

القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني

نضال رشيد صبرى

القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني

نضال رشيد صبري

مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمocracy

The Palestinian Public Sector

Nidal Rashid Sabri

© Copyright: MUWATIN - The Palestinian
Institute for the Study of Democracy
P.O.Box: 1845 Ramallah, Palestine
2003
ISBN 9950-312-00-0

This book is published as part of an agreement
of cooperation with the Chr. Michelsen Institute-Norway

جميع الحقوق محفوظة
مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية
ص.ب ١٨٤٥ ، رام الله، فلسطين
٢٠٠٣

يصدر هذا الكتاب ضمن اتفاقية تعاون مع مركز أبحاث كرس مكلسن-النرويج

تصميم وتنفيذ مؤسسة ناصي亞 للطباعة والنشر والاعلان والتوزيع
رام الله - هاتف ٩١٩ . ٢٩٦ - ٢

ما يرد في هذا الكتاب من آراء وأفكار يعبر عن وجهة نظر المؤلف ولا يعكس
بالضرورة موقف مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية

المحتويات

٥	تمهيد
٧	الباب الأول: أساسيات
٩	الفصل الأول: المقدمة
١٥	الفصل الثاني: مراجعة الأدبيات
٢٣	الفصل الثالث: فلسفة القطاع العام والأراء المؤيدة والمعارضة
٢٩	الباب الثاني: النظام الاقتصادي في فلسطين
٣١	الفصل الرابع: خصائص النظام الاقتصادي في فلسطين
٤٧	الفصل الخامس: القطاعات الاقتصادية: الزراعي والصناعي والتجاري
٨٥	الفصل السادس: القطاعات الاقتصادية: القطاع الخدمي والإسكان
١٣٣	الباب الثالث: القطاع العام في فلسطين
١٣٥	الفصل السابع: القطاع الحكومي
١٥٧	الفصل الثامن: قطاع الإدارة المحلية
١٦٩	الفصل التاسع: القطاعات الأخرى الوكالة والأهلي
١٨٥	الباب الرابع: قطاع الأعمال الحكومي
١٨٧	الفصل العاشر: سياسة قطاع الأعمال الحكومي
٢٠١	الفصل الحادي عشر: التعريف بقطاع الأعمال الحكومي
٢١٧	الفصل الثاني عشر: الجوانب القانونية والمالية
٢٢٥	الخاتمة والتوصيات
٢٢٩	قائمة المراجع العربية
٢٣٥	قائمة المراجع الإنجليزية



تمهيد

اعتبر إنشاء قطاع أعمال مملوك للدولة خطوة مكملة للاستقلال السياسي في معظم الدول النامية. وذلك لغرض قيادة عملية النمو والتطور الاقتصادي، حيث كانت الخطوة التالية للاستقلال السياسي في هذه الدول هي إما تأمين قطاعات اقتصادية مهمة، كانت تابعة للدولة المستعمرة أو لرعاياها، أو تأسيس قطاع عام يشمل كلاً من البنية التحتية و المجالات الصناعية محددة وقطاعات مالية وإستراتيجية. ويُنظر إلى ذلك باعتباره إجراء أساسياً وضرورياً بسبب ضعف الاقتصاد الخاص المحلي. وكان إنشاء أو تأمين أو تطوير القطاع العام الخيار الممكن في العديد من دول العالم، بما في ذلك الدول العربية. وقد تطور القطاع العام ونما بصورة متسرعة، قبل أن تصبح كفافته موضع تساؤل في العديد من دول العالم مع بداية الثمانينيات من القرن الماضي.

ومنذ قيود ونشأة السلطة الفلسطينية لم تطرح هذه القضية على النقاش، لا ضمن المجلس التشريعي، أو السلطة التنفيذية، أو في خطة التنمية الوحيدة التي صدرت عن وزارة التخطيط. ولم تبحث قضية الحاجة إلى إيجاد قطاع أعمال مملوك للدولة، وكذلك لم يثير السؤال الخاص بمدى وجود حاجة لتدخل السلطة الوطنية الفلسطينية لتأسيس قطاع عام قوي قادر على قيادة عملية النمو الاقتصادي، أو ترك الأمر للقطاع الخاص. كما لم تكن هناك أية إشارات يمكن أن تحدد أو ترسم الخطوط بين القطاعين العام والخاص المتوقع نموهما ضمن الاقتصاد الفلسطيني.

وببناء عليه، جاء هذا الكتاب لمعالجة هذه القضية، علامة على التعريف بالاقتصاد الفلسطيني بصورة عامة، وعرض خصائصه ومكوناته الرئيسة بقطاعاته المختلفة الحكومية منها، والخاصة. ومن ثم تم عرض السياسات الخاصة بالشخصية، ونوقشت تجارب تأسيس القطاع العام الفلسطيني. ونود هنا تقديم الشكر لمؤسسة مواطن والقائمين عليها للعمل على نشر هذا الكتاب.



الباب الأول

أساسيات

يهدف الباب الأول من هذا الكتاب إلى التمهيد لمفهوم قطاع الأعمال الحكومي، أو ما يعرف بالقطاع العام الهدف للربح، أو قطاع رأسمالية الدولة، وهي مسميات متراوحة تعني المعنى نفسه، بالإضافة إلى توضيح فلسفة وأهدافه. ويضم هذا الباب ثلاثة فصول، يخص الفصل الأول منه التعريف بهدف الكتاب وأهميته، والمنهجية التي استخدمت في كتابته. ويخص الفصل الثاني مراجعة الأدبيات الخاصة بمفهوم ممارسة الدولة لنشاط الأعمال، مع مراجعة تجارب الدول العربية والأجنبية في هذا المجال. في حين تم تخصيص الفصل الثالث من هذا الباب لمراجعة الأدبيات المتعلقة بالتفكير الإداري والسياسي الخاصة بمفهوم القطاع العام، والأراء المؤيدة والمعارضة لفكرة امتلاك الدول أنشطة أعمال في القطاعات الاقتصادية المختلفة.



الفصل الأول

المقدمة

نشأ العديد من منشآت الأعمال المملوكة للحكومة بصورة مرتجلة وبدون وضوح للدلوافع الاقتصادية أو السياسية التي نشأت من أجلها، وبدون صدور قرارات إدارية تتعلق بوضع إطار قانوني ينظم تأسيس قطاع أعمال مملوك للحكومة. وكانت هناك استفسارات رسمية من أعضاء المجلس التشريعي، وكانت هناك أجوبة جزئية حول أهداف هذه الشركات وطبيعتها. وجاءت، أخيراً، أول إشارة رسمية لهذه الشركات المملوكة للسلطة الفلسطينية في حزيران ٢٠٠٠، حيث تضمن تقرير وجهته السلطة الفلسطينية إلى صندوق النقد الدولي سرد قائمة لبعض هذه الشركات، حيث أشار التقرير (Ad Hoc Liaison: Progress Report Lisbon, June, 2000) ولأول مرة إلى أن السلطة الفلسطينية تملك مساهمات بصورة كاملة أو جزئية في ما مجموعه ٢٤ شركة تتبع الشركة العامة للتجارة، وهي شركة مملوكة بالكامل للسلطة الفلسطينية. وبين التقرير رأسمال هذه الشركات، وحصة السلطة الفلسطينية في كل منها. ولكن التقرير المشار إليه لم يعط أية معلومات أخرى عن الموضوع.

مشكلة البحث وأهميته

ما زال دور وطبيعة وقانونية القطاع العام الحكومي الفلسطيني، وظروف عمله وطريقة تكوينه، وعدم وجود جهات رسمية مشرفة عليه، من القضايا التي تحتاج إلى توضيح، حيث تفتقر ملكية هذه الشركات وإدارتها إلى الإطار القانوني الصحيح. في حين نجد أن بعض الوزارات تعمل هي الأخرى على تأسيس شركات عامة بدون وجود أهداف أو سياسات عامة ومعلنة، وفي ظل غياب أساس قانوني لذلك. ومن أمثلة ذلك، مساهمات هيئة البترول الفلسطينية في محطات توزيع الوقود، وفي سيطرتها على تجارة المحروقات

بصورة عامة، ومساهمات وزارة الإسكان في تأسيس شركات عامة، ومساهمات وزارة المالية في شركات التمويل العقاري، وهي مساهمات لم ترد في التقرير. كما توجد مؤسسات عامة تمارس النشاط الاقتصادي قبل قيام السلطة الفلسطينية، وكانت تعمل تحت أوضاع قانونية مختلفة مثل مجلس الإسكان الفلسطيني، ومؤسسات الإقراض والتمويل المتعدد، ولم يجر أي تعديل لأوضاع هذه المؤسسات.

ومن جهة أخرى، هناك مساهمات في مؤسسات مالية، مثل مساهمة السلطة في صناديق التنمية العربية، والتي تمت من خلال منظمة التحرير الفلسطينية، ومثل المساهمة في رأس المال الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وصندوق النقد العربي، وصندوق التنمية الإسلامي وغيرها، ولا توجد جهة موحدة أو جهات معينة تعمل على تمثيل السلطة الفلسطينية في هذه المؤسسات، كما لا توجد جهة تشرف على هذه الاستثمارات ولا على متابعتها، ولا على توثيق عائداتها.

علاوة على ذلك، فإنه يصعب تحديد تصور لسياسة السلطة الوطنية الفلسطينية تجاه القطاع العام. ففي حين نجد أن السلطة الفلسطينية، قامت بتحويل قطاع الاتصالات بكامله إلى شركة مساهمة، وهو من أكثر القطاعات ربحية، كما دلت عليه الحسابات الختامية لشركة الاتصالات الفلسطينية بداية من السنة الأولى لعملها، حيث عملت على تحقيق صافي ربح وصل إلى ٢٢٪ فقط بعد مرور سنة على عملها، أي أنها عملت على خصخصة قطاع أعمال مربح، وتضاعفت قيمة سهامها في السوق المالية خمس مرات بعد ثلاثة سنوات من تأسيسها. كما أنها منحت شركة مساهمة خاصة للقيام بوظيفة السوق المالية الفلسطينية للمتاجرة بالأوراق المالية، وهو أمر غير شائع في معظم دول العالم، حيث أن السوق المالية تكون إما قطاعاً عاماً أو قطاعاً شبه حكومي، أو قطاعاً مملوكاً للمؤسسات المالية وغير هادف للربح.

كما عملت على منح امتياز إنتاج الكهرباء لشركة مساهمة عامة. وهي أنشطة اقتصادية مملوكة للقطاع العام في العديد من دول العالم، حيث نجد أن السلطة قد تخلت عنها بدون وجود سياسة واضحة أو محددة لدى السلطة التنفيذية أو التشريعية، وقادمت بتحويل بعض المؤسسات العامة مثل صندوق التنمية الفلسطيني إلى شركة مساهمة خاصة مسجلة في دولة أجنبية تحت اسم المؤسسة المصرفية الفلسطينية.

وفي المقابل، نجد أن قطاع التجارة، وهو القطاع الذي تعمل الحكومات على تجنب المشاركة فيه، كان هدفاً للسلطة الفلسطينية، وبخاصة قطاع توزيع مشتقات البترول، سواء أكان خاصاً بتجارة الجملة أم التوزيع أم النقل أو المنافذ النهائية. وكذلك في تجارة الجملة ل معظم مواد البناء مثل الإسمنت، وال الحديد، وتجارة مواد البناء الأخرى، مثل الحصمة والرمل والحجارة، والعديد من الأنشطة التجارية الأخرى، والتي تولتها شركات مملوكة

للحكومة، وهو وضع لا يمكن تفسيره مقارنة بالتخلي عن أنشطة تظهر فيها صفة الاحتكار مثل الاتصالات والكهرباء والأسواق المالية، بينما نجد الحكومة تتدخل في أنشطة تجمع معظم الدول على عدم التدخل فيها، مثل الأنشطة التجارية أو السياحية والفندرية، حيث نجد أن معظم الاستثمارات المملوكة للسلطة الفلسطينية هي استثمارات في شركات تجارية أو سياحية.

ولم تصدر دراسات حتى الآن تتعلق بالقطاع العام الحكومي الفلسطيني، كما لم تُسن أنظمة وقوانين معلنة تتعلق بتنظيم نشاط الأعمال هذا. ولا تصدر هذه الشركات الحكومية أية بيانات أو تقارير دورية أو خاصة تتعلق بنشاطها، ولا تعلن عن حساباتها الختامية والتي تنص عليها القوانين ذات العلاقة. وهناك تصريحات رسمية وشبه رسمية مستمرة تقول أن السلطة الفلسطينية ستخلّى عن هذه الشركات وستعمل على خصخصتها.

وفي الحقيقة لا يوجد ما يمنع أن يكون هناك قطاع عام يمارس النشاط الاقتصادي، ويكون مملوكاً للسلطة الفلسطينية بشرط توافر الشفافية وكفاءة الإدارة، مع وجود الإطار القانوني المنظم له، مع تحويل عائداتها للموازنة الحكومية، أو أية جهة أخرى تراها السلطة التشريعية مناسبة، مع الإشارة إلى أن هناك كما هائلًا من الأدبيات المؤيدة أو المعارض لفكرة ملكية الدولة لنشاطات الأعمال بقطاعات مختلفة.

لقد أصبحت قضية دور الحكومة في النشاط الاقتصادي، ودرجة التدخل في ملكية وسائل الإنتاج والسيطرة عليها، والإشراف على القطاعات الاقتصادية المختلفة من أكثر القضايا جدلاً، وذلك مع نهاية قرن آخر من تاريخ البشرية. فما كان شعاراً مقبولاً ترفعه الحكومات والأحزاب قبل ثلاثة عقود، لم يعد كذلك الآن. ويرجع ذلك بالدرجة الأولى إلى ضعف كفاءة الإنتاج، وانخفاض العائد على الاستثمار للقطاع العام، وعدم وضوح الأهداف، وعدم توفر الإدارة المستقلة، ومشاكل مالية، ومشاكل خاصة بالأجور والعمالة وتحديث الأصول.

وبصورة عامة، فإن فحص معظم تجارب الدول في الملكية العامة لنشاط الأعمال والأدبيات الخاصة بذلك، تجمع أن هناك مكاناً لكل من القطاعين الخاص والعام، وأن هناك حاجة لهما معاً، وأن التعايش بينهما يجب أن يسود لدفع الاقتصاد الوطني ونموه وتطويره. ولكن الخلاف بين دولة وأخرى، وبين اقتصادية وسياسية وأخرى هي في تحديد ورسم الحدود بينهما، وفي تحديد حجم وقطاعات كل منها، وفي تصور العلاقة بينهما. ولمعالجة هذه القضية، فقد كرس البنك الدولي تقريره في سنة ١٩٩٧ عن التنمية في العالم لهذه القضية، وعنونه في شعار "الدولة في عالم متغير" (البنك الدولي، ١٩٩٧). ويمكن تلخيص وجهة نظره على النحو التالي:

١. يجب العمل على تطوير دولة تتمتع بالكفاءة، وأن تتم الموازنة بين الدور والقدرة والظروف الاقتصادية والاجتماعية. وعلى الدولة أن تعمل على تأمين الأساسيات الاقتصادية والاجتماعية، مع تعزيز قدرات القطاع العام القائم.
٢. خصخصة الأسواق وتحريرها في الدول التي أفرطت في توسيع أدوارها.
٣. هناك حاجة لسياسات اقتصادية سليمة، مع الانفتاح على الاقتصاد العالمي وتعزيز القوة النسبية للسوق والمجتمع، والحد من الفساد والتصرفات التحكيمية للدولة.
٤. لا يمكن تحقيق تنمية مستدامة بدون دور فعال للدولة، على أن يتم ذلك بصفتها شريكاً في تيسير الأمور، وليس مديراً.
٥. على الدولة أن تكون مكملة للسوق لا أن تحل محله.

الهدف من الدراسة

بناء على ما تقدم، فإن هناك حاجة لبحث موضوع القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني، وهو ما يهدف إليه هذا الكتاب، والذي يمكن تحديد أهدافه على النحو التالي:

١. مناقشة مفهوم القطاع العام ومشاكله، ومراجعة التجارب العربية والعالمية والأدبيات المتعلقة بتقييمه.
٢. مناقشة الخصائص العامة للاقتصاد الفلسطيني بما في ذلك إيجابياته وسلبياته، وذلك كمدخل لموضوع القطاع العام.
٣. مناقشة القطاعات المختلفة المشكلة للنظام الاقتصادي الفلسطيني، وخصائصها، ودورها في الناتج القومي.
٤. التعريف بالقطاع العام الفلسطيني والجهات المشرفة عليه وفلسفته، ومناقشة خصائص القطاع العام الحكومي، والقطاع شبه الحكومي، وقطاع الحكومة المحلية مثل البلديات، والقطاع الخاص بأنشطة الوكالة، والقطاع الأهلي مثل الجمعيات غير الهدافة للربح، قبل الانتقال إلى القطاع العام الهداف للربح.
٥. مناقشة الخصائص الرئيسية لقطاع الأعمال المملوک للحكومة في فلسطين.
٦. تحديد الإطار القانوني للقطاع العام الفلسطيني، والفجوات القانونية التي تعمل في ظروفها مؤسسات الأعمال الحكومية.

منهجية البحث

نظراً لطبيعة الموضوع، وعدم توفر بيانات معلنة أو غير معلنة حوله، فإن الدراسة ستستخدم كلاًً من الوسائل التالية:

١. إجراء مقابلات مع مسؤولي الاستثمار وموظفي الوزارات والهيئات والوحدات المختلفة المكونة لللاقتصاد الفلسطيني بصورة عامة، وللنشأت الأعمال الحكومية بصورة خاصة.
٢. فحص الأنظمة والقرارات والمنشورات الخاصة بأعمال شركات القطاع العام الحكومي، والإطار التي تعمل به أنواع الاستثمارات الحكومية كافة.
٣. فحص البيانات المالية التي يمكن الحصول عليها، والخاصة بالحسابات الختامية والتقارير السنوية لهذه الشركات، وفحص الأنظمة الداخلية المتعلقة بها.
٤. مراجعة الأدبيات المتعلقة بالموضوع، وفحص التجربة العربية والعالمية في هذا المقام.



الفصل الثاني

مراجعة الأدبيات

تمهيد

سيعمل هذا الفصل على مراجعة الأدبيات المتعلقة بتجارب الدول في ما يتعلق بالقطاع العام، وخاصة تلك الدراسات التي تعمل على إعادة تقييمه، وتدرس كفائه الإدارية، أو تطالب بتطويره أو خصخصته. وسيشمل ذلك مناقشة الأدبيات التي تعرضت لفكرة القطاع العام في فلسطين، والتجربة في الوطن العربي، والتجارب الخاصة في الدول المختلفة، وهو ما يهدف هذا الكتاب لمناقشته.

مفهوم القطاع العام الهدف للربح

يختلف مفهوم الدولة ونظرتها للقطاع العام باختلاف النظام السياسي الذي ساد في القرن العشرين، حيث عملت الدول الاشتراكية والشيوعية على تأمين نشاطات الإنتاج والأعمال كافة، وسيطرت بصورة كاملة على وسائل الإنتاج، وعليه أصبح القطاع العام يشكل معظم الدخل القومي للدول الاشتراكية، ويسيطر على قطاع الاقتصاد ويعمل على تنظيمه والإشراف عليه وإدارته بصورة مباشرة. ويشمل ذلك قطاعات الزراعة والتجارة والخدمات، علاوة على القطاعين المالي والصناعي. وبقيقة ملكية الدولة ل القطاعات الاقتصادية بصورة كاملة من المسلمات في هذه الدول، بدون أن يتحدث أحد عن فحصها، حتى أوائل السبعينيات عندما بدأ الحديث عن فشل التجربة الزراعية في الدول الاشتراكية، ثم لحق ذلك الحديث عن فشل التجربة الصناعية، وحتى انهيار المنظومة الاشتراكية ليصبح عندها القطاع العام المملوك للدولة في الدول الاشتراكية في قفص الاتهام، ثم كان الحديث عن تطويره أو خصخصته الفورية أو التدريجية. وقد اختلطت الدول الاشتراكية طرقاً مختلفة في عملية الخصخصة الكلية أو الجزئية التي اتبعتها.

أما في ما يتعلق بالدول الرأسمالية ومعظم الدول النامية، فقد بدأت فكرة ملكية الدولة للقطاع العام من المفهوم الذي يراه العديد من الاقتصاديين والسياسيين، بأن هناك مجالات معينة من الاقتصاد يجب أن تملكونها أو تديرها أو تشرف عليها بصورة مباشرة الدولة، على الرغم من إيمانها بأن تدخل الدولة يجب أن يكون مقتضراً على حفظ النظام العام والعدالة والقانون. ومن هذه القطاعات تلك الخاصة بالبنية التحتية والأنشطة الاحتكارية، مثل توريد الطاقة والمياه والمواصلات والاتصالات والقطاع المالي. ومن ثم امتدت الفكرة لتشمل قطاعات أخرى مثل الصناعات الثقيلة والصناعات الاستراتيجية.

وعليه، قامت الحكومات في القرن العشرين، في معظمها، بامتلاك العديد من أنشطة الأعمال، واختلفت درجة تدخل الدولة وامتلاكها لنشاط الأعمال، بسبب فكرها وانت茂ها السياسي وبرامج أحزابها. ووجدت بعض الدول أن ملكيتها لنشاط الأعمال في بعض القطاعات يحقق أهدافاً عدّة، منها توفير مورد مالي يساعد في تمويل أنشطة الأعمال بجانب الضرائب. ووصلت الإيرادات الناتجة من القطاع العام في بعض الدول النامية لاعتبارها المصدر الأول للدخل لغرض تمويل الموازنة العامة.

وشهدت بعض الدول الرأسمالية تدخلاً مباشراً في ما يتعلق بالقطاع المالي، مثل تدخلها في البنوك وشركات التأمين والأسواق المالية، حيث وجدت أن هناك حاجة لتدخل الحكومة المباشرة نتيجة للفشل الذي حدث في القطاع المالي في العديد من الدول في العقدين الأخيرين، خاصة في الدول التي شهدت نمواً سريعاً، مثل دول شرق آسيا، حيث كان للحكومات تدخل مباشر لمراقبة المؤسسات المالية وتنظيم عملها وتعزيزها (Stiglitz, 1993:19-52)

الأدبيات المتعلقة بالتجربة الفلسطينية

في الحقيقة لا توجد دراسات تجريبية أو علمية تتعلق بتقييم تجربة القطاع العام في فلسطين، مثلاً لا توجد أية دراسة تغطي القطاع العام في فلسطين، ويقتصر الأمر على تقارير كتبها البنك الدولي وبعض المؤسسات ذات العلاقة، والتي تتحدث بالدرجة الأولى عن إصلاح إدارة القطاع الحكومي، وقدمت التوصيات بشأن ذلك مثل تطوير نظام اجتماعي أكثر كفاءة، وتشجيع وتطوير القطاع الخاص من خلال ابتعاد الدولة عن نشاطات الأعمال، وتطوير القوانين والأنظمة المشجعة لذلك (World Bank, 2000). وهناك بعض الدراسات التي تعمل على المقارنة بين حجمي القطاعين العام والخاص من حيث مدى استيعابهما للقوى العاملة. لكن هناك خلطاً بين القطاع العام المتمثل في الموازنة الحكومية، وهي التي تستوعب نسبة كبيرة من الأيدي العاملة، وبين القطاع العام الهدف للربح، أو ما يمكن تسميته بقطاع الأعمال الحكومي.

الأدبيات المتعلقة بالتجربة العربية

قامت معظم الدول العربية والتي تشكل معظمها، سياسياً، بعد الحرب العالمية الثانية بامتلاك أو تأسيس منشآت أعمال في قطاعات اقتصادية معينة مع بداية الخمسينيات، أو لحظة استقلالها، إضافة إلى تأمين العديد من منشآت الأعمال التي كانت قائمة، وتعويض أصحابها بصورة رمزية مع نقل ملكيتها فوراً إلى إدارة تعينها الحكومة. وكان الدافع الرئيسي في ذلك هو محاولة دفع الاقتصاد الوطني إلى الأمام، وتشغيل أكبر قدر ممكن من العمالة. وكان أكبر قطاعات الأعمال المملوک للدولة في الوطن العربي ذلك الذي تشكل في مصر وسوريا والعراق والجزائر وتونس. بل إن القطاع العام كان الخيار الوحيد في معظم الدول العربية، والفرصة المتاحة أمامها لغرض دفع التنمية الاقتصادية بسبب ضيّلة القطاع الخاص الذي وجد لحظة الاستقلال، مع اختلاف خصائص القطاع العام وجوانبه من دولة لأخرى.

وقد شملت القطاعات التي تم تأسيسها أو تأمينها في معظم الدول العربية كلاً من القطاع المالي مثل البنوك وشركات التأمين، وكذلك قطاع الاتصالات والخطوط الجوية والبحرية والكهرباء والمياه والغاز، وقطاع البترول، وقطاع الصحف والإذاعة والتلفزيون، علاوة على معظم الصناعات الكبيرة. وشملت، كذلك، تجارة الجملة والمفرق في بعض الدول العربية، مثل محلات توزيع الملابس في مصر، وقطاع الإسكان والمقاولات. واقتصر القطاع الخاص في بعض الدول العربية على منشآت الأعمال الصغيرة والورش والنشاط الزراعي، بعد تحديد الحد الأقصى المسموح به لملكية الأرض.

واستخدمت طرق إدارية مختلفة للعمل على إنجاح هذا القطاع، وخلق الحوافز للعاملين فيه، مثل مشاركة العاملين في مجالس الإدارة وحصولهم على نسبة من الأرباح، وكذلك تجربة التعاونيات الاستهلاكية والتي عملت على السيطرة على تجارة المفرق، كما هو الحال في مصر، وتجربة ما سمي بالتسير الذاتي في الجزائر التي تولت إدارة ممتلكات رعايا الدولة المستعمرة. إلا أنه من الواضح أن تلك المحاولات لم تكن قادرة على محاربة الفساد وسوء الإدارة والبيروقراطية التي انتقلت من نظم الحكم لمنشآت القطاع العام، بل إن معظم أعضاء مجالس الإدارة للقطاع العام في بعض الدول العربية كانوا من الضباط العسكريين المتقاعدين. وقد ساد في وقت من الأوقات مفهوم خاطئ، كان يربط بين ملكية الدولة لقطاع أعمال، ومفهوم الاشتراكية. ويرى العديد من الاقتصاديّين، أن ملكية الدولة لنشاطات الأعمال لا تعني أن البلد يقوم بعملية تحول اشتراكي (الصايغ، ١٩٩٠).

واختلفت درجة امتلاك أو تدخل الدولة في قطاع الأعمال، ففي حين نجد أن الدول التي تبنيت ما عرف بالاشتراكية العربية عملت على امتلاك أو تأمين معظم الاقتصاد الوطني.

وكانت هناك دول البترول العربي التي اكتفت بقطاع البترول وملحقاته مثل قطاعات البتروكيماويات، بجانب قطاعات الاتصالات والمواصلات والكهرباء والمياه والغاز، وبعض الأنشطة الأخرى المحدودة. في حين حاولت دول أخرى أن تكون شريكة في شركات كبيرة نسبية من خلال مساهمتها بنصف رأس المال هذه الشركات وطرح النصف الآخر من الأسهم على المواطنين، كما هو الحال في مشاركة الأردن في شركات مصفاة البترول، والغوسفات، والإسمنت والبوتاسي، وغيرها.

وقد تفاوت، أيضاً، مدى نجاح تجربة الدول العربية في مجال القطاع العام، إلا أن معظمه لم يحقق ما كان يعول عليه من دفع الاقتصاد القومي إلى الأمام، وربما يرجع ذلك أساساً إلى فشل السياسات الاقتصادية الذي انعكس على تجربة القطاع العام. فعلى سبيل المثال، كان نقص العملات الأجنبية لاستيراد المواد الخام المطلوبة للتصنيع من أهم مشاكل القطاع العام في مصر. ولكن تجربة القطاع العام لا تخلو من إيجابيات مثل توفير فرص عمل كبيرة، وتجارب ناجحة أخرى، كان أهمها تجربة تأميم قناة السويس وإدارة الدولة لها، وربما كان الدافع الأساسي لنجاح هذه التجربة هو المعركة القومية التي صاحبتها. وكان هناك قطاع البترول، على الرغم من التحفظ الذي يبدى على هذا القطاع، مثل ترك إدارته للأجانب، أو لشركات أجنبية في معظم دول البترول العربي، وعدم استغلال موارده بصورة كاملة لصالحة الشعب، وعدم توريد كامل عائداته لموازنة الحكومات، وتحت إشراف مجالس تشريعية منتخبة، وتتأثر انتزاع ملكية قطاع البترول من الشركات الأجنبية، وكان العراق السباق في هذا المجال.

هناك العديد من الأبحاث التي تناولت تقييم تجربة قطاع الأعمال في الوطن العربي. وهي في معظمها تشير إلى ضعف الإنتاجية، وانخفاض العائد على الاستثمار، وعدم كفاءة الإدارة، ومشكلة العملات الأجنبية. مثال ذلك دراسة (عبد الله والعيسوي، ١٩٩٠) التي عملت على تقييم القطاع العام في مصر، حيث ترى الدراسة أن العائد على الاستثمار في القطاع العام في مصر انخفض من ٧,٥٪ في سنة ١٩٧٥ إلى ٤,٨٪ في سنة ١٩٨٥، مع وجود طاقة عاطلة تصل إلى ٢٥٪، وقلة الاهتمام بالصيانة وتقادم الأصول، ونقص النقد الأجنبي، وتكدس المخزون، وانخفاض معدل دوران رأس المال، العامل، وارتفاع تكلفة الأجور، واحتلال هيكلية رأس المال، وزيادة نسبة القروض، وفشل المشاركة في مشروعات مشتركة أشتغلت لنافسة أنشطتها. ويرى الباحثان أن هناك حاجة لتحديد أسعار منتجات وخدمات القطاع العام في مصر بناء على أسس اقتصادية، وإعادة تنظيمه على أسس إدارية سليمة، والفصل بين الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية في إدارة القطاع العام بصورة عامة.

وقامت دراسة (علي، ١٩٩٠) بتقييم تجربة القطاع العام في العراق، حيث يرى الباحث أن

دفاوع ملكية القطاع العام في العراق لم تكن اقتصادية، بل كانت سياسية واجتماعية وأيديولوجية. وبلغت نسبة القطاع العام في الصناعة التحويلية ٥١٪، وامتدت لتشمل القطاع الزراعي الذي بلغت مساهمته ٤٣٪، والقطاع التجاري ٥٢٪. ويرى الباحث أن النظرة للقطاع العام في العراق قد شهدت نقطة تحول منذ سنة ١٩٨٧، حيث بدأت الحكومة العراقية بتحويل ملكية بعض منشآت القطاع العام إلى القطاع الخاص مثل مشاريع السياحة والزراعة.

ويرى الباحث أن هناك حاجة لتطوير القطاع العام وتشجيع القطاع الخاص في العراق، وذلك بتحرير نسبي للأسعار، وأسعار الفائدة، وتشجيع المنافسة، وتحديد الأسعار على أسس التكلفة، وتوفير إدارات أكثر كفاءة، وحل مشكلة النقد الأجنبي لاستيراد مستلزمات الإنتاج.

ويرى (الشاعر، ١٩٩٠) أن القطاع العام في الأردن حاول إحداث نقلة نوعية في التطور الاقتصادي الأردني، إلا أن نجاحه وأدائه كانا متواضعين، خاصة تجربة المؤسسات الحكومية المستقلة التي عملت بصورة ذاتية لتقديم خدمات أساسية، مثل سلطة المياه والنقل، والطاقة، حيث غابت المنافسة والرقابة على أدائها. ويرى (حمدان، ١٩٩٠) انعدام الدور الفعال للقطاع العام في لبنان، خلال العقود الماضية، وفشل دوره في بناء علاقة سلية بين القطاعين العام والخاص اللذين يعملان ضمن الاقتصاد اللبناني.

أما (خواجيكية، ١٩٩٠)، فيرى أن القطاع العام في السعودية قد تطور ووصل إلى ٤٢٪ من إجمالي الناتج القومي، وتركزت نشاطاته في صناعة البترول، وصناعة البتروكيميات، وصومام الغلال، ومطاحن الدقيق، وصناعة الحديد والصلب، والأعلاف، وصناعة الأسمدة، والكهرباء. وهو يرى أن النجاح النسبي للقطاع العام السعودي يرجع لاستخدام تقنية حديثة ومتقدمة. وبالنسبة لتجربة سوريا، فيرى (دلالة، ١٩٩٠) أن القطاع العام يعاني من ضعف شديد في الأداء مقارنة بالقطاع الخاص، حيث أن قيمة الإنتاج في القطاع الخاص تصل إلى ثمانية أضعاف مثيلتها في القطاع العام، وتعادل خمسة أضعاف في إجمالي القيمة المضافة، وأن إجمالي رأس المال المستثمر في القطاع الخاص يعطي إجمالي قيمة مضافة تبلغ ٢٦ ضعفاً مما يعطيه القطاع العام.

ويناقش (العياري، ١٩٩٠) تجربة القطاع العام في تونس، وأسباب اتجاه الدولة إلى التفكير في البدء بخصخصته منذ ١٩٨٦. وهو يرى أنه كان للقطاع العام دور ريادي في بناء الاقتصاد الوطني، حيث وصلت مساهمته إلى ٣٤٪ من الإنتاج القومي، إلا أنه تراجع بعد ذلك، وصدرت قوانين لتنظيم عملية خصخصة بعض قطاعاته في سنة ١٩٩٠. ويرجع ذلك إلى تدخل صندوق النقد الدولي، إضافة إلى تراجع إنتاجيته، وعبد المديونية الذي يرثح تحته، وعدم اختيار الاستثمار المناسب في بعض المجالات مثل صناعة تركيب السيارات والجرارات.

الأدبيات المتعلقة بالتجربة العالمية

تعلق الأدبيات الخاصة بتجربة القطاع العام على المستوى العالمي في تقييم مدى نجاح القطاع العام، ومدى تحقيقه لأهداف النمو الاقتصادي، وتوفير العمالة، وتحقيق إيراد لتمويل الخدمات العامة، والمساهمة في الموازنة الحكومية. وهناك من الدراسات ما عملت على مقارنة أداء الشركات وهي ضمن الملكية العامة، وأدائها بعد خصتها لها على مقارنة أداء الشركات وهي ضمن الملكية العامة، وأدائها بعد خصتها لها تحديد المزايا والعيوب في كلتا الحالتين. في حين تجد كما هائلاً من الدراسات التي عالجت تجربة الشخصية التي بدت في الثمانينيات والتسعينيات في معظم الدول الاشتراكية والدول النامية وبعض الدول الرأسمالية.

ففي دراسة شاملة قام بها مينسون وأخرون (Megginson et al., 1994:49: 403-453) فحصت أداء ٦١ شركة في ١٨ دولة و ٣٢ قطاعاً اقتصادياً قبل الشخصية وبعدها، ووجدت الدراسة أنه كان هناك تحسن قوي في أداء الشركات بعد خصتها، وبدون الشخصية بامتيازات العاملين فيها، حيث وجد أن هناك زيادة في المبيعات ونسبة الربحية، وعملت على تخفيف الدينونة وزيادة الاستثمارات الرأسمالية. وقام شيرلي (Shirley, 1999:27: 115- 136) بفحص تجربة ١٢ دولة نامية عملت على تطوير القطاع العام مع شخصية جزئية، وهو يفضل الإصلاح الإداري للقطاع العام بدلاً من الشخصية إذا كان ممكناً لأنه أقل تكلفة من الناحية السياسية. كما يعتقد أن كلا القطاعين العام والخاص يمكن أن ينجحا أو يفشل. وترى دراسة راماوري (Ramamurti, 1999:137-155) أنه على الرغم من عملية الشخصية التي قامت في العالم، فإن أغلبية القطاعات الاقتصادية في الدول النامية ما زالت في أيدي القطاع العام، ويرى أن ذلك يرجع للعامل السياسي الذي يبطئ عملية الشخصية، وهو يرى أن عملية الشخصية لم تكن ناجحة في معظم الدول ذات الدخل المنخفض. علاوة على عدم تطوير نظم رقابية لمتابعة الأنشطة التي تمت خصتها. وهو يعتقد أن الدول التي تواجه أزمة اقتصادية مستحکمة عليها الإسراع في عملية الشخصية، وإنما فإنه يفضل التريث. وهناك دراسات أخرى ترى أن الفائد أفضل إذا ما تمت عملية الشخصية بسرعة أكبر، مثل دراسة هانسن (Hansen, 1997: 425-442). وفي دراسة خاصة قام بها إيكيل وأخرون (Eckel et al., 1996: 275-298) لفحص تجربة خصصة شركة الخطوط الجوية في بريطانيا، وجدت أن خصخصة هذه الشركة عمل على تخفيف تذاكر السفر في السوق البريطانية بصورة ملموسة، وهو يرى أن نقل الملكية العامة للقطاع الخاص للمشاريع الاقتصادية يمكن أن تحسن الكفاءة الاقتصادية للدولة.

وترى دراسة أوزكايا وأسكاري (Ozkaya and Askari, 1999:6: 1097-1114) أن المهم في عملية الشخصية هو التأكد من مهارة إدارة القطاعات التي يجري تحويلها إلى القطاع الخاص، حيث يجب النظر بعناية شديدة لإدارة المشروعات التي يتم

تحويلها للملكية الخاصة. وهو يعتقد أن مشروعات الخصخصة في معظم دول العالم ستستمر في المرحلة القادمة، حيث ما زال القطاع العام يشكل نسبة كبيرة من الدخل القومي في معظم الدول المتطرفة والنامية. ومن هذه الدراسات، دراسة بوتو وأجونين (Perotti and Oijen, 2001: 43-69) والتي ترى أن عملية الخصخصة في الدول النامية يمكن أن تؤدي لتطوير الأسواق المالية في تلك الدول، والتي ستؤدي إلى إنعاش وتطوير اقتصادها بصورة عامة، ويرى أندرسون وأخرون (Anderson 1997: 9:1635-1654) أن الخصخصة ستؤدي إلى ارتفاع أسعار الخدمات، وبالتالي ستؤدي المستهلكين على المدى القصير، وربما تحقق بعض المنفعة على المدى البعيد، ويعتقدون أنه ليس هناك ضرورة لخصوصة القطاع العام المربح. ومن القضايا التي بحثت عند معالجة قضية الخصخصة، هي عملية استمرار الشركات بعد خصخصتها في دعم الأسعار والخدمات المنتجة، حيث ترى دراسة وايت (White, 1996: 189-195) أن استمرار عملية الدعم المقدمة للسلع والأسعار حتى بعد الخصخصة وتحويل المشروعات للقطاع الخاص، لا يحدث أي تغيير على المستوى الاجتماعي.

وهناك دراسات أخرى تتعلق بخصوصة خدمات المنافع (الكهرباء والمياه والغاز) وتبيّن مدى انعكاساتها، على الطبقة الفقيرة. ووُجدت دراسة يساش (Estache, 2001: 1179-1198) والتي فحصت تجربة دول أمريكا اللاتينية في خصخصة قطاع خدمات المنافع أن هناك دافعاً أساسياً للخصوصة، وهو الحاجة لتوفير استثمارات بصورة مستمرة لتجديد أصول هذه القطاعات، وزيادة كفاءة عملها، ولكن بالمقابل، فإن ذلك سيؤدي إلى إيقاع الأذى بالفئات الفقيرة، وعليه يجب أن يتم هذا التوازن والعناية برفاهية الطبقات الفقيرة عند وضع الأسعار والقوانين المنظمة للقطاع ولعملية منح الامتياز.

وهناك دراسات ناقشت تجربة الخصخصة في دول العالم المختلفة بما في ذلك إفريقيا وأمريكا اللاتينية ودول أوروبا الاشتراكية ودول مجموعة الاتحاد السوفيتي وأوروبا الغربية. ومعظم هذه الدراسات تعطي نتائج مختلفة، حيث نجد أن عملية الخصخصة عملت على تحسين كفاءة الإنتاج، إلا أنه، بالمقابل، أدت إلى رفع الأسعار، فضلاً عن وجود تجارب فاشلة في بعض الطرق المستخدمة لنقل الملكية للقطاع الخاص. فعلى سبيل المثال، هناك دراسات بحثت حجم الخصخصة وتجربتها في بعض الدول الإفريقية، مثل دراسة بينل (Bennel, 1997: 11:1785-1803) والتي أوضحت أن هناك الكثير من العقبات السياسية والاقتصادية واجهت عملية الخصخصة، إلا أن الدول ما زالت مستمرة في برامجها في هذا المجال، وسيستمر هذا الاتجاه للفترة القادمة. وتحدّث دراسة لي

ورولزيل (Li and Rozelle, 2000:23: 24-252) عن تجربة **الشخصنة** في الصين في ما يخص الصناعات الريفية، حيث بيّنت أن ما يزيد على نصف المنشآت المملوكة للحكومات المحلية تم تحويل ملكيتها للقطاع الخاص بصورة جزئية أو كلية. ويرى أن عملية الشخصنة هذه أدت إلى تحسين الأداء والتحول نحو التكنولوجيا. وبالنسبة لتجربة الشخصنة في ألمانيا الشرقية، أوضحت دراسة هيو (Hau, 1998: 1177-1202) بعد فحص ثلاثة آلاف مشروع تمت خصوصيتها أن هناك قيوداً سياسية تؤثر على طريقة الشخصنة وقراراتها، وليس فقط العامل الاقتصادي.

وبينت دراسات أخرى مثل دراسة ديك وورك (Dyck and Wruck, 1998: 265-299) ودراسة شمنت (Schmidt, 1998: 393-421) نتائج مشابهة، حيث أعطت أهمية كبيرة للطريقة التي تتم بها عملية **الشخصنة**، والأثر السياسي المحدد لذلك. وتنقذ دراسة بيتنجل وأخرون (Pettengill, et al., 1996: 51-69) الطريقة التي تتم بها الشخصنة في روسيا، وذلك عن طريق توزيع شيكات على المواطنين، والتي يمكن تبديلها بأسهم في شركات تمت خصوصيتها.

الفصل الثالث

فلسفة القطاع العام

تمهيد

تغيرت فلسفة القطاع العام والأراء المؤيدة والمعارضة لضرورة وجوده أو التخلص منه خلال النصف الثاني من القرن العشرين بصورة جذرية، حيث نجد أن موجة التأميم التي سادت العديد من دول العالم، بما في ذلك الدول النامية والدول الاشتراكية، وحتى بعض الدول الرأسمالية، عادت لتتراجع وبشدة في الثمانينيات والتسعينيات، ولتسود موجة ما عرف بالشخصية، وبيع القطاع العام الهدف للربح لمستثمرين محليين وأجانب. وتعد هذه القضية من أكثر القضايا الاقتصادية والسياسية جدلاً مع نهاية القرن العشرين، وبداية قرن جديد.

وعليه، يمكن القول أن الفكر السياسي والإداري لفهم القطاع العام لقي ترحيباً شديداً تحت تأثير الفكر الاشتراكي، وكان المعلول عليه في خلق نظام اقتصادي متماسك ومتظاهر بعيد الاستقلال، ثم تعرض لانتكasa شديدة، وتحت تأثير انهيار منظومة الدول الاشتراكية، حيث عزى ذلك إلى الفشل الاقتصادي الشديد المتمثل في فشل القطاع العام، والذي يرجع أساساً إلى تعثر النظام السياسي لتلك الدول، وعدم توفر الحوافز لإدارته بطريقة سلية ومرجحة. ومن الطريق في هذا المقام، أن نجد قيام بعض الدول بتأميم بعض الأعمال التي كانت مملوكة لشركات مساهمة خاصة، مثل المنشآت المالية، وتوليد وتوزيع الكهرباء والمياه، وشركات الاتصالات في السبعينيات، لتعود بعد ذلك بربع قرن وتعمل على خصخصة هذه المنشآت نفسها التي عملت على تأميمها سابقاً. ومن أمثلة ذلك، عملية تأميم شركات الاتصالات، ومن ثم إعادة خصخصتها في بعض دول أمريكا اللاتينية. وعليه، فإن هذا الجزء سيخصص لمناقشة هذه القضية مع التعرض لأمثلة من الأدبيات والبحوث التي تناقض هذه القضية. وسيتم تنظيم هذا الفصل في جزأين، يتعلق الجزء الأول بالحديث عن الآراء المؤيدة للقطاع العام، في حين سيخصص الجزء الثاني للحديث عن الآراء المعارضة للقطاع العام.

الآراء المؤيدة للقطاع العام

تتراوح الآراء والأسباب المؤيدة لوجود قطاع عام بين أسباب سياسية ومرتبطة بالاستقلال أو التحرر الوطني، أو أسباب اقتصادية، أو مالية وإدارية، أو قانونية، أو لغرض تحقيق أهداف اجتماعية، ويمكن إيجاز أهم هذه الآراء على النحو التالي:

أولاً: تكملة للتحرر السياسي والوطني: نظر العديد من السياسيين لفكرة تكوين قطاع عام حكومي، على أنه تكملة لمرحلة الانعتاق من الاستعمار، وهو خطوة مفصلية للتخلص من التبعية الاقتصادية، وعليه كان الحماس لذلك باعتباره جزءاً من مرحلة التحرر الوطني ومكملاً له. في بعض الدول عملت على تأميم ممتلكات كانت مملوكة لرعايا الدولة المستعمرة الراحلين.

ثانياً: السيطرة على قطاعات مهمة وإستراتيجية: هناك من الساسة والاقتصاديين ما يرى أن القطاعات الاستراتيجية والمهمة في الاقتصاد الوطني مثل القطاع المالي، والصناعات الثقيلة، والبنية التحتية، يجب أن تكون مملوكة للدولة لأسباب عددة. ولا يرى من الحكم تركها لعوامل السوق أو للقطاع الخاص، الذي، غالباً، ما يكون ضعيفاً وغير قادر على تجديد الاستثمارات المطلوبة لإدارة هذه القطاعات.

ثالثاً: خسارة أسعار منخفضة لخدمات وسلع أساسية: إن تحول قطاعات مهمة إلى القطاع الخاص، يعني ارتفاع أسعار الخدمات والسلع الأساسية وضياع دور الحكومة في التأثير على الأسعار. وطالما أن الخدمات الأساسية تمثل الفئات الفقيرة من المجتمع بصورة رئيسية، فإن نقل هذه القطاعات للقطاع الخاص قد يخلق معارضه شعبية من الفئات الأكثر تضرراً، الأمر الذي يمس بالاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة. ومن الصعب في الكثير من الأحيان أن يستطيع القطاع الخاص توفير هذه السلع والخدمات السياسية بالأسعار نفسها التي يمكن أن يقدمها القطاع العام، الأمر الذي سيجر الدولة على تقديم دعم لهذه الأسعار من موازناتها العامة.

رابعاً: فشل القطاع الخاص في القيام بدوره في العديد من الدول، وفي الكثير من القطاعات. ويرى الكثير من الاقتصاديين والساسة، أن الحكومة ما كانت لتتدخل، لو أن القطاع الخاص أثبت وجوده، حيث كان التدخل هو رد فعل لفشل القطاع الخاص في تجميع الاستثمارات المطلوبة، وخاصة في القطاعات التي تحتاج إلى استثمارات طويلة الأجل، وتعطي مردوداً بعد فترة طويلة من إنشاء هذه المشاريع.

خامساً: إن الملكية يجب أن لا تشكل عائقاً في كفاءة نشاط الأعمال، طالما استخدمت أساليب إدارية ناجعة في إدارة نشاط الأعمال الحكومي، وطالما منح نوع من الاستقلال

الإداري، وتم إبعاده عن الفساد المالي لرجال الدولة، أو ببرورقراطية الحكومة. ويتساءلون لماذا لا تتم إدارة منشآت القطاع العام بطريقة تجارية وبالطريقة نفسها التي يفترض أن يديرها القطاع الخاص؟ ولماذا تكون ملكية الوحدة الاقتصادية عقبة في إدارتها بطريقة سليمة؟

سادساً: يمكن أن يشكل نجاح القطاع العام في توفير مورد مالي أساسى، تفوق أهميته الضرائب المباشرة التي تجمعها معظم الدول النامية، حيث أن الهدف الرئيس للحكومة، بصورة عامة، لامتلاك قطاع عام هو توفير الأموال لتمويل خدمات الدولة، وتشجيع النمو الاقتصادي.

سابعاً: تبديل احتكار عام باحتكار خاص: إن خصخصة بعض النشاطات الاحتكارية مثل مشاريع المياه والغاز والكهرباء والمواصلات والاتصالات، لا تعنى في نظر العديد من السياسيين، أكثر من تبديل احتكار تملكه الحكومة، باحتكار آخر يملكه قطاع خاص. وعليه، يرون أن الأساس هو الكفاءة الإدارية وليس من يملك الاحتكار. وهم يرون أن الاحتكارات يجب أن تكون مملوكة للدولة وليس للقطاع الخاص، لضمان الرقابة على الأسعار، والتدخل في تلك الأنشطة بصورة تضمن تقديمها للفئات والمناطق الجغرافية كافة بدون النظر إلى عامل التكلفة.

ثامناً: الحاجة إلى رقابة صارمة على قطاعات معينة: تعد خصخصة العديد من القطاعات وتركها للقطاع الخاص مرحلة أولى، يجب أن تتبعها مرحلة المتابعة والرقابة. وهي لذلك تتطلب تشريعات رقابية صارمة لمراقبة جودة الخدمة والأسعار. فعلى سبيل المثال، لا يمكن ترك قطاعات مثل قطاع المنافع والاتصالات، بما في ذلك الكهرباء والمياه والغاز والاتصالات وسكك الحديد، للسوق والمنافسة. فهذه الأنشطة تديرها شركة أو مؤسسة تمنح امتيازاً منفذاً لتقديم هذه الخدمات. ويطلب ذلك رقابة قانونية وإدارية مستمرة على عملها وأسعارها. غالباً ما يكون ذلك صعباً في الكثير من الدول النامية التي تعاني أصلاً من الترهل والفساد الإداري. وبصورة عامة، وعند المقارنة بين القطاعين العام والخاص، فإن هناك حاجة لرقابة وتنظيم القطاع الخاص، وذلك لضمان عدم فشل آليات السوق في الموارنة بين الأهداف المرجوة (Willing, 1993: 155-180).

الآراء المعارضة للقطاع العام

إن هناك العديد من الآراء المعارضة لوجود قطاع عام كبير مملوك للدولة. وقد تزايدت وجهات النظر المعارضة وتعززت حججهم، بعد الفشل الذريع الذي مني به القطاع الحكومي

في كل من الدول الاشتراكية وبعض الدول الفقيرة والنامية التي تبنت توجهات اشتراكية، وعملت على خلق قطاع عام كبير لغرض تعزيز اقتصادها. ويمكن تلخيص وجهات النظر المعارضة لوجود قطاع أعمال مملوك للحكومة على النحو التالي:

أولاً: غياب الحافز المادي على المستوى الشخصي للعاملين والإدارة: وبعد هذا السبب الأول لفشل تجربة القطاع العام في دول ما عرف بالمنظومة الاشتراكية. وهي الفكرة الأولى التي يدافع بها المناهضون للقطاع العام الحكومي، علاوة على صعوبة تطبيق نظام للرقابة على العمل في القطاع العام، وتقييم أداء العاملين به، وربطه بنظام حواجز إنتاجية مناسب.

ثانياً: إن فشل وخسارة قطاع الأعمال الحكومي يستنزف اقتصاد الدولة بصورة كبيرة. فقد أوضحت دراسة للبنك الدولي (Private Sector Development, 1995) أن مجمل خسارة القطاع الحكومي في بعض الدول الفقيرة، وخاصة بعض الدول الإفريقية تصل إلى حوالي ٨٪ من ناتج الدخل القومي لتلك الدول. وتمتصن خسارة قطاع الأعمال الحكومي معظم المدخرات المحلية لدول الساحل الإفريقي. وعليه، ترى وجهة النظر هذه أن قيام قطاع عام حكومي فاشل لا يعمل فقط على إضاعة ملايين الدولارات المستثمرة في القطاع، وإنما تمتد لتتشكل نزيفاً دائماً من الخسارة السنوية، والتي يجري تمويلها من موازنة الحكومة وتخلق عبئاً متزايداً على الحكومة.

ثالثاً: صعوبة تصفية القطاع العام الحكومي في حالة فشله، أو عدم تحقيق عائد يبرر بقاءه واستمراره، نظراً لمقاومة العمال والرأي العام، الذي يعتقد أنه لا ضرر من وجود قطاع عام يقدم خدمات وسلعاً مدعومة، أو تباع بأسعار أقل من تكلفتها، حيث ينظر الكثير إلى خسارة القطاع العام، باعتباره دعماً للفئات الفقيرة، بدون التمييز في ما إذا كانت الخسارة ناتجة عن سوء إدارة ونقص في الكفاءة، أو سرقة المال العام، وبين إرجاع الخسارة للحاجة لبيع السلع والخدمات للجمهور بأسعار أقل من تكلفتها، حيث تختلط قضية الكفاءة مع مفهوم الدعم الاجتماعي للأسعار.

رابعاً: الحاجة إلى مخصصات ضخمة سنوية لتجديد استثمارات القطاع العام، وأصوله، وهو ما يخلق عبئاً إضافياً على موازنة الحكومات، خاصة في الدول النامية، والتي تجد صعوبة في تغطية النفقات الجارية للموازنة العامة، حيث هناك حاجة لتحديث أصول القطاع العام لجعله قادر على المنافسة وتقديم خدمات وسلع بتكلفة أقل، وبجودة أعلى، وهو ما يتطلب توسيعاً استثمارياً، وتحديثاً في الأصول بصورة مستمرة. حيث لا توجد احتياطيات متراكمة من الأرباح الحقيقة كما هو الحال في القطاع الخاص، فإن العبء في حالة القطاع العام يلقى على الموازنة العامة، والتي تجد صعوبة في تبديل مخصصات الأموال المطلوبة للتتوسيع والتحديث.

خامساً: غياب وجود مقاييس لكفاءة العمل في القطاع العام، بما في ذلك معيار تحقيق الربح، أو العائد على الاستثمار السنوي، وغياب حافز تحقيق أقصى قدر ممكن من الربح يحول القطاع العام إلى وحدة اقتصادية تعمل بدون كفاءة إنتاجية أو رقابة مالية أو إدارية، حيث يصعب تقييم أدائها، أو أداء العاملين بها، ما يتسبب بغياب حافز العمل عند العمال والإدارة على حد سواء.

سادساً: هناك خوف من أن يتحول القطاع العام إلى مكان لامتصاص البطالة بصورة مقنعة، وبالتالي، تصبح إنتاجية العامل على المستوى الوطني في حدتها الأدنى، حيث نجد أن الدافع الأساسي لخلق قطاع أعمال مملوك للحكومة، كان يهدف، بالدرجة الأولى، في معظم الدول النامية، لاستيعاب أكبر قدر ممكن من العمالة العاطلة عن العمل، الأمر الذي دفع أصحاب القرار بعدم استخدام التكنولوجيا المتقدمة عند تحرير المستوى الفني لنشاطات الأعمال، وهو ما انعكس سلباً على إنتاجية وكفاءة قطاع الأعمال الحكومي في معظم الدول، حيث أن شعار استيعاب أقصى قدر ممكن من العمالة يشكل سلاحاً ذا حدين، وقد ينقلب سلباً على كفاءة المشروع ومقدراته على الاستثمارية.

سابعاً: إن انتشار الشركات المتعددة الجنسيات والتي تعمل على نقل التكنولوجيا من الشركة الأم في الدول المتقدمة للشركات التابعة في الدول النامية، يبرر فكرة ومفهوم القطاع الخاص الذي سيكون قادراً على عمل الارتباطات المطلوبة. وتعد ظاهرة انتشار عملية الاستثمار الأجنبي المباشر من أهم الظواهر التي يعول عليها لتحقيق تقدم اقتصادي وتكنولوجي في الدول النامية. وهي ظاهرة قد ازدهرت في العقود الأخيرتين. فقد قامت حوالي ٦٠ ألف شركة قابضة بتأسيس علاقة مع حوالي نصف مليون شركة أجنبية في الدول النامية حسب تقرير هيئة الأمم المتحدة للتطور الاستثمار العالمي (UN, 1999).

ثامناً: غياب آليات السوق التي يمكن أن تشكل البوصلة التي تعمل على توجيهه قطاعات الأعمال. إن ضعف القطاع الخاص يعني عدم وجود آلية سوق تعمل على توجيهه الأنشطة والاستثمارات، حيث أن توجهات القطاع العام تحكمها آليات سياسية واجتماعية وليس اقتصادية.

تاسعاً: البيروقراطية الحكومية التي تشكل عائقاً قوياً في إدارة القطاع العام، حيث يخضع القطاع العام، عادة، لمؤسسات إشراف مركزية تعمل على الرقابة على الأعمال الحكومية وتنسيطه على موازنته وخططه، ما يجعله عاجزاً عن النمو والتطور وتحديث أصوله، وتجديد السياسات البيعية والتمويلية والإدارية والإنتاجية، حتى مع توفر إدارات ذات كفاءة على مستوى المنشآت والمشاريع.

عاشرأً: التجربة العملية التي أثبتت فشل العديد من المشروعات العامة في الكثير من دول

العالم. لقد أثبتت التجارب التي مرت بها شركات القطاع العام في العديد من الدول فشل هذا القطاع في العمل على تغطية نفقاته من إيرادات. فعلى سبيل المثال، نجد أن إيرادات هذه الأنشطة المملوكة ملكية عامة في قطاعات المياه والكهرباء والغاز لا تغطي تكلفتها، الأمر الذي دفع هذه الدول إلى خصخصة هذا القطاعات في حوالي ٢٥ من الدول النامية في أمريكا اللاتينية، وأسيا، وأوروبا الشرقية بقيمة ٦١ بليون دولار من الفترة ما بين ١٩٨٨ و ١٩٩٢ (تقرير التنمية الدولي، ١٩٩٤).

الباب الثاني

النظام الاقتصادي في فلسطين

سنسعى في هذا الباب إلى التعريف بالنظام الاقتصادي الفلسطيني، وخصائصه العامة، ومكوناته من القطاعات المختلفة، وأهمية كل منها ومدى مساهمتها في الناتج المحلي. وسينظم هذا الباب في ثلاثة فصول. يخصص الفصل الأول لمناقشة خصائص النظام الاقتصادي الفلسطيني كما هو حالياً ومشاكله، والصعوبات التي يواجهها في عملية تطويره ونموه.

وسيفرد كل من الفصلين الثاني والثالث من هذا الباب لمناقشة القطاعات المختلفة المشكلة لإجمالي الناتج الفلسطيني، حيث سيخصص الفصل الثاني للقطاعات الصناعية والزراعية والتجارية، في حين سيخصص الفصل الثالث لمناقشة قطاعي الإسكان والخدمات، بما في ذلك القطاع المالي والسياحة والاتصالات، والطاقة والكهرباء والمياه والمواصلات. وعند الحديث عن كل قطاع، سيتم التعريف به، وتبيان أهميته ومدى مساهمته في الدخل القومي، وفي توظيف العمالة، مع مناقشة أهم خصائصه، والمشاكل التي يواجهها كل قطاع.



الفصل الرابع

خصائص النظام الاقتصادي في فلسطين

ما زال القطاع الاقتصادي في فلسطين وبعد مرور ست سنوات على قيام السلطة الفلسطينية يرزح تحت عبء الحصار والتبعية الكاملة التي تفرضها سلطات الاحتلال، ولم يشهد أي تحول حقيقي تجاه الاستقلال أو الانفصال عن الدولة المحتلة. وربما يرجع هذا أساساً إلى طبيعة الاتفاقية السياسية والاقتصادية المجنفة، والمشهد السياسي المرتبط بها، حيث شكل ذلك العقبة الأساسية أمام إحداث نقلة نوعية في الاقتصاد الفلسطيني.

وقد شهد الاقتصاد الفلسطيني قبل اندلاع انتفاضة الأقصى بعض التطورات الإيجابية، وإن كانت غير كافية لاعتبارها خطوة مفصلية نحو الانعتاق من اقتصاد دولة الاحتلال. ويرجع ذلك التقدم النسبي إلى زيادة الإيرادات من الضرائب غير المباشرة التي تضاعفت مرات عدة خلال الفترة، وحصول السلطة الفلسطينية على عوائد الجمارك التي لم تكن تحول للشعب الفلسطيني قبل ذلك. وكذلك إلى وجود مساعدات ومنح تصل إلى إجمالي النفقات التطويرية. وعليه، يمكن القول أنه على الرغم من قيد الاحتلال، فإن هناك تطوراً نسبياً حدث للاقتصاد الفلسطيني، وتشكلت فيه خصائص معينة بعضها إيجابي والآخر سلبي، ويمكن تلخيص أهم الخصائص التي تميز الاقتصاد الفلسطيني على النحو التالي:

أولاً: تطور الوضع الاقتصادي بصورة جزئية

على الرغم من الوضع السياسي والأمني، وعلى الرغم، كذلك، من عدم وجود مصادر وثروات طبيعية، فإن الوضع الاقتصادي، بصورة عامة، مقاساً بالدخل القومي، ووفقاً لدليل التنمية البشرية، يبقى في حدود المقبول، باعتبار فلسطين إحدى الدول النامية. أي أنها تتنمي وفقاً لدليل التنمية البشرية إلى مستوى تنموي متوسط بمقاييس ٧٠٠، مقارنة

بالقياس المتوسط المعياري وهو ٦٦٢ .. وكان ترتيبها حسب دليل التنمية البشرية ١٠٠ من بين ١٧٥ دولة وفق مقياس هيئة الأمم المتحدة، حيث نجد أن ترتيب فلسطين هو ١١٥ من بين ١٧٥ دولة من حيث نصيب الفرد من الناتج المحلي، وفي دليل التحصيل العلمي تحل الترتيب ٩٤ ضمن ١٧٥، وتحتل الترتيب ٧٤ من بين ١٧٥ من حيث العمر المتوقع عند الولادة، وتحتل الترتيب ٩٦ بين ١٤٤ وفقاً لدليل التنمية المرتبط بالنوع الاجتماعي. وهي بذلك تأتي قبل مصر والمغرب واليمن والسودان، في حين تأتي بعد الكويت والبحرين وقطر والإمارات ولبنان وال Saudia على سبيل المثال (تقرير التنمية البشرية لفلسطين، ٢٠٠٠). وبصورة عامة، فإن دليل التنمية البشرية يضم مقياس الدخل، ومتوسط العمر، ومعدل التحصيل العلمي. وتشكل الأسر التي تقع تحت خط الفقر حوالي ٢٢٪ من مجموع الأسر الفلسطينية، وذلك على أساس ٤٦٠ دولاراً لدخل أسرة تتكون من ستة أفراد (تقرير الفقر، فلسطين، ١٩٩٨).

علاوة على ذلك، فإن هناك تطوراً جزئياً خلال السنوات العشر الماضية مقارنة بالفترات السابقة ومنذ سنة ١٩٦٧، في نمو كل من الناتج المحلي والدخل القومي للاقتصاد الفلسطيني، كما هو موضح في الجدول رقم ١.

الجدول رقم ١

تطور قيمة الناتج المحلي والدخل القومي الفلسطيني من سنة ١٩٦٨ إلى سنة ٢٠٠٠ بـمليون دولار

الناتج القومي	الناتج المحلي	السنة
٤٥٠	٤٤٥	١٩٦٨
١٤٣٩	١٠٧١	١٩٨٠
٢٩٧٤	٢١٧٠	١٩٩٠
٣٢٣٤	٢٢٣٨	١٩٩٢
٤٢٣٥	٣٥٧٤	١٩٩٥
٤٦٠٠	٤١٧٠	١٩٩٧
٥٦١٧	٤٦٧٠	١٩٩٨
٦١٢٥	٤٤٦٤	١٩٩٩
٦٤٩٢	٥٢٥١	٢٠٠٠

المصدر: (Sabri, 1994, PMA, 2001)

يتضح من الجدول السابق أن إجمالي الدخل القومي ارتفع من ٤٥٠ مليون دولار في سنة ١٩٦٨ إلى ١٤٣٩ مليون دولار في سنة ١٩٨٠، ثم زاد إلى حوالي ٢٩٧٤ مليون دولار في سنة ١٩٩٠، في حين قفز إلى ٤٦٠٠ مليون دولار في سنة ١٩٩٧، ووصل في سنة ٢٠٠٠ إلى ٦٤٩٢ مليون دولار، ما يعني أن نصيب الفرد من الناتج المحلي وصل في سنة ٢٠٠٠ إلى حوالي ٢١٠٠ دولار. ومن المتوقع أن ينخفض إجمالي الدخل القومي في نهاية سنة ٢٠٠١، بسبب الوضع السياسي القائم. وينطبق الأمر نفسه على ناتج الدخل المحلي، والذي زاد من ٤٤٥ مليون دولار في سنة ١٩٦٨ إلى حوالي ١٠٧١ مليون دولار في سنة ١٩٨٠، في حين ارتفع إلى ٢١٧٠ مليون دولار في سنة ١٩٩٠، ثم وصل إلى ٤٦٧٠ مليون دولار في سنة ١٩٩٨، وكانت القيمة الإجمالية للناتج المحلي للاقتصاد الفلسطيني في سنة ٢٠٠٠ حوالي ٥٢٥١ مليون دولار، ومن المنتظر أن ينخفض في سنة ٢٠٠١ بسبب الحصار والإغلاقات التي تفرضها دولة الاحتلال (Sabri, 1994 , PMA, 1999).

ثانياً: تنوع مكونات الناتج المحلي

هناك تنوع في مكونات الناتج المحلي وعدم وجود نشاط ممیز، يمكن اعتباره أو التعويل عليه لتطوير النظام الاقتصادي الفلسطيني. فبصورة عامة، فإن مكونات الاقتصاد الفلسطيني تمثل في العديد من القطاعات، كما يظهر في الجدول رقم ٢. ومن النظر إلى مكونات الناتج المحلي حسب النشاط الاقتصادي في فلسطين، يتضح أن أهم البنود النسبية المكونة للناتج المحلي للاقتصاد الفلسطيني هو قطاع الخدمات، حيث بلغت مساهمه ما يزيد على الـ٦٠٠ مليون دولار لسنة ٢٠٠٠، والذي يضم كلاً من أنشطة المواصلات وبيع العقارات والإيجارات وأنشطة اجتماعية وترفيهية، وأنشطة المطاعم والفنادق، وأنشطة التعليم الخاصة، وأنشطة المنشآت العاملة في الصحة، والعمل الاجتماعي. وهناك ارتفاع في مساهمة كل من قطاع التعليم والصحة، حيث زادت مساهمة قطاع التعليم من ١٣ مليون دولار في سنة ١٩٩٥ إلى ٢٥٠ مليون دولار في سنة ٢٠٠٠، وزادت مساهمة قطاع الصحة من ١٦ مليون دولار في سنة ١٩٩٥ إلى ١٤٨ مليون دولار في سنة ٢٠٠٠. وعليه، يمكن القول أن الاقتصاد الفلسطيني، هو اقتصاد خدمي.

الجدول رقم ٢

**مكونات الناتج المحلي الإجمالي حسب النشاط الاقتصادي في فلسطين
(١٩٩٥ - ٢٠٠٠) بـ١٠٠ مليون دولار**

النشاط الاقتصادي	١٩٩٥	٢٠٠٠
الزراعة وصيد الأسماك	٤٠٥,٢	٣٣٩,٢
التعدين واستغلال المحاجر	٣٢,١	٣٠,٥
الصناعة التحويلية	٥٤٠,٦	٨٦٠,٨
إمدادات المياه والكهرباء	٤٢,٨	٧٤,٤
الإنشاءات	٢٩٢,١	٦٣٠,١
تجارة الجملة والتجزئة	٥٠٩,٨	٥٥٦,٧
النقل	١٥٠,٣	٢٢٧,٣
الوساطة المالية	٦١,٢	١٥٩,٥
الخدمات	٦٨٨,٤	١٠٤٠,٦
الادارة العامة والدفاع	-	٤٨٩,٢
الخدمات المنزلية	٥,٦	٧,٨
الشركات المملوكة للحكومة	-	١٧٣,٣
الرسوم الجمركية	٥٧,٠	٣٨٢,٤
صافي ضريبة القيمة المضافة على الواردات	٢٠٥,٧	٤٠٢,٥
ناقص: خدمات الوساطة المالية	٣٥,٨٤-	١٢٣,٢-
الناتج المحلي الإجمالي	٣٥٧٤,٩	٥٢٥١,٢

المصدر: التقرير السنوي السادس، سلطة النقد، الفلسطينية ٢٠٠٠.

ويلي ذلك من حيث الأهمية قطاع الصناعة الذي يضم كلاً من التعدين، والصناعة التحويلية والمياه والكهرباء، والذي بلغت قيمة مساهمته في سنة ٢٠٠٠ حوالي ٩٦٦ مليون دولار. ونجد أن مساهمته قد زادت خلال خمس سنوات بحوالي ١٥٨٪. وينطبق الأمر على قطاع إنشاءات الذي تضاعفت قيمته خلال الفترة ما بين ١٩٩٥ و ٢٠٠٠ ، لتصل إلى حوالي ٦٣٠ مليون دولار، فيما بلغت مساهمة الشركات المملوكة للحكومة حوالي ١٧٣ مليون دولار في سنة ٢٠٠٠، أي بنسبة ٣٪ من مجموع الناتج المحلي، وهي نسبة ضئيلة،

وربما ترجع القيمة المتدنية لمساهمة شركات الحكومة إلى عدم التحديد الدقيق للشركات التي تمتلكها.

ثالثاً: التفوق النسبي في مؤشرات التعليم والصحة مقارنة بالدول متوسطة الدخل

بالنظر إلى مؤشرات التعليم والصحة، نجد أن الاقتصاد الفلسطيني يسجل ميزة في متفوقتين نسبياً عند مقارنتها بدول من المستوى نفسه في الدخل القومي، حيث نجد أن العمر المتوقع عند الولادة يصل إلى حوالي ٧٢ سنة، وهي أعلى من مستوى الأردن ولبنان وسوريا ومصر في هذا المجال. وينطبق الأمر نفسه على مقاييس التعليم، حيث نجد أن معدل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين يصل إلى ٨٦٪، وكذلك تصل نسبة القيد الإجمالي في التعليم الأساسي والثانوي والعالي معاً إلى ٧٢٪. وتبلغ نسبة الأسر المالكة لبيوتها حوالي ٧٨٪، ونسبة الأسر التي تملك أجهزة تلفزيون حوالى ٨٥٪ (دليل التنمية البشرية لفلسطين، ٢٠٠٠). كما أن معدلات وفيات الرضع والأطفال منخفضة مقارنة بالدول من المستوى نفسه، حيث نجد أن معدل وفيات الرضع وصلت إلى ٢٨ لكل ألف، وهي نسبة أقل من معظم الدول العربية، حيث تصل في مصر إلى ٥٤، وفي ليبيا ٥٦، والمغرب ٥١، والسودان ٧١، ولبنان ٢٩. ولا يعني ذلك أن هناك تقدماً كبيراً في المجال الصحي، إنما هو تقدم نسبي، حيث ما زالت هناك ٢٧٧ قرية في فلسطين يسكنها ١٤٪ من السكان لا يوجد بها مركز صحي، ويوجد فقط ١٢ طبيباً لكل عشرة آلاف نسمة (الدويني، ٢٠٠٠).

رابعاً: تزايد العجز في الميزان التجاري

من العوامل السلبية الذي يعني منها الاقتصاد الفلسطيني هو تزايد العجز في الميزان التجاري خلال الفترة ما بين ١٩٩٢ وسنة ١٩٩٨ كما هو موضح في الجدول رقم ٣. ويرجع ذلك إلى زيادة الواردات من السلع من دولة الاحتلال، والتي تتم بدون قيود، وبدون تحصيل رسوم جمركية بسبب قيود البروتوكول الاقتصادي الموقع في باريس.

