



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية



دور الدولة وواقع الأعمال الاستثمارية وتحديات التنمية في فلسطين

د. نصر عبد الكريم

استاذ العلوم المالية في كلية الدراسات العليا، الجامعة العربية الاميركية



شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية هي شبكة اقليمية
مكونة من تسعة شبكات وطنية و 23 منظمة غير حكومية تعمل
في 12 دولة عربية. انطلق عمل الشبكة سنة 1997 بينما تأسس
المكتب التنفيذي للشبكة في بروت عام 2000

ص.ب: 4792 / 14 - المزعة: 5110 - 2070 - بيروت لبنان
هاتف: 00961319366 - فاكس: 009611815636



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

بدعم من

People
Change
the World

Diakonia



**Development
and Peace**
CARITAS CANADA



Brot
für die Welt

1. مقدمة

في كل دول العالم تقريباً، تظهر الروابط بين السياسة والاقتصاد بشكل جليّ. ويعتبر كل منهما مؤثراً ومتأثراً بالآخر في جوانب وتشابكات عديدة. في المشهد الفلسطيني، يزداد تعقيد العلاقة الجدلية بين السياسة والاقتصاد، وتتجه معظم الأدبيات التي تناولت الواقع الفلسطيني إلى الاستنتاج بغلبة العامل السياسي وتأثيره المتداخل في كافة مناحي الحياة وغلبته على العامل الاقتصادي. إذ جاءت نشأة السلطة الوطنية في العام 1994 مستندة إلى الاتفاق السياسي (اتفاق أوسلو) الموقع بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل. ومن رحم الاتفاق السياسي، ولد بروتوكول باريس الاقتصادي لتنظيم العلاقة الاقتصادية بين الجانبين. ورغم أن هذه الاتفاقيات منحت السلطة الفلسطينية قدراً محدوداً من الصلاحيات والمسؤوليات والقدرة على إدارة الموارد الاقتصادية في المناطق الخاضعة لسيطرتها (المسماة بالمنطقة أ و ب)، إلا أنها قيدت عمل السلطة وإمكاناتها في المناطق المتبقية والتي تشكل أكثر من 60% من مساحة الأراضي الفلسطينية (المسماة المنطقة ج). وتم حرمان السلطة الفلسطينية بالتالي من السيطرة على الموارد الطبيعية والاقتصادية والمعابر الحدودية. مثلاً، وفقاً لتقديرات البنك الدولي (البنك الدولي، 2013، صفحة 12، 13)، تبلغ الخسارة المباشرة للاقتصاد الفلسطيني حوالي 2.2 مليار دولار (23% من الناتج المحلي لسنة 2011) نتيجة استمرار الاحتلال الإسرائيلي ومنع نهوض القطاعات الاقتصادية المختلفة. تضاف إليها خسائر غير مباشرة تقدر بنحو 3.4 مليارات دولار نتيجة استمرار السيطرة على مناطق (ج) والإجراءات المقيدة لاستغلال الموارد الطبيعية ولحركة الأفراد والبضائع. وفي دراسة حديثة صادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد، 2019) فإن إجمالي الخسائر الفلسطينية المباشرة وغير المباشرة الناجمة عن استمرار الاحتلال الإسرائيلي خلال الفترة (2018-1967) تقدر بحوالي 47.7 مليار دولار، أي أكثر من ثلاثة أضعاف الناتج المحلي للعام 2017.

ومن أبرز ملامح هذا البروتوكول أنه ربط الاقتصاد الفلسطيني مع الاقتصاد الإسرائيلي بغلاف جمركي واحد وبالتالي سلب السلطة الفلسطينية القدرة على التحكم بمعدل ضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية (مكونات هامة من السياسة المالية) لمعظم السلع والخدمات وبالتالي قارب بين مستويات أسعارها

في السوقين بالرغم من التباين الكبير في مستويات الأجور والدخول فيهما. وأبقى البروتوكول كذلك وظيفة جباية الجمارك والقيمة المضافة على مستوردات الفلسطينيين بيد إسرائيل والتي أخضعت تحويلها إلى خزينة السلطة لاعتبارات أمنية وسياسية تعسفية. أما إصدار عملة وطنية فهو مشروط بموافقة إسرائيل، ما يعني حرمان سلطة النقد الفلسطينية من استخدام معظم أدوات السياسة النقدية الضرورية لتوجيه الاقتصاد. ووفق البروتوكول تتحكم إسرائيل بمنسوب تدفق العمالة الفلسطينية إليها بما يخدم مصالحها الاقتصادية واعتباراتها الأمنية. باختصار، أبقى البروتوكول معظم مفاتيح الاقتصاد الفلسطيني بيد إسرائيل. ورغم عدم التزام الجانب الإسرائيلي بتطبيق نصوص الاتفاق وإطاحته معظم بنوده بفعل استمرار سطوة الاحتلال وفرضه وقائع على الأرض تتناقض وروح الاتفاق، ورغم الملاحظات العديدة المسجلة على الاتفاق وعلى الضرر الذي لحق بالاقتصاد الفلسطيني نتيجة استمرار العمل به، إلا أن هذا الاتفاق ظل طيلة السنوات الـ 25 الماضية هو الإطار الناظم للعلاقات الاقتصادية بين الجانبين.

وبعيداً عن التقييم العاطفي، والاقتراب أكثر للتحليل والمراجعة الموضوعية، فيمكن القول إن الدور الوظيفي المرسوم للسلطة الفلسطينية، على الأقل من الجانب الإسرائيلي المؤثر الأكبر في قواعد اللعبة، لا يخرج عن كونه مطباً صناعياً (مفتعلاً) ومعضلة تزيد من صعوبة مهمة الخبراء والمحللين الاقتصاديين. فمن جهة، يقع ضمن مسؤوليات السلطة توفير الاحتياجات الأساسية (من صحة وتعليم وأمن داخلي وتوظيف) للمواطنين الفلسطينيين، وبذل جهود كبيرة تفوق إمكاناتها لتوفير التمويل اللازم لتغطية تلك الاحتياجات. ومن جهة أخرى، تتضاءل قدرة السلطة على رسم السياسات واستخدام الأدوات الاقتصادية المتاحة لها والمحدودة والمقيدة أصلاً.

مع ذلك، تمكنت السلطة الفلسطينية من الوفاء بجزء كبير من التزاماتها المالية والأخلاقية والوظيفية تجاه مختلف القطاعات والفئات المجتمعية على اختلاف احتياجاتها وتطلعاتها. وخلال العقود السابقة، بذلت الحكومة الفلسطينية، ولا زالت، جهوداً معتبرة، بمساندة المجتمع الدولي، في مجال تحسين المناخ الاستثماري وبيئة العمل لقطاع الأعمال. وارتكزت

المحيطة، سواء المؤثر الإسرائيلي المثبط أو العنصر الدولي المتذبذب. وبدا أن هناك إجماعاً، محلياً على الأقل، على ضرورة التركيز على جهود التنمية المستندة إلى المراكز والمحفزات المحلية. ومما لا شك فيه أن تعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الوطني، وتهيئة بيئة عمل مساندة للقطاع الخاص الوطني المنتج، تشكل مدخلاً ومتطلباً رئيساً لإنجاح الجهود التنموية وتحقيق أهدافها.