جدول رقم ٣

العجز التجاري للسلطة الفلسطينية من سنة ١٩٩٢ إلى ١٩٩٨ العجز التجاري

السنة	الصادر	الوارد	العجز التجاري
١٩٩٢	٢٩٢	١٢٦٠	٩٦٨
١٩٩٣	٢٤٢	١١٧٣	٩٣١
١٩٩٤	٢٤٣	١٠٧٥	٨٣٢
١٩٩٥	٤١٤	١٧٨٠	١٣٦٦
١٩٩٦	٤٥٠	٢١٢٣	١٦٧٣
١٩٩٧	٧٤٨	٢٠٠٠	١٢٥٢
١٩٩٨	-	-	١٣٩٤

المصدر: الأونكتاد، ١٩٩٨ و ١٩٩٩ و World Bank، ١٩٩٩

وقد زادت الواردات الفلسطينية من ١٢٦٠ مليون دولار في سنة ١٩٩٢ إلى ٢٠٠٠ مليون في سنة ١٩٩٧، الأمر الذي أدى إلى تضاعف العجز التجاري خلال الفترة نفسها، وارتفاع العجز التجاري في السنوات التالية. إن زيادة العجز التجاري المستمرة تعني زيادة التدفقات النقدية الخارجة من مناطق السلطة، الأمر الذي يولد ضغطاً على العملة الوطنية في حالة وجودها، وكذلك على سعر الصرف المتوقع سواء أكان سعر الصرف ثابتاً أم متغيراً. خاصة أن نسبة الواردات الفلسطينية وصلت إلى ما يزيد على نصف الناتج المحلي، وبلغت نسبة العجز التجاري في سنة ١٩٩٨ إلى ٤٤٪ من قيمة الناتج المحلي لسنة نفسها (UN, 2001).

وعليه، فإن هناك حاجة لتخفيض نسبة العجز التجاري قبل المضي قدماً في إصدار عملة وطنية. وهناك من لا يعتبر العجز التجاري مشكلة ضمن الاقتصاد الفلسطيني، حيث أن الجزء الكبير من وجود الانحراف لصالح الواردات يعود إلى وجود منح ومساعدات تستثمر في استيراد متطلبات ومواد مطلوبة للبنية التحتية، إضافة إلى أن حوالي ٢٩٪ من الواردات تتعلق بالمواد الخام المطلوبة للتصنيع، وهناك ١٠٪ منتجات زراعية، و٣٦٪ من مجموع الإيرادات خاصة بالبضائع الاستثمارية الصناعية، بينما تقتصر حصة البضائع الصناعية على ٢٥٪ (UN, 2000). وعلى الرغم من هذه التفسيرات فإن هناك حاجة لتخفيض الواردات خاصة القادمة من دولة الاحتلال، حيث أن نسبة كبيرة من هذه

الواردات لها سلع بديلة محلية، وأن نسبة الصادرات إلى الواردات لبعض مجموعات البضائع تتجاوز المتوسط (UN, 2000).

خامساً: زيادة العجز في ميزان الحساب الجاري من سنة لأخرى

إضافة إلى التزايد المستمر في العجز التجاري، فإن هناك تزايداً آخر في ميزان الحساب الجاري، نظراً للتناقض صافي الخدمات، خلال السنوات السابقة، ثم التحول لوجود عجز في ميزان الخدمات ليضاف لعجز السلع المتزايد، كما يظهر في الجدول رقم ٤، حيث يظهر الجدول تزايداً في العجز في الحساب الجاري، الذي ارتفع من ٢٤٠ مليون دولار في سنة ١٩٩٣، إلى ١٣١٦ مليون دولار في سنة ١٩٩٩. وتشكل هذه القيمة نسبة كبيرة من الناتج المحلي تصل إلى ٢٨٪ لسنة ١٩٩٩، وتعد هذه النسبة من أعلى النسب بين دول العالم المائة في الناتج القومي.

جدول رقم ٤

العجز في الحساب الجاري من سنة ١٩٩٢ إلى ١٩٩٩ بـالملايين دولار

البند	١٩٩٩	١٩٩٧	١٩٩٥	١٩٩٣
ميزان السلع (تجاري)	١٣٩٤-	١٢٥٢-	١١٨٧-	٩٠٢-
الخدمات (صافي)	٢٦٩ -	١٥٦	١٠٠	٣٦٦
التحويلات	٣٤٧	٣٥١	٦١٣	٢٩٦
الحساب الجاري	١٣١٦-	٧٤٥ -	٤٧٤-	٢٤٠ -

المصدر: بناء على بيانات سلطة النقد الفلسطينية ١٩٩٧-٢٠٠٠، UN, 2001.

سادساً: انتظام معظم نشاط الأعمال في وحدات اقتصادية صغيرة

من النظر إلى طبيعة الوحدات الاقتصادية التي ينتمي إليها النشاط الاقتصادي الفلسطيني من حيث حجمها أو رأس المال، نجد غياب الوحدات الاقتصادية الكبيرة من حيث حجم الإنتاج، أو المبيعات أو عدد العمال، أو رأس المال المستثمر. فمعظم النشاط الاقتصادي ينتمي إلى منشآت يصل متوسط عدد العاملين فيها إلى خمسة. ويبلغ متوسط قيمة رأس المال الفعلي بأقل من أربعين ألف دولار، وهي في معظمها تعد مشروعات صغيرة.

ويقوم معظم نشاط الأعمال ضمن الاقتصاد الفلسطيني في منشآت أعمال فردية أو شركات عادية أو شركات مساهمة خاصة. في حين ينحصر عدد شركات المساهمة العامة في ٧٢ شركة، تضم منشآت مالية وخدمية وبعض المنشآت الصناعية. ويوجد بالمقابل هناك خمسة آلاف شركة مساهمة خاصة، و٥٠٠ شركة عادية حسب إحصاء مراقب الشركات (٢٠٠١). وتبلغ عدد المنشآت الفردية حوالي ٦٦٤٩ من ما مجموعه ٧٣٧٨ منشأة أعمال، أي أن ٩٠٪ من منشآت الأعمال هي منشآت فردية (الإحصاء الفلسطيني، تقرير المنشآت، ١٩٩٨).

وباستثناء بعض شركات المساهمة التي تعمل في القطاع المالي وقطاع الخدمات مثل البنوك وشركة الاتصالات وشركة الكهرباء، وبعض شركات الاستثمار، فإن رأس المال أي من شركات المساهمة العامة أو الخاصة لا يزيد على عشرة ملايين دولار. وهناك نشاط أعمال يشكل جزءاً رئيساً من الاقتصاد الفلسطيني يعمل ضمن قطاع غير منتظم، يضم بسطات ومحلات وورش وباعة متجلرين، وهي أنشطة غير مسجلة أو مرخصة من جهات حكومية أو بلدية، وهي مشاريع صغيرة، ومرتجلة، وتشترك فيها العمالة النسوية بصورة مهمة. ويشجع الوضع الاقتصادي العام في فلسطين لهذا النوع من النشاط (المالكي وأخرون، ٢٠٠٠).

سابعاً: عدم وجود عملة وطنية

ما زال الاقتصاد الفلسطيني يعمل بثلاث عملات، سواء أكان على مستوى القطاع الخاص أم قطاع الموارنة أم القطاع المالي والبنكي. ويرجع ذلك لعدم إصدار عملة وطنية بسبب طبيعة المرحلة الانتقالية التي يمر بها الوضع السياسي. ويتربّط على عدم وجود عملة وطنية واحدة ظهور العديد من المشاكل، أهمها فقدان الدولة وسائل رسم السياسة النقدية التي يمكن بواسطتها التحكم في بعض الاتجاهات الاقتصادية، علاوة على المشاكل التي ترافق عملية إعداد الموارنة، وإصدارها، وتنفيذ بنودها، وعمل التقارير الدورية الفصلية لمتابعة تنفيذها، حيث يتم استخدام أكثر من عملة في حساب أساس الإيرادات، واستخدام أكثر من عملة في حساب أساس ودفع النفقات، وعدم ثبات معدل الصرف بين العملات الرئيسية الثلاث المستخدمة في تحديد الأسس المستحقة للنفقات والإيرادات بصورة مستمرة، ويومية.

وهناك من يرى أنه يمكن أن يكون لعدم استخدام عملة وطنية بعض المزايا، مثل عدم فرض رقابة على تدفق العملات الأجنبية، والسماح باستخدام ودائع بالعملات الأجنبية في البنوك المحلية، وعدم وجود ضغط على الأرصدة من العملات الأجنبية لحماية العملة الوطنية. وقد يؤدي استخدام عملة وطنية مع وضع سياسي غير مستقر إلى ارتفاع شديد في معدلات التضخم، إذ إنه على الرغم من فترة عدم الاستقرار السياسي التي

شهدنا، فما زالت معدلات التضخم في حدتها الأدنى، حيث انخفضت إلى ٣٪ في سنة ٢٠٠٠ (سلطة النقد الفلسطينية، ٢٠٠١).

ثامناً: الارتفاع النسبي للتحويلات المالية الداخلة لفلسطين

شهدت فترة السلطة الفلسطينية منذ قدمها ارتفاعاً نسبياً في التحويلات المالية الداخلة ترجع أساساً لزيادة المساعدات والمنح المقدمة، حيث ارتفعت التحويلات المالية الداخلة إلى فلسطين، والتي يرجع معظمها لمساهمة تحويلات العاملين في الخارج من ٥٠٠ مليون دولار سنوياً في الثمانينيات (Pash, 1992) إلى حوالي ١٧٠٠ مليون دولار في سنة ١٩٩٧، وهذا يمثل عاملاً إيجابياً، يؤدي إلى زيادة التدفق النقدي الداخلي لسد العجز الكبير في الميزان التجاري من جهة، ويوفر العملة الأجنبية. وساهمت تحويلات العاملين في الخارج بـ ٥٨٥ مليون دولار، وتحويلات المؤسسات الأهلية بـ ٤٣ مليون دولار (صبري، ٢٠٠٠).

تاسعاً: زيادة أهمية القطاع العام في الاقتصاد الفلسطيني

تزايد دور القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني بصورة ملموسة خلال السنوات الخمس الأخيرة. وشمل ذلك زيادة مساهمته في نسبة الإنفاق العام، وحجم العمالة، والتحويلات الخارجية، وفي الناتج المحلي، وفي نسبة التحويلات الخارجية الداخلة، كما هو موضح في الجدول رقم ٥، حيث يتضح أن نسبة مساهمته في العمالة وصلت إلى ٢٢٪ من مجموع القوى العاملة الفلسطينية. ويعمل هؤلاء العاملون في الجهاز الحكومي والمؤسسات التابعة لها، بما في ذلك الأجهزة الأمنية. أما بالنسبة لمساهمة قطاع الأعمال المملوك للحكومة، فما زالت المساهمة محدودة نسبياً. ويعمل القطاع الحكومي على توفير عشرة آلاف فرصة عمل سنوياً، مقابل ثلاثة ألف فرصة عمل يوفرها القطاع الخاص. وبالنسبةدور القطاع العام في الاستثمار والإنفاق والناتج المحلي والتحويلات الخارجية الداخلة، فتعد نسبة كبيرة مقارنة بالدول المشابهة في المستوى الاقتصادي.

جدول رقم ٥

متوسط مساهمة القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص خلال السنوات ١٩٩٥ و ٢٠٠٠

القطاع العام	القطاع الخاص	
%٢٤	%٧٨	الإنفاق
%٢٥	%٧٥	الاستثمار
%٢٠	%٨٠	الناتج المحلي
%٢٤	%٧٨	العمالة
%٦٥	%٣٥	التحويلات الخارجية الداخلة

المصدر: تجميع المؤلف

وإيضاح مدى زيادة مساهمة القطاع العام في إجمالي الإنفاق العام على سبيل المثال، يعرض الجدول رقم ٦ تطور نسبة مساهمة الإنفاق العام في إجمالي الإنفاق الفلسطيني خلال الثلاثين سنة الماضية، ومن سنة ١٩٦٨ وحتى سنة ٢٠٠٠، حيث يتضح أن نسبة الإنفاق العام لم تزد على ٥٪ من مجموع الإنفاق الكلي سنة ١٩٦٨، وبقيمة ٢٧ مليون دولار، لترتفع بعد ذلك إلى ٩٪ في سنة ١٩٨٠، وبقيمة ١٢٧ مليون دولار، ووصلت إلى ١٢٪ في سنة ١٩٩٤. ولكن الارتفاع الحقيقى شهدته السنوات الثلاث الأخيرة، حيث وصلت نسبة الإنفاق العام ما بين ٢٢٪ و٢٠٪، وبقيمة تزيد على ١٢٠ مليون دولار في سنة ٢٠٠٠. ويجب ملاحظة أن الجزء المتضمن الإنفاق العام والمخصص للاستثمار العام جاء من المساعدات الدولية بصورة كلية، ومع ذلك بقى معدل الاستثمار العام على الرغم من المساعدات الدولية أقل من نصف معدل الاستثمار في الدول النامية المشابهة (رووكاردو، ١٩٩٩).

الجدول رقم ٦

**مشاركة القطاع العام في إجمالي الإنفاق ضمن الاقتصاد الفلسطيني
بالمليون دولار (١٩٦٨-٢٠٠٠)**

السنة	الإنفاق الكلي	الإنفاق العام	النسبة
١٩٦٨	٥١٢	٢٧	%٥
١٩٧٠	٧٠٧	٥٠	%٧
١٩٧٥	١١٣٦	٦٢	%٦
١٩٨٠	١٤١٨	١٢٧	%٩
١٩٨٤	١٦٩٤	٢١٧	%١٣
١٩٨٦	١٨٩٤	٢٥٧	%١٤
١٩٩٠	٢٤٤٠	٣٦٦	%١٥
١٩٩٤	٢٣٨٦	٢٩٣	%١٢
١٩٩٥	٣٩٨٣	٥٠٤	%١٣
١٩٩٦	٥٠١٠	٧٨٠	%١٦
١٩٩٨	٥٤٣٥	١٢٠٨	%٢٢
١٩٩٩	٥٩٢٠	١٢٧٣	%٢٢
٢٠٠٠	٦٠٩٣	١٢٢٣	%٢٠

الرجوع: (Sabri, 1994 , PMA, 2001)

عاشرًا: ارتفاع نسبة البطالة الفلسطينية في الفترة الأخيرة

يعد ٤١٪ من السكان الفلسطينيين من عمر ١٥ سنة فأكثر ضمن القرى العاملة، منهم ١٠٪ يعملون كأرباب عمل أو يعملون لحسابهم. وهناك ٥٩٪ من السكان في فلسطين من عمر ١٥ فأكثر ليسوا ضمن قوى العمل، معظمهم من الإناث (Goodfray, 1997). ويعمل جزء كبير من العاملين بدون أجر. ومع قدوم السلطة الفلسطينية، شهدت بعض القطاعات الاقتصادية نمواً محدوداً، الأمر الذي زاد من فرص العمل، علاوة على زيادة عدد العاملين في القطاع الحكومي، والذي تضاعف عدد العاملين فيه مرات عدّة، الأمر الذي عمل على تخفيض نسبة البطالة من ٢٤٪ في سنة ١٩٩٤ إلى ١٠٪ في آخر سنة ٢٠٠٠، حيث بلغ عدد العاملين في قطاعات الاقتصاد الفلسطيني كافة حوالي ٦٠٠,٠٠٠ عامل في حزيران سنة

٢٠٠٠. وبصورة عامة، هناك زيادة سنوية في عدد الذين ينضمون إلى القوى العامة تصل إلى ٥٪ سنويًا. وهذا يعمل على زيادة نسبة البطالة بصورة مستمرة، ما لم تكن هناك زيادة في الاستثمارات توفر فرص عمل جديدة.

ونتيجة للتطورات السياسية، فقد عادت نسبة البطالة لترتفع من جديد، ولتصل إلى ٢٧٪، حيث انخفض عدد العاملين إلى ٤٩٠,٠٠٠ عامل في آذار سنة ٢٠٠١، وزادت نسبة البطالة خلال سنة ٢٠٠١ من ١٠٪ إلى ٢٧٪، علاوة على وجود ٤٪ من عدد العاملين يعملون بصورة جزئية. ويعمل حوالي ٢٠٪ من العاملين الفلسطينيين داخل الخط الأخضر (سلطة النقد الفلسطينية، ٢٠٠١).

وقد تغير توزيع العاملين على القطاعات الفلسطينية خلال العقود الثلاثة الماضية. وبصورة عامة، فإن قطاع الحكومة والخدمات هو القطاع الذي يشغل أكبر نسبة من العاملين، حيث بلغت نسبته في سنة ٢٠٠٠ حوالي ٣٥٪ من مجموع القوى العاملة، في حين عمل القطاع الصناعي على تشغيل ما نسبته ١٥٪، يليه قطاع الإسكان الذي استوعب حوالي ١٤٪ من مجموع القوى العاملة. أما قطاع التجارة والسياحة، فقد استوعب ١٩٪ من مجموع القوى العاملة، في حين استوعب قطاع الاتصالات والمواصلات والنقل ٥٪ من مجموع القوى العاملة، كما هو موضح في الجدول رقم ٧.

الجدول رقم ٧

نسب وعدد العاملين حسب القطاعات ضمن الاقتصاد الفلسطيني لسنة ٢٠٠٠

النسبة	عدد العاملين	
١٥٪		الصناعة التحويلية والتعدين والمحاجر
١٤٪		البناء والتشييد
١٢٪		الزراعة
٥٪		النقل والمواصلات والاتصالات
١٩٪		التجارة والسياحة
٣٥٪		الخدمات والحكومة والقروض الأخرى
١٠٠٪	٦١٠,٠٠٠	المجموع (حزيران ٢٠٠٠)

المراجع: (PMA, 2001)

حادي عشر: ضعف النظام التعاوني

يعلم النظام التعاوني في فلسطين منذ فترة طويلة، حيث سجلت جمعيات تعاونية منذ فترة الانتداب البريطاني ووصلت إلى ٢٤٤ جمعية تعاونية في سنة ١٩٤١ (القطب، ١٩٩٧). وتوجد حالياً العديد من الجمعيات التعاونية بأشكالها كافة سواءً أكانت جمعيات استهلاكية أم إنتاجية أم تسويقية زراعية وخدمية وإسكان، ويصل مجموعها إلى ما يقارب ألف جمعية تعاونية، وبلغ عدد أعضائها ستة وخمسين ألف عضو، إلا أنها ما زالت تساهمن مساهمة محدودة في الاقتصاد الفلسطيني، حيث أن نصفها لا يعمل، ولم تزد قيمة رأس المال المدفوع على ١٨ مليون دينار، ومجموع موجوداتها لا تزيد على ٤٠ مليون دينار (أسطنبولي وعيادات، ١٩٩٥).

وياستثناء قطاع الإسكان التعاوني والذي يشكل نصف القطاع التعاوني، نجد أنه لا توجد أهمية تذكر للتعاونيات الأخرى على الرغم من أن هذا القطاع قد تلقى مساعدات وهبات قدمتها له اللجنة المشتركة في الثمانينيات، وعلى الرغم كذلك، مما تلقاه القطاع التعاوني الزراعي من دعم من مؤسسات أجنبية متخصصة. وربما يتطلب الأمر دراسة مفصلة عن أسباب عدم تطوير التعاونيات، خاصة المتعلقة منها بالتسويق الزراعي، على الرغم مما يمكن أن تلعبه في تنمية قطاع الزراعة لو قدر لها أن تنجح.

ثاني عشر: الحاجة إلى استثمارات كبيرة في مجال البنية التحتية

بالنظر للمستويات الاجتماعية والاقتصادية التي توفرها البنية التحتية في فلسطين، نجد أن هناك قصوراً كبيراً في معظم مجالات البنية التحتية، ويشمل ذلك نقصاً في الطرق المعبدة وفي مياه الشرب والزراعة، ومشاريع الصرف الصحي ومشاريع الكهرباء، حيث نجد أن هناك حاجة إلى استثمارات كبيرة لتمويل المشاريع المطلوبة في هذا المجال. فعلى سبيل المثال، هناك ٢٧٪ من القرى الفلسطينية بحاجة لشبكات كهرباء، و١٠٪ من القرى بدون مياه مزودة بالأنباب، و٦٠٪ من المدن و٩٤٪ من القرى الفلسطينية بدون شبكات صرف صحي منتظمة (هيرغ وأخرون، ١٩٩٤)، علاوة على وجود حاجة ماسة لتطوير شبكة الطرق الفرعية والرئيسية.

وما زالت تكلفة المياه والكهرباء والهاتف تشکل نسبة عالية من موازنة العائلة الفلسطينية، فعلاوة على عدم انتظام هذه الخدمات في العديد من القرى والمدن الفلسطينية، فهي تقدم بسعر عال نتيجة لارتفاع تكلفتها. فعلى سبيل المثال، تبلغ متوسط تكلفة المياه والكهرباء والتدافئة حوالي ٢٠٪ من موازنة العائلة الفلسطينية اللاجئة، و١١٪ من مجموع موازنة العائلة الفلسطينية غير اللاجئة (Sabri and Jabr, 1992: 35-44).

سواءً نتيجة لقيام سلطات الاحتلال خلال سنة ٢٠٠١ بدمير معظم البنية التحتية، ومعظم شبكات الطرق التي تربط المدن الفلسطينية، والعديد من المباني العامة، الأمر الذي يتطلب تخصيص موازنات خاصة تصل إلى مئات ملايين الدولارات لصيانة وتأهيل الطرق والمباني العامة التي تم تدميرها.

ثالث عشر: تزايد الدين العام

يلاحظ زيادة قيمة القروض العامة المتراكمة وعدم وضوح آليات خدمة القروض وسدادها، وعدم عمل المخصصات اللازمة لذلك. كما لا توجد سياسة مالية واضحة لعملية الاقتراض ولا لأهدافها، وعادة ما تأتي المبادرة بإعطاء القروض من الجهة المانحة للقرض وليس العكس. وهناك حاجة لدراسة وضع الدين العام الفلسطيني، سواء من حيث الحجم المسموح به في ضوء قدرة الاقتصاد على خدمته، أم من حيث تعدد الجهات المخولة بابرامه، أو من حيث مجالات استخدامه وعوائده التنموية ومتطلبات خدمته، بما في ذلك سداد الفوائد وأصل الدين. ويظهر الجدول رقم ٨ تزايد حجم القروض من سنة لأخرى، حيث سيصل إلى ٧٩١ مليون دولار في نهاية سنة ٢٠٠١.

جدول رقم ٨

قيمة الدين العام للسلطة الفلسطينية من سنة ١٩٩٤ إلى ٢٠٠١ بالمليون دولار

السنة	قيمة القرض السنوية	القيمة التراكمة للدين
١٩٩٤	٣٠ مليون دولار	٣٠
١٩٩٥	٣٨,٣	٦٨,٣
١٩٩٦	١٦٠,٩	٢٢٩,٢
١٩٩٧	١٣٤,٥	٣٦٣,٧
١٩٩٨	١٥٠,٥	٥١٤,٢
١٩٩٩	٩٢,٠	٦٠٦,٢
٢٠٠٠	١٢٨,٨	٧٣٥
٢٠٠١	٦٠,٠	٧٩١

جداول موازنة السلطة الفلسطينية ١٩٩٦-٢٠٠١.

رابع عشر: ضعف البيئة القانونية

لقد صدر العديد من القوانين التشريعية منذ قيام السلطة الفلسطينية في الشؤون الاقتصادية والمالية، مثل: قانون سلطة النقد الفلسطينية، وقانون تشجيع الاستثمار، وقانون مراقبة المعادن، وقانون تنظيم الموارنة، وقانون اللوازم العامة، وقانون المدن الصناعية، وقانون المواصفات والمقاييس، وقانون المصادر الطبيعية، وقانون التحكيم، وقانون البيئة (القوانين، المجلس التشريعي)، ٢٠٠٠). وهناك قرارات صدرت عن مجلس الوزراء أو عن رئيس السلطة الفلسطينية، مثل قرار تأسيس هيئة الرقابة المالية، وقرار تنظيم مهنة الصرافة في فلسطين. إلا أن هذه القرارات غير كافية لتوحيد البيئة الاقتصادية بين الضفة الغربية وقطاع غزة، فما زالت أهم القوانين في المجال الاقتصادي غير موحدة مثل قانون الشركات وقانون ضريبة الدخل، علاوة على أن الاقتصاد الفلسطيني ما زال يعاني من ضعف البيئة القانونية، وما زال معظم القوانين السائدة هي المفروضة في فترات سياسية سابقة، بعضها يرجع للعهد العثماني أو الانتداب البريطاني. وعليه، هناك حاجة ماسة لتحديث وإصدار العديد من القوانين، لخلق البيئة القانونية المناسبة لدفع الاقتصاد الفلسطيني وتطويره، وتشجيع استقطاب استثمارات مالية من الخارج.

وهناك العديد من القوانين التي ما زالت تناقش في المجلس التشريعي، أو لم تصدر بها بعد قرارات رئاسية، مثل قانون ضريبة الدخل، وقانون المصارف الفلسطينية. كما يلاحظ ضعف الجهاز القضائي، ووجود مشاكل عدّة في تنفيذ القوانين ذات العلاقة بالأعمال التجارية، وعدم وجود محاكم مختصة بالنزاعات التجارية أو نزاعات العمل، وبطء العمل في المحاكم القائمة وقلة عدد القضاة، الأمر الذي ينعكس على البيئة الاقتصادية، وخاصة في مجال منح القروض والتمويل الخارجي للقطاع الخاص، وفي المعاملات التجارية القائمة على البيع بالتقسيط والائتمان المصرفـي.

خامس عشر: قلة الاستثمارات الأجنبية

عملت السلطة الفلسطينية على إصدار قوانين تشجيع الاستثمار في سنة ١٩٩٥ (رقم ٦ لسنة ١٩٩٥) وفي سنة ١٩٩٨ (وزارة الاقتصاد والتجارة، ١٩٩٨) والذي منح المستثمرين إعفاءات عدّة، وضمن عدم التأمين أو نزع الملكية، ومنح حرية تحويل غير مقيد لأرباح ورأسمال المستثمرين إلى خارج فلسطين وحق الإقامة فيها، وعمل على تشجيع الاستثمارات الأجنبية والمحليـة على حد سواء، وقدم إعفاءات خاصة من ضريبة الدخل بصورة كلية لمدة خمس سنوات، وأحياناً بصورة جزئية تصل إلى ١٦ سنة، وقرر إعفاءات جمركـية على استيراد قطع الغيار، علاوة على تأسيس دائرة الاستثمارات لمتابعة الاستثمارات الأجنبية، كما عملت على مشروع لتوفير صندوق ضمان ضد المخاطر السياسية بالتعاون مع مؤسسة البنك الدولي المتخصصة (MIGA).

وعلى الرغم من صدور مثل هذه القوانين، فإن حجم الاستثمارات الأجنبية بقي محدوداً، ولم يتضمن أية استثمارات أجنبية مباشرة. وكان معظم الاستثمارات الأجنبية يختص بمشاريع إسكان، ومشروعات صناعية وسياحية وخدمات مالية وبرأسمال صغير لا يتعدى بالتوسط بضعة ملايين دولار، ويزيد على عشرات الملايين في مجموعه (التقرير الاقتصادي العربي، ١٩٩٨). ويبلغ عدد المشروعات المملوكة للأجانب ١٢٦ منشأة، منها ٥٢ منشأة صناعية، و٢١ منشأة مالية، و١٩ منشأة عقارية، و٣١ منشأة تجارية (الإحصاء الفلسطيني، تقرير المنشآت، ١٩٩٨).

ولم تتضمن هذه الاستثمارات أية مزايا تكنولوجية أو نقل معرفة فنية، أو علامات تجارية لصناعات معروفة لتسهل عملية تسويق الصادرات، وهي مشاريع لمستثمرين أجانب من أصل فلسطيني أو فلسطينيين مقيمين في الشتات. وباستثناء بعض مشاريع الإسكان، فإن مساهمة الاستثمار الأجنبي تعد صغيرة مقارنة بالاستثمار الخاص المحلي، أو بحجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة التي شهدتها الدول النامية في العقد الماضي (صبري، ٢٠٠٢). فعلى سبيل المثال، زاد تدفق الاستثمارات الأجنبية من الدول المتغيرة إلى النامية من ١٨ بليون دولار في الثمانينيات إلى ١٠٠ بليون دولار في سنة ١٩٩٥ (IFC, 1997)، وزاد الاستثمار الأجنبي في الأسواق المالية والأوراق المالية في أسواق الدول النامية من ٤ بلايين دولار في سنة ١٩٩٠ إلى ٤٩ بلايين دولار في سنة ١٩٩٦ (IMF, 2000). وبلغ عدد الشركات القابضة والمتعلقة لها ارتباطات منتشرة مع نصف مليون شركة محلية (UN, 1999).

الفصل الخامس

القطاعات الاقتصادية:

الزراعي والصناعي والتجاري

تمهيد

تغيرت أهمية القطاعات الفلسطينية في فلسطين خلال السنوات الأخيرة، حيث تراجع القطاع الزراعي الذي احتل المرتبة الأولى من حيث أهميته في المساهمة في مجمل الدخل القومي للاقتصاد الفلسطيني طوال عقود عدة، ليحل محله القطاع الخدمي الذي أصبح يحتل الآن المرتبة الأولى. وكذلك، شهد القطاع الصناعي بعض التقدم خلال العقد السابق مقارنة بالقطاعات الاقتصادية الأخرى. وسيخصص هذا الفصل لمناقشة القطاعات الرئيسية الأولى التي يشكل منها الاقتصاد الفلسطيني.



القطاع الزراعي

تمهيد

ترجع أهمية القطاع الزراعي إلى أنه مرتبط بموضوع الغذاء الأساسي، علاوة على أهميته الاقتصادية والإستراتيجية، وما يساهم به في الناتج القومي، وفي توظيف عاملين ذوي مهارة غير عالية، ومساهمته في نشاطات اقتصادية أخرى مثل الصناعات التي تعتمد المواد الخام من الإنتاج النباتي والحيواني، كصناعة الأغذية والألياف والنسيج والقطن والخشب، وهو يعمل على تشغيل صناعات مرتبطة بها مثل صناعة الأسمدة، والأعلاف، ومواد التغليف، والأدوات البلاستيكية، ويساهم في تحسين كل من الميزان التجاري وميزان المدفوعات.

وتعمل المنشآت الزراعية على إنتاج سلع نباتية وحيوانية وأولية مثل الأخشاب والالياف بهدف إشباع رغبات الإنسان من غذاء ومسكن وماكلا. ويختضن النشاط الزراعي لخصائص مختلفة تتعلق بالجوانب الاقتصادية والإنتاجية والتسوية مقارنة بالقطاعات الاقتصادية الأخرى. فعلى سبيل المثال، فإن أهم خصائص القطاع الزراعي الاقتصادية تتمثل في أن الأرض عنصر أساسي في الإنتاج، ودالة الإنتاج في النشاط الزراعي متغيرة، ويعمل القطاع الزراعي ضمن عنصر مخاطرة عالٍ ويتأثر بتقلبات جوية ومناخية.

وتتصف منتجات القطاع الزراعي بالتلف وصعوبة وارتفاع تكلفة تخزينها، وصعوبة التحكم بأسعارها، فالمنتج الزراعي يقبل بسعر السوق الذي يخضع لذبذبات شديدة في فترات قصيرة. وهناك خصائص الإنتاجية، حيث تخضع المنتجات الزراعية لتغيرات المناخ والحرارة والرطوبة والأمطار، والتربة ونوع البذور، والمزج الأمثل لعناصر الإنتاج، وكمية المياه المستخدمة، أو كمية الأمطار وتوزيعها الزمني. ويمكن للمنتجات الزراعية أن يتم استهلاكها مباشرةً أو بعد تصنيعها، أو تخزينها.

وتكون عناصر الإنتاج الزراعي من الأرض، والمياه، وعنصر العمل اليدوي لغرض الزراعة

والفلاحة والري والمحاصد والقطف والتسويق، وعنصر العمل الآلي من ماكينات زراعية ومركبات ووسائل نقل، وشبكات ري، وبنية تحتية، والمستلزمات الزراعية والتي تشمل كلاً من الأسمدة والأعلاف والبذور والمبيدات والكيماويات، ومواد التعبئة والتغليف، وأخيراً هناك عنصراً رأس المال والإدارة (صبري، ١٩٩٤).

ويخضع النشاط الزراعي في جانبي العرض والطلب، لظروف التنافس الحر، حيث يتم الطلب على المنتجات الزراعية بصفة عامة من آلاف المشترين، وكذلك فإن جانب العرض للنشاط الزراعي يتم، أيضاً، آلاف المزارعين، مع ملاحظة إمكانية وجود قيود إرشادية أو قانونية ملزمة بالنسبة للخطط ونوعية الإنتاج الزراعي.

وتغيرت أهمية عناصر الإنتاج الزراعي من فترة لأخرى، وتختلف من منطقة لأخرى، وتحكم نسب المزج في الإنتاج الزراعي، القوانين الخاصة بذلك، مثل قانون الغلة المتفاوضة، وقانون دالة الإنتاج المتغيرة في النشاط الزراعي. وبالنسبة للزراعة في فلسطين، فإن المبيدات الزراعية والأسمدة الكيماوية تشكل أعلى تكلفة من بين بند مدخلات النشاط الزراعي، وخاصة بالنسبة لزراعة الحمضيات والزراعة المحمية، تليها بند الأجور الدفوعة، وبين تكلفة التقاوي والبذور والأعلاف، وبين تكلفة التعبئة والتغليف. وهناك تكلفة المياه التي تختلف وتتفاوت من منطقة لأخرى. وعلى سبيل المثال، بلغ ثمن المبيدات الزراعية في قطاع غزة لسنة ١٩٩٨ حوالي ٧ ملايين دولار (وزارة الزراعة الفلسطينية، ١٩٩٩).

أهمية القطاع الزراعي

اعتبر القطاع الزراعي في فلسطين أهم القطاعات الاقتصادية لفترة طويلة، وعلى الرغم من تراجع أهميته ، فإنه ما زال من القطاعات الرئيسية، حيث تكمن أهميته في الجوانب التالية:

أولاً: مساهمته في الناتج المحلي : كان القطاع الزراعي أهم القطاعات مساهمة في الناتج المحلي لل الاقتصاد الفلسطيني طوال ٢٠ سنة، ومنذ الفترة بين ١٩٦٨ وحتى نهاية الثمانينيات، حيث تراوحت مساهمته ما بين٪٣٦ سنة ١٩٧٢ و٪٢١ في سنة ١٩٩٠، كما هو موضح في الجدول رقم ٩، ثم تراجع بعد ذلك ليصل لأقل من٪١٠ في السنوات الأخيرة (UNCTAD، 1991 وسلطة النقد ٢٠٠١).

جدول رقم ٩

نسبة مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الفلسطيني ما بين ١٩٧٢ و ١٩٩٩

السنة	نسبة المساهمة
١٩٧٢	٪٣٦
١٩٧٦	٪٣٤
١٩٨٠	٪٢٩
١٩٨٣	٪٢٧
١٩٩٠	٪٢١
١٩٩٣	٪١٤
١٩٩٦	٪١٢
١٩٩٩	٪٩

المصدر: (UNCTAD, 1991) وسلطة النقد الفلسطينية ١٩٩٥-٢٠٠١

ويرجع ذلك إلى عوامل عدّة، أهمها تحسن وزيادة أهمية القطاعات الأخرى ووجود عوائق حقيقية فرضتها سلطات الاحتلال، علاوة على انخفاض إنتاجية الزيتون في بعض السنوات.

ثانياً: مساهمته في الصناعات الأخرى ذات العلاقة، مثل صناعة وتجارة الأسمدة والأعلاف والمبيدات والكيماويات، ومواد التغليف والتعبئة، وهي منتجات ما زال يستورد معظمها. ويمكن تأسيس صناعات محلية لخدمة هذا القطاع الهم من النشاط الاقتصادي الفلسطيني.

ثالثاً: مساهمته في الصناعات الغذائية: يمكن للقطاع الزراعي أن يشكل قاعدة ذات قدرة تنافسية لبعض الصناعات الغذائية، حيث يوجد فائض في الإنتاج الزراعي في ستة محاصيل رئيسية، وهي الحمضيات والزيتون والبندورة، والخيار، والعنب، والبطاطا. ويبلغ متوسط حجم الفائض الزراعي السنوي في هذه المحاصيل حوالي ٣٠٠ ألف طن (وزارة الزراعة، الإحصاء الفلسطيني، ١٩٩٩، منظمة التحرير، البرنامج العام، ١٩٩٣)، وهو ما يشكل أساساً لخلق صناعات غذائية متطرفة، خاصة أن الاقتصاد الفلسطيني ما زال يستورد كميات كبيرة من المنتجات الغذائية المصنعة، والتي وصلت إلى ٢٣٨ مليون دولار، وشكلت حوالي ١٠٪ من إجمالي الإيرادات الفلسطينية في سنة ١٩٩٨.

رابعاً: مساهمته في قطاع العمالة: تناقصت القدرة الاستيعابية للنشاط الزراعي، حيث كان القطاع الأول ضمن الاقتصاد الفلسطيني في استيعاب القوى العاملة والتي وصلت

إلى ٤٢٪ من مجموع القوى العاملة في سنة ١٩٧٠، ثم هبطت بعد ذلك تدريجياً لتصل إلى ١٦٪ في سنة ١٩٨٧، ثم وصلت إلى ١٢٪ في سنة ٢٠٠١ (سلطة النقد الفلسطينية، ٢٠٠١ و ١٩٩٣، UN). وتتصف العمالة في القطاع الزراعي بكونها عمالة موسمية، حيث نجد أن عدد فرص العمل في فترات الحصاد وقطف الثمار وموسم البذار ضعف عددها في مواسم أخرى. ومن مزايا العمل الزراعي، قدرته على استيعاب مهارات عمل منخفضة، ولا تتطلب درجات تعليم أو تدريب عالية، كما أنها تحتوي على نسبة كبيرة من الأيدي العاملة التي تعمل بدون أجر. كما تستوعب جزءاً مهماً من العمالة النسوية، وخاصة في الريف الفلسطيني، حيث تعمل ٣٣٪ من القوى العاملة للنساء في الضفة الغربية في القطاع الزراعي (حمامي، ١٩٩٨).

خامساً: مساحتها في تخفيض العجز في الميزان التجاري: شكلت الصادرات الزراعية في الثمانينيات ما يزيد على ثلث الصادرات الفلسطينية (اللجنة الاقتصادية، ١٩٨٧)، ثم انخفضت بصورة ملموسة بسبب مشاكل تسويق الحمضيات، وما نتج عنها من تخفيض حجم الإنتاج بصورة ملموسة. وعلى الرغم من ذلك، ما زال القطاع الزراعي من أهم القطاعات التي يعول عليها لزيادة حجم الصادرات الفلسطينية، خاصة مع وجود أصناف جديدة مثل الزهور، والتلوت الأرضي. فعلى سبيل المثال، فقد زادت صادرات الزهور من قطاع غزة من ٤٥ مليون زهرة سنة ١٩٩٥ إلى ٨٠ مليون زهرة سنة ١٩٩٨ (وزارة الزراعة، ٢٠٠١). وما زالت الحمضيات والزيتون والبنادورة والخيار والعنب من أهم الصادرات الزراعية. وبعض هذه الصادرات يتم تصديره إلى دول أوروبية وبعض الدول العربية مثل الحمضيات والبنادورة والبطاطا والجوافة.

التعريف بالقطاع الزراعي

تلغ المساحة المزروعة في فلسطين حوالي ١,٨٦١,٠٠٠ دونم، وهي تمثل ثلث مساحة كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. ويمكن تصنيف القطاع الزراعي في فلسطين إلى أربعة قطاعات، هي: الزراعة البعلية، الزراعة المروية، التربية الحيوانية، المراعي العامة والغابات.

الزراعة البعلية: تشكل الزراعة البعلية مساحة ١,٦٣٤,١٠٠ دونم مربع، أي حوالي ٨٨٪ من المساحة المزروعة في فلسطين، وتشكل ٩٣٪ من المساحة المزروعة في الضفة الغربية و٣٧٪ من المساحة المزروعة في قطاع غزة. وتشمل الزراعة البعلية بالدرجة الأولى زراعة الزيتون التي تشكل ٧٦٪ من المساحة المزروعة البعلية في الضفة الغربية، و٧٪ مزروعة عنبًا، و٦٪ مزروعة لوزيات، والمتبقي مزروع بأشجار مثمرة وبعض الخضروات البعلية، و٩٤٪ من مساحة المحاصيل الحقلية. ويظهر الجدول رقم ١٠ ملخص توزيع الأراضي في فلسطين حسب طبيعتها ونوع النشاط الزراعي، حيث يبين أن ٦٢٪ من الأرض مزروعة

فواكه، و١٠٪ مزروعة خضراوات، و٢٨٪ مزروعة محاصيل حقلية، منها ٤٪ مزروعة بالقمح والحبوب (وزارة الزراعة، ٢٠٠١، والإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٠).

الزراعة المروية: تضم الزراعة المروية ٢٢٦,٦٠٠ دونم مربع في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، حوالي ٤٨٪ منها تقع في الضفة الغربية، والباقي في قطاع غزة. وتضم الزراعة المروية معظم مزروعات الخضراوات والحمضيات والجوافه، و٦٪ من المحاصيل الحقلية. وهناك ١٩٪ من مساحة الخضراوات المروية هي زراعة محمية في دفيئات مزروعة بالبندورة والخيار (وزارة الزراعة، ٢٠٠١، والإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٠).

جدول رقم ١٠

المساحات المزروعة من المحاصيل المختلفة في فلسطين ١٩٩٨ بـالألف دونم

البيان	الإجمالي	الضفة الغربية	قطاع غزة
المساحة الكلية (ألاف الدونمات)	١٨٦١,٤	١٦٦٦,٥	١٩٤,٢
١. المساحة البعلية	١٦٣٤,١	١٥٥٧,٤	٧٦,٧
٢. المساحة المروية	٢٢٦,٦	١٠٩,١	١١٧,٥
الأشجار المثمرة			
١. المساحة البعلية	١٠٦٠,٢	١٠٣٣,٣	٢٦,٩
٢. المساحة المروية	٨٨,٢	٣٠,٢	٥٨
الخضراوات			
١. المساحة البعلية	٧٢,٤	٦١,١	١١,٣
٢. المساحة المروية	١٠٩,٦	٦٨,٥	٤١,١
المحاصيل الحقلية			
١. المساحة البعلية	٥٠١,٥	٤٦٣	٣٨,٥
٢. المساحة المروية	٢٨,٨	١٠,٤	١٨,٤
المساحة المزروعة بالأزهار	٠,٧١٥		

وتنتج الزراعة المروية والبعلية كلاً من الفواكه والحبوب والمحاصيل الحقلية والتي تصل إلى مليون طن، وتقدر قيمتها ما بين سبعمائة مليون وألف مليون دولار. وبعد الزيتون والحمضيات والعنب والجوافه والبرقوق والموز والتين والصبر والبلح والتفاح من أهم المنتجات الفلسطينية من الفواكه، ومرتبة حسب كمية إنتاجها، في حين تعد البندورة

والخيار والكوسة، والباذنجان والبطيخ والقرنبيط، والفلفل، والملفوف، واللوخية، والفاصوليا، ومحضراوات أخرى، من أهم منتجات الخضار.

وتعد البطاطا، والقمح والأعلاف والبصل والشعير والأعلاف الخضراء والبرسيم من أهم المحاصيل الحقلية في فلسطين. ويظهر الجدول رقم ١١ ملخصاً للمنتجات الرئيسة لكل من الفواكه والخضار والمحاصيل الحقلية للإنتاج الزراعي، وكميات الإنتاج في فلسطين لسنة ١٩٩٩ - ٢٠٠٠. وهناك إنتاج الزهور الذي أدخل حديثاً إلى قطاع غزة، والذي يزرع على مساحة مقدرة بحوالي ٧٠٠ دونم، تنتج سنوياً حوالي ٨٠ مليون زهرة، يبلغ متوسط قيمتها ما بين ٨ - ١٠ ملايين دولار سنوياً، علاوة على إنتاج كميات محدودة من النباتات الطبية والعطرية التي تنمو في الجبال، ويمكن زراعتها بصورة تجارية مثل الزعتر والميرمية.

ويلاحظ وجود اختلافات في كمية الإنتاج من سنة لأخرى، بسبب الظروف المناخية وكميات الأمطار، ولكن تبقى كميات الإنتاج ضمن تذبذب في حدود من ١٠٪ إلى ٢٠٪ سنوياً، مع زيادة في بعض الأصناف التي قد يُقبل المزارعون على زراعتها، أو انخفاض في إنتاج محاصيل أخرى، يقلع المزارعون عن زراعتها بسبب هبوط أسعارها. كما يلاحظ التذبذب الشديد في الإنتاج السنوي للزيتون، حيث نجد أن هناك سنوات تصل إلى ما فوق ١٥٠ ألف طن، بينما نجد السنوات الأخرى (غير المنتجة) تتراوح بين ٢٠ و ٤ ألف طن سنوياً.

الجدول رقم ١١

الإنتاج الزراعي من المحاصيل المختلفة في فلسطين ١٩٩٩-٢٠٠٠ بآلف طن

المنتج	الإجمالي	الإنتاج الكلي
	٣٩١	١. الأشجار المثمرة : منها
١٥٠		الزيتون
١٢٠		الحمضيات
٦٠		عنب
١٥		جوافة
	٤٨١	٢. الخضراوات: منها:
١٥٢		البنادرة
١٠١		الخيار
٣٩		الكوسة
٣٦		البدنجان
	١٦٧	٣. المحاصيل الحقلية: منها
٥٩		بطاطا
٣٧		قمح
١٧		بصل
١٦		شعير
	٨٠ مليون	٤. الأزهار

المصدر: وزارة الزراعة، ٢٠٠١، والإحصاء الفلسطيني، الزراعة ٢٠٠٠

الثروة الحيوانية: يتولى تنمية الثروة الحيوانية آلاف المزارعين الفلسطينيين والعديد من الجمعيات التعاونية وشركات المساهمة الخاصة وبعض الشركات العادمة. وتضم الثروة الحيوانية في فلسطين كلاً من تربية الأبقار والأغنام والماعز، والدجاج والنحل، واصطياد الأسماك، حيث تضم الثروة الحيوانية في فلسطين حوالي ٢٢٠٥٠ بقرة تنتج حوالي ٢٦ ألف طن حليب، وهناك ٥٣٧٩٩٨ رأساً من الأغنام تنتج حوالي ٣٨ ألف طن من الحليب، ويوجد كذلك حوالي ٢٥٢٢٥٨ رأساً من الماعز تنتج حوالي ٢١ ألف طن من الحليب.

أي أن مجموع الإنتاج الفلسطيني من الحليب يصل إلى ١٢٠ ألف طن سنوياً، وهي كمية

غير كافية للاستهلاك المحلي (وزارة الزراعة، ٢٠٠١). ويعمل في قطاع الثروة الحيوانية حوالي ٩٠٠٠ عامل، موزعين على حوالي ٦٠٥٦ منشأة، منها أربع شركات مساهمة خصوصية، و١٧٢ شركة عادلة ومحاصة و٥٨٧ منشأة فردية، ويعمل أربعة عمال أو أقل في ٩٨٪ من مجموع المنشآت العاملة في الإنتاج الحيواني (الإحصاء الفلسطيني، تقرير المنشآت، ١٩٩٨).

ويضم الإنتاج الحيواني في فلسطين الدواجن والبيض كما يوضح الجدول رقم ١٢، حيث يشمل حوالي ٦٥ ألف طن من لحوم الدواجن، وهو، أيضاً، إنتاج غير كاف ويطلب استيراد كميات إضافية، وذلك لتغطية النقص في هذا المجال، خاصة في قطاع غزة. وهناك حوالي مليوني دجاجة بياضة تعمل على إنتاج ٤٧٤ مليون بيضة سنوياً. وهناك كميات محدودة من تربية الطيور الأخرى مثل الحبش والحمام. وإضافة لذلك، هناك الأسماك التي يتم اصطيادها وتتراوح كميتها ما بين ثلاثة إلى خمسة آلاف طن سنوياً، معظمها من السردين، وبقيمة تتراوح ما بين ١٠ إلى ١٥ مليون دولار سنوياً (بيانات الوزارة، ١٩٩٩).

وهناك حوالي أربعين ألف خلية نحل يتركز معظمها في منطقة الأغوار وشمال الخلفة، وفي غزة. وتبلغ قيمة إنتاج العسل في قطاع غزة حوالي مليون دولار سنوياً. وهناك منتجات الجلود التي تعتبر منتجاً ثانوياً عن التربية الحيوانية وتصل قيمته إلى ثلاثة ملايين دولار سنوياً.

الجدول رقم ١٢

أعداد وكميات الإنتاج الحيواني في الضفة الغربية وقطاع غزة خلال العام ١٩٩٨

البيان	الإجمالي	الضفة الغربية	قطاع غزة
أولاً: الأبقار			
١. عدد الرؤوس	٢٢٠٥٠	١٦٧٨٨	٥٢٦٢
٢. إنتاج اللحوم الكلي (طن)	٣٢٦٠	٢٥٧٤	٦٨٦
٣. إنتاج الحليب الكلي (طن)	٥٦٥٤٥	٤٢١١٠	١٤٤٣٥
ثانياً: الأغنام			
١. عدد الرؤوس	٥٣٧٩٩٨	٥٠٩٠٥١	٢٨٩٤٧
٢. إنتاج اللحوم الكلي (طن)	١١١٤٧	١٠٥٤٧	٦٠٠
٣. إنتاج الحليب الكلي (طن)	٣٧٦٦١	٣٥٦٣٥	٢٠٢٦
ثالثاً: الماعز			
١. عدد الرؤوس	٢٥٢٢٥٨	٢٣٦٣٥٠	١٥٩٠٨
٢. إنتاج اللحوم الكلي (طن)	٧١٨٦	٦٧٣٣	٤٥٣
٣. إنتاج الحليب الكلي (طن)	٢١١٨٩	١٩٨٥٣	١٣٣٦
رابعاً: الدجاج اللام			
١. عدد الطيور (بالألاف)	٣٨٥٥٠	٢٦٠٤٧	١٢٥٠٣
٢. إنتاج اللحم (طن)	٦٥٥٣٤	٤٤٢٧٩	٢١٢٥٥
خامساً: الدجاج البياض			
١. إنتاج البيض (مليون)	٤٧٤,٠٣	٢٨٢,٢١	١٩١,٨٢
١. عدد الطيور (بالألاف)	٢٠٦١	١٢٢٧	٨٣٤
سادساً: خلايا النحل (عدد)			
سابعاً: السمك (طن)			
	٤,٠٠٠		٤,٠٠٠

المصدر: وزارة الزراعة، السلطة الوطنية الفلسطينية، ٢٠٠١.

الغابات والمراحي: يوجد في الضفة الغربية وقطاع غزة غابات طبيعية تصل مساحتها إلى حوالي ٤٧٠ ألف دونم مربع (منظمة التحرير، البرنامج العام، ١٩٩٣)، وتضم غابات قائمة فعلا، مثل تلك القائمة في جنين وشرق قلقيلية، وأم صفا. ويفترض استغلال هذه

الغابات وزراعة أخراش أخرى لأغراض السياحة الداخلية، ويمكن تحرير أجزاء أخرى من الأراضي الفلسطينية، خاصة جبال شمال الضفة، وبمساحات كبيرة لتحويلها إلى ثروة أخشاب في حالة إعادة السيطرة على هذه الأرضي. ويجانب الغابات، هناك المراضي العامة التي تحتاج إلى إعادة تأهيل وعمل تدابير لحفظ المياه، وإنشاء جدران استنادية، وزراعة شجيرات روعية، وشق الطرق الزراعية لها، وإنشاء برك تجميع المياه (منظمة التحرير، البرنامج العام، ١٩٩٣).

خصائص النشاط الزراعي الفلسطيني

يمكن إيجاز خصائص النشاط الزراعي على النحو التالي:

أولاً: صعوبة امتصاص الفائض من الإنتاج الزراعي في المحاصيل الرئيسية، والذي يتراوح ما بين ٢٥٠ و٣٥٠ ألف طن سنوي، ويضم محاصيل الزيتون والعنب والبندورة والحمضيات والخيار والكوسة والباذنجان واللفاف والجوانة وبعض الفواكه والخضار في مواسم معينة، ومنتجات الزهور والفراولة، وذلك مع عدم وجود صناعة تعمل على امتصاص هذا الفائض السنوي، وعدم وجود أسواق دائمة ومستمرة مفتوحة أمام هذه المنتجات، الأمر الذي أدى إلى تخفيض المساحات المزروعة من هذه المنتجات، خاصة فرع الحمضيات في منطقة شمال الضفة بصورة ملموسة. ويظهر الجدول رقم ١٣ ملخصاً لأهم بنود المنتجات الزراعية التي يسجل فيها القطاع الزراعي فائضاً، مع ملاحظة اختلاف حجم الإنتاج من سنة لأخرى بسبب الظروف المناخية وغيرها من العوامل، وخاصة حجم إنتاج الزيتون.

الجدول رقم ١٣

**متوسط الفائض في أهم عشرة منتجات زراعية في الاقتصاد الفلسطيني
مقدر بـ ألف طن**

الرتبة	الصنف	متوسط الفائض السنوي
١	الزيتون	١٠٠
٢	الحمضيات	٦٠
٣	بندورة	٨٠
٤	خيار	٥٠
٥	العنب	٣٠
٦	البطاطا	٢٠
٧	الباذنجان	١٦
٨	الكوسة	١٥
٩	الجوفة	١٠
١٠	فواكه أخرى	١٠

المصدر: منظمة التحرير، البرنامج العام، ١٩٩٣، وزارة الزراعة، ٢٠٠٠، وبيانات غير منشورة.

ثانياً: النقص في بعض المنتجات الزراعية الأساسية يعني الاقتصاد الفلسطيني من نقص في العديد من المنتجات الرئيسة، مثل القمح والحبوب والأعلاف والحليب واللحوم الحمراء بأنواعها والسمك ولحوم الدجاج، والبيض، وبعض الفواكه والخضار مثل التفاح والموز، كما هو موضح في الجدول رقم ١٤. أي أن هناك عجزاً أساسياً في الإنتاج الزراعي النباتي والحيواني بصورة كبيرة، خاصة في القمح والحليب واللحوم، وهناك عجز أقل في ما يختص بإنتاج الدواجن والبيض.

الجدول رقم ١٤

النقص في أهم المنتجات الزراعية في الاقتصاد الفلسطيني مرتبة حسب أهميتها

الرتبة	الصنف	العجز السنوي (ألف طن)
١	القمح	٢٠٤
٢	الحليب	١٢٠
٣	البطيخ	٥٠
٩	لحوم دجاج وبيض	٤٥
٤	الأعلاف	٣٥
٥	حبوب أخرى	٢٩
٧	لحوم حمراء	٢٥
٨	التفاح	٢٥
٦	الموز	١٦
١٠	السمك	٤

المصدر: وزارة الزراعة، الإحصاء الفلسطيني، الزراعة، ٢٠٠٠ ومنظمة التحرير، البرنامج العام، ١٩٩٣، وبيانات غير منشورة.

ثالثاً: ارتفاع قيمة الإنتاج الزراعي

وصلت قيمة الإنتاج الزراعي حوالي ٩٥٠ مليون دولار في سنة ١٩٩٧-١٩٩٨، منها ٦١٪ يرجع للإنتاج الزراعي، في حين يرجع ٤٠٪ للإنتاج الحيواني. ويرجع ارتفاع قيمة الإنتاج الزراعي إلى ارتفاع أسعار المنتجات الزراعية النهائية مقارنة بالعديد من الدول العربية المجاورة. وساهمت الصفة الغربية بـ ٧٣٪ من مجمل الإنتاج الزراعي الفلسطيني، في حين كانت مساهمة قطاع غزة حوالي ٢٧٪. وساهم إنتاج الدجاج بـ ٣١٪ من مجمل الإنتاج الحيواني، تليه اللحوم الحمراء واللحم، واللبن، والبيض. أما المساهمة الرئيسة للإنتاج الزراعي النباتي، فهي تعود لكل من الزيتون والحمضيات، حيث ساهم كل منهما بـ ٢٨٪ على التوالي ضمن مجمل الإنتاج الزراعي. وبلغت القيمة المضافة للإنتاج الزراعي حوالي ٢٩٠ مليون دولار سنة ١٩٩٤-١٩٩٥ ارتفعت إلى ٥٧٠ مليون دولار سنة ١٩٩٧-١٩٩٨. وكانت قيمة مستلزمات الإنتاج حوالي ٢٥٩ مليون دولار سنة ١٩٩٥-١٩٩٤ ارتفعت إلى ٣٨٢ مليون دولار في سنة ١٩٩٧-١٩٩٨ (الإحصاء الفلسطيني، الزراعي ٢٠٠٠، المراقب الاقتصادي، ١٩٩٩، وزارة الزراعة الفلسطينية).

رابعاً: تذبذب حجم الإنتاج الزراعي من موسم لأخر ومن سنة لأخرى

يتذبذب حجم الإنتاج الزراعي من سنة لأخرى، نتيجة للظروف المناخية، وتغيير خطط الإنتاج للمزارعين، والذين عادة ما يغيرونها بصورة مستمرة، وذلك كرد فعل على أسعار الإنتاج الزراعي للسنة السابقة. ويلعب محصول الزيتون في رفع أو خفض معدل مساهمة القطاع الزراعي في إجمالي الناتج المحلي، حيث من المعروف إن إنتاجية محصول الزيتون تتذبذب من سنة لأخرى، فهي تتراوح ما بين ٤٪ من مجموع الإنتاج الزراعي، كما كانت في سنة ١٩٨١-١٩٨٢ و٣٨٪ كما كانت في سنة ١٩٧٩-١٩٨٠. وتصل نسبة زيت الزيتون إلى ٢٥٪ من إنتاج الزيتون. ويؤدي التذبذب في إنتاجية المحصول الزراعي للزيتون في تذبذب مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي. وينعكس ذلك، أيضاً، على صناعة عصر الزيتون والتي تضم حوالي ٢١٠ معاصر تشغله ما يقارب ألف عامل (Benvenisti and Khayat, 1988).

خامساً: تذبذب إيرادات النشاط الزراعي

يتصف الإنتاج الزراعي بصعوبة التحكم في عرض المنتجات الزراعية، وكذلك في صعوبة تحديد أسعاره. فالقطاع الزراعي لا يعمل على تحديد أسعار منتجاته، كما هو الحال في القطاع الصناعي أو الخدمي، مثلاً، وإنما يعمل السوق على تحديد الأسعار، فالمنتاج الزراعي لا يملك سوى القبول بسعر السوق (Price Taker) نظراً لعدم إمكانية التحكم في العرض أو الإنتاج. وترتاد هذه الظاهرة المعروفة في النشاط الزراعي أهمية في الاقتصاد الفلسطيني. بسبب الوضع السياسي وقطعه أوصال الوطن، الأمر الذي يخلق مشكلة حقيقة في تسعير المنتجات الزراعية، طالما هناك صعوبة في نقلها للسوق المناسبة.

سادساً: انتظام النشاط في منشآت فردية صغيرة

يعمل النشاط الزراعي ضمن منشآت فردية وضمن مساحات محدودة وضمن الملكية الخاصة، حيث ينتمي في شكل مزارع فردية أو عائلية تتراوح مساحتها بين دونم واحد وعشرين دونمات، ولا توجد ملكية جماعية أو اشتراكية، أو ملكية تعاونية. وتقتصر الملكية التعاونية على منشآت تعمل في تسويق الإنتاج الزراعي، وهي محدودة العدد والنشاط، حيث وصل عددها في سنة ١٩٩٩ إلى ١١٣ جمعية تعاونية، منها ١٩ جمعية خاصة بعصر الزيتون، و١٩ جمعية خاصة بالتربيبة الحيوانية، و٣٥ جمعية خاصة بالخدمات الزراعية، و١١ جمعية خاصة بالري الزراعي (الإحصاء الفلسطيني، الزراعية، ٢٠٠٠). وهناك أربع شركات مساهمة خاصة تعمل بالتربيبة الحيوانية.

ولا توجد وحدات حكومية تعمل في النشاط الزراعي باستثناء بعض المدارس الزراعية النموذجية، مثل تلك الموجودة في طولكرم والتابعة لكلية الزراعة والتي تعرف بالخصوصي، وهناك المدرسة الزراعية الخاصة بالعروبة بالخليل، ومدرسة في بيت حانون. كما يوجد مشروع زراعي مميز في أريحا يعرف بمشروع الإنشاء العربي، وهو مملوك لجمعية فلسطينية غير هادفة للربح، ويقع على مساحة ثمانية آلاف دونم، وبه العديد من الآبار الزراعية، ومدرسة زراعية، ومصنع ألبان، ويضم ثروة حيوانية. وهناك ثلاثة آلاف دونم يمكن زراعتها بالري، ويقوم بزراعة الأعلاف والخضار وبعض الأشجار المثمرة. ويعتبر هذا المشروع من أهم المشاريع الزراعية في فلسطين، وي العمل على زراعة الخضار، ويزرع أعلاهاً خضراً لتغذية الثروة الحيوانية.

وهناك بضعة آلاف من المنشآت التي تعمل ضمن الاقتصاد الفلسطيني ذات علاقة بالنشاط الزراعي الفلسطيني، مثل منشآت تجارة الجملة والمفرق المتعلق بها، ومنشآت التصدير للإنتاج الزراعي، والمنشآت التي تعمل على تزويد المستلزمات الزراعية مثل البذور، والأسمدة والكيماويات. وكذلك المنشآت المتصلة بها والتي تعمل على تصنيع المنتجات الزراعية.

سابعاً: التقدم في الزراعة المحمية

يفلّب على نمط الزراعة في فلسطين الزراعة العاديّة المروية أو البعلية، وتستخدم الزراعة العاديّة المروية الأمطار أو الآبار الارتوازية أو الينابيع. وبدأ في السنوات العشر الأخيرة انتشار الزراعة المحمية بالبيوت البلاستيكية، والتي تعرف بالدفيئات، حيث زاد عددها من ٢٠ دفيئات في سنة ١٩٨٠ لتصل إلى ٦٥٠٠ في سنة ١٩٩٣ في قطاع غزة (UN, 1998). وتنتج الدفيئات بالدرجة الأولى البنودرة والخيار، وهو ما يعمل على توفير هذين المنتجين طوال مواسم السنة. ويمثل الإنتاج الزراعي المحمي ثلث الإنتاج الزراعي المروي في قطاع غزة (وزارة الزراعة الفلسطينية، ١٩٩٩). ويطلب هذا النوع من الزراعة استثمارات لبناء البيت البلاستيكي وتمديدات المياه تصل إلى ١٠,٠٠٠ دولار للدونم الواحد. ويعطي هذا النوع من الزراعة على الرغم من ارتفاع تكلفة استثماراته عائدًا عالياً مقارنة بالزراعة العاديّة المروية أو البعلية.

ثامناً: الاستخدام المتوسط للماكينيات الزراعية

يعمل القطاع الزراعي باستخدام متوسط للماكينات ووسائل النقل المرتبطة بها. فعلى سبيل المثال، فإن القطاع الزراعي الفلسطيني يضم حوالي ٦٧٠٠ جرار زراعي، وحوالي ٩٠٠ محراث آلي، ومائة بذاره حبوب، و٦٣٤ حصادة و٤٥٤ دراسة وفرازة، وغيرها من الماكينات والمركبات الزراعية (مركز الإحصاء الفلسطيني، الزراعي، ٢٠٠٠). أي أن هناك عملاً آلياً يساند العمل اليدوي بصورة جزئية نسبياً في النشاط الزراعي الفلسطيني.

تاسعاً: اختلاف تكلفة الزراعة

تختلف تكلفة الزراعة في فلسطين باختلاف طريقة الزراعة المتبعة، حيث نجد أن تكلفة الزراعة البعلية تكون في حدها الأدنى، بينما نجد أن الزراعة المروية تصل بصورة عامة إلى عشرة أضعاف تكلفة الزراعة البعلية، بينما ترتفع تكلفة الزراعة المحمية لتصل عشرة أضعاف الزراعة المروية، ومائة ضعف تكلفة الزراعة البعلية. وتختلف هذه النسبة من محصول لأخر، حيث نجد ارتفاع تكلفة الخضروات المحمية، خاصة الخيار والبندورة والفاصولياء، وكذلك الحمضيات بأنواعها كافة، بينما تنخفض زراعة الفول والبامية المروية مقارنة بزراعة الكوسة والباذنجان المروية.

مشاكل القطاع الزراعي

يعاني القطاع الزراعي في فلسطين من مشاكل عدة، بعضها يتعلّق بوجود الاحتلال، وأخرى مرتبطة بطبيعة البنية التحتية، والظروف الاقتصادية الأخرى المحيطة. ويمكن إيجاز أهم المشاكل التي يعاني منها القطاع الزراعي الفلسطيني على النحو التالي:

أولاً: مشاكل تسوييق المنتجات الزراعية، والتي تتطلّب منافذ خارجية مفتوحة لتصديرها مثل مشاكل تسوييق الحمضيات والعنب والبندورة والخيار، وعدم وضع خطة لاستيعاب الفائض من الإنتاج الزراعي في التصنيع، وعدم وجود مخازن خاصة بالمنتجات الزراعية، وذلك للتحكم النسبي في عملية عرض المنتجات الزراعية ومحاولة ضبط الأسعار. كما أن المحاولات التي قامت لفرض عمل ثلاثاجات لتخزين المنتجات الزراعية لم يقدر لها النجاح. وما زالت السوق الفلسطينية تعاني من نقص شديد في قطاع تخزين المنتجات الزراعية، وإعداد مبردات خاصة.

ثانياً: مشاكل المياه ونقص البنية التحتية: تعاني بعض المناطق الزراعية من مشكلة المياه وارتفاع تكلفة استخراجها بالنسبة للأبار الارتوازية، وتحكم سلطات الاحتلال في الكمية المستخرجة من المياه، والقيود التي تفرضها في هذا المجال. وكذلك عدم وجود خطط لتحسين البنية التحتية المطلوبة لتطوير النشاط الزراعي، خاصة شق وتعبيد الأراضي الزراعية واستصلاح الأراضي ومنع انجراف التربة، وإقامة الجدران الاستنادية.

ثالثاً: ضعف عملية الإرشاد الزراعي ونقص البحوث المخصصة لتحسين الإنتاج النباتي والحيواني، بما يتلاءم مع البيئة والتربية والمناخ المحلي. وعلى الرغم من أن هناك بعض مراكز البحوث التابعة لحكومة وللجامعات الفلسطينية، فإن دورها محدود، والموارد المخصصة لها لا تفي بتكلفة إجراء بحوث تصل لمرحلة التطبيق.

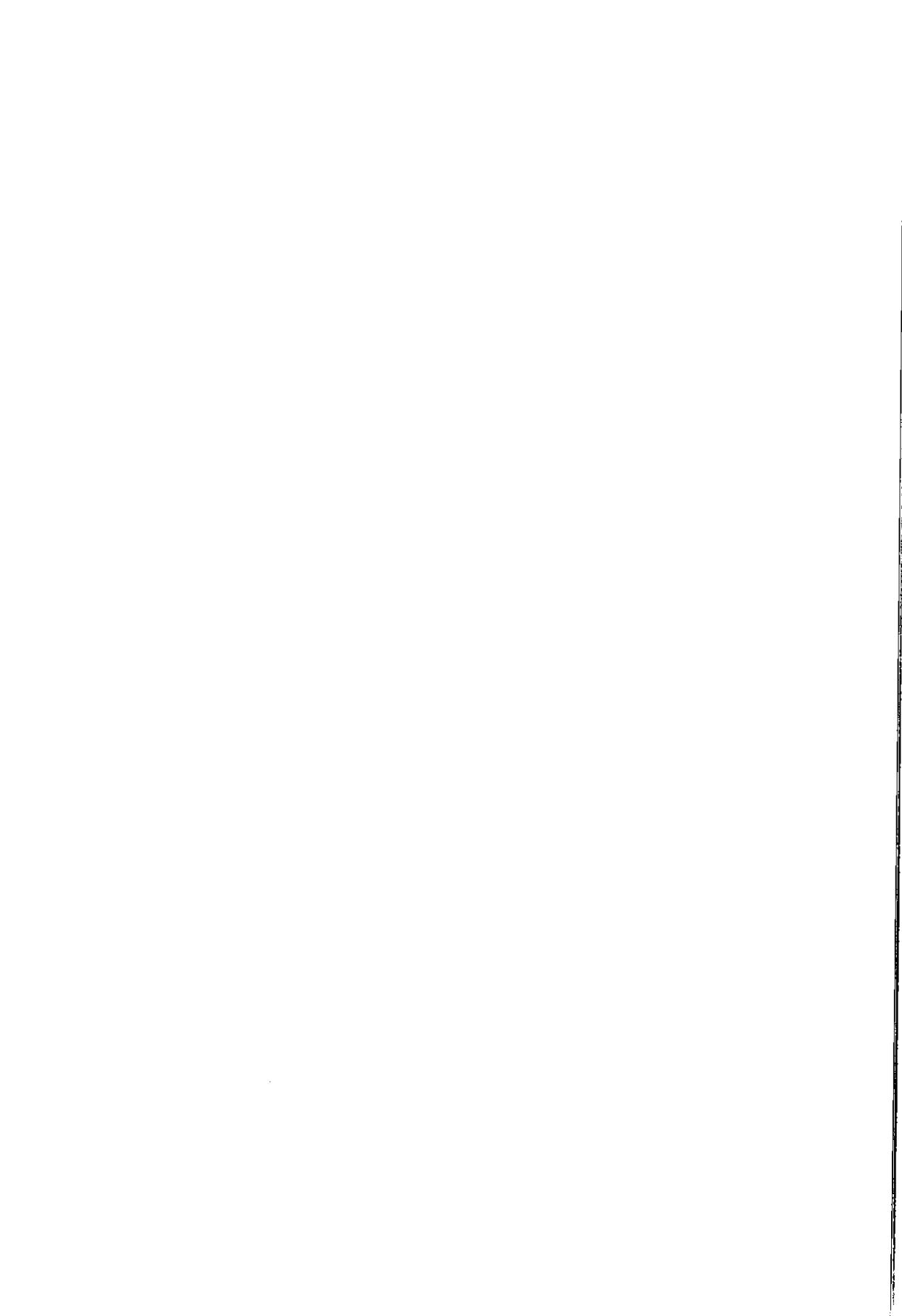
رابعاً: عدم وجود برامج وخطط لدعم أسعار المنتجات الزراعية في حالة هبوطها لأقل من التكلفة، كما هو الحال في العديد من الدول النامية والمتقدمة التي تدعم المنتجات الزراعية في حالة هبوط أسعارها عن مستويات محددة، وعدم وجود شركات تؤمن متخصصة بتأمين النشاط الزراعي ضد مخاطر الكوارث الطبيعية، وتقلبات الطقس الخارجية عن الوضع الطبيعي. فما زال التأمين على الإنتاج الزراعي غير مستخدم ضمن الاقتصاد الفلسطيني، ولا توجد شركات تقدم مثل هذا النوع من التأمين.

خامساً: ضعف إنتاجية الزراعة البعلية، حيث يشعر المزارع أن أي إيراد يحصل عليه من الزراعة البعلية يعد أمراً مربحاً طالما يتم بحد أدنى من التكلفة، وبالتالي لا يعطيه العناية المطلوبة. وحيث أن الزراعة البعلية تشكل المساحة الكبرى المزروعة في فلسطين، فإن الناتج الزراعي العام يعمل بإنتاجية منخفضة.

سادساً: المشاكل المتعلقة بصيد الأسماك مثل المشاكل الأمنية، والتي تحد من الاستفادة من الثروة السميكية في البحر المتوسط، ورفع الإنتاج المحلي للحد من الكميات المستوردة والمطلوبة للاستهلاك المحلي.

سابعاً: نقص التمويل الخارجي: يواجه قطاع الزراعة الفلسطيني مشكلة عدم وجود مؤسسات تمويل متخصصة، كذلك التي كانت موجودة قبل فترة الاحتلال، علاوة على تجنب البنوك التجارية المساهمة في تمويل النشاط الزراعي، سواءً أكان لغرض التمويل الموسمي، أم التمويل الإيجاري للآلات الزراعية، أم التمويل طويل الأجل لغرض تمويل النشاطات الاستثمارية. فعلى سبيل المثال، كانت هناك مؤسسات تمويل زراعي متخصصة موجهة للتمويل الموسمي في فترة ما قبل الاحتلال، مثل مؤسسة الائتمان الزراعي الأردنية والاتحاد التعاوني الأردني (اللجنة الاقتصادية، ١٩٨٧). ولكن في فترة الاحتلال لم تكن هناك قروض تمويلية للنشاط الزراعي، أو مؤسسات متخصصة لتمويل النشاط الزراعي، باستثناء نشاط محدود لبعض المنظمات التطوعية غير الهادفة للربح، والتي كانت تركز على دعم الجمعيات الزراعية التعاونية. أما في الفترة الحالية، ومنذ قدوم السلطة الفلسطينية، فهناك برامج إقراض محدودة يقدمها بعض المنظمات التطوعية الأجنبية بصورة مباشرة أو من خلال منظمات محلية، ولكن تلك القروض العاملة لا تتعدي بضعة ملايين من الدولارات، أنفقت خلال السنوات العشر الأخيرة، ومولتها مؤسسات مثل أنيرا، وإيفاد الدولية، وأكسفام. ومن جهة أخرى، نجد أن تنصيب القطاع الزراعي في فلسطين لا يزيد على ١٪ من إجمالي قيمة القروض المنوحة من جميع البنوك لكافة القطاعات لسنة ٢٠٠٠، والتي لم تزد قيمتها على ١٤ مليون دولار (سلطة النقد الفلسطينية، ٢٠٠١).

ويلاحظ في هذا السياق تفاوت أهمية هذه المشاكل التي يعاني منها القطاع الزراعي، حيث تعد مشكلة المياه والتسويق ونقص التمويل من أهم المشاكل الذي يعاني منها القطاع الزراعي. وعلى الرغم من مساهمة وزارة الزراعة وبعض المنظمات غير الهدفة للربح في تخفيف حدة هذه المشاكل، مثل تقديم خدمات الإرشاد الزراعي، ووضع بعض الخطط التطويرية للنشاط الزراعي، فإن ذلك لا يعتبر كافياً لدفع القطاع الزراعي إلى الأمام، حيث يتطلب القطاع الزراعي خطة شاملة تتعلق بالمياه، ويتوقف التمويل اللازم للمشاريع الاستثمارية الزراعية.



القطاع الصناعي

تمهيد

يُعرف القطاع الصناعي بأنه ذلك القطاع الذي يعمل على إدخال تعديل على المواد قبل إعادة بيعها، بهدف زيادة قيمتها الشرائية، أو لغرض خلق طلب عليها غير موجود قبل تصنيعها. وبعد القطاع الصناعي من أكثر القطاعات أهمية، فهو الذي يميز الدول المتقدمة عن غيرها، فتعريف الدول الصناعية مرادف للدول المتقدمة، ويرجع ذلك لارتفاع القيمة المضافة الناتجة عن عملية التصنيع، ولتحويله لمواد أولية لها قيمة سوقية متدنية أو لا قيمة لها إلى منتجات لها قيمة مالية عالية. ولكي ينجح القطاع الصناعي لا بد من وجود ميزة تفاضلية تتصل بتوفير المواد الخام المطلوبة للتحصين، أو توفر الأيدي العاملة الماهرة والرخيصة، أو مزايا تتعلق بالسوق أو غير ذلك من عناصر الإنتاج.

التعريف بالقطاع الصناعي

شهد القطاع الصناعي في فلسطين تقدماً ملحوظاً في السنوات العشر الأخيرة، وحتى بداية انتفاضة الأقصى. فقد زاد عدد المنشآت الصناعية من ٤٠٠٠ منشأة يعمل بها حوالي ٢٥٠٠٠ عامل في سنة ١٩٨٤، إلى حوالي ١٤٠٠٠ منشأة صناعية يعمل بها ٧٢٠٠ عامل في سنة ١٩٩٩، كما هو موضح في الجدول رقم ١٥. أى أن القطاع الصناعي قد تضاعف حوالي ثلث مرات من حيث عدد المنشآت والعاملين خلال الفترة ما بين سنة ١٩٨٥ وسنة ١٩٩٩ (اللجنة الاقتصادية، ١٩٨٧، والإحصاء الفلسطيني، الصناعة، ٢٠٠٠).

الجدول رقم ١٥

ملخص عدد المنشآت الصناعية في فلسطين وعدد العاملين فيها لسنة ١٩٩٩

النشاط الاقتصادي	عدد المنشآت	عدد المشغلين
التعدين واستغلال المحاجر والمناشير	٢٩٠	١٥٦٣
صناعة المنتجات الغذائية والمشروبات	١٥٩٠	٧٣٣٢
صنع منتجات النسيج	١٢	٢٦١
صنع المنسوجات	٣٥٨	٢٠٢٥
صنع الملابس	٢٤٣٠	١٩٨٥٨
الجلود وصنع حفائط وأحذية	٧٠٦	٣٢٨٩
صنع الخشب والقش	٨٠٥	١٨٧٠
صنع الورق ومنتجات الورق	٥١	٦٩٢
الطباعة والنشر	٢٠١	١٢٣٣
صنع المواد والمنتجات الكيميائية والأدوية	١٩١	١٧٦٠
صنع منتجات المطاط واللدائن	١٤٦	١٣١٣
صنع منتجات المعادن اللافازية الأخرى	١٨٥٤	١٣٦٣٦
صنع الفلزات القاعدية	٣٨	٢٥١
صنع منتجات المعادن عدا الماكينات	٣١٧٣	٧٦٠٤
صنع الآلات والمعدات الأخرى	٢٦٥	١٠٠٧
صنع الآلات الكهربائية الأخرى	٩٦	٣٣١
صنع الأجهزة الطبية	٥٦	١٣٦
صنع المركبات والمركبات المقطرة	٢١	٩٢
صنع الأثاث وصنع منتجات أخرى	٢١٥٩	٦٦٧٧
إمدادات الكهرباء	٣٨	٨٤٢
جمع وتنقية وتوزيع المياه	٣٦٩	٨٨٨
المجموع الكلي	١٤٨٤٩	٧٢٦٦٠

المصدر: الإحصاء الفلسطيني، الصناعي، ٢٠٠٠

وعلى الرغم من هذا التقدم النسبي في عدد العمال والمؤسسات، فإن القطاع الصناعي لم يشهد نقلة نوعية حسب ما كان متوقعاً، على الرغم من قوانين تشجيع الاستثمارات التي صدرت، والتي أفت كلاً من الأصول المشترأة وقطع الغيار، وتجديد الآلات، وتوسيع المشاريع الصناعية من كافة الضرائب والجمارك (وزارة التجارة والاقتصاد، ١٩٦٨، المادة، ٢٢). بل أن القطاع الصناعي سجل أكبر نسبة إعفاءات لشركات تتمتع بقانون تشجيع الاستثمار، حيث بلغت القيمة الاسمية لرأسمال المشاريع الصناعية المصادق عليها من هيئة تشجيع الاستثمار حوالي ٨٠ مليون دولار، وهي تشكل ٥٨٪ من المشاريع المصادق عليها والتي تتمتع بإعفاءات وفق قانون تشجيع الاستثمار (UN, UNSCO, 2000).

ويضم القطاع الصناعي في فلسطين ثلاث مجموعات تتعلق بالتعدين واستغلال المحاجر ومناشير الحجر، والصناعة التحويلية، والصناعة المتعلقة بالياه والكهرباء والغاز. وتضم الصناعة التحويلية مجموعات فرعية عدة، تختص كلاً من: صناعة المنتجات الغذائية والمشروبات، وصناعة النسوجات والملابس، وصناعة دبغ الجلد، والحقائب، والأحذية، وصناعة الخشب ومنتجاته والقش، وصنع الورق ومنتجات الورق والطباعة والنشر، وصنع المواد والمنتجات الكيميائية والأدوية، وصنع منتجات المطاط واللدائن، وصنع منتجات المعادن اللافلزية الأخرى، وصنع الفلزات القاعدية، وصنع الآلات والمعدات الأخرى، وصنع الآلات الكهربائية، وصنع الأجهزة الطبية، وصناعات أخرى. ويعمل القطاع الصناعي في منشآت يمكن تصنيفها كمنشآت صغيرة، حيث تعمل ٩٥٪ من المنشآت الصناعية بعدد من العمال يقل عن عشرة، ويتوسط خمسة عمال للمنشأة الصناعية.

وتعد أهم الصناعات من حيث عدد العاملين هي تلك الخاصة بصناعة الملابس وصناعة الأغذية، وصناعة الأدوية وصناعة المعادن والآلات، حيث تشكل نصف القطاع الصناعي من حيث الأهمية وعدد العمال. ويعمل جزء كبير من النشاط الصناعي في شكل منشأة فردية، مع وجود أغلبية منتظمة في شكل شركات عادية وشركات مساهمة خاصة. أما الشركات المساهمة العامة، فهي تقتصر على بضعة شركات مثل شركة سجانر القدس، وشركة بيرزيت للأدوية، وشركة الزيوت النباتية، والشركة العربية للدهانات، وشركة القدس للمستحضرات الطبية، وشركة الألومنيوم. ولا تضم السوق المالية في فلسطين سوى أربع شركات صناعية.

وكان يمكن للقطاع الصناعي أن يشهد تقدماً في العديد من الصناعات التي تتمتع بمزايا تنافسية، أو حاجة إستراتيجية، أو بسبب توفر المواد الخام، مثل صناعة الصابون، وصناعة مواد البناء، وصناعة البرمجة والحواسيب، وصناعة تعليب الأسماك والصناعات الغذائية الأخرى التي تعمل على استيعاب الفائض الزراعي، مثل صناعة رب البندورة.

إلا أن ذلك لم يحدث لأسباب عده، بل إن شركة الإسمنت تعثرت وجرت تصفيتها. كما أن الخصم في تأسيس منشآت صناعية قد توقف حتى قبل اندلاع انتفاضة الأقصى. ولم تكن هناك أية إستراتيجيات صناعية معينة، مثل إستراتيجيات المتعلقة بحجم الصناعة، أو بمواعدها، أو بطبيعتها.

أهمية القطاع الصناعي

حقق القطاع الصناعي في العقد الأخير بعض التقدم، وبالتالي ارتفعت أهميته النسبية ومساهمته في أوجه الاقتصاد الفلسطيني، والتي يمكن تفصيلها على النحو التالي:

أولاً: مساهمته في الناتج المحلي

كان القطاع الصناعي هو أقل القطاعات مشاركة في الناتج القومي طوال العقود الماضية، بل اقتصر الأمر على مئات الورش الصناعية، مع وجود شركات صناعية كبيرة عده، مثل شركة سجاد القدس، وشركة الزيوت النباتية. وقد تم تأسيس شركات أدوية وصناعات غذائية وملابس وجلود وكيماويات بعد ذلك. وبقيت مساهمة القطاع الصناعي تتراوح ما بين ٪٩ و ٪٨ من سنة ١٩٧٢ إلى سنة ١٩٩٣، ومن ثم قفزت إلى ٪١٥ في سنة ١٩٩٦، ومن ثم وصلت إلى ٪١٨ في سنة ١٩٩٩، كما هو موضح في الجدول رقم ١٦.

ثانياً: مساهمته في استيعاب القوى العاملة

يتميز النشاط الصناعي باستيعاب عماله تعمل طوال السنة، ومدفوعة الأجر، كما أنها تعمل على تدريب ورفع المهارات لدى العاملين مقارنة بالنشاط الزراعي أو الخدمي. ولكنها تستوعب عماله نسائية بصورة أقل من القطاع الزراعي، حيث بلغت نسبة العاملين من قطاع النساء في القطاع الصناعي حوالي ٪١٦ من مجموع العاملين (الإحصاء الفلسطيني، تقرير المنشآت، ١٩٩٨). وقد بلغت نسبة العاملين في القطاع الصناعي حوالي ٪١٥ من مجموع القوى العاملة في سنة ٢٠٠١ (سلطة النقد الفلسطينية، ٢٠٠١)، في حين بلغت قيمة تعويضات العاملين التي دفعها النشاط الصناعي حوالي ٢٢٨ مليون دولار لسنة ١٩٩٩ (الإحصاء الفلسطيني، الصناعة ٢٠٠٠).

الجدول رقم ١٦

مساهمة قطاع الصناعة في الناتج المحلي

السنة	النسبة
١٩٧٢	%٨
١٩٨٠	%٧
١٩٩٠	%٨
١٩٩٣	%٩
١٩٩٦	%١٥
١٩٩٩	%١٨

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، ٢٠٠٠ و UNCTAD، ١٩٩١

ثالثاً: مساهمته في الضرائب والتكوين الرأسمالي

يساهم القطاع الصناعي بصورة ملموسة في توريد إيرادات ناتجة عن رسوم الإنتاج والضرائب الأخرى بصورة ملموسة. كما يتضمن القطاع الصناعي إضافة ملموسة في التكوين الرأسمالي، حيث يعمل على شراء وتجديد أصوله بصورة مستمرة. ويظهر الجدول رقم ١٧ ملخص مساهمة القطاع الصناعي في كل من القيمة المضافة والتكوين الرأسمالي، والضرائب لسنة ١٩٩٩، مع ملاحظة أن جزءاً مهماً من تكلفة الإنتاج هي مواد أولية محلية وتمثل نسبة مهمة من مدخلات الإنتاج، كما هو الحال في الصناعات الغذائية. حيث بلغت قيمة التكوين الرأسمالي في فلسطين للنشاط الصناعي الفلسطيني حوالي ٣٤ مليون دولار. وبلغ صافي الضرائب على إنتاج القطاع الصناعي حوالي ١٤١ مليون دولار لسنة ١٩٩٩ (الإحصاء الفلسطيني، الصناعة ٢٠٠٠). وهي مساهمة ذات أهمية مقارنة بمساهمة القطاعات الاقتصادية الأخرى.

الجدول رقم ١٧

مساهمة النشاط الصناعي الفلسطيني لسنة ١٩٩٩ بـ١٠٠ مليون دولار

النشاط الاقتصادي	المجموع الكلي	إمدادات الكهرباء والغاز والمياه	الصناعة التحويلية	التعدين واستغلال المحاجر	الكتورين الرأسمالي	الضرائب
	١٦١٤	٩٩	١٤٨٦	٦٩٦	٢٧٧	٢٩
		٧٠		٢٢	٣٧	١,٣
		٧٨٧			٣٤٢	١٤١,٠
المصدر: (الإحصاء الفلسطيني، الصناعة ٢٠٠٠).						

رابعاً: مساهمته في تخفيض عجز الميزان التجاري

ما زالت الصادرات الصناعية الفلسطينية، محدودة، وتحصل إلى ٣٩٠ مليون دولار سنوياً، ولكن حجم الإنتاج الصناعي الذي يصل إلى ١٦١٤ مليون دولار يعمل على تخفيض المستورد من السلع الصناعية، حيث يؤدي إلى إحلال المنتجات الصناعية الوطنية، محل المنتج المستورد. ويمكن أن يؤدي التركيز على تنمية السلع التي تحتوي على ميزة تنافسية إلى مضاعفة حجم الصادرات من المنتجات الصناعية. فقد جاء في دراسة وزارة التخطيط الفلسطينية أن هناك صناعات تنافسية تتطلب التركيز عليها بغرض تعزيز الصادرات، وهي صناعة الأغذية، والأثاث والأدوية، والبلاستيك، والملابس والمنسوجات.

وشكلت صادرات مواد الإنشاءات المصنعة أهم بنود الصادرات الفلسطينية، بحيث يكون ترتيبها الأول على قائمة الصادرات الفلسطينية، ويصل إلى حوالي ٢٢٪ من قيمة الصادرات. وبقيمة ٨٦ مليون دولار لسنة ١٩٩٨، يليه كل من الخضار والأثاث والتبغ والأحذية والمصنوعات الخشبية والأدوية والرخام والمصنوعات المعدنية، بصفتها أهم عشرة بنود يتم تصديرها من فلسطين (UN, Palestinian Trade, 2000).

الخصائص العامة للقطاع الصناعي

بحصورة عامة، فإن القطاع الصناعي الفلسطيني ما زال في طور أولي، وهو بصورة عامة يتسم إلى صناعات الدول النامية. وعلى الرغم من وجود ظواهر إيجابية مثل انخفاض نسبة المديونية إلى ١٦٪، وارتفاع معدل دوران المخزون إلى ١٢ مرة في السنة، وارتفاع معدل دوران الأصول إلى مرتين، فإن هناك ظواهر سلبية مثل ارتفاع معدل الطاقة

العاطلة، وانخفاض نسبة صافي الربح لرأس المال، وهي تعكس مدى الحاجة لتجديد القطاع الصناعي بصورة عامة. ويمكن إيجاز خصائص النشاط الصناعي الفلسطيني على النحو التالي:

أولاً: ينتمي معظمه في منشآت فردية

يتطلب نجاح النشاط الصناعي بصورة عامة انتظامه في شكل شركات مساهمة خاصة أو عامة، لضمان استمرارية عمله، وضمان الاستفادة من الاستثمارات المستخدمة به أطول وقت ممكن. ولكن بالنظر إلى القطاع الصناعي الفلسطيني، بما في ذلك صناعة المحاجر والتعدين والكهرباء، نجد أن ٨٧٪ من المنشآت الصناعية هي منشآت فردية، و٩٪ منشآت تتخذ شكل الشركة العادية، بينما يشكل عدد المنشآت التي تتخذ شكل الشركة المساهمة الخاصة حوالي ٤٪ من مجموع الشركات، في حين لا يزيد عدد الشركات المساهمة العامة العاملة في قطاع الصناعة على خمس شركات من مجموع المنشآت الصناعية (الإحصاء الفلسطيني، تقرير المنشآت، ١٩٩٨).

ثانياً: ينتمي لمنشآت صغيرة الحجم

يقع النشاط الصناعي الفلسطيني في معظمه ضمن منشآت صغيرة الحجم، سواء أكان حسب عدد العاملين، أم حسب رأس المال أم حسب قيمة المبيعات، حيث نجد أن ٩٢٪ من مجموع المنشآت الصناعية تعمل بعدد أقل من خمسة عمال، بينما يعمل أقل من ٥٪ من مجموع المنشآت الصناعية بعدد يزيد على خمسين عاملًا، منها عشرون شركة تشغله أكثر من ١٠٠ عامل فقط، تعمل معظمها في صناعة الأغذية والمطبوعات والملابس والأدوية (الإحصاء الفلسطيني، تقرير المنشآت، ١٩٩٨). وينطبق الأمر نفسه على قيمة رأس المال الأساسية، أو حجم المبيعات، أو التكنولوجيا المستخدمة، حيث نجد أن معظمها ذات رأس المال يقل عن مائة ألف دولار.

ثالثاً: معظم ملكيته عائلية

يتصف القطاع الصناعي الفلسطيني بأن معظمه قطاع عائلي، وهذا ينطبق على مجموع المنشآت الفردية والشركات العادية، ومعظم الشركات المساهمة الخاصة والعامة، فهي في معظمها مملوكة لعائلة واحدة أو لمجموعة أقارب، أو أن عائلة واحدة تسيطر على غالبية حصة رأس المالها. وقد جاء في دراسة صبرى (Sabri, 1999: 33-42) التي أجريت على ٢٤٠ منشأة صناعية أن ٩٤٪ من المنشآت الصناعية التي تم بحثها هي منشآت عائلية. وهذا ينطبق على مجموعات الصناعة كافة، بما في ذلك صناعة الأغذية، والنسيج، والملابس، والمعادن، والبلاستيك، وعلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة وكبيرة

الحجم. وعلى الرغم من أن هذه الخاصية قد تعتبر إيجابية على اعتبارها مزية تعمل على تجانس الإدارة، فإنها في حالات كثيرة تخلق خلافات بين أعضاء إدارتها يمكن أن تؤدي إلى خسارتها أو تصفيتها.

رابعاً: وجود صراع داخل الإدارة

يتربّى على منشأة العائلة أن تدار بطريقة سلسة في الجيل الأول بصورة عامة، ولكنها ما أن تنتقل للجيل الثاني أو الجيل الثالث حتى تتشتت مهام الإدارة، وتواجهه تناقضات وخلافات في وجهات النظر بين الأخوة أو بين أولاد الأعمام، ما يؤدي إلى صراعات ت-shell عمل إدارة المنشأة الصناعية. وكان من أهم أسباب تصفيّة العديد من المنشآت الصناعية في فلسطين خلال العقود الماضية هو الخلافات التي نشأت داخل إدارة هذه المنشآت، والتي تمثل في الوقت نفسه أصحابها. وقد أظهرت إحدى الدراسات (Sabri, 1999) مدى انتشار هذه الظاهرة في الصناعة الفلسطينية، حيث أوضحت أن ٣٢٪ من المنشآت الصناعية تعاني من مشكلة صراع في إدارة هذه المنشآت، وهذه الخاصية موجودة في كل من المنشآت الصغيرة والكبيرة على حد سواء، وتمتد للقطاعات الصناعية كافة.

خامساً: المبادرة لتأسيس صناعة بدون خبرات مسبقة

يتم تأسيس الصناعات في فلسطين من مساهمات من القطاع الخاص ناتجة عن مدخلات محلية، أو تحويلات العاملين من الخارج. وما زال الاستثمار الأجنبي محدوداً كما تم إياضه سابقاً. وتحتفل خلفية المبادرين لتأسيس النشاط الصناعي، ودواجههم، وخبراتهم السابقة في مجال الصناعة التي يختارونها، حيث نجد أن ربع عدد الصناعات التي أسسها المبادرون لم تكن لديهم الخبرة السابقة في مجال الصناعة الذي اختاروه، وإنما كان الدافع هو استثمار أموال متوفّرة لديهم. ويؤدي عدم توفر الخبرات السابقة إلى التعرّف أو التصفيّة اللاحقة للمشروع في حالة تراكم الخسارة. وهناك من المشاريع الصناعية التي تم تأسيسها كانت بمبادرة من عمال مهنيين في صناعة معينة، استعنوا بتمويل من شريك أو شركاء آخرين، في حين نجد أن مبادرات أخرى تمت من خلال التوسيع الأفقي، بحيث يتحول تاجر الحديد بالجملة مثلاً، ليؤسس مصنع حديد. وهناك مبادرات سعت لتحويل ورش صغيرة تم تطويرها لتصبح صناعات متوجّلة.

إن معرفة الدافع وراء المبادرة وخلفية المبادرين يعدّ عنصراً أساسياً في التنبؤ بمدى نجاح الصناعة وتقديرها، وكذلك في التخطيط للتوجيه والاستثمارات الصناعية ورسم السياسة الخاصة بالتشجيع على الاستثمار. ويعرض الجدول رقم ١٨ مبادرات تأسيس نشاط صناعي في فلسطين، حسب نتائج دراسة تمت على ٢٤٠ منشأة صناعية من القطاعات كافة.

جدول رقم ١٨

مبادرات تأسيس النشاط الصناعي في فلسطين

النسبة	طرق بدء مشروع صناعي
% ٢٦	المبادرة لتأسيس صناعة بدون خبرة سابقة
% ٢٨	المبادرة لتأسيس صناعة مع وجود خبرة سابقة
% ١٧	التوسع من التجارة للصناعة
% ١٦	الانتقال من ورشة صغيرة إلى صناعة في المجال نفسه
% ٩	مبادرة من عمال أو مهنيين مع الاستعانة بشركاء ممولين
% ٤	مبادرات أخرى

المرجع: (Sabri, 1999).

سادساً: استخدام آلات قديمة أو متجددة

عمل القطاع الصناعي الفلسطيني، بصورة عامة، على استخدام أصول مستخدمة أو متجددة في حالات كثيرة، باعتبارها أقل تكلفة، بدون النظر إلى الجوانب السلبية لذلك، حيث نجد أن ٥٠٪ من الصناعات الغذائية استخدمت آلات قديمة أو متجددة، بينما كانت النسبة تصل إلى ٦٠٪ بالنسبة لصناعات النسيج، و٧٥٪ لصناعات الحديد، و٨٢٪ بالنسبة لصناعات البلاستيك والمنتجات غير المعدنية (Sabri, 1999). أى أن ٣٥٪ من الصناعات الفلسطينية بدت باستخدام آلات جديدة فقط خلال العقد الماضي. وينعكس هذا العامل على ارتفاع التكلفة المتغيرة على الرغم من انخفاض التكلفة الثابتة، وعلى جودة المنتجات وقدرتها على المنافسة في السوق، وفي مقدرتها على دخول الأسواق الخارجية.

وقد يعطي استخدام الآلات القديمة دليلاً إيجابياً عند قياس العائد على الاستثمار نتيجة لانخفاض الأموال المستثمرة في الصناعة بفلسطين، وهو ما أوضحته بعض الدراسات، حيث وصل إلى ٣٣٪ (Sabri, 1997). ولكن هذا القياس مضلل من حيث قياس الكفاءة الإنتاجية وصافي الربح، حيث أن انخفاض قيمة الأصول المستثمرة يعني ارتفاع العائد على الاستثمار حسابياً، ولكنه يعني العجز في إنتاج سلع قادرة على التنافس من حيث الجودة أو التكلفة، وهو ما يعنيه قطاع الصناعة الفلسطيني، ويرجع ذلك أساساً إلى ارتفاع التكلفة المتغيرة للوحدة من مواد وأجور مقارنة بصناعات تستخدم تكنولوجيا متقدمة، وما ينعكس على وجود طاقة عاطلة بنسبة كبيرة.

سابعاً: انخفاض معدل الطاقة الإنتاجية

يعمل القطاع الصناعي الفلسطيني بطاقة إنتاجية منخفضة تصل إلى أقل من ٤٢٪ من إجمالي الطاقة المتاحة. وكانت هذه الخاصية مرافقة القطاع الصناعي طوال العقود الماضية، حيث أوضحت دراسات سابقة مثل دراسة اليونيدو (UNIDO, 1984) أن المشكلة الرئيسية للقطاع الصناعي الفلسطيني تكمن في انخفاض مستوى الطاقة المستغل التي كانت حوالي ٥٥٪ في الثمانينيات. وأوضحت دراسة أخرى (Sadler and Abu Kishk, 1983)، نفسها، حيث بيّنت أن ٦٥٪ من الصناعات الفلسطينية تعمل بطاقة إنتاجية أقل من ٥٠٪، و ١٠٪ فقط من مجموع الصناعات الفلسطينية تعمل بطاقة إنتاجية تصل إلى ١٠٪. وبقي الأمر كذلك في التسعينيات، وربما ارتفعت نسبة الطاقة العاطلة، حيث ما زالت هناك طاقة عاطلة غير مستغلة يمكن استخدامها إذا ما توفرت للمنتجات المصنعة المحلية أسواق داخلية وخارجية، كما أن ذلك يوحى، إلى أن لا حاجة لاستثمارات جديدة، ما لم تكن متعلقة بتكنولوجيا أحدث، أو العمل على الإنتاج بتكلفة أقل. وتشمل الطاقة العاطلة القطاعات الصناعية كافة.

وتتفاوت الطاقة العاطلة ضمن الاقتصاد الفلسطيني من قطاع صناعي لأخر، فبينما نجد أن الطاقة العاطلة تصل في صناعة الأغذية في فلسطين إلى ٥٥٪، بينما ترتفع بالنسبة لصناعة النسيج لتصل إلى ٦٨٪، وحسبت الطاقة العاطلة على أساس ١٤ ساعة عمل لستة أيام في الأسبوع باستخدام أساس الطاقة العملية القصوى للتسييرات المتاحة. وينطبق ذلك على كل من المنشآت الصغيرة والمتوسطة والكبيرة، وإن كانت نسبة الطاقة العاطلة في الصناعات الصغيرة في الاقتصاد الفلسطيني أعلى منها في الصناعات المتوسطة وكبيرة الحجم، حيث تصل الطاقة العاطلة في الإنتاج الصغير إلى ٦١٪ (Sabri, 1997).

مشاكل القطاع الصناعي

يواجه القطاع الصناعي نوعين من المشاكل، أحدهما مشاكل عامة تعاني منها القطاعات الصناعية الفلسطينية كافة، مثل مشاكل خاصة بالتمويل والتسيير والإنتاج، وهناك مشاكل خاصة ينفرد بها كل قطاع من قطاعات الصناعة، وسنقوم بتفصيل هذه المشاكل على النحو التالي:

أولاً: منافسة المنتجات المستوردة

يعد وجود المنتجات أهم المشاكل التي تواجهها الصناعية الفلسطينية، ويرجع ذلك لعدم وجود حدود وجمارك بين الدولة المحتلة وفلسطين، حيث يشكل تدفق المنتجات غير المراقب

والمسموح به في هذه الفترة الانتقالية، المشكلة الرئيسية في إمكانية منافسة المنتجات الصناعية محلياً، والتي تعاني من مشاكل الحصار من منافسة المنتجات المستوردة أو الداخلة للأراضي الفلسطينية.

ثانياً: عدم توافر الواقع المناسب للقطاع الصناعي

بصورة عامة، فإن إحدى المشاكل الرئيسية التي تواجه الصناعة الفلسطينية، هي عدم وجود موقع أو مناطق أو مدن صناعية كافية لتضم الصناعات الفلسطينية كافة. وعلى الرغم من الخطط والمحاولات التي عملت على إنشاء مناطق صناعية، فقد تم إنجاز منطقة واحدة في غزة، ولم يتم تكملة المناطق أو الواقع الصناعي الأخرى التي تم التخطيط لها، سواءً كانت مناطق صناعية خارج المدن الرئيسية أم مواقع صناعية داخلها. وما زالت الغلبيّة هذه الصناعات تقع خارج المناطق الصناعية، حيث لم تعد الواقع الحالي للصناعة تفي بالغرض. وعليه، فإن تنفيذ المشاريع المتعلقة ببناء الواقع الصناعي المخطط لها داخل المدن الرئيسية وخارجها، يعد من الأولويات المطلوبة لتطوير القطاع الصناعي في فلسطين.

علاوة على ذلك، فإن ربع الصناعات الفلسطينية مقامة في موقع غير مخصص للصناعة، وتشغل مباني سكنية، وهناك ٢٥٪ منها مباني مستأجرة وغير مملوكة للمنشأة الصناعية. وينطبق ذلك بالدرجة الأولى على المنشآت الصناعية الصغيرة والتي تصل نسبة ما يقع منها في وحدات مستأجرة إلى ٤٥٪، وكذلك فإن ٤٠٪ من مصانع الملابس تقطن في وحدات مستأجرة. ويعتبر هذا الوضع غير مناسب لكل من المنشأة الصناعية والبيئة المحيطة والقاطنين في الجوار.

ثالثاً: عدم توافر البنية التحتية المطلوبة

يتربّ على ما سبق وجود مشكلة نقص البنية التحتية، مثل توفر المياه والكهرباء والاتصالات والصرف الصحي ومعالجة النفايات ومخلفات الصناعة. وقد يختلف الأمر من منطقة جغرافية لأخرى، ومن موقع لأخر. لكن معظم الواقع الصناعي تعاني من ضعف التزود بالكهرباء، وبعضاً من الماء، الأمر الذي يدفعها إلى الاستعانة بالمولدات الكهربائية الخاصة وما يتربّ عليه من ارتفاع تكاليف الإنتاج، وعدم انتظام عمليات الإنتاج، أو التوقف عنه في أوقات الذروة. وتؤدي المشاكل الواردة أعلاه إلى خلق صعوبة في استقطاب الاستثمارات الخارجية، علاوة على صعوبة تطوير الصناعات المحلية.

رابعاً: استيراد نسبة كبيرة من المواد الخام المطلوبة للتصنيع من الخارج

هناك نسبة كبيرة من المواد التي يجري تصديرها تستورد من الخارج، وهذا يؤدي إلى عدم ضمان استمرار عملية الإنتاج بسبب الإعاقات على المعابر والموانئ، ويفيد إلى

ارتفاع تكلفة الإنتاج بسبب تكاليف الشحن والتأمين والتخلص، وهذا يجعل القطاع الصناعي في موقف ضعيف من حيث المنافسة. وتصل نسبة المواد الخام المستوردة والمستخدمة في القطاع الصناعي إلى حوالي ٨٩٪ من مجموع المواد. وتختلف النسبة من قطاع لأخر، حيث تنخفض لتصل إلى ٧٥٪ من المواد المستخدمة في الصناعات الغذائية، وهي نسبة ما زالت منخفضة ويجب العمل على رفعها من خلال توجيه صناعة المنتجات الغذائية لاستغلال الفائض من الناتج الزراعي، وذلك لتحقيق المزية التنافسية.

خامساً: انخفاض نسبة المديونية وعدم توفر مصادر تمويل خارجية

تعد مشكلة توفير مصادر تمويل خارجية مناسبة إحدى أهم المشاكل التي يعاني منها القطاع الصناعي الفلسطيني، حيث نجد أن معدل المديونية منخفض ولا يزيد على ٢٠٪ من إجمالي الأصول. وتنخفض هذه النسبة بالنسبة للصناعات ذات الحجم الصغير لتصل إلى ١٠٪ من إجمالي الأصول. وهذا يؤشر إلى عدم استخدام التمويل الخارجي كمصدر رئيسي للاستثمار في القطاع الصناعي. ويعيد ذلك انخفاض نسبة التمويل المقدمة من القطاع البنكي في فلسطين لتمويل النشاط الصناعي، والذي لم يزد على ١١٥ مليون دولار، أي بنسبة ٨٪ من مجموع التسهيلات الممنوحة في فلسطين، كما هي في سنة ٢٠٠١ (سلطة النقد الفلسطينية، ٢٠٠١).

وفي الحقيقة، فإن عدم تمويل النشاط الصناعي لا يرجع لعدم توفر الأموال، وإنما يرجع لعدم تقديم طلبات للتمويل الخارجي تحظى بموافقة القطاع البنكي، حيث نجد أن حجم الودائع في فلسطين وصل إلى ٤،٣ بليون دولار، مع ملاحظة أن حجم التسهيلات والقروض الممنوحة للقطاعات الفلسطينية كافة لم تصل إلى الحد الأدنى الذي قررته سلطة النقد الفلسطيني، أي أن هناك توفرًا في الأموال في القطاع البنكي، وتكمن المشكلة من وجهة نظر المصرفين في إيجاد المشاريع المناسبة والضمانات المناسبة المطلوبة لتحصيلها.

سادساً: نقص النشاط التسويقي

من ضمن المشاكل التي يعاني منها القطاع الصناعي الفلسطيني، ضعف إدارات المنشآت الصناعية، بما فيها ضعف النشاط التسويقي المطلوب لتصريف المنتجات المصنعة، حيث لا تبذل إدارات المنشآت الصناعية مجهودات كافية لتسويق المنتجات، ونجد أن ٦٠٪ من عملية البيع في القطاع الصناعي الفلسطيني يتم من داخل المصنع. كما أن المصروفات المخصصة للنشاط التسويقي هي في حدتها الأدنى. علاوة على ذلك، فإن ٥٠٪ من الصناعات الفلسطينية لا تستخدم أيًّا من العلامات التجارية. وينعكس هذا الأمر على صعوبة عملية تسوييقها وبناء ولاء دائم لدى مستهلكيها، وهذا ما يفسر جزئياً مشكلة وجود طاقة عاطلة تصل إلى نصف الطاقة الإنتاجية في الصناعة الفلسطينية.

سابعاً: المشاكل الخاصة بكل قطاع

علاوة على المشاكل العامة الواردة أعلاه، هناك مشاكل أخرى تختلف حدتها من قطاع صناعي لأخر. فعلى سبيل المثال، فإن صناعة الأغذية تواجه مشاكل تتعلق بعدم توفر المواد الخام، مثل الحليب، وبعض الفواكه والخضار، ومشكلة المنافسة من المواد المستوردة، ونقص طاقة تخزين المنتجات النهائية، وعدم توافر العبوات المناسبة وبتكلفة مناسبة. بينما تواجه صناعات الملابس والجلود مشكلة عدم توفر المهارات المطلوبة للعمل، وصعوبة في التسويق، حيث ترتبط بالمؤسسات المحتركة لعملية التوزيع، والتي ترتبط مع هذه الصناعة بعقود عمل من الباطن، والتي كثيراً ما تعمل على إلغاء العلاقة بدون إنذار، علاوة على مشكلة عدم توفر قطع الغيار المطلوبة للصناعة.

أما صناعة النسيج، فتحصر مشاكلها في وجود نسبة عالية من الطاقة العاطلة، وعدم توفر العمالة الماهرة لصيانة الآلات، وتحديثها. وتواجه صناعة المعادن مشكلة عدم توفر الطاقة والكهرباء المناسبة لتشغيل الآلات في أحيان كثيرة، ومشكلة استخدام آلات قديمة، وأخيراً، فإن صناعة البلاستيك والمطاط تواجه مشكلة عدم وجود مواصفات رقابة وطنية، وعدم استخدام علامات تجارية لتسهيل تسويق هذه المنتجات، وعمل الدعاية المطلوبة لتصريفها (Sabri, 1999).



القطاع التجاري

يضم القطاع التجاري الأنشطة المتعلقة بتجارة المفرق والجملة الداخلية وتجارة الاستيراد والتصدير الخارجية. ويكون قطاع تجارة التجزئة من آلاف المنشآت صغيرة الحجم، وهي في معظمها منشآت فردية وعائلية، بينما تأخذ منشآت الجملة، غالباً، شكل الشركة العادية أو شكل الشركة المساهمة الخاصة، وتنتشر منشآت القطاع التجاري العاملة بتجارة التجزئة في المدن والقرى والمخيomas كافة، في حين تتركز منشآت تجارة الجملة والتجارة الخارجية في المدن الرئيسية. كما تضم مئات وكلاً توزيع المنتجات المصنعة للصناعة المحلية والأجنبية. وبلغت القيمة المضافة لنشاط الجملة وتجارة التجزئة الداخلية حوالي ٥٥٢ مليون دولار لسنة ١٩٩٩ (المراقب الاقتصادي، ٢٠٠٠).

وبصورة عامة، فإن عدد المنشآت العاملة في قطاع التجارة الفلسطينية وصل إلى ٣٨,٣٩٧ منشأة، منها حوالي ٦١٢,٣٥ منشأة تعمل بصفة منشأة فردية، أي حوالي ٩٣٪ من مجموع المنشآت العاملة في قطاع التجارة الفلسطينية، بينما يبلغ عدد الشركات العادي العاملة في هذا القطاع حوالي ٤٤٠ شركة مساهمة خاصة، و٢٨ جمعية تعاونية، و١٠ منشآت تمثل فرعاً لشركات أجنبية وشركة مساهمة عامة واحدة. وبلغ عدد العاملين في النشاط التجاري حوالي ٦٥,٧٢٢ عاملاً لسنة ١٩٩٧، منهم ٧٪ من العاملات النساء (الإحصاء الفلسطيني، تقرير المنشآت، ١٩٩٨). ويبلغ متوسط عدد العاملين في القطاع التجاري عاملين، بينما تعمل ٩٧٪ من المنشآت التجارية بأربعة عمال أو أقل.

ويستثمر النشاط التجاري في فلسطين بقسط مهم من التمويل الخارجي، حيث يتمتع بـ ٣٥٪ من مجموع القروض التي منحتها من البنوك، كما هي في آذار ٢٠٠١، وبقيمة ٣٥٠ مليون دولار (سلطة النقد الفلسطينية، ٢٠٠١)، وهي أعلى قيمة يحصل عليها قطاع اقتصادي فلسطيني. وتمثل هذه القروض تسهيلات ائتمانية، وتغطية حسابات جارية، وخصم أوراق تجارية، وقروض قصيرة الأجل لا تزيد على سنة في معظمها. ويمكن

ملاحظة أن النظام المصرفي في فلسطين يفضل التعاون مع القطاع التجاري نظراً لقلة المخاطرة وسرعة استرداد القروض، مقارنة بالقطاعات الأخرى. ويعمل في تجارة التجزئة حوالي ٢٥٠٠ عامل وموظف، أي حوالي ٧٠٪ من العاملين في النشاط التجاري (الإحصاء الفلسطيني، تقرير المنشآت، ١٩٩٨). وتضم تجارة التجزئة منشآت بيع المواد الزراعية والماشية، ومواد البناء والآلات والمعدات ومواد التغذية، والمواد البلاستيكية والسلع الكهربائية. وتم تجارة التجزئة من خلال محلات متخصصة في مجموعة أصناف معينة، أو من خلال منشآت تضم معظم بنود التجارة. ولم تنتشر في فلسطين بعد سلسلة محلات التجزئة أو التعاونيّات الخاصة بالسلع الاستهلاكية. وتعد محلات الأغذية والمشروبات و محلات الملابس والأحذية والمتأجر المتخصصة، من أهم ثلاث مجموعات في تجارة التجزئة، من حيث قيمة المبيعات وعدد العاملين.

أما تجارة الجملة، قد وظفت ١٤٪ من مجموع العاملين في قطاع التجارة الداخلية، ويبلغ متوسط عدد العاملين فيها حوالي ٤ موظفين، ويعمل في هذا القطاع، كذلك، وكلاء المنتجات الزراعية والصناعية ذات العلامات التجارية. ويضم قطاع تجارة الجملة المنتجات الزراعية والحيوانية، ومنتجات البترول، والمنسوجات والملابس والأحذية المصنعة محلياً والمستوردة، وتجارة المنتجات الغذائية والمشروبات والتبغ، والمنتجات المتعلقة بمواد البناء، مثل الإسمنت ومواد البناء الأخرى.

أما الجزء الثالث من النشاط التجاري، وهو المتعلقة بنشاط الاستيراد والتصدير، فهو نشاط يمارس من خلال مكاتب متخصصة، أو من خلال تجار الجملة أنفسهم الموزعين للمنتجات، أو من خلال الصناعات نفسها التي تعمل على استيراد المواد الخام المطلوب تصنيعها. وشهدت فلسطين نشاطاً ملحوظاً في التجارية الخارجية، حيث تضاعف حجم الواردات الفلسطينية، كما زاد حجم الصادرات الفلسطينية خلال العقد الماضي.

وقد بدأ عمليّة الاستيراد والتصدير، ولأول مرة في معظمها، تتم بصورة مباشرة من قبل تجار فلسطينيين، وأصبحت تتم من خلال فتح البنوك العاملة في فلسطين اعتمادات مستندية، تقوم بالتأمين على شحنها شركات تأمين فلسطينية. وقد زادت قيمة الصادرات الفلسطينية من ٢٩٢ مليون دولار سنة ١٩٩٢ إلى ٤٠٠ مليون دولار في سنة ١٩٩٨. ويجب ملاحظة أن الصادرات للدول الأخرى ما زالت منخفضة جداً، ويتطلب العمل على تنميّتها فض العلاقة مع الدولة المحتلة. ولكنها تشهد تطوراً تدريجياً وامتدت لتشمل دولًا عدّة تصل الآن إلى إحدى عشرة دول، كما هو موضح في الجدول رقم ١٩.

جدول رقم ١٩

الأسواق الرئيسية للصادرات الفلسطينية للعام ١٩٩٨ بآلاف الدولارات الأمريكية

الدولة	القيمة	النسبة
دولة الاحتلال	٣٨١,٥١٥	٩٦,٦٢
الأردن	٩,١٢٠	٢,٣١
الإمارات العربية المتحدة	١٠,٤٩٨	٠,٣٨
المملكة العربية السعودية	٦٩٧	٠,١٨
إيطاليا	٦٢٧	٠,١٦
المملكة المتحدة	٥٣٠	٠,١٣
هولندا	٢٤٥	٠,٠٦
اليمن	١٢٨	٠,٠٣
ألمانيا	٩١	٠,٠٢
الولايات المتحدة الأمريكية	٧٥	٠,٠٢
إجمالي الصادرات من البضائع	٣٩٤,٨٤٦	١٠٠,٠٠

المصدر: المنسق الخاص للأمم المتحدة، ربیع .٢٠٠٠

وتحتل السلطة الفلسطينية اتفاقيات وترتيبات تجارية مع العديد من دول العالم. ومن أمثلتها، ترتيبات التجارة الحرة مع الولايات المتحدة وكندا، والاتحاد الأوروبي، ومجموعة التجارة الحرة الأوروبية، وروسيا، وبعض الدول العربية مثل الأردن، ومصر، وال سعودية التي تمنح بعض المنتجات الفلسطينية معاملة تفضيلية (وزارة التجارة والاقتصاد، ١٩٩٩). وتتوزع الواردات من المنتجات في الاقتصاد الفلسطيني بين استيراد المواد الخام والبضائع الاستثمارية المصنعة والتي تشكل ما يزيد على ثلثي الواردات، وبين المنتجات المصنعة وبعض المنتجات الزراعية والتي تشكل الثلث الباقى، كما هي واردة في الجدول رقم ٢٠، الذي يظهر قيمة ونسبة بنود الواردات التي استوردها المستوردون الفلسطينيون، خلال سنة ١٩٩٨.

جدول رقم ٢٠
قيمة ونسبة الواردات الفلسطينية (ألف دولار)

النوع	القيمة	النسبة %
مواد خام	٦٩٧,٢٠٩	٢٩
منتجات زراعية	٢٢٨,٨٨٣	١٠
مواد غذائية مصنعة	٢٣٧,٧٥٠	١٠
بضائع استهلاكية مصنعة	٣٤٤,٢٣٨	١٥
بضائع استثمارية مصنعة	٨٦٥,٠٢٤	٣٦
إجمالي الواردات	٢,٣٧٣,١٠٤	% ١٠٠

المصدر: المنسق الخاص للأمم المتحدة، ربيع ٢٠٠٠.

وترافق عملية التصدير والاستيراد خدمات تقدمها مؤسسات بنكية لغرض تمويل الصفقات أو لضمان تنفيذها وتسوية حساباتها، وخدمات تقدمها شركات التأمين لغرض تأمين نقل البضاعة من المستورد أو المصدر وللجهة الأخرى. وهناك خدمات شركات التخلص ونقل البضائع من وإلى المعابر الخارجية، سواء أكانت مرات بحرية أو جوية أو بحرية. وتقدم معظم هذه الخدمات، حالياً، منشآت فلسطينية، بما في ذلك التأمين على النقل البحري.

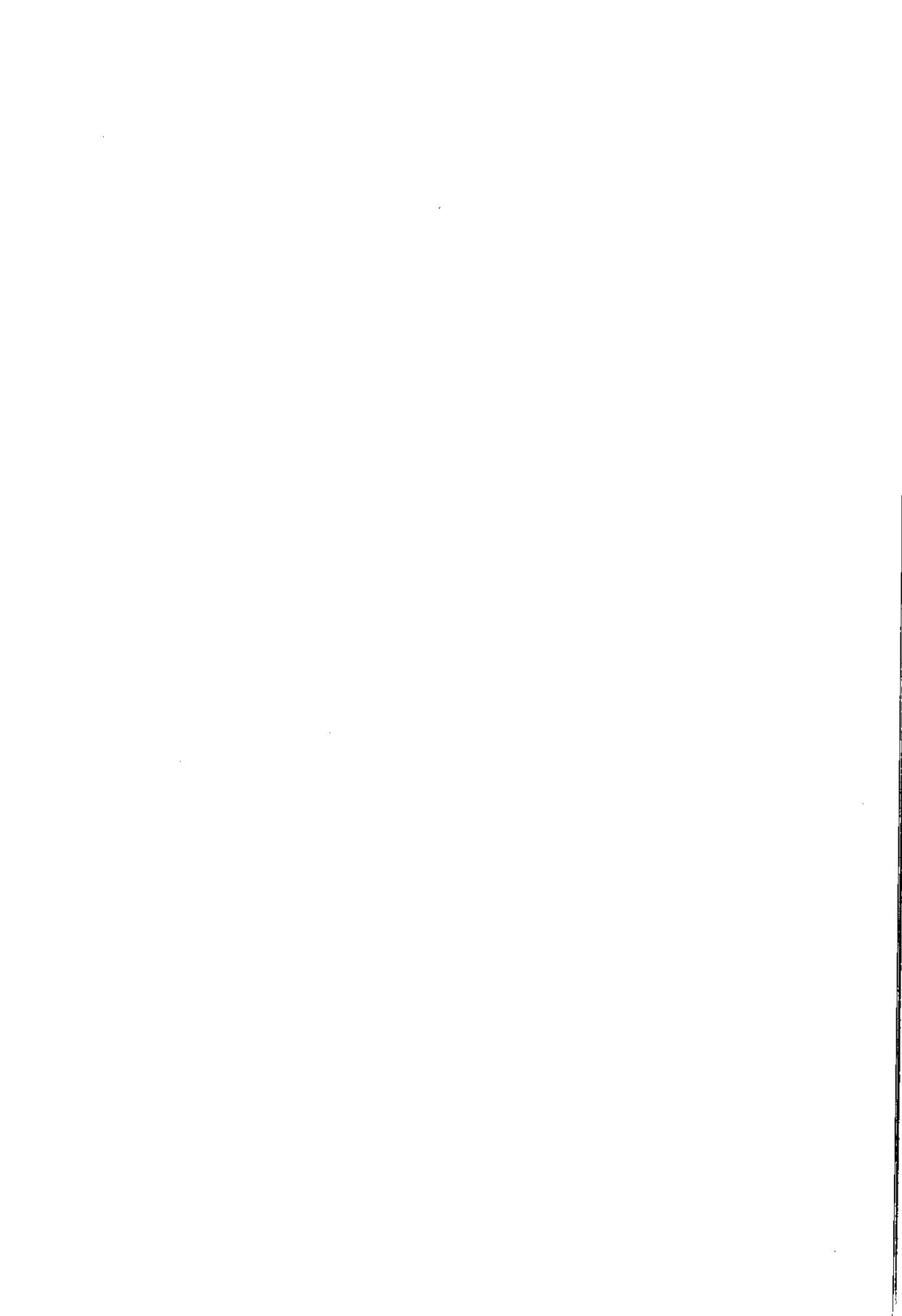
الفصل السادس

القطاعات الاقتصادية:

قطاع الإسكان والخدمات

لاحقاً لقطاعات الزراعة والصناعة والتجارة، والتي تمت مناقشتها في الفصل السابق، سنكمل في هذا الفصل التعريف بالقطاعات الأخرى المتبقية من الاقتصاد الفلسطيني، وبيان أهم خصائصها، مع توضيح المشاكل الخاصة بها لغرض تطويرها، وهي تضم كلاًً من قطاع الإسكان والبناء، وقطاع الخدمات بائرشته المختلفة، بما في ذلك كل من:

١. القطاع المالي.
٢. قطاع الطاقة والكهرباء.
٣. قطاع المياه.
٤. قطاع السياحة والفندقة.
٥. قطاع النقل والاتصالات.



قطاع الإسكان

يعد قطاع الإسكان من أهم القطاعات الاقتصادية في كل من الدول النامية والمتقدمة، حيث يعد من صميم اهتمام كل من الأفراد والعائلات والمجتمع والحكومة على حد سواء. فالسكن هو من صميم اهتمام كل فرد يبحث عن مأوى. وكثيراً ما يعكس تطور قطاع الإسكان بصورة كبيرة الوضع والاستقرار السياسي لذلك البلد، وهو ما ينطبق على فلسطين. وتشكل تكلفة الإنفاق على الإسكان نسبة مهمة من موازنة الأسرة الفلسطينية تصل إلى ١٣٪ من مجموع الإنفاق، ويشكل البند الثاني بعد بند الطعام من حيث تكلفته (ملف التنمية البشرية، ١٩٩٧).

ويعد قطاع الإسكان أحد القطاعات الريادية ضمن الاقتصاد الفلسطيني، حيث شهد نمواً كبيراً في العقد الأخير. وعلى الرغم من ذلك، فإن هناك حاجة ماسة لتطوير هذا القطاع وزيازده نمواً، حيث ما زال هناك نقص قائم في الوحدات السكنية لتلبية الطلب المتزايد من احتياجات الأسر الحديثة التكوين، ومن أسر ترغب في تحسين مسكنها القديم، ومن أسر عائدة من الشتات، ومن أسر عائدة من المهاجر ترغب في الاستقرار. وتكمّن أهمية توفر وحدات سكنية كافية وملائمة وبأسعار وتكلفة مقبولة وممكنة، في منع الهجرة خارج الوطن، وتنشيط الشعب الفلسطيني على أرضه. ويمتاز قطاع الإسكان من حيث كونه أقل القطاعات الاقتصادية مخاطرة مقارنة بالاستثمارات في القطاعات الأخرى.

وما زال النقص في عدد الوحدات السكنية المطلوبة لسد احتياجات النمو الطبيعي للسكان الفلسطينيين كبيراً، حتى بدون حساب عودة اللاجئين الفلسطينيين الكلية أو الجزئية، حيث بيّنت العديد من الدراسات أن النقص بلغ حوالي ١٣٠٠٠ وحدة في سنة ١٩٧٨ (صبري، ١٩٧٨)، ويبلغ حوالي ٣٧٠٠٠ وحدة في سنة ١٩٨٥ (UNHABITAT, 1985)، و٣٨٠٠ وحدة في سنة ١٩٩٢ في دراسة عبد الهادي (Abud Alhadi, 1994). ومن المتوقع أن يزداد العجز في قطاع الإسكان، سواء المتعلق بالوحدات السكنية، أم لغرض نشاط الأعمال أو لغرض شغله من القطاع الحكومي ومن المؤسسات التابعة له.

التعريف بقطاع الإسكان

تبلغ مساحة الضفة الغربية حوالي ٥٦٩٠ كم يقطن فيها حوالي ٢,٢ مليون نسمة، أي أن متوسط الكثافة السكانية هو ٣٥٨٦ شخصاً لكل كيلو متر، بينما تصل النسبة في قطاع غزة حوالي ٣٦٥٠ شخصاً لكل كم، حيث يعيش مليون نسمة على مساحة ٣٦٥ كم. ويشمل قطاع الإسكان كلّاً من المباني والوحدات السكنية لغرض السكن، وللأغراض العامة وللأغراض التجارية والأعمال. ويشرف على قطاع الإسكان من الناحية العملية الإدارة المحلية الممثلة بالبلديات والمجالس القروية، ومجالس التنظيم، فهي التي تنبع التراخيص للبناء والإشراف عليه، وتقديم الخدمات المطلوبة، بالإضافة إلى مجالس تنظيمية تشرف على المناطق غير الخاضعة لتنظيم محلي. وهناك وزارة الإسكان التي تتولى الإشراف على قطاع الإسكان العام، وترسم سياسات الإسكان العامة. وهناك منشآت شبه حكومية مثل مجلس الإسكان الفلسطيني الذي يعمل على تنفيذ مشاريع إسكان في المناطق الفلسطينية كافة، وبيعها بأسعار وشروط مناسبة للمواطنين.

ويضم قطاع الإسكان في فلسطين حوالي ٣٣٨ ألف وحدة سكنية، منها في الضفة الغربية والباقي في قطاع غزة. ومن مجموع الوحدات السكنية، هناك حوالي ربع مليون وحدة سكنية مخصصة للسكن الخاص، والباقي مخصص للعمل والحكومة وللأغراض أخرى. وبلغ عدد العمارت منها ٤٢٠٠ عمارة، أي ما نسبته ١٢٪، ونسبة البيوت الفردية ٧٢٪، ونسبة البيوت الراقية (الفيلات) ١٪، والباقي وحدات أخرى (الإحصاء الفلسطيني، ملخص التعداد، ١٩٩٩). وتبلغ نسبة البيوت المبنية في الضفة الغربية من الحجر حوالي ٤٣٪ من مجموع الوحدات، في حين يشكل الإسمنت والطوب النسبة المتبقية، وتشكل نسبة البيوت من الحجر في منطقة القدس حوالي ٧٦٪، بينما لا تزيد نسبة البيوت المبنية بالحجر في قطاع غزة على ١٪، بينما تشكل نسبة البيوت المبنية من الطوب الإسمنتي والطوب حوالي ٩٩٪ (Heiberg et al, 1993).

وتطورت قيمة الاستثمارات السنوية في قطاع الإسكان الفلسطيني بصورة ملموسة، حيث لم تكن تتجاوز الخمسين مليون دولار سنوياً حتى النصف الأول من السبعينيات، ليارتفاع بعد ذلك ويصل إلى ١٥٦ مليون دولار في أوائل الثمانينيات. وقفز حجم استثمارات الإسكان في فلسطين مع قدوم السلطة الفلسطينية، ليزداد بنسبة ٦٧٪ في سنة ١٩٩٥ وحدها، حيث وصل إلى بليون دولار، وهي عشرة أضعاف الاستثمار المخصص للإسكان في السبعينيات، كما هو موضح في الجدول رقم ٢١.

الجدول رقم ٢١

مجموع الاستثمارات في قطاع الإسكان الفلسطيني بين ١٩٦٨ - ١٩٩٩

بالمليون دولار أمريكي	السنة
٢	١٩٦٨
٧	١٩٧٠
٢٢	١٩٧٢
٥٥	١٩٧٤
١٢٦	١٩٧٨
١٥٦	١٩٨٠
٢٠١	١٩٨٥
٢٩٥	١٩٨٧
٣٣٦	١٩٨٩
٦٢٨	١٩٩٤
١٠٤٣	١٩٩٥
٩١٧	١٩٩٦
٧٧٠	١٩٩٧
٩٧٠	١٩٩٨
١٠٠٠	١٩٩٩

المصدر: Sabri, 1998، والإحصاء الفلسطيني، الإنشاءات، ٢٠٠١

وقد تباطأ نمو الإسكان بعد ذلك بسبب تعثر العملية السلمية، كما هو موضح في الجدول رقم ٢١. وإن ما زال يحافظ على مستوى البليون دولار كما هو في سنة ١٩٩٩، حيث وزعت هذه الاستثمارات على بناء عمارات بنسبة ٤٦٪، وبيوت بنسبة ٧٥٪، وبيوت أخرى بنسبة ٩٪. ويشارك القطاع الخاص بنصيب الأسد في قطاع الإسكان، حيث يصل إلى ٩٤٪ من مجمل القطاع. وكانت حصة الضفة الغربية في قطاع الإسكان حوالي ٧٥٪ منها في قطاع غزة (الإحصاء الفلسطيني، الإنشاءات، ٢٠٠١). وتشير المؤشرات الأولية وإحصائيات البلديات إلى انخفاض ملحوظ في المباني التي تم ترخيصها في سنة ٢٠٠٠، ما سيؤدي لانخفاض حجم الاستثمارات في قطاع البناء إلى النصف في سنة ٢٠٠١.

وتعمل في قطاع الإنشاءات مجموعتان تضم قطاعاً منظماً وأخر غير منظم. ويشمل القطاع المنظم حوالي ٥٦ منشأة، يعمل منها حوالي ٥٠ منشأة في شكل شركة عادية، و٦٠ شركة مساهمة خاصة تعمل في معظمها في بناء البيوت والشقق لإعادة بيعها، و٧ شركات مساهمة عامة، وشركة مساهمة أجنبية واحدة والباقي منشآت فردية. ويقوم معظمها بتشغيل ٩ عمال أو أقل، بينما تشغّل حوالي مائة منشأة ما يزيد على عشر عمال (الإحصاء الفلسطيني، تقرير المنشآت، ١٩٩٨).

أهمية قطاع الإسكان

علاوة على ما يؤمنه الإسكان من مزايا اجتماعية وسياسية تتعلق بتثبيت المواطن في وطنه، ومنحه الاستقرار الاجتماعي والنفسي في حالة وجود مسكن ملائم، يمكن تحديد أهميته الاقتصادية والمالية في جوانب مختلفة. تتعلق بمساهمته المهمة في الناتج المحلي، وفي استيعابه لقوى العاملة، وفي التكوين الرأسمالي للاقتصاد الوطني، وفي مساهمته في دعم الصناعات ذات العلاقة، وفي كونه أحد المصادر الرئيسية لدخل البلديات والحكم المحلي، والتي يمكن توضيحها على النحو التالي:

أولاً: مساهمته في دخل الناتج المحلي: تصاعدت أهمية قطاع الإسكان ومساهمته في الناتج المحلي الفلسطيني، حيث لم تكن أكثر من ٨٪ في سنة ١٩٧٢، وبدأت تزداد تدريجياً حتى وصلت إلى نسبة ١٦٪ في سنة ١٩٩٠ كما يظهر في الجدول رقم ٢٢.

الجدول رقم ٢٢

تطور مساهمة قطاع الإسكان في الناتج المحلي الفلسطيني

السنة	النسبة
١٩٧٢	٪٨
١٩٧٥	٪١٥
١٩٨٠	٪١٨
١٩٨٥	٪١٧
١٩٩٠	٪١٦
١٩٩٣	٪١٦
١٩٩٦	٪١٣
١٩٩٩	٪١٣

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، ٢٠٠٠ و ١٩٩١، UNCTAD

وبقيت نسبة مساهمة قطاع الإسكان في الناتج المحلي عند مستوى ١٦٪ حتى سنة ١٩٩٣، وذلك عندما بدأ قطاع الإسكان يتراجع ليتقدم عليه كل من قطاع الصناعة والخدمات. ولم يكن تراجع مساهمة قطاع الإسكان بسبب انخفاض قيمة الاستثمارات أو حجم نشاطه، إنما جاء لتقدم القطاعات الاقتصادية الأخرى، حيث أن إجمالي القيمة المضافة لقطاع الإسكان قد ارتفع من حوالي ٣٧٠ مليون دولار في سنة ١٩٩٣، إلى حوالي ٦٣٠ مليون دولار في سنة ٢٠٠٠، وهي القيمة الثالثة من حيث الأهمية بعد قطاعي الخدمات والصناعة.

ثانياً: مساهمته في تشغيل العمالة: يعد قطاع الإسكان من القطاعات الرئيسية التي تسعى لتشغيل القوى العاملة في فلسطين، حيث بلغ عدد العاملين في قطاع الإسكان في سنة ٢٠٠١ حوالي ٧٨٠٠ ألف عامل، وقد هبط عددهم بصورة ملموسة في سنة ٢٠٠١ إلى حوالي ٦٨٠٠ ألف عامل. وشكل العاملون في هذا القطاع حوالي ١٤٪ من مجموع العاملين (سلطة النقد الفلسطينية، ٢٠٠١). وتشكل تعويضات العاملين حوالي ربع إجمالي الاستثمارات في قطاع الإسكان. أي أن استثمار مليون دولار في قطاع الإسكان، يعني دفع ربع مليون دولار منها أجوراً للعاملين. كما يشمل ذلك توفير فرص عمل في الصناعات التي لها علاقة مباشرة بصناعة الإنشاءات، تصل سنوياً إلى عشرة آلاف فرصة عمل في قطاعات الحجر والطوب وتصنيع مستلزمات البناء (Sabri, 1998: 301-293).

ثالثاً: مساهمته في الصناعات الأخرى: يلعب قطاع الإسكان دوراً رائداً في تنشيط العديد من الصناعات العاملة في تصنيع مواد ومستلزمات البناء، مثل صناعة الحجر والطوب والحديد والدهانات والأنباب والإسمنت الجاهز، وغيرها من المواد البلاستيكية والكهربائية. علاوة على ما تخلقه من آفاق محتملة لتأسيس صناعة إسمنت والمنيوم وغيرها. ويظهر الجدول رقم ٢٣ أثر قطاع الإسكان على الصناعات ذات العلاقة في فلسطين، حيث يوضح أن نصيب الصناعات الفلسطينية ذات العلاقة وصلت إلى ٢٧٤ مليون دولار، على فرض أن قيمة الاستثمارات في فلسطين كانت ١٠٠٠ مليون دولار. أي أن ربع الاستثمارات في قطاع الإسكان هي من نصيب الصناعات الإنسانية، معظمها في صناعة الخلط الجاهز والحجر والطوب والحديد والبلاط والأنباب والأحواض.

جدول رقم ٢٣

أثر الاستثمارات في قطاع الإسكان على الصناعات في فلسطين بـمليون دولار أمريكي

	إجمالي الاستثمارات في سنة ٢٠٠٠
	نصيب الصناعات من الإنفاق على قطاع الإسكان
٤٠	إسمنت وخلط جاهز
٣١	حجر
٥٩	طوب
٢١	حصى، رمل ومواد بناء أخرى
٥٠	بلاط ورخام
٥	مواد دهانات
٢	مسامير وأسلاك
١٨	أنابيب، وتنكates وأحواض
١٦	الحديد المقوى
١	مواد كهربائية
٢٤٣	المجموع
%٢٤	النسبة المئوية

المصدر : صبري، الإسكان كقطاع رئادي داخل الاقتصاد الفلسطيني، ١٩٩٨ .

رابعاً: مساهمته في تكوين رأس المال الثابت

يعد قطاع الإسكان المساهم الرئيس في التكوين الرأسمالي المحلي الثابت للاقتصاد الفلسطيني، وهو يشكل القطاع الأول في هذا المجال، ويسيق القطاع الصناعي بدرجات، حيث بلغ متوسط مساهمة قطاع الإسكان الخاص خلال العقدين الماضيين حوالي ٧٠٪ من إجمالي التكوين الرأسمالي، تاركاً للقطاعات الأخرى، بما فيها مساهمة الحكومة والقطاع العام والقطاعات الاقتصادية، حوالي ٣٠٪، والتي تشمل مساهمة المبني العامة، ومساهمة التجهيزات والآلات في كل من القطاعين العام والخاص.

خامساً: مساهمته في إيرادات الحكم المحلي بالنظر إلى موازنات البلديات ومجالس القرى الفلسطينية، نجد أن رسوم ترخيص البناء تشكل المصدر الرئيسي لإيراداتها في السنوات الخمس الأخيرة، ويرجع ذلك إلى قيام المجالس برفع رسوم الترخيص علاوة

على زيادة المساحات المرخصة بصورة ملموسة. فعلى سبيل المثال، شكلت إيرادات بلدية رام الله من ترخيص مساحات البناء حوالي ربع مجموع إيرادات البلدية لسنة ٢٠٠٠. علاوة على ما تجنيه من رسوم أخرى تفرض على الأبنية حسب مساحتها.

خصائص قطاع الإسكان في فلسطين

يتميز قطاع الإسكان في فلسطين بخصائص عدّة بعضها إيجابي، وبعضها الآخر سلبي في ما يتعلق بتطوير قطاع الإسكان، والتي يمكن إيجازها على النحو التالي:

أولاً: معظم الطلب والعرض يأتي من القطاع الخاص

يأتي معظم الطلب والعرض في قطاع الإسكان الفلسطيني من القطاع الخاص، والذي تصل نسبة مساهمته في الحالتين إلى حوالي ٩٤٪ من مجموع العرض أو الطلب، كما هو موضح في الجدول رقم ٢٤.

الجدول رقم ٢٤

ملخص جانبي العرض والطلب على الإسكان في فلسطين (متوسط ١٩٩٠-٢٠٠٠)

غير هادفة للربح	بلديات وحكومة	تعاوني	خاص	النسبة	العرض	الطلب
% ١	% ٣	% ٢	% ٩٤	% ١٠٠		
نعم		نعم	نعم	% ٩٤	وحدات سكنية	
	نعم		نعم	% ٤		أعمال
نعم	نعم			% ٢	مؤسسات عامة	

المصدر: (صبري، ١٩٩١: ٢٢٢-٢٤٤).

يأتي جانب العرض من الأسر التي تقوم بترتيب بناء وحدات سكنية خاصة بها للسكن فيها، ويتم ذلك من خلال مدخلات هذه الأسر، أو من خلال تحويلات خارجية من العاملين خارج الأرضي الفلسطيني أو من كليهما. وهناك الأسر التي تقوم ببناء وحدات سكنية للإيجار بصورة مؤقتة، ومن ثم لإسكان أحد أفراد العائلة لاحقاً. وهناك المبادرون الذين يقومون ببناء وحدات سكنية من خلال جمعيات تعاونية لغرض السكن فيها. وهناك المبادرون

الذين يقومون ببناء مجتمعات تجارية لغرض تأجيرها. وأخيراً المبادرون الذين يقومون ببناء وحدات سكنية لغرض بيعها نقداً أو بالتقسيط. ويتولى جانب العرض من القطاع الخاص أفراد غير منظمين أو ينتظرون في شركات عادية أو شركات مساهمة خاصة.

وبجانب مبادرات القطاع الخاص، يأتي العرض من جانب القطاع العام وما في حكمه، وهو محدود وي العمل على بناء المباني العامة مع مشاريع سكن محدودة. ثم هناك البلديات وال المجالس البلدية والمحلية التي تقوم بإنشاء مشاريع تجارية وأسوق لتكون مصدر دخل إضافي لها. وهناك الجمعيات التطوعية وغير الهدافة للربح التي تقوم بالبناء لاستخدامها في أنشطتها. ويأتي جانب الطلب من ثلاثة مصادر، هي الطلب الخاص لغرض السكن وبشكل ٩٤٪، والطلب من قطاع الأعمال والذي يشكل ٤٪ من مجموع الطلب، والطلب من القطاع العام لغرض استخدامه في الأنشطة العامة مثل الوزارات والصالح وبشكل ٢٪ من مجموع الطلب على قطاع الإسكان.

ثانياً: قصور مساهمة القطاع العام

تقصر مساهمة القطاع العام في قطاع الإسكان على نسبة بسيطة لا تزيد على ٤٪ من مجموع العرض في قطاع الإسكان في فلسطين، وهو يتمثل في مشاريع محدودة ممولة من منح وقرض من الدول المانحة، أو من موازنتها الخاصة. ويشمل ذلك أنشطة وزارة الإسكان ومجلس الإسكان الفلسطيني، ووزارة الأوقاف. وكان معظم مساهمة القطاع العام هو في بناء مبانٍ عامة ومدارس ومستشفيات. واقتصرت مساهمته في بناء المشاريع السكنية للإغراض الخاصة على مشاريع عدة، أهمها:

١. مشاريعنفذها مجلس الإسكان الفلسطيني وصلت إلى ١٢ مشروعًا في الضفة الغربية و٥ مشاريع في قطاع غزة، حيث عملت على بناء ما مجموعه ١٧٣٥ وحدة سكنية بتكففة وصلت إلى ٧٠ مليون دولار، تم تمويلها من الاتحاد الأوروبي والبنك الإسلامي للتنمية. وتم بيع الوحدات السكنية بالتقسيط لفئات مختلفة من المتفعين، وقد تم تنفيذ هذا المشروع في التسعينيات.
٢. قام وزارة الإسكان ببناء خمسة مشاريع إسكان في نابلس وقطاع غزة.
٣. تم تمويل ٣٥٥٩ وحدة سكنية تعاونية بقيمة ٦٦ مليون دولار في الثمانينيات من خلال اللجنة الفلسطينية الأردنية المشتركة والتي مولها البنك الإسلامي للتنمية.
٤. هناك مساهمات محدودة لدائرة الأوقاف الإسلامية ووكالة إغاثة اللاجئين وبعض الجمعيات التطوعية التي عملت على تنفيذ مشاريع إسكان خاصة لغرض السكن أو النشاط التجاري. وتتراوح قيمة الاستثمارات السنوية ما بين خمسة إلى عشرة ملايين دولار أنفقت خلال الثمانينيات والتسعينيات.

ثالثاً: غالبية الوحدات لغرض الاستخدام الشخصي

تبني غالبية الوحدات السكنية في الاقتصاد الفلسطيني للاستخدام الشخصي. وعليه، هناك نقص في بناء الوحدات لغرض الإيجار لسكن العائلات، بل إن البناء لغرض البيع أو البناء التجاري لغرض الإيجار يزيد على البناء لغرض الإيجار السكني، ويقوم به مبادرون فرديون، وليس منشآت أعمال ومقاولات متخصصة، ويرجع ذلك للمشاكل التي تتعلق بتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر، ولانخفاض العائد على هذا النوع من الاستثمار.