من هنا، نحاول في هذا التقرير تسليط الضوء على أداء السلطة الفلسطينية، والتحديات التي تعترضها، في مجال تطوير بيئة الأعمال المناسبة لتعزيز دور القطاع الخاص ومكانته الأصلية كرافعة لجهود التنمية وأهدافها المنشودة.

الحكومة في جهودها على أطر قانونية ومؤسسية قائمة ومستحدثة. إلا أن هذه الجهود والمبادرات لطالما اصطدمت بجملة من التحديات والصعوبات التي أعاقحت المحاولات السابقة وحدت من النجاحات ومستوى الإنجاز المنشود. ويبدو أن الاقتصاد المشوه الموروث من فترة الاحتلال، لا زال يواجه التشوهات نفسها والاختلالات الهيكلية ولكن بأدوات وعناصر مختلفة إلى حد ما. فلا زال الاقتصاد الفلسطيني مرتبطاً بنظيره الإسرائيلي في القنوات التقليدية (التجارة، العمل، النقد، المالية العامة)، ولا زالت مؤشرات الأداء الاقتصادي وفرص النمو والتطور مرتبهة للسياسات الاقتصادية الإسرائيلية ومزاجية الاحتلال والغايات والأهداف السياسية لقادته.

إذا فمشكلة الاقتصاد الفلسطيني الأساسية لا تنبع من نصوص أو تطبيقات اتفاق باريس فقط، وإنما أيضاً من مرجعيته السياسية والأمنية التي جاءت في اتفاق أوسلو. فهذا الاتفاق حتى لو جاء خالياً من النواقص والثغرات الفنية لن يصلح كأساس لإعادة بناء وتطوير الاقتصاد الوطني الفلسطيني على طريق التنمية المستدامة في ظل الترتيبات السياسية والأمنية القائمة. فعزل مسار العلاقات الاقتصادية مع إسرائيل عن مسار التسوية السياسية ليس ممكناً. كما أن افتراض وجود إمكانية لتطوير علاقات اقتصادية متكافئة وندية بين كيانين أحدهما يحتل الآخر، هو افتراض ثبت خطؤه وضعف منطقته عند كل مواجهة سياسية أو ميدانية كانت تحدث بين الطرفين خارج مسار التسوية وفق الفهم الإسرائيلي. فسيكون من السذاجة الافتراض بأن إسرائيل ستسمح للاقتصاد الفلسطيني أن ينمو ويتطور بشكل طبيعي وبما يمكن الشعب الفلسطيني من الانعتاق من التبعية لإسرائيل ويحرره بالتالي من الابتزاز والضغط السياسي. فالإقتصاد من وجهة نظر إسرائيل هو إحدى ساحات المواجهة مع الفلسطينيين، وعلى هذا الأساس تتعامل معه. هذا إلى جانب عدم صحة افتراض توفر مبدأ حسن النية لدى الجانب الإسرائيلي تجاه عملية التسوية العادلة أصلاً.

لقد أظهرت تداعيات أزمة كورونا هشاشة الواقع الاقتصادي والتنموي في الأراضي الفلسطينية. وتبين حجم الانكشاف للمؤثرات الخارجية والبيئة

افتراض وجود إمكانية لتطوير علاقات اقتصادية متكافئة وندية بين كيانين أحدهما يحتل الآخر، هو افتراض ثبت خطؤه وضعف منطقته عند كل مواجهة سياسية أو ميدانية كانت تحدث بين الطرفين خارج مسار التسوية وفق الفهم الإسرائيلي.



1.1 هدف التقرير

3.1 المحاور الأساسية

يتكون التقرير من قسمين رئيسيين: الأول، يختص بواقع التنمية في فلسطين والتحديات الرئيسية التي تعترضه، ودور الدولة في مجال تصميم إطار لمساءلة قطاع الأعمال من جهة وتوفير بيئة ملائمة ومحفزة لهذا القطاع. أما القسم الثاني، فيعرض حالة دراسية يتناول فيها بيئة النزاهة والمساءلة في مجال التعاقدات الحكومية مع القطاع الخاص.

4.1 المنهجية

يعتمد هذا التقرير بشكل أساسي أسلوب المنهج الوصفي¹، حيث يرصد التقرير واقع التنمية في الأراضي الفلسطينية والتحديات التي تعترض النهوض بالاقتصاد الفلسطيني وأدوار شركاء التنمية في المبادرات التنموية. ومن أجل تحقيق أهداف التقرير والإجابة عن تساؤلاته الرئيسية يقوم التقرير بمراجعة الوثائق والتقارير ذات العلاقة بالموضوع خلال الفترة السابقة. سيتم الاطلاع على البيانات الثانوية المنشورة من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وسلطة النقد الفلسطينية، ووزارة المالية، وأية بيانات منشورة من الوزارات ذات العلاقة بهدف فهم أدق للحالة الفلسطينية. وأينما لزم أجرى الباحث مقابلات متخصصة مع مسؤولين ومراقبين وممثلين عن القطاع الخاص لاستطلاع آرائهم حول القضايا المطروحة للنقاش في هذا التقرير. كما تم عقد ورشة عمل بتنظيم من الشبكة الفلسطينية للمنظمات الأهلية التي هي شريكة الشبكة العربية للمنظمات غير الحكومية للتنمية في فلسطين لعرض ومناقشة التقرير للتأكد من مشروعية وصلاحيته نتائجه وتوصياته. وحضر هذه الورشة عدد كبير من ممثلي المجتمع المدني والقطاع الخاص والأكاديميين والنشطاء الاجتماعيين.

يسعى هذا التقرير إلى استكشاف وتقييم دور الحكومات الفلسطينية المتعاقبة في تحقيق تنمية مستدامة، وتوفير البيئة المناسبة لقطاع الأعمال من خلال الأدوات المتاحة، وتسليط الضوء على التحديات والمتطلبات المرتبطة بتحقيق الرؤية التنموية المنشودة. ويهدف التقرير أيضاً إلى تقييم إطار المساءلة القائم لقطاع الأعمال. وأخيراً، اقترح التدخلات المطلوبة من أجل تصويب الأداء وتصميم إطار مساءلة مناسب. ويأتي اعداد هذا التقرير الوطني في إطار إعداد الراصد العربي حول بيئة مساءلة القطاع الخاص.

2.1 أهمية التقرير

تأتي أهمية التقرير باعتبار أنه يتناول موضوعاً جديلاً ولا يحظى بإجماع، حيث إن تحديد دور الدولة وأدوار الشركاء الآخرين في الجهود التنموية ما زالت موضع جدل ونقاش حتى في الأدبيات الاقتصادية. ويعتبر الاستقرار على النموذج المنشود للتنمية، والذي يتضح فيه مستوى التدخلات وآليات إدارة واستخدام الأدوات المتاحة، إنجازاً معتبراً إذا ما تحقق. وتبرز أهمية التقرير أيضاً من خلال الأهداف التي يسعى لتحقيقها في ما يتعلق بتقييم أداء مختلف شركاء التنمية واقتراحه لمتطلبات التقويم التي تسهم في إعادة توجيه الجهود والتدخلات المبذولة.