رابعاً: انخفاض العائد على الاستثمار في قطاع البناء لغرض الإيجار تشير التحليلات لبنود تكالفة بناء الوحدات السكنية والعائد عليها للأنشطة الرئيسة لقطاع الإسكان، بما في ذلك البناء لغرض الإيجار السكني، والإيجار التجاري، والبناء لغرض بيع الشقق، إلى انخفاض العائد على الإيجار السكني كما هو موضح في الجدول رقم ٢٥.

الجدول رقم ٢٥

ملخص العائد على الاستثمار لأنشطة قطاعات الإسكان وفق أسعار وإيرادات سنة ١٩٩٩

أنشطة الإسكان	تكلفة البناء	إيراد سنوي	تكلفة سنوية	الربح الصافي	عائد على الاستثمار
إيجار سكن	٦٥,٠٠٠	٤٠٠٠	٦٠٠	٣٤٠٠	% ٥
إيجار تجاري	٢٩٠	٥٠	٢٠٠	٢٠	% ٢١
بناء لغرض البيع	٦٠,٠٠٠	٧٢,٠٠٠	١٠٠٠	١١,٠٠٠	% ١٨

المصدر: المؤلف

يتضح أن معدل العائد على الإيجار السكني لا يبلغ أكثر من %٥، وينخفض هذا العائد إلى %٣ في حالة كون الوحدة السكنية المؤجرة بيتاً مستقلأً، وليس شقة سكنية. وعليه، نجد أن هذا القطاع من الأعمال محدود، وأن عمليات تأجير الوحدات السكنية تأتي

عرضًا بسبب سفر أحد الأبناء التي بنيت الشقة له على سبيل المثال، وليس مقصودة بـ عمل تجاري. فالبيوت المستأجرة لا تزيد في فلسطين على ١٠٪ من المجموع مقارنة بـ ٣٧٪ بالنسبة لمتوسط عشر دول أخرى مماثلة (World Bank, Infrastructure, 1993)، في حين نجد أن العائد على الاستثمار في أنشطة الإيجار التجاري مجزية، وهي نشاط مقصود، ويرجع ذلك إلى قلة تكلفة البناء التجاري، ووجود المفاتحة المحصلة مقدماً والتي تصل في موقع المدن الرئيسية إلى آلاف الدولارات للمحل الواحد، وكذلك الحال بالنسبة للبناء لغرض البيع والذي يصل متوسط العائد على الاستثمار إلى ١٨٪ لمشاريع البناء في المدن الرئيسية.

خامساً: زيادة نشاط شركات المحاصة

ظهرت في الفترة الأخيرة طريقة حديثة لتمويل نشاط البناء لغرض بيعه كشقق سكنية، ويتم ذلك من خلال شركات محاصة تتكون من منظمين وممولين برأسمال محدود، ومساهمين يدفعون حصصاً عينية مماثلة في مستلزمات البناء، أو تنفيذ مقاولات فرعية مقابل حصولهم على أرباح المسترد من رأس المال في شكل وحدات سكنية يتولون بيعها بمعروفهم. وتأخذ هذه الشركة شكل شركة المحاصة، حيث يكون الشرك الظاهر هو الشرك المنظم. وتهدف هذه الشركات لتنفيذ مشاريع إسكان وعقارات ذات شقق سكنية في معظم المدن الفلسطينية، بحيث يتم تمويلها بالطريقة الواردة أعلاه، ويتم بيع ما تبقى من ذلك والذي يشمل رأس المال العامل والربح المتوقع للمنظمين. فعلى سبيل المثال، يساهم صاحب الأرض مقابل ثلاثة شقق، وموارد الرخام مقابل شقتين، ومتعدد الحفر مقابل الحصول على شقه، وهكذا.

وقد انتشر هذا النوع من الأعمال ونجح نسبياً في العديد من المدن، حيث يتم بيع الوحدات السكنية بسرعة، لأنها يسهل على المشاركين الذي يصل عددهم من عشرة إلى خمسة عشر مساهماً تسويق حصصهم من الوحدات السكنية لمشترين تربطهم به علاقة قرابة أو معرفة. ولا يزيد رأس المال العامل في تنفيذ هذه النشاطات على ١٠٪ من مجموع تكلفة المشروع النهائي. ويعوض عن ذلك قيام بعض المشترين بدفع أقساط مقدمة وقبل بداية البناء، وذلك يسهل على المنفذين لمشاريع البناء تمويل مشاريعهم بدون اللجوء إلى القروض عالية التكلفة.

علاوة على ذلك، هناك العشرات من شركات المساهمة الخاصة والتي تنشط في مجال بناء الشقق السكنية لغرض البيع، وهي تعتمد أساساً على مصدر القروض التجارية في تنفيذ المشروعات بجانب الدفعات المسقطة التي تحصل عليها من المشترين، حيث تصل نسبة الأقساط المحصلة مقدماً إلى حوالي ٢٠٪ من إجمالي أصول هذه الشركات. وتتوجه هذه الشركات عادة للزيائين المؤسسين، حيث تعمل على بناء وحدات سكنية واسعة ويتطلب

عالي التكلفة. وهي تفعل ذلك لأنها لا تستطيع أن توجه بعملها لفئات الدخل المحدود، بسبب عدم توفر المؤسسات المالية المناسبة لتمويل شرائها وتقسيط عمليات البيع لفترات طويلة.

وأخيرا، وفي نهاية هذا الجزء، نعرض ملخصاً لخصائص قطاع الإسكان الفلسطيني كما هي معروضة في الجدول رقم ٢٦، وذلك لتحديد ملامح قطاع الإسكان في فلسطين كما كانت في السنوات الخمس الأخيرة (١٩٩٥-٢٠٠٠).

الجدول رقم ٢٦

الملامح الرئيسية لقطاع الإسكان الفلسطيني كما هو بين الفترة (١٩٩٥-٢٠٠٠)

التصنيف	الخصائص
٣٦٠ ألف وحدة سكنية	عدد الوحدات السكنية: ١٩٩٧
١٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ دولار أمريكي	مجموع الاستثمارات السنوية: ١٩٩٩
٦٣٠,٠٠٠,٠٠٠ دولار أمريكي	إجمالي القيمة المضافة: ١٩٩٧
٦٠,٠٠٠ دولار أمريكي	تكلفة الوحدة السكنية، ١٩٩٩
١٥,٠٠٠ وحدة سكنية	متوسط العرض السنوي
٩٦% - القطاع الخاص، و٢% - القطاع العام و٢% آخر	مصادر تمويل المشاريع
٩٠% مالكين، و١٠% مستأجرين	الأعمال
٧٧% سكن عائلي، و٦% تجاري، و٧% غير ذلك	نوع الساكن
٩٧,٣% قطاع خاص، ٢% وقف وقطاع عام، و٠,٧% آخر	الملكية
٤٣% الضفة الغربية و٧٦% القدس، ١% غزة	نوع البناء: حجر
٥٠٠ متر مربع لكل وحدة سكنية	متوسط مساحة الأرض
٩٢% مدخلات وتحويلات خاصة، و٨% غير ذلك	طرق التمويل
١٢٤ مليون (١٢,٤%) من مجموع القروض الممنوحة	التمويل بقرهود في العام ١٩٩٩
٣ غرف	متوسط عدد الغرف في الوحدات السكنية
١٢٥ متراً مربعاً لكل وحدة سكنية	متوسط حجم الوحدات السكنية: ١٩٩٨

المصدر: ١٩٩٣ Sabri, ١٩٩٧ World Bank, ١٩٩٨ الإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠١

مشاكل قطاع الإسكان العامة

عملت السلطة الفلسطينية على اتخاذ خطوات إيجابية بهدف تشجيع وتطوير قطاع الإسكان، وتحفيز بعض المشاكل المتعلقة به، مثل إصدار قانون يسمح بتسجيل ملكية الشقق في دائرة تسجيل الأراضي، وصدر قانون رئاسي بتحفيض رسوم تسجيل الأرضي من ٥٪ إلى ١٪، وذلك لتشجيع عملية تسجيل الأرضي والمباني المقام عليها، وذلك لتحفيز مشكلة عدم تسجيل الأرضي والاكتفاء باستخدام طرق بديلة لإثبات ملكية المبني، وهي طرق كانت تواجه تحديات قانونية. وعملت على تسهيل إصدار التراخيص في المناطق الخاضعة لسلطتها، والخارجة عن المناطق البلدية. وبصورة عامة، فإن وضع قطاع الإسكان في الضفة الغربية أفضل منه في قطاع غزة، ويعود السبب في ذلك أن ٤٥٪ من السكان هم من اللاجئين الفلسطينيين مقارنة بـ ١٦٪ في الضفة الغربية.

وفي الوقت نفسه، هناك العديد من المشاكل التي يواجهها قطاع الإسكان وتقضي الضرورة العمل على حلها، وذلك لدفع هذا القطاع للأمام، حيث يعد من أكثر القطاعات المرشحة للتطور، في حالة عودة جزئية أو كلية للاجئين من الشعب الفلسطيني. ومن أهم المشاكل التي يواجهها قطاع الإسكان الفلسطيني هي:

أولاً: تكلفة البناء العالية والتي ترجع أساساً إلى الطريقة ونوع المواد المستخدمة في البناء بصورة عامة، فإن طريقة البناء المستخدمة في فلسطين هي عالية، وجزء مهم منها يعد من الطراز الفاخر، حيث نجد أن ٤٥٪ من مجموع البناء يتم من الحجر، كما زاد متوسط حجم الوحدة السكنية من ١٢٠ متراً ما بين ١٩٦٨ و ١٩٩٩ إلى ١٤٠ متراً ما بين ١٩٩١ و ٢٠٠٠. علاوة على أن متوسط مساحة الأرض المستخدمة للبناء يصل إلى ٥٠٠ متر مقارنة بـ ٩٦ متراً متوسط المساحة المستخدمة للبناء في عشر دول مشابهة. ويصل متوسط تكلفة بناء متر مربع إلى ٣٠٠ دولار مقارنة بـ ٢١٢ دولاراً لعشر دول مشابهة (World Bank, Infrastructure, 1993). ويفتقر الجدول رقم ٢٧ توزيع عناصر تكلفة الإنشاءات في فلسطين، حسب تكلفة المشاريع المقيدة في السنوات الخمس الأخيرة، حيث يعمل الحجر على ارتفاع تكلفة البناء، علاوة على استخدام مستلزمات أخرى عالية التكلفة مع عدم مناسبتها للتدفئة أو التبريد. وعليه، يمكن القول أن تغيير نمط ومواد البناء سيؤدي إلى مضاعفة عدد الوحدات السكنية باستخدام الأموال نفسها والأراضي المخصصة لذلك.

جدول رقم ٢٧
نسب عناصر تكلفة البناء الفلسطينية

النسبة المئوية (%)	العنصر	النسبة المئوية (%)
٤٦,٢	العمل ومستلزمات بناء أخرى	٤٩,٤%
٧,٠	المراقب والأعمال الخارجية	٦,٣%
١٠٠%	المجموع	١٠٠%
٦,٨	الحجر والطوب	١٠,٠%
٦,٠	فولاذ مسلح	٤,٣%
٩,٠	الإسمنت والخرسانة	٦,٠%
٢٤,٠	الأرض والرسوم والخزانت	٢٤,٠%
٢٤,٠	بيوت حجر	٢٤,٠%
	بيوت إسمنت	%

المصدر: Sabri, 1998

ثانياً: مشكلة التجربة التعاونية واجهت التجربة التعاونية وخاصة المدعومة مالياً والتي هدفت إلى بناء مئات الوحدات السكنية في الثمانينيات إلى مشاكل جمة، مثل عدم اكتمال تلك المشاريع حتى بعد مرور فترات طويلة وصل بعضها إلى ما يزيد على عشر سنوات، كما أن هناك مشاريع أو جزءاً منها لم تكتمل بعد مرور عشرين سنة على البدء بتنفيذها، علاوة على ارتفاع تكلفتها والتي لا تناسب وفكرة السكن التعاوني، حيث أن ٧٠٪ من الوحدات التي تم دعمها من مشروع اللجنة المشتركة الأردنية الفلسطينية تراوحت تكلفة بنائها بين ٤٥,٠٠٠ و ٧٥,٠٠٠ دولار في الثمانينيات (صبري، ١٩٩٠).

ثالثاً: عدم توفر طرق تمويل مناسبة ما زالت مشكلة توفير تمويل طويل الأجل لقطاع الإسكان أهم المشاكل التي تعيق تطويره. وينطبق ذلك على تمويل الأفراد الذين يرغبون في بناء وحدات سكنية ليقطنون فيها، وكذلك المنظمين والمصاربين الذين يقومون بالبناء لغرض البيع أو الإيجار التجاري أو السكني. فالطريقة المتاحة ما زالت هي البنوك التجارية والتي لا تمنح قروضاً لأكثر من ثلاثة سنوات أو حتى خمس سنوات. وهي فترة غير كافية لتغطية دفعات تكلفة الإسكان وبما يتешى مع متوسط الدخل للمقترض (Sabri, 1995). وقد بلغت حصة قطاع الإسكان من القروض ١٤٥ مليون دولار، وشكلت

١٢٪ من مجموع القروض الممنوحة من القطاع المصرفي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٠ (سلطة النقد الفلسطينية، ٢٠٠١).

وقد بدأت حديثاً شركة الرهن العقاري بمنح قروض إسكان طويلة الأجل، وهي تعمل من خلال قرض وفده البنك الدولي، وهي تجربة جديدة لم يتم تقييم مدى نجاحها بعد، وذلك كمحاولة متواضعة للمساهمة في حل مشكلة تمويل قطاع الإسكان طويلاً الأجل. وما زالت هناك حاجة ماسة إلى تأسيس بنك إسكان متخصص في منح القروض لذوي الدخل المحدود، وتأسيس جمعيات تعاونية لغرض تزويد مشاريع الإسكان بمستلزمات البناء من إسمنت وحديد وخشب وألمنيوم بأسعار خاصة، ودعم شركات الإسكان الخاصة التي تتلزم ببناء وحدات سكنية لذوي الدخل المحدود بقروض طويلة الأجل وفوائد منخفضة وأقل من السوق.

رابعاً: عدم وجود تعليمات رسمية تنظم الجوانب الفنية لعملية البناء لا توجد حتى الآن قواعد أو معايير لتنظيم وضمان جودة الإنشاءات المقامة، باستثناء عملية الرقابة العامة التي تمارسها البلديات والمجالس القروية على تنفيذ عمليات البناء. ولكن تلك الرقابة لا تمتد إلى جودة ومتانة المبني، ما يؤدي إلى إهمال عناصر الأمان ومعايير السلامة. وكثيراً ما يؤدي غياب معايير رقابية لتنفيذ عملية البناء إلى خلافات ونزاعات بين المصممين من جهة، والمعتهددين بالتنفيذ وأصحاب المشاريع من جهة أخرى، وكذلك هناك نقص في معايير رقابة الجودة على تصنيع مستلزمات ومدخلات الإنشاءات (زيارة وأخرون، ١٩٩٧).

خامساً: المشاكل المتعلقة بضربيه الدخل ما زالت هناك مشاكل في حساب ضريبة الدخل المستحقة على الإيجارات، وعلاقتها بضربيه البلدية والتي تصل إلى ١٨٪ من بدل الإيجار، وضربيه المعرف التي تصل إلى ٧٪ من بدل الإيجار، علماً أن الحد الأقصى لضربيه الدخل هو ٢٥٪. علاوة على ذلك، هناك تعدد الضرائب المحلية وازدواجيتها، حيث يفرض العديد من الضرائب المحلية والرسوم، التي يفترض أن يدفع المالك بعضها، وأخرى يدفعها المستأجر، ويؤدي عدم وضوح ذلك إلى خلق مشاكل في عملية تأجير البيوت لغرض السكن أو لغرض التجارة. ولتسهيل وتشجيع أنشطة البناء لغرض التأجير، يجب توضيح النواحي القانونية والضربيه المتعلقة بذلك.

سادساً: مشكلة الإيجارات المتعلقة بما يعرف بقانون حماية المستأجر يحكم قانون الإيجارات في الضفة الغربية قانون المالكين والمستأجرين رقم ٦٢ لسنة ١٩٥٣، والذي وفر الحماية للمستأجر من حيث عدم إمكانية إخلائه أو رفع الأجرة بغض النظر عن فترة الإيجار، وقد خلق هذا الوضع الذي قصد به حماية المستأجر عاماً سلبياً جعل المستثمرين يتزدرون في بناء الشقق لغرض تأجيرها. وعليه، فبدل من أن يساعد القانون المستأجرين،

كانت النتائج عكسية، وخلقت أزمة في توفير سكن بإيجار مناسب، حيث يعمد المالك إلى طلب إيجار مرتفع على أساس أنه لن يكون قادر في المستقبل على رفع الإيجار في حالة تفريض العملة أو ارتفاع معدلات التضخم. وعليه، هناك حاجة لمعالجة هذا الوضع من الناحية القانونية.

سابعاً: عدم توفر الحد الأدنى للبنية التحتية، وعدم وجود خطوط على مستوى الدولة في ما يتعلق بتنفيذ بنية تحتية شاملة. وكذلك انخفاض الموارنات المخصصة للبنية التحتية والتي تقصر على ما يخصس لها من مساعدات الدولة المانحة. وبلغ متوسط الإنفاق على البنية التحتية على الفرد في فلسطين، والذي يشمل نفقات الحكومة على الطرق والمجاري وإمدادات المياه والكهرباء وتجميع النفايات حوالي ٥٥ دولاراً للفرد، وهو قيمة متواضعة مقارنة بالأردن، حيث يبلغ متوسط الإنفاق على البنية التحتية للفرد ١٠٥ دولارات و ٦٢ دولاراً في الأقطار الصناعية، و ٨٦ دولاراً في تونس (مايو، ١٩٩٧). وعليه، فإن المشكلة الأساسية في قطاع الإسكان، هي توفير الأراضي الكافية لإقامة مشاريع إسكانية جديدة متصلة بالبنية التحتية المناسبة، وارتفاع ثمن الأراضي القليلة المتبقية والداخلة في حدود البلديات والمجالس القروية، وصعوبة توسيع مناطق البلديات والمجالس المحلية بسبب عدم تسليم سلطات الاحتلال باقي الأرضي الفلسطينية، وبسبب عدم توفر الإمكانيات لتنفيذ بنية تحتية كاملة لخدمة قطاع الإسكان، وصعوبة توسيع الهياكل التنظيمية للمدن الفلسطينية في الحالة السياسية الراهنة.

ثامناً: ارتفاع تكلفة ربط البيوت بالمنافع كان للاجتماع الذي شهده قطاع الإسكان أن شجع الكثير من المؤسسات على رفع رسوم ربط البيوت بالكهرباء والمياه والمجاري والهاتف. وقد وصل متوسط تكلفة ربط وحدة سكنية جديدة إلى حوالي ٤٠٠٠ دولار في بعض المناطق والمدن، وهو ما عمل على رفع تكلفة إنشاء الوحدات السكنية. وعليه، يجب أن يكون هناك نوع من الرقابة على الرسوم المفروضة على ربط الخدمات، والوقت الذي تنفذ فيه عملية الربط والتي قد تصل إلى أشهر عدة كما هو الحال في ربط الكهرباء في منطقة رام الله.

تاسعاً: عدم وجود خطة وسياسات لتنفيذ سياسة الإسكان المدعوم في فلسطين واجهت برامج دعم الإسكان التي قدمت للمستفيدين مباشرة أو للمجمعيات التعاونية للإسكان، أو تلك المشاريع التي سعت لتنفيذها كل من وزارة الإسكان ومجلس الإسكان الفلسطيني، مشاكل وانتقادات حادة، بسبب ارتفاع تكلفة بنائها، وسوء إدارة هذه المشاريع، وعدم وجود سياسة سلémة ومناسبة لتحديد مجموعات المستفيدين. وعليه، يجب وضع خطة وطنية لتنظيم قطاع الإسكان، وتحديد مفهوم وسياسة دعم الإسكان، وذلك لتوجيه مؤسسة مجلس الإسكان التي تعمل بدون رؤية سياسية أو اجتماعية، وبدون توجيه السلطة الوطنية الفلسطينية.

وكل ذلك هناك حاجة لتحديد العلاقة بين الجمعيات التعاونية والمؤسسات ذات العلاقة، وطريقة منح الأراضي العامة لكل من الأفراد والجمعيات، وطريقة تقييم أثمانها، وتحديد آلية واضحة ومحددة وعملية لتنظيم عملها. ويجب أن تكون هناك خطة معتمدة لتوجيهه سياسة الإسكان المدعوم، تشمل كلاً من تحديد الموارزنات المخصصة لدعم الإسكان، والوسائل التي ستنفذ بها عملية الدعم، وتحديد الفئات التي ستستفيد من عملية الدعم، والآليات التي ستشتخدم لتحديد الفئات المستفيدة من عملية الإسكان، ومن ثم متابعة برنامج الدعم ومراجعته بصورة سنوية لتعديل المخصصات أو السياسات وأآلية التنفيذ.

قطاع الخدمات

زادت أهمية قطاع الخدمات في فلسطين، من حيث مساهمته في الناتج المحلي وفي عدد العاملين به بصورة ملموسة في العقد الأخير. ويضم قطاع الخدمات كلاً من الخدمات المقدمة من منشآت حكومية والقطاع العام ومنتشرات غير هادفة للربح، مثل خدمات التعليم العالي، والتعليم الأساسي والثانوي، والخدمات الصحية والثقافية، ومنتشرات خدمية هادفة للربح تتنظم في شكل منشآت فردية وشركات عادية ومساهمة عامة وخاصة. وسيخصص هذا الجزء من الفصل للحديث فقط عن قطاع الخدمات الهدف للربح، في حين سيتم التحدث عن أنشطة الخدمات الحكومية والمنتشرات غير الهدافة للربح في الباب الثالث من هذا الكتاب.

يُعرف قطاع الخدمات بأنه ذلك القطاع الذي يعمل على تقديم خدمة ما. وهو بذلك يختلف عن القطاعات الأخرى التي تعمل على تقديم سلع، حيث نجد عدم وجود عنصر المواد المباشرة في عملية إنتاج الخدمة، وعدم وجود مخزون أول الفترة وأخر الفترة من البضاعة التامة أو تحت التشغيل، وكذلك عدم إمكانية تخزين الخدمات، فالخدمة تقدم عند بيعها، ولا يمكن تخزين الخدمات في حالة الكساد لاستخدامها في فترات الرواج، كما هو الحال في منشأة الأعمال الصناعية مثلاً، علاوة على صعوبة تحديد هدف تكلفة الخدمة بسبب عدم نمطية إنتاجها في الكثير من الخدمات. كما لا يوجد علاقة طردية واضحة بين بنود التكلفة المتغيرة وحجم نشاط منشآت الخدمات. ويعتمد نشاط الخدمات بالدرجة الأولى على عنصر العمل بجانب التسهيلات الفنية والإدارية المرافقة لإنتاج وتقديم الخدمة. وتتميز أنشطة رئيسية من الخدمات بصفتها أنشطة احتكارية مثل أنشطة المنافع والاتصالات وغيرها.

وسيقتصر الحديث عن قطاعات الطاقة والكهرباء، والقطاع المالي، والمياه، والنقل والاتصالات، وقطاع السياحة والفنادق، بصفتها أنشطة القطاعات الرئيسة التي تشكل قطاع الخدمات الهدف للربح في فلسطين، حيث أن الأنشطة الأخرى مثل التعليم، والصحة،

هي من الأنشطة التي ما زالت تحت هيمنة النشاط الحكومي، أو النشاط غير الهدف للربح، مع ملاحظة أن هناك أنشطة تعليمية وصحية أصبحت هدفاً لأنشطة الأعمال، وإن كانت في بدايتها، حيث نجد أن هناك بعض المستشفيات الخاصة التي تنتظم ضمن شركات مساهمة عامة أو خاصة، وهناك العديد من المدارس التعليمية ورياض الأطفال تتبع النشاط الهدف للربح، وهناك أنشطة أخرى مثل أنشطة إيجارية وأنشطة إعلان وتصوير وسيئماً وإعلام وتلفزيون وصحافة وإذاعة، وأخرى مهنية مثل الأنشطة المحاسبية والقانونية والاستشارية، والبحث العلمي والحاسب الآلي، وغيرها، وستكون خارج هذا العرض نظراً لقلة أهميتها مقارنة بأنشطة الخدمات الأخرى التي تم اختيارها لعرضها ضمن هذا الكتاب.

بلغ عدد العاملين في قطاع الخدمات الهدف للربح حوالي ٣٧٨٠٢ عامل، يعملون في حوالي ١٢٨٠٥ منشآت، ودفع لهم أجور وتعويضات قدرت بحوالي ١٠٥ ملايين دولار، ويبلغت القيمة المضافة لقطاع الخدمات الهدف للربح ٢٣٠ مليون دولار، وبلغت قيمة التكوين الرأسمالي لهذا القطاع حوالي ٢٧ مليون دولار في سنة ١٩٩٩ (الإحصاء الفلسطيني، الخدمات ٢٠٠٠). وسيخصص هذا الجزء من الفصل لشرح موجز لأهم نشاطات الخدمات الهدف للربح ضمن الاقتصاد الفلسطيني، وهي على النحو التالي:

القطاع المالي الفلسطيني

تعمل المنشآت المالية على تقديم الخدمات المالية من خلال شراء أموال أو خدمات مالية في ظروف معينة، وبيع هذه الأموال أو الخدمات المالية في وقت آخر، أو في ظروف وشروط مختلفة، ويسعر مختلف يمثل إجمالي الربح. وعادة ما يطلق على المنشآت المالية التي تقدم الخدمات المالية بالمؤسسات المالية الوسيطة، حيث أنها تكون الوسيط بين الزبائن الذين يحتاجون إلى خدمات مالية مختلفة، وفي أوقات مختلفة، وظروف مختلفة. وعرف أول أشكال المؤسسات المالية في شكل أعمال الصيارة، وفي محلات الاحتفاظ بالأمانات من المعادن الثمينة. ومن ثم تطورت بعد ذلك لتصبح ما يعرف بالبنوك التجارية. ومن ثم نشأت منشآت التأمين وغيرها من المنشآت المالية. ورافق ظهور وتطور المؤسسات المالية وجود تشريعات منتظمة لأعمالها وتقنين خدماتها وأنشطتها المالية. وأدى التقدم الاقتصادي والاجتماعي إلى الحاجة إلى ظهور مؤسسات مالية مختلفة، مثل مؤسسات صناديق التوفير، والضمان الاجتماعي، ومؤسسات الأدخار، وبيوت المال وغيرها. وشهد القطاع المالي على مستوى العالم تقدماً في حجم معاملته وزاد دوره ونشاطه في الاقتصاد العالمي بصورة متتسارعة في العقود الأخيرين. ويضم القطاع المالي في فلسطين قطاعات عددة، تشمل كلاً من البنوك، وشركات التأمين، ومؤسسات إقراض أخرى، وشركات التأمين، والسوق المالية كما يظهر في الجدول رقم ٢٨.

الجدول رقم ٢٨

ملخص القطاع المالي في فلسطين كما هو في ٣١-٢٠٠١

الشكل القانوني	الفروع	العدد	المؤسسات
أولاً: البنوك			
مساهمة عامة	٤٤	٥	البنوك الفلسطينية التجارية
مساهمة عامة	٩	٣	البنوك الفلسطينية الإسلامية
مساهمة عامة أجنبية	٦٢	١٠	البنوك العربية التجارية
مساهمة عامة أجنبية	٣	٢	البنوك الأجنبية التجارية
مساهمة عامة	٣	٣	البنوك المتخصصة والتنموية الفلسطينية
سلطة حكومية		١	سلطة النقد الفلسطينية
ثانياً: شركات التأمين			
مساهمة عامة	٦		شركات تأمين وطنية
مساهمة عامة أجنبية	٣		شركات تأمين أجنبية
منشآت فردية		١٢٠	وكالات ومكاتب تأمين
سلطة حكومية		١	هيئة الرقابة على التأمين
ثالثاً: مؤسسات مالية أخرى			
غير هادفة للربح	٩	٩	مؤسسات إقراض تطوعية وطنية وأجنبية
عادية وفردية	١٤١	١٤١	قطاع الصرافين: فردية وشركات عادية
مساهمة عامة		١١	قطاع الصرافين - مساهمة عامة
رابعاً: السوق المالية			
مساهمة خاصة		١	السوق المالية
مساهمة خاصة		٧	شركات سمسرة مالية

المصدر: تجميع المؤلف

وفي ما يلي تفصيل لهذه القطاعات المشكلة لقطاع المال في فلسطين، بدءاً بالقطاع البنكي وهو أهم هذه القطاعات.

القطاع البنكي

بعد القطاع البنكي العصب الأساسي لأي اقتصاد، حيث يقدم خدمات متعددة، وبعد المصدر الأول لتمويل النشاط الاقتصادي بصفة عامة. فعلى سبيل المثال، قدمت البنوك التجارية في الوطن العربي قروضاً بلغت حوالي ٢٦٦ بليون لسنة ١٩٩٧ ، منها ٧٦ بليون دولار لسنة ١٩٩٧ للقطاع العام، و ١٦٢ بليون للقطاع الخاص (التقرير الاقتصادي العربي الموحد لسنة ١٩٩٨). كما أنه يعد المصدر الرئيس لتجميع الودائع من خلال برامج وحسابات مختلفة، بحيث تستقطب معظم فئات المودعين. ووصلت الودائع في الوطن العربي إلى ٢٥٦ بليون دولار في سنة ١٩٩٧ ، علامة على دورها في تمويل ودعم التجارة الخارجية من خلال فتح الاعتمادات لتمويل عملية الاستيراد والتصدير.

كما أنها تساهم في الأسواق المالية من خلال شراء أسهم وسندات، أو من خلال المشاركة في مشاريع أخرى، والمساهمة في شركات مساهمة خاصة. وتعمل على تقديم خدمات التسهيلات الائتمانية المتمثلة في خصم وتحصيل الأوراق التجارية، وتغطية حسابات السحب على المكشوف وتمويل التجارة الداخلية، وتقديم خدمات بطاقات الاعتماد المحلية والعالية. وتعمل على إصدار رسائل الضمان وهي رسائل يصدرها البنك لصالح عملائه، كما تعمل على نقل الأموال بين الأطراف من خلال الحالات المالية والتحويل الإلكتروني بين البنوك وحسابات العملاء. وتقديم خدمات الحسابات الجارية وتحصيل الفواتير وتغيير الخزائن الحديدية، وتبديل العملات وبيع الشيكات السياحية، والشيكات المصرفية.

ولم يكن هناك بنوك حتى قدوم السلطة الفلسطينية سوى بنك واحد في الضفة الغربية هو بنك القاهرة عمان، وبينك آخر في قطاع غزة هو بنك فلسطين. وجرى بعد ذلك إعادة فتح البنوك العربية التي كان لها فروع قبل احتلال الضفة الغربية، كما جرى إنشاء العديد من البنوك الفلسطينية، وقد وصل عدد البنوك العاملة في فلسطين إلى ٢٣ بنكاً تجاريًا وإسلاميًّاً ومتخصصاً، بلغ رأس المالها حوالي ٢٣٥ مليون دولار، عملت على تجميع ودائع بقيمة ٣،٤ بليون دولار ومنحت قروضاً وتسهيلات بقيمة ١٢٥٨ مليون دولار، كما بلغ إجمالي أصولها حوالي ٤،٥ بليون دولار، كما هو موضح في الجدول رقم ٢٩ الذي يعرض الميزانية المجمعة للبنوك العاملة في فلسطين كافة كما هي في ٥/٣١ . ٢٠٠١

ويعمل في قطاع البنوك حوالي ٣٧٠١ عاملًا وموظفًا، وبلغت تعويضات العاملين وأجورهم ما قيمته ٥٣ مليون دولار سنويًا، وبلغت قيمة الإنتاج حوالي ١٦١ مليون دولار، وإجمالي القيمة المضافة حوالي ١٣٤ مليون دولار، وبلغت الضرائب المستحقة حوالي ١٣ مليون دولار، وبلغ إجمالي التكاليف الرأسمالي حوالي ٢١ مليون دولار (الإحصاء الفلسطيني، المالية والتأمين، ٢٠٠٠).

وتتفاوت أهمية البنوك في فلسطين من حيث مقدرتها على تجميع الودائع ومن القروض، حيث نجد أن البنك العربي بفوسيه يمثل ثلث النشاط البنكي في فلسطين. وتشكل البنوك العربية معظم النشاط المصرفي في فلسطين، في حين ما زالت البنوك التجارية الفلسطينية

في دور نشأتها الأولى، ولم تزد مساحتها في تجميع الودائع على ١٠٪ من مجموع الودائع. وتضم البنوك الفلسطينية كلاً من بنك فلسطين، وبنك فلسطين الدولي، والبنك الفلسطيني التجاري، وبنك الاستثمار الفلسطيني، وبنك القدس للتنمية والاستثمار.

جدول رقم ٢٩

الميزانية الموحدة للبنوك العاملة في فلسطين كما هي في ٣١/٥/٢٠٠١ بالمليون دولار

الموجودات	المبلغ
أرصدة لدى سلطة النقد الفلسطينية	٣٧٧,٧٤
أرصدة لدى البنك في فلسطين	٢٠٧,٨٣
الموجودات الأجنبية	٢٣٤٣,٦١
التسهيلات الائتمانية	١٢٥٨,٦٩
محفظة الأوراق المالية	٩٧,٠٨
الموجودات الأخرى	٢٠٣,٧٢
مجموع الموجودات	٤٤٨٨,٦٧
المطلوبات	
ودائع سلطة النقد الفلسطينية	١١٤,٠١
ودائع البنوك العاملة في فلسطين	٢٠٨,٥٨
ودائع العملاء المقيمين	٣٤٠٥,٢٢
المطلوبات الأجنبية	٢٩٨,٣٧
رأس المال وحق الملكية	٢٣٥,٤٨
المطلوبات الأخرى	٢٢٧,٠٢
مجموع المطلوبات	٤٤٨٨,٦٧

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، تموز ٢٠٠١

أما بالنسبة للبنوك المتخصصة، فما زالت مساحتها محدودة، نتيجة لانخفاض قيمة رأسمالها وعدم إمكانية تجميع ودائع. وبناء عليه، فقد اقتصرت قروضها واستثماراتها على معظم رأسمالها، ثم توقفت عن منح القروض حتى تسترد قروضها. وتضم البنوك الفلسطينية في فلسطين كلاً من البنك العربي الفلسطيني للاستثمار، والمؤسسة المصرفية

الفلسطينية. وهناك بنكان أجنبيان يضممان ثلاثة فروع، يصل رأسمالها إلى عشرة ملايين دولار، عملت على تجميع ودائع بقيمة ٨٢ مليون دولار، وعملت على منح قروض بقيمة ٣١ مليون دولار. أما بالنسبة للبنوك الإسلامية، فما زال دورها محدوداً هي الأخرى، حيث نجد أن هناك ثلاثة بنوك تعمل برأسمال قدره ثلاثون مليون دولار، وهي البنك الإسلامي الفلسطيني للتنمية والتمويل، والبنك الإسلامي العربي، وبنك الأقصى الإسلامي، وعملت على تجميع ودائع قيمتها ١٠٥ ملايين دولار، إضافة إلى ٤٢ مليون دولار تم تجميدها من خلال فرع المعاملات الإسلامية لبنك القاهرة عمان، وقامت بتمويل مشروعات بقيمة ٧٥ مليون دولار (الحسابات الختامية للبنوك ذات العلاقة لسنة ٢٠٠٠).

وبصورة عامة، فإن أهم خمسة بنوك عاملة في فلسطين، هي البنك العربي، وبنك القاهرة عمان، وبنكالأردن، وبنك فلسطين، والبنك العقاري العربي، حيث جمعت حوالي ٧١٪ من مجموع الودائع في النظام المصرفي في فلسطين، ومنحت ٧٥٪ من مجموع القروض الممنوحة من النظام المصرفي، بينما جمعت البنوك الأخرى السبعة عشر ودائع بقيمة ٩٩٠ مليون دولار، ومنحت قروضاً بمتوسط ٢٠ مليون دولار لكل منها، حسب الحسابات الختامية لهذه البنوك لسنة ٢٠٠٠ ، كما هو موضح في الجدول رقم ٣٠.

جدول رقم ٣٠

أهم خمسة بنوك عاملة في فلسطين مرتبة حسب قيمة الودائع كما هي في ٢٠٠٠/١٢/٣١ بـ٣٠٠٠ مليون دولار

البنك	القيمة الكلية	النوع	البيان
١. البنك العربي	٦٣٣٢	٤٥٣	الودائع
٢. بنك القاهرة عمان	٥٧٣	٢١٦	حق الملكية
٣. بنك الأردن	٢٧٦	٨٨	القروض
٤. بنك فلسطين	١٧٩	٨٠	
٥. البنك العقاري العربي	١٢٠	٨٧	
٦. باقي البنوك التجارية (١٨ بنكاً)	٩٩٠	٣٢٩	
المجموع	٣٤٧٠	١٣٢٣	

الرجوع: الحسابات الختامية للبنوك لسنة ٢٠٠٠

قطاع التأمين

تعد شركة التأمين المنشأة المالية الثانية بعد البنك التجاري من حيث أهميتها في بيئة الأعمال العربية. ويوفر التأمين حماية وضمان للأفراد ولأنشطة الأعمال من الخسائر الطارئة. كما أصبح نشاط التأمين من الأنشطة الاقتصادية المهمة، نظراً لما يلعبه من دور في توفير الأموال، واستثمارها في أنشطة متعددة. وعرف القانون المدني الأردني التأمين بأنه "عقد يلتزم به المؤمن أن يؤدي إلى المؤمن له أو إلى المستفيد مبلغاً من المال أو مرتبًا أو عوضاً مالياً آخر في حالة وقوع الحادث المؤمن ضده، أو عند تحقق الخطر المبين في العقد، وذلك مقابل مبلغ محدد أو أقساط دورية يؤديها المؤمن له للمؤمن (القانون المدني الأردني، ١٩٧٦).

وتطورت أعمال التأمين ومبادئه بناء على نظرية تحليل الخطر وتصنيفاته المتعددة. وقام خبراء القوانين في الدول المختلفة بحصر وتعريف أنواع الخطر الذي تسمح قوانين التأمين بشموله. ويختصر النشاط التأميني لمبادئ عامة مثل مبدأ التعويض على الخسارة التي وقعت فعلاً، بدون أن يتحقق المؤمن ربحاً أو خسارة، وأن يكون خطر التأمين ممكناً القياس مالياً، ويقتصر على القيمة المالية من دون القيمة العاطفية، وأن يقوم المؤمن له بتقويض شركة التأمين بالإخلال محله في الحقوق تجاه مطالبة أي طرف تسبب في الخسارة التي حدثت. ويجب أن يتم عقد التأمين بافتراض حسن النية بين الطرفين، وهو ما يتحقق في الشركة المؤمنة والمؤمن له، والقبول بشروط الشركة المؤمنة كما هي واردة في بوليصة التأمين، ومبدأ الوضوح والشفافية، ومبدأ وجود مصلحة لدى طالب التأمين يتمثل في استمرار سلامة الهدف المؤمن، بحيث يقع الضرر عليه من خسارتها.

ويضم التأمين أنشطة مختلفة، تصنف في نوعين رئисيين هما، التأمين على الحياة، والتأمينات العامة. وتقوم فكرة التأمين على الحياة على تقديم الحماية ضد الخسارة المالية التي تحصل نتيجة لموت رب العائلة التي سيعدم دخليها بصورة مفاجئة. وتطورت بعد ذلك بوسائل التأمين على الحياة لتحمل شروطاً مختلفة، مثل التأمين على الحياة كتعويض لنهاية الخدمة. في حين تشمل التأمينات العامة كلاً من التأمين ضد أخطار المسؤولية المدنية بسبب ضرر الحقه بالآخرين. وهناك التأمين ضد حوادث العمل، والتأمين على الممتلكات العامة من السرقة أو الحريق أو التلف أو التخريب. ويضم ذلك كلاً من المركبات ونقل البضائع والأموال ومباني الأعمال والمؤسسات العامة، والبيوت والفنادق والمستشفيات، وغيرها من الممتلكات العامة. ومن أشهر التأمينات الآن التأمين على حوادث السيارات، وحوادث العمل ونقل البضائع بواسطة الشحن البحري أو الجوي، أو البري، وهي في معظمها تأمينات إجبارية. وهناك التأمين الصحي الذي أصبح شائعاً في الدول التي لا تقدم تأميناً صحياً شاملاً لأفرادها.

وتتطور قطاع التأمين في فلسطين، حيث لم تكن هناك حتى قدوم السلطة الفلسطينية، سوى شركة واحدة هي شركة المؤسسة العربية للتأمين، والتي تم تأسيسها في سنة ١٩٧٥، برأسمال قدره مليون دولار، في حين يوجد الآن ست شركات تأمين فلسطينية، وثلاثة شركات أجنبية، ويبلغ مجموع رأسمالها حوالي ٢٨ مليون دولار. وتستوعب شركات التأمين ٨٤٥ موظفاً، وهناك حوالي ١٢٠ مكتباً ووكالة تأمين تعمل على بيع وتسويق بoval الص التأمين، وهي منتشرة في معظم المدن والقرى الفلسطينية، وبعض هذه المكاتب تتبع مباشرة لشركات التأمين، في حين يعمل الآخرون بصورة مستقلة كعملاء، يتراصون نسبة معينة من ثمن السعر النهائي لبوليسنة التأمين.

وبلغت أجور وتعويضات العاملين في قطاع التأمين حوالي ٧ ملايين دولار، وبلغت القيمة المضافة حوالي ١٥ مليون دولار، ويبلغ مجموع الأقساط المحصلة من بoval الص التعويضات لسنة ١٩٩٧ حوالي ٧٣ مليون دولار، في حين بلغ مجموع المطالبات والتعويضات ما قيمته ٤٤ مليون دولار (الإحصاء الفلسطيني، المالية والتأمين، ٢٠٠٠). وعليه، يكون إجمالي الربح المحقق حوالي ٣١ مليون دولار، والذي يكاد يغطي المصروفات الإدارية لشركات التأمين، مع تحقيق أرباح متواضعة.

وتضم هذه الشركات كلاً من شركة ترست، والشركة الوطنية، وغزة الأهلية، والشرق للتأمين، وشركة فلسطين للتأمين، والشركة العربية للتأمين. وتضم الشركات الأجنبية كلاً من الشركة المصرية للتأمين، والعرب الأردنية، وأليكو للتأمين على الحياة. وبعد نشاط التأمين على الحياة في فلسطين محدوداً جداً، ولا يزيد على ٥٪ من نشاط التأمين بصورة عامة، وهناك ٩٥٪ من نشاط التأمين يقع ضمن التأمينات العامة. ومن أهم فروع التأمينات العامة هو التأمين على حوادث السيارات والتي تشمل حوالي ٧٥٪ من التأمينات العامة، و٥٪ تتعلق بالتأمين الصحي، و٥٪ خاصة بتأمين الحريق، و٦٪ خاصة بالتأمين البحري، و٩٪ تأمينات عامة أخرى، وذلك حسب الحسابات الختامية لشركات التأمين لسنة ٢٠٠٠ (الحسابات الختامية لشركات التأمين).

ويعتبر أفضل فروع التأمين من حيث تحقيق أرباح هو فرع التأمين البحري، في حين يواجه فرع تأمين السيارات أحياناً خسائر كبيرة. وتشرف على أنشطة قطاع التأمين هيئة الرقابة على التأمين، وتتابع عملية التعويض لضحايا حوادث السيارات غير المؤمنة من خلال صندوق خاص يعرف بالصندوق الفلسطيني لتعويض الضحايا.

المؤسسات المالية الأخرى

تعمل في القطاع المالي، بجانب البنوك التجارية والمختصة وشركات التأمين، مجموعاتان

من المؤسسات، تتعلق المجموعة الأولى بالصرافة، والثانية بمنظمات غير هادفة للربح تعمل على تمويل مشاريع صغيرة بقروض أو منح. وفي ما يتعلق بمجموعة الصيارة، فقد كانت الفئة الوحيدة العاملة ضمن القطاع المالي الفلسطيني تقريباً لفترة طويلة، وذلك قبل عودة السلطة الفلسطينية، نظراً لعدم وجود بنوك وطنية وعربية. وكانت تقوم بجانب بيع وشراء العملات بوظيفة تحويلات الأموال وصرف الشيكات، ومنح القروض أحياناً، أي أنها كانت تقوم ولو بصورة جزئية بما يعرف بالتمويل غير الرسمي. ووصلت الفوائد التي كان يتقاضها بعض الصيارة حتى ٤٠٪، وكانت فترة القروض في معظمها قصيرة الأجل، ولا تزيد على أربعة شهور. وكانت تهدف لسد نقص السيولة للتجار أو للعاملين في قطاع الخدمات (اللجنة الاقتصادية لغرب آسيا، ١٩٨٧). ولكن تراجع هذا الدور في الفترة الأخيرة، حيث تم تنظيم مهنة الصرافة بقانون لسنة ١٩٩٧.

ويمنع قانون تنظيم مهنة الصرافة في فلسطين (قرار تنظيم المهنة لسنة ١٩٩٧) قيام منشآت الصرافة بفتحها المختلفة بالحصول على الودائع ومنح القروض. ومن الناحية العملية، فإن العديد من منشآت الصرافة تقوم بهذه المهنة، وهناك عدد من الاقتصاديين من يشجع التمويل غير الرسمي. وقام القانون الجديد بتصنيفهم في فئات ودرجات عدة، تختلف أنشطة كل درجة عن الأخرى وتتحقق عند الانتقال من درجة لأخرى، حيث يوجد الآن حوالي ١١ شركة صرافة مساهمة عامة من الدرجة الأولى، و ١٤ منشأة صرافة فردية وعادية، والعديد من المنشآت غير المنظمة. وتقدر قيمة رأس المال الفعلي للصيارة بحوالي عشرة ملايين دولار، وقيمة الأعمال السنوية تصل إلى ١٥٠ مليون دولار.

أما المجموعة الثانية فتتعلق بمنظمات تطوعية محلية وأجنبية، تقوم بتمويل مشروعات صغيرة ومتوسطة الحجم، وتحصل سنوياً إلى ما بين ٥ و ١٠ ملايين دولار. ويتم ذلك إما بواسطة برامج خاصة تنفذها البنوك التجارية وتتولى إدارتها حسب شروط خاصة، أو من خلال منظمات تطوعية وطنية، أو من خلال المؤسسات الأجنبية والدولية بصورة مباشرة. ومن المؤسسات الأجنبية والدولية التي تموّل مشاريع تنمية صغيرة كل من مؤسسة أنيرا، ومؤسسة الأنروا، والصندوق العالمي للغذاء والطاعام، ومؤسسة أوكسفام. ومن أمثلة المؤسسات المحلية، لجان الإغاثة الزراعية، ومؤسسة فاتن، والمركز العربي للتطوير الزراعي، وغيرها.

وتتراوح قيمة أعمال المؤسسات المحلية ما بين مليون إلى ثلاثة ملايين دولار سنوياً، وتنبع قروضاً يصل متوسط قيمتها إلى ١٠٠٠ دولار، لقطاع النساء والمزارعين ومنظماً فردياً تعمل في القطاع الاقتصادي غير المنظم. وهناك مؤسسة (IFC) التابعة للبنك الدولي والتي تمنح قروضاً للقطاع الخاص غير محددة بحد أقصى. وقد بلغ مجموع قروضها ومشاركتها في مشاريع استثمارية في فلسطين حوالي ثلاثة ملايين دولار حتى سنة ٢٠٠١.

السوق المالية

تختلف السوق المالية عن المؤسسات المالية الواردة أعلاه، بحيث توفر الوسائل والمكان المناسب للتجارة في الأسهم والسنادات الخاصة بالشركات المساهمة الوطنية وتبادلها من بيع وشراء، وتبادل العملات، والذهب والفضة، وغيرها، وقد تضم شركات أجنبية. والسوق المالية تأتي ضمن المنظمة التي لها قوانينها وخصائصها وطرق بيعها، وتضم العديد من الأنشطة التي يمكن تصنيفها على النحو التالي:

١. أسواق التقدّم (Money Market)، والأسواق الرأسمالية (Capital Market).
٢. أسواق أولية تعمل على تسويق أسهم وسندات جديدة تطرح لأول مرة للاكتتاب العام، وأخرى ثانية تعمل على بيع الأوراق المالية الصادرة فعلاً، وهي الصفة الغالبة للأسوق المالية في العالم.
٣. أسواق منظمة، وتعامل مع أسهم الشركات المدرجة في السوق، وأسواق موازية Over the Counter Market تعمل على تبادل أسهم شركات لا تفي بشروط إدراج الأسهم لغرض البيع في السوق المنظمة.
٤. أسواق الـبيع الحاضر، والـبيع المستقبلي، وـبيع الخيارات، ولا تعمل الأسواق المستقبلية وـبيع الخيارات إلا في بعض الأسواق العالمية المتقدمة. ولا وجود لها في معظم الأسواق المالية في الدول النامية.

وتأسست في فلسطين سوق مالية في مدينة نابلس عندما تم توقيع اتفاقية تشغيل ومنح امتياز لشركة مساهمة خاصة بتاريخ ١٧/١١/١٩٩٦، مع السلطة الفلسطينية، عرفت بشركة سوق فلسطين للأوراق المالية. وهي شركة مملوكة لأربعة شركاء هم شركة باديوكو (فلسطين للتنمية والاستثمار) وتملك ٦٥٪، وشركة فلسطين للاستثمار الصناعي وتملك ١٠٪، وشركة فلسطين للاستثمار العقاري وتملك ١٠٪، وشركة مؤسسة صامد وتملك ١٥٪.

وتعمل السوق المالية في نابلس على بيع أسهم شركات مساهمة فلسطينية في سوق منتظمة، ويتم تسوية الثمن ونقل الملكية من خلال مركز الإيداع والتحويل التابع للسوق، ويتربّب مع البنك العربي. ويقتصر عملها على بيع وشراء الأسهم في السوق الثانية المنظمة، حيث لا يوجد عمل ضمن السوق الأولى، ولا يوجد بيع آجل أو اختياري أو مستقبلي، كما لا يوجد بيع للعملات أو للذهب، كذلك لا يوجد بيع للسنادات، حيث لا توجد سنادات في الاقتصاد الفلسطيني، على الرغم من أن القوانين ذات العلاقة تسمح للشركات المساهمة الفلسطينية بإصدار سنادات. ولا توجد أسهم أو سنادات عربية مدرجة في السوق المالية الفلسطينية، كما لا توجد سوق موازية مرافقة للسوق النظامية، ولا توجد

شركات فلسطينية مدرجة في أسواق أخرى خارج فلسطين، كما لا تحتوي أية شركات أجنبية مدرجة في السوق المالية الفلسطينية باستثناء شركة باديكتو.
والسوق المالية الفلسطينية نظام داخلي تعمل بموجبه، وحددت شروط الإدراج على النحو التالي:

١. يجب أن يكون ٥٠٪ من سهم الشركة مدفوعاً، وفي الحقيقة يجب أن يرفع إلى ١٠٠٪ قبل أن يُسمح للشركة بتداول أسهمها.
٢. أن لا يقل رأس المال الشركة عن ثلاثة أرباع المليون دولار.
٣. أن لا يقل عدد المساهمين العامين عن ١٠٠ مساهم.
٤. أن لا يقل عدد الأسهم المصدرة عن ١٠٠,٠٠٠ ألف سهم.
٥. أن لا تقل نسبة الأسهم القابلة للتداول عن ٢٥٪ من رأس المال الشركة المكتب به.

ولم تذكر شروط الإدراج ضرورة تحقيق الشركة للإرباح لعدد من السنوات قبل إدراجها، وعن نشرها حسابات ختامية لعدد من السنوات قبل إدراجها، وما زال إدراج الشركات أمراً اختيارياً للشركات الراغبة بذلك. وبالنسبة للشركات التي لا ترغب بذلك، فيستمر تداول أسهمها خارج السوق، كما ينص عليه قانون الشركات الساري المفعول في الضفة الغربية.
وقد تم حتى الآن إدراج ٢٤ شركة مساهمة عامة كما هو وارد في الجدول رقم ٣١.

يُظهر الجدول أسماء الشركات وسنة التأسيس ورأس المال المكتب، حيث يتضح أن هناك أربع شركات صناعية، والباقي مؤسسات خدمية ومالية. ونجد أن معظم الشركات المدرجة تم تأسيسها حديثاً، ومع تأسيس السوق المالية، وبلغت القيمة السوقية للشركات المدرجة حوالي ٦٠٠ مليون دولار كما هي في ٤/٣١/٢٠٠٠، وبلغت جلسات التداول في سنة ٢٠٠٠ حوالي ٢١١ يوماً وعدد الأسهم المتداولة ٩٤ مليون سهم (سوق فلسطين للأوراق المالية، ٢٠٠١).

الجدول رقم ٣١

قائمة بأسماء الشركات المساهمة الفلسطينية المدرجة بالسوق المالية الفلسطينية

رأس المال المكتتب	العملة	سنة التأسيس	اسم الشركة
٦٦٠,٠٠٠	دينار	١٩٨٧	العربية لمنتجات الباطون
٦,٩١٦,٤٨٨	دينار	١٩٩٦	العربية للفنادق
٢١,٠٠٠,٠٠٠	دولار	١٩٩٥	البنك الإسلامي العربي
٨٦٩,٤٠٠	دينار	١٩٧٥	المؤسسة العربية للتأمين
١,٥٠٠,٠٠٠	دينار	١٩٩٠	العربية لصناعة الدهانات
٩,٤٥٢,٣٢٨	دينار	١٩٩٤	المستثرون العرب
٩٤٨,٨٩٠	دينار	١٩٨٦	المؤسسة العقارية العربية
٩,٩٦٤,٦٥١	دينار	١٩٩٤	بيت المال الفلسطيني
١٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠	دينار	١٩٩٦	الرعاية العربية الطبية
٥,٥١٢,٥٠٠	دولار	١٩٩٤	غزة الأهلية للتأمين
١,١٥٠,٠٠٠	دينار	١٩٩٩	جراند بارك للفنادق
٦,٣٢٨,١٢٥	دينار	١٩٧٤	سجاير القدس
١,٠٠٠,٦٠٠	دينار	١٩٧٩	القدس للمستحضرات الطبية
٦,٤١١,٢٧٠	دينار	١٩٩٢	الميزان للاستثمار والتطوير
٣,٨٥٠,٠٠٠	دينار	١٩٩٢	التأمين الوطنية
١٧٢,١٣٢,٠٠٠	دولار	١٩٩٣	فلسطين للتنمية والاستثمار
٦٦,٩٤٨,٢٦٠	دينار	١٩٩٥	الاتصالات الفلسطينية
٣,٩٠٨,٩٨٨	دينار	١٩٩٣	إسمنت فلسطينية (تحت التصفية)
١١,٩٠٣,٢٠١	دينار	١٩٩٦	بنك فلسطين الدولي
٢٠,٠٠٠,٦٠٠	دولار	١٩٩٤	بنك الاستثمار الفلسطيني
٥,٣٠٧,٠٠١	دينار	١٩٩٣	الفلسطينية للاستثمار والإئماء
٤,٥٠٠,٠٠٠	دينار	١٩٩٩	العربية الفلسطينية للتسوق
١٤,٨٦٤,٨٣٨	دينار	١٩٩٤	فلسطين للاستثمار العقاري
٢٠,٠٠٠,٠٠٠	دولار	١٩٩٦	بنك القدس للتنمية والاستثمار
٣,٠٠٠,٠٠٠	دينار	١٩٥٣	مصانع الزيوت النباتية

وتشكل شركة باديكو والاتصالات الفلسطينية أغليّة حركة الأسهم من بيع وشراء، حيث تشكلان حوالي ثلثي حركة السوق المالية في فلسطين، وتعد هاتان الشركاتان من أكبر الشركات المدرجة في السوق من حيث قيمة رأس المال، حيث يبلغ رأس المال شركة باديكو، وهي شركة قابضة مسجلة خارج فلسطين، ١٣٠ مليون دولار، في حين كانت حركة أسهم الشركات الصناعية وشركات التأمين محدودة جداً من حيث العدد والقيمة، ولا تزيد على ١٪ لكل منها من مجموع حركة الأسهم وقيمتها.

كما هبطت القيمة السوقية لأسهم شركات مدرجة، ووصلت إلى قيمتها الاسمية أو لأقل من ذلك. كما هبطت القيمة السوقية لمعظم الشركات المدرجة في السوق في سنة ٢٠٠١، كما هبط معدل تداول الأسهم وعد الصيغات بصورة ملموسة، كذلك هبط مؤشر القدس للسوق المالية من ٢٦٨ إلى ١٥٨ نقطة، وبنسبة ٣٦٪ خلال سنة ٢٠٠٠، والربع الأول من سنة ٢٠٠١ (سوق فلسطين للأوراق المالية، ٢٠٠١).

وتعمل مع السوق المالية سبع شركات خاصة بالوساطة المالية، تعمل كشركات سمسرة مالية لتنفيذ عمليات البيع والشراء لصالح العملاء ولصالح شركات السمسرة نفسها، مقابل عمولات تشكل نسبة مئوية من سعر بيع الأسهم. وهذه الشركات هي شركةالأردن وفلسطين للأوراق المالية، والشركة المتحدة للأوراق المالية، والشركة الوطنية للأوراق المالية، وشركة الهدف للاستثمار، والشركة العالمية للأوراق المالية، والشركة الفلسطينية للأوراق المالية، وشركة السهم للاستثمار والأوراق المالية. وتعمل هذه الشركات بصفتها شركات مساهمة خاصة، ويرأس المال يصل إلى ١٥ مليون دولار في مجموعها.

ولتنفيذ عملية البيع والشراء في السوق المالية، يتم تحصيل ١٪ من قيمة الصفقة، تحصل شركة السمسرة على ثلثي العمولة، وتحصل السوق المالية على ثلث العمولة المتبقية. وعند دفع الصفقة، يتم دفع ١٠٪ من الثمن فوراً، على أن يدفع باقي السعر بعد ثلاثة أيام عمل من خلال البنك العربي الذي يتولى تسوية الحسابات بين شركات السمسرة، وتحويل الحسابات حسب أرصدة عملية البيع والشراء.

قطاع الطاقة والكهرباء

يشمل قطاع الطاقة في فلسطين أربعة مصادر أساسية، هي الكهرباء والمنتجات البترولية، والطاقة الشمسية والمتتجدة، ومصادر محلية أخرى مثل الحطب وغيرها. ولا توجد مصادر طاقة طبيعية في مناطق فلسطين بكميات تجارية. ولكن هناك حقول غاز على شواطئ غزة، ما زالت قوات الاحتلال تعمل على منع استغلالها، وهناك إمكانيات لوجود نفط صخري في منطقة أريحا والبحر الميت ورام الله (منظمة التحرير، البرنامج العام، ١٩٩٣). وهناك تقديرات تتعلق بحقول الغاز على شواطئ غزة تتحدث عن إمكانية استخراج ١,٥ مليار متر مكعب سنوياً، وبقيمة ٣٠٠ مليون دولار، في حالة نجاح توفير أسواق وتكاملة مشروعات البنية التحتية المطلوبة لتنفيذ مشروع استخراج الغاز ونقله وتسيقه.

ويعمل قطاع الكهرباء على توفير حوالي ٤٠٪ من حاجة الطاقة، في حين تستخدم مشتقات البترول لتوفير ٤٨٪ من مصادر الطاقة، و٩٪ من الطاقة المستخدمة تأتي من الطاقة الشمسية لتسخين المياه لأغراض منزلية، وهناك المصادر التقليدية مثل الأخشاب والحطب المستخدمة لأغراض منزلية في الريف الفلسطيني، والتي تنتج ما يعادل ٢٪ من مجموع الطاقة المستخدمة. ويعرض الجدول رقم ٣٢ مصادر العرض والطلب للطاقة في فلسطين.

الجدول رقم ٣٢

جانب العرض والطلب للطاقة في فلسطين لسنة ٢٠٠٠

مصدر الطاقة	النسبة	استخدامات الطاقة
مولدات كهرباء	٤٠٪	استخدام منزلي وتجاري
منتجات بترولية	٤٨٪	الصناعة
طاقة متتجدة وشمسية	٩٪	المواصلات
مصادر أخرى	٣٪	الزراعة وضخ المياه
المجموع	١٠٠٪	المجموع

المصدر: هيئة البترول، ٢٠٠٠

ويستهلك الاستخدام المنزلي حوالي ٤٠٪ من مصادر الطاقة، في حين يستهلك قطاع الصناعة حوالي ٩٪، وقطاع النقل والمواصلات ٤١٪، والذي يعمل على تشغيل حوالي ١٤٠,٠٠٠ مرتبة، ويستهلك قطاع الزراعة وضخ المياه ودفعها في الأنابيب حوالي ١٠٪.

من مصادر الطاقة (هيئة البترول، ٢٠٠٠). وتستخدم البيوت الفلسطينية الطاقة الشمسية بنسبة كبيرة، حيث تبلغ نسبة مستخدميها حوالي ٦١٪ من العائلات الفلسطينية، وهي من أعلى النسب مقارنة بدول من الدخل نفسه، مقارنة بـ ١٥٪ فقط من العائلات التي لديها تدفئة مركبة (الإحصاء الفلسطيني، التعداد، ١٩٩٩). ولكن استخدام الطاقة الشمسية لأغراض أخرى مثل الإضاءة ما زال محدوداً في الاقتصاد الفلسطيني، وهناك مشروع خلايا شمسية لتوليد الطاقة في قرية عرب الكعابنة بمحافظة الخليل تم تنفيذه سنة ١٩٩٨، ويعمل على توليد طاقة تبلغ ٢٠ كيلو واط يومياً (تقرير سلطة الطاقة، ١٩٩٩).

أما بالنسبة للمشتقات البترولية، فقد ازدادت كمية المستهلك منها في فلسطين، حيث ارتفعت من ٤٧٦ ألف طن في سنة ١٩٩٦ إلى ٥٧١ ألف طن في سنة ١٩٩٨، ووصلت إلى ٥٨٨ ألف طن في سنة ١٩٩٩. وقد تحققت أكبر زيادة في استهلاك الغاز، حيث زادت حوالي ٣١٪ خلال الفترة ما بين ١٩٩٦ و ١٩٩٩، في حين انخفض استهلاك الكيروسين للفترة نفسها (الهيئة العامة للبترول، ٢٠٠٠). ويتم توزيع مشتقات البترول من خلال ١٩٤ محطة توزيع، وهي منشآت أعمال مملوكة ملكية خاصة، معظمها منشآت أعمال فردية وشركات عاديّة وخاصة. وهي تتلقى المشتقات البترولية من هيئة البترول الحكومية بصفتها الموزع والناقل والمراقب على ذلك. وتساهم هيئة البترول الحكومية في حوالي ثلاثة محطات التوزيع بنصيب يتراوح بين ٢٠٪ إلى ٥٠٪ من رأس المال هذه المحطات. وتملك محطات التوزيع وهيئة الطاقة طاقة تخزين تكفي حاجة السوق الفلسطينية من خمسة أيام لمنتج البترول إلى ١٢ يوماً لمنتج البنزين، و ٥١ يوماً لمنتج الكيروسين و ٩ أيام للفاز. ويظهر الجدول رقم ٣٢ قيمة استهلاك المشتقات النفطية لسنة ١٩٩٩ مرتبة حسب أهميتها.

ويتبين من الجدول أن السولار هو من أكثر منتجات البترول استخداماً، حيث تستخدمه مركبات النقل والتدفئة المركزية، ثم يليه البنزين. وانخفض استهلاك الفلسطينيين من الكيروسين إلى ١٠ ملايين لتر، وربما يمثل ذلك دلالة على ارتفاع مستوى الدخل، حيث تستخدم معظم العائلات الفلسطينية الغاز بدلاً من الكيروسين. ويبلغ معدل استهلاك الفرد من البنزين في فلسطين ٦٥ لترًا سنويًا و ١٢٠ لترًا من السولار، وهو معدل منخفض عن ١٨ دولة عربية. وربما يرجع ذلك لارتفاع أسعارها، حيث يصل سعر لتر البنزين إلى ٨٣ سنتاً وهو أعلى من سعره في معظم الدول العربية والولايات المتحدة واليابان، وإن كان أرخص من أسعاره في بريطانيا وألمانيا. وتعد أسعار المنتجات البترولية الأخرى من أعلى الأسعار بين الدول العربية، وهي أعلى من بعض الدول الغربية (هيئة البترول، ٢٠٠٠).

٣٣ جدول رقم

استهلاك المشتقات النفطية في فلسطين لسنة ١٩٩٩

المنتجات	الكمية المستهلكة
السوبر	٣٤٧ مليون لتر
البنزين	١٨٨ مليون لتر
كيروسين	١٠ ملايين لتر
مازوت	٣ ملايين لتر
زيت الحريق	٩ ملايين لتر
منتجات أخرى	٦ ملايين لتر
غاز	٩٩,٠١٤ طناً
إسفلات	٣٥,٠٠٠ طن

المصدر: هيئة البترول، ٢٠٠٠

أما بالنسبة لاستهلاك الكهرباء، فقد زاد بصورة ملموسة خلال السنوات الخمس المالية، وزادت قيمة المستهلك منه من ١٤٩٥ جيجا واط في سنة ١٩٩٥ إلى ٢٠١٠ جيجا واط في سنة ١٩٩٨، ويبلغت الزيادة السنوية لاستهلاك الكهرباء ما بين ١٤٪ و ٨٪ سنوياً خلال الفترة، وتبلغ نسبة استهلاك الكهرباء في الضفة الغربية حوالي ٧٪ من مجموع استهلاك الفلسطينيين للكهرباء، كما يظهر في الجدول رقم ٣٤.

٣٤ جدول رقم

تطور استهلاك الفلسطينيين من الكهرباء بالجيجا واط ما بين ١٩٩٥ و ١٩٩٨

السنة	غزة	الضفة	المجموع	نسبة الزيادة
١٩٩٥	٤٨٧	١٠٠٨	١٤٩٥	
١٩٩٦	٥٠٣	١١٠٤	١٦٠٧	% ٨
١٩٩٧	٥٤٦	١٢٢٣	١٧٦٩	% ١٠
١٩٩٨	٥٩٩	١٤١١	٢٠١٠	% ١٤

المصدر: التقرير السنوي لسلطة الطاقة ١٩٩٨-١٩٩٩

ويوضح الجدول أن زيادة استهلاك الكهرباء ما بين ١٩٩٥ و١٩٩٨ وصلت إلى حوالي ٣٥٪، وهو ما يعطي أهمية كبيرة لقطاع الكهرباء في فلسطين، وما زالت بعض المناطق في فلسطين غير مربطة بشبكات كهرباء منتظمة، خاصة في منطقة جنين وطوباس، حيث أن نصف سكان تلك المناطق غير مرتبط بشبكات كهرباء (تقرير سلطة الطاقة، ١٩٩٩). ومن المتوقع أن يصل الطلب على طاقة الكهرباء في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى حوالي ٢٩٥٧ جيجا واط في سنة ٢٠٠٥ (بيضون، ١٩٩٨).

ويشرف على قطاع الكهرباء في فلسطين كل من البلديات والمجالس القروية، حيث تعمل على تزويد مناطق البلدية التابعة لها. وكانت هذه البلديات تعمل على توليد الكهرباء من مولدات خاصة بها حتى عملت قوات الاحتلال على ربطها بشبكتها الخاصة. وعليه، أصبحت ومنذ الثمانينيات شركة الكهرباء التابعة لدولة الاحتلال المزود الرئيس للكهرباء للضفة الغربية وقطاع غزة، وهي وبالتالي تسيطر على تدفق الكهرباء التي تقوم بتزويدها والأسعار التي تتراضاها. وقد وصل مجموع المبالغ التي تقاضتها شركة الكهرباء الإسرائيلية من سلطة الطاقة الفلسطينية عن استهلاك قطاع غزة ٤٠ ٤٠ دولار أمريكي العام ١٩٩٨. وأظهرت الاستطلاعات التي أجرتها سلطة الطاقة الفلسطينية أن استهلاك الكهرباء في قطاع غزة يصل إلى ١١٠ جيجا واط في ساعات الذروة، ويتوقع أن يزداد الطلب إلى ١٤٠ جيجا واط العام ٢٠٠٤ بسبب الزيادة السكانية، وإزدياد الأنشطة الاقتصادية (تقرير شركة كهرباء غزة، ٢٠٠٠).

وبجانب مؤسسات البلدية والقروية، هناك شركة كهرباء القدس، وهي شركة مساهمة عامة تملك الامتياز الحصري لتوزيع الكهرباء في منطقة القدس والمناطق والمدن المحاطة بها منذ فترة الانتداب البريطاني. ويفترض عملها على توزيع الكهرباء بعد أن كانت تقوم بتوليد كامل حاجة مناطق امتيازها. كما منح امتياز جديد لشركة كهرباء لتعمل على تأسيس وتشغيل أول منشأة لتوليد الطاقة في قطاع غزة، حيث حصلت على حق حصري لتوليد الكهرباء للاستهلاك في قطاع غزة. ويبلغ رأس المال الشركة ٦٠ مليون دولار. ومن المتوقع أن تقوم الشركة بتوليد الكهرباء مع بداية سنة ٢٠٠٢. كما وتشرف على قطاع الكهرباء في فلسطين مؤسسة الطاقة الفلسطينية، والتي تم تشكيلها في سنة ١٩٩٤ بقرار رئاسي رقم ١٧٠، وذلك للإشراف على أنشطة قطاع الكهرباء ومصادر الطاقة الأخرى.

ويعاني قطاع الطاقة، سواء أكان يتعلق بالمنتجات البترولية أم الكهرباء، بصورة عامة، من سيطرة الاحتلال عليه، والتحكم في تزويداته ومنعه، وفي تحديد أسعاره، وفي ظروف وشروط بيده، فضلاً عن عدم كفايته وكفايتها في بعض المناطق، وخلال فترات الذروة وفي أوقات معينة. كما يعاني من عجز في تغطية نفقاته بالنسبة لمعظم البلديات والقرى، حيث تقوم البلديات بتغطية الفرق بين التكلفة وسعر البيع من الإيرادات والضرائب الأخرى.

كما توجد مشكلة الفاقد التي ترفع التكلفة، علاوة على مشكلة تحصيل المستحقات المتراءكة على المشتركيين.

ويتطلب قطاع الكهرباء استثمارات ضخمة لتحريره من سيطرة الاحتلال، ليشمل تأسيس محطات توليد ومحولات لنقل الكهرباء في المناطق الفلسطينية كافة، وخاصة في الضفة الغربية، ويطلب كذلك إنشاء المحطات والمولدات وخطوط النقل بين المدن. كما يتطلب السيطرة على منتجات البترول، من حيث الحق في الاستيراد من الدول العربية، وإقامة خزانات كافية، وتوفير مركبات نقل وطنية لنقل كامل المنتجات البترولية المطلوبة للاستهلاك المحلي.

قطاع المياه

يعمل قطاع المياه في فلسطين تحت سيطرة البلديات وال المجالس القروية وال محلية، وذلك لغرض تأمين المياه في مناطقها، وهناك سلطات مياه متخصصة شبه حكومية في شمال ووسط الضفة الغربية، وهي مصلحة مياه القدس، وسلطة مياه بيت لحم. وكذلك هناك جمعيات تعاونية زراعية، وشركات مساهمة خصوصية، وشركات عادية، ومنشآت فردية، تملك و تستثمر آباراً ارتوازية لغرض الزراعة، كما أن حقوق المياه في بعض الينابيع مملوكة ملكية خاصة لغرض النشاط الزراعي.

وعليه، يمكن القول أن قطاع المياه للاستخدام المنزلي والأغراض الأخرى ما زال ملكية عامة، في حين يخص معظم قطاع المياه الذي يزود الزراعة، القطاع الخاص المملوك للمزارعين. وبشرف على قطاع المياه في فلسطين سلطة المياه الفلسطينية التي تم تأسيسها في سنة ١٩٩٥ بقرار من رئيس السلطة الفلسطينية، وذلك بغرض الإشراف وتنظيم قطاع المياه، وتتولى نوادي ترخيص حفر الآبار ومراقبة عملها وإنجذابها، ومراقبة أسعار المياه وجودتها، وهي تعد جزءاً من الموازنة العامة من الناحية المالية، لكنها تعمل بصورة شبه مستقلة من الناحية الإدارية.