ويكتسب التقرير أهمية إضافية بسبب توقيت وظروف إعدادة، حيث تشهد السلطة الفلسطينية سيلاً من الأزمات المتشابكة والمركبة التي تحد من قدرتها على التركيز في تحديد أولويات التنمية وتوفير متطلباتها. فبالإضافة إلى الظروف الاستثنائية المرتبطة بتداعيات جائحة كورونا، والتي تعانيها جميع دول العالم، يواجه الفلسطينيون قيوداً ومعيقات إضافية تتمثل بتداعيات صفقة القرن، والتهديد بضم أجزاء كبيرة من الضفة الغربية، وأزمة مالية مصطنعة بفعل استمرار احتجاز إسرائيل لأموال المقاصة (الممول الأساسي للإنفاق العام). وتستدعي هذه الظروف، العامة والاستثنائية، جهوداً أكبر من قبل الباحثين وخبراء التنمية لتقديم مقترحات وتصورات يمكن أن تساند الفلسطينيين في معركتهم ضد العدوى والعدوان.

بالإضافة إلى الظروف الاستثنائية المرتبطة بتداعيات جائحة كورونا، والتي تعانيها جميع دول العالم، يواجه الفلسطينيون قيوداً ومعيقات إضافية تتمثل بتداعيات صفقة القرن، والتهديد بضم أجزاء كبيرة من الضفة الغربية، وأزمة مالية مصطنعة بفعل استمرار احتجاز إسرائيل لأموال المقاصة.

2. واقع التنمية ودور الدولة تجاه قطاع الأعمال

السياسة المالية والتجارية في سياق المسعى الرسمي الفلسطيني للنهوض بالاقتصاد وتحقيق متطلبات التنمية وتوفير بيئة مناسبة للاستثمار المحلي والأجنبي.

مر الاقتصاد الفلسطيني بعد التوقيع على اتفاق أوسلو بمراحل مختلفة. وقد ساهم التباين في المعطيات بتحديد ورسم الملامح الأساسية للاقتصاد في كل مرحلة. وبشكل عام، شهد الاقتصاد الفلسطيني تراجعاً في أدائه بكافة المقاييس والمؤشرات في معظم السنوات منذ 1994. وتعمقت حالة الارتعاج والتبعية للاقتصاد الإسرائيلي خلال العقدين الأخيرين. وقد شكلت الممارسات الإسرائيلية الأمنية (باحتكام المدن الفلسطينية)، والسياسية المتمثلة بعدم التزامها بالاتفاقات الموقعة، والاقتصادية من خلال الخروقات الإسرائيلية لبنود الاتفاق الاقتصادي، شكلت كلها بيئة محبطة لجهود التنمية ولمحاولات النهوض بالاقتصاد الفلسطيني.

إضافة لما يمثله الاستيطان الإسرائيلي في المناطق الفلسطينية من خرق صارخ للقوانين الدولية، إلا أن مشاريع الاستيطان باتت تشكل وسيلة للاستثمار من قبل سلطات الاحتلال. إذ تحصل المشاريع وقطاع الأعمال الإسرائيلي في تلك المستوطنات على حزم متنوعة من الدعم والإعفاءات من السلطات الإسرائيلية. وبالإضافة إلى سلب الأرض الفلسطينية وزرع المستوطنات فيها، يتم إلحاق أضرار اقتصادية واجتماعية كثيرة في المجتمع الفلسطيني. حيث يتم تهريب منتجات هذه المستوطنات للأسواق الفلسطينية من دون رقابة أو إشراف من السلطات الفلسطينية، ما يخلق ويعزز من السوق السوداء وغير المنظمة لتلك البضائع.

وأدانت العديد من التقارير الدولية (مجلس حقوق الإنسان، تقارير متنوعة)² ممارسات قطاع الأعمال والشركات في المستوطنات، وجرمت التعامل بها في الأسواق الدولية باعتبارها منتجات لمشاريع مقامة على أراض محتلة. وبينت التقارير نفسها المخاطر والانتهاكات الناجمة عن تلك المستوطنات، وأجملتها بمصادرة الأراضي الزراعية وتدميرها وهدم منازل الفلسطينيين لتوسيع المستوطنات وشق الطرق الالتفافية للوصول لها، واستغلال العمال الفلسطينيين وتشغيلهم في ظروف عمل غير لائقة، والاستخدام المفرط للموارد الطبيعية كالمياه والحجر الطبيعي وموارد البحر الميت.

تسعى مختلف دول العالم، على اختلاف درجة تقدمها، وبغض النظر عن شكل النظام السياسي والاقتصادي المنظم لشؤون الحياة فيها، تسعى إلى تحقيق جملة من الأهداف والتطلعات التي يعتقد صانعو السياسة فيها بأنها المنهج السليم نحو تحقيق الرفاه لشعوبها. وتستخدم في مسعاها هذا كل الأدوات والسياسات الاقتصادية والاجتماعية المتاحة لها. وكغيرها من دول العالم، واجهت السلطة الفلسطينية منذ تأسيسها في العام 1994 واقعاً اقتصادياً واجتماعياً استثنائياً (بالمفهوم السلبي)، دلت مؤشرات الأولى على وجود صعوبات جمة تعترض مسيرة التنمية وتتطلب تدخلات وإمكانيات استثنائية.

يحاول الباحث في هذا القسم من التقرير تقديم لمحة عن واقع ومؤشرات التنمية في فلسطين خلال العقدين الأخيرين. يستعرض خلاله السمات الرئيسية للاقتصاد الفلسطيني، والتحديات التي تؤثر في رسم ملامحه الأساسية وفي تحديد مؤشرات. كما يتناول هذا القسم في مبحث ثان أداء السلطة الفلسطينية ودورها في خلق بيئة مناسبة للأعمال التجارية التي تشكل رافعة لجهود التنمية وتعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد المحلي، وتحديد البيئة القانونية باعتبارها عنصراً أساسياً في تصميم إطار مساهمة ناجع في العلاقة التعاقدية مع قطاع الأعمال.

1.2 لمحة عامة على واقع التنمية في فلسطين

رافق انطلاق عملية التسوية السياسية بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي في العام 1993 توقعات متفائلة بتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في المناطق الفلسطينية. ومبعث هذا التفاؤل هو الرعاية الدولية للتسوية السياسية وتعهدات الدول والجهات المانحة بدعم الجهود السياسية من خلال تمويل عملية التنمية وإعادة الإعمار في المناطق الفلسطينية. أضف إلى ذلك، منح صلاحيات ومسؤوليات للسلطة الفلسطينية الناشئة على جزء من المناطق الفلسطينية. وتضمنت الصلاحيات قدرة محدودة على التحكم في

2.2 خصائص قطاع الأعمال الفلسطيني

يسلط هذا الجزء من التقرير الضوء على واقع قطاع الأعمال في فلسطين من حيث مكوناته وخصائصه الأساسية والتحديات التي تعترض تعزيز مساهمته في التنمية المستدامة. وفي نفس السياق، استعراض واقع الاستثمار في فلسطين من حيث تطوره والقطاعات المستهدفة فيه وحصة الاستثمار الأجنبي.

يمثل القطاع الخاص في الاقتصاد الفلسطيني حلقة أساسية في بنية الاقتصاد الفلسطيني، الأمر الذي يفسر الاهتمام بهذا القطاع سواء قبل قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية، تحت عنوان دعم تعزيز الصمود والبقاء، أو بعد مباشرة بناء مؤسسات السلطة الوطنية على الأرض والجهود التي بذلتها السلطة الوطنية الفلسطينية في مجال إعادة إعمار الاقتصاد الوطني، وتطوير بنائه القانونية والتنظيمية والتحتية، وتعزيز القدرات الإدارية والفنية لمؤسساته العامة والخاصة.

يلعب القطاع الخاص دوراً ملحوظاً في الواقع الاقتصادي الفلسطيني، فهو يوفر فرص عمل لما يزيد عن 600 ألف عامل في الأراضي الفلسطينية، من أصل قرابة مليون عامل يمثلون قوة العمل في المجتمع الفلسطيني (الإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة الربع الثاني 2020). وإذا ما أخذنا في الاعتبار مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي والتي تصل إلى 70% فإن ذلك يدل (برغم كل الصعوبات) على قدرات قابلة للتطور لدى هذا القطاع إذا ما أحسن التعامل معه، سواء على مستوى علاقة القطاع الخاص مع القطاع العام أو فيما يتصل بالسياسات الاقتصادية والتجارية التي تتخذها الحكومة في المجالات الاقتصادية ذات العلاقة.

بلغ عدد المنشآت العاملة في القطاع الخاص حوالي 147 ألف منشأة (من أصل 158 ألف منشأة في فلسطين) وفقاً للتعداد العام للمنشآت. تهيمن المنشآت الصغيرة والمتوسطة على قطاع الأعمال الفلسطيني، حيث تشكل المنشآت التي توظف أقل من 10 عمال أكثر من 97% من المنشآت العاملة في فلسطين (الإحصاء الفلسطيني، التعداد العام للمنشآت 2017). الجدير بالملاحظة ارتفاع نسبة المنشآت في القطاع غير المنظم، حيث تشكل ما نسبته 56% من إجمالي المنشآت العاملة في القطاع الخاص، وتشغل

أضف إلى ذلك استفادة العديد من مشغلي الاتصالات الخلوية الإسرائيليين من مواقع المستوطنات في المرتفعات العالية لإقامة أبراج تقوية ومعدات لجذب المشتركين الفلسطينية لتلك الشركات دون أن يترتب عليهم أية ضرائب أو رسوم لخزينة السلطة الفلسطينية. ويعد ذلك بالنتيجة مزاحمة ومنافسة «غير عادلة» لقطاع الأعمال الفلسطيني وتحديدًا مشغلي الاتصالات الخلوية العاملين في المناطق الفلسطينية. وبكل الأحوال تظل المستوطنات والمشاريع القائمة بها خارج سيطرة وإدارة السلطات الفلسطينية. ولا يمكن بالطبع إخضاعها في ظل موازين القوى الحالية لأي إطار أو إجراءات مساءلة محلية. وتظل الجهود والحملات المحلية والدولية المناهضة والمقاطعة للاستيطان وقطاع الأعمال العامل بها مطلباً وغاية لا بد من الاستمرار بها والبناء عليها للجم الانتهاكات الإسرائيلية للقانون الدولي والاتفاقيات الثنائية الموقعة مع الجانب الفلسطيني.

انعكست الأجواء السياسية والأمنية، وما تولّد عنها من ترتيبات اقتصادية، على غالبية المؤشرات الاقتصادية، وأدت إلى اضمحلال منجزات الجهود التنموية وأعاقحت محاولات خلق بيئة استثمارية ملائمة. مروراً بكل التطورات السياسية والأمنية ووصولاً إلى التحديات الأخيرة المتمثلة بإعلان صفقة القرن وتزايد التهديدات الإسرائيلية بضم أجزاء واسعة من الضفة الغربية.

في ظل التحديات التي تعترض جهود التنمية والتشوهات المهيمنة على الاقتصاد الفلسطيني، باتت مهمة صانعي السياسات في السلطة الفلسطينية أكثر صعوبة. وتستدعي تلك التحديات جهوداً إضافية واستثنائية من قبل جميع شركاء التنمية في فلسطين. وهذا يقودنا للحديث تالياً عن واقع قطاع الأعمال وأبرز خصائصه والتحديات التي تعترضه، ومن ثم البحث في دور الدولة في التخطيط التنموي واستخدام الأدوات والموارد المتاحة لخلق بيئة استثمارية مناسبة والنهوض بالاقتصاد المحلي وتعزيز قدرته الذاتية.

تهيمن المنشآت الصغيرة والمتوسطة على قطاع الأعمال الفلسطيني

ما نسبته 58% من الأيدي العاملة (الإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة 2019). وتُظهر البيانات تركيز قطاع الأعمال في أنشطة الخدمات والتجارة الداخلية، والتي تولد مجتمعة حوالي 64% من القيمة المضافة الإجمالية (الناتج المحلي)، فيما لا تزيد حصة القطاعات الإنتاجية عن 30% (انظر الجدول 1).

جدول (1): أعداد المؤسسات والعاملين وأهم المؤشرات الاقتصادية في فلسطين حسب النشاط الاقتصادي، 2018* / (القيمة بالآلاف دولار أمريكي)

النشاط الاقتصادي	مساهمة القطاع في الناتج المحلي	مساهمة القطاع في القوى العاملة	تعويضات العاملين	الإنتاج	الاستهلاك الوسيط	إجمالي القيمة المضافة	اهتلاك رأس المال الثابت	نسبة القيمة	مؤشر
أنشطة الصناعة	24.4%	14.4%	594,737.5	4,956,010.4	2,851,640.1	2,104,370.3	202,643.4	42.5%	26.4%
أنشطة الإنشاءات	4.1%	0.5%	87,843.6	735,286.8	377,332.5	357,954.3	16,166.4	48.7%	34.5%
أنشطة التجارة الداخلية	42.5%	54.9%	567,166.7	4,473,969.5	807,498.9	3,666,470.6	128,374.8	82.0%	66.4%
أنشطة النقل والتخزين	1.7%	0.8%	43,643.2	234,163.0	88,317.9	145,845.1	17,162.3	62.3%	36.3%
أنشطة المعلومات والاتصالات	6.2%	0.5%	144,761.2	672,734.2	134,180.8	538,553.4	49,058.6	80.1%	51.2%
أنشطة الخدمات	21.1%	29.0%	696,887.0	2,474,231.7	654,689.6	1,819,542.1	218,996.8	73.5%	36.5%
المجموع	100%	100%			4,913,659.8	8,632,735.8	632,402.3	63.7%	43.3%

* الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، سلسلة المسوح الاقتصادية، 2019.