وتأتي المياه في فلسطين من مصادر عددة، وهي الآبار الارتوازية، والينابيع والأبار المتجمعة. وتشكل المياه المزودة من الآبار الارتوازية المصدر الرئيس لكل من الزراعة والاستخدام المنزلي. ويمكن تفصيل مصادر المياه في فلسطين على النحو التالي:

الأبار المتجمعة من الأمطار: يصل معدل تساقط الأمطار ما بين ١٠٠ ملم و ١٠٠٠ ملم في السنة في المناطق الشمالية من الضفة الغربية، ويمتوسط قدره ٢٢٤٨ مليون متر مكعب سنوياً (حداد وأسعد، ١٩٩٣). ويتراوح تساقط الأمطار في قطاع غزة ما بين ٢٠٠ و ٣٥٠ ملم في السنة. ويعمل الريف الفلسطيني والعديد من سكان المدن الفلسطينية التي تواجه

أزمات مياه على تجميع المياه في الآبار المنزلية التي تحفر لهذا الغرض. وتصلح هذه المياه عادة لأغراض زراعية أو منزليه، ولكن ليس لغرض الشرب.

الآبار الارتوازية: تعد الآبار الارتوازية المصدر الرئيسي للمياه في فلسطين، وتعمل على تزويد القطاع الزراعي بما قيمته ١٢٣ مليون متر مكعب من خلال ٢٢٤٣ بئراً ارتوازياً، كما هو موضح في الجدول رقم ٣٥ (الإحصاء الفلسطيني، الزراعة، ٢٠٠٠).

الجدول رقم ٣٥

عدد الآبار وكمية المياه المستخدمة في الزراعة في الضفة الغربية وقطاع غزة لسنة ١٩٩٩

المنطقة	عدد الآبار	كمية المياه بالمليون متر مكعب
جنين	٥٢	٤,٠
طوباس	٨	١,٦
طولكرم	٤٦	٨,٨
قلقيلية	٦٥	٦,٦
نابلس	١٥	٢,٦
أريحا	٧٠	١١,٣
قطاع غزة	١٩٨٧	٨٨,٠
المجموع	٢٢٤٣	١٢٣,٠

المصدر: الإحصاء الفلسطيني، الزراعة، ٢٠٠٠

وتقع أهم الآبار في كل من طولكرم وقلقيلية وأريحا وغزة. وتتفاوت غزاره إنتاج هذه الآبار من موقع لآخر، ومن بئر لأخرى، وتحتاج في معظمها إلى صيانة وتعقيم لزيادة إنتاجها.

ينابيع المياه: يوجد في الضفة الغربية حوالي ٣٠٠ ينبع، يستخدم منها بصورة دائمة حوالي ٦٠ ينبعاً تنتج متوسطاً سنوياً يتراوح ما بين ٥٠ و٦٠ مليون متر مكعب. وأهم هذه الينابيع هي وادي الفارعة الذي ينتج سنوياً حوالي ١٦ مليون متر مكعب، يليه نبع وادي العوجة، والذي ينتج حوالي ١٣ مليون متر مكعب سنوياً، يليه كل من وادي القلط وعين السلطان وعين الديوك في أريحا، وبباقي العيون أقل أهمية من حيث تصريف المياه (حداد وأسعد، ١٩٩٣: ٥٢-٧٥). ويظهر الجدول رقم ٣٦ ملخصاً لمصادر واستخدامات المياه في الأراضي الفلسطينية.

الجدول رقم ٣٦

مصادر واستخدامات المياه في الضفة الغربية وقطاع غزة متوسط ١٩٩٩-١٩٩٥

المجموع	مشترأة	ينابيع وآبار تجميع	آبار ارتوازية	المصادر الاستخدامات
				الضفة
				الزراعة
٨٦		٥٦	٣٠	
٨٧	٣٣	٤	٥٠	بلدية ومنزلية وصناعية وخدمات
				غزة
٨٨			٨٨	الزراعة
٣٩	٥		٣٤	بلدية ومنزلية وصناعية وخدمات
٣٠٠	٣٨	٦٠	٢٠٢	المجموع

تجميع المؤلف بناء على: بيانات من سلطة المياه الفلسطينية، ٢٠٠١، والإحصاء الفلسطيني، والزراعة، ٢٠٠٠، ومنظمة التحرير، والبرنامج العام، ١٩٩٣، وحداد وأسعد، ١٩٩٣ و (Water Tariff Study, 1997)

يتبيّن أن مجموع المستهلك من المياه في سنة ١٩٩٩ هو ٣٠٠ مليون متر مكعب، حيث يفوق الاستخدام لغرض الزراعة الاستخدام المنزلي. وهناك نقص سنوي يتراوح بين ٤٠ مليون و٦٠ مليون متر مكعب يتم شراؤه من سلطات الاحتلال، والتي تعمل على بيعه من آبار موجودة في الضفة الغربية. وتعد الآبار الارتوازية المصدر الأول للمياه الذي يعمل على تزويد الاقتصاد الفلسطيني بـ ٢٠٢ مليون متر مكعب، يليه مصدر الينابيع الذي يكرس للزراعة بالدرجة الأولى وللاستخدام المنزلي في بعض المناطق.

مشاكل قطاع المياه

يعاني قطاع المياه من مشكلة أساسية، وهو سيطرة الاحتلال على كامل القطاع والتحكم به من خلال عدم السماح بحفر آبار جديدة، أو توسيع وتحسين القائم منها، وإغلاق بعضها، ونقل المياه المستخرجة من المناطق الفلسطينية لمناطقها، ومصادرها معظمها لتزويد مستوطناتها. وعليه، نجد أن الاقتصاد الفلسطيني يعمل ضمن ضائقة مالية، والتي ستزداد مع زيادة عدد السكان، ومع توسيع الرقعة الزراعية المروية. وترى تقديرات

سلطة المياه الفلسطينية أن حاجة المياه ستصل إلى ٤٧٣ مليون متر مكعب مع نهاية العقد الحالي، حيث أن معدل استهلاك المياه للاستخدام المنزلي سيكون ٦٢ مليون متر مكعب، مع وجود ٤٠٠,٠٠٠ دونم للزراعة تتطلب ٢٢٠ مليون متر مكعب. وعلاوة على مشكلة نقص المياه، هناك مشاكل أخرى خاصة بالقطاع يمكن إيجازها على النحو التالي:

أولاً: ارتفاع نسبة الفاقد: يرجع فاقد المياه إلى عوامل عدّة، منها التسرب من شبكة المياه والذي قد يرجع لسبب أو أكثر من الأسباب مثل: قدم شبكات توزيع المياه، أو المتسرّب خلال شبكة الأنابيب أو أثناء عمل الصيانة أو بسبب عدم دقة العدادات، أو بسبب سرقة المياه من خلال العبث في العدادات والربط غير القانوني وغيرها من الأسباب. وتبلغ نسبة الفاقد أو غير المحاسب عليها من المياه في مصلحة مياه القدس حوالي ٢٥٪، وفي قطاع غزة حوالي ٣٨٪، وفي مناطق شمال الضفة سنة ١٩٩٦ ٣٠٪. (Water Tariff Study, 1997).

ثانياً: صعوبة تحصيل أثمان المياه هناك مشكلة في تحصيل أثمان المياه من المواطنين، وينطبق ذلك على كل من البلديات أو المجالس المحلية أو سلطات المياه، وفي المناطق الجغرافية كافة، حيث تصل كفاءة التحصيل في مصلحة مياه القدس إلى ٨٨٪، في حين نجد أن معدل كفاءة التحصيل في مناطق غزة أقل من ذلك. وبؤدي عدم كفاءة التحصيل إلى تراكم الديون بصورة كبيرة، وعدم إمكانية تمويل وحدات تشغيل المياه بدون دعم من أموال الخرائب. وقد عمدت العديد من دوائر المياه بربط الأرصدة المتأخر دفعها بتحصيل فوائد تضاف على ثمن المياه، وقد عملت بذلك على تخفيض الديون المتراكمة لكن بصورة جزئية.

ثالثاً: قدم شبكة توزيع المياه

تحتاج معظم شبكات المياه في البلديات والمدن والقرى الفلسطينية إلى إعادة تأهيل بسبب قدمها، وبؤدي قدم شبكات المياه وعدم تأهيلها إلى خسارة المياه الفاقدة، وصعوبة حصر المياه غير المحاسب عليها، حيث غالباً ما يفترض أن ارتفاع الفاقد يرجع لتسرب المياه من شبكة الأنابيب، في حين قد يعود للسرقة والربط غير المرخص به والمحاسب عليه.

رابعاً: النقص في المياه خلال فصل الصيف

نتيجة لتحكم سلطة الاحتلال في تزويد العجز في المياه لمعظم المناطق الفلسطينية، تواجه معظم المدن الفلسطينية في فصول الصيف أزمات خانقة، حيث تتضاعف الكميات المستهلكة من المياه. وتزداد المشكلة والعجز من فترة لأخرى، ما لم يتم حفر آبار جديدة لتخفيض من حدة العجز.

خامساً: عدم تغطية كامل التجمعات الفلسطينية بمياه جارية

ما زال جزء مهم من التجمعات الفلسطينية غير مرتبط بشبكات مياه صالحة للشرب، وهي تستخدم مصادرها الخاصة من الآبار المتجمعة من الأمطار. وتتراوح نسبة تغطية المياه ٩٠٪ من القاطنين في منطقة مصلحة مياه القدس، و٩٥٪ لمنطقة غزة، و٥٥٪ لمنطقة شمالى الضفة (Water Tariff Study, 1997)، حيث أن منطقة شمالى الضفة ما زالت تعتمد على مصادر محلية، وهي غالباً ليست منتظمة، غالباً ما تكون غير صالحة للاستخدام المنزلي.

سادساً: عدم تغطية تكلفة إنتاجها

بحضوره عام، فإن قطاع المياه يتکبد خسارة في معظم مؤسسات المياه في فلسطين، حيث تزيد تكلفة الإنتاج والتوزيع على ثمن المياه المحصل، ويبلغ متوسط تكلفة إنتاج وتوزيع متر مكعب من المياه حوالي دولار واحد، في حين يبلغ متوسط البيع بأقل من ذلك، إذ يصل متوسط سعر بيع المتر المكتب إلى ٧٠٠ دولار. وتحتفل التكلفة من موقع لأخر، ومن مدينة لأخرى، حيث تتراوح ما بين ١٨ ستةً و١٢١ دولار كما هو موضح في الجدول رقم ٣٧.

الجدول رقم ٣٧

ملخص تكلفة وإيراد متر مكعب من المياه في فلسطين بالدولار كما هي في ١٩٩٦-١٩٩٨

مؤسسة المياه	تكلفة متر مكعب	سعر بيع متر مكعب	الربح (الخسارة)
مصلحة مياه رام الله	١,١٢	١,٠١	(٠,١١)
سلطة مياه بيت لحم	١,٠	٠,٧٢	(٠,٢٨)
بلدية الخليل	١,٢٠	٠,٦٧	(٠,٣٣)
بلدية نابلس	١,٠	١,٢	٠,٢
بلدية فاقيلية	٠,١٧	٠,٢٧	٠,١
بلدية غزة	٠,٥١	٠,٢٠	(٠,٣١)
بلدية جنين	١,٢٨	٠,٩٤	(٠,٣٣)
بلدية طولكرم	٠,٢٧	٠,٤٢	(٠,١٥)
بلدية رفح	٠,٦٢	٠,٤٠	(٠,٢٢)

المصدر: صافي، ٢٠٠٠ و ١٩٩٧، Water Tariff Study, 1997، والإحصاء الفلسطيني، المياه.

وتعود تكلفة المياه في مدينة غزة، والتي تصل إلى ٥١٠٠ دولار، أرخص من باقي مناطق قطاع غزة، في حين تعتبر تكلفة المياه في قلقيلية هي الأقل في مناطق الضفة الغربية، والتي تصل إلى ١٧ سنتاً للمتر المكعب، بينما كانت أعلى تكلفة في جنين والخليل، والتي وصلت إلى ١٠٢ دولار للمتر المكعب. وترجع فروقات التكلفة لدى توفير المياه في الآبار وعمقها، وغزارتها، ولأسباب فنية وإدارية. ويظهر الجدول أن جميع المدن ومؤسسات المياه المتخصصة تتකب خسائر في قطاع المياه، باستثناء مدن قلقيلية ونابلس.

وتزداد الخسارة في حالة الأخذ بالحسبان المصرفوفات الإدارية، أو تجديد الأصول لقطاع المياه، حيث أن الخسارة من قطاع المياه ستزداد بحوالي ٣٠٪. ولكن يمكن لقطاع المياه أن يحقق إيرادات في حالة تأمين شبكات المياه، لتخفيض نسبة الفاقد، وتحديث المضخات لتخفيض تكلفة استخراج المياه، حيث يعد عنصر تكلفة الكهرباء لضخ المياه العنصر الثاني بعد تكلفة الأجور، ويشكل ربع إجمالي تكلفة الإنتاج، وتشكل تكلفة الإنتاج العنصر الأساسي لإجمالي تكلفة المياه، مقارنة بتكلفة التوزيع والبيع والإدارة والمحاسبة (Sabri, at el., 1995). وفي حالة تخفيض تكلفة الإنتاج، ورفع كفاءة التحصيل، والمحاسبة بصورة أكثر جدية على ربط المياه غير القانوني، سيصبح قطاع المياه في فلسطين قطاعاً مربحاً أو على الأقل يعمل على استرداد كامل نفقاته بما فيها النفقات الرأسمالية والتطويرية.

وللتعميض عن الخسائر بسبب صعوبة رفع سعر المياه، تعمل المؤسسات المالية والبلديات على استخدام نظام تسعير يعرف بالتسuir المبين، وذلك لتخفيض استهلاك المياه بصورة عامة، وتحمّل الفئات الأكثر دخلاً أسعاراً أعلى، حيث يتم تحديد حد أدنى للدفع شهرياً، ومن ثم يتم تحديد أدنى الأسعار للفترة الأولى والتي تستهلك لحد معين من الأمتار المكعبة شهرياً، ثم يزداد تباعاً كلما زادت كمية الاستهلاك المستخدمة، وعادة ما يعطى القطاعان الصناعي والخدمي أسعاراً خاصة مخفضة. وتعمل مصلحة مياه القدس وبعض البلديات الأخرى على تنفيذ هذا النظام من الأسعار.

قطاع السياحة والفنادق

لقد أصبح قطاع السياحة وال المجالات المرافقة له محل اهتمام كبير لدى الدول التي تعامل على تنمية اقتصادها الوطني. ولم يعد يقتصر هذا الاهتمام على الدول النامية، بل امتد ليشمل معظم الدول المتقدمة، كما هو الحال في بريطانيا، والتي تولي قطاع السياحة أهمية قصوى، وتنحه التسهيلات كافة. ويعمل القطاع السياحي على استقطاب السياح من دول أخرى لغرض الاستجمام والراحة والتعرف الثقافي والتسوق، ويعود ذلك إلى إنشاء قطاع الفنادق والمطاعم والمؤسسات الترفيهية والشركات السياحية وشركات النقل

ومنشآت الأعمال الأخرى، علاوة على ما يوفره من تحويلات خارجية وتدفق عملات أجنبية، الأمر الذي يعمل على تحسين رصيد التحويلات الخارجية الداخلية. ويشمل قطاع السياحة كلاً من السياحة الداخلية الخاصة بداخل الوطن لغرض تعزيز التعارف بين أجزاء الوطن، والسياحة الخارجية التي تعمل على استقطاب السياح من خارج الوطن.

ولتتمتع الدولة بنشاط سياحي مميز ومهم، لا بد من توافر عناصر عدة تتعلق أهمها بتواجد مصادر بشرية تختص بتنظيم الجولات السياحية ومرشدي السياحة، ووكالات السفر، بجانب وجود أماكن الجذب السياحي وال蔓اخي والتسهيلات المالية والنقل وأماكن الإقامة، وهي متقدمة ضمن الاقتصاد الفلسطيني. وبالنسبة للأماكن السياحة في فلسطين، فتشمل كلاً من الأماكن المقدسة الإسلامية والمسيحية في كل من القدس والخليل وبيت لحم: وتشمل قبة الصخرة، والمسجد الأقصى، وكنيسة القيامة، وطريق الآلام في القدس، وكنيسة المهد في بيت لحم، والحرم الإبراهيمي في الخليل. وهناك الأماكن الأثرية في كل من القدس وبيت لحم والخليل وأريحا ونابلس وغزة، والتي تضم قصر بن هشام بن عبد الملك، وجبل قرنطل، ووادي القاط، وتل السلطان في أريحا، وأسور القدس، والقلعة في القدس، وبرك سليمان وثيودوسيوس في بيت لحم، وسبطية وهي القصبة في منطقة نابلس، وقلعة نابلسون في غزة. ويوجد العديد من المتاحف التاريخية والثقافية، والأماكن الثقافية والطبيعية مثل الفرشة في أريحا، وهناك العمارة المحلية، والعديد من الحرف التقليدية، والتي تضم صناعات الزجاج والصدف والقش والتطرير وغيرها، والعديد من الفرق الشعبية والفالكلورية (شوملي، ١٩٩٩).

علاوة على ذلك، هناك حاجة لوجود فنادق ومطاعم ومتزهات مناسبة. ويوجد في الضفة الغربية العديد من المؤسسات العاملة في قطاع السياحة، حيث هناك حوالي ٢٥٨٠ منشأة، منها ٩٢ فندقاً والباقي مطاعم. وتضم ٢٤٥ منشآت فردية، و١٤٨ شركة عادية، و١٩ شركة مساهمة خاصة، و٧ مؤسسات تطوعية، تُشكّل حوالي ٨٧٨٢ عاملاً، منهم ٦٪ فقط من النساء. ويتصف قطاع الفنادق بالنشاط صغير الحجم، حيث يعمل في ٤٠ منشأة ما بين ١٠ و٥٠ عاملاً، بينما يعمل الباقى في منشآت أقل من ٩ عمال (الإحصاء الفلسطيني، الفنادق، ١٩٩٩). ودفع قطاع الفنادق والمطاعم أجوراً وتعويضات للعاملين بقيمة ٢٥ مليون دولار. كما بلغت قيمة الإنتاج في نشاط الفنادق والمطاعم حوالي ١١٣ مليون دولار، بلغت القيمة المضافة فيها حوالي ٥٨ مليون دولار، كما بلغت قيمة التكاليف الرأسمالي للقطاع حوالي ٨ ملايين دولار (الإحصاء الفلسطيني، الخدمات، ٢٠٠٠).

ويتركز قطاع الفنادق في منطقة القدس حيث تضم ما يزيد على نصف عدد الفنادق الفلسطينية، تليها منطقة بيت لحم ورام الله. ويضم قطاع غزة تسعة فنادق تحتوي على ٣٦٦ غرفة، وتضم ٥٧ غرفة، في حين يضم القطاع الفندقي في فلسطين حوالي ٣٨٥٤

غرفة، ويبلغ عدد النزلاء فيها حوالي ٥٥٩٠١ نزيلاً بعدد ٦٨٥ مبيت ليلة. وتعد نسبة إشغال الفنادق في فلسطين منخفضة، حيث لم تزد على ٢٧٪ من الطاقة المتاحة في سنة ١٩٩٨. وتضم الفنادق الفلسطينية ٩٣ قاعة اجتماعات، و٩٠ مطعماً، و٥٤ موقف سيارات.

وما زال قطاع السياحة يعتمد على السياح القادمين من الاتحاد الأوروبي وكندا والولايات المتحدة لغرض زيارة الأماكن الدينية والتاريخية، والذين شكلوا ٨٪ من السياح، وهم يقصدون الدين الفلسطينية، غالباً، لزيارة الأماكن المسيحية المقدسة، مثل كنيسة المهد في بيت لحم، حيث بلغ عدد السياح الذين زاروا كنيسة المهد حوالي ١٥١٣٩٠ سائحاً خلال النصف الثاني من سنة ١٩٩٩ (المراقب الاقتصادي، ٢٠٠٠). وما زال المواطنون العرب ممنوعين من زيارة فلسطين بسبب سيطرة الاحتلال على المعابر المؤدية للمناطق الفلسطينية، ويمكن أن يشكل السياح العرب في حالة سيطرة السلطة الفلسطينية على المعابر مصدر دخل أساسياً للاقتصاد الفلسطيني. كما أن السياحة الداخلية محدودة وتقتصر على رحلات المدارس، ولا توجد شركات سياحية تعمل على تشجيع السياحة الداخلية، وهو قطاع يمكن تعميمه لأسباب سياسية واقتصادية.

قطاع النقل والاتصالات

يعد قطاعاً النقل والاتصالات من أهم قطاعات الخدمات، فقد شهدا تقدماً كبيراً، سبقاً به معظم القطاعات الاقتصادية الأخرى، وخاصة التقدم التكنولوجي المذهل الذي شهدته نظام الاتصالات السلكي واللاسلكي، وتقديم وتعدد استخداماته ليشمل نظام الإنترن特 والبرامج والتطبيقات المتصلة به. ويعد قطاع الاتصالات من أكثر القطاعات نمواً في العالم في العقد الأخير، وما زالت أمامه فرصه للنمو السريع، وهذا ينطبق على الدول النامية والمتطورة على حد سواء. وعلى العكس من قطاع المياه والكهرباء والطاقة، فإن قطاعاً النقل والاتصالات تحت السيطرة الفلسطينية. ويشمل قطاع النقل كلاً من النقل البري للركاب والبضائع، والنقل الجوي والتخزين في المستودعات، فيما يشمل نظام الاتصالات كلاً من الهواتف والبريد والإنترنط. وسيتم تخصيص هذا الجزء الأخير من هذا الفصل في التعريف بهذه القطاعين.

قطاع الاتصالات

يضم قطاع الاتصالات كلاً من البريد الرسمي والبريد الخاص السريع، وخدمات الهاتف النقال، وخدمات الهاتف الثابت، وقنوات الاتصال الخارجية، وخدمات الأقمار الصناعية. ويشتمل هذا القطاع على حوالي ١٤٤ منشأة، يبلغ عدد العاملين فيها ٢٢٧٥ عاملاً. ويعمل في هذا القطاع العديد من شركات المساهمة الخاصة. وقد دفع قطاع الاتصالات

أجوراً وتعويضات للعاملين وصلت إلى ١٥ مليون دولار، وبلغت قيمة الإنتاج حوالي ٩٥ مليون دولار، ويبلغ إجمالي القيمة المضافة حوالي ٩٣ مليون دولار، وقيمة التكاليف رأسمالي حوالي ٩٥ مليون دولار لسنة ١٩٩٩ (الإحصاء الفلسطيني للاتصالات، ٢٠٠٠).

ويعد الهاتف الثابت والجوال أهم مجالات قطاع الاتصالات، حيث تعمل على تقديم خدمات الاتصالات الهاتفية وقنوات الاتصال وخطوط مؤجرة لمؤسسات الإنترنت والمؤسسات المالية والتعليمية وخدمات الإنترنت المباشرة للمشترين والتحويلات الإلكترونية والتاكس والفاكس. ويعمل في قطاع الاتصالات شركتان مساهمتان، باشرت أعمالهما بداية ١٩٩٧، وبداية سنة ١٩٩٩. وتعمل شركة الاتصالات الفلسطينية بموجب امتياز يتعلق بالهاتف الثابت، وهي شركة مساهمة عامة. وشركة الاتصالات الخلوية الفلسطينية المساهمة الخصوصية المحدودة. وقد شهد قطاع الاتصالات نموا سريعا خلال السنوات السابقة، كما هو موضح في الجدول رقم ٣٨، إذ يتضح أن عدد الهواتف الثابتة قد تضاعف ثلاثة مرات خلال السنوات الخمس السابقة. كما أن عدد مشتركي الجوالة وصل إلى ٨٥٠٠٠ مشترك، أو ما نسبته ٣٠٪ من مجموع الهاتف الثابت. كما زاد عدد المدن والقرى المخدومة من حوالي ٤٨ مدينة وقرية في سنة ١٩٩٦ إلى ٤٥٣ تجمعاً سكانياً. وقد ارتفعت نسبة الهاتف لكل ١٠٠ مواطن من ٤٪ في سنة ١٩٩٦ إلى ١٢٪ في سنة ٢٠٠٠. كما تضاعف عدد المقاسيم الرئيسية والفرعية والاسعة الاستيعابية لشاريع الهاتف الثابت خلال الفترة نفسها (تقرير شركة الاتصالات، ٢٠٠٠). وبلغ عدد المكالمات في فلسطين حوالي ٢٦ مليون مكالمة من الهاتف الثابت، وخمسة ملايين هاتف جوال لسنة ١٩٩٩، ثلثا هذه المكالمات هي مكالمات محلية، و٢١٪ منها مكالمات وطنية، و٣٪ مكالمات دولية (الإحصاء الفلسطيني، النقل والاتصالات، ٢٠٠٠).

الجدول رقم ٣٨

تطور قطاع الهاتف الثابت والجوال حتى ٢٠٠٠/١٢/٣١

المؤشرات	١٩٩٦	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠
عدد المشتركين في الهاتف الثابت	٨٣,٣٣١	١٦٧,٣٧١	٢٢٢,١٩٨	٢٧٢,٢١٢
عدد المشتركين هاتف جوال - كرت				٧٥,٠٠٠
عدد المشتركين هاتف جوال - فاتورة				١٠,٠٠٠
مجموع الهواتف في فلسطين				٣٧٥,٢١٢
السعة المجهزة	٨٩,٩٥٨	٢٣٢,٠٠٥	٣١٤,٢٢١	٤١٥,٣٥٥
عدد التجمعات (مدن وقرى) المخدومة	٤٨	٣١٠	٣٤٥	٤٥٣
عدد المقاييس الرئيسية	١٤	٢٨	٣٥	٥٢
عدد المقاييس الفرعية	٤	٤١	٥٧	٧٩
قائمة الانتظار	٢٠٦,٠٠٠			١٤,٤٨٨
هاتف لكل ١٠٠ مواطن (ثابت وجوال)	٤			١٢

المصدر: التقرير السنوي لشركة الاتصالات الفلسطينية لسنة ١٩٩٩ ولسنة ٢٠٠٠

وبالنسبة لنظام البريد فهو يعمل كجزء من الموارنة العامة، وتحت إشراف وزارة البريد والاتصالات، من خلال فروع ومكاتب وشعب بريد في المدن والقرى الفلسطينية، ويقدم خدمات نقل البريد والطروض، والبرقيات، ووصلت إلى ٢,٨ مليون مادة بريدية لسنة ١٩٩٩، منها ٨٧٪ رسائل عادية، و ١٠٪ مطبوعات و ٣٪ بريد مسجل وبرقيات (الإحصاء الفلسطيني، التقل والاتصالات، ٢٠٠٠).

وفي الحقيقة، فإن هناك حاجة ماسة لتحديث نظام البريد من حيث أدواته ووسائل عمله، ومجالاته، وذلك لكي يتمكن من منافسة القطاع الخاص في هذا المجال، أو التفكير في خصخصته. وكان البريد يعمل أحياناً كصندوق لتحصيل بعض الإيرادات الحكومية، إلا أن تلك الوظيفة لم يتم تطويرها وتم تجميدها. وبجانب البريد الرسمي، هناك أربع شركات تعمل في البريد السريع، وهي فروع لشركات أجنبية، وي العمل بها ١٨ موظفاً. وهي تقوم بتقديم الخدمات السريعة داخل وخارج مناطق السلطة الفلسطينية.

أما بالنسبة لشركة خدمات الإنترنت، فقد بدأ هذا النوع من الخدمات في النصف الثاني من عقد التسعينيات، وبصورة محدودة، وقد تم في البداية خدمات لمؤسسات تعليمية وحكومية، ثم امتد هذا النشاط ليشمل القطاع المالي وباقى القطاعات الخاصة، ثم بدأ الأفراد

استخدامه لأغراض شخصية. ويعمل في هذا القطاع الحديث حوالي ٨ شركات تقدم خدمات لـ ٨٣٠٨ مشاركين، معظمهم من المؤسسات التعليمية والقطاع الخاص، ويعمل بها ٩٦ موظفاً وعاملأً (الإحصاء الفلسطيني، الاتصالات، ٢٠٠٠). ومن المتوقع لهذا القطاع أن ينمو بصورة متتسارعة، وهناك العديد من مقاهي الإنترن特 التي انتشرت في مدن وقرى فلسطين، وهي تعمل من خلال شركات الإنترنط الرئيسية.

قطاع النقل

يقتصر قطاع النقل على كل من النقل البري والجوي للإفراد والبضائع والتخزين المراافق له، حيث ما زال النقل البحري معطلأً بسبب الاحتلال، كما أن هناك عقبات أمام إتمام إنشاء ميناء غزة وتشغيله، كما لا توجد سكك حديد أو وسائل نقل أخرى. وتبلغ المؤسسات العاملة في قطاع النقل البري حوالي ٢٥٨ منشأة، ويبلغ عدد العاملين فيها حوالي ٢٤٩٣ يحصلون على أجور وتعويضات تصل إلى ١٣ مليون دولار، وبلغ إجمالي القيمة المضافة لقطاع النقل البري حوالي ٣ ملايين دولار لسنة ١٩٩٩. وتعد معظم منشآت النقل منشآت صغيرة الحجم تعمل بأربعة عمال أو أقل، ويقتصر عدد المنشآت التي يعمل فيها أكثر من خمسين عاملأً على ست شركات، هي في معظمها شركات نقل الحافلات التي تعمل بالدرجة الأولى بين المدن الفلسطينية (الإحصاء الفلسطيني، النقل، ٢٠٠٠).

ويبلغ مجموع المركبات المسجلة في فلسطين حوالي ١٤٠٢١٢ مركبة في سنة ١٩٩٨، يعمل ثلثاها في الضفة الغربية، والثلث الباقى في قطاع غزة، كما هو موضح في الجدول رقم ٣٩. ويبلغ عدد المركبات الخصوصية حوالي ٧٤٪ من مجموع المركبات، في حين يعمل الباقى في مجال نقل الركاب والبضائع والنشاط الزراعي والصناعي.

الجدول رقم ٣٩

عدد المركبات الفلسطينية كما هي في نهاية سنة ١٩٩٨

العدد	
١٠٣٨٩٤	سيارات خصوصية
٤٨٥٧	سيارات أجرة
٨٥٣	حافلات
٤٦٨٣	جرارات ومقطورات
٢٥٢٩٩	شاحنات وسيارات تجارية
٦٢٦	مركبات أخرى
١٤٠٢١٢	المجموع

المصدر: الإحصاء الفلسطيني، النقل ٢٠٠٠

ويشمل قطاع النقل البري أوجهها عدة، مثل نقل الركاب ضمن مجموعات مكاتب سيارات الأجرة لنقل الركاب، وتأجير السيارات للمواطنين والسياح، والنقل الحر للركاب، والخطوط المنتظمة للسيارات، حيث بلغ مجموع مكاتب سيارات الأجرة حوالي ١٧٩ مكتباً تضم ١٧٨٣ سيارة، وبلغ عدد مكاتب تأجير سيارات ٣٦ مكتباً، تضم ٧٠٠ سيارة، في حين بلغ عدد شركات الحافلات التي تعمل داخل المدن والقرى الفلسطينية وخارجها ٩٣ شركة حافلات، تشغل ٧٧٥ عاملةً. كما يعمل حوالي ١٠٠٠ سيارة نقل ركاب ونقل بضائع بصورة منفردة على خطوط مدن الضفة الغربية وقطاع غزة. وهناك مركبات نقل البضائع ومواد البناء والمنتجات الزراعية والمنتجات الصناعية، والتي تقوم بها شركات متخصصة أو شاحنات تعمل بصورة منفردة، ويصل عدد الشاحنات وسيارات التجارة العاملة في النقل إلى حوالي ٢٥٢٩٩ شاحنة.

ويستخدم قطاع النقل البري شبكة طرق يبلغ طولها في الأراضي الفلسطينية حوالي ٨٣٠ كيلو متر، منها ٧١٪ طرق معبدة والباقي طرق غير معبدة، ويعمل منها ٨٨٪ في الضفة الغربية و١٢٪ في قطاع غزة، حسب إحصائيات المركز الجغرافي الفلسطيني. ويحتاج جزء كبير من الطرق إلى تأهيل وصيانة، حيث تقف سلطات الاحتلال حائلاً أمام تنفيذ ذلك بحجة وقوعها في مناطق لا تخضع للسلطة الفلسطينية.

ويعظم الطرق في مناطق السلطة الفلسطينية مكونة من مسارات باستثناء الطريق الواصل بين رام الله ونابلس والطريق رقم ٤ المار في قطاع غزة، والتي تعمل بأربع مسارات. أما الطرق المحلية فمكونة من مسار واحد، وعرضها لا يتجاوز ثلاثة أمتار (أبو عيشة، ١٩٩٧). وتعد تكلفة التنقل في فلسطين عالية بسبب ارتفاع تكلفة مشتقات البترول، وتكلفة الصيانة وقطع الغيار، وتعدد الضرائب والرسوم المفروضة على قطاع نقل الركاب، بما في ذلك الضريبة المضافة، وضريبة الدخل، ورسوم الترخيص والتأمين، حيث تبلغ حوالي ٥٪ من موازنة العائلة الفلسطينية (Sabri and Jabr, 1993: 35-44). وما زال النقل البري يتسمى للمنشأة الصغيرة، ولا توجد أية شركات نقل إقليمية تربط مدن فلسطينية عدة بخطوط منتظمة.

أما النقل الجوي فيقتصر في فلسطين على نشاط مطار غزة الذي تعمد سلطات الاحتلال إلى إغلاقه بصورة متكررة. ويشرف على قطاع النقل الجوي في فلسطين سلطة الطيران المدني، والتي أشرفت على بناء مطار غزة الدولي، وتزويده بالمعدات والأجهزة. ويعمل مطار غزة الدولي من خلال أسطول يتكون من ثلاث طائرات، هي من نوع فوكير خمسين، وطائرة بوينج ٧٢٧، وهي التي تشكل الخطوط الجوية الفلسطينية. وبدأ النقل الجوي من مطار غزة أوائل سبتمبر ١٩٩٧، وبعد توقيع اتفاقيات نقل ثنائية مع مصر والأردن ودولة قطر والملكة الغربية وتونس. وتقوم الطائرات التابعة للخطوط الجوية الفلسطينية بنقل الركاب من وإلى بعض الدول العربية، خاصة نقل الحجاج والمعتمرين إلى الديار الحجازية (تقارير الوزارات الفلسطينية، ١٩٩٨).

وقد تم انطلاق أول رحلات طيران منتظمة في السلطة الفلسطينية في شهر تموز ١٩٩٧، وما زالت تعمل، ولكن بصورة غير منتظمة، بسبب القيود التي تفرضها سلطات الاحتلال. وتعمل خطوط الطيران الفلسطينية بصورة رئيسية على نقل الركاب، وبصورة أقل، تعمل على نقل البضائع. وقد وصل عدد المسافرين في سنة ١٩٩٩ حوالي ٤٠,٠٠٠ راكب ضمن حوالي ١٣٦٨ رحلة. وتعمل خطوط الطيران الفلسطيني بنسبة ٥٠٪ من طاقة الإنتاج، حيث يكون متوسط نصف المقاعد على الطائرات المغادرة والقادمة شاغراً (الإحصاء الفلسطيني، النقل والاتصالات، ١٩٩٩).

الباب الثالث

القطاع العام في فلسطين

يخصص هذا الباب لمناقشة موضوع القطاع العام في فلسطين، والذي يعمل على تقديم خدمات عامة غير قابلة للتسويق، أو خدمات مجانية ضرورية لضمان النظام العام، أو خدمات مدعومة جزئياً أو كلياً، يجري تمويلها من الموارنة العامة المركزية، أو موازنات عامة محلية، أو من مؤسسات أهلية تعمل في حكم المؤسسات العامة.

وسيتم تقسيم هذا الباب إلى ثلاثة فصول، يتناول الفصل الأول منها القطاع العام الحكومي الذي تموله الموارنة العامة أو ما في حكمها. ثم يخصص الفصل الذي يليه لمناقشة القطاع العام المحلي والممثل في المجالس البلدية والقروية واللجان المحلية. وسيخصص الفصل الثالث للقطاعات الأخرى التي ينطبق عليها تعريف ما في حكم القطاع الحكومي، مثل قطاع الأنروا الذي يعرف بالوكالة، والمتخصصة بإغاثة اللاجئين، والقطاع الأهلي الذي يعمل في خدمةصالح العام أو قطاع معين منه.

الفصل السابع

القطاع الحكومي

يعرف القطاع العام الحكومي بأنه ذلك القطاع الذي يعمل على تقديم خدمات أساسية مطلوبة لضمان النظام العام، ويصعب تسويقها للأفراد بثمن مثل الدفاع، والعدالة والأمن الداخلي. وعادة ما تمولها الموازنة العامة للدولة، والتي تؤمن إيراداتتها بالدرجة الأولى من الضرائب المفروضة على الشعب، للمساهمة في تحمل نفقات الخدمات العامة. وهي تحدينا للقطاع الحكومي، فإننا نعتبر كل خدمة عامة تقدم دون تمييز، وتمولها بصورة جزئية أو كليّة الموازنة العامة للدولة، أو جهة أخرى تمول بواسطة السلطة المركزية بصورة مباشرة أو غير المباشرة تقع ضمن القطاع الحكومي. وسيتم تنظيم هذا الفصل في الأجزاء التالية:

١. التعريف بالقطاع الحكومي.
٢. التعريف بالموازنة العامة.
٣. خصائص الموازنة العامة الفلسطينية.
٤. مشاكل القطاع الحكومي.

يتكون القطاع الحكومي من العديد من الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات، حيث يعمل معظمها ضمن الموازنة العامة للحكومة، في حين تعمل مؤسسات أخرى بصورة مستقلة وخارج إطار الموازنة العامة. وسننبع في هذا الجزء إلى تفصيل الهيكل التنظيمي، وسيتم الحديث عن الوزارات، ومن ثم الهيئات والسلطات وال المجالس والدوائر التابعة للسلطة الفلسطينية، كما هي في سنة ٢٠٠١.

لقد نما الجهاز الإداري للقطاع الحكومي وتطور بصورة متسرعة من حيث التوسيع في تأسيس الوزارات والوحدات الجديدة دون وجود إطار عام لذلك التوسيع، أو آلية تتم فيها

إضافة الوحدات والدوائر الجديدة. ولا يوجد أي تنظيم أو هيكل إداري معتمد للسلطة الفلسطينية، ويبلغ عدد الوزارات والمؤسسات الحكومية حوالي ثلثاً وستين وحدة حكومية حسب آخر موازنة مالية. ويمكن تصور الهيكل التنظيمي للسلطة الفلسطينية كما جاء في موازنة السلطة الفلسطينية لسنة ٢٠٠١ على النحو التالي:

أولاً: الوزارات في السلطة الفلسطينية هناك سبع وعشرون وزارة ضمن السلطة الفلسطينية، وهي وزارات: الداخلية، والتعليم، والصحة، والعدل، والحكم المحلي، وشئون المنظمات الأهلية، والشؤون المدنية، والأوقاف، والصناعة، والأشغال العامة، والإسكان، والتمويل، والدولة لشؤون البيئة، والتعليم العالي، والعمل، والإعلام، والثقافة، والشباب والرياضة، والدولة لشؤون الأسرى، والتجارة والاقتصاد، والشؤون البرلمانية، والنقل والمواصلات، والبريد والاتصالات، والشؤون الاجتماعية، والسياحة والآثار، والزراعة، والتخطيط والتعاون الدولي.

ثانياً: الهيئات والمؤسسات والمراكز واللجان العاملة بصورة مستقلة عن الوزارات، وتشمل كلاً من مكتب الرئاسة، ومجلس الوزراء، وهيئة الرقابة العامة، وديوان الموظفين العام، والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وهيئة المدن الصناعية، وهيئة العامة لتشجيع الاستثمار، ومؤسسة المعاصف والمقاييس، والمركز الوطني للبحوث الزراعية، وهيئة الإذاعة والتلفزيون، ومفوضية التوجيه الوطني، واللجنة الوطنية للتربية والثقافة والعلوم.

ثالثاً: المؤسسات الخاصة بالمجلس الوطني الفلسطيني، واللجنة التنفيذية، والدائرة السياسية، والصندوق القومي، ودائرة العلاقات القومية، ودائرة شؤون اللاجئين، وهيئة الموسوعة الفلسطينية، والسفارات.

رابعاً: السلطات الخاصة مثل سلطة الطيران المدني، وسلطة الموانئ البحرية، وسلطة الطاقة، وسلطة المياه، وقناة فلسطين الفضائية، ووكالة الأنباء الفلسطينية "وفا"، وهيئة العامة للتبغ، وهيئة العامة للبترول، وهيئة التأمين والمعاشات.

خامساً: المؤسسات الأمنية، وقوات الشرطة والأمن الوطني، وأجهزة المخابرات والمؤسسات التابعة لها.

ويختلف حجم وعدد العاملين والهيكل التنظيمي للوحدات الحكومية، حيث نجد أن هناك من الوزارات ما تضم الآف الموظفين مثل وزارة التعليم والصحة، بينما نجد وزارات لا يزيد عدد العاملين فيها على بضعة موظفين. وكذلك لا توجد علاقة تنظيمية واضحة بين الهيئات والسلطات واللجان والمراكز والوزارات ذات العلاقة. ولا توجد أنظمة داخلية لتنظيم عمل معظم هذه الوزارات والهيئات والمصالح الحكومية.

التعريف بالموازنة الحكومية

يتصف الاقتصاد الحديث بقيام الدولة بممارسة النشاط الاقتصادي جنباً إلى جنب مع منشآت الأعمال والأفراد، ويتم ذلك، أساساً، من خلال الأموال المخصصة بالموازنة، والتي تهدف ضمن أشياء أخرى إلى تقديم خدمات مجانية أو مدعاومة للمواطنين. فموازنة الحكومة تتعلق بتمويل الخدمات العامة التي تقدم للجمهور دون تمييز، غالباً ما تكون الخدمات المقدمة من الحكومة خدمات يصعب تسويقها، ويصعب على القطاع الخاص القيام بها.

ومع التقدم الاقتصادي، فإن مفهوم الموازنة تطور من مجرد كونه وسيلة لتقديم الخدمات العامة الأساسية للمجتمع، وامتد إلى مجالات أخرى مثل التعليم والصحة. كما أن الموازنة الحكومية بدأت تلعب دوراً أساسياً في التخطيط الاقتصادي من خلال التحكم في أدواتها ومكوناتها، خاصة في مجال السياسة المالية، مثل التحكم في نسب وأنواع الضرائب، وحجم النفقات المخصصة، والقرصنة لكبح جماح التضخم مثلاً، أو لتقليل حجم البطالة، علاوة على تأثيرها على السياسة النقدية. وعليه، أصبحت الموازنة ترتبط بهدف التطوير الاقتصادي واستقراره، والسياسات الاجتماعية، وإعادة توزيع الدخل بصورة أكثر عدالة، ويتم ذلك من خلال تخطيط وتحديد جوانب نفقاتها وإيراداتها والموازنة بينهما (صبري، ١٩٩٥).

وبصورة عامة، يلاحظ تزايد النفقات الحكومية سنة بعد أخرى، وتزداد نسبتها من الدخل القومي أو إجمالي الناتج المحلي. وينطبق الأمر على كل من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وإن كانت نسبة الإنفاق الحكومي إلى الدخل القومي في الدول المتقدمة أعلى منها في الدول النامية. وفي السنوات العشرين الأخيرة، تضاعفت نسبة النفقات الحكومية إلى الدخل القومي. وتواجه عملية زيادة النفقات في حجم النشاط الحكومي انتقاداً يرجع إلى قصور كفاءة النشاط الحكومي، وانخفاض المقدرة العائدية على المجتمع، مقارنة بالتكلفة العالية لتقديم الخدمات الحكومية. وازدادت موجة الانتقادات للنشاط الحكومي، خاصة بعد انهيار العالم الاشتراكي، ومحاولة تخلي الحكومات عن العديد من الخدمات الرئيسية لصالح القطاع الخاص، باعتباره أكثر كفاءة من الحكومة.

وشهدت فلسطين أول مراحل تكوين النظام المالي العام في فلسطين مع بداية الانتداب البريطاني، عندما كانت تصدر الموازنة عن الحاكم العام، وبعد استشارة المجلس المختص. وشكلت الضرائب غير المباشرة مثل الرسوم الجمركية، وضريبة الإنتاج والتي فرضت بقانون الضريبة رقم ١٩٢٧ المورد الرئيسي للموازنة الفلسطينية في تلك الفترة، وبلغت حصيلة الضرائب في فلسطين بتنوعها كافة حوالي ٦٢ مليون دولار ما بين سنة ١٩٣٩ وسنة ١٩٤٤، شكلت ١٤٪ من الدخل القومي لفلسطين (AACI, 1991). وخلال الفترة ما بين سنة ١٩٤٨ إلى سنة ١٩٦٧، كانت الموازنة الحكومية محدودة في كل من قطاع غزة والضفة الغربية. وبعد وقوع ما تبقى من فلسطين تحت الاحتلال منذ سنة ١٩٦٧، أصبحت الموازنة العامة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة من عمل ضباط الاحتلال

ال العسكري، حيث كانت دائرة المالية التابعة للحكم العسكري في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة ترعاها. وقد تراوحت الضرائب المحصلة سنويًا خلال الفترة (١٩٧٠ - ١٩٨٨) ما بين ٣٠ مليون دولار و ١٥ مليون دولار، ثم تراوحت ما بين ١٨٠ و ٢٠٠ مليون دولار في ما بين ١٩٨٩ و ١٩٩٤. وشكلت الضرائب غير المباشرة البند الرئيس لتمويل الموارنة خلال فترة الاحتلال، حيث تراوحت بين ٦١٪ في الضفة الغربية، و ٣٥٪ في قطاع غزة خلال الفترة. وشكلت موارنة نفقات التعليم حوالي ٣٨٪ من مجموع النفقات، وموارنة الصحة حوالي ٢٠٪، وموارنة الشؤون الاجتماعية ٨٪، وموارنة الإدارة العامة والأمن والعدل ٢٥٪ (Sabri, 1994).

وبعد انتقال الصلاحيات إلى السلطة الوطنية الفلسطينية، فقد عملت على إصدار أول موازنة غير كاملة خاصة بالسلطة الفلسطينية في سنة ١٩٩٥، في حين كانت أول موازنة رسمية قدمت للمجلس التشريعي هي موازنة سنة ١٩٩٧. وتزايد قيمة الموارنة العامة الجارية في السلطة الفلسطينية، حيث تضاعفت مرتين من سنة ١٩٩٥ إلى ١٩٩٨، وتضاعفت إلى أكثر من مرتين ونصف في الفترة ما بين ١٩٩٥ و ٢٠٠١، لتصل إلى ١٠٩١ مليون دولار، كما هو موضح في الجدول رقم ٤٠.

٤٠ الجدول رقم

الموازنة العامة الجارية في فلسطين من سنة ١٩٦٨ إلى سنة ٢٠٠١

السنة	القيمة بـمليون دولار
١٩٦٨	١٠
١٩٧٥	٥٠
١٩٨٠	٨٩
١٩٨٨	٢٣٥
١٩٩١	٢٨٦
١٩٩٥	٤٢٦
١٩٩٧	٨١٤
١٩٩٨	٨٤٢
١٩٩٩	٩٠٤
٢٠٠٠	٩٦٤
٢٠٠١	١٠٩١

المصدر: قانون موازنة السلطة الفلسطينية من سنة ١٩٩٧ إلى سنة ٢٠٠١ و 1994 (Sabri, 1994)

وبالنظر إلى تفصيلات الموازنة الفلسطينية، نجد أن الرواتب تمثل أهم بنود جانب النفقات في الموازنة الفلسطينية، حيث خصص لها حوالي ٦٨٦ مليون دولار، أو حوالي ثلثي النفقات الجارية لموازنة سنة ٢٠٠١، كما هو موضح في الجدول رقم ٤١، يليها من حيث القيمة كل من النفقات التحويلية، ومن ثم النفقات التشغيلية. وبالنسبة للإيرادات المحلية، فتشكل الضريبة المضافة المصدر الأول لها، تليها واردات الجمارك، ومن ثم إيرادات غير الضريبية، وأخيراً إيرادات ضريبة الدخل.

الجدول رقم ٤١

خلاصة الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠١ بالمليون دولار

الكلية	القيمة	بنود الموازنة
	٥٠	الضرائب على الدخل والأرباح
	٢٠٠	الجمارك
	٢٥٩	ضريبة القيمة المضافة والمкос
	٧٢	إيرادات غير ضريبية
	٥٨١	مجموع الإيرادات المحلية
	١١٧	المنح والمساعدات لدعم الموازنة
	٦٠	قروض ميسرة
	٥٥٠	المنح المقررة لتمويل المشاريع التطويرية
١٣٠٨		إجمالي الإيرادات العامة
	٦٨٦	رواتب وأجور
	١٧٣	نفقات تشغيلية
	٢١٨	نفقات تحويلية
	١٤	نفقات رأسمالية عادية
	١٠٩١	مجموع النفقات الجارية
	٣٨	المشاريع التطويرية الممولة من الخزينة
	٥٥٠	المشاريع الممولة من الدول المانحة
١٦٧٩		إجمالي النفقات العامة
٣٧١-		العجز

المصدر: قانون الميزانية الفلسطينية لسنة ٢٠٠١.

وتشمل النفقات التحويلية كلاً من الضمانات الاجتماعية، والتقاعد، والتعويضات والمساعدات، والإعانات المدفوعة ضمن البرامج الاجتماعية، في حين تشمل نفقات التشغيل كلاً من مصروفات السفر، والإيجارات، وثمن المحروقات والمستلزمات والصيانة والمياه والكهرباء، وتكلفة الهاتف. وتشمل النفقات الرأسمالية بنود التكلفة الخاصة بشراء أراضٍ وعقارات وإنشاءات وتركيبيات وشراء مركبات وأليات ثقيلة وأجهزة ومعدات.

وبجانب القطاع الحكومي، تم تأسيس مؤسسة إعمار حكومية متخصصة في سنة ١٩٩٣ تعرف باسم بکدار، ويديرها بصورة مستقلة نسبياً مجلس محافظين يتكون من رئيس السلطة الفلسطينية بصفته رئيس المؤسسة و ١١ عضواً، وهي تعمل بصفة مستقلة مالياً، وخارج موازنة السلطة الفلسطينية. وتهدف هذه المؤسسة إلى تنسيق المنح والمعونات الخارجية والإشراف على تنفيذها. وتعمل وتعاون مؤسسة بکدار في تنفيذ مشاريعها مع الوزارات والبلديات والمؤسسات ذات العلاقة، فقد تم تنفيذ مشاريعها بالتعاون مع ١٦ وزارة، و ١٢ بلدية، وست مؤسسات أخرى.

وقد بلغت قيمة تكلفة المشاريع التينفذتها مؤسسة بکدار من سنة ١٩٩٣ وحتى نهاية سنة ١٩٩٩ حوالي ٥٤٨ مليون دولار، كما هو موضح في الجدول رقم ٤٢. وكان معظم النفقات قد خصص لتعهير الطرق داخل وخارج المدن والتي حصلت على ربع المخصصات، ولبناء مبانٍ عامة وشراء أجهزة وأصول ثابتة للقطاع العام، وتنفيذ مشاريع مياه وشراء مستلزمات السلطة الفلسطينية. وقد حصل قطاع التعليم على ١٠٪ من مجموع المخصصات، وحصل قطاع الصحة على ٣٪، وحصلت المساعدات الفنية والتدريب على ٥٪.

جدول رقم ٤٢

مشاريع مؤسسة بكمار المنفذة من سنة ١٩٩٣ - ١٩٩٩

القيمة بالدولار	القطاع
١٨٧،١٧٣،٠٠	الزراعة
٢٦،٣٣٠،٦٣٦،٠٠	مشاريع
٢٢٣،٣٤٦،٤٥١،٠٠	رواتب
٨،٢٥٤،٩٥٠،٠٠	مبانٍ عامة
٦٠٠٤٢،٣٨٥،٠٠	تخطيط وإشراف
٥٣،٩٠٢،٢٩٣،٠٠	التعليم
١٠٣٦٧،٥٥٨،٠٠	الكهرباء
٨،٧٧٤،٥٢٨،٠٠	أثاث وأجهزة
١٤،٢٤١،٦٣٠،٠٠	الصحة
١٣٥،٠٨٣،٣٩١،٠٠	الطرق
٧٩١،٠٠٩،٠٠	الرياضة
٢٤،٧٨٠،١٥٠،٠٠	التدريب
٤٢،٣٨٧،٤٦٠،٠٠	المياه
٢،٦٠٤،٨٤٤،٠٠	السياحة
١٥٠،٤١٨،٠٠	الاتصالات
٥٤٨،٢٤٤،٨٧٦،٠٠	المجموع

المصدر: PECDAR, 2000

خصائص الموارنة الفلسطينية

ما زالت الموارنة التي يتم تقديمها سنويًا إلى المجلس التشريعي ووزارة المالية الفلسطينية غير مكتملة وينقصها الكثير من البيانات والتفاصيل، حسب ما ينص عليه قانون الموارنة العامة رقم ٧ لسنة ١٩٩٨، حيث لا تتضمن الموارنة المقدمة أية جداول للمركز المالي، ولا يوجد جدول الديون المستحقة على السلطة الفلسطينية وطرق تسديدها، ولا الجدول الخاص بمساهمات السلطة في قطاع الأعمال وإيراداتها. وهناك تأخير في إعداد الحساب الختامي، حيث ما زال آخر حساب ختامي تم إعداده ذلك المتعلق بموازنة سنة ١٩٩٧، وقد استحقت الحسابات الختامية لسنة ١٩٩٨ ولسنة ١٩٩٩، وسنة ٢٠٠٠ ولم يتم تقديمها بعد.

كما لا تعلن قوانين الموازنة المالية السنوية للرأي العام، كما ينص على ذلك قانون تنظيم الموازنة لسنة ١٩٩٨، حيث هناك مخالفة المادة ٣٨ من القانون، والتي تتطلب نشر قانون الموازنة بعد أن يقرها المجلس التشريعي للإعلام العام والجمهور (قانون تنظيم الموازنة رقم ٧ لسنة ١٩٩٨). كما أنها لا تنشر في الجريدة الرسمية وهي الواقع الفلسطيني، ولم يتم إعداد نظام التدقيق المالي الداخلي للوحدات والوزارات الحكومية، ولم تلتزم وزارة المالية بإعداد نظام تشكيلات الوظائف السنوية بالتنسيق مع الوزارات وفقاً للمادة ٢٠ فقرة ب من قانون تنظيم الموازنة (صيري، ٢٠٠٠). كما لا تقوم الموازنة بأي دور في مجال رسم السياسة المالية أو في التأثير على التوجهات الاقتصادية، حيث يقتصر دورها على توزيع وتخصيص الموارد المتوقعة على نفقات الأنشطة.

وبغض النظر عن النواقص أعلاه، فإنه يمكن تحديد خصائص الموازنة الفلسطينية الإيجابية والسلبية بناء على تحليل جداول موازنتها ومكوناتها وسياساتها خلال السنوات الخمس الماضية على النحو التالي:

أولاً: عدم مناسبة تصنيف بنود الموازنة يفترض تصنيف الموازنة الحكومية استخدام تصنفيات عدة مناسبة، مثل تصنيف التنظيم الذي يقسم الموازنة إلى وزارات ودوائر، وتصنيف حسب الهدف، مثل تقسيم بنود الموازنة إلى بنود حسابات الأجور والرواتب ونفقات السفر وشراء المواد وغيرها، أو حسب الطابع الاقتصادي، حيث تصنف إلى النفقات الجارية والرأسمالية والتحويلات، أو حسب الوظيفة، حيث تصنف إلى خدمات التعليم والدفاع والصحة والرفاهية وغيرها. أو تصنيف البرامج مثل برنامج القضاء على الحمى الماطية وبرنامج محو الأمية، وهناك تصنيف دليل هيئة الأمم المتحدة الخاص والمرشد لموازنة الدول النامية.

وبالنسبة للموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، فيلاحظ أن تصنفياتها تم بناء على سرد عشوائي لمراكم متعددة وغير متجانسة، وهي عبارة عن خليط بين الوزارات والهيئات والمؤسسات واللجان وغيرها من الوحدات الحكومية والسلطات، وتضم هذه القائمة الطويلة من مراكز المسؤولية أيضاً بنود نفقات مستقلة غير مرتبطة بمراكم، مثل الفوائد والعمولات. وتحمل هذه المراكز كافة الخاصة ببنود الموازنة تسمية مراكز مسؤولة، بغض النظر في ما إذا كانت هذه المراكز تترتب عليها نفقات وإيرادات أو تقتصر على النفقات، ويتم سردتها دون أي تصنيف أو مراعاة لحجم وأهمية هذه المراكز. كما أن هناك حاجة لفصل النفقات غير المخصصة، مثل الفوائد والعمولات والاحتياطات، والتي ترد كمراكز مسؤولة. ونقترح في هذا المجال استخدام تصنفيات الموازنة حسب دليل هيئة الأمم المتحدة، والذي يعمل على تقسيم بنود الموازنة إلى مجموعات رئيسية، تشمل كلاً من: الخدمات العامة والتي تضم نفقات الإدارة العامة والدفاع والأمن الداخلي والعدالة، وخدمات المجتمع مثل

الطرق البرية والمائية والحماية من الحرائق، وخدمات الرفاهية التي تضم كلاً من التعليم والصحة والشؤون الاجتماعية، وخدمات اجتماعية أخرى، والمجموعة الاقتصادية وتضم الزراعة والطاقة والتصنيع والنقل والمواصلات، وأخيراً هناك مجموعة الناقلات غير المخصصة والتي تشمل فائدة الدين العام والإعانت والتحويلات والمساعدة الأجنبية.

ثانياً: أهميتها بالنسبة للدخل القومي يشكل القطاع الحكومي أحد أهم عناصر الاقتصاد الفلسطيني، وقد زادت أهميته خلال العقود الماضيين بصورة ملموسة، حيث لم يكن يشكل القطاع الحكومي أكثر من ١٥٪ من الناتج المحلي الفلسطيني في سنة ١٩٧٤، ثم ارتفع بعد ذلك ليصل حوالي ١٧٪ من الناتج المحلي في سنة ١٩٨٥، ثم عاد لينخفض إلى ١٢٪ من مجموع الناتج المحلي في سنة ١٩٩٣ كما هو موضح في الجدول رقم ٤٣. ولكن حصة القطاع الحكومي قد زادت بصورة متتسارعة خلال السنوات الخمس الماضية ليصل إلى ٢٢٪ في سنة ١٩٩٩ (سلطة النقد الفلسطينية، ٢٠٠١، ٢٠٠١، ١٩٩١، ٢٠٠١، UNCTAD, 2000).

وينطبق الأمر نفسه على مساهمة الإنفاق الحكومي في مجموع الإنفاق العام الفلسطيني، حيث زادت نسبة الإنفاق الحكومي لمجموع الإنفاق من ١٣٪ في سنة ١٩٨٥، إلى ١٥٪ سنة ١٩٩٥، ومن ثم ارتفعت بعد ذلك بصورة ملموسة لتصل إلى ٢٠٪ من الإنفاق العام في فلسطين، والبالغ ٥٣٠٣ مليون دولار في سنة ١٩٩٨ (World Bank, 1999, UNSCO, 1999, PMA, 1999)، وهي نسبة تصل إلى مستوى الدول متوسطة الدخل، حيث تصل نسبة مساهمة القطاع الحكومي في دول متوسطة الدخل إلى ٢٧٪ من الناتج القومي، ونسبة الاستهلاك الحكومي ١٤٪ من مجموع الاستهلاك لمجموعة الدول نفسها (Lindauer and Velenchik, 1992: 59-78).

الجدول رقم ٤٣

مساهمة القطاع العام في الناتج المحلي الإجمالي

السنة	مساهمة الحكومة في الناتج المحلي
١٩٧٤	% ١٥
١٩٨٠	% ١٦
١٩٨٥	% ١٧
١٩٩٠	% ١٣
١٩٩٣	% ١٢
١٩٩٦	% ١٦
١٩٩٧	% ٢٤
١٩٩٩	% ٢٢

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، ٢٠٠١، UNCTAD، ١٩٩١، ٢٠٠١، World Bank، 2000.

وبالنظر إلى تفاصيل الموازنة العامة الفلسطينية نجد أنها تشكل نسباً مقبولة من الدخل القومي الفلسطيني كما هو موضح في الجدول رقم ٤٤، حيث شكلت مجموع الإيرادات الحكومية حوالي ٢٦٪ من الناتج القومي، في حين شكلت الموازنة التطويرية ٥٪ فقط من مجموع الناتج القومي، ووصلت تكلفة الأجور في القطاع الحكومي إلى حوالي ١٤٪ من الدخل القومي الفلسطيني.

الجدول رقم ٤٤

النسبة المئوية لعناصر الموازنة من الدخل القومي لسنة ٢٠٠١

العنصر	النسبة المئوية لـ ٢٠٠١ من الدخل القومي
الإيرادات	% ٢٥,٩
النفقات الجارية	% ٢٤
الرواتب والأجور	% ١٣,٩
الميزان التجاري	% ١
النفقات التطويرية	% ٥
الميزان الكلي النقدي	% ٤-

المصدر: قانون الميزانية الفلسطينية لسنة ٢٠٠١

ثالثاً: تزايد أهميتها في توظيف العمالة عمل القطاع الحكومي على زيادة استيعاب القوى العاملة بصورة ملموسة، وتبني ذلك كسياسة أساسية للمساعدة في امتصاص نسبة كبيرة من البطالة. وعليه، تضاعف عدد العاملين مرات عدّة خلال فترة السلطة الفلسطينية، حيث بلغ عدد العاملين في القطاع العام حوالي ثلثين ألف في سنة ١٩٩٣، وقد زاد بمعدل ١٥٠٠٠ وظيفة جديدة سنوياً ليصل إلى ٧٥٠٠٠ وظيفة في سنة ١٩٩٦، وقد عمل القطاع العام على خلق ٣٦٪ من فرص العمل الجديدة على المستوى المحلي لسنة ١٩٩٨، واستمرت وتيرة الزيادة في عدد العاملين في الجهاز الحكومي للسلطة الفلسطينية، ليصل في مجموعه إلى حوالي ١٢٠،٠٠٠ موظف وعامل في سنة ٢٠٠٠ (المجلس التشريعي، القانونين، ٢٠٠٠)، ويصل هذا الرقم إلى حوالي ٢٠٪ من مجموع القوى العاملة في فلسطين للسنة نفسها.

وتثير زيادة عدد العاملين في القطاع الحكومي بعض الاعتراضات المتعلقة بخلق عبء متزايد لتمويل تكلفة أجور وتعويضات العداد المتزايدة من العاملين، وتكلفة تقاعد وتعويضات نهاية الخدمة لهم، علاوة عن أن نظام التقاعد للعاملين في العديد من الوزارات والهيئات الجديدة غير موضح أو محدد، كما أنه قد يخفي بطاقة مقنعة، ويسبب عدم كفاءة في العمل في القطاع الحكومي، وازدحاماً في أماكن العمل، كما يعمل على زيادة نسبة بند الأجور من مجموع الميزانية الجارية وعلى حساب بند أخرى مثل الصيانة وشراء الأجهزة والمعدات وشراء الخدمات المطلوبة وميزانية التطوير والإنشاء.

رابعاً: تفاوت أهمية بند الميزانية ضمن الميزانية العامة الفلسطينية حوالي ٦٣ مركز مسؤولية، بما في ذلك سبع وعشرون وزارة وست وثلاثون مؤسسة حكومية. ولكن بالنظر إلى هذه المراكز نجد أن هناك عشر وحدات حكومية فقط تشكل حوالي ثلاثة أرباع مجموع نفقات الميزانية. وتشمل هذه المراكز الرئيسة كلًاً من الأمن والشرطة، والتي تمتلك حوالي ٢٨٪ من الميزانية، يليه قطاع التعليم من حيث الأهمية، حيث يخصص له حوالي ١٧٪ من مجموع الميزانية، ومن ثم قطاع الصحة ومكتب الرئاسة والتي يخصص لكل منهما حوالي ٨٪ من مجموع الميزانية. ويخصص لكل من وزارة الشؤون الاجتماعية والداخلية والزراعة والمالية وديوان الموظفين والفوائد ما بين ١٪ و٥٪ من مجموع الميزانية الفلسطينية، كما هو موضح في الجدول رقم ٤٥، بينما تقل ميزانية باقي الوزارات والمؤسسات الحكومية عن نسبة ١٪ لكل منها، وتتراوح ميزانياتها السنوية ما بين خمسة ملايين دولار وخمسين ألف دولار، ومعظم هذه الوزارات لا تعمل على تحصيل رسوم لخدماتها المقدمة، ولا تنتج أية إيرادات بحكم طبيعة أنشطتها، مع وجود بعض المؤسسات التي تعمل على تحصيل إيرادات مهمة مثل هيئة البترول وهيئة التبغ. ووفق تصنيف دليل الأمم المتحدة للميزانية العامة، فإن مجموعة الإدارة والأمن ضمن الميزانية الفلسطينية تستحوذ على حوالي ثلث الميزانية الفلسطينية، في حين يستحوذ قطاع الرفاهية على الثلث

الثاني من مجموع الموارنة، ويخص التلث الأخير باقي الوزارات والمؤسسات وبنود الفوائد المستحقة على ديون السلطة الفلسطينية والعمولات المدفوعة.

جدول رقم ٤٥

أعلى عشرة بنود في موازنة نفقات السلطة الفلسطينية الجارية لسنة ٢٠٠١

بنود الموازنة حسب الترتيب	القيمة بالمليون دولار	النسبة
١. الأمن والشرطة	٣٢١	%٢٨
٢. التعليم والتعليم العالي	١٩٩	%١٧
٣. الصحة	٩٠	%٨
٤. مكتب الرئاسة	٨٨	%٨
٥. وزارة الشؤون الاجتماعية	٥٩	%٥
٦. الفوائد والعمولات	١٨	%٢
٧. وزارة المالية	١٧	%٢
٨. ديوان الموظفين	١٦	%١,٤
٩. وزارة الزراعة	١٤	%١,٣
١٠. وزارة الداخلية	١٤	١,٣
١١. اثنان وخمسون وزارة وهيئة وسلطة	٢٩٤	%٢٦

المصدر: قانون الموازنة الفلسطينية لسنة ٢٠٠١.

خامساً: تمويل الموازنة التطويرية يقتصر على المنح والمساعدات ما زالت الموازنة الفلسطينية تخصص إيراداتها المحلية للنفقات الجارية والتشغيلية، تاركة الموازنة التطويرية ليتم تمويلها من المنح والمساعدات الخارجية. وبدت فكرة تقديم مساعدات ومنح مباشرة مصاحبة لعملية السلام، والتي انطلقت من المؤتمر الدولي لدعم السلام المنعقد في سنة ١٩٩٣، حيث تم تقديم تعهدات بدعم قدره ٢,٤ بليون دولار، خلال خمس سنوات، وكانت هناك تعهدات أخرى من مؤسسات دولية. وفي الحقيقة، فإن المساعدات الفعلية التي تم دفعها فعلاً للسلطة الفلسطينية لا تزيد على ٤٤٪ من مجموع التعهدات التي قدمت خلال فترة السنوات الأربع السابقة (World Bank, 1999). ولم تزد المساعدات المباشرة لدعم موازنة التطوير والبنية التحتية في السلطة الفلسطينية على ٥١٥ مليون دولار في سنة ١٩٩٦، و ٣٥٣ مليون دولار في سنة ١٩٩٧، كما يظهر في الجدول رقم ٤٦ والتي انخفضت إلى حوالي ٤٠٠ مليون دولار في سنة ١٩٩٨. وقد تم تنفيذ العديد من مشاريع البنية

التحتية والطرق والمباني العامة والمدارس والمستشفيات علاوة على تأمين العديد من الأصول المطلوبة للوزارات والوحدات الحكومية.

الجدول رقم ٤٦

قيمة المساعدات المقدمة للسلطة الفلسطينية بـ٥٣٧ مليون دولار من سنة ١٩٩٤-٢٠٠٠

القيمة الفعلية	السنة
٥٠٦	١٩٩٤
٤٠٨	١٩٩٥
٥١٥	١٩٩٦
٥٣٥	١٩٩٧
٤٠٠	١٩٩٨
٤٤٩	١٩٩٩
٤٠٤	٢٠٠٠

المراجع: MOPIC Report, 2000

سادساً: ثلثا النفقات الجارية مخصصة للأجور يلاحظ ارتفاع بند الأجور من سنة أخرى ضمن الميزانية الفلسطينية كما هو ظاهر في الجدول رقم ٤٧، حيث يتضح أن تكلفة الرواتب والأجور ارتفعت من ٤٤٧ مليون دولار في سنة ١٩٩٧، إلى ٥١٨ مليون دولار في سنة ١٩٩٩، ثم وصلت إلى حوالي ٦٨٦ مليون دولار في سنة ٢٠٠١. وقد زادت نسبة الأجور لجمالي النفقات التشغيلية من ٥٥٪ في سنة ١٩٩٧، إلى ٦٠٪ في سنة ٢٠٠٠، ثم ارتفعت النسبة إلى ٦٣٪ من مجموع النفقات التشغيلية في سنة ٢٠٠١. ومن المتوقع أن ترتفع النسبة لأكثر من ذلك. ويؤثر هذا الوضع على الوظائف الأخرى للميزانية، ويتركها مجرد جداول لرواتب موظفي السلطة الفلسطينية، خاصة أن نسبة مهمة من النفقات الأخرى تعد من ضمن الأجور مثل تكلفة السفر والرحلات والتي تظهر في بند النفقات التشغيلية.

الجدول رقم ٤٧

نسبة وتكلفة بند الأجور ضمن موازنة السلطة الفلسطينية للسنوات ١٩٩٧ - ٢٠٠١

البنود	١٩٩٧	٢٠٠٠	٢٠٠١
رواتب وأجور	٤٤٧	٥٦٢	٦٨٦
إجمالي الموازنة الجارية (التشغيلية)	٨٢٠	١١٩٥	١٠٩١
نسبة الرواتب من الموازنة الجارية	%٥٥	%٦٠	%٦٣

المصدر: قانون موازنة السلطة الفلسطينية من سنة ١٩٩٧ إلى سنة ٢٠٠١

سابعاً: تزايد تكلفة قطاع التعليم يشكل قطاع التعليم أكبر نسبة من الإنفاق الحكومي، ووصلت في سنة ٢٠٠١ إلى حوالي ٢٠٠ مليون دولار، وهو يمتص أكبر نسبة إنفاق بعد قطاع الأمن والشرطة، كما أنه يشغل حوالي ٣٧١١٨ معلماً، علاوة على موظفي الجهاز الإداري، وهي نسبة تصل إلى عدد المنتسبين للأجهزة الأمنية. ويرجع ذلك إلى كون التعليم في السلطة الفلسطينية إلزامياً ومجانياً للصفوف العشرة الأولى، والذي يمثل التعليم الأساسي، بل إن ذلك يمتد من الناحية العملية إلى التعليم الثانوي بصفته تعليم شبه مجاني. وهناك التزايد المتسارع في عدد الطلبة المنتسبين للمدارس والذي تضاعف أربع مرات خلال عشر سنوات، حيث ازداد من حوالي ربع مليون طالب في سنة ١٩٩٠ إلى مليون طالب في سنة ٢٠٠١. ويترتب على ذلك زيادة في عدد المعلمين والمدارس وارتفاع في التكلفة العامة لعملية التعليم. فقد تمت إقامة وفتح ٤٠٠ مدرسة جديدة في الفترة ما بين ١٩٩٥ و٢٠٠١ (الكتاب الإحصائي التربوي السنوي لسنة ٢٠٠٠). وبالنظر إلى تكلفة إنفاق الموازنة للفرد نجد ارتفاعها من ١٩ دولاراً في سنة ١٩٦٩ إلى ٣٦ دولاراً في سنة ١٩٧٩، ووصلت إلى حوالي ٦٣ دولاراً للفرد في سنة ٢٠٠١ كما هو موضح في الجدول رقم ٤٨.