** احتسبت من قبل الباحث

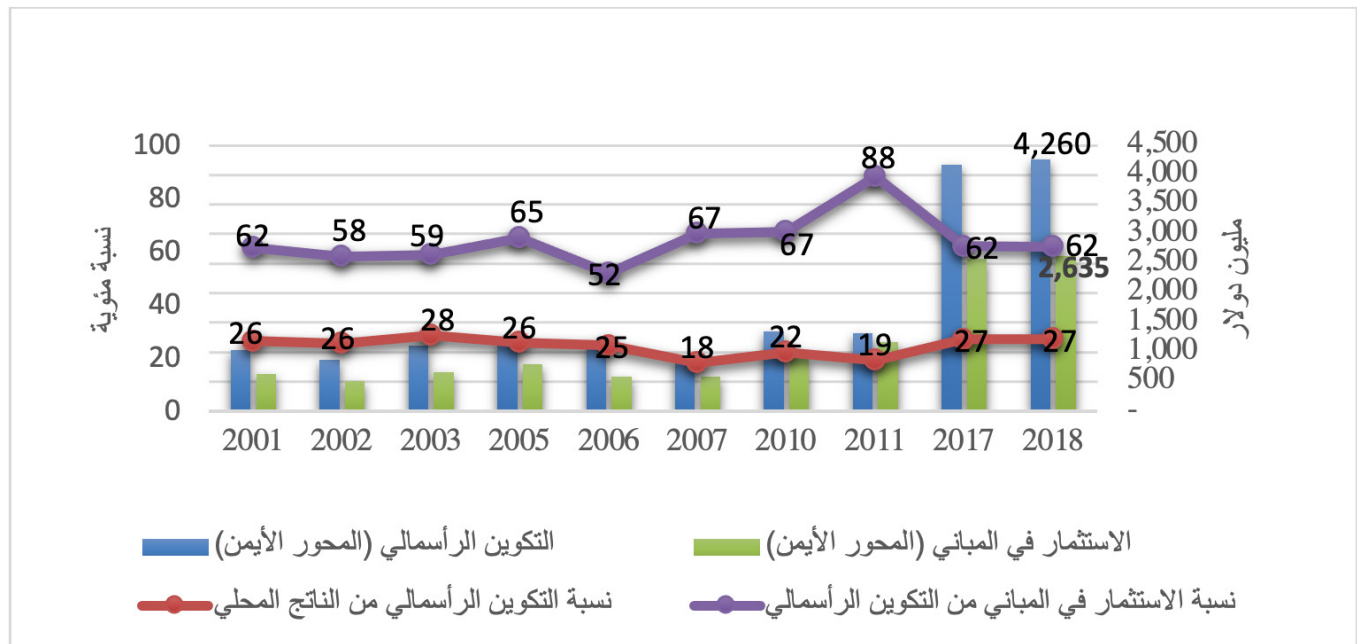
أدى مستوى في العام 2002 عند مستوى 877 مليون دولار نتيجة إجراءات الاحتلال تجاه الأراضي الفلسطينية من خلال اقتحام المدن في الضفة الغربية. وفي فترات الهدوء اللاحقة تحققت مستويات جيدة، إلى أن وصل حجم الاستثمار إلى أكثر من 4.26 مليارات دولار في العام 2018، أو ما نسبته 27% من الناتج المحلي. وتركز جزء كبير (62%) من هذه الاستثمارات في قطاع الإنشاءات والمباني مقابل (38%) للآلات والمعدات خلال الفترة الانتقالية. وانخفضت حصة المباني لاحقاً لتصل أدنى مستوى لها (52%) في العام 2006. ولترتفع لاحقاً بشكل مطرد لتشكل الاستثمارات في المباني أكثر من 88% من إجمالي الاستثمار الفلسطيني في العام 2011. وانخفضت في السنوات اللاحقة لتستقر عند حازر 62% (انظر الشكل أدناه).

يكتسب الاستثمار أهمية خاصة في اقتصاديات الدول على اختلاف أنظمتها السياسية والاقتصادية. ويقسم الاستثمار إلى قسمين رئيسيين: إما استثمار مباشر عبر إنشاء المشاريع الاستثمارية، أو استثمار غير مباشر من خلال أسواق رأس المال. ويعتبر الاستثمار ثاني مكون للناتج القومي بعد الاستهلاك في مختلف دول العالم.

يشكل الاستثمار في فلسطين عنصراً مهماً في تكوين الناتج المحلي. فوفقاً لدراسة أعدها معهد ماس (ماس، 2005، صفحة 15) بلغ حجم الاستثمار الفلسطيني العام والخاص خلال المرحلة الانتقالية (1994-1999) حوالي 9.5 مليارات دولار، أو ما نسبته 37.4% من الناتج المحلي خلال تلك الفترة. وشهدت الفترة اللاحقة انخفاضاً ملحوظاً في مستويات الاستثمار، حيث بلغ

بشكل عام، شهد النشاط الاستثماري الخاص بنوعيه المحلي والخارجي تراجعاً كبيراً في منسوبه واتجاهاته بعد سنوات قليلة من انطلاقه. فانعكست حالة «الاندفاع الاستثماري» التي شهدتها مناطق السلطة الفلسطينية في الأعوام الأولى بعد أوسلو إلى حد وصل فيه معدل التراجع التراكمي في الاستثمارات الخاصة أكثر من 38% عن مستوياتها عام 1994. فبينما وصلت نسبة الاستثمارات الخاصة إلى الناتج المحلي الفلسطيني في عام 1999 إلى حوالي 22%، عادت وانخفضت هذه النسبة لتتأرجح بين 13-15% خلال الفترة (2000-2013) (عبد الكريم، 2014).

مؤشرات الاستثمار في فلسطين، سنوات مختارة



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، الحسابات القومية، سنوات متعددة.

الأعلى تاريخياً من الاستثمارات الأجنبية وبواقع 64%، يليه الخدمات وأنشطة التجارة الداخلية والاتصالات بنسبة 30%. في المقابل لم تزد حصة القطاعات الإنتاجية مجتمعة (الصناعة والزراعة) عن 6%.

مما سبق، يظهر أن قطاع الأعمال الفلسطيني رافعة حقيقية للتنمية المحلية، سواء عبر مساهمته في الناتج المحلي أو تشغيل الأيدي العاملة. ولكن، يتركز نشاط القطاع الخاص في القطاعات التجارية والخدمية بعيداً عن القطاعات الإنتاجية التي تشكل حجر الأساس لأي تنمية مستدامة. ويعاني هذا القطاع تحديات كبيرة نتيجة عمله في بيئة مقيدة من قبل الاحتلال الإسرائيلي. ومن جهة أخرى، يظهر التذبذب الكبير في حجم الاستثمار في فلسطين، وضعف دوره في التنمية

تعتبر فلسطين من البلدان المصدرة للاستثمار، حيث إن استثمارات الفلسطينيين في الخارج أكثر من استثمارات الأجانب في فلسطين. حتى العام 2018، بلغ رصيد الاستثمارات الخارجية للفلسطينيين 6,392 ملايين دولار (60% منها ودائع في الخارج) مقابل 2,939 مليون دولار للاستثمارات الأجنبية في فلسطين. جدير بالملاحظة أن 60% من الاستثمارات الأجنبية هي استثمارات مباشرة مقابل 25% للاستثمار غير المباشر عبر استثمارات الحافظة (مسح الاستثمار الأجنبي، جهاز الإحصاء، 2018).

وكمؤشر على مساهمة الاستثمار في التنمية، تشير البيانات³ المتعلقة بالتوزيع القطاعي للاستثمار الأجنبي إلى أن قطاع الوساطة المالية والمصارف حظي بالنسبة

المال وفسوفف النزاعاف الففارففة. وفف الوقت نفففه؁ فافظ فلك الأفف القانونفة والفوففاف الفسففة على فمافف فقوق الأفرفاف والشرفاء المففمففن الآفرفن. وبالرفم من أن البفئة الاسففمارفة العامة فف المفافف الفلسطينية قء فبءو فالفاف رففر مشفففه أو مواففة لفففب الرسامفل المفففة والفارففة؁ إلا أن فلك لا فعنف فوقف الففوء والفءافبر الرفامفة إلى فففز الاسففمار الفاف والفعل من قبل الفكومة الفلسطينية على ففئة أففل المفافاف الممكة لفففز فكالفف ممارسة نشاففه؁ وفف الوقت نفففه؁ الفء من المفافف المفففة به. ولكن هفف الففوء فنففف أن فترافف مع أفرف وسفافاف فامفة أفضاف لفقوق العمل والمسففمفن فف الاسففماراف الفاففة. كما أن مففبلاف فمافف البفئة ومكونافها من ففر الفلوف والانبعاثاف النافمة عن الأنشطة الصناففة. ومع أن هفف المففمة فبءو صعبة فف فل الظروف السفاففة الانفقالفة الرفافنة؁ إلا أنها لفسف مسفففلة وخصوصاف إذا ما فم اعفماء أسلوب علمف فف الفففط ورسم السفافاف؁ بففف فنففف هفف الأسلوب فف فلق الفوازن المفلوب بفن فصاعء أهمفة وءور الاسففماراف الفاففة فف الففمفة من فهة؁ والفافة المفزافءة لفبب أءاء القفاف الفاف وفوففاففه عبر فصمفم إطار المساءلة المنشوء من فهة أخرى.

المسفءامفة والقفافاف الفففاففة؁ وارففاف مؤشرفافه بالأفواء السفاففة والأمنفة المففرفة؁ إضافة إلى السمة الفالبة على بفئة الاسففمار باعفرافها رففر فاففة للاسففماراف. من المفوفف أن فزءاء أهمفة قفاف الأعمال فف السنافف المففلة فففة للأزمة المالفة الفف فمر بها السلطة الوطنفة الفلسطينية وبالفالف فرافف قءرفها على الفففاف الاسففلاكف والففوفر فف أن وافء؁ وكفلك على اسففعاب عمالة فففة. فالففوفل الأكبر فف فلك سفكون على الاسففماراف الفاففة لقفاف الأعمال. وبالفالف فأنه من الففروفر ففففن بفئة الأعمال فف فلسفن من أجل فشففع فءقق رؤوس الأموال الفاففة المففلة والأفنبفة وزفافة فرص الاسففمار. كما ففب على أف بفئة أعمال أن ففمفز بفلة ءرفة الففورة لبء أف عمل وكفلك من فلال الاسففابة لمففبلاف وافففافاف الاسففمار الفاف؁ والففلب على مفافف المسففمفن من فلال اعفماء السفافاف الاسففافية المففزة وفلك الفف ففمفف بءرفة عاففة من الفباب والفقفن. وفكون نقفة الانفلاق فف هفف الانفاه من فلال فءفء القضافا والعقباف الأكفر إثارة للقلق بالنسبة للقفاف الفاف المفف والأفنبف فاففة فف ما ففعلق بالبفئة الاسففمارفة الفف فففاف إلى اهفمام فاف من قبل الفكومة كفف من الفوار الاسففافي الوطنف.

إن اسفمرار الففف بافناه فمافف المسففمفن والفقلل من مفاففهم فخلق فالة ومقارفة فءلفة. فمافف قفاف الأعمال وففرفز ءوره فف الففمفة هف فافة مففمة؁ ولكن هفف الاففمام لا فنففف أن فصرف الفرففز على فقوق الأفرفاف الآفرى الشرفكة والمفأفرة بقفاف الأعمال. فالفوافز الضرفبفة والإعفاءاف الممنوكة لقفاف الأعمال عادة ما فكون على فساب رفء الفزفة العامة بموارء مالفة لازمة للفففاف الفكومف على الففماف العامة. كما أن مفف امففازاف وعقوء اففكارفة للمسففمفن لفمافف اسففمارافهم وزفافة فءوافها الاسففافية ففوف الفرصة على الرفافففن وأصحاب المنشأاف الصغفرة والمفوسفة للاستفافة من الاسففمار فف القفافاف الاسففافية الففوفة.

فءلفة المقارفة السابقة من شأنها أن فعفف أهمفة وفافف أكبر لفءفل السلطة الفلسطينية لفهة فعوفف عوافل الفرف فف بفئة الاسففمار من فلال فوففاف ءسفورة فامفة للمسففمفن؁ وأفرف قانونفة سففة إلى فء كبفر ومففمفنة لأقصى الفءوف فف مفال فركة رأس

الفوافز الضرفبفة والإعفاءاف الممنوكة لقفاف الأعمال عادة ما فكون على فساب رفء الفزفة العامة بموارء مالفة لازمة للفففاف الفكومف على الففماف العامة. كما أن مفف امففازاف وعقوء اففكارفة للمسففمفن لفمافف اسففمارافهم وزفافة فءوافها الاسففافية ففوف الفرصة على الرفافففن وأصحاب المنشأاف الصغفرة والمفوسفة للاستفافة من الاسففمار فف القفافاف الاسففافية الففوفة.

3.2 توجه الدولة ودورها في مجال التنمية المستدامة وبيئة الاستثمار

تشكل العوامل الموضوعية (الخارجية) المتمثلة بالعامل الإسرائيلي والمؤثر الدولي عناصر مهمة في تحديد مستوى النجاحات في مجال التنمية وتوفير بيئة مناسبة للاستثمار. إلا أن هذا الجزء من الطرح لا ينفي وجوب التركيز على مراجعة وتقييم الأداء الذاتي للسلطة الفلسطينية ومؤسساتها المختلفة في ذات الصعيد. ويسعى هذا الجزء من التقرير إلى استكشاف وتقييم دور السلطة وأدائها من زاوية قدرتها على إيجاد بيئة تنموية محفزة لقطاع الأعمال والاستثمارات الخاصة. وفي نفس السياق، الإجابة عن التساؤلات المرتبطة ببيئة الاستثمار ودور الدولة، من خلال أدائها المختلفة، في تصميم إطار مساءلة ملائم ومتناسك ينظم، ويحكم، البيئة المنشودة لقطاع الأعمال ومساهمته في التنمية المستدامة.

استقرت غالبية الدراسات والتقارير⁴ التي تناولت موضوع التنمية من جهة التحديات التي تعترضها ومتطلبات تجاوز هذه التحديات والوصول إلى أهداف التنمية المنشودة، استقرت على استخلاص مفاده أن عوامل النجاح في تحقيق أهداف التنمية لا يتوقف على الموارد الطبيعية والبشرية، بل تستند بالأساس إلى سلامة المنهج الاقتصادي والخيارات الناجمة عنه وصالح الحكم. فالدول التي أخفقت في توفير هذه العوامل لم تنجح في تحقيق أهدافها التنموية. في المقابل، نجحت الدول التي اهتمت بتوفير متطلبات الحكم الصالح واختيار النموذج الاقتصادي المناسب، واتخذت قراراتها الاقتصادية والتنموية استناداً إلى المعرفة والتحليل العلمي وبمشاركة واسعة من شركاء التنمية، نجحت في مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، وتمكنت من وضع اقتصاداتها على طريق التنمية المستدامة.