جدول رقم ٤٨

متوسط تكلفة إنفاق التعليم على الفرد من ١٩٦٩ إلى ٢٠٠١

السنة	تكلفة الإنفاق على تعليم الفرد
١٩٦٩	١٩
١٩٧٩	٣٦
١٩٨٥	٤٥
٢٠٠٠	٦٠
٢٠٠١	٦٣

المصدر: المؤلف بناء على قوانين الموازنة الفلسطينية لسنوات ٢٠٠٠ و ٢٠٠١، و (Sabri, 1994)

مع الإشارة إلى أن تكلفة التعليم تزداد إلى الصعف في حالة إضافة الأموال المخصصة من موازنة الأئردا، والقطاع الأهلي، وما يشارك به المنتفعون من التعليم، حيث وصلت تكلفة التعليم في فلسطين بما في ذلك الموازنة التشغيلية والتطويرية، وبمشاركة الجهات المختلفة إلى حوالي ٣٢٢ مليون دولار في سنة ١٩٩٧ (West Bank and Gaza Update, 1999).

ثامناً: تزايد تكلفة الصحة تعد خدمة الصحة البند الثاني من حيث أهميته وتكلفته بعد التعليم، حيث وصلت قيمة موازنة الصحة الحكومية في سنة ٢٠٠١ إلى ٩٠ مليون دولار، علاوة على مخصصات قطاع الصحة في موازنة الأئردا والقطاع الأهلي والذي قد يرفع القطاع الصحي إلى ٢٠٠ مليون دولار سنوياً. وفي الحقيقة، أن الخدمات الصحية وكفافتها ما زالت متواضعة مقارنة بالخدمات الصحية في الدول المجاورة. كما نجد هناك ارتفاعاً في تكلفة الخدمات الصحية في المستشفيات الحكومية كما هو موضح في الجدول رقم ٤٩.

٤٩ رقم جدول

تكلفة المعالجة الصحية في مستشفى حكومي فلسطيني لسنة ١٩٩٦

دولار	طبيعة العلاج
٨٧	تكلفة مبيت ليلة جناح الأطفال
٦٩	تكلفة مبيت ليلة جناح داخلي
١٣٠	تكلفة ولادة طبيعية
٤٠٠	تكلفة مبيت ليلة جناح الكلى
١٧٢	تكلفة عملية جراحية لكل ساعة
٩٥	تكلفة عملية جراحية فرعية لكل ساعة
٣٠	زيارة طوارئ
٢٧٥	مبيت ليلة غرفة الإنعاش
٨	صورة أشعة
١١	صورة أشعة ملونة
٤	فحص مختبر عادي

المصدر: Sabri, and Al-Jayousi, 1997

وفي دراسة أجريت على مستشفى حكومي أوضحت أن تكلفة مبيت ليلة في ذلك المستشفى تتراوح بين ٦٩ و ٤٠٠ دولار، كما أن تكلفة المبيت لليلة في غرفة الإنعاش تصل إلى ٢٧٤ دولاراً، وهي تكاليف مرتفعة، مقارنة بتكاليف الخدمات الصحية في الأردن مثلاً. وربما يرجع ذلك إلى انخفاض الكفاءة وعدم استغلال المصادر الصحية بطريقة مناسبة.

تاتسعاً: هناك تطور في إيراداتها الضريبية بالنظر إلى الجدول رقم ٥٠ نجد أن قيمة الضرائب التي تحصلها السلطة الفلسطينية قد ارتفعت من ٣٥٩ مليون دولار في سنة ١٩٩٥ لتصل إلى ٨٤٧ مليون دولار، أي بزيادة قدرها حوالي ٢٢٥٪ خلال خمس سنوات، ووصلت نسبتها إلى ٨٧٪ من مجموع الإيرادات المحلية. وبعد هذا الوضع متميزاً عن العديد من الدول العربية، حيث لا تزيد مساهمة إيرادات الضريبة على ثلث متوسط إيراد الموازنات الحكومية للدول العربية (التقرير الاقتصادي الموحد لسنة ١٩٩٥).

الجدول رقم ٥٠

نسبة وقيمة الإيرادات الضريبية لمجموع الإيرادات في الميزانية بالمليون دولار

بند الإيرادات	١٩٩٥	١٩٩٧	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١
الإيرادات الضريبية	٣٥٩	٥٠٢	٧٨٢	٨٤٧	٥٠٩
مجموع الإيرادات المحلية	٤٢٦	٦٤٧	٩٠١	٩٦٤	٥٨١
	٪٨٤	٪٧٨	٪٨٧	٪٨٧	٪٨٧

المصدر: قانون موازنة السلطة الفلسطينية من سنة ١٩٩٧ إلى سنة ٢٠٠١

ويرجع التطور في قيمة الإيرادات الضريبية لزيادة المحصل من الضرائب غير المباشرة إلى استرداد الرسوم الجمركية من سلطات الاحتلال، وإلى تزايد المحصل من الضريبة المضافة، والتي تشكل أهم الإيرادات الضريبية، حيث تزداد الخزينة بحوالي نصف الموارد المالية، أما رسوم الجمارك والمكوس فتشارك بنسبة ٤٠٪ من الموارد المالية، في حين ما زالت الضريبة المباشرة الممثلة في ضريبة الدخل منخفضة، وتتراوح عائداتها السنوية ما بين ٥٠ مليون و٧٠ مليون دولار (صبري، ٢٠٠٠، وقوانين الميزانية الفلسطينية ١٩٩٧-٢٠٠١).

عاشرًا: انخفاض أهمية الإيرادات غير الضريبية تشمل إيرادات غير الضريبية الرسوم التي تتناقصها الحكومة مقابل تقديم خدماتها، مثل رسوم التأمين الصحي، ورسوم المدارس، ورسوم المحاكم، ورسوم تسجيل الأراضي، وإيرادات مشاريع الحكومة، وغيرها. وما زال هذا المصدر من المصادر المحددة في تمويل نفقات الحكومة، حيث ما زالت تترواح بين ٦٧ و١٤٥ مليون دولار، وبنسبة تتراوح ما بين ١٢٪ و٢٢٪ خلال الفترة ما بين ١٩٩٥ و٢٠٠١، كما هو موضح في الجدول رقم ٥١. ويجب التوصية في هذا المجال بالعمل على تحسين هذا المورد المالي، وزيادة كفاءته ونجاعته، حيث يشكل أكثر عدالة من الضرائب غير المباشرة، إذ أنه يفترض من المنتفع من الخدمة المقدمة أن يساهم بصورة جزئية في تكلفتها. كما يلاحظ انخفاض نسبة الإيرادات غير الضريبية من مجموع الإيرادات من الفترة السابقة، حيث كانت تشكل حوالي ٣٠٪ من مجموع الإيرادات كما هو في سنة ١٩٩١.

الجدول رقم ٥١

نسبة وقيمة الإيرادات غير الضريبية في الميزانية بالمليون دولار

بند الإيرادات							
٢٠٠١	٢٠٠٠	١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٥	١٩٩١		
٧٢	١١٦	١١٩	١٤٥	٦٧	١٢٠	إيرادات غير ضريبية	
٥٨١	٩٦٤	٩٠١	٦٤٧	٤٢٦	٣٩٨	مجموع الإيرادات المحلية	
%١٢	%١٢	%١٣	%٢٢	%١٦	%٣٠	النسبة إلى المجموع	

المصدر: قانون موازنة السلطة الفلسطينية من سنة ١٩٩٧ إلى سنة ٢٠٠١ و (Sabri, 1994)

حادي عشر: تعدد مرجعية الضرائب العاملة في السلطة الفلسطينية تتعدد مرجعية الضرائب المفروضة في السلطة الفلسطينية إلى قوانين وأوامر وتعليمات وأنظمة صدرت خلال الفترات التاريخية منذ فترة الانتداب وحتى الوقت الحاضر. ويمكن إيجازها على النحو التالي:

الانتداب البريطاني: ١٩٤٨-١٩١٧: صدرت الضرائب غير مباشرة مثل الرسوم الجمركية، وضريبة الإنتاج كما حدثت في قانون الضريبة رقم ١٩٢٧. وفرضت البلديات والمجالس القروية ضرائب محلية مثل ضرائب الحرف، والمهن، وضريبة العقارات. وفرضت ضريبة الدخل على ناتج العمل ورأس المال في فلسطين، قبل الحرب العالمية الثانية، ثم نظمت في القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٤٧.

الأردن والإدارة المصرية ما بين سنة ١٩٤٨ إلى سنة ١٩٦٧: بقيت الضرائب المفروضة منذ الانتداب كما هي في قطاع غزة بدون تغيير. وقامت الحكومة الأردنية بإصدار قوانين ضرائب جديدة لتحل محل قوانين الانتداب؛ وهي تشبه بنسبة كبيرة الضرائب السائدة خلال فترة الانتداب مع بعض التغيرات.

١٩٦٧-١٩٩٤: الاحتلال العسكري الإسرائيلي: فرض ضريبة جديدة ولأول مرة هي القيمة المضافة على أنواع السلع والخدمات كافة منذ سنة ١٩٧٦. وتم تعديل معدلات ضريبة الدخل التصاعدية، بحيث أصبحت من ٥٪ إلى ٥٥٪ لثمانين شرائح دخل. وتم رفع ضريبة أرباح الشركات في غزة من ٢٥٪ إلى ٥٣٪ منذ سنة ١٩٨٦. وتم فرض رسوم ضرائب الشراء والجمارك على واردات المناطق الفلسطينية من الخارج، والنسبة

المكملة للسلع المستوردة. وفرضت ضريبة إنتاج على منتجات جديدة. وتم تغيير نظام تحصيل الضرائب بالنسبة لضريبة الدخل، واستبدل بنظام السلف المحصلة مقدماً على عشر دفعات في السنة المالية.

١٩٩٤ - حتى الآن: **السلطة الوطنية** أصبحت الضرائب المباشرة، والضرائب المحلية ضمن صلاحيتها كما نص البند الأول من المادة الخامسة من الملحق الأول لبروتوكولات باريس. ولم يتم حتى الآن أي تغيير على الوضع الضريبي الذي كان قائماً خلال فترة الاحتلال، باستثناء موافقة المجلس التشريعي على مشروع قانون ضريبة الدخل لسنة ٢٠٠٠ بالقراءة الثانية. وتم تعديل معدلات وشرائح ضريبة الدخل مرتين آخرها كان التعديل الصادر في ١٩٩٩-١-١، والذي خفض الحد الأقصى لمعدل الضريبة إلى٪٢٠. وهناك قيود على تغيير الضرائب غير المباشرة، في المرحلة الانتقالية، حيث نصت بروتوكولات الشؤون المدنية وملحقها المتعلقة بالضرائب غير المباشرة في المادة السادسة على أن السلطة الفلسطينية ستلتزم بفرض الضرائب غير المباشرة نفسها بما في ذلك القيمة المضافة، وضريبة المشتريات، والرسوم الجمركية جميع من المنتجات المحلية والمستوردة. و تستطيع السلطة الفلسطينية فقط تخفيض معدل القيمة المضافة من٪١٧ إلى٪١٥، وتخفيض أسعار المحروقات بنسبة٪١٥. ولكن السلطة الفلسطينية لم تستغل هذا الهاشم المتأخر لتكون خطوة نحو الاستقلال الضريبي.

وهناك حاجة للإصلاح الضريبي وتوحيد القوانين وتبسيطها وتسهيل إجراءات تدبيرها وريتها، حيث هناك فروق بين قوانين الضريبة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وهناك فراغ قانوني يتعلق بالضرائب غير المباشرة والتي تفرض دون أن يتم تشريعها في السلطة الفلسطينية، وهناك تعدد في الدوائر التي تتولى موضوع الضرائب، وهي دائرة ضريبة الدخل، ودائرة القيمة المضافة والمكوس، ودائرة الجمارك، والدائرة المالية التي تتولى إدارة وتحصيل ضرائب العقارات.

ثاني عشر: **تعدد الضرائب المفروضة** لدى تعدد القوانين الخاصة بالضرائب إلى تعدد الضرائب وتشابكها، وهي تصل إلى حوالي ١٢ نوع ضريبة مباشرة وغير مباشرة كما هو موضح في الجدول رقم ٥٢. وأعتقد أن هناك حاجة ماسة لتوحيد أنواع الضريبة غير المباشرة. وبعد موضوع الضرائب من أهم الموضوعات التي تتعكس على التطور الاقتصادي، حيث ما زال دور الضريبة في الاقتصاد الفلسطيني يقتصر على تمويل إيرادات الدولة، ولا تلعب أي دور اقتصادي، أو اجتماعي، أو مالي، ولا تؤخذ بالاعتبار سياسات مالية أو نقدية معينة.

الجدول رقم ٥٢

معدل الضرائب السارية في فلسطين كما هي في آذار ٢٠٠١

النسبة	الضريبة
	الضريبة المباشرة
٪ ٢٠-٥	الرواتب: تصاعدية
٪ ٢٠-٥	الناتج من العمل ورأس المال: تصاعدية
٪ ٢٠	الشركات المساهمة
	ضريبة غير مباشرة
٪ ١٧	ضريبة القيمة المضافة
متعدد حسب السلع	ضريبة المشتريات
نسبة ٪ ٥٠ - ١٩٠	معدل إضافة على المشتريات
متعدد حسب السلع	الرسوم الجمركية
٢ - ٪ ٢٠ سعر الجملة	ضريبة الإنتاج
٪ ٥٥-٧٥	ضريبة على الدخان والمشروبات الروحية
	ضرائب ورسوم أخرى
٪ ٢ من القيمة	رسوم ملكية السيارات
٪ ١٥ من القيمة	رسوم على الخدمات المستوردة

المصدر: المؤلف بناء على القوانين والتعليمات ذات العلاقة

ثالث عشر: ارتفاع العبء الضريبي إن العبء الضريبي للمواطن الفلسطيني مرتفع مقارنة بدول لها مستوى الدخل القومي نفسه، حيث يدفع الممول الفلسطيني حوالي ٪ ١٧ من مجموع إنفاقه ضريبة مسافة. وبفرض أن الشعب الفلسطيني ينفق ٪ ٨٥ من دخله، فهذا يعني أنه يدفع ٪ ١٤ من دخله كضريبة. وتشكل الضرائب الأخرى مثل ضريبة الدخل وهي ضريبة تصاعدية تتراوح ما بين ٪ ٥ و ٪ ٢٠ وضرائب محلية ورسوم وضرائب أخرى حوالي ٪ ١٢ كما هي محسوبة في الجدول ٥٣، ليصبح مجموع العبء الضريبي لأنواع الضرائب كافة حوالي ٪ ٢٧ من الدخل القومي، وهي نسبة مرتفعة للمجتمعات النامية، خاصة تلك التي تشهد تحولات سياسية واقتصادية.

جدول رقم ٥٣

العبء الضريبي على الممول الفلسطيني كما هو في سنة ٢٠٠١

نوع الضريبة	معدل من الدخل
المضافة (بافتراض ١٥٪ توفير)	٪١٤
المحلية	٪١
جمارك ورسوم الإنتاج وضرائب أخرى	٪٦
الدخل (متوسط شرائح بعد خصم إعفاءات)	٪٦
المجموع	٪٢٧

المصدر: المؤلف بناء على معدلات الضريبة المفروضة في سنة ٢٠٠١

مشاكل القطاع الحكومي

علاوة على مشكلة البطالة المقنعة التي يعاني منها القطاع الحكومي، وعدم وجود معايير مناسبة لقياس كفاءة العمل الحكومي على مستوى الوحدات أو الأداء الشخصي، وعدم ربط كفاءة وإنجاز العمل بنظام للحوافز المادية والمعنوية، يعني القطاع الحكومي الفلسطيني من مشاكل أخرى متعددة على رأسها ترهل القطاع الحكومي بصورة عامة، حيث الإنتاجية منخفضة، وهناك تغيير كبير عن العمل، وعدم انتظام في عمل معظم الوزارات والمصالح والهيئات الحكومية، ولا يوجد حد أدنى من الرقابة الإدارية. وقد لخص تقرير خاص عمل كمستشار للهيئة العليا للإصلاح الإداري الفلسطيني المشاكل الإدارية التي يعاني منها الجهاز الحكومي بالمشاكل التالية (World Bank, Public Administration Matrix, 2001):

١. عدم وضوح في صلحيات وواجبات الوزارات وتدخلها في العمل في ما بينها، وعدم وجود وصف وظائف وسلسل إداري في أي منها.
٢. اختلاف القوانين المطبقة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وعدم وحدة العمل الإداري بين الوزارات في كل منها. وعدم وجود سلسل إداري يربط كل من الأجهزة الإدارية في كل من غزة والضفة الغربية.
٣. وعدم وجود وصف واضح لوظائف كل من الوزارات والمصالح الحكومية. ولا يوجد هيكل تنظيمي معتمد ومقن، يكون أساس عمل الموازنة المالية لأي من الوزارات الحكومية.
٤. عدم وجود آلية واضحة ومعلنة للتوظيف الحكومي، وسياسة وإجراءات معلنة ذات شفافية في ما يتعلق باستقطاب العاملين وتشغيلهم في السلطة الفلسطينية. وعدم

مشاركة الوزارات والمصالح بمستوياتها المختلفة في تشغيل معظم العاملين في السلطة الفلسطينية.

٥. عدم وجود آلية لقياس أداء العاملين، ولا توجد تقارير دورية لتقييم أداء أعمالهم. وعدم وجود تعليمات محددة ومعلنة لفرض ترقيتهم أو محاسبتهم عن أدائهم.

٦. عدم وضوح عمل نظام التعويضات ونهاية الخدمة للعاملين في الخدمة المدنية، وخطوئهم لأنظمة مختلفة. وعدم وجود صناديق تعويض تقاعد واحتياطات قابلة للبقاء والاستمرارية.

وتتفاوت كفاءة العمل الإداري في الوزارات والمصالح في ما بينها، ولكن يمكن القول إن الصفات الواردة أعلاه والتي حدتها اللجنة الحكومية الخاصة هي الصفة الغالبة لمعظم النشاط الإداري الحكومي.

الفصل الثامن

قطاع الإدارة المحلية

تلقى الإدارة المحلية اهتماماً متزايداً في الفكر السياسي والإداري الحديث، حيث نجد أن مفهوم اللامركزية والديمقراطية يعني تعزيز فكرة تنمية وتطوير مفهوم الإدارات المحلية والحكم المحلي. وتقوم فكرة الحكم المحلي على تفويض تقديم العديد من الخدمات العامة إلى مجالس محلية منتخبة، وضمن حدود البلدية، ووفق القوانين ذات العلاقة. ويشكل قطاع الإدارة المحلية القطاع الثاني من حيث الأهمية بعد قطاع الحكومة، حيث تصل موازنته إلى حوالي ٢٠٪ من الموازنة الحكومية، وتساوي ضعف قيمة موارنة قطاع المنظمات غير الهدافلة للربح، وتزيد موازنته على موارنة الأنروا المخصصة لخدمات اللاجئين الفلسطينيين.

وتعود بداية وجود الحكم المحلي في فلسطين قديمة، وتعود إلى فترة الحكم العثماني، وقد تم تنظيم عمل الإدارة المحلية في فلسطين بصورة متقدمة منذ سنة ١٨٧٧ وصدر قانون البلديات العثماني، الذي نص على عمل مجلس بلدية لكل أربعين ألف نسمة، وذلك للإشراف على الأبنية والإنشاءات وتوسيع الطرق وتنظيمها وترميم جميع قنوات المياه العمومية وغيرها من الخدمات. وحدد القانون عدد أعضاء المجلس البلدي بستة أعضاء إلى اثنى عشر عضواً ينتخبهم الأهالي القاطنوون ضمن حدود مجلس البلدية، وبزيادة عمرهم على ٢٥ سنة، ولدة أربع سنوات. وحدد القانون الرسوم والضرائب التي يمكن تحصيلها لتمويل نفقات البلديات. ومع نهاية العهد العثماني، كان هناك ٢٢ مجلساً بلديّاً تشمل كلاً من عكا، وحيفا، وبيافا، ونابلس، ورام الله، والرملة، وبيت جالا، والخليل، وبيت لحم، وغزة، وخان يونس، وبئر السبع، والمجدل، وجنين، وطولكرم، واللد، والناصرة، وطبريا، وصفد، وشفاع عمرو، وبيسان، (الجرياوي، ١٩٩٦).

ومن ثم تطورت لتشهد تنظيماً أكثر تقدماً نسبياً خلال فترة الانتداب البريطاني، حيث صدر قانون خاص بتنظيم البلديات رقم ١ لسنة ١٩٣٤ والصادر بالجريدة الرسمية رقم

٤١٤. كما صدرت قوانين لتنظيم المجالس المحلية، وقانون آخر لتنظيم المجالس القروية رقم ٢٣ في سنة ١٩٤٤. وقد حدد بالاسم المجالس البلدية في فلسطين، وأشترط موافقة المندوب السامي لتشكيل بلديات جديدة. ثم أعيد تنظيم قانون البلديات رقم ٢٩ في سنة ١٩٥٥ في فترة العهد الأردني، وال الصادر في الجريدة الرسمية رقم ١٢٢٥، وصدرت العديد من الأنظمة ذات العلاقة. علاوة على صدور قانون المجالس القروية لسنة ١٩٥٤، وال الصادر في الجريدة الرسمية رقم ١١٦٩، والنظام الداخلي للمجالس القروية الصادر في الجريدة الرسمية رقم ١٢٧٥ لسنة ١٩٥٦. كما صدر أمر خاص بعوائد المجالس القروية لسنة ١٩٦٢. وما زالت القوانين الثلاثة الأخيرة سارية المفعول في الضفة الغربية.

وعندما قدمت السلطة الفلسطينية، أصدرت قانون الهيئات المحلية الفلسطينية لسنة ١٩٩٧، وقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٦ بشأن انتخابات مجالس الهيئات المحلية. كما أصدرت وزارة الحكم المحلي العديد من الأنظمة لتنظيم ومراقبة أعمال الإدارة المحلية، مثل نظام رواتب موظفي البلديات، ونظام مجالس الخدمات المشتركة، ونظام الأسواق، ونظام الإعلانات في مناطق هيئات المحلية، وغيرها من الأنظمة.

وعلى الرغم من وجود فروق في القوانين المختلفة في العهود الأربع، فإنها لا تخرج عن الإطار نفسه، وهو تشكيل وحدات إدارية محلية يفترض أن تكون منتخبة، وتعمل على تقديم خدمات محلية تم تسميتها في القوانين ذات العلاقة، ويتم تمويلها من ضرائب ورسوم محلية وعائدات من مشاريع تملكها وتديرها هيئات المحلية، على أن يتم كل ذلك تحت إشراف ورقابة وموافقة الحكومة المركزية ممثلة في الحاكم الإداري، أو وزير الداخلية، أو وزير البلديات، أو وزير الحكم المحلي. والإطار المشترك في كل القوانين هو في أن تتبع إدارات الوحدات المحلية الحكومية المركزية بصورة مباشرة، وعلى أن تخضع لرقابة مالية وقانونية وإدارية بصورة كاملة.

التعريف بقطاع الحكم المحلي

ينتظم القطاع المحلي الفلسطيني خلال فترة السلطة الفلسطينية في مجموعات عدة تتشكل من المجالس البلدية والمصنفة بأربع درجات، والمجالس القروية، ولجان المشاريع، ومجالس مشتركة تشمل هيئات محلية عده، كما هو موضح في الجدول رقم ٥٤.

وتم تصنيف البلديات في أربع فئات، فئة (أ) وتضم المدن التي تعد مراكز محافظات، وهي تقع في تسع مدن في الضفة الغربية، وخمس بلديات في قطاع غزة. وفئة (ب) وتضم المدن التي يصل سكانها إلى ١٥٠٠٠ نسمة، وتبلغ ١٨ بلدية في الضفة الغربية و٦ بلديات في محافظات غزة. وفئة (ج) وهي المدن التي يتراوح عدد سكانها بين ٥٠٠٠ و ١٥٠٠٠ نسمة، ويوجد هناك ٣٧ بلدية في الضفة الغربية و٥ بلديات في غزة. والفئة (د) وتشمل البلديات

التي يقل عدد سكانها عن ٥٠٠٠ نسمة وهناك ٢٨ بلدية من الفئة (د). وبالنسبة للتجمعات التي يصل سكانها إلى ١٠٠٠ نسمة يتم ترفيعها من لجنة مشروع إلى مجلس قروي.

الجدول رقم ٥٤

التنظيم الإداري للحكم المحلي في فلسطين

التصنيف	عدد السكان	عددها
بلدية أ	مراكز المحافظات	١٤
بلدية ب	١٥٠٠٠	٢٤
بلدية ج	١٥٠٠٠-٥٠٠٠	٤٢
بلدية د	٥٠٠٠	٢٨
مجلس قروي	١٠٠٠	٥١
لجان مشاريع	١٠٠	٢٦٨
مجالس مشتركة	قرى ولجان عدة	٩

المصدر: التقرير السنوي لوزارة الحكم المحلي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٠

كما تم اعتماد تشكيل تجمعات مشتركة لقرى عدة قريبة لتأسيس مشاريع مشتركة مثل المدارس والعيادات الصحية، ومشاريع مياه وغير ذلك. ويمكن أن تضم هذه التجمعات بلديات من تصنيفات مختلفة ومجالس قروية ولجان مشاريع لغرض معين، أو لخدمة مجموعة أهداف، مثل إنشاء مشروع ملاري إقليمي يشارك فيه العديد من الهيئات المحلية، أو مجلس مشترك يقدم خدمات المياه والكهرباء والنظافة في آن واحد.

وأصبح عدد البلديات في مناطق السلطة الفلسطينية بعد استحداث ٧٦ مجلساً بلدياً جديداً خلال السنوات الخمس السابقة أربعة أضعاف عددها قبل قيود السلطة الفلسطينية. ولكن استحداث هذا الكم الكبير من البلديات لم يصاحبه تقديم الالتزامات المالية المطلوبة من الموازنة الحكومية. وتعد المدن الرئيسية التي تعد مراكز المحافظات هي من أهم البلديات في السلطة الفلسطينية، وهي المصنفة ألف، وتضم ١٤ بلدية ويدبرها ١٠٤٦ عضو ورئيس هيئة محلية، وهم معينون من وزارة الحكم المحلي لأجل غير مسمى. ولكن هناك تفاوتاً شديداً في قيمة أعمال كل منها، حيث تعدد بلديات نابلس والخليل وغزة من أهم المجالس البلدية من حيث قيمة موازنتها وعدد العاملين فيها.

ولم يرد في قانون الهيئات المحلية الفلسطيني لسنة ١٩٩٧ ذكر تصنيف البلديات والفرق في الصالحيات والموارنات بينها. وعليه، هناك حاجة لتوضيح الصالحيات والمسؤوليات

لكل فئة، وقيمة الدعم الحكومي المقدم لكل فئة. وكان موضوع تصنيف البلديات قد تم بقرار من وزير الحكم المحلي في سنة ١٩٩٨، دون تحديد الفروق المالية والقانونية والإدارية بين الدرجات. وتفكر وزارة الحكم المحلي في إعداد أنظمة داخلية لتنظيم عمل كل فئة من فئات البلدية، تفسر وتعكس مغزى هذه التصنيفات في مدى الصالحيات والمسؤوليات والنظم المالية. وتضم محافظات جنين، والخليل، ورام الله أكبر عدد من البلديات، وتصل إلى ثلث مجموع البلديات الفلسطينية كما هو موضح في الجدول رقم ٥٥، في حين ان محافظات رفح، وأريحا، وطوباس تضم أقل عدد من البلديات.

الجدول رقم ٥٥

توزيع عدد البلديات وأعصابها في المحافظات الفلسطينية

المحافظة	عدد المحافظة	عدد أعضائها
القدس	٩	١٠٠
الخليل	١١	٩٣
أريحا	٢	١٢
بيت لحم	١٠	٩٣
جنين	١١	١٢١
طوباس	٢	١٨
طولكرم	٨	٦٩
نابلس	٩	١١١
سلفيت	٧	٦٨
قلقيلية	٥	٤١
رام الله والبيرة	١٥	١٣٦
الشمالية	٣	٣٧
الوسطى	٥	٥١
رفح	١	١٤
خان يونس	٦	٧٢
غزة	١	١٠
المجموع	١٠٥	١٠٤٦

المصدر: التقرير السنوي لوزارة الحكم المحلي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٠

أما بالنسبة للمستوى الثاني للحكم المحلي الفلسطيني، فهو المجالس القروية، فقد تم تأسيس ٥١ مجلساً قروياً في التجمعات السكنية التي تضم سكاناً ما بين مائة وألف مواطن، كما تمت ترقية معظم المجالس القروية السابقة إلى بلديات بدرجاتها المختلفة، وتوجد المجالس القروية في كل من محافظات طولكرم، ونابلس، والخليل، وجنين، وقلقilia، ورام الله، كما هو موضح في الجدول رقم ٥٦. وهي من الناحية العملية ما زالت تخضع لقانون المجالس القروية الأردني في الصفة الغربية، وقانون المجالس القروية للانتداب البريطاني لسنة ١٩٤٤ في غزة من النواحي الإدارية والمالية، وبعكس الحال، فإن قانون الهيئات المحلية الفلسطينية لسنة ١٩٩٧ هو المنظم لعمل البلديات.

٥٦ الجدول رقم

المجالس القروية ولجان المشاريع في المحافظات الفلسطينية

المحافظة	المجالس القروية	لجان المشاريع	عدد أعضائها	عدد عددها
القدس	٠	١٥	١١٤	
الخليل	٩	٣١	١٨٣	
أريحا	١	٦	٤٠	
بيت لحم	١	٢٥	١٦٧	
جنين	٧	٤٧	٣١٩	
طوباس	٠	٨	٥٦	
طولكرم	١٠	١٧	٩٨	
نابلس	١٠	٣٧	٢٨٣	
سلفيت	٢	٩	٧٠	
قلقilia	٤	٢١	١٠٧	
رام الله والبيرة	٥	٤٤	١٣٩	
الوسطى	٢	٠	٠	
رفح	٠	٤	٣٢	
خان يونس	٠	٢	٢٠	
غزة	٠	٢	١٤	
المجموع	٥١	٢٦٨	١٦٤٢	

المصدر: التقرير السنوي لوزارة الحكم المحلي الفلسطيني لسنة ٢٠٠٠

وتم تأسيس لجان مشاريع في مناطق سكنية، وصلت إلى ٢٦٨ لجنة، يديرها ١٦٤٢ عضواً معيناً، ويقع معظمها في محافظات جنين، والخليل، ونابلس، ورام الله. وفي الحقيقة أن لجان المشاريع مسؤولة عن تجمعات صغيرة جداً، ولا توجد قوانين أو أنظمة تنظم عملها، ولا تعمل ضمن موازنات منتظمة، وقيمة نفقاتها ضئيلة جداً، حيث أنها غير مؤهلة لفرض الضرائب والرسوم لتمويل نفقاتها، وربما تعتمد على عنصر التبرع والدعم من الحكومة المركزية أو من دوائر المحافظات.

أهمية قطاع الإدارية المحلية

تكمن أهمية قطاع الإدارية المحلية في الصالحيات المفروضة لها والخدمات التي تعمل على تقديمها للمواطنين ضمن حدودها، وهي تتعلق مباشرة بالخدمات الصحية والأساسية والمحافظة على البيئة ورقابة الأبنية وغيرها من الخدمات. وتملك صلاحية فرض الرسوم والضرائب حسب القوانين ذات العلاقة. وتراوحت قيمة مجموع إيرادات الحكم المحلي من خمسة ملايين دولار في سنة ١٩٦٨ إلى ٥٣ مليون دولار سنة ١٩٨٠، إلى ٨٤ مليون دولار سنة ١٩٩٠، وصلت إلى ١٨٨ مليون دولار في سنة ١٩٩٨، كما هو موضح في الجدول رقم ٥٧. وقد شملت تلك الواردات كلّاً من الإيرادات المحلية والمعونات الخارجية ومخصصات الموازنة الحكومية وإيراد المشاريع والعقارات التابعة والرسوم المفروضة على بعض الخدمات المقدمة للسكان المحليين.

جدول رقم ٥٧

تطور إيرادات الحكم المحلي في فلسطين من سنة ١٩٦٨ إلى ١٩٩٨ بـالمليون دولار

السنة	القيمة بـالمليون دولار
١٩٦٨	٥
١٩٧٦	٢٥
١٩٨٠	٥٣
١٩٨٥	٦٤
١٩٩٠	٨٤
١٩٩٣	٩٠
١٩٩٦	١٧٠
١٩٩٨	١٨٨

المصدر: ١. Sabri, 1994. ٢. بيانات غير منشورة، مركز الإحصاء الفلسطيني

وعلاوة على أهمية الخدمات المقدمة والمولدة من إيراداتها، تعمل المجالس المحلية على امتصاص نسبة مهمة من العمالة في العمالة في فلسطين، حيث بلغ عدد العاملين في البلديات الفلسطينية في قطاع الحكم المحلي حوالي ٦٣٣٩ عاملاً وموظفاً، منهم ٢٢٥٩ موظفاً في قطاع غزة، يضمون العديد من المهندسين والفنين والمحاسبين، وجزء مهم من العمالة غير الماهرة (وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٠). ويختلف عدد العاملين في المجالس البلدية من بلدية لأخرى باختلاف حجم الوزارة، وفي ما إذا كانت تتولى بنفسها تقديم خدمات المالية والكهرباء، كما هو الحال في بلديات نابلس، والخليل، أو تتولاها مؤسسات أخرى كما الحال في بلدية رام الله والبيرة، وبيت لحم. وتشغل بلدية نابلس حوالي ١٧٥٢ موظفاً، أي حوالي ٤٣٪ من العاملين في بلديات الضفة الغربية (دليل وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٠).

خصائص قطاع الحكم المحلي

بالنظر إلى الجوانب القانونية والإدارية والتجربة العملية التي مر بها قطاع الإدارة المحلية في فلسطين، يمكن تحديد خصائص الحكم المحلي الفلسطيني على النحو التالي:

أولاً: مجالسها معينة وليس منتخبة

تنص قوانين المجالس المحلية كافة في كل من فترات العهد العثماني والانتداب البريطاني وفترة العهد الأردني والصهيوني وفترة السلطة الفلسطينية، على أن المجالس المحلية البلدية والقروية يتم انتخابها بصورة مباشرة من المواطنين القاطنين في تلك التجمعات السكانية. وتزخر القوانين نفسها بالمواد التي تفصل شروط عملية الانتخاب. وقامت السلطة بفرض قانون مستقل لتنظيم الانتخابات المحلية، إلا أنه يلاحظ أن تطبيق عملية الانتخابات خلال الفترات السياسية كافة كانت محدودة جداً، وأن معظم الفترات كانت تتم بتعيين رؤساء وأعضاء المجالس البلدية والقروية من مسؤولي الحكومة المركزية أو بتنسيب منهم.

فعلى سبيل المثال، كانت هناك ثلاثة مرات للاقتراب خلال فترة الانتداب البريطاني (١٩٢٧، ١٩٣٤، ١٩٤٦) (الجرياوي، ١٩٩٦). وينطبق الأمر على الفترات اللاحقة من العهد الأردني، حيث كان يتم تعيين العديد من البلديات على الرغم من وجود انتخابات في بلدان أخرى. وجرت الانتخابات البلدية ثلاثة مرات خلال فترة الاحتلال، ولم تقم أية انتخابات خلال فترة السلطة الفلسطينية. وعليه، فإن الحكم المحلي الفلسطيني لم يستطع أن يطور تقليداً ديمقراطياً، وبقيت البلدية جزءاً من الحكومة المركزية.

ويبلغ عدد الأعضاء المعينين لإدارة ٨٩ بلدية في الضفة الغربية حوالي ٨٦٢ عضواً، و١٨٤ عضواً لإدارة ١٦ بلدية في قطاع غزة، وذلك بمعدل عشرة أعضاء لمجلس بلديات الضفة الغربية و١٢ عضواً لمجلس بلديات قطاع غزة. وهناك ٣٩٣ عضواً يديرون ٥١ مجلساً

قروياً، و١٦٤٢ عضواً يديرون ٢٦٨ لجنة مشاريع (وزارة الحكم المحلي، ٢٠٠٠). ومن بين أعضاء المجالس البلدية والقروية ولجان المشاريع كافة، هناك فقط ١٣ امرأة في الضفة الغربية، ولا توجد أية امرأة في مجالس الحكم المحلي في قطاع غزة، وتقتصر التعيينات بتنصيب من وزارة الحكم المحلي وبقرارات من رئيس السلطة الفلسطينية بناء على كوتا سياسية ومحمائية.

ثانياً: تخضع لمركزية وإشراف دقيق من الحكومة المركزية

ما زال قطاع الإدارة المحلية يخضع بصورة كاملة لإشراف الحكومة المركزية، من حيث المصادقة على موازنة البلديات أو من خلال الموافقة على نقل مخصصات فصل من الموازنة الآخر، أو من خلال الموافقة على المخططات الهندسية والتوسعات. علاوة على إصدار أنظمة خاصة بتعيين موظفي الهيئات المحلية والحاجة لمصادقة الوزير لمعظم الأنشطة. وترتدي جملة "يجوز ل مجلس الهيئة المحلية بمصادقة الوزير" في الكثير من مواد قانون الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٧. وحددت المادة رقم ٢ من قانون الهيئات، العلاقة المركزية بين الوزارة والهيئة المحلية، والتي ترتبط بالوزارة والتي تحمل اسم وزارة الحكم المحلي، رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئة والإشراف على وظائف واحتياصات هذه المجالس والميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية. وعليه، نجد أن هناك صعوبة في تطوير نظم حكم محلي في فلسطين ضمن رقابة مركزية شديدة من الحكومة.

ثالثاً: انخفاض قيمتها المالية مقارنة بالناتج المحلي

كانت وما زالت قيمة إنفاق الإدارة المحلية الفلسطينية قليلة مقارنة بدول من مستوى الدخل نفسه، فهي لا تزيد على ٢٪ من الناتج القومي، مقارنة إلى ٤٪ متوسط الدول النامية. علاوة على انخفاض قيمة الضرائب المحلية المحصلة، حيث لا تزيد على ٥٪ من الإنفاق العائلي ضمن الاقتصاد الفلسطيني مقارنة بالنسبة العالمية والتي تصل إلى ١٦٪ (World Bank 1999b). وتعد القيمة الحالية لمستوى إنفاق الإدارة المحلية أقل مما كانت عليه في المدن الفلسطينية في الثمانينيات والتي تراوحت ما بين ٣٪ و٥٪ (اللجنة الاقتصادية، ١٩٨٧).

رابعاً: قلة وضعف وتعدد نظامها الضريبي

ما زال مصدر الضرائب يشكل نسبة ضئيلة بالنسبة للحكم المحلي، لا تزيد على ٢٥٪ من مجموع الإيرادات للهيئات المحلية الفلسطينية مقارنة بـ ٨٠٪ في الدول المتقدمة، و٧١٪ في الدول النامية (World Bank 1999b). ويرجع ذلك إلى تعدد قوانين الضرائب المحلية، وتعدد الإدارات التي تعمل على تحصيلها، وأسس إعدادها، حيث هناك ضريبة معارف، وضريبة عقارات، ورسوم مهن، ورسوم رخص. ويظهر الجدول رقم ٥٨ ملخص الضرائب التي تفرضها مجالس الحكم المحلي في فلسطين، وهي ضرائب مكررة كما يلاحظ اختلاف الضرائب المحلية في الضفة الغربية عنها في قطاع غزة.

ويتطلب الأمر توحيد الضرائب المحلية، ودمجها في ضريبة موحدة، حيث أن كلاً من ضريبة العقارات والمعارف هي ضريبة مكررة تفرض على أساس واحد، وهو البناء، بناء على نسبة مئوية من بدل الإيجار، وتقوم وزارة المالية بتحصيل ضريبة العقارات وتعيدها للبلديات بعد خصم عمولة تصل إلى ١٠٪. ويدفع الممولون أنفسهم ضريبة معارف مباشرة للبلدية بنسبة ٨٪. وعليه، فإن هناك حاجة لتوحيدهما وترك أمر تحصيلها للبلديات وإلغاء ما يعرف بدائرة المالية. وينطبق الأمر نفسه على رسوم المهن، ورسوم الحرف، كما أن رسوم وضرائب القرى ما زالت تخضع للقوانين الصادرة في فترة الاندماج البريطاني والحكم الأردني.

جدول رقم ٥٨

الضرائب المحلية السارية في فلسطين كما هي في ٢٠٠١

أساس حسابها	قطاع غزة	الضفة	معدلات الضرائب المحلية
مساحة السكن ونوعه	% ١٥	١٧٪ من بدل إيجار	ضريبة عقارات
مساحة السكن ونوعه	لا يوجد	٧٪ من بدل إيجار	ضريبة معارف
قيمة الأعمال	من ٨٪ إلى ١٤٥٪	من ٨٪ إلى ١٤٥٪	ضريبة محروقات
قيمة الأعمال	لا يوجد	\$ ٢٥٠— ١٠	رخص حرف
قيمة الأعمال	\$ ٣٠٠٠— ٢٠	\$ ٣٠٠٠— ٢٠	رخص مهن
عدد أفراد	لا يوجد	\$ ٤	ضريبة الرأس للقرى
مساحة	١٥٪ بدل إيجار	\$ ٦ للدونم	عقارات (مجالس قروية)

المصدر: المؤلف بناء على القوانين ذات العلاقة

خامساً: معظم إيراداتها تأتي من رسوم المباني وأرباح المشاريع

تصنف إيرادات البلديات في ستة أبواب تشمل واردات بواسطة البلدية، ورسوم البلدية، وواردات متعددة، وواردات المشاريع، وواردات غير العادية، وواردات تطويرية. وبصورة عامة، فإن أهم إيرادات البلديات تأتي من الرسوم العامة، ورسوم ترخيص المباني، وأرباح المشاريع، وهي التي تشكل المصادر المالية الرئيسة للبلديات. وتحصل المجالس البلدية معظم هذه الإيرادات مباشرة، في حين تعمل وزارة المالية على تحصيل ضريبة الملاك

ورسوم المهن. وكانت البلديات تتلقى مساعدات من مدن عربية وأجنبية يخصص معظمها لتنمية مشاريع تنموية. وما زالت تتلقى هبات ومساعدات من مؤسسات وأفراد لغرض تمويل أنشطة تطويرية مثل بناء المدارس، والمستشفيات. وتدخل هذه المساعدات ضمن بند الإيرادات الإنمائية أو الإيرادات الأخرى. علاوة على وجود بنود أخرى مثل التبرعات وتحويلات الحكومة المركزية، ورسوم المحروقات التي يفترض تحويلها من السلطة الفلسطينية للبلديات.

وتشمل الرسوم العامة تلك المفروضة على كل من رسوم الحرف والمهن ورسوم الموازين ورسوم ذبح المواشي، ورسوم سوق الخضار والفواكه ورسوم النفايات. وتتراوح موازنة البلديات المصنفة ألف من مليون دولار إلى خمسين مليون دولار، حيث بلغت موازنة بلدية الخليل، على سبيل المثال، حوالي ٣٧ مليون دولار لسنة ١٩٩٨، وموازنة بلدية رام الله حوالي ٦ ملايين دولار لسنة ٢٠٠٠، وموازنة بلدية قلقيلية ٥ ملايين دولار لسنة ١٩٩٩.

وتتولى معظم البلديات تقديم خدمات المياه والكهرباء بنفسها، وعليه، فإن جزءاً مهماً من إيراداتها يأتي من إيرادات المشاريع، فقد بلغ، على سبيل المثال، إيراد المشاريع لبلدية الخليل حوالي ٢٦ مليون دولار في سنة ١٩٩٨، في حين يأتي بند رسوم المباني والرسوم العامة وضربية العقارات في المرتبة الثانية والثالثة والرابعة من حيث الأهمية. وبصورة عامة، يتم إنفاق الإيرادات كافة على النفقات التشغيلية والتطويرية دون تخصيص، باستثناء الهبات والمساعدات المخصصة لمشروع معين، وضربية المعرف التي تخصص لبناء وصيانة المدارس، وتتولى لجان خاصة مهمة الإشراف عليها.

سادساً: انخفاض مخصص النفقات للموازنة التطويرية

تقسم بنود النفقات في المجالس البلدية الفلسطينية إلى عشرة أبواب، تسع منها خاصة بالنفقات التشغيلية، وتشمل كلاً من نفقات الإدارة العامة، ونفقات المحاسبة، ونفقات الصحية، ونفقات الهندسة والصيانة، ونفقات الأمن والإطفاء، ونفقات المكتبة، ونفقات القسم الميكانيكي، ويختص الباب الثامن مشاريع المياه والكهرباء في حالة البلديات التي تقدم هذه الخدمات، ويختص الباب التاسع لتسديد القروض والفوائد.

وتعمل هذه النفقات الممثلة في الأبواب التسعة بالدرجة الأولى على تغطية الخدمات البلدية، والتي تشمل أنشطة المباني والطرق والمجاري والنظافة والصحة والمتزهات والمكتبات والنوادي الثقافية والترفيهية، والأسواق ومراقبة الأنشطة التجارية الواقعة في حدود البلدية.

وينفرد الباب العاشر لتنمية موازنة الإنماء والتطوير في البلديات، والتي تشمل بناء المدارس والماراكز الصحية، والمباني العامة وشراء المركبات واستئلاك الأراضي، وبناء

مشاريع تجارية وإقامة مناطق صناعية وغيرها. وبصورة عامة، فإن متوسط مخصص موازنة الإنماء يتراوح بين ١٠٪ و ٢٠٪ من مجموع النفقات العامة لهيئات الحكم المحلي الفلسطينية. وغالباً ما يتم تمويل هذا البند من هبات ومساعدات خارجية.

ومن مشاريع المساعدة التي تم تنفيذها داخل البلديات الفلسطينية، مشروع تطوير البنية التحتية للبلديات، والذي تم تمويله من خلال قرض قيمته ٤٠ مليون دولار، وعملت على تنفيذه مؤسسة بكمار بالتعاون مع البنك الدولي، ونفذ معظم هذه المشاريع في الفترة ما بين ١٩٩٦ وسنة ٢٠٠٠ (PECDAR, 2000).

وأخيراً، ولتوضيح قيمة بنود إيرادات ونفقات المجالس البلدية الفلسطينية يعرض الجدول رقم ٥٩ موازنة بلدية رام الله لسنة ٢٠٠٠، بما في ذلك نسب نفقاتها وإيراداتها.

جدول رقم ٥٩

توزيع إيرادات ونفقات بلدية رام الله لسنة ٢٠٠٠

نوع النفقات	النسبة	نوع الإيرادات	النسبة
نفقات الإدارة العامة	% ٩	ضريبة أملاك ورسوم المهن	% ٢٨
نفقات قسم الهندسة	% ٤١	رسوم مبان	% ٢٤
نفقات أقسام أخرى	% ٣١	رسوم نفايات	% ١٢
تسديد قروض	% ١٣	رسوم مجار	% ٧
أبنية	% ٣	إيجارات	% ٦
الوفر المتوقع	% ٣	رسوم الحرف	% ٤
		رسوم مواقف سيارات	% ٢
		ضريبة محروقات	% ٢
		رسوم وغرامات وإيرادات أخرى	% ١٥
المجموع بالمليون	٥,٧	المجموع بالمليون	٥,٧

المصدر: موازنة بلدية رام الله لسنة ٢٠٠٠



الفصل التاسع

القطاعات الأخرى (الأنروا والأهلي)

هناك قطاعات أخرى تعمل بجانب الحكومة وهيئات الحكم المحلية في تقديم خدمات عامة، خاصة في مجالات التعليم والصحة والخدمة الاجتماعية والترفيهية والرياضية والعمل الخيري. ومن أهم تلك القطاعات قطاع الأنروا والذي يعمل على خدمة اللاجئين الفلسطينيين، والقطاع الأهلي الذي يعرف بالقطاع التطوعي أو القطاع غير الهدف للربح، وهو ما سيخصص لهما هذا الفصل، حيث سنتطرق مناقشة دورهما في الخدمة العامة، وخصائصهما بصفتهما مكملين لقطاع الحكومة المركزية والهيئات المحلية، إذ أنه سيقع على عاتق الحكومة تقديم هذه الخدمات في حالة تخلي هذين القطاعين عن أنشطتهم الحالية ضمن الاقتصاد الفلسطيني.

خدمات الأنروا (الوكالة)

تعمل منظمة الأنروا UNRWA كمنظمة تابعة لهيئات الأمم المتحدة في فلسطين المعروفة بالوكالة بناء على قرار الجمعية العمومية رقم ٣٠٢ لسنة ١٩٤٧، وذلك لتقديم الخدمات العامة للاجئين الفلسطينيين، الذين فقدوا بيوتهم نتيجة الحرب. وهي منذ ذلك الوقت تتولى مسؤولية تقديم خدمات عامة في الدول الضيفية وفي مناطق السلطة الفلسطينية، وتشمل التعليم والصحة والرفاه والسكن بصورة جزئية للاجئين الفلسطينيين كافة.

ويبلغ عدد اللاجئين الفلسطينيين حوالي ٤٩٤,٧٣٧ لاجئاً يقيمون في العديد من الدول العربية ودول العالم، ويعيش منهم ٠٠٩,٢٨٣ لاجئاً في الضفة الغربية، و٦٢٢,٨٢٤ لاجئاً في قطاع غزة لسنة ٢٠٠٠ (UNRWA, 2000)، حيث يوجد نصفهم في ثمانية مخيمات في قطاع غزة و١٩ مخيماً في الضفة الغربية، بينما يعيش نصفهم الآخر في المدن والقرى الفلسطينية خارج المخيمات الفلسطينية.

وعرفت هيئة الأمم المتحدة اللاجئ الفلسطيني بأنه ذلك الشخص الذي كان يقطن فلسطين، و كنتيجة للصراع فقد منزله، أو وسيلة عيشه بسبب الحرب وتقسيم فلسطين. وقد باشرت أعمال الأنروا بشكل منظم أعمالها منذ بداية الخمسينات، وما زالت حتى هذا التاريخ، وتعمل على تقديم خدمات رئيسية عدة للاجئين الفلسطينيين، مثل نفقات التعليم والتي تستهلك ٦٠٪ من مجموع موازنة نفقات الأنروا في مناطق السلطة الفلسطينية، ونفقات الصحة، والتي تستهلك ٣٣٪ من مجموع نفقات الموازنة، ونفقات الخدمات الاجتماعية والسكن، والتي تستهلك ٧٪ من مجموع نفقات الموازنة، وخدمات أخرى. ويتم ذلك من خلال موازنة مستقلة تعد سنوياً، ويتم تقدير النفقات كل سنتين معاً. وتبدأ السنة المالية موازنة الأنروا في ١٧/٦ وتنتهي في ٦/٣١.

ويتم تمويل الأنروا من مساعدات مباشرة من الدول المانحة ضمن موازنة مستقلة تتبع موازنة هيئة الأمم المتحدة. ومن الدول الرئيسة التي تتولى تقديم الدعم المالي الولايات المتحدة، والسوق الأوروبية، واليابان، والسويد، والنرويج، وهولندا، وكندا، والدنمارك، وألمانيا، وال السعودية، وبريطانيا، مرتبة حسب قيمة مساهمتها. وتشغل منظمة الأنروا حوالي ٢١,٠٠٠ فلسطيني في برامجها في الدول الخصيفة للاجئين، يعمل منهم حوالي عشرة ألف موظف في برامجها في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة في سنة ٢٠٠٠، ويعمل ٧١٪ منهم في قطاع التعليم و١٦٪ في قطاع الصحة، والباقي في قطاع الإغاثة وأنشطة أخرى (UNRWA, 2000).

وبلغت موازنة الأنروا في المناطق الفلسطينية حوالي ١٨ مليون دولار في سنة ١٩٧٢، وارتفعت إلى حوالي ٥٠ مليون دولار سنة ١٩٨٠، ثم وصلت إلى ٨٥ مليون دولار في سنة ١٩٨٨، بينما وصلت في السنتين الماليتين ٢٠٠١-٢٠٠٢ حوالي ٣١٢ مليون دولار موازنة الأنروا في قطاع غزة حوالي ضعف موازنتها في الضفة الغربية، وذلك لارتفاع عدد اللاجئين في قطاع غزة عنه في الضفة الغربية.

الجدول رقم ٦٠

الموازنة السنوية لمنظمة الأونروا في فلسطين من سنة ١٩٧٢ - ٢٠٠١ بالمليون دولار

السنة	الضفة الغربية	غزة	المجموع
١٩٧٢	٨	١٠	١٨
١٩٧٦	١٦	٢١	٣٧
١٩٨٠	٢٣	٢٩	٥٢
١٩٨٤	٢٧	٣٨	٦٥
١٩٨٨	٣٤	٥١	٨٥
١٩٩١-١٩٩٠	٨٢	١١٣	١٩٥
١٩٩٣-١٩٩٢	٩٣	١٢٥	٢١٨
١٩٩٧-١٩٩٦			٢٠٨
١٩٩٩-١٩٩٨	١١٠	٢٠٢	٣١٢
٢٠٠١-٢٠٠٠			٣٠٦

المصدر: التقارير السنوية لمنظمة الأونروا ١٩٩٠ - ٢٠٠٠ و (Sabri, 1994) وتقارير غير منشورة.

واختلفت أهمية الأنشطة التي تقدمها الأونروا لللاجئين في فلسطين من فترة لأخرى، حيث كان تركيز الأونروا في بداية نشأتها على جانب الإغاثة والعمل الاجتماعي كما يلاحظ في الجدول رقم ٦١، الذي يوضح أن موازنة الإغاثة والخدمات الاجتماعية شكلت البند الأول في موازنتها، ثم تراجع ذلك ليصبح بند التعليم هو أهم الأنشطة التي تقدمها لللاجئين الفلسطينيين، وأصبح يشكل ما يزيد على نصف موازنتها حتى هذا التاريخ، في حين بقيت موازنة الصحة في معدلاتها نفسها طوال الفترة، حيث تراوحت ما بين ١٥٪ و٢٦٪ من مجموع موازنة الأونروا.

الجدول رقم ٦١

توزيع موازنة الوكالة حسب أنشطتها من سنة ١٩٧٢ - ٢٠٠١

السنة	التعليم	الصحة	الاجتماعي	إدارية وأخرى
١٩٧٢	%٤٤	%١٥	%٤٠	%١
١٩٧٦	%٤٥	%١٣	%٤٠	%٢
١٩٨٠	%٥٢	%٢٢	%٢٤	%٢
١٩٨٨	%٦٠	%٢٦	%١١	%٣
١٩٩٣-١٩٩٢	%٤٨	٣٢	%١١	%٨
١٩٩٩-١٩٩٨	%٥٠	%٢٢	%١٥	%١٣
٢٠٠١-٢٠٠٠	%٥٠	%١٨	%١١	%٢١

المصدر: التقارير السنوية لمنظمة الأනروا ١٩٩٠ - ٢٠٠٠ و (Sabri, 1994) وتقارير غير منشورة.

وتتنوع الأنشطة التعليمية المقدمة من الأනروا لتشمل كلاً من التعليم الأساسي والتعليم المهني، وبعض مراكز التعليم العالي، حيث يبلغ عدد الطلبة في مدارس الأනروا حوالي ١٦٩,٤٢٤ طالباً ينتظرون في ١٦٨ مدرسة في قطاع غزة، و٥٣,٨٣٤ طالباً ينتظرون في ٩٦ مدرسة في الضفة الغربية. وهناك مراكز تدريب المعلمين في رام الله وغزة، ومركز التعليم المهني في قلنديا. وتعمل، كذلك، الأනروا على تقديم منح لتمويل الدراسة لعدد من الطلبة داخل فلسطين وخارجها. ولا تقدم الأනروا خدمات التعليم للمرحلة الثانوية، وإن كانت تقدم دعماً لتعليم الطلبة اللاجئين والذين يتقاضون تعليمهم في المدارس الحكومية. وتبليغ قيمة موازنة التعليم للأනروا ما يوازي ٣٨٪ من موازنة التعليم في السلطة الفلسطينية.

أما بالنسبة للخدمات الصحية، فتتركز على الصحة الوقائية، وفي إدارة مراكز صحية لتقييم العلاج في العيادات المنتشرة في المخيمات، وعيادات عامة وأسنان ومخبرات. ويبلغ مجموع العيادات بتخصصاتها كافة حوالي ٢٠٠ عيادة في الضفة الغربية وغزة، عملت على تقديم ٣,٣ مليون معالجة في سنة ٢٠٠٠. وهناك برامج التطعيم التي توفرها للأطفال الفلسطينيين، وبرنامج الصحة المدرسية، وبرامج رعاية الأمومة والطفولة. ولا يوجد مستشفيات تديرها الأනروا باستثناء مستشفى في قلقيلية، لكنها تعمل على استئجار أسرة في المستشفيات الأخرى المملوكة للمنظمات غير الهادفة للربح. وتصل موازنة الصحة الخاصة بالأනروا إلى ما يوازي ثلث موازنة الصحة في السلطة الفلسطينية.

وتقسم الموازنة الاجتماعية للوكالة إلى جزأين يتعلّق الأول بجانب الإغاثة، حيث يخصص ٧٠٪ من موازنة الإغاثة لتوزيع الغذاء، و٢٠٪ لتحسين المساكن، و٧٪ للمساعدة النقدية. أما بالنسبة للجزء الثاني، فيتعلّق بدعم برامج اجتماعية تخص المرأة والمعوقين ونواحي الشباب وتحفيظ العوز الشديد، وهي التي تشكل ٥٠٪ من مجموع موازنة الأنروا الاجتماعية. وتخصص معظم الموازنة الاجتماعية لشراء الأغذية لغرض توزيعها، وللمنحة والمساعدات النقدية، حيث يشكّلان ٨٠٪ من مجموع الموازنة، وهناك ١٥٪ لرواتب العاملين في دوائر النشاط الاجتماعي والإغاثة.

وعلاوة على أنشطة الخدمات الرئيسة، هناك برنامج لتوليد الدخل للمساعدة في توفير فرص مدرة للدخل للعائلات اللاجئة، وتحسين نوعية الحياة لنظمي الأعمال واستدامة فرص عملهم. وعلى الرغم من أن البرنامج ما زال محدوداً، فإنه بلغ ١٠,٨٧٣ قرضاً، ويبلغ القيمة في سنة ١٩٩٩-٢٠٠٠ حوالي عشرة ملايين دولار. ويعرض الجدول رقم ٦٢ نوع البرامج وعدد المستفيدين من برامج توليد الدخل الممولة من موازنة الأنروا والقيمة المخصصة لهذه القروض.

الجدول رقم ٦٢

قيمة وعدد المستفيدين وأنواع برامج توليد الدخل الممولة من موازنة الأنروا (١٩٩٥-٢٠٠٠)

المشاريع	عدد المستفيدين	القيمة
قروض مشاريع صغيرة	٣٠٠	٠,٣
تدريب منظمي مشاريع صغيرة	١,٩٥٠	
قروض ائتمانية لمشاريع صغرى	٥,٨٧٠	٨,٢
قروض برنامج التسليف التضامني	٣,٦٠٠	٢,٨
مشاريع صغرى		٢,٠
المجموع		١٣,٣

المصدر: التقرير السنوي لمنظمة الأنروا لسنة ٢٠٠٠

ويخصص ٨٠٪ من القروض لقطاع غزة، ويبلغت نسبة استرداد القروض حوالي ٩٥٪ خلال فترة البرنامج. وتشمل القروض تمويل مشاريع صغيرة ومشاريع ومبادرات فردية أخرى. وتتراوح قيمة القروض المنوحة ما بين ٣,٠٠٠ دولار و٧٠,٠٠٠ دولار. وتعدد أهداف برامج الاقتراض، حيث يختص برنامج التسليف الجماعي التضامني للمرأة اللاجئة، وهو من أقدم البرامج، حيث بدأ العمل به في سنة ١٩٩٤، ويعمل لدعم توفير

فرص عمل للنساء، ويقدم القروض ضمن مجموعات تضم من أربع إلى عشر نساء، وذلك بهدف الحصول على ضمادات جماعية. وقد قدم البرنامج قروضاً لـ ٢,٩١٦ امرأة لدعم رأس المال العامل للمشاريع النسوية.

القطاع الأهلي

يعد القطاع الأهلي على تقديم خدمات عامة أو خاصة من خلال مؤسسات عامة لا تهدف للربح، بل تهدف لخدمة الصالح العام أو جزء منه، أو لغرض تنظيم مهنة أو نقابة. ويعمل القطاع الأهلي ضمن القوانين ذات العلاقة مثل القوانين الحكومية وأنظمتها الخاصة التي تستند إليها في عملية تأسيسها، حيث تعمل لتحقيق الأهداف المقررة في طلب التأسيس. وبعد القطاع الأهلي في فلسطين من أقدم القطاعات العاملة ضمن الاقتصاد الفلسطيني، حيث تم تنظيمه منذ العهد العثماني في القانون الصادر سنة ١٣٢٧ هجرية، واستمر خلال فترة الانتداب البريطاني، ومن ثم تم تنظيمه في الضفة الغربية مرة أخرى بالقرار رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ الصادر عن الحكومة الأردنية. ومع قيود السلطة الفلسطينية، وزيادة حجم وعدد هذه الجمعيات، وزيادة نفقاتها وأنشطتها، عملت على إعادة النظر في القوانين السائدة، وأصدرت القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ للعمل على تنظيم أنشطته، ودعت المؤسسات ذات العلاقة للتكيف مع القانون الجديد.

وتعمل هذه المنظمات وفق القوانين ذات العلاقة ووفق أنظمتها الداخلية والتعليمات التي تعتمدها جمعياتها العمومية، وتديرها فئات نخبوية من المجتمع الفلسطيني وتعمل بصفة تطوعية، وتنتجها مجموعات مهتمة من فئات المجتمع الفلسطيني التي تتنسب لهذه المؤسسات لتشكل مجالس إدارية يفترض انتخابها بصورة سنوية من جمعيات عمومية، ويضم هذه القطاع جمعيات أجنبية وفلسطينية.

التعريف بالقطاع الأهلي

يضم القطاع الأهلي كلاً من الجمعيات الأهلية والمنظمات غير الهادفة للربح والغرف التجارية والزراعية والصناعية المحلية والمركزية، والنقابات المهنية مثل نقابة الصيادلة، ونقابة الأطباء، ونقابة المهندسين، وجمعيات المحاسبين القانونيين، وجمعيات المهندسين الزراعية، والجمعيات الخيرية، والمنظمات العاملة في التعليم، والمنظمات العاملة في الصحة، والمنظمات واللحان التنموية مثل اتحاد لجان العمل الزراعي، ولحان الإغاثة الزراعية الفلسطينية، والاتحاد التعاوني الزراعي، والمؤسسات العاملة في التدريب وتطوير الموارد البشرية، والمنظمات البحثية والتدريبية والعاملة في دعم المجتمع المدني، والجامعات، ومؤسسات التعليم العالي، والمستشفيات والعيادات والمراكم الطبية.

ويبلغ عدد المؤسسات غير الهدافة للربح ٩٧٦ مؤسسة تعمل على تشغيل ٨٣٩٣ عاملاً، وتبلغ تعويضات العاملين في قطاع الخدمات غير الهدافة للربح حوالي ٥٢ مليون دولار، وقيمة الإنتاج حوالي ٣٦١ مليون دولار، والقيمة المضافة بقيمة ٢٢٠ مليون دولار كما هي في سنة ١٩٩٩ (الإحصاء الفلسطيني، الخدمات ١٩٩٩). ويعمل القطاع الأهلي بموازنة تراوحت بين ٦٠ و٨٠ مليون دولار سنوياً، وهي أقل من نصف موازنة الحكم المحلي، ولا تزيد على ٧٪ من موازنة الحكومة المركزية.

ويمكن تصنيف القطاع الأهلي في فلسطين في ست مجموعات رئيسة، كما يبين الجدول رقم ٦٢، حيث يحتوي ملخص لأنشطة الهيئات غير الهدافة للربح في فلسطين، ونسبة كل منها من مجموع الأنشطة الممارسة في كل من القطاع الحكومي والمحلي والخاص. وهذه المجموعات هي التعليم، والصحة، والرفاه الاجتماعي، والبحوث، والتربية، وحقوق الإنسان، والمرأة، والاتحادات العمالية والمهنية.

ويعمل هذا القطاع الآن وفقاً لقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، والذي نصت المادة الأولى منه على حق الفلسطينيين في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية وفقاً لأحكام القانون. وعرف النشاط الأهلي بأنه أية خدمة أو نشاط اجتماعي أو اقتصادي أو ثقافي أو تنموي أو غيره يقدم طوعاً، ومن شأنه تحسين المواطنين اجتماعياً أو صحياً أو مهنياً أو مادياً أو روحياً أو فنياً أو رياضياً أو ثقافياً أو تربوياً (المجلس التشريعي، القوانين، ٢٠٠٠).

الجدول رقم ٦٣

الأنشطة الرئيسية للعمل الأهلي ونسبة مساحتها من مجموع الأنشطة بما فيها الحكومة والخاصة

النسبة	الأنشطة	القطاع
%٩٠	الجامعات	التعليم
%٥٠	رياض الأطفال	
%٥	التعليم المهني	
%٥	التعليم الأساسي	
%٣٠	المستشفيات	الصحة
%٤٠	مراكز صحية وعيادات	
%٥	مخابر	
%١٠٠	جمعيات خيرية	
%١٠٠	جمعيات إحسان وأيتام	العمل الاجتماعي
%١٠٠	جمعيات معوقين	
%٨٠	أنشطة ثقافية ورياضية	
%٥٠	التدريب	
%٩٠	بحوث	البحوث والتدريب
%١٠٠	حقوق الإنسان تنظيمات نسوية	
	والمرأة	
%١٠٠	حقوق إنسان	
%١٠٠	الغرف التجارية	الاتحادات
%١٠٠	نقابات عمالية	
%١٠٠	اتحادات مهنية	

المصدر: المؤلف

وتوجد بجانب المنظمات الفلسطينية الوطنية العديد من المنظمات الأجنبية التي تمارس نشاطها في مناطق السلطة الفلسطينية، ويتوارد عليها التسجيل بصفتها منظمة أجنبية حسب نص المادة ٣٤ من القانون نفسه. وتعمل بعض المؤسسات الأجنبية منذ عشرات السنين، مثل مؤسسة أثيرا المهمة بالنشاط الزراعي، ومؤسسة الأمديست المهمة بالنشاط

التعليمي، ومؤسسة خدمات الإغاثة الكاثوليكية المهمة بالخدمات الصحية، ومؤسسة كارياس، ومؤسسة كير الدولية، ومؤسسة إنقاذ الطفل.

وتنتظم المنشآت غير الهدافة للربح في واحد من خمسة اتحادات وتجمعات، مثل الاتحاد العام للجمعيات الخيرية، والذي يضم مئات الجمعيات العاملة في النشاط الاجتماعي بصورة رئيسة، وهو أقدم الاتحادات. وهناك شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية والتي تضم منظمات أسس معظمها في التسعينيات. ويوجد اتحاد المنظمات الأهلية الفلسطينية، واتحاد المنظمات غير الحكومية، ويضم جمعيات تعمل في قطاع غزة. كما توجد هيئة مفوضين تضم جمعيات خيرية تعمل في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

وتعمل هذه المؤسسات بتمويل من مساعدات خارجية، ومن مصادر محلية محدودة. وقد لعبت هذه المؤسسات دوراً مهماً خلال فترة الاحتلال، وخاصة خلال فترة الانتفاضة الأولى في أواخر الثمانينيات، واستمرت في تلقي الدعم العربي منذ سنة ١٩٧٦ وحتى قيام السلطة الفلسطينية. وتراوحت المساعدات بين ٣٣ مليون دولار في سنة ١٩٧٨ و١١٨ مليون دولار لسنة ١٩٨٢. وكانت هناك مساعدات سنوية تقدمها مؤسسات دولية أخرى تصل إلى ١٤ مليون دولار للفترة نفسها (Sabri, 1994, and UNCTAD, 1989). ومنذ تسلم السلطة الفلسطينية، استمرت عملية تمويل القطاع الأهلي، وربما مع تغير بعض مصادر التمويل. وبلغ مجموع الدعم المقدم للمؤسسات الأهلية خلال الفترة من سنة ١٩٩٤ وحتى ١٩٩٨ ما مجموعه ٢٤٦ مليون دولار، موزعة على أنشطة مختلفة (MOPIC'S, 1998)، وبمعدل ستين مليون دولار سنوياً. وتواجه هذه المساعدات انتقادات من جهات عدّة لكونها تناقض السلطة المركزية، وتحصل على أموال يفضل البعض تحويلها مباشرة للسلطة الفلسطينية. كما أن هناك انتقادات لكفاءة عملها، وأنها تتركز في مناطق جغرافية دون سواها، كما أن بعض هذه الأموال يذهب لتمويل حاجات ربما لا تكون ذات أولوية قصوى مقارنة بحاجات أخرى (Hanafi, 1999).

وتنشط المؤسسات الأهلية بالدرجة الأولى في مجالات عدّة، أهمها الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية. وهناك مراكز البحث الجتمعي وحقوق الإنسان، وغيرها، كما يوجد حوالي ٢٥ مركز تدريب تموي يعمل على عقد دورات تدريبية وتعليم مستمر من خلال مؤسسات مستقلة، أو مراكز تابعة لمنظمات غير هادفة للربح (مشروع التنمية التعاونية، ١٩٩٤). وهناك مراكز دراسات متخصصة في المياه والبيئة والمجتمع والديمقراطية والطفولة وغيرها من المواضيع ذات العلاقة بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

ولم يسجل هذا القطاع انخفاضاً في أنشطته منذ قيام السلطة الفلسطينية كما كان متوقعاً، بل على العكس ازداد عددها، حيث نجد الآن أن ثلث عدد المنظمات غير الهدافة للربح تأسس بعد قيام السلطة الفلسطينية (المالكي وأخرون، ٢٠٠١). وتم تنفيذ مشروع

لدعم هذه المنظمات، أدارته مؤسسة التعاون بتمويل من البنك الدولي وال سعودية وإيطاليا، وصلت قيمتها إلى حوالي ١٥ مليون دولار في سنة ١٩٩٩.

ويمكن تصنيف موازنة الجمعيات غير الهدافة للربح السنوية حسب قيمتها إلى ثلاثة مجموعات. فهناك الجمعيات صغيرة الحجم، وهي في معظمها جمعيات خيرية تتراوح نفقاتها السنوية بين عشرة آلاف ومائة ألف دولار. وهناك منظمات متخصصة الحجم تتراوح نفقاتها السنوية بين مائة ألف و مليون دولار، وهي المؤسسات المتخصصة في حقوق الإنسان والبيئة والبحوث. فعلى سبيل المثال بلغت مجموع النفقات السنوية للمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان حوالي ٨٢١,٠٠٠ دولار، والنفقات السنوية لمركز مفتاح حوالي نصف مليون دولار لسنة ١٩٩٩. وهناك المنظمات التي تتراوح نفقاتها السنوية بين مليون وثمانمائة ملايين دولار أو أكثر، مثل تلك العاملة في قطاع التعليم العالي أو القطاع الصحي.