تمثل عملية إعادة الثقة بالبيئة الاستثمارية في الأراضي والاقتصاد الفلسطيني مهمة محورية في سياق إعادة البناء وتجاوز آثار الأزمة الاقتصادية الراهنة، وتمثل كذلك نقطة الارتكاز للتأسيس للمرحلة التالية من عملية التنمية والتطوير الاقتصادي. كغيرها من حكومات العالم، تمتلك السلطة الفلسطينية أدوات سياسة اقتصادية هامة ومؤثرة في تحسين بيئة قطاع الأعمال. إلا أن قيوداً

كثيرة فرضت على استخدام السياسات الحكومية والحد من فاعليتها وقدرتها على تحقيق الأهداف المنشودة.

أهم السياسات الحكومية المؤثرة في الواقع الفلسطيني هي السياسة المالية. وسعت الحكومة الفلسطينية على مدار العقدين السابقين على اتباع تدابير مالية انحصرت مهمتها وتأثيرها بالحدود الدنيا نظراً لمحدودية الموارد المالية المتاحة وضعف الهامش المتاح للحكومة لاستخدام هذه السياسة. إذ إن، ومن الواضح أن التدابير والإجراءات المالية الفلسطينية المتبعة لا يمكن تسميتها بالسياسية المالية. وغالباً ما تعتبر تلك التدابير إجراءات إصلاحية أو علاجية لقضايا وأزمات طارئة وغير هيكلية، ومن غير المرجح أن يكون تأثيرها على مستوى الاقتصاد الكلي أو على المدى البعيد إلا إذا أصبحت تدابير هيكلية.

في جانب السياسات النقدية، فإن غياب عملة وطنية يعتبر مقيداً أساسياً لاستخدام هذه الأداة الاقتصادية الهامة في معالجة الأزمات الاقتصادية الراهنة. ويبدو أن الهامش الوحيد المتاح لصانع القرار الفلسطيني ينحصر في مجموعة من الإجراءات والتدابير المتعلقة بتحفيز الاقتصاد الفلسطيني من خلال التوسع في السياسات الائتمانية للمصارف العاملة في فلسطين.

ولا يختلف الوضع كثيراً في ما يتعلق بالسياسات التجارية الرسمية، حيث تبقى هذه السياسات محكومة بالاتفاق الاقتصادي (اتفاق باريس) والإجراءات الإسرائيلية واستمرار تحكم السلطات الإسرائيلية بالمعابر والحدود المحبطة لجهود التحرر والانعتاق الفلسطيني من الهيمنة والتبعية للاقتصاد الإسرائيلي. وبالنتيجة، فإن قدرة الحكومة على استخدام هذه السياسة محدودة للغاية، وتتركز بدعم المنتج الوطني وتشجيع التصدير.

أظهرت نتائج مسح أجري مؤخراً، أن ثلث المنشآت تعتقد أن السياسات الحكومية تشكل عائقاً أمام الاستثمار. وتفاوتت التقييمات للسياسات حسب نوع السياسة، حيث شكلت السياسات الضريبية أكثر من غيرها عاملاً سلبياً، تليها من حيث التأثير السلبي السياسات التجارية وسياسات التشغيل. بينما يعتقد أكثر من 42% من المنشآت بعدم وجود تأثير للسياسة النقدية (عبد الكريم ومحمد، 2018).

4.2 الأطر القانونية الحاكمة لقطاع الأعمال

يلعب الإطار القانوني المنظم لقطاع الأعمال دوراً بارزاً في تشجيع الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي (مركز تطوير القطاع الخاص، 2013). ويكتسب الإطار القانوني أهميته لما يتضمنه من تنظيم وحماية ومحفزات للمستثمرين المحتملين. في الحالة الفلسطينية، تتعدد التشريعات المنظمة لبيئة الأعمال. ويعاني الواقع الفلسطيني من إرث قانوني ثقل وغير كفؤ تكس وتراكم على مدار أكثر من 10 عقود. فالقوانين السارية في فلسطين عديدة ومتنوعة تبعاً لتعدد الأنظمة السياسية والإدارية التي حكمت فلسطين منذ مطلع القرن الماضي. هنا في فلسطين تُطبق قوانين عثمانية وبريطانية وأردنية ومصرية وأوامر عسكرية إسرائيلية، إضافة إلى قوانين فلسطينية محلية سُنّت بعد إنشاء السلطة الفلسطينية في العام 1994. هذا التعدد والتباين في القوانين السارية يخلق حالة من عدم اليقين لدى قطاعات واسعة من المستثمرين. كما يشكل هذا التباين معضلة جديّة للنظام القضائي الفلسطيني المخول البتّ في النزاعات الناشئة عن تطبيق القوانين وممارسة الأنشطة الاقتصادية.

من المهم التنويه أيضاً بالسياق السياسي (الطارئ) المحدد والمتحكم في البيئة القانونية الحالية. إذ ساهم الانقسام السياسي غير المسبوق بين شطري الوطن (الضفة وغزة)، في تعميق التباين القانوني في كلتا المنطقتين. حيث تفردت السلطة الحاكمة في كل منطقة في سن تشريعات جديدة (المجلس التشريعي في غزة، ورئيس السلطة في الضفة) يسري مفعولها في حيز مكاني دون الآخر. كذلك حُلّ المجلس التشريعي من قبل رئيس السلطة الفلسطينية مخلفاً فراغاً قانونياً كبيراً ومؤثراً استُعِض عنه بالقوانين والقرارات الصادرة عن رئيس السلطة نفسه.

بالنتيجة، أضعف تغيب المجلس التشريعي فرص وجود إطار مساهمة للأنشطة التجارية وقطاع الأعمال. وتزايد تأثير وتداعيات حل المجلس التشريعي من خلال تغيب أحد أهم أدوات المساهمة والرقابة على أداء السلطة التنفيذية (الطرف الأهم في العلاقات التعاقدية مع القطاع الخاص). النتيجة السابقة مقلقة إلى حد بعيد للمراقب والمهتم بالشأن العام نظراً للتأثير الكبير لتلك

من المهم إعادة صياغة وترتيب الموازنة العامة (السياسة المالية) لتتلاءم ومتطلبات النهوض بالبيئة الاستثمارية، (الإصلاح والشفافية وترشيد الإنفاق الجاري... الخ). إضافة إلى مراجعة وتعديل سياسات إدارة الاقتصاد ومنها السياسات الضريبية (تخفيض ضريبة القيمة المضافة لتلائم الاقتصاد الفلسطيني)، طرح الابتكارات التي لا بد منها للمناقصة العامة، وتطوير قوانين إدارتها والإشراف الرقابي عليها، مروراً بإعادة إعمار وتأهيل مختلف المرافق والشبكات العامة وتطويرها وصيانتها لخدمة الاحتياجات العامة والاستثمارية على نحو يساهم في تحقيق توازن المصالح والاحتياجات. وينبغي الإشارة في هذا السياق إلى أهمية الاهتمام باحتياجات ومتطلبات البيئة الاستثمارية في سوق العمل الفلسطيني بهدف تحرير قدراته التشغيلية وطاقته الاستيعابية من آثار التشويه الموروثة من إجراءات وسياسات الاحتلال. ويشكل الاهتمام بتطوير رأس المال البشري وزيادة تراكمه، باعتباره عنصراً لا غنى عنه في عملية التنمية الاقتصادية، مهمة ذات أولوية كبيرة. نظراً لدوره في زيادة الإنتاجية، وبالتالي مساهمته في ارتفاع معدلات نمو الاقتصاد الوطني، خاصة وأن هذا التحسين يساهم في تطوير قدرة الاقتصاد الفلسطيني على دخول مرحلة الانفتاح وتحرير التجارة والاندماج في محيطه الاقتصادي على نحو أفضل، ويمكنه من صياغة العلاقات والاتفاقات الاقتصادية والتجارية على أسس أفضل مما كانت عليه في مراحل سابقة. إضافة لذلك، فإن زيادة الاستثمار وتنامي تراكم رأس المال البشري سيساهم في تحسن مستويات الإنتاجية باعتبارها إحدى مقومات تخفيض تكاليف الإنتاج والحفاظ على الجودة العالية، ما يعني زيادة القدرة التنافسية للمنتجات الفلسطينية مقارنة بمثيلاتها من الدول الأخرى، ما يعني اندماج الاقتصاد الفلسطيني في الأسواق الأخرى من خلال تصدير السلع والخدمات وليس فقط الاعتماد على تصدير قوة العمل وفق احتياجات غيره من الأسواق.