ونظراً لاتساع أنشطة هذه المنظمات، فسيقتصر الحديث في هذا الجزء عن ثلاثة أنشطة رئيسية، تقوم بها المنظمات غير الهدافة للربح ضمن الاقتصاد الفلسطيني، وهي نشاط التعليم العالي، والنشاط الصحي، والنشاط الاجتماعي. وهي الأنشطة التي تمثل أغلبية نشاطات هذا القطاع. وبالنسبة لنشاط التعليم الجامعي يمكن القول أنه يكاد يشكل القطاع الوحيد العامل في هذا الحقل، باستثناء وجود أول جامعة خاصة في جنين، وبعض الكليات التربوية الحكومية والتابعة للأئروا.

قطاع التعليم العالي الأهلي: تأخذ معظم الجامعات الفلسطينية شكل المنشآت غير الهدافة للربح، أو ما تعرف بالمؤسسات العامة باستثناء جامعة القدس المفتوحة، وهي جامعة حكومية تضم ٢١ ألف طالب وطالبة، وكلية التربية في غزة، وكليات العلوم التربوية التابعة للوكلالة. في حين نجد أن باقي الجامعات الفلسطينية تأخذ شكل المنظمات غير الهدافة للربح، وهي جميعها منشآت عامة تحصل على دعم حكومي بصورة جزئية، وإن كان بطريقة غير منتظمة. وتتولى إدارتها مجالس أكاديمية تعمل تحت إشراف مجالس أمناء، يتم تعينهم في معظم الحالات بقرار من رئيس السلطة الفلسطينية. ويبلغ عدد الجامعات الفلسطينية العامة ثانوي جامعات تضم حوالي ثمانية وثلاثين ألف طالب، كما هو موضح في الجدول رقم ٦٤، ويعمل بها ١٦٠٠ مدرس من التخصصات كافة ضمن ٤١ كلية تشمل كليات الطب، والهندسة، والصيدلة، والزراعة، والتكنولوجيا، والعلوم، والأداب، والتجارة، والتربية، والإعلام. وتقدم عشرات التخصصات في درجتي البكالوريوس والماجستير.

وعلى الرغم من أن الجامعات الفلسطينية كافة مؤسسات عامة، فإن أيّاً منها لم يقم بنشر ميزانيتها وحساب إيراداتها ونفقاتها منذ نشأتها، على الرغم من أن ذلك متطلب حسب القانون، سواء أكان قانون الجمعيات الخيرية رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦، أم قانون الجمعيات العثمانية لسنة ١٣٢٧ هجري، أم القانون الفلسطيني رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ بشأن الجمعيات

الخيرية والهيئات الأهلية. وهناك العديد من المخالفات القانونية في شكل العلاقة بين مجالس الأمانة والجمعيات العمومية التي يفترض أن تشكل المظلات القانونية لوجودها، وطريقة تشكيل مجالس إدارتها أو أمانتها.

جدول رقم ٦٤

الجامعات الفلسطينية التي تأخذ شكل المنشآت غير الهدافة للربح في فلسطين سنة ٢٠٠٠

الجامعة	عدد الطلبة	عدد المدرسين	عدد الكليات
الجامعة الإسلامية	٩٥٢٩	٣٢٧	٨
جامعة الأزهر بغزة	٨٥٣٢	٢٨٢	٩
جامعة النجاح الوطنية	٧٢٢٥	٣٢٥	١١
جامعة بيرزيت	٤٨٧٧	٢٠٥	٥
جامعة القدس	٤٧١٨	٢٨٢	٨
جامعة الخليل	٢٦٢٩	٩٠	٥
جامعة بيت لحم	٢١٢٧	١٢٥	٦
البولитеكnic فلسطين	٩٨٧	٥٤	١

المصدر: دليل التعليم العالي الفلسطيني، ٢٠٠٠

ومن أهم المشاكل التي تواجه الجامعات غير الهدافة للربح، عدم وجود مصادر تمويل مستمرة لضمان تقديم خدماتها التعليمية بأسعار مدرومة. وتعمل هذه المؤسسات على الحصول على موارناتها التطويرية من خلال مساعدات ومنح مقدمة من أفراد ومؤسسات ودول عربية وأجنبية، خاصة في ما يتعلق بتمويل بناء المباني وشراء الأجهزة، في حين تعتمد في تمويل موازناتها التشغيلية بالدرجة الأولى على رسوم الطلبة التي تغطي $\%60$ من مجموع النفقات التشغيلية، حيث بلغ مجموع الأقساط المحصلة للعام الدراسي ١٩٩٧ - ١٩٩٨ حوالي ٢٧ مليون دولار، وتغطي باقي نفقاتها التشغيلية التي تصل إلى ١٨ مليون دولار من خلال مساعدات غير منتظمة من السلطة الفلسطينية وجهات مانحة أخرى (World Bank, 1999). كما تحصل الجامعات على منح مخصصة لشاريع أبحاث أو لغرض تمويل خدمات مجتمعية أو تربوية معينة. وتقدم هذه المؤسسات، بالإضافة إلى التعليم الجامعي لكل من مرحلة البكالوريوس والماجستير، كلاً من أنشطة التدريب وخدمات مجتمعية واستشارات للبيئة المحلية، علاوة على إعداد الأبحاث العلمية المتخصصة ونشرها.

المنشآت الصحية: تعد المنشآت الصحية مثل المستشفيات والعيادات والمخبرات العاملة في فلسطين منشآت غير هادفة للربح مثل مستشفى المقاصد الخيرية، ومستشفى اوغستا فكتوريا في القدس، ومستشفى الاتحاد النسائي والإنجيلي في نابلس، ومستشفى الأهلي في غزة، وعيادات اللجان الصحية ولجان الزكاة ومختبراتها. وهي مؤسسات تقدم خدمات صحية بأسعار مدعومة بما يعادل المساعدات التي تأتي لهذه المؤسسات. وتحصل هذه المؤسسات على معونات سنوية من تبرعات غير منتظمة، وذلك لسد العجز الناتج عن تقديم الخدمات الصحية بأقل من تكلفتها. وتضم المنشآت الصحية العاملة في السلطة الفلسطينية ثلاث مجموعات، هي المؤسسات المالكة لمستشفيات، ومجموعات متخصصة بالعمل الصحي مثل الهلال الأحمر ولجان الزكاة الصحية ولجان الإغاثة الصحية، وجمعيات أخرى خيرية تكون الخدمات الصحية جزءاً من خدماتها المتعددة. ويظهر الجدول رقم ٦٥ حصة المنشآت غير الهدافة للربح في قطاع المستشفيات مقارنة بمساهمة القطاعات الأخرى.

جدول رقم ٦٥

مساهمة المنظمات غير الهدافة للربح في قطاع المستشفيات الفلسطيني

نسبة عدد الأسرة	عدد المستشفيات	
%٣٠	٢٠	المنظمات غير الهدافة للربح
%٩	٧	القطاع الخاص
%٥٨	١٤	الحكومة
%٣	٢	الأئروا

المصدر: بناء على (World Bank, 1999a)

نشاط الخدمات الاجتماعية: ارتبط النشاط الأهلي والمنظمات غير الهدافة للربح بالعمل الاجتماعي والجمعيات الخيرية، التي تعمل في مجال جمعيات الإحسان والأيتام ورعاية المسنين ومؤسسات رعاية المعوقين. ويبلغ عدد هذه الجمعيات حوالي ٣٧٤ جمعية كما هو موضح في الجدول رقم ٦٦. ويعمل معظمها ضمن موازنة محدودة، لا تتجاوز نفقاتها السنوية مائة ألف دولار.

جدول رقم ٦٦

توزيع المؤسسات غير الهدافة للربح العاملة في القطاع الاجتماعي في فلسطين حسب النشاط الرئيسي

الصنف الغربي	غزة	المجموع	
٥٧	٧	٦٤	جمعيات خيرية
٨	١	٩	مؤسسات تمويلية
١٢	٦	١٨	مؤسسات إعادة تأهيل
١٤٩	١٨	١٦٩	جمعيات الإحسان
٤٣	١٥	٥٨	مؤسسات لرعاية المعوقين
٥	١	٦	جمعيات أيتام
١٦	١	١٧	رعاية مسنين
٢٢	١١	٣٣	جمعيات أخرى

المصدر: هلال ومالكي، ١٩٩٧

وتأتي مصادر الإيرادات الخاصة بهذه الجمعيات من التبرعات والمنحة بالدرجة الأولى، تليها إيرادات المشاريع المملوكة للجمعيات وإيجارات العقارات، ورسوم العضوية، وعائدات الزكاة، وعائدات أخرى. ويتم إنفاق هذه الإيرادات على المساعدات النقدية والعينية التي تصرف للمستفيدين، وعلى تشغيل البرامج الخيرية ورواتب العاملين في هذه المؤسسات. فعلى سبيل المثال، كانت نسبة التبرعات لجمعية إنعاش الأسرة ما يزيد على نصف إيراداتها. ويورد الجدول رقم ٦٧ الميزانية العمومية لجمعية إنعاش الأسرة بصفتها جمعية خيرية.

جدول رقم ٦٧

الميزانية العمومية لجمعية إنعاش الأسرة لسنة ١٩٩٩

المطلوبات	%	الأصول	%
المطلوبات الجارية	٦%	نقد	٢%
قروض ومنح	٦%	موجودات أخرى	١١%
الرصيد المتوفّر	٨٨%	أبنية وأثاث	٨٧%
مليون دولار (المجموع)	٦,٥	مليون دولار (المجموع)	٦,٥

المصدر: الحسابات الختامية لجمعية إنعاش الأسرة لسنة ١٩٩٩

مشاكل المنظمات غير الهدافة للربح

تواجه المنشآت غير الهدافة للربح في فلسطين مشاكل عدّة، تتعلق بارتباطها بالأفراد المؤسسين، وعدم ديمومتها لحظة ترك الإدارة المؤسسة لتلك المنشآت. ثم هناك مشكلة التمويل المستقل والمستمر. فمعظم هذه المنشآت يمولها مصدراً رئيسيّاً هما رسوم الخدمات المقدمة، وهبات من مصادر أجنبية، في حين يكون التمويل الذاتي محدوداً جداً، وبشكل لا يذكر. وهناك تمويل غير منتظم يأتي من الموارنة العامة للسلطة الفلسطينية، خاصة في ما يتعلق بتمويل جزئي للجمعيات الخيرية والجامعات. ولم تفلح هذه المؤسسات بتطوير مصادر تمويل ذاتية مستدامة مثل الوقفيات وغيرها.

وبيّنت بعض الدراسات أنه على الرغم من إقبال المواطنين على الانسجام لعضوية الجمعيات غير الهدافة للربح، فإن هناك ضعفاً في مضمون العلاقة، ولا توجد عضوية فاعلة بصورة عامة ضمن هذه المنظمات، علاوة على وجود ضعف عام للعلاقة بينها وبين السلطة الفلسطينية، مع وجود عدم وضوح في سياسة السلطة الفلسطينية تجاه القطاع الأهلي. وكذلك هناك ضعف في العلاقة بين هذا القطاع ومؤسسات الحكم المحلي. وهناك جمعيات أسسها قياديون سياسيون انتقلوا من العمل السياسي إلى العمل التطوعي من خلال تأسيس منظمات غير هادفة للربح (المالكي وأخرون، ٢٠٠١)، علاوة على عدم ديمقراطية هذه المؤسسات مقارنة بفلسفتها، وصفتها كمؤسسات أهلية تطوعية تخدم الصالح العام أو جزءاً منه، وعدم وضوح علاقاتها الهيكلية مع جمعياتها العمومية وأعضائها العاملين والمتسبّبين، وينطبق ذلك على القطاع النقابي والمهني. فعلى سبيل المثال، فإن الغرف التجارية، وهي تنظيمات مهنية عريقة مثل غرفة تجارة القدس التي يرجع تأسيسها إلى سنة ١٩٣٦، وغرفة تجارة بيت لحم التي يرجع تأسيسها إلى ١٩٥٢، لم يجر بهما

انتخابات منذ سنة ١٩٦٥، في حين أجريت آخر انتخابات لبعض الغرف التجارية الأخرى في سنة ١٩٩٠ (غرف التجارة والصناعة، ١٩٩٣: ٧٥-٥٢). ويمتد ذلك إلى العديد من الاتحادات والنقابات المهنية والجمعيات الخيرية.



الباب الرابع

قطاع الأعمال الحكومي

تمهيد

من الصعب تحديد أو تعريف قطاع الأعمال الحكومي أو ما يعرف بالقطاع العام الهدف للربح في فلسطين، حيث لا يوجد قانون خاص بالشركات العامة، ولا توجد جهة موحدة تشرف على هذه العمليات. وسنعمل على عرض التجارب التي تمت خلال فترة السنوات الخمس الماضية، لنصل بعد ذلك لعرض أهم مؤسسات القطاع العام الفلسطيني، وخصائصها القانونية والمالية والإدارية، وسنختتم الفصل الثاني عشر والأخير في هذا الكتاب بخلاصة، وخاتمة، وتحصيات، تتعلق بموضوع القطاع العام في فلسطين.

الفصل العاشر

سياسة قطاع الأعمال الحكومية

من النظر إلى السياسات التي أتبعتها السلطة الفلسطينية نجد هناك عدم وضوح في السياسة المتعلقة بالقطاع العام الهدف للربح في فلسطين، وفي فلسفة ملكية الدولة للأنشطة الاقتصادية. ولتوضيح هذه السياسة والخروج بنتيجة منها، سنوجز أهم تلك السياسات الخاصة بالقطاع العام في هذا الفصل. وسيتضمن ذلك السياسات الخاصة بكل من تجارب الشخصية وتجارب تأسيس قطاع عام هادف للربح، أو تجاه التعامل مع مؤسسات شبه حكومية كانت قائمة قبل قيوم السلطة الفلسطينية.

التجارب المختلفة لسياسات القطاع العام

أولاً: تجربة شخصية قطاع الاتصالات الثابتة: قامت السلطة الفلسطينية بمنح رخصة استعمال واستثمار وتشغيل المعدات والمعدات كافة الخاصة بشبكة الاتصالات في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ ١٥ تشرين الثاني ١٩٩٦ إلى شركة جديدة شكلت لهذه الغاية، سميت بشركة الاتصالات الفلسطينية العامة المساهمة المحدودة. وتم ذلك بناء على اتفاقية نقلت بموجبها أصول الهواتف الفلسطينية كافة، بما فيها من المقادس، والتمديدات الهوائية، والكوايل الأرضية، والمباني، والأثاث وغيرها من الأصول المتعلقة بالهاتف إلى الشركة الجديدة. والشركة الجديدة شركة مساهمة عامة مملوكة لمئات المساهمين، اقتصرت مساهمة السلطة الفلسطينية فيها على ٨٪ من مجموع رأس المال. وقد منحت الاتفاقية الشركة الجديدة امتيازاً يخص أنشطة الهاتف الثابتة، وترخيصاً لمدة عشرين عاماً اعتباراً من ١٥ تشرين الثاني ١٩٩٦، وقابلة للتجديد. وتتمتع الشركة وفقاً للاتفاقية بالصلاحية منفردة من تاريخ ١٥ تشرين الثاني ١٩٩٦ ولدعة عشر سنوات (شركة الاتصالات، التقرير السنوي، ٢٠٠٠).

وقد تم تحويل الأصول التي كانت قائمة وتعمل ضمن وزارة الاتصالات إلى الشركة مقابل تعويض قدره ٣٠ مليون دولار، إضافة إلى حصول السلطة الفلسطينية مقابل منحها الامتياز على رسوم سنوية من شركة الاتصالات الفلسطينية حددت بسبعة بالمائة من مجموع الإيرادات السنوية. وسجلت شركة الاتصالات الفلسطينية المساهمة العامة المحدودة، ومقرها الرئيسي في مدينة نابلس، لدى مراقب الشركات في فلسطين بتاريخ ٢٨ آب ١٩٩٥ تحت رقم ٥٦٣٢٠١٠٢٩، وباشرت أعمالها بتاريخ ١ كانون الثاني ١٩٩٧. وتعمل الشركة الآن بموجب قانون الاتصالات رقم (٣) لسنة ١٩٩٦ الصادر عن السلطة الوطنية الفلسطينية، ويرأسها مدفوع قدره أربعون مليون دينار أردني.

ويمكن تسجيل الملاحظات التالية على عملية الخخصة هذه:

١. لم تصدر هذه العملية عن مجلس الوزراء الفلسطيني أو بعد توصية الوزير المختص.
٢. لم يتم عرض شروط عملية الخخصة على المجلس التشريعي ولم يعلم بها، إلا بعد أن باشرت الشركة العمل الفعلي.
٣. إن عملية الخخصة تمت دون استدراج عطاءات محلية أو عربية أو دولية، أو إتباع الطرق المتعارف عليها والمقبولة عموماً في مثل هذه الحالات، حيث تم ذلك فقط من خلال مفاوضات بين مكتب الرئيس ومجلس إدارة الشركة التي أرسى عليها العطاء.
٤. إن رأس المال الشركة التي أحيل إليها قطاع الاتصالات تقل عن قيمة الأصول المملوكة لوزارة الاتصالات في حينه حسب تقديرات البنك الدولي.
٥. إن فترة الامتياز الممنوحة تعد فتره طويلة، خاصة أن الشركة حصلت على قطاع عامل ويحقق أرباحاً ومنذ السنة الأولى، كما أوضحت الحسابات الختامية للشركة.
٦. إن الشركة لم تقم بدفع رسوم مقابل حصولها على الامتياز، وهي تقتصر على دفع نسبة ٧٪ من إيرادات الشركة.
٧. هناك مشكلة تحديد أسعار الخدمات، فعلى الرغم من وجود شرط أن الأسعار تتم تحت رقابة وزارة الاتصالات فإنه لا يوجد آلية لطريقة الرقابة، ولا يوجد تحديد لهامش الربح المسموح تحقيقه أو الوصول إليه عند تحديد أسعار الخدمات الهاتفية للمواطنين، والتي ارتفعت بصورة ملموسة بعد خصخصة القطاع، ولا توجد آلية لمراجعة تكلفة ومصروفات الشركة التي تتبع في هذا المجال عند تحديد أسعار الخدمات الحاصلة على احتكار.
٨. لا توجد أية قيود على تحديد حد أقصى لأرباح الشركة أو الحد الأقصى للعائد على الاستثمار الذي يمكن لشركة أن تتحققه. وهو ما تقوم بتحديده معظم الدول عند

منحها امتيازًًا لشركة مساهمة عامة مملوكة للقطاع الخاص، كما الحال مثلاً، عند منح امتياز مصفاة البترول الأردنية.

٩. لجأت الشركة إلى الحصول على القروض من البنوك الوطنية، حيث أصبحت قروضها قصيرة وطويلة الأجل، تصل إلى حوالي ١٣٥ مليون دولار، وهو ما يزيد على رأس المالها بنسبة ١٥٠٪، وهذا يعني أن رأس المال شركة الاتصالات التي منحت على أساسه الامتياز لم يكن كافياً. وكان يفترض أن تصر السلطة الفلسطينية على أن يكون رأس المال الشركة مائة مليون دولار كحد أدنى. ويظهر الجدول رقم ٦٨ الميزانية العمومية الموحدة لشركة الاتصالات الفلسطينية كما في ٣١ كانون الأول ٢٠٠٠ بالدينار.

وبالنظر لميزانية الشركة، يلاحظ أن شركة الاتصالات الفلسطينية أصبحت من أكبر شركات المساهمة في فلسطين من حيث قيمة أصولها، والتي وصلت إلى ٢٣٥ مليون دولار في سنة ٢٠٠٠. كما يلاحظ أن رأس المال المكتسب والمتمثل في الاحتياطات والأرباح الموزعة وغير الموزعة أصبح يعادل رأس المال المدفوع خلال أربع سنوات من سنة ١٩٩٧ إلى سنة ٢٠٠٠. علاوة على ما وصلت إليه القيمة السوقية للسهم في السوق المالية، والتي تجاوزت في سنة ١٩٩٩ خمسة دنانير، أي خمسة أضعاف القيمة الاسمية، علاوة على ارتفاع نسبة المديونية إلى حق الملكية التي تزيد على ١٠٠٪ لشركة كان يفترض أن تجلب استثمارات خارجية أو شركاء إستراتيجيين لنقل تكنولوجيا متقدمة، لا أن تعتمد على سوق الائتمان المحلي.

الجدول رقم ٦٨

الميزانية العمومية الموحدة لشركة الاتصالات الفلسطينية كما في ٣١ كانون الأول ٢٠٠٠ بالدينار

البنود	٢٠٠٠
الموجودات المتداولة	٥٣,٣١١,٨٢٩
مخزون المواد، صافي	٩,٩٣٧,٦٠٦
مشاريع تحت التنفيذ	٢٢,١١٥,٨٣٦
موجودات ثابتة، صافي	١٣٢,١٨٦,٢٧٤
تكلفة الخطوط والرخصة والامتياز، صافي	١٧,٧١٠,٠٥٠
مجموع الموجودات	٢٣٥,٢٦١,٥٩٥
المطلوبات المتداولة	٨٧,٣٤٦,٦٠٧
كمباليات دائنة	١٦,٤٢٢,٨٣١
قروض طويلة الأجل	٣٢,٤٥٢,٣٠٩
مخصص تعويض ترك الخدمة	٢,٦٥٤,٥٥٤
رأس المال المدفوع	٦٦,٦٢٩,١١٨
احتياطات وأرباح غير موزعة	٢٩,٢١٣,٠٨٦
مجموع حقوق المساهمين والمطلوبات	٢٣٥,٢٦١,٥٩٥

المصدر: الحسابات الختامية لشركة الاتصالات الفلسطينية لسنة ٢٠٠٠.

ثانياً: منح امتياز الهاتف الجوال: تضمنت اتفاقية الامتياز لشركة الاتصالات منها امتيازاً وحقاً حصرياً للهاتف الجوال بالإضافة للهاتف الثابت لفترة خمس سنوات أو عند الوصول لمائة وعشرين ألف مشترك أيهما أسبق لتقديم خدمات الاتصالات. وشمل الامتياز جميع الأماكن الفلسطينية الواقعة في فلسطين. ولكن شركة الاتصالات قررت فصل شركة جوال ونقل الامتياز من شركة الاتصالات الفلسطينية، إلى شركة جديدة، حيث قرر مجلس إدارة شركة الاتصالات في كانون الثاني ٢٠٠٠ تأسيس شركة مسقلة للهاتف الخلوي، وتم تسجيلها تحت اسم شركة الاتصالات الخلوية الفلسطينية المساهمة الخصوصية المحدودة (الجوال)، في أيلول سنة ٢٠٠٠، ويرأسها مقداره ١٠ ملايين دينار أردني، ثم تقرر زيادته لاحقاً إلى ٢٥ مليون دينار أردني. ويملك الشركة الجديدة شريكان فقط هما شركة الاتصالات الفلسطينية وتملكه ٦٥٪ من رأس المال، وتملك السلطة الفلسطينية ممثلة في الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية ٣٥٪. وقد دفعت الشركة

الجديدة رسوم رخصة إضافية بقيمة أربعة ملايين دولار للسلطة الوطنية الفلسطينية (تقرير شركة الاتصالات السنوي، ٢٠٠٠).

و عملت الشركة على توقيع اتفاقية لتصميم وتزويد وتركيب شبكة نظام الهاتف الخلوي GSM في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، بطاقة تشمل ١٢٠٠٠ مشترك على مرحلتين، الأولى تشمل ٧٠٠ مشترك، والثانية تشمل ٥٠٠ مشترك. و تم الانتهاء من عملية تشغيل للشبكة في جميع مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية خلال شهر تشرين الأول ١٩٩٩، و تم بدء تنفيذ المرحلة الثانية خلال العام ٢٠٠٠ (تقارير شركة الاتصالات السنوية، ١٩٩٧ - ٢٠٠٠).

و يمكن تسجيل الملاحظات السابقة نفسها التي سجلت على منح امتياز لشركة الاتصالات، مع ملاحظة أن شروط منح الامتياز في حالة الهاتف الجوال كانت أفضل بكثير من الشروط الأولى الخاصة بمنح الامتياز لشركة الاتصالات. فمن المعروف أنه لم يكن هناك هاتف جوال أصلا، واقتصر الأمر على منح امتياز، كما أن حصة السلطة الفلسطينية أصبحت ٣٥٪ مقابل ٧٪ في شركة الاتصالات، كما أن فترة الامتياز هي أقصر و تصل فقط لخمس سنوات، علاوة على أن شركة جوال عملت على استقطاب تكنولوجيا ونظم حديثة. و نظراً لوجود منافسة أجنبية بالنسبة للهاتف الجوال، فقد اضطرت إدارة الشركة أن تعمل على تحسين شروط البيع وتخفيض أسعار خدماتها لتنافس الشركات الأجنبية، وهو أمر لم يكن ممكناً في حالة الهاتف الثابت.

ولكن من أهم المخالفات القانونية هو تحويل شركة جوال إلى شركة مساهمة خاصة، ومنها امتياز العمل بهذه الصفة. و يخالف هذا الأمر نص المادة ٥٠، بند ٢ من قانون الشركات رقم ١٢ لسنة ١٩٦٤ الساري المعمول، والذي ينص على أن الشركات ذات الامتياز تمنع لصيقة شركة مساهمة عامة وليس لشركة مساهمة خاصة. كما لا توجد آلية معلنة و متفق عليها لتحديد أسعار الخدمات لجمهور المستهلكين.

ثالثاً: منح امتياز السوق المالية لشركة مساهمة خاصة هادفة للربح: لقد تم منح امتياز السوق المالية لشركة مساهمة خاصة هادفة للربح، وهو أمر غير مستخدم في معظم دول العالم، حيث نجد أن الأسواق المالية في العالم مملوكة للحكومة، و تدار بصورة مستقلة عنها، أو شركات مملوكة للمؤسسات المالية العاملة في السوق، أو لهيئات غير هادفة للربح. وفي كل دولة، لا يوجد أكثر من دولة أو اثنين منحت امتياز السوق المالية لشركة هادفة للربح. وشركة السوق المالية هي شركة مساهمة خاصة تتكون من مساهمين عدة، منهم شركة باديكو، وشركة صامد وهي شركة مساهمة خاصة مملوكة للسلطة، وشركة العقارية الفلسطينية.

وقد تم ذلك من خلال اتفاقية خاصة موقعة بين وزارة المالية والشركة الخاصة بمنحها حقاً حصرياً في إدارة السوق المالية، وفي الحق في قبول الشركات التي تسجل في السوق المالية ووضع الشروط الخاصة بذلك. وفي الحقيقة أن تلك الاتفاقية لم ت تعرض على أي طرف، سواء أكان المجلس التشريعي، أم الوزارة المختصة مثل وزارة الاقتصاد، والتي تشرف على سجل الشركات المساهمة.

ويمكن تسجيل المخالفات القانونية والإدارية التالية، وذلك في ما يتعلق بمنح الامتياز لشركة السوق المالية الفلسطينية:

لقد تم منح الامتياز لشركة خاصة دون رسوم، ودون استدرج عروض من أية جهة أخرى، ودون مقابل، سواء أكان مرة واحدة أم رسوماً سنوية.

لقد منح الامتياز لشركة مساهمة خاصة وهو ما يخالف نص القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٤ المادة ٥٠ بند ٢.

لا يوجد هناك حد أقصى على العائد على الاستثمار أو الأرباح الموزعة للمساهمين، وبالتالي فإن تحديد نسبة العمولة على بيع وشراء الأسهم يمكن أن تكون متار جدل في حالة رفعها من السوق، وهي تصل الآن إلى ١٥٪ من سعر البيع والشراء، وتحصل من الطرفين البائع والمشتري.

لا يوجد قانون أو إطار عام تعمل بموجبه السوق المالية، حيث تعمل بموجب اتفاقية مع وزارة المالية، وكان يفترض أن يتم إصدار قانون لتنظيم السوق المالية الفلسطينية، ولكن ذلك لم يتم حتى الآن.

١. لم يتم تعديل قانون الشركات المساهمة العامة والصادر سنة ١٩٦٤ بالنسبة للضفة الغربية، والصادر خلال فترة الانتداب البريطاني بالنسبة لقطاع غزة، وذلك لتكييف مواد نقل الملكية من خلال السوق المالية. وتمت صياغة القانونين بافتراض عدم وجود سوق مالية، وعليه هناك حاجة لتعديل نص المادة ٦٧ الفقرة أ، وذلك لتحديد الآلية الجديدة لنقل ملكية وتداول أسهم شركات المساهمة العامة المتداولة في السوق.

رابعاً: منح امتياز شركة توليد الكهرباء في قطاع غزة: منحت السلطة الفلسطينية الشركة الفلسطينية للكهرباء المساهمة العامة المحدودة، وهي شركة فلسطينية يملكونها مستثمرون فلسطينيون وشركات أجنبية أسست لهذه الغاية بحق حصري لتوليد الكهرباء للاستهلاك وبيعها في غزة والضفة الغربية، علمًا بأن ذلك لا يشمل منح الشركة حقاً حصرياً لتوليد الكهرباء في الضفة الغربية. وستعمل الشركة المنوحة الامتياز، على تملك وتشغيل أول منشأة لتوليد الطاقة الكهربائية في قطاع غزة من خلال شركة غزة لتوليد الكهرباء، والتي

ستقيم محطة لتوليد الطاقة الكهربائية بنظام الدورة المركبة (Combined Cycle) بقدرة ١٤٠ ميغا واط. وكان من المتوقع أن يكون المشروع جاهزاً للتشغيل التجاري في نهاية سنة ٢٠٠١، ولكنه سيتأخر بسبب المعوقات التي تضعها سلطات الاحتلال.

وتسرى الاتفاقية اعتباراً من حزيران ١٩٩٩ ولدّة ٢٠ عاماً قابلة للتمديد لفترتين إضافيتين مدة كلٍّ منها ٥ سنوات. وتلتزم السلطة الوطنية في مساعدة الشركة في الحصول على كل ما يلزم من مواد البناء، والأجهزة والعمال لإقامة المشروع وبأسعار السوق. ويتوفر للشركة إمكانية الوصول إلى الحقوق الأخرى والمصالح والامتيازات المتعلقة بمياه البحر دون تكاليف، وحق الوصول إلى الطرق والساحات لاستخدامها لأغراض البنية التحتية دون تكاليف، والسماح لبيع الطاقة الكهربائية الفائضة المنتجة في المشروع إلى مشترين آخرين دون تكاليف. وقامت السلطة الوطنية الفلسطينية بتأجير الشركة أرضاً بمساحة ٢٧٩,١٤٧ مترأً مربعاً لفترة ٣٠ عاماً، وستمدد لعشر سنوات أخرى مقابل دفع مبلغ ١,٧٠٠,٠٠٠ دولار أمريكي إلى السلطة الوطنية الفلسطينية، وإيجار سنوي بقيمة ١٤٧,٠٠٠ دولار يبدأ دفعه بعد ١٢ سنة. وقد تم ذلك من خلال توقيع اتفاقية مؤرخة في ٢٥ تشرين الثاني ١٩٩٩ (الشركة الفلسطينية للكهرباء، ٢٠٠١). وقامت الشركة بتاريخ ٦/٢٦/٢٠٠٠ بتوقيع اتفاقية ائتمان مع البنك العربي يتيح لها الحصول على قرض بقيمة تسعين مليون دولار.

وبالنظر لشروط وطريقة منح الامتياز يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

١. لا توجد آلية وسياسيات محددة ومعلنة لتنظيم عملية منح الامتيازات، واستدرج العروض لهذه الغاية، كما أنه لا توجد وزارة محددة لمتابعة ذلك، ولا تعرض هذه الاتفاقيات أو مسوداتها على المجلس التشريعي، أو مجلس الوزراء. وبالتالي، تم تكرار ما حدث في حالة منح الامتياز لشركة الاتصالات وشركة الجوال.

٢. إن هناك شروطاً مجحفة بحق السلطة الفلسطينية تم قبولها، ومن أمثلتها: إعفاء شركة غزة لتوليد الكهرباء وأصحابها من الضرائب كافة على أرباح الأسهم وأية إيرادات أخرى تستحق للشركة.

إعفاء مقرضي الشركة كافة من جميع الضرائب الفلسطينية، وهو أمر غير مسبوق في عالم الأعمال.

حق الشركة في الاستيراد بدون قيود أو رسوم استيراد أو جمارك لجميع القطع الضرورية لإقامة المشروع وتشغيله.

لن تقوم هي ولا أي سلطة محلية فلسطينية بمصادرة أو تأميم موجودات الشركة، كما أنها لن تحد بأي شكل من الأشكال من عمليات أنشطه ومهام وحقوق الإنشاء.

٣. لقد قامت الشركة بالحصول على قرض من البنك العربي وبقيمة ٩٠ مليون دولار، وهو مبلغ يزيد على رأس المال المدفوع وقيمه ٦٠ مليون دولار، والذي يرفع قيمة المديونية إلى ١٥٪، قبل أن تقوم الشركة ببدء العمل والتشغيل. وهذا يتناقض مع مفهوم منح الامتيازات التي يفترض أن توفر الشركة الحاصلة على الامتياز قيمة الاستثمارات المطلوبة ولو للمرحلة الأولى، لجعلها مؤهلة دون غيرها.

٤. هناك مخالفات تتعلق بقوانين الشركات والتي تمنح ثلاثة من المساهمين المؤسسين حق التمثيل في مجلس الإدارة بـ ١٢ عضواً، وترك ثلاثة مناصب لباقي المساهمين، وأعتقد أن إيراد هذا الشرط ضمن النظام الداخلي يخالف نص وروح فكرة شركة المساهمة العامة، خاصة أنه يمكن للشركاء الذين تمت تسميتهم أن يبيعوا جزءاً أو معظم حصتهم في السوق. عليه، يجب إلغاء هذا الشرط من النظام الداخلي لشركة الكهرباء.

٢. كان تحديد حد أقصى للكتابة أي مساهم بحيث لا تزيد على ٢٪ من مجموع الأسهم من المساهمين المكتتبين، يهدف إلى إبقاء سيطرة المؤسسين على مجلس الإدارة. وهو شرط غير مبرر، لأنه يمكن للمساهمين لاحقاً بيع وتبادل الأسهم في ما بينهم.

٣. إن منح امتيازات للمساهمين المؤسسين في حالة زيادة رأس المال الشركة يخالف نص وروح قانون شركة المساهمة العامة. وبعد انتهاء الاكتتاب العام يجب أن يتساوى حملة الأسهم كافة في الحقوق كافة، وعند زيادة رأس المال يتم تقرير في ما إذا ستطرح للمساهمين أنفسهم، وبالنسبة القائمة نفسها في ذلك الوقت، أو طرحها للأكتتاب العام بمن فيهم الساهمون القائمون في ذلك الوقت.

خامساً: تحويل بعض المؤسسات العامة إلى شركات مساهمة خاصة أجنبية: تجربة الصندوق الفلسطيني للتنمية؛ لإيجاد آلية لتقديم الدعم لنشاطات الأعمال خلال فترة الاحتلال، تم تأسيس منظمات غير هادفة للربح عملت في مجال التمويل المدعوم، وكانت تتلقى مساعدات موجهة لدعم الاقتصاد الفلسطيني من منظمات دولية، مثل السوق الأوروبية وصناديق تنمية عربية. وبعد عودة السلطة الفلسطينية، تم دمج ثلاثة من هذه المؤسسات في مؤسسة واحدة عرفت بـ صندوق التنمية الفلسطينية. ولكن بعد ثلاث سنوات من عملية الدمج، وتأسيس الصندوق الجديد، عادت السلطة وقررت تشكيله في شكل مؤسسة مصرفيّة تجارية، ولكن بملكية شركة أجنبية يملكونها مجموع من الأعضاء تمت تسميتهم بأمناء الصندوق، وسجل مجلس أمناء الصندوق في قبرص، وبعضوية مجلس إدارة صندوق التنمية الفلسطيني نفسها، ليعاد تسجيلها بعد ذلك في فلسطين باسم المؤسسة الفلسطينية الأوروبية المحدودة كشركة مساهمة خصوصية أجنبية في سجل الشركات رقم ٤٦٢٧٠٣٦٩ و بتاريخ ٢٠٠٠/٢/١٢.

ويلاحظ من ذلك عدم وضوح رؤية السلطة الفلسطينية في التعامل مع هذه المؤسسات العامة، كما يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

إن الشركة سجلت كشركة مساهمة خاصة، وحصلت على ترخيص من سلطة النقد الفلسطينية لزاولة أعمال البنك بهذه الصفة، وهو ما يخالف نص قانون البنك الساري المفعول الذي يشترط أن تكون البنك في شكل شركات مساهمة عامة.

لا يوجد سبب إداري أو فني أو قانوني لتسجيل الصندوق في قبرص، حيث القوانين ذات العلاقة تسمح بمشاركة الحكومات والمؤسسات والشركات الأجنبية، سواء لغرض الربح أم لغرض دعم الاقتصاد الفلسطيني، دون حاجة لعمل هذه التعقيدات القانونية.

نص نظام الشركة على أنها تعمل على خدمة قطاع الأعمال في فلسطين، ولكنها لم توضح طريقة ذلك. ثم نصت المادة ٤ من النظام الداخلي للشركة المسجلة بأن الشركة ليست هادفة للربح، واعتبر دخلها وأموالها مهما كان مصدرها لترويج غایتها، وخدمة الاقتصاد الفلسطيني. وعليه، فإن تسجيلها كان يجب أن يتم ضمن الجمعيات غير الهدافة للربح، وليس في قانون الشركات، حيث لا يوجد شكل قانوني لشركات مساهمة غير هادفة للربح كما هو الحال في التشريع العثماني.

سادساً: تأسيس شركات حكومية بملكية تامة، وذلك لمارسة النشاط التجاري والسيطرة على بعض أنواع التجارة بصورة كاملة: عملت السلطة الفلسطينية، ومن خلال مكتب المستشار الاقتصادي للرئيس، على ممارسة النشاط التجاري بصورة رئيسة والمساهمة في أنشطة أخرى صناعية وترفيهية وخدمية وتجارية كما هو موضح في الجدول رقم ٦٩، والذي يظهر قائمة بالشركات التي تمتلك فيها السلطة الفلسطينية ملكية كاملة أو بنسبة تزيد على ٣٠٪ من رأس المال، وقيمتها السوقية كما هي في سنة ٢٠٠٠.

وتتبع هذه الشركات مكتب المستشار الاقتصادي للرئيس. وقد تم تنفيذ قرارات الاستثمار في هذه الأنشطة دون تحديد سياسة معينة بشأن مباشرة القطاع العام لهذه الأنشطة. ويتبين أنه لم تكن هناك توجهات محددة لدخول القطاع العام أنشطة الأعمال الواردة أعلاه. كما تنوّعت هذا الأنشطة وتراوحت من التعليم والإسكان والسياحة والخدمات والصناعة وغيرها. ومن أهم هذه الأنشطة هو السيطرة الكاملة على أنشطة تجارية معينة مثل تجارة الإسمنت، حيث تمت سيطرة شركة الإسمنت على قطاع الاستيراد والتوزيع بصورة كاملة، وهي أنشطة يفضل تركها للقطاع الخاص، مع ملاحظة أنه تم تأسيس شركات أعمال أخرى في شكل شركات مساهمة عامة وخاصة وطنية، أو بمشاركة شركات أجنبية وتملكها كلياً أو جزئياً في أنشطة متعددة، وزارات وهيئات أخرى.

جدول رقم ٦٩

الشركات المملوكة للسلطة الفلسطينية بصورة كلية أو بنسبة تزيد على٪٣٠

اسم الشركة	القيمة السوقية (مليون دولار)	ملكية الأسهم (نسبة مئوية)
منتج أريحا السياحي (الفندق والказينو)	٦٠٠٠	٣٠٠٠
شركة الإسمنت	٥٠٠٠	١٠٠٠١
جوال فلسطين	٥٠٠٠	٣٥٠٠
عقارات متعددة	١٤٠٠	١٠٠٠٠
الشركة المتحدة للتخزين والتبريد	٨٠٥	٣٠٠٠
صندوق السلام للتكنولوجيا	٦٠٢	٣٤٠٠
شركة المطاحن الفلسطينية	٤١	٤٧٠٠
قاعة مؤتمرات بيت لحم	٢٠٠	٤٥٠٠
الشركة الأهلية العقارية	١٤٤	٥٠٠٠
الصندوق القطري الفلسطيني	٠٠٩	٣٣٠٠
مدرسة وكلية غزة	٠٠٧	٤٠٠٠
شركة صقل الزجاج	٠٠٤	٤٠٠٠
شركة السجائر الفلسطينية	٠٠٣	٨٠٠٠
شركة التقنية الهندسية	٠٠٢	٣٠٠٠
الشركة المتخصصة الأردنية	٠٠٢	٥٠٠٠

المصدر: (Palestinian Authority and IMF, Ad hoc report, 2000)

ويلاحظ عدم وجود أنشطة أو صناعات إستراتيجية تبرر مشاركة القطاع العام، باستثناء المشاركة في شركة المطاحن الفلسطينية بمقدار نصف رأسمالها تقريباً. وقد كان مبرراً لو أن السلطة الفلسطينية عملت على تأسيس صناعة إسمنت باعتباره قراراً إستراتيجياً للتحرر من قبضة الاحتلال بدلاً من التجارة فيها، حيث كانت هناك دراسات جدوى اقتصادية ومحاولات سابقة منذ الثمانينيات، لكن هذه المحاولات قضي عليها لحظة سيطرة القطاع العام على تجارة الإسمنت.

سابعاً: المساهمة في شركات مختلفة بنسبة تقل عن ٪٣٠ من رأس المال الشركات، وتساهم

هذه الشركات المساهمة العامة والخاصة في كل من التجاري والخدمي والسياحي والصناعي، حيث لم تقتصر المساهمة في شركات تزيد على ٣٠٪ من رأس المال للتأثير على قرارات هذه الشركات، بل إن قطاع الاستثمار التابع لكتب المستشار الاقتصادي عمل على المساهمة في شركات بنساب تراوحت ما بين ٥٪ و ٣٠٪ كما يظهر في الجدول رقم ٧٠.

ويتضح أن معظم هذه الشركات هي شركات خدمية واستثمارية. وهناك شركات صناعية ذات حجم صغير من حيث قيمة رأس المال. كما أن جزءاً كبيراً من هذه الشركات هي شركات مساهمة خاصة، كما هو الحال في شركة الكوكا كولا ومشاريع السياحة.

ثامناً: عدم التدخل في مؤسسات كانت قائمة قبل قيوم السلطة: نشأت العديد من المؤسسات لتنظيم الدعم المالي تحت مظلات معينة لعدم وجود السلطة الفلسطينية، مثل مجلس الإسكان الفلسطيني. ومع عودة السلطة الفلسطينية، كان من المتوقع دمجه في أنشطتها، أو منحة صفة الوحدة الحكومية مع إبقاء صفة الاستقلالية عليه. لكنها أبقيت الوضع على حالة، علماً أن هذه المؤسسات لم يكن ما يبرر استمرار عملها بصفتها القانونية التي كانت قائمة، بل إن المجلس عمل على إعادة تسجيل نفسه في الضفة الغربية وقطاع غزة بصفته منظمة غير هادفة للربح في سنة ١٩٩٧.

٧٠ جدول رقم

الشركات المملوكة للسلطة الفلسطينية بنسبة رأسمال تتراوح ما بين ٨٪ و ٣٠٪

اسم الشركة	القيمة السوقية (مليون دولار)	ملكية الأسهم (نسبة مئوية)
شركة الاتصالات	٣٢٤٢	٨٠٠
الشركة العربية الفلسطينية للاستثمار	١٦٦٠	٢٠٠٠
باديكو	١٥٦٠	٨٠٠
شركة بيونيش للعلوم الطبيعية	٩٠٠	١٠٠٠
فندق قصر جاسر (انتركونتننتل)	٥٠٠	٢٥٠٠
شركة الكهرباء	٢٤٦	٦٠٠
بنك الاستثمار الفلسطيني	٢٠٣	٨٠٠
شركة كوكا كولا	١٠٥	١٥٠٠
شركة غزة للتأمين	١٠٥	١٤٠٠
الشركة الوطنية لبروفيلات الألومنيوم	١٠٣	١٦٠٠
فندق الجراند بارك	١٠٢	٢٥٠٠
شركة الحديد	١٠٢	١٥٠٠
شركة الزيوت النباتية	١٠٠	٧٠
الشركة المتخصصة للاستثمار	٠٩٩	١٥٠٠
الشركة الأهلية الصناعية	٠٧٧	١٥٠٠
شركة السلام العالمية	٠٥٥	٥٠٠
شركة المراعي	٠٥٥	٠٠
شركة الدعاية والإعلان	٠٣٣	٢٨٠٠

المصدر: (Palestinian Authority and IMF, Ad hoc report, 2000)

وبالنظر إلى التجارب والسياسات الواردة أعلاه نجد عدم وجود سياسة واضحة تجاه القطاع العام. فبينما نجد السلطة الفلسطينية تتخلّى عن أنشطة معينة وعملت على خصخصتها، تدخلت في مجال أنشطة أخرى. علاوة على عدم وجود جهة موحدة في رسم السياسات العامة تجاه القطاع العام، حيث نجد أن قرارات الاستثمار وممارسة

أنشطة الأعمال لمصلحة السلطة الفلسطينية تقوم بها جهات عدة تشمل كلاً من مكتب الرئاسة، والمستشار الاقتصادي، مثل المساهمة في بعض الشركات، وتأسيس شركات أخرى بصورة منفردة، مثل شركة البحر، والشركة الفلسطينية للتجارة والخدمات. وهناك مساهمة الوزارات المختلفة، مثل قيام وزارة الإسكان بتأسيس شركة تطوير فلسطين، وقيام وزارة المالية والإسكان بتأسيس الشركة الفلسطينية للرهن العقاري. وهناك الهيئات الحكومية المختلفة، مثل قيام هيئة البترول بالمساهمة في محطات توزيع المحرقات كافة التي جرى ترخيصها منذ قيام السلطة في فلسطين، وبنسبة تتراوح ما بين ٢٠٪ - ٥٠٪، والسيطرة على تجارة الجملة للبترول ومشتقاته والغاز وتأسيس شركة الزيوت المعدنية. وهناك السلطات الحكومية المختلفة، مثل قيام سلطة النقد الفلسطينية بتأسيس شركة الخدمات المصرفية.

وفي نهاية هذا الجزء يمكن تلخيص السياسات التي اتخذت تجاه ملكية قطاع حكومي هادف للربح، كما هي معروضة في الجدول رقم ٧١.

الجدول رقم ٧١

أمثلة لسياسة السلطة الوطنية الفلسطينية تجاه ملكية القطاع العام

الأمثلة	السياسات
شخصية الاتصالات	سياسة الخصخصة
الهاتف الجوال	منح امتيازات للقطاع الخاص
شركة الكهرباء	
السوق المالية	
المؤسسة المصرفية الفلسطينية	عدم توضيح الإطار القانوني لمؤسسات قائمة
مجلس الإسكان الفلسطيني	
احتكر تجارة الإسمنت	سياسة ملكية عامة في القطاع التجاري بنسبة ١٠٠%
احتكر توزيع منتجات البترول	
المساهمات في شركات تجارية	سياسة ملكية كاملة أو جزئية في القطاع التجاري
المساهمات في شركات سياحية	سياسة ملكية كاملة أو جزئية في القطاع السياحي
المساهمات في شركات صناعية	سياسة ملكية جزئية في القطاع الصناعي
المساهمات في شركة خدمية	سياسة ملكية كاملة أو جزئية في القطاع الخدمي
المساهمات في قطاع الإسكان	سياسة ملكية جزئية في قطاع الإسكان

المصدر: المؤلف بناء على نتائج الدراسة.

الفصل الحادي عشر

التعريف بقطاع الأعمال الحكومي

تمهيد

لفرض هذه الدراسة يعرف قطاع الأعمال الحكومي بأنه مؤسسات عامة مملوكة ملكية عامة أو صدرت قرارات رئاسية أو عن إحدى المؤسسات أو الجهات الحكومية بتأسيسها، وهي مستقلة تحقق إيرادات وتعمل بصورة مستقلة عن القطاع الحكومي الذي تمت مناقشته في الباب السابق. وتعمل في قطاعات أعمال مختلفة وتأخذ أشكالاً قانونية مختلفة وسميات لوحدات حكومية متعددة. ولكنها جميعاً تخضع لتعريف القطاع العام، حيث تحصل على تمويل جزئي أو كلي من أو بواسطة أو بموافقة السلطة الفلسطينية، وبدون هذه الصفة فإنها لن تحصل على تلك المنح أو القروض بدون فوائد أو ضمانات للحصول على قروض. وهناك مؤسسات وشركات دخلها يعود لإحدى جهات الحكومة، وتساهم السلطة الفلسطينية بصورة مباشرة من خلال ملكيتها الكلية أو الجزئية، أو تتولى إدارتها.

التعريف بقطاع الأعمال الحكومي

وفقاً التعريف الوارد أعلاه يمكن أن نورد ملخصاً لمؤسسات القطاع العام في السلطة الفلسطينية كما هو وارد في الجدول رقم ٧٢، والذي يورد ملخص لقطاعات الأعمال المملوكة للسلطة الفلسطينية بصورة كلية أو جزئية، والوزارات والمؤسسات المشرفة عليها، وذلك لغرض تبيان تشعب القطاع العام الفلسطيني.

الجدول رقم ٧٢

ملخص لشركات الأعمال المملوكة كلياً أو جزئياً للسلطة الفلسطينية في سنة ٢٠٠١

الجهة المشرفة	الشركات المملوكة كلياً أو جزئياً	القطاع
سلطة النقد الفلسطينية	سلطة النقد الفلسطينية	مالية
شركة الخدمات المالية		
هيئة الرقابة على التأمين		
صندوق التعويضات للطرق		الصاديق العامة
صندوق التأمين والمعاشات غزة		
صندوق التأمين والمعاشات ضفة		
صندوق البطالة والطوارئ		
شركة فلسطين لتمويل الرهن العقاري		الإسكان
شركة تطوير فلسطين		
الشركة الأهلية العقارية		
مجلس الإسكان		
هيئة البترول		البترول
هيئة التبغ		هيئة التبغ
كما ورد في الجدول ٦٩ و ٧٠		شركات الاستثمار
الشركة التجارية للخدمات العامة		الشركات التجارية
شركة البحر للتجارة والمنتجعات		
كما هو وارد في الجدول ٦٩ و ٧٠		
شركة الاتصالات		شركات الاتصالات
شركة جوال		
شركة اتصالات لاسلكية		
كما ورد في الجداول ٦٩ و ٧٠		شركات الخدمات
كما ورد في الجداول ٦٩ و ٧٠		شركات الاستثمار
شركة صامد (مساهمة خاصة)		
شركة أسوار الفنية		الفنية
منتجعات أريحا السياحية		
سلطة المياه		المياه
مصلحة مياه محافظة القدس		
الخطوط الجوية الفلسطينية		الطيران
البنك الإسلامي للتنمية، صندوق النقد العربي البنك العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المؤسسة العربية لضمان الاستثمار		مساهمات منظمة التحرير الفلسطينية
ممثلون معظمهم غير مقيمون في فلسطين		

المصدر: المؤلف بناءً على نتائج الدراسة و(Palestinian Authority and IMF, Ad hoc report, 2000)

وسنعمل في الجزء التالي على تعريف أهم هذه المؤسسات، وذلك حسب البيانات المتوفرة.

سلطة النقد الفلسطينية

تم تأسيس سلطة النقد الفلسطينية في سنة ١٩٩٤ وذلك لفرض الإشراف على النظام البنكي والسيارفة في مناطق السلطة الفلسطينية. وبعدها صدر قانون سلطة النقد الفلسطيني لتنظيم عملها، وذلك في سنة ١٩٩٧، والذي منحها الحق في إصدار العملة الفلسطينية، وتنظيم الأنشطة المصرفية، ومهمة الصرافة، والسياسات النقدية، والاحتفاظ باحتياطي السلطة الفلسطينية من الذهب والعملات الأجنبية وإدارتها، وما يزال العمل جارياً لإصدار قانون تنظيم المصادر. ويبلغ عدد العاملين في سلطة النقد حوالي ٢٣٤ موظفاً، يعملون في الدوائر المختلفة للسلطة، منها دائرة رقابة البنوك، ودائرة الاستثمار والعمليات الخارجية، ودائرة الأبحاث والسياسات النقدية، ودائرة المراقبة والتحويلات وتسوية الشيكات بين البنوك.

وقد بلغت مجموع أصول سلطة النقد الفلسطينية حوالي ٤١٢ مليون دولار في سنة ٢٠٠٠، كما هو موضح في الجدول رقم ٧٣، منها ٩٢٪ يرجع للبنوك التجارية، حيث تمثل إيداعات إلزامية مودعة في سلطة النقد كاحتياطات، والتي تقوم السلطة بدورها في استثمارها (التقارير السنوية ١٩٩٦-٢٠٠٠). وتحقق سلطة النقد الفلسطينية أرباحاً سنوية تتراوح ما بين ١٢ و١٥ مليون دولار سنوياً، وذلك نتيجة لاحتفاظها بأرصدة مودعة بصفة إجبارية من البنوك العاملة في مناطق السلطة الفلسطينية، وتقوم باستثمار هذه الأرصدة وإيداعها في بنوك خارجية بفوائد أعلى مما تعطيه للبنوك المودعة. ولكن سلطة النقد الفلسطينية لا تحفظ بحسابات الحكومة، كما لا يوجد لديها أرصدة ذهب أو أرصدة تمثل وحدات السحب الخاصة بصدقوق النقد الدولي، حيث أنها لم تقم بعد باتخاذ الخطوات المطلوبة لإصدار عملة وطنية.

الجدول رقم ٧٣

الميزانية العمومية لسلطة النقد الفلسطينية لسنة ٢٠٠٠ بـ المليون دولار

البيان	القيمة بـ المليون دولار
نقد في الصندوق	١١٩,٩٥
أرصدة لدى البنوك العاملة في فلسطين	١٣,٩٩
حسابات جارية	١٠٥,٩٧
الموجودات الأجنبية	٢٧٥,٤٦
أرصدة لدى البنوك في الخارج	٢٦٧,٢٩
حسابات جارية وتحت الطلب	١,٨٠
ودائع لأجل	٢٦٥,٤٩
استثمارات خارجية	٨,١٧
الموجودات الثابتة	٠,٩٠
سلف وقروض حكومية	١٣,٩٨
موجودات أخرى	٢,٠٦
الموجودات = المطلوبات	٤١٢,٣٥
الاحتياطات الإلزامية للبنوك	٣٦٣,٣٨
حسابات أخرى	١٧,٠٣
مخصصات	٠,٢٠
مخصصات أخرى	٠,٢٠
رأس المال المدفوع	١٥,٠
الاحتياطات	١٤,٩٨
مطلوبات أخرى	١,٧٦

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، الحسابات الختامية لسنة ٢٠٠٠

ويعرض الجدول رقم ٧٤ بيان الإيرادات والنفقات لسلطة النقد الفلسطينية لسنة ٢٠٠٠ . ويتم عادة تحويل الأرباح لحساب في وزارة المالية . وقد تم تحويل ١١ مليون دولار لحساب وزارة المالية، وتم الاحتفاظ بحوالي أربعة ملايين دولار كاحتياطي عام يضاف لرأس المال المكتسب لسلطة النقد الفلسطينية .

الجدول رقم ٧٤

بيان الإيرادات والنفقات لسلطة النقد الفلسطينية لسنة ٢٠٠٠ بـالمليون دولار.

البنود	مليون دولار
الفوائد الدائنة	٢٣,٦
إيرادات أخرى	٠,٨
مجموع الإيرادات	٢٤,٤
فوائد مدينة	٥,٨
نفقات ورواتب الموظفين	٢,٩
نفقات إدارية	٠,٩
استهلاك الممتلكات والمعدات	٠,٤
مجموع النفقات	١٠
صافي الربح	١٤,٤

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، الحسابات الختامية لسنة ٢٠٠٠

هيئة الرقابة على التأمين

يفترض بهيئة الرقابة على التأمين أن تقوم بالرقابة والإشراف على نشاط التأمين ومتابعة أعمال الشركات العاملة في قطاع التأمين، ورسم السياسات المتعلقة بنشاطات التأمين. ولكن نشاطها محدود، ولا تقوم بدور نشط مقارنة بسلطة النقد الفلسطينية، ولا تعمل على نشر أية بيانات أو معلومات، سواء أكان عن نشاطها أم نشاط شركات التأمين الأخرى. ويتبع هيئة الرقابة على التأمين الصندوق الفلسطيني لتعويض الضحايا، وهو صندوق يهدف لدفع تعويضات لضحايا حوادث الطرق الذين يصابون من مرکبات غير مؤمنة. ويفترض أن يدير هذا الصندوق مجلس إدارة. وبلغت مجموع إيراداته منذ تحويله من سلطات الاحتلال حتى سنة ٢٠٠١ حوالي ٤٠ مليون دولار، ويشمل ذلك الرسوم التي تحصل سنويًا من شركات التأمين، حيث يحصل الصندوق على نسبة ١٧٪ من قيمة البوالص الإلزامية، وذلك لغرض دفع تعويضات للمصابين، ولا يقوم صندوق التعويضات بتقديم أية تقارير للرأي العام أو لجهات أخرى حول أنشطته وأرصاده وقائمة إيراداته أو نفقاته. كما لا يقوم بنشر أية بيانات إحصائية عن حوادث الطرق أو أية أنشطة أخرى.

مجلس الإسكان الفلسطيني

تم تأسيس مجلس الإسكان الفلسطيني في سنة ١٩٩١، لتنفيذ مشاريع إسكان للمواطنين الفلسطينيين من ذوي الدخل المحدود، وذلك بعد توفر منحة مالية مقدمة للشعب الفلسطيني المجموعة الأوروبية وقيمتها ٣٦ مليون دولار. وقد تم تسجيل المجلس بصفته منظمة غير هادفة للربح في القدس في سنة ١٩٩١، وقد أعيد تسجيلاً في الضفة الغربية وغزة في سنة ١٩٩٧. وشكلت مجلس الإسكان الفلسطيني جمعية عمومية من ٢٦ شخصية فلسطينية اختيرت على أساس نقابية وكوتا سياسية، على أن تنتخب من بينها مجلس إدارة مكوناً من ١٣ عضواً لمدة سنتين. وهناك مكاتب المجلس في مناطق السلطة الفلسطينية، وكذلك توجد لجان محلية في كل مدينة من المدن الفلسطينية لتقديم الاستشارة للمجلس بخصوص مشاريع الإسكان المنفذة، وبخصوص اختيار المتلقعين من هذه المشاريع.

وحدد المجلس أهدافه في بحث مشكلة الإسكان الفلسطيني، ووضع الدراسات لحلها، والمشاركة في وضع إستراتيجية وطنية للإسكان، وتشجيع البناء الفردي في الريف، ودعم الإسكان داخل مدينة القدس (مجلس الإسكان الفلسطيني). ويلاحظ أن هذه الأهداف المعنة هي أهداف وزارة الإسكان الفلسطينية نفسها، وبالتالي يجب إعادة تحديد وتعریف دور مجلس الإسكان الفلسطيني ضمن النظرة إلى قطاع الأعمال الحكومي.

وحصل مجلس الإسكان على منح من مصادر عدة شكلت في مجموعها حوالي ٩٦ مليون دولار على النحو التالي: منح السوق الأوروبية وتبليغ ٥٠ مليون دولار، وقد قدمت في العامين ١٩٩٢ و ١٩٩٤، ومنحة البنك الإسلامي للتنمية وقيمتها ٢١ مليون دولار، ومنحة تلفزيون الشرق الأوسط وقيمتها ٧,٥ مليون دولار، ومنحة المساعدة الدولية الأمريكية وقيمتها ٨ ملايين دولار، وقدمنت في سنة ١٩٩٤، ومنحة اليابان لغرض بناء سكن للشرطة وقدرها ١٠ ملايين دولار.

وقام المجلس بتنفيذ بناء ٤٢٠ شقة في مدن الضفة الغربية و ١٢٠ شقة في الريف، وبناء ٩٢٢ شقة في غزة. وقد تم بناء الشقق في الضفة الغربية من خلال بناء ١٢ مشروعًا في المدن المختلفة، شملت كلاً من طولكرم، وجنين، وقلقيلية، ونابلس، والبيرة، وبيرزيت، وبيتونيا، وأريحا، وبيت لحم، والخليل، ودورا. بينما نفذت مشاريع الإسكان في قطاع غزة في بناء خمسة مشاريع في كل من جباليا، والنصيرات، وخانيونس، ورفح، وبيت حانون (مجلس الإسكان الفلسطيني).

وتم بيع معظم الشقق للمستفيدين بالتقسيط لفترات طويلة الأجل. وقد حدّدت شروط عدة لتوزيع الشقق على المستفيدين، وهي أن يكون مواطناً مقيماً في محافظة فلسطينية، وأن لا يكون مالكاً لسكن، وأن يكون عاجزاً عن البناء بمفرده، وأن يكون قادرًا على سداد قيمة

الوحدة السكنية أو القرض المترتب عليها. وقد أثيرت قضية موضوع اختيار المتنفعين من بين المتقدمين الذين بلغوا حوالي ٥٦٠٠ مواطن، حيث احتاج كثير من المتقدمين على الطريقة التي تمت بها عملية اختيار المتنفعين. كما أن هناك مشاكل تتعلق في تحصيل الأقساط المستحقة، ويرى المتنفعون أن ثمن الشقق مرتفع وأكثر من ثمن السوق، وأن جزءاً عالياً من التكالفة كان لتخفيظة مصروفات المجلس الإدارية. وتعد تجربة دعم الإسكان في فلسطين من خلال مجلس الإسكان التجربة الثانية بعد تجربة اللجنة المشتركة في الثمانينيات، وكلاهما تعرض لنقد شديد.

وما زالت هناك أصول مماثلة في شقق غير مباعة وأراض غير مستغلة. وت تكون أصول المجلس من أقساط الشقق المباعة وغير المحصلة والأقساط غير المستحقة، وشقق غير مباعة وأراض، وأموال نقدية وحسابات في البنوك، في حين يمثل رأس المال مجموع المنح الموضحة أعلاه باستثناء منحة اليابان. ولا يقوم المجلس بنشر حسابات ختامية لأعماله، وهذا ما يتناقض مع قانون الجمعيات غير الهدافة للربح. ولا يوجد سبب بقاء المجلس كمنظمة تطوعية، ويجب إعادة النظر في وضعية منحة الناحية القانونية، خاصة أن المنح التي يتلقاها المجلس تأتي بالتنسيق مع السلطة الفلسطينية، وتقدم كمساعدة للشعب الفلسطيني.

شركة فلسطين لتمويل الرهن العقاري

قام خمسة فرقاء هم السلطة الوطنية الفلسطينية، ومؤسسة التمويل الدولية، والبنك الألماني للتنمية والاستثمار، وشركة باديكيو، والبنك العربي، وشركة اتحاد المقاولين، بتأسيس بنك خاص بالرهن العقاري لغرض تقديم قروض طويلة الأجل لبناء أو تكميله بناء وحدات سكنية لقديمين في مناطق السلطة الفلسطينية. وقد بلغ رأس المال الشركة عشرين مليون دولار، عمل المؤسسين على تغطية ١١ مليون دولار، وتم بيع الأسهم الباقية لسبعة مساهمين آخرين، ويلاحظ أن عدد المساهمين المؤسسين يقل عن سبعة، وهذا مخالفة لقانون الشركات رقم ١٢ لسنة ١٩٦٤ (المادة ٣٩). وقد تم تأسيس الشركة في سنة ١٩٩٧، ولكنها باشرت أنشطتها منذ سنة ١٩٩٩.

وقد حصلت الشركة على قرض بدون فوائد من البنك الدولي بقيمة ١٧ مليون دولار، وذلك لاستخدامه في منح القروض. علاوة على منحة من كندا بقيمة ٥ ملايين دولار لهدف تأمين القروض المنوحة للمتنفعين لغرض الإسكان. وتمثل السلطة الوطنية الفلسطينية في هذه الشركة من وزارة المالية والإسكان، ويرأس مجلس إدارتها وكيل وزارة الإسكان. وتقوم الشركة بمنح القروض أو تقديم الضمانات من خلال البنك التجاري العاملة في فلسطين. وقد قامت بمنح حوالي ثمانية ملايين دولار لفترات تصل إلى ١٥ سنة بفوائد تعتمد على سعر فائدة الدولار المعروفة بالليبر LIBOR في سوق لندن، وتحسب الفائدة على الرصيد

المتناقص للقرض. ولم تقم شركة فلسطين للرهن العقاري بالإعلان عن حساباتها الختامية في الصحف اليومية، كما ينص بذلك قانون الشركات المساهمة العامة في فلسطين.

شركة تطوير فلسطين

تم تأسيس شركة إسكان برأس مال قدره ستة ملايين دولار، ساهمت السلطة الفلسطينية ممثلاً في وزارة الإسكان في نصف أسهمها، وشركة إيطالية تدعى شركة سوشيتا كوسترونيوري في النصف الآخر، وهي شركة مساهمة خصوصية مختلطة، يرأس مجلس إدارتها ممثل عن وزارة الإسكان في حين يتولى الإدارة التنفيذية ممثل عن الشركة الإيطالية. وتهدف الشركة لتنفيذ مشاريع الإسكان مثل مراكز تجارية ومبانٍ عامة ومشاريع سكنية. وقد تم تنفيذ مجمع تجاري في قطاع غزة وتنفيذ مشاريع في الضفة الغربية من مستشفيات ومدارس.

مشاريع وزارة الإسكان

قامت الوزارة بتنفيذ العديد من الوحدات السكنية وتعمل على بيعها وفقاً لشروط مختلفة، وضمت كلاًً من مشروع حي الندى الإسكاني في بيت حانون، والذي شمل ١٥٠٠ وحدة، والمشروع النمساوي، والفرا في خانيونس، وشمل ٤١٠ وحدات سكنية، ومشروع مدينة الزهراء وشمل ٣٦٠ وحدة سكنية، ومشروع البوليس الحربي الذي شمل ٤٠ وحدة سكنية، ومشروع دير البلح الذي شمل ٨٠ وحدة سكنية، ومشروع إسكان الفيروز الذي شمل ١٦٠ وحدة وجميعها في غزة، والمشروع النمساوي في نابلس الذي شمل ١٢٨ وحدة سكنية (تقرير مجلس الوزراء ١٩٩٨).

هيئة التأمين والمعاشات

هي هيئة حكومية مستقلة تعمل على تنظيم التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة لموظفي الحكومة في قطاع غزة، و ١٥٠٠ موظف جديد من موظفي الضفة الغربية. وتعمل بموجب القانون الصادر في سنة ١٩٦٨ في قطاع غزة، وقد تم تعديله ليشمل موظفين جدد في السلطة الفلسطينية من الضفة الغربية في أيار سنة ١٩٩٩. وتعمل الهيئة على استقطاع ١٠٪ من رواتب موظفي السلطة وتخصيف ١٢,٥٪ وتستثمر هذه الأموال في أسهم وسندات وودائع بنكية وغيرها من الاستثمارات، بحيث تعمل على توفير الأرصدة المطلوبة لتفعيل التقاعد أو المكافأة أو التعويض للعاملين في السلطة الفلسطينية. ويفترض أن توفر المصادر الثلاثة من الأموال وهي حصة الموظفين، ومشاركة السلطة لصالح

موظفيها، وأرباح الاستثمارات، تعويضات العاملين عند استحقاقها. ويستحق الموظف راتباً تقاعدياً بعد انتهاء فترة عمل تصل إلى عشرين سنة، وفي حالة الوفاة العادلة قبل ذلك يحصل على راتب بنسبة ٤٠٪ من آخر راتبه، مع دفع مبلغ كتعويض. ولا يستحق الموظف أي تعويض في حالة استقالته قبل إتمام ثلاث سنوات في عمله، وبعد إتمامه السنوات الثلاث يدفع له كتعويض عن نهاية الخدمة ١٥٪ من الراتب السنوي في شكل مكافأة. كما يعمل الصندوق على منح قروض لموظفي السلطة بفائدة ٨٪ على الرصيد المتناقص، وتحصل إجمالي قيمتها إلى ثلاثة أضعاف قيمة الراتب.

ويفترض أن يكون للصندوق مجلس إدارة، ولا يعرف في ما إذا كان مجلس إدارة الصندوق يعقد أم لا، والذي يفترض انعقاده برئاسة وزير العدل وعضوية كل من وزير المالية، ووزير الحكم المحلي، ومدير عام ديوان الموظفين. كما لا ينشر الصندوق أية بيانات مالية عن وضعه المالي، وأرصدته، واستثماراته، ولا يقدمها مرفقة بالموازنة العامة. ولا ترافق أية ميزانيات للصندوق بالموازنة العامة حسب نص قانون الصندوق (قانون التأمين والمعاشات وتعديلاته لسنة ١٩٩٩). وتقدر أصول الصندوق بحوالي ١٨٠ مليون دولار، وتزداد سنوياً بالتحويلات الخاصة بالموظفين وبعائدات استثماراته.

الهيئة العامة للبترول

تم إنشاء الهيئة العامة للبترول بقرار من مجلس وزراء السلطة الفلسطينية بتاريخ ٨/١٠/١٩٩٤. وعملت منذ تأسيسها على السيطرة على تجارة الجملة للبترول ومشتقاته، ومن ثم أصبحت تحصل رسوم البترول. وقامت الهيئة العامة بإنشاء مركز لتخزين وتوزيع البترول، ومركز للتفريغ في الجانب الآخر ليتولى إمداد مركز التخزين والتوزيع بواسطة الأنابيب. وأنشأت مستودعات للغاز في قطاع غزة تصل قدرتها إلى تخزين ٨٢٠ طناً من الغاز. وقامت الهيئة بإنشاء مبني لها في أرض مطار غزة يضم خزانات وقود الطائرات، مرآباً لسيارات الوقود، ومختبراً لفحص وقود الطائرات.

وساهمت الهيئة بإنشاء أول مصنع للزيوت المعدنية في مدينة الخليل تعرف بالشركة الفلسطينية للزيوت المعدنية، وتعمل على احتكار توزيع وتخزين منتجات البترول ومشتقاته بما ذلك الغاز، وتساهم في شركات تجارية وسياحية وصناعية وخدمية ومشاريع إسكان، وتملك حق أرباح في محطات التوزيع كافة التي تم تأسيسها منذ قيام السلطة الفلسطينية، وبنسبة تتراوح ما بين ٢٠٪ إلى ٥٠٪ من هذه المحطات، وهي تقدم مساهمة جزئية للمحطات التي تصل نسبة أرباحها فيها إلى ٥٠٪، في حين لا تساهم في المحطات المملوكة لها بنسبة ٢٠٪، وتصل مساهمتها إلى ١٠٠٪ من قطاع التخزين وتجارة الجملة وتوزيع المحروقات كافة، وتملك ٤٠٪ من قطاع المحطات النهائية.

وتأتي إيرادات هيئة البترول من أربعة مصادر هي ضريبة المحروقات، وإيراداتها من محطات التوزيع، وإيراداتها من توزيع المنتجات البترولية، وإيراداتها من استثماراتها المختلفة في الصناعة والعقارات ومشاريع أخرى. وتتبع إيراداتها مباشرة لكتب الرئاسة، حيث لا تدخل موازنة السلطة الفلسطينية، لكن الهيئة تحول من إيراداتها أحياناً لمؤسسات حكومية وبعض الجامعات الفلسطينية حسب تعليمات مكتب الرئاسة. ويعرض الجدول رقم ٧٥ ملخص إيرادات هيئة البترول من ضريبة المحروقات ما بين سنة ١٩٩٦ و١٩٩٩.

٧٥ جدول رقم

ملخص إيرادات هيئة البترول من ضريبة المحروقات ما بين ١٩٩٦ و١٩٩٩

الإيرادات بـمليون دولار	السنة
٩٥	١٩٩٦
١٠٧	١٩٩٧
١١٠	١٩٩٨
١٠٥	١٩٩٩

المصدر: (Palestinian Authority and IMF, Ad hoc report, 2000)

الهيئة العامة للتبغ

تم تأسيس الهيئة العامة للتبغ في سنة ١٩٩٥، لتحصيل رسوم الجمارك الخاصة بالتبغ ومنتجاته مباشرة، وتعمل على مراقبة أسعار مواد التبغ بأنواعه المختلفة، والرقابة والتفتيش على الجودة والأسعار، والإنتاج الزراعي للتبغ، ولا تدخل إيراداتها موازنة السلطة الفلسطينية، وإنما تتبع مباشرة لكتب الرئيس. وتعمل هيئة التبغ على استثمار جزء من إيراداتها السنوية في استثمارات مختلفة.

وتبلغ الإيرادات السنوية من رسوم التبغ حوالي خمسين مليون دولار سنوياً. ويظهر الجدول رقم ٧٦ ملخص إيرادات هيئة التبغ من رسوم السجائر والمشروبات بين ١٩٩٦ و١٩٩٩، علامة على إيراداتها من الاستثمارات، ولا تقوم الهيئة بالإعلان عن أنشطتها أو إيراداتها في أية منشورات حكومية رسمية أو غير رسمية.

جدول رقم ٧٦

ملخص إيرادات هيئة التبغ من رسوم السجائر والمشروبات بين ١٩٩٦ و ١٩٩٩

السنة	الإيرادات بـمليون دولار
١٩٩٦	٤٢
١٩٩٧	٤٥
١٩٩٨	٥١
١٩٩٩	٥٥

المصدر: بيانات غير منشورة

المؤسسة المصرفية الفلسطينية

لقد اندمجت ثلاثة مؤسسات تمويل أهلية لتشكل صندوق تنمية فلسطينياً في سنة ١٩٩٦، ومن ثم تحول إلى مؤسسة مصرفية تخضع لقوانين المصارف من سنة ٢٠٠٠. ويبلغ رأس المال المؤسسة المصرفية ٣٠ مليون دولار، تملك السلطة الفلسطينية منها ٨٥٪، والباقي مملوك للبنك الاستثماري الأوروبي، وبذلك التنمية القبرصي، وهو مسجل كشركة أجنبية مساهمة خاصة. وقد حصل أخيراً على تسجيل من سلطة النقد الفلسطينية بصفته مؤسسة بنكية.

ويرأس وزير الاقتصاد مجلس إدارة المؤسسة الذي يتكون من عشرة أعضاء، سبعة منهم فلسطينيون، وثلاثة تعينهم السوق الأوروبية. وتهدف المؤسسة إلى تقديم قروض ودعم نشاط الأعمال من الحجم المتوسط. وتبلغ القروض المنوحة والصادرة حوالي ٢٦ مليون دولار (التقرير السنوي، ١٩٩٩). ولا تحصل المؤسسة على ودائع من المواطنين، وعليه سيفى دورها محدوداً في تمويل المشاريع، وفي انتظار تحصيل القروض الصادرة، حيث أن معظم مساهمة السلطة الرئيسية كانت من رسملة القروض.

الخطوط الجوية الفلسطينية

تم تشغيل الخطوط الجوية الفلسطينية منذ شهر آب ١٩٩٧، وقد حققت إيرادات حوالي ٢,٧ مليون دولار في السنة الأولى من عملها، في حين بلغت تكاليف تشغيلها مليوني دولار، وبذلك حققت إجمالي ربح بقيمة ٧,٠ مليون دولار. ولم تعمل الخطوط الفلسطينية بصورة منتظمة خلال الستين الماضيين بسبب معوقات الاحتلال وظروف الانتفاضة.

شركة الخدمات المصرفية المساهمة الخصوصية المحدودة

تأسست في سنة ١٩٩٩ بمبادرة من سلطة النقد الفلسطينية، وشركة الخدمات المصرفية كشركة مساهمة خصوصية محدودة المسئولية وبرأسمال مصرح به قدره ستة ملايين دولار، وبرأسمال مدفوع قدره ٣ ملايين دولار، ومن المتوقع مساهمة البنك الدولي بقيمة مليوني دولار، وتساهم البنوك التجارية في رأس المالها. وتهدف هذه الشركة إلى تقديم خدمات تكنولوجية للبنوك التجارية، وتنفيذ مشروع مقاصة إلى التعامل مع الشيكات الصادرة عن البنوك العاملة في فلسطين. ويرأس مجلس إدارة هذه الشركة عضو مجلس سلطة النقد الفلسطينية، وما زالت الشركة في بداية أعمالها.

شركة صامد للتنمية والاستثمار

امتداداً لمؤسسة صامد الاستثمارية التابعة لنظمة التحرير، تم تأسيس شركة في السلطة الفلسطينية حملت اسم شركة صامد للتنمية والاستثمار، وهي شركة مساهمة خصوصية، وقد سجلت لدى مراقب الشركات في غزة وفي أريحا، وتعاطى أعمالاً تجارية واستثمارية متعددة، ومن ضمن استثماراتها المساهمة في السوق المالية في نابلس.

شركة البحر المساهمة الخاصة

شركة البحر المساهمة الخاصة شركة استثمارية مملوكة للسلطة الفلسطينية مسجلة في غزة، وتتبع مباشرة مكتب الرئيس، وتمارس أنشطة مختلفة من البحث والتجارة في أجهزة الكمبيوتر وفي المنتجعات السياحية، وتجارة مواد البناء، كما تمارس أنشطة في قطاع غزة بالدرجة الأولى، في حين كان نشاطها محدوداً في الضفة الغربية.

مصلحة مياه محافظة القدس

تم تأسيس مصلحة مياه محافظة القدس بقرار صادر عن الحكومة الأردنية رقم ٩ لسنة ١٩٦٦، ونشر في الجريدة الرسمية رقم ١٩٠٤ لسنة ١٩٦٦، وذلك بتأسيس مصلحة حكومية مستقلة تعمل على تزويد سكان المنطقة بالمياه. ونصت المادة ٣ من القانون على تأسيس مصلحة تدعى مصلحة مياه محافظة القدس يعهد إليها تزويد سكان المنطقة بكافة احتياجاتهم من المياه لأغراض الشرب والاستعمال المنزلي وغيره. ونصت المادة ٤ على أن المصلحة هي مؤسسة أهلية ذات استقلال مالي، ولها أن تشتري أو تستأجر أو تمتلك، ولها شخصية معنوية، وترتبط بوزير البلديات، ولكنها مستقلة عن البلديات. وصدر بعد ذلك نظام رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٦ لتنظيم مجلس إدارة المصلحة. وتم تشكيل مجلس

إدارة يشرف على المصلحة يتتألف من ممثلي عن البلديات في المنطقة، وقامت البلديات، وبسلطة المياه الأردنية بتسلیم المصلحة الجديدة كافة أصولها المتعلقة بالمياه في المنطقة، وعملت بعد ذلك على حفر آبار جديدة.

وتباشر السلطة منذ ذلك التاريخ أعمالها في ضخ المياه ونقلها وتخزينها وتوزيعها وتحصيل ثمنها لحوالي سبعين مدينة وقرية ومixin وموقع، ووصلت مبيعاتها من المياه حوالي ١١ مليون متر مكعب في سنة ٢٠٠٠، عملت على استخراج ٢٠٪ منها من آبارها الخاصة، وتم شراء ٨٠٪ من الكمية المباعة. ولمصلحة المياه أصول ومشاريع تحت التنفيذ مقدرة بقيمة دفترية تصل إلى تسعه ملايين دولار بما فيها الآبار والمخازن والأتابيب والخزانات، ولها حسابات على المشتركيين غير المسددين ثمن المياه تصل إلى ما يزيد على ثلاثة ملايين دولار. وقد بلغت قيمة إيرادات المصلحة لسنة ٢٠٠٠ حوالي ١١ مليون دولار، في حين بلغت تكلفة الإنتاج والنقل والتوزيع والمصروفات الإدارية والمالية ١٢ مليون دولار، مسجلة خسارة سنوية بقيمة مليون دولار، ويتربّ على ذلك أن يتم تغطية الخسارة إما من الموازنة العامة، أو يجب رفع أسعار المياه، أو تخفيض معدلات الفاقد، أو تحصيل رسوم المجري الذي يفترض تحصيلها وإضافتها على فاتورة المياه. وتعد مصلحة مياه القدس من المؤسسات الحكومية المستقلة التي تتمتع بشفافية مالية، وتعمل على إصدار حساباتها الختامية بصورة منتظمة، بما في ذلك تقرير الحاسب القانوني. ويظهر الجدول رقم ٧٧ الميزانية العمومية لمصلحة مياه محافظة القدس كما هي في ٢٠٠٠/١٢/٣١، حيث بلغ مجموع أصولها لسنة ٢٠٠٠ حوالي ١٩ مليون دولار، نصفها أصول ثابتة.

الجدول رقم ٧٧

الميزانية العمومية لمصلحة مياه محافظة القدس كما هي في ٢٠٠٠/١٢/٣١

الخصوم		الأصول	
الخصوم المتداولة	١,٦	نقد بالصندوق والبنوك	٢,٤
		ذمم المشتركيين	٣,٣
احتياطات	١٧,١	مشاريع تحت التنفيذ	٠,٤
		مستلزمات في المخازن	٠,٩
		أصول ثابتة	٨,٧
		عجز الصافي المدور	٢,٩
المجموع (مليون دولار)	١٨,٧	المجموع (مليون دولار)	١٨,٧

المصدر: الحسابات الختامية لمصلحة مياه مصلحة القدس لسنة ٢٠٠٠

الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية

هي شركة تأسست في سنة ١٩٩٤، ومسجلة رسمياً في سجل الشركات، ومملوكة بالكامل للسلطة الوطنية الفلسطينية، وهي من الشركات التي ورد اسم السلطة الوطنية الفلسطينية كمالك لها في سجل الشركات. وت تكون إدارة الشركة من مجلس إدارة يضم مستشارين في مكتب الرئيس وكبار موظفي وزارة المالية، ووزارة الاقتصاد والتجارة، وشكله الرئيس.

ويمكن تقسيم أعمال الشركة إلى أجزاء عدة: يتعلق الجزء الأول بتجارة الإسمنت، والجزء الثاني بالتجارة العامة الأخرى، والجزء الثالث باستثمارات في العقارات والسياحة والترفيه، والجزء الرابع خاص باستثمارات في شركات أخرى مساهمة عامة وخاصة. وعلى الرغم من قصر عمر الشركة، فإنها حققت أرباحاً، بحيث وصل مجموع أصولها إلى حوالي ٢٤٥ مليون دولار في سنة ١٩٩٩، وهي بذلك تعد أكبر شركة مساهمة فلسطينية، وبلغ صافي دخلها السنوي حوالي ٧٧ مليون دولار لسنة ١٩٩٩، كان يأتي بالدرجة الأولى من أرباح كازينو أريحا، وشركة الإسمنت، وعائد الاستثمارات الأخرى. وبلغت أرباح شركة الإسمنت التابعة لها ١٨ مليون دولار لسنة ١٩٩٩. وتحول الشركة إيراداتها لمكتب الرئاسة، وتملك استثمارات في منتج أريحا السياحي وشركات عقارية واستثمارية (Palestinian Authority and IMF, Ad hoc report, 2000)، ولكنها لا تعلن عن حساباتها الختامية، وذلك يخالف نص قانون الشركات المساهمة العامة.

الشركة العربية الفلسطينية للاستثمار المساهمة المحدودة

تأسست الشركة برأسمال مصري به قيمة ١٠٠ مليون دولار، وبرأسمال مدفوعة قيمة ٧٥ مليون دولار، وساهمت السلطة الفلسطينية فيها بنسبة ٢٠٪ من خلال الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية. وتعمل هذه الشركة على الاستثمار في مجالات عدة صناعية وخدمية والاتصالات والمواصلات.

مساهمات منظمة التحرير الفلسطينية

هناك مساهمات لمنظمة التحرير الفلسطينية خارج فلسطين، ومن أمثلتها مساهمتها في صناديق التنمية العربية واستثماراتها في مؤسسة صامد. وبالنسبة لمساهمتها في رأس المال صناديق التنمية العربية، تساهم منظمة التحرير الفلسطينية في خمسة صناديق تنمية عربية وإسلامية، هي البنك الإسلامي للتنمية ومقره في جدة، والصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومقره في الكويت، وصندوق النقد العربي ومقره في أبو

ظبي، والبنك العربي الإفريقي للتطوير الاقتصادي ومقره الخرطوم، والمؤسسة العربية لضمان الاستثمار ومقرها الكويت. ويترافق مساهمتها في رأس المال هذه المؤسسات ما بين ٢ - ٩ ملايين دولار (Sabri, 1987) ويفترض أن تعين السلطة الفلسطينية ممثلين أو أعضاء مجلس محافظين للمساهمة في إدارة هذه المجالس، ولكنه يمثل السلطة الفلسطينية، أحياناً، رجال أعمال فلسطينيون مقيمون في الخارج أو موظفون من السلطة من غير المقربين.

أما بالنسبة لمؤسسة صامد والتي تمثل النزاع الاستثماري لمنظمة التحرير، فتملك استثمارات في أفريقيا والعديد من الدول العربية، ولكن لا توجد أية معلومات مالية أو قانونية عن أنشطة هذه المؤسسة ضمن التقارير الصادرة عن منظمة التحرير، أو تلك المقدمة للمجلس الوطني الفلسطيني، ولكن هناك معلومات تفيد أن هذه المؤسسة على الرغم من ارتفاع قيمة أصولها فإنها لا تحقق أرباحاً بصورة عامة.



الفصل الثاني عشر

الجوانب القانونية والمالية والخاتمة

يشكل القطاع العام بشقيه الهادف لتقديم خدمات عامة أو الهادف للربح جزءاً مهماً من مكونات الإنتاج الفلسطيني، كما أنه يلعب دوراً رئيساً في استيعاب القوى العاملة والتي تصل إلى ربع إجمالي القوى العاملة. ولكن المشكلة تكمن في عدم تنظيمه، وإهمال الجوانب القانونية والمالية والإدارية، وغياب إطار عام ينظم ويقن عمل هذا القطاع، وهو ما سترى مناقشته في هذا الفصل.

ومن النظر لتجربة القطاع العام والمؤسسات العامة العاملة في فلسطين والطريقة التي فيها تم تأسيس هذه الوحدات، والطريقة التي تدار بها، يمكن تحديد خصائصها على النحو التالي:

أولاً: عدم وجود تعريف لمفردات وسميات الوحدات الحكومية: لا يوجد أي تعريف إداري أو قانوني للعديد من مسميات الوحدات الحكومية أو منشآت الحكومة الهدافة وغير الهدافة للربح، وفيما يلي عرض لهذه المفردات والسميات وأمثلة عليها من داخل القطاع الحكومي:

١. الهيئة: هيئة البترول، الهيئة العامة للتبغ، هيئة الرقابة على التأمين، هيئة الإذاعة والتلفزيون، هيئة التأمين والمعاشات، هيئة الرقابة العامة، الهيئة العامة للاستعلامات، الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار، الهيئة العامة لاستصلاح الأراضي.
٢. السلطة: سلطة المياه، سلطة الطاقة، سلطة الطيران المدني، سلطة النقد الفلسطينية، سلطة الموانئ البحرية.
٣. المصلحة: مصلحة مياه القدس.
٤. مؤسسة عامة: مؤسسة المواصفات والمقاييس.

٥. الجهاز: جهاز الإحصاء الفلسطيني، وكان يحمل تسمية دائرة قبل تحويل التسمية إلى جهاز.
٦. شركة مساهمة عامة : الشركة التجارية الفلسطينية.
٧. الصندوق: صندوق التعويضات للطرق، صندوق البطالة.
٨. المجلس: المجلس الاقتصادي للتنمية والإعمار، مجلس الإسكان الفلسطيني.
٩. شركة مساهمة خاصة مختلطة: شركة تطوير فلسطين.
١٠. شركة مساهمة خاصة أجنبية مختلطة غير هادفة للربح: المؤسسة المصرفية الفلسطينية.

ثانياً: تعدد الأشكال التي تنتظم فيها أنشطة الأعمال الحكومية: تنتظم أنشطة الأعمال الحكومية في شركات مساهمة عامة وخاصة وهيئات، وفي سلطات ومصالح، وفي منظمات غير هادفة للربح، وفي شركات مساهمة أجنبية. وبعض هذه الشركات مسجلة ملكيتها باسم السلطة الفلسطينية، وببعضها مسجلة بصفات أخرى، وأخرى مسجلة بأسماء وزارات وهيئات ووحدات حكومية. ويظهر الجدول رقم ٧٨ أمثلة على تعدد الأشكال القانونية لأنشطة قطاع الأعمال الحكومي، وإجمالي قيمة أصولها حسب بيانات سنة ٢٠٠٠.

٧٨ جدول رقم

أمثلة على الأشكال القانونية لأنشطة قطاع الأعمال الحكومي وقيمة أصولها لسنة ٢٠٠٠ بـ المليون دولار

إجمالي الأصول	الشكل القانوني	الشركات المملوكة كلياً أو جزئياً
٤١٢	وحدة حكومية مستقلة	سلطة النقد الفلسطينية
٣٤٥	مساهمة تملكها السلطة	الشركة التجارية للخدمات
١٣٠	منظمة غير هادفة للربح	مجلس الإسكان الفلسطيني
١٨٠	هيئة ضمن الوازنة	صندوق التأمين والمعاشات غزة
١٩	أهلية مستقلة	مصلحة مياه محافظة القدس
٣٠	مساهمة خاصة أجنبية	المؤسسة الفلسطينية المصرفية
	مختلطة أجنبية وطنية	شركة تطوير فلسطين
	هيئة حكومية مستقلة	هيئة البرول
	مساهمة خاصة	شركة البحر للتجارة والمنتجعات

المصدر: تجميع المؤلف

ثالثاً: نقص البيانات المعلنة وعدم إعلان الحسابات الختامية

يتطلب قانون الشركات المساهمة العامة، وقوانين الجمعيات الخيرية وقوانين الوحدات الحكومية المستقلة ضرورة تعيين محاسبين قانونيين وإعداد حسابات ختامية بصورة سنوية، والإعلان عنها خلال أربعة شهور من نهاية السنة المالية، والإعلان عن تقرير المحاسب القانوني، وكذلك الملاحظات المرفقة للحسابات الختامية. ويطلب القانون من مراقب الشركات والدائرة التابعة له التأكد من تطبيق هذه المتطلبات ومتتابعة نشرها في الصحف. وبالنسبة للشركات المساهمة الخاصة، يجب تعيين محاسب قانوني للشهادة على صحة الحسابات الختامية وعمل تقرير داخلي بذلك.

وبالنسبة للمؤسسات غير الهدافة للربح، فقد نص قانون الجمعيات الخيرية لسنة ١٩٥٦ وقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦ على قيام الجمعيات الخيرية الوطنية والأجنبية على إعداد الحسابات الختامية بصورة سنوية، وعلى تعيين محاسب قانوني للشهادة على صحة حساباتها، وإرسال نسخ منها للجهات ذات العلاقة وعرضها على جمعياتها العمومية. كما نص على أمر مشابه قانون الجمعيات الفلسطينية لسنة ١٩٩٧. وبالنسبة للوحدات

الحكومية التي تعمل ضمن الموازنة العامة، فعلى هيئة الرقابة تقع مسؤولية تدقيق حساباتها، وعمل تقرير عن أدائها للمجلس التشريعي. أما الوحدات الحكومية خارج الموازنة العامة، فيجب أن تنص قوانينها على الطريقة المتبعة في تدقيق الحسابات، والتي عادة ما تعين محاسبًا قانونيًّا لضمان الاستقلالية.

وبالنظر للوضع القائم، فإن أغلبية قطاع الأعمال الحكومي بأشكاله كافة لا يطبق القوانين ذات العلاقة في المجال المالي، علاوة على ذلك يعمل معظمها دون نظام مالي، ويمتد ذلك ليشمل العديد من الجمعيات الخيرية الأهلية، ولا يقوم معظمها بالإعلان عن حساباتها الختامية ومركزها المالي. فعلى سبيل المثال، لم تقم أي من الجامعات الفلسطينية غير الهدافة للربح بنشر حساباتها الختامية طوال عملها، ومنذ تأسيسها. ويمتد الأمر لبعض الوحدات الحكومية المستقلة والمنظمات غير الهدافة للربح التي يمكن أن تدخل تحت تعريف القطاع الحكومي.

رابعاً: عدم توريد إيرادات هذه المشاريع بصورة واضحة للموازنة العامة الفلسطينية

لأنه يوجد سياسة واضحة في تحويل إيرادات أنشطة الأعمال الحكومية للموازنة العامة، بل يتم تحويل معظمها إلى مكتب الرئاسة. وفي الحالات التي تحول موازنة السلطة الفلسطينية، كما هو الحال، في أرباح سلطة النقد الفلسطينية، فإن السلطة تعتبر سلفة للوزارة وليس واجباً تقوم به، حيث لا توجد تعليمات واضحة أو إطار قانوني يوضح مثل هذه القضايا، فالالأصل أن تحول أرباح قطاع الأعمال لموازنة السلطة دون حاجة لتسميتها سلفة أو قرض أو غير ذلك.

خامساً: معظم أعضاء مجلس الإدارة والمديرين في منشآت الأعمال الحكومية من الوزراء وكبار المسؤولين في حكومة السلطة الفلسطينية. وعلى سبيل المثال، هناك وزراء ووكلاء وزراء يترأسون مجالس إدارة شركات مساهمة عامة وخاصة وأعضاء في مجالس الإدارة لشركات مساهمة خاصة، مثل ذلك شركة فلسطين لتمويل الرهن العقاري، وشركة تطوير فلسطين، وشركة مؤسسة صامد للتنمية والاستثمار، والمؤسسة الفلسطينية المصرفية، والشركة الفلسطينية للخدمات التجارية. ويترتب الأمر على وجود تعليمات بهذه الشأن توضح جواز ذلك أو عدمه وظروفه وشروطه، وحتى يتم إصدار قانون ينظم الشركات المساهمة المملوكة للحكومة والذي يتوقع أن يتضمن فصلاً ينظم إدارة هذه الشركات.

سادساً: إن معظم السلطات والهيئات والوحدات الحكومية والشركات المساهمة العامة الحكومية والمختلطة تعمل بدون وجود نظم داخليه لها تحدد آلية عملها وإطارها الإداري والمالي، وهو النظام الذي يفترض أن يقدم عندما تطلب تأسيسها، أو يبرر قيمتها.

سابعاً: إشكالية هيئة الرقابة

صدر قرار تأسيس هيئة رقابة في سنة ١٩٩٤، ومن ثم صدر قانون هيئة الرقابة العامة رقم ١٧ لسنة ١٩٩٥، ونشر في الوقائع الفلسطينية (الوقائع الفلسطينية، عدد ١١، ١٩٩٦)، حيث نص على أن هيئة الرقابة هي هيئة مستقلة تخضع للإشراف المباشر لرئيس السلطة الفلسطينية، وتشرف على وزارات وأجهزة ومؤسسات السلطة المختلفة، وتعمل على مراجعة الحسابات الختامية والموارنات العامة للسلطة الفلسطينية (المادتان ٧ و ١٠ من القانون). ولقد صدر قبل تأسيس المجلس التشريعي. وقد جمعت هيئة الرقابة بين الرقابة الإدارية والمالية والمحاسبية والقانونية، وتسبّب ذلك في خلق إشكالية في التعاون بين هيئة الرقابة والوحدات المراقب عليها، وقد أضعف ذلك من وظيفتها الأساسية والتي تخص عملية التدقيق الحكومي، والرقابة على تنفيذ الموارنة العامة. كما أعطى القانون الهيئة حق الرقابة على كل الوحدات الحكومية والجمعيات غير الهادفة للربح، والشركات الخاصة التي تساهم فيها السلطة الفلسطينية.

وقد خلق هذا الأمر نوعاً من الفوضى الرقابية، بحيث أن العديد من هذه المؤسسات رفضت التعاون معها، إذ تنص أنظمتها والقوانين ذات العلاقة على مراجعة حساباتها عن طريق محاسب قانوني وليس من خلال الهيئة، ما أدى إلى خلط بين التدقيق على الموارنة العامة والمحاسبة الحكومية، وبين التدقيق على منشآت الأعمال. من هنا يجب فصل ذلك من صلاحيتها وتركه للمحاسب القانوني المرخص، طالما تعمل وفق الأسس التجارية، حتى لو كانت مملوكة جزئياً أو كلياً للحكومة، وهو ما تأخذ به العديد من الدول، حيث تعطي صلاحية تدقيق الشركات المملوكة للحكومة، والمؤسسات الحكومية لدقين مرخصين من خارج نطاق التدقيق الحكومي.

وما زال التعاون بين هيئة الرقابة وبعض الشركات العامة وبعض الهيئات الحكومية محدوداً، بل ترفض العديد من هذه الوحدات فكرة رقابة الهيئة عليها أو آية جهة أخرى. وهناك حتى بعض البلديات التي ترفض الرقابة على حساباتها، ولا تقوم بتقديمها لأية جهة حكومية، كما لا تقوم بنشرها.

وللوضيح أمثلة من المخالفات والتناقضات القانونية والإدارية والمالية التي تتدخل عمل القطاع العام الحكومي وبعض الوحدات والوزارات الحكومية، نورد سرداً مختصراً لأمثلة من هذه الإشكاليات، والتي تم تحديدها بناء على المعلومات المتوفرة، والناتجة عن تأسيس وممارسة أنشطة أعمال أو منح امتيازات خلال فترة السلطة الفلسطينية. ويمكن إيجارها على النحو التالي:

أولاً: سلطة النقد الفلسطينية كانت المشكلة الأولى هي في تشكيل مجلس إدارتها، والذي ضم وزراء ومسؤولي السلطة الفلسطينية، ورئيس هيئة الرقابة، ومدير عام بنك إقليمي، حيث تضمن ذلك مخالفات إدارية، إذ ينص قانون هيئة الرقابة العامة على أنه لا يجوز لرئيس الهيئة أن يتولى منصباً آخر بأجر أو بدون أجر وهو يتولى العديد من المناصب. كما أنه لم يكن من المنطقي تضمين عضوية مجلس إدارة السلطة مدير بنك، حيث السؤال الذي يثار من يراقب على من؟ علاوة على عدم الفصل بين وزارة المالية، وسلطة النقد، لضمان الاستقلالية والتوازن بين المؤسستين من خلال تشكيلة المجلس. علاوة على أن سلطة النقد الفلسطينية لا تقوم بنشر كامل حساباتها الختامية كما تفعل البنوك التجارية، وإن كانت تتضمن التقارير السنوية جداول مختصه منها، ولا يوجد مدقق حسابات مستقل يراقب على حساباتها.

ثانياً: هيئة الرقابة على التأمين وصندوق التعويضات لا تقوم بنشر حساباتها الختامية، ولا تعد تقارير عن رصيد وحركة الأموال في صندوق التعويضات، ولا تقوم بنشر تقرير عن أنشطة التأمين في فلسطين.

ثالثاً: شركة جوال المساهمة الخاصة لا يجوز منح امتياز أو احتكار لشركة مساهمة خاصة حسب قانون الشركات الساري المفعول.

رابعاً: السوق المالية الفلسطينية لا يجوز منح امتياز لشركة مساهمة خاصة حسب نص القانون الساري المفعول. كما أن مادولة الأسهم في السوق المالية تتم دون تكيف لقانون الشركات الحالي لسنة ١٩٦٥ مع الوضع الجديد. وتعمل السوق بدون قانون صادر ينظم التجارة في الأوراق المالية.

خامساً: المؤسسة المصرفية الفلسطينية عدم جواز الترخيص لشركة مساهمة خاصة كمؤسسة مصرفية، حيث أن ذلك يخالف قانون المصارف، وهناك غموض في شكلها القانوني بصفتها شركة مساهمة أجنبية غير هادفة للربح، ولا يوجد مبرر لتحويلها لهذه الصفة.

سادساً: مجلس الإسكان الفلسطيني لا يقوم بنشر حساباته الختامية، ولا يوجد ما يبرر استمراره في الشكل القانوني الحالي.

سابعاً: هيئة التأمينات والمعاشات لا تقوم بنشر حساباتها الختامية أو المركز المالي، ولا ترققه بالموازنة العامة المقدمة للمجلس التشريعي.

ثامناً: شركة الخدمات التجارية، وهيئة البترول الفلسطينية وهيئة العامة للتبغ: لا تقوم بنشر حساباتها الختامية ولا تقدم أية بيانات عن أنشطتها للمجلس التشريعي أو أية جهة

حكومية أخرى، ولا تعمل على تحويل إيراداتها للموازنة العامة للسلطة الفلسطينية بصورة منتظمة.

تاسعاً: شركة كهرباء غزة لا يجوز إعفاء مقرضيها من الضرائب على الأرباح الناشئة عن عملية الإقراض. ولا يجوز منع امتيازات محددة لمؤسس الشركة على حساب المساهمين الجدد الذين قاموا بالاكتتاب لاحقاً، وهذا يتنافي مع معنى الشركة المساهمة العامة والتي تعني حرية انتقال الأسهم من أصحابها، سواء أكانوا مؤسسين أم غير ذلك، وفي هذا مخالفة لقوانين الشركات ذات العلاقة.



الخاتمة والتوصيات

خلص هذا الكتاب إلى التأكيد على تزايد أهمية القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني، سواء ذلك المتعلق بالقطاع الحكومي الذي يشكل جزءاً من الموازنة الحكومية، أم القطاعات الأخرى التي تساهم في الخدمة العامة، أم بالنسبة للقطاع العام المملوک ملكية عامة ويساهم في النشاط الاقتصادي من خلال تقديم سلع وخدمات هادفة للربح. وسواء أكانت تلك الملكية كاملة أم جزئية. ويشمل ذلك القطاعات الاقتصادية كافة مثل الأنشطة التجارية، والسياحة، والصناعة، والخدمات، والإسكان، والقطاع المالي، والمواصلات والاتصالات، والطاقة ومشتقات البترول. وقد بادرت السلطة الفلسطينية إلى تأسيس العديد من المشاريع وساهمت في رأس مالها بصورة كافية أو جزئية، في حين ساهمت في مشاريع أخرى استجابة لدعوة مبادرين محليين أو أجانب.

ويلاحظ، بصورة عامة، أن التدخل أو عدم التدخل في القطاع الخاص، أو المشاركة أو عدم المشاركة في أنشطة أعمال ومشاريع اقتصادية معينة، قد تم في معظمها بدون تخطيط مسبق، ولم تكن هناك سياسة محددة في هذا المجال، ولا يوجد مؤسسة حكومية أو وزارة مختصة أو لجنة استشارية أو تفويذية تتولى رسم سياسة القطاع العام الهدف للربح. كما يلاحظ تعارض السياسات الحكومية المتخذة في هذا المجال، والتي تمثلت في خصخصة مشاريع كان يفضل أن تبقى ضمن القطاع العام الحكومي نظراً لكونها مربحة، وتحمل صفة الاحتكار لتنفيذ الخدمات. ومن جانب آخر، تم دخول أنشطة والسيطرة عليها بصورة كاملة، مع وجود شبه إجماع بأن هذه النشاطات يجب أن لا تكون ملكية عامة ويجب أن لا يستملكونها القطاع العام.

ويلاحظ أن السلطة الفلسطينية لاعب رئيسي في القطاع الخاص، وفي نموه وتوجيهه. فهي على سبيل المثال، المالك المنفرد لأكبر شركة مساهمة في فلسطين، وهي الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية، والتي يبلغ إجمالي أصولها حوالي ٣٤٥ مليون دولار في سنة ١٩٩٩. كما أنها مساهمة في أكبر شركات مساهمة من حيث مجموع أصولها، والتي تأتي بعد شركة الخدمات التجارية من حيث الأهمية، مثل شركة الاتصالات، التي يبلغ إجمالي أصولها حوالي ٢٣٥ مليون دولار في سنة ٢٠٠٠، وشركة باديوكو التي يبلغ إجمالي أصولها حوالي ١٨٦ مليون دولار في سنة ٢٠٠٠، وشركة كهرباء غزة والتي يبلغ إجمالي أصولها ١٥٠ مليون دولار، ومنتجع أريحا السياحي الذي يبلغ إجمالي أصوله حوالي مائة مليون دولار، والشركة العربية للاستثمار المساهمة العامة، التي يبلغ إجمالي أصولها ٧٥ مليون دولار، وشركة جوال، علاوة على استثمارات الهيئات والسلطات الحكومية المختلفة مثل استثمارات هيئة البترول، وهيئة التبغ وغيرها.

وبناءً على نتائج هذه الدراسة، والتي تعرضت لأول مرة لتجربة القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني، الذي بدأ يتبلور في السنوات الخمس الماضية. فإنه يمكن التوصل إلى التوصيات التالية، وهي مرتبة حسب أولويتها وأهميتها:

التوصيات

١. تعديل قانون الشركات، بحيث يتضمن فصلاً يتعلق بتأسيس الشركات المساهمة العامة الحكومية الهدافلة للربح، وتكييف الشركات الحكومية الحالية مع القانون الجديد، بحيث يتضمن القانون الإطار القانوني للشركات العامة الحكومية وخصائصها، وطريقة بيع رأسمالها، وطريقة تعيين مجلس إداراتها، وطريقة توزيع أرباحها واحتياطاتها.
٢. توضيح الإطار القانوني لمساهمة السلطة الفلسطينية في شركات المساهمة الخاصة، وهي مساهمة بعض وزاراتها وهيئاتها وسلطاتها في تشكيل شركات وممارسة أنشطة هادفة للربح، مع توضيح علاقة هذه الشركات مع موازنة الوزارة ذات العلاقة والموازنة العامة للحكومة.
٣. إصدار قانون ينظم منح الامتيازات والاحتكارات للقطاع الخاص، ووضع آلية لطريقة الرقابة على أسعار منتجاتها وخدماتها، ووضع حد أعلى للعائد على الاستثمار الذي يمكن أن تحده نتيجة ممارستها لأنشطة الاحتكار أو الامتياز، وتكييف الشركات الحالية التي حصلت على الامتياز أو الاحتكار مع القانون الجديد، مع عدم منح امتيازات جديدة حتى يتم إصدار مثل هذا القانون.

٤. التأكيد من أن الشركات التي تمنح الامتياز تملك قيمة الاستثمارات المطلوبة لتنفيذ العمل، ومنع هذه الشركات من اللجوء للاقتراض من سوق الائتمان المحلية حتى مرور فترة زمنية. فمن المعروف أن هذه الشركات المحتكرة تملك أفضلية قصوى عند النظام المصرفي المحلي، وبالتالي فهي تتنافس القطاع الخاص الوطني في الحصول على فرصة التمويل الخارجي المتاحة في السوق المحلية.
٥. وضع نظام يوضح طريقة وآلية وشروط مشاركة مسؤولي السلطة الفلسطينية في عضوية مجالس الإدارة للشركات الحكومية، وشركات القطاع الخاص المختلطة التي تضمن ملكيتها قطاعاً خاص وعام، وفترة التعيين ومكافآتهم، والجهة المصدرة للتعيين.
٦. إصدار نظام داخلي يوضح تعريف المسمايات المختلفة للوحدات الحكومية، وخصائصها القانونية والمالية، والإدارية، وصلاحياتها ومسؤولياتها، وإعادة التسمية بناء على النظام الجديد، وتحديد الجهة المخولة للرقابة على هذه الوحدات، وضمان التزامها بالقوانين ذات العلاقة.
٧. إصدار القوانين المطلوبة لتوضيح الوضع القانوني للوحدات الحكومية، والتي تعمل بصورة مستقلة، وتحديد من منها يمكنه التملك ومزاولة نشاطات الأعمال بصفة شخصيتها المعنية.
٨. إلزام شركات القطاع العام والهيئات العامة بالإعلان عن حساباتها الختامية بصورة دورية للرأي العام، مع وجود مدقق حسابات يصادق عليها ويضممه تقريره الخارجي.
٩. إعادة النظر في قانون هيئة الرقابة، وقصر عملها على الوحدات الحكومية التي تشكل جزءاً من الموازنة، وتحديد مسؤولية المراقبة على الحسابات في الوحدات الحكومية الخارجية عن الموازنة في تعين محاسب قانوني خارجي مستقل، وذلك لتعزيز مفهوم استقلالية الوحدة الحكومية. كما لا يجوز منح صلاحيات تدقيق شركات خاصة تملك الحكومة نسبة من رأس مالها لتدقيق هيئة الرقابة.
١٠. نشر الحسابات الختامية للصناديق المالية، مثل صندوق التأمين والمعاشات، كملحق للميزانية العامة للدولة حسب نص المادة ٢ من قانون التأمين والمعاشات رقم ٨ لسنة ١٩٦٨ وتعديلاته في أيار سنة ١٩٩٩.
١١. تحويل مجلس الإسكان الفلسطيني من منظمة غير هادفة للربح إلى شركة مساهمة عامة مملوكة للحكومة، ل تعمل على توفير سكن لذوي الدخل المحدود.
١٢. الرقابة على قرارات الاستثمار وسياسة الاستثمار الخاصة بأنشطة القطاع العام

خلال لجنة مختصة تابعة للمجلس التشريعي، أو مجلس الوزراء.

١٣ . وضع الإطار القانوني السليم لعمل السوق المالية الفلسطينية، وإصدار النظام الخاص بتنظيم التجارة في الأوراق المالية والرقابة على أعمال السوق.

قائمة المراجع العربية

- أبو عيشة، سمير. ١٩٩٧. تخطيط النقل والمواصلات في فلسطين في إعادة إعمار فلسطين. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- اتحاد الغرف التجارية. ١٩٩٨. التقرير الاقتصادي العربي، الاتحاد العام لغرف التجارة والصناعة والزراعة.
- الأمم المتحدة. ٢٠٠١. تقرير المفوض العام لوكالات الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الجمعية العمومية)، حزيران.
- الأونكتاد. ١٩٩٨. مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة، وتنمية الاقتصاد الفلسطيني، وأفاق التعاون الإقليمي، نيويورك: الأمم المتحدة.
- البنك الإسلامي للتنمية. ١٩٩٦. التقرير السنوي لسنة ١٩٩٥ جدة.
- البنك الدولي. ١٩٩٧. تقرير عن التنمية في العالم: الدولة في عالم متغير، واشنطن: البنك الدولي.
- بيضون، سمير. ١٩٩٨. الاستثمار في البنية التحتية في فلسطين، برنامج التشغيل الفلسطيني، منظمة العمل الدولية.
- تقرير التنمية البشرية ١٩٩٨-١٩٩٩. ٢٠٠٠. جامعة بيرزيت، برنامج دراسات التنمية الجرياوي، علي. ١٩٩٩. أي نوع من السلطة المحلية تزيد: دراسة الحالة الفلسطينية. نابلس: مركز البحث والدراسات الفلسطينية.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠٠١. إحصاءات الإنثاءات، مسح الأبنية القائمة لسنة ١٩٩٩ برام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠٠٠. إحصاءات زراعية: بيانات متنوعة ١٩٩٩، رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠٠٠. إحصاءات النقل والاتصالات في الأراضي الفلسطينية: التقرير السنوي ١٩٩٩، رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ١٩٩٩. الإحصائيات الزراعية ١٩٩٧-١٩٩٨، رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠٠١. الإحصائيات الزراعية ٢٠٠١-٢٠٠٠. رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠٠٠. استهلاك الطاقة في الأراضي الفلسطينية، رام الله: التقرير السنوي الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠٠٠. مسح الخدمات لسنة ١٩٩٩: نتائج أساسية، رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠٠٠. مسح المالية والتأمين لسنة ١٩٩٩: نتائج أساسية، رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠٠٠. مسح النقل: القطاع غير المنظم لسنة ١٩٩٩: نتائج أساسية، رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠٠٠. مسح النقل والتخزين والاتصالات: القطاع المنظم: لسنة ١٩٩٩، رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ١٩٩٩. "النشاط الفندقي في فلسطين"، النشرة السنوية لسنة ١٩٩٨، رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- حداد، مروان وعبد الكريم أسعد. ١٩٩٣. "دراسة حول أوضاع البنية التحتية للمياه في الضفة الغربية المحتلة، شؤون تنمية المجلد الثالث، العدد الثالث.
- Hammami, Rima. 1998. "دمج النساء في العمل المأجور في فلسطين"، في المؤتمر الدولي للتشغيل في فلسطين، المجلد الثاني، وزارة العمل: السلطة الوطنية الفلسطينية.
- حمدان، كمال. ١٩٩٠. "تجربة لبنان في القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة"، القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- خواجكية، هشام. ١٩٩٠. "تجربة السعودية مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة" في القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية. ١٩٩٨. تقرير المنشآت، التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت، رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية. ٢٠٠٠. المسح الصناعي لسنة ١٩٩٩، رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية. ١٩٩٩. ملخص التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت لسنة ١٩٩٧، رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية. ١٩٩٩. النشاط الفندقي في فلسطين لسنة ١٩٩٨، رام الله: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- داود، إسطنبولي داود، وعدنان عبيدات. ١٩٩٥. الجمعيات التعاونية في الضفة الغربية، نشرة خاصة، القدس.
- دلبلة، عارف. ١٩٩٠. "تجربة سوريا مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة" في القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي، بيروت: مركز الدراسات الوحدة العربية.
- الدوبيك، عزيز، علي خليل حمد، وأئل قعдан وتوفيق الظاهر. ٢٠٠٠. التربية السكانية في فلسطين: الكتاب المرجعي، رام الله: وزارة التربية والتعليم.
- روكارد، ميشيل وأخرون. ١٩٩٩. تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية، نيويورك: مجلس العلاقات الخارجية.
- زيارة، محمد وأخرون. ١٩٩٧. "القوانين والمقاييس والأنظمة في فلسطين" في إعادة إعمار فلسطين، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- سعدين، إبراهيم عبد الله وإبراهيم حسن العيسوس. ١٩٩٠. "تجربة مصر مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة"، في القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.

- سلطة الطاقة الفلسطينية. ١٩٩٩. التقرير السنوي ١٩٩٨-١٩٩٩، البيره: سلطة الطاقة.
- سلطة النقد الفلسطينية. ٢٠٠٠. التقرير السنوي السادس، رام الله: دائرة الأبحاث والسياسات النقدية.
- سلطة النقد الفلسطينية. ٢٠٠١. النشرة الإحصائية، دائرة الأبحاث، العدد ٣٦، تموز.
- السلطة الوطنية الفلسطينية. ١٩٩٨. تقارير الوزارات ١٩٩٧-١٩٩٨، غزة: الأمانة العامة لمجلس الوزراء.
- السلطة الوطنية الفلسطينية. ١٩٩٩. تقارير غير منشورة، وزارة الزراعة: رام الله، وغزة.
- السلطة الوطنية الفلسطينية. ٢٠٠٠. تقرير لجنة الموارنة والشؤون المالية حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠١، المجلس التشريعي الفلسطيني.
- السلطة الوطنية الفلسطينية. ١٩٩٩. الحسابات الختامية للسنة المالية ١٩٩٧، أيلول، وزارة المالية.
- السلطة الوطنية الفلسطينية. ٢٠٠٠. الزراعة مسيرة عطاء ١٩٩٥-٢٠١٠، رام الله: وزارة الزراعة.
- السلطة الوطنية الفلسطينية. ١٩٩٨. قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٨، رام الله: وزارة التجارة والاقتصاد.
- السلطة الوطنية الفلسطينية. ١٩٩٧. قانون الهيئات المحلية الفلسطينية، غزة: السلطة الوطنية الفلسطينية.
- السلطة الوطنية الفلسطينية. ١٩٩٨. قانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٨ قانون تنظيم الموارنة العامة والشؤون المالية، في الواقع الفلسطيني، وزارة العدل.
- السلطة الوطنية الفلسطينية. ١٩٩٩. القوانين ١٩٩٦-١٩٩٩، المجلس التشريعي الفلسطيني.
- السلطة الوطنية الفلسطينية. ٢٠٠٠. القوانين ١٩٩٦-١٩٩٦، المجلس التشريعي الفلسطيني.
- السلطة الوطنية الفلسطينية. ١٩٩٨. مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٨، المجلس التشريعي الفلسطيني.
- السلطة الوطنية الفلسطينية. ٢٠٠٠. مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٩٩ البيره: المجلس التشريعي الفلسطيني.
- السلطة الوطنية الفلسطينية. ٢٠٠١. مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٠٠، البيره: المجلس التشريعي الفلسطيني.
- السلطة الوطنية الفلسطينية. ٢٠٠٠. نص الرسالة التي وجهتها السلطة الفلسطينية لصندوق النقد الدولي.
- الشاعر، وهب. ١٩٩٠. "تجربة الأردن مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة" في القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.
- شركة الاتصالات الفلسطينية. ٢٠٠٠. التقرير السنوي والحسابات الختامية، نابلس.
- شركة التأمين الوطنية المساهمة المحدودة. ٢٠٠٠. التقرير السنوي الثامن لسنة ٢٠٠٠، رام الله.
- شركة ترست العالمية للتأمين المحدودة. ٢٠٠٠. التقرير السنوي لسنة ٢٠٠٠، رام الله.
- الشركة الفلسطينية للكهرباء المساهمة. ٢٠٠٠. منشور لكتاب، البنك العربي، رام الله.
- شركة فلسطين لتمويل الرهن العقاري المساهمة العامة المحدودة. ١٩٩٩. نشرة إصدار أسهم لكتاب محدود، رام الله.

- شوملي، قسطنطيني. ١٩٩٩. **السياحة الثقافية في الضفة الغربية وقطاع غزة**، القدس: منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، ماس.
- شُؤون تنمية. ١٩٩٣. اتحاد الغرف التجارية الفلسطينية غرف التجارة والصناعة الفلسطينية".
المجلد الثالث، العدد الثالث.
- صافي، إبراهيم أحمد. ٢٠٠٠. "العلاقة بين التكلفة والتعرفة في مؤسسات المياه في الضفة الغربية" رساله ماجستير، جامعة القدس.
- الصايغ، يوسف. ١٩٩٠. "مستقبل التنمية العربية ودور القطاعين العام الخاص فيها" في القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- صبري، نضال رشيد. ١٩٩٤. **التخطيط والرقابة المالية في المنشآت الزراعية**، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة: جامعة الدول العربية.
- صبري، نضال رشيد. ٢٠٠٠. **الجوانب المالية والقانونية للموازنة الفلسطينية**، القدس: مؤسسة حقوق المواطن.
- صبري، نضال رشيد. ١٩٩١. "طرق تمويل الإسكان المدعوم في الأراضي الفلسطينية" مجلة الدراسات الفلسطينية (ربيع، ١٩٩١) ٢٤٤-٢٢٢.
- صibri، نضال رشيد. ٢٠٠٢. **فرص التمويل المتاحة للقطاع الخاص الفلسطيني**، رام الله: مركز بال ترید.
- صبري، نضال رشيد. ١٩٩٩. **القطاع المالي في فلسطين ومتطلبات إصدار النقد، ورقة عمل غير منشورة مقدمة لمؤتمر النقد الفلسطيني**، القاهرة.
- صibri، نضال رشيد. ١٩٧٨. **مشكلة الإسكان في الضفة الغربية**، جامعة بيرزيت ونقابة المهن الهندسية، فلسطين.
- صibri، نضال رشيد. ٢٠٠١. **ملاحظات حول الموازنة العامة لفلسطين**، وحدة البحوث البرلمانية، البيرة: المجلس التشريعي.
- صibri، نضال رشيد. ١٩٩٥. **الموازنات ودراسات الجدوى الاقتصادية**، بيرزيت: جامعة بيرزيت.
- صندوق النقد العربي. ١٩٩٦. **التقرير الاقتصادي العربي الموحد لسنة ١٩٩٥**، ابو ظبي: صندوق النقد العربي.
- صندوق النقد العربي. ١٩٩٩. **التقرير الاقتصادي العربي الموحد لسنة ١٩٩٨**، ابو ظبي: صندوق النقد العربي.
- علي، عبد المنعم السيد. ١٩٩٠. "تجربة العراق مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة" في **القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- العياري، الشاذلي. ١٩٩٠. "تجربة تونس مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة" في القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- القطب، اسحق يعقوب. ١٩٩٧. "دور جمعيات الإسكان التعاونية في تنمية قطاع الإسكان في الضفة الغربية وقطاع غزة" في إعادة إعمار فلسطين، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.

- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، ١٩٨٧. القطاع المالي الفلسطيني في ظل الاحتلال الإسرائيلي، جنيف: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.
- ماس، ١٩٩٩. المراقب الاقتصادي عدد ٥، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني.
- ماس، ٢٠٠٠. المراقب الاقتصادي عدد ٦، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني.
- المالكي، مجدي حسن لداودة ويسار شلبي، ٢٠٠٠. مشاريع القطاع غير المنظم في الضفة الغربية وقطاع غزة، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني.
- مايو، ستيفن، ١٩٩٧. "أداء قطاع الإسكان واستراتيجية الإسكان في الضفة الغربية وغزة" في إعادة إعمار فلسطين، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.
- مجلس الإسكان الفلسطيني. البناء من أجل المستقبل، القدس: مجلس الإسكان بدون تاريخ.
- مشروع التنمية التعاوني، ١٩٩٤. دليل المؤسسات والبرامج التدريبية للتنمية، رام الله: مشروع التنمية التعاوني.
- ملحيس، غانية، ١٩٩٨. "القطاع الفلسطيني: واقع مشكلاته، وأفاق نموه، ومتطلبات إصلاحه" ورقة مقدمة في المؤتمر الدولي للتشغيل في فلسطين، رام الله.
- منظمة التحرير الفلسطينية، ١٩٩٣ - ١٩٩٤ - ٢٠٠٠، المجلد الثاني، منظمة التحرير الفلسطينية، (الأقسام الثالث والرابع والخامس والسادس).
- نقابة المحامين، ١٩٨٦. التأمين على الحياة، المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني، عمان.
- الهيئة العامة للبترون، ٢٠٠٠. استهلاك المشتقات الفلسطينية في فلسطين ١٩٩٦-١٩٩٩، قسم المعلومات، الهيئة العامة للبترون، فلسطين.
- هيربغ، ماريون وأخرون، ١٩٩٤. المجتمع الفلسطيني في غزة والضفة الغربية والقدس العربية، بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية.
- وزارة الاقتصاد والتجارة، ١٩٩٩. دليل التصدير والاستيراد الفلسطيني، رام الله: مسار.
- وزارة التربية والتعليم، ٢٠٠٠. الكتاب الإحصائي التربوي السنوي ١٩٩٩-٢٠٠٠، (سلسلة الإحصاءات التربوية رقم ٦)، رام الله.
- وزارة التعليم العالي، ٢٠٠٠. دليل الإحصائي لمؤسسات التعليم العالي الفلسطيني ١٩٩٩/٢٠٠٠، رام الله: وزارة التعليم العالي.

قائمة المراجع الإنجليزية

- Abdulhadi, Rami. 1994. *Construction and Housing in the West Bank and Gaza Strip*. Geneva: United Nations, UNCTAD.
- Abu Kishk, Bakir. 1981. *Human Settlements Problems and Social Dimension in the West Bank and Gaza Strip*. Beirut: United Nations Commission for Western Asia.
- Alexeev, Michael and Michael Kaganovich. 1995. "Distribution constraints on the speed of privatization", *Economics Letters*, 48, 2: 213-219.
- AMCI. 1991. "A Survey of Palestine: Volume II". Washington, D.C: Institute for Palestinian Studies.
- Anderson, Simon P., André, de Palma. Thisse Jacques-François, 1997. "Privatization and efficiency in a differentiated industry", *European Economic Review*, 41.
- Bennell, Paul. 1997. "Privatization in Sub-Saharan Africa: Progress and Prospects during the 1990s", *World Development*, 25.
- Benvenisti, Meron and S. Khayat. 1988. *The West Bank and Gaza Atlas*, Jerusalem: WBDP.
- Blanchard O., P. Aghion. 1996. "On insider privatization", *European Economic Review*, 40, 3-5 : 759-766.
- Bruce, G. Posner and Lawrence R. Rothstein. 1994. "Reinventing the Business of Government," *Harvard Business Review*, (May -June), 132-145.
- Council On foreign Relations. 1999. "Strengthening Palestinian Public Institutions", New York: Council On Foreign Relations
- Diwan, Ishac and Redwan Shaban (ed.), 1999. *Development under Adversity: The Palestinian Economy in Transition*. MAS and the World Bank.
- Dyck, I.J. Alexander, Wruck and Karen Hopper. 1998. "Organization structure, contract design and government ownership: A clinical analysis of German privatization," *Journal of Corporate Finance* (4)3, 265-299
- Eckel, Catherine, Doug Eckel, Vijay Singal. 1997. "Privatization and Efficiency: Industry effects of the sale of British Airways," *Journal of Financial Economics* (43)2.
- ESCWA. "Statistical Abstract of the ESCWA Region", New York: United Nations, 1992-1998.
- Estache, Antonio. 2001. "Utilities Privatization and the Poor: Lessons and Evidence from Latin America", *World Development* (29)7.
- Fluck, Zsuzsanna. 1996. John Kose, Ravid S. Abraham, "Privatizing in stages and the dynamics of ownership structure, *Pacific-basin Finance Journal* (4)2-3, 277-296.

- Frydman, Roman, Katharina Pistor Andrzej, Rapaczynski. 1996. "Exit and voice after mass privatization: The case of Russia", *European Economic Review* (40)3-5, 581-588.
- Godfrey, Martin. 1997. *Guidelines for the Preparation of A Palestinian Employment Program*, Ramallah: International Labor Organization, PEP.
- Hanafi, Sari. 1999. "Profile of Donor Assistance to Palestinian NGOs: Survey and Database" (un- published manuscript, June).
- Hansen, Nico A., 1997. "Privatization, technology choice and aggregate outcomes", *Journal of Public Economics* (64)3.
- Hau, Harald. 1998. "Privatization under political interference: Evidence from Eastern Germany," *European Economic Review* (42)7.
- Hebert, Marcel G. and Robert J. Freeman. 1992. "Governmental Fund Operating Statements: Should the format be standardized?" *Accounting Horizons*, March, 17-35.
- Heiberge, Mariane and others. 1994. *Palestinian Society in Gaza, West Bank and Jerusalem*. Washington, D.C.: The Institute of Palestinian studies.
- IFC. 1997. "Foreign Direct Investments", Washington, D.C.: International Finance Corporation.
- IMF. 2000. "International Capital Markets: Development, Prospects and Key Policy Issues", *World Economic and Financial Surveys*, Washington, D. C.: September.
- Khadr, Ali. 1999. "Fiscal Management" in *Development under Adversity: The Palestinian Economy in Transition*, MAS and the World Bank.
- Landau, Daniel. 1986. "Government and Economic Growth in the Less Developed Countries: An Empirical Study for 1960-1980" *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 35, 35-75.
- Li, Honqbin and Scott Rozelle. 2000. " Saving or Stripping Rural Industry: an Analysis of Privatization and Efficiency in China", *Agricultural Economics*.
- Lindauer, David and Ann D. Velenchik. 1992. "Government Spending in Developing Countries: Trends, Causes and Consequences," *The World Bank Research Observer*, Volume 7, Number No. 1.
- Matsumura, Toshihiro. 1998. "Partial privatization in mixed duopoly", *Journal of Public Economics*, (70) 3, 473-483.
- McCleary, William. 1991. "The Earmarking of Government Revenue: A Review of Some World Bank Experience" *The World Bank Research Observer*, January 81-104.
- Megginso, W.L., R. C. Nash, M. Van Randenborgh. 1994. "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: an International Empirical Analysis", *Journal of Finance*.

- MOPIC, 2000. "MOPIC'S 2000 Monitoring Report of Donors" Assistance. Ramallah, West Bank.
- Özkaya, Mehmet. 1999. "Management of Newly Privatized Companies: Its Importance and How Little We Know", *World Development* 27.
- Palestinian Development Funds. 2000. *Annual report 1999*, February, Ramallah.
- Palestinian National Authority and IMF. 2000. *Ad Hoc Committee Economic Policy Framework Progress Report*, Lisbon: June.
- Palestinian National Authority and World Bank. 1999. "Higher National Committee for Institutional Development". A paper presented at Brussels.
- Palestinian National Authority and World Bank. 2000. "Public Administration Matrix". Palestinian Authority.
- Palestinian Water Authority 1997. "Water Tariff Study: Phase I Report", Ramallah: Nor Researchly consult and Center for Engineering and Planning (CEP).
- Pasch, Paul. 1992. *Monetary Dualism: The Financial Sector of the West Bank 1967-1989*. Haifa: University of Haifa.
- Perotti Enrico C., van Oijen Pieter. 2001. "Privatization, political risk and stock market development in emerging economies", *Journal Of International Money And Finance*. 20 1.
- Pettengill G.N., et al eds. 1996. "Trading of Russian privatization checks", *Journal Of Multinational Financial Management*. (6)1.
- PMA. 1998. "The Third Annual Report", Palestine Monetary Authority, Research & Monetary Policies Department.
- PMA. 1999. "The Fifth Annual Report", Palestine Monetary Authority, Research & Monetary Policies Department.
- PNA, PECDAR. 2000. *Activity Report 1999-2000*, Jerusalem, PECDAR.
- PNA, MOPIC'S. 2000. *First Quarterly Monitoring Report of Donors' Assistance*. Ramallah.
- Ramamurti, Ravi. 1999. "Why Haven't Developing Countries Privatized Deeper and Faster"? *World Development* (27)1.
- Robert, Eisner. 1993. "Sense and Nonsense About Budget Deficits" *Harvard Business Review*, May -June, 99-113.
- Sabri, Nidal Rashid and M. Hisham Jabr. 1992. "Budget Analysis of a Palestinian Family." *Arab Studies Quarterly* (Volume 14, No. 1, Winter.
- Sabri, Nidal Rashid. 1995. *Changing the Role of the State in Economic Development*. Cairo: Economic Research Forum.
- Sabri, Nidal Rashid et al. 1995. *Cost Analysis of Water at the JWU*. Institute Mediterranean de L'au (IME).

- Sabri, Nidal Rashid 1998. "Financial Analysis Of the Palestinian Industry Including Small Scale Firms". *Small Business Economics*, (Vol. 10).
- Sabri, Nidal Rashid. 1997. "Financing Private Housing" in *Reconstruction of Palestine: Urban and Rural Development* London: Kegan Paul International, London.
- Sabri, Nidal Rashid. 1999. "General Features of the Palestinian Industry" *International Management*, (Vol.3) 33-42.
- Sabri, Nidal Rashid. 1998. *Housing as Internal Leading Sector*; Rammallah: ILO.
- Sabri, Nidal Rashid. 1989. *Identification of Projects in the Palestinian Industrial Sector*. Vienna: UNIDO.
- Sabri, Nidal Rashid . and S. Al- Jayousi. 1997. *Measurement and Analysis of Cost in Palestinian Hospitals*, Harvard: Institute for International Development.
- Sabri, Nidal Rashid. 1994. *Public Finance in the West Bank and Gaza Strip*, Geneva: United Nations.
- Sabri, Nidal Rashid. 1997. *Role of the Arab Financial funds in developing the Region*, Ramallah: Palestinian Center of Regional Studies.
- Sadler, P. G. and Baker Abu Kishk. 1983. *Palestine: Options for Development*. (UNCTAD).
- Schmidt Klaus M., 1996. "Incomplete contracts and privatization" *European Economic Review* (40,) 569-579.
- Schmidt, Klaus M. 2000. "The political economy of mass privatization and the risk of expropriation," *European Economic Review* (44,) 393-421.
- Segal, M.A. and B M. Bird. 1988. "The New Low-Income Housing Credit," *The Tax Adviser* (July,) 507-519
- Shirley, Mary M. 1999. "Bureaucrats in Business: the Roles of Privatization versus Corporation in Stac-Owned Enterprise Reform", *World Development*.
- Stiglitz, Joseph E. 1993. "Public versus regulated private enterprise" *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics* (The World Bank,) 155- 170.
- Stiglitz, Joseph E. 1993. "The Role of the State in Financial Markets" *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics* (The World Bank).
- UN. 2000. "Assistance to the Palestinian People". June, New York.
- UN. 2001. "The Palestinian Economy: Achievements of the Interim Period and Tasks for the future", Geneva: UNCTAD.
- UN. 1998. "Trading of Palestinian Goods in the Nineties: Opportunities and Challenges", Geneva: (UNCTAD).

- UN- HABITAT. 1985. "The Contribution of the Housing Sector to the Economy of the Occupied Territories", (Un-published Paper, UN- HABITAT).
- UN, UNSCO. 1998. *Report on Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip* (spring, Gaza).
- UN, UNSCO. 2000. *Report on Palestinian Economics: Palestinian Trade*, spring, Gaza.
- UNCTAD. 1989. "Prospects for sustained development of the Palestinian economy in Palestine, 1990-2010", Geneva: United Nations.
- UNCTAD. 1991. "Selected National Accounts of the Palestinian Territory 1968-1987", Geneva: United Nations.
- UNCTAD. 1999. *World Investment Report, 1999*, New York: United Nations.
- UNIDO. 1984. "Survey of the Manufacturing Industry in the West Bank and Gaza Strip", Vienna: United Nations Industrial Development Organization.
- United Nations. 1999. "Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency For Palestine Refugees in The Near East", 1 July 1997—30 June 1998, New York: United Nations.
- United Nations General Assembly. 1997. "Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency For Palestine Refugees," Supplement No. 13, A, 48, New York.
- United Nations General Assembly. 2000. "Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency For Palestine Refugees", Supplement No. 13, A, New York.
- White, Mark D., 1996. "Mixed Oligopoly, Privatization and Subsidization" *Economics Letters*, (53)2.
- Willig, Robert D. 1993. "Public versus Regulated Private Enterprise", *Proceeding of the World Bank Annual Conference*.
- World Bank. 2000. "Aid Effectiveness in the West Bank & Gaza in Brief", Jerusalem: World Bank Mission.
- World Bank. 1999a. Development Under Adversity: The Palestinian Economy in Transition, Mas and the World Bank.
- World Bank. 1994. Developing the Occupied Territories, 5 Infrastructure, Washington, D.C.: The World Bank, Chapter 7; Housing.
- World Bank. 1994. Emergency Assistance Program for The Occupied Territories, Washington, D. C.: The World Bank, April.
- World Bank and UN. 1999. Donors' Investment in Palestinian Development 1994-1998, Jerusalem: World Bank.

World Bank. 1995. Private Sector Development in Low-Income Countries, Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank. 2000. West Bank & Gaza in Brief, Jerusalem: World Bank Mission.

World Bank. 1994 b. West Bank & Gaza: Strengthening Public Sector Management, Jerusalem: World Bank Mission.

World Bank Group. West Bank and Gaza Update, Jerusalem: World Bank, various issues 1998- 2001).

World Bank. 1994. World Development Report 1994: Infrastructure for Development, Oxford: Oxford University Press.

منشورات مواطن

سلسلة دراسات وأبحاث:

حول الخيار الديمقراطي: دراسات نقدية

برهان غليون، عزمي بشارة، جورج جقمان، سعيد زيداني

مساهمة في نقد المجتمع المدني

عزمي بشارة

بين عالمين: رجال الأعمال الفلسطينيون في الشتات وبناء الكيان الفلسطيني

سامي حنفي

العطب والدلالة في الثقافة والانسداد الديمقراطي

محمد حافظ يعقوب

إشكالية تغير التحول الديمقراطي في الوطن العربي

وتقانع المؤتمر المنعقد في القاهرة بتاريخ ٢٩ فبراير - ٣ مارس، ١٩٩٦

التحرر، التحول الديمقراطي وبناء الدولة في العالم الثالث

وتقانع مؤتمر مواطن المنعقد في رام الله بتاريخ ٨-٧ تشرين ثاني، ١٩٩٧

(عربي، إنجليزي، فرنسي)

المرأة وأسس الديمقراطية في الفكر النسووي الليبرالي

رجا بهلول

النظام السياسي الفلسطيني بعد أوسلو: دراسة تحليلية نقدية

جميل هلال

ما بعد أوسلو: حقائق جديدة، مشاكل قديمة

تحرير: جورج جقمان، داغ يوغند لوننخ (باللغة الإنجليزية)

After Oslo: New Realities, Old Problems

Edited by: George Giacaman and Dag Jørund Lønning

ما بعد الأزمة: التغيرات البنوية في الحياة السياسية الفلسطينية، وأفاق العمل

وتقانع مؤتمر مؤسسة مواطن المنعقد في رام الله بتاريخ ٢٢ تشرين أول، ١٩٩٨

النساء الفلسطينيات والانتخابات، دراسة تحليلية

نادر عزت سعيد

الحركة الطلابية الفلسطينية، الممارسة والفاعلية

عماد غيازة

دولة الدين، دولة الدنيا: حول العلاقة بين الديمقراطية والعلمانية

رجا بهلول

هنا وهناك: العلاقة بين الشتات الفلسطيني والمركز

ساري حنفي

تكوين النخبة الفلسطينية: منذ نشوء الحركة الوطنية الفلسطينية إلى ما بعد قيام السلطة الوطنية

جميل هلال

القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني

نضال صبرى

سلسلة مداخلات وأوراق نقدية:

الصحافة الفلسطينية بين الحاضر والمستقبل

ربى الحصري، علي الخليلي، بسام الصالحي

المؤسسات الوطنية، الانتخابات، والسلطة

عزت عبد الهادي، أسامة طبي، سليم شماري

الديمقراطية الفلسطينية: أوراق نقدية

موسى البديري، جميل هلال، جورج جقمان، عزمي بشارة

المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في فلسطين

تأليف: زياد أبو عمرو، مناقشة: علي الجرياوي وعزمي بشارة

الديمقراطية والتعديدية: أزمة الحزب السياسي الفلسطيني

وقائع مؤتمر مؤسسة مواطن المنعقد في رام الله بتاريخ ٢٤/١١/١٩٩٥

الخطاب السياسي المبتور ودراسات أخرى

عزمي بشارة

اليسار الفلسطيني: هزيمة الديمقراطية

علي جرادات

المسألة الوطنية الديمقراطية في فلسطين

وليد سالم

الحركة الطلابية الفلسطينية، ومهام المرحلة: تجارب وراء

تحرير: مجدى المالكي

الحركة النسائية الفلسطينية: إشكاليات التحول الديمقراطي واستراتيجيات مستقبلية

وقائع المؤتمر السنوي الخامس لمؤسسة مواطن ١٧-١٨ كانون أول ١٩٩٩

لئلا يفقد المعنى: مقالات من سنة الانتفاضة الأولى

عزمي بشارة

ما بعد الاجتياح: في قضايا الاستراتيجية الوطنية الفلسطينية

عزمي بشارة

في قضايا الثقافة الفلسطينية

ذكريا محمد

سلسلة أوراق بحثية:

النظام السياسي والتحول الديمقراطي في فلسطين

محمد خالد الأزرع

البنية القانونية والتحول الديمقراطي في فلسطين

علي الجرياري

المساواة في التعليم اللامنهجي للطلبة والطالبات في فلسطين

خولة شخشير صبري

التجربة الديمقراطية للحركة الفلسطينية الأسريرة

خالد الهندي

التحولات الديمقراطية في الأردن (١٩٨٩ - ١٩٩٩)

طالب عوض

العيش بكرامة في ظل الاقتصاد العالمي: الصراع من أجل المنافع العامة (عربي/إنجليزي)

ملتون فسك

الصحافة الفلسطينية المفروعة في الشتات ١٩٦٥-١٩٩٤، مدخل أولي

سميع شبيب

التحول المدني وبذور الانتماء للدولة في المجتمع العربي الإسلامي بين القرنين السابع والحادي عشر الميلاديين

خليل عثامنة

سلسلة ركائز الديمقراطية:

محرر السلسلة: جورج جقمان

الديمقراطية والعدالة الاجتماعية

حليم بركات

حقوق الإنسان السياسية والممارسة الديمقراطية

فاتح عزام

سيادة القانون

أسامي حلبي

الدولة والديمقراطية

جميل هلال

الديمقراطية وحقوق المرأة

منار الشوربيجي

الديمقراطية والتربية

رجا بهلول

حماية حقوق الإنسان في أوضاع الطوارئ

رزق شقير

سلسلة مبادئ الديمقراطية:

تحرير وإشراف علمي: عزمي بشارة،

استشارة تربوية: ماهر حشوة رسومات: خليل أبو عرفة،

١٠ ما هي المواطنة؟

٢. فصل السلطات

٣. سيادة القانون

٤. مبدأ الانتخابيات

٥. حرية التعبير

٦. عملية التشريع

٧. المحاسبة والمساءلة

٨. الحرفيات المدنية

٩. التعددية والتسامح

١٠ الثقافة السياسية

١١. العمل النقابي

١٢. الإعلام والديمقراطية

سلسلة التجربة الفلسطينية:

محرر السلسلة: زكريا محمد

البحث عن الدولة

ممدوح نوفل

دروب المتنfi (٤): الجري إلى الهزيمة

فيصل حوداني

أوراق شاهد حرب

نمير الجنائي

سلسلة تقارير دورية:

نحو نظام انتخابي لدولة فلسطين الديمقراطية

إعداد: جميل هلال، عزمي الشعبي، علي الجرياوي، جورج جقمان، عمار الدويك

الأعمال التشريعية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

سناء عبيدان

هذا الكتاب

اعتبر إنشاء قطاع أعمال مملوك للدولة خطوة مكملة للاستقلال السياسي في معظم الدول النامية، وذلك لغرض قيادة عملية النمو والتطور الاقتصادي. ونظر إلى ذلك باعتباره إجراء أساسياً وضرورياً بسبب ضعف الاقتصاد الخاص المحلي. ومنذ نشأة السلطة الفلسطينية لم تطرح هذه القضية على النقاش سواءً أكان ضمن السلطة التنفيذية أم التشريعية، أم في خطط التنمية. ولم تكن هناك إشارات ترسم الخطوط بين القطاعين العام والخاص المتوقع نموها ضمن الاقتصاد الفلسطيني، وجاء هذا الكتاب لمناقشته هذه القضية، حيث تمت مناقشة القطاعات المختلفة للقطاع الخاص المشكّلة للنظام الاقتصادي الفلسطيني، وخصائصها، ودورها في الناتج القومي كمدخل رئيسي لموضوع الكتاب. وتم بعد ذلك مناقشة خصائص القطاع شبه الحكومي، والقطاع الحكومي المحلي، والقطاع الأهلي، قبل الانتقال إلى التعريف بالقطاع العام الفلسطيني الهدف للربح والجهات المشرفة عليه وفلسفته وإطاره القانوني. وتم عرض السياسات الخاصة بالخصوصية وتجارب تأسيس قطاع عام هادف للربح التي تمت خلال السنوات الست الماضية. وخلص هذا الكتاب إلى تبيّان حقيقة كون السلطة الفلسطينية لاعباً رئيسياً في القطاع الخاص وفي توجيهه، على الرغم من أن المشاركة في المشاريع الاقتصادية تمت دون تخطيط مسبق، ولم تكن هناك سياسة محددة في هذا المجال. وهناك تزايد في أهمية القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني، سواء تعلق ذلك بالقطاع الحكومي الذي يعمل ضمن الميزانية العامة، أم بالنسبة للقطاع العام الهدف للربح.

المؤلف

يعمل الدكتور نضال رشيد صبري أستاذاً ورئيس برنامج ماجستير إدارة الأعمال، وعمل عميداً لكلية التجارة والاقتصاد في جامعة بيرزيت، فلسطين. حصل على الدكتوراه من جامعة شمال كولورادو بالولايات المتحدة، وعمل مستشاراً مالياً في مهامات عدة مع منظمات عالمية منها: منظمة تنمية الصناعة الدولية، وهيئة الأمم للتجارة الدولية، وهيئة الإسكان الدولية، ومنظمة العمل الدولي، ومؤسسة التطوير الدولي بجامعة هارفرد. ونشر أبحاث في مجلات أكاديمية عربية وعالمية منها: المجلة العربية للإدارة، والمحاسب القانوني العربي، ودراسات فلسطينية ومجلة الخرطوم للعلوم الإدارية. ولله عدد من الكتب والدراسات والأبحاث المنورة.