اختلال موازين القوى بين القطاعين العام والخاص، لصالح الأخير طبعاً، في ظل محدودية الموارد المالية والطبيعية وتقييد الاحتلال لجهود السلطة، إضافة إلى ضعف الأداء الذاتي لمؤسسات السلطة وانخفاض كفاءتها في إدارة الموارد المحدودة أصلاً.

العلاقة على حقوق الأطراف الأخرى (المال العام، العمال، المستهلك، الفئات المهمشة)، إضافة إلى العديد من المحاذير المترتبة على التراخي (والتواطؤ أحياناً) مع قطاع الأعمال. مبعث هذه المحاذير يكتسب بعداً إضافياً في المشهد الفلسطيني بسبب اختلال موازين القوى بين القطاعين العام والخاص، لصالح الأخير طبعاً، في ظل محدودية الموارد المالية والطبيعية وتقييد الاحتلال لجهود السلطة، إضافة إلى ضعف الأداء الذاتي لمؤسسات السلطة وانخفاض كفاءتها في إدارة الموارد المحدودة أصلاً.

على أية حال، يوجد عدد من التشريعات السارية في فلسطين ذات العلاقة بتنظيم الشؤون المتعلقة بقطاع الأعمال والاستثمار في فلسطين. ويسعى هذا الجزء من التقرير إلى استكشاف مستوى ملاءمتها لخلق بيئة متوازنة لقطاع الأعمال والمجتمع على حد سواء. التوازن المنشود يتطلب تقديم الحماية القانونية والتنظيمية اللازمة لطمأنة الاستثمارات الخاصة والتقليل من مخاطرها من جهة، ومن جهة أخرى تحقيق مصالح الأطراف الأخرى وحقوقها الاقتصادية والاجتماعية. ونخص من تلك القوانين:

القانون الأساسي (الدستور المؤقت)

حددت المادة (21) في الباب الثاني في القانون الأساسي المنهج الاقتصادي في فلسطين، حيث يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر، ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركات عامة تنظم بقانون. وكفل القانون حرية النشاط الاقتصادي، وينظم القانون قواعد الإشراف عليها وحدودها. كما أن الملكية الخاصة مصونة، ولا تنزع الملكية ولا يتم الاستيلاء على العقارات أو المنقولات إلا للمنفعة العامة وفقاً للقانون في مقابل تعويض عادل أو بموجب حكم قضائي. واستناداً إلى المبادئ التوجيهية الواردة في القانون الأساسي، سنت السلطة الفلسطينية القوانين ورسمت السياسات الاقتصادية وأعدت خطط التنمية.

من المرجح أن السلطة الفلسطينية استقرت على تحرير الأسواق وإتباع سياسات السوق الحر تماهياً وتساوقاً مع منهج وسياسات الليبرالية الجديدة بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية، والمؤسسات الدولية كالبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التجارة العالمية. وأبرز الملاحظات النقدية على هذا المنهج، أن اقتصاد

السوق الحر الذي اعتمدته القانون الأساسي الفلسطيني واستندت إليه الخطط والبرامج التنموية للسلطة من المفروض أن يوجه نفسه بنفسه بطريقة تلقائية من خلال اليد الخفية لآدم سميث. أما من الناحية التطبيقية - العملية فإن ميكانيكية السوق الحرة والمنافسة الكاملة لا يمكن أن تتحقق على أرض الواقع. فإلى جانب المعوقات المعروفة تقليدياً، والتي تمنع ميكانيكية السوق الحرة من التخصيص الأمثل للموارد، وتحقيق الكفاءة والعدالة الاقتصادية، هناك معوقات إضافية في الحالة الفلسطينية. ويمكن إجمالها بالنقاط الآتية:

- إن قوى العرض والطلب وجهاز الأسعار في الأراضي الفلسطينية بحكم التبعية (التجارية والمالية والنقدية والعمل) تتأثر بشدة بقوى العرض والطلب والأسعار والسياسات الاقتصادية السائدة في الاقتصاد الإسرائيلي، وهو ما يعني أن ميكانيكية السوق - أو جهاز الثمن - في الأراضي الفلسطينية كأداة لتخصيص الموارد محكومة أكثر لقوى العرض والطلب الخارجية وليس المحلية. كما أن المنافسة الحادة وغير المتكافئة مع الاقتصاد الإسرائيلي ستقود إلى مزيد من التبعية والتفكك الداخلي، وتشويه البنية الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية، واستنزاف الفائض المالي الضروري للاستثمار وتحقيق التنمية.

- يواجه الاقتصاد الفلسطيني تحديات إضافية ترتبط بحالة التشرذم والتجزئة الفيزيائية للأسواق الفلسطينية بسبب سياسات الاحتلال الإسرائيلي القائمة على وضع العراقيل والحد من حرية الحركة للأفراد والبضائع بين المناطق الفلسطينية، ومع العالم الخارجي من خلال تحكم الاحتلال بالمعابر والموانئ البرية والبحرية والجوية. وترتب على هذا الوضع غياب وحدة السوق ونشوء عدة أسواق منفصلة ومنعزلة في المناطق الجغرافية الفلسطينية المختلفة. هذا يعني أن قوى العرض والطلب في كل منطقة تعمل بطريقة منفصلة، ولا تستطيع عناصر الإنتاج والاستثمارات (السلع والعمل ورأس المال) الانتقال والحركة بسهولة ما بين المناطق الجغرافية المختلفة وذلك في ضوء إشارات قوى السوق وجهاز الأسعار. ويتطلب نجاح نموذج اقتصاد السوق الحر حرية واسعة لانتقال عناصر الإنتاج لتحقيق التوازنات المطلوبة في الأسواق والحد من التشوهات القائمة في أسواق البضائع والعمل والمواد الخام (في الاقتصاد المحلي، ومع الاقتصاد العالمي).

الدستور المؤقت - قد فشل في الربط بين مبادئ الاقتصاد الحر والذي تخلت عنه بلدان المنشأ (الأصل) ومبادئ العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص. ولعل الربط بين مبدأ المبادرة الحرة في الاقتصاد التنافسي والضمان الاجتماعي، أو ما يعرف بمنهج اقتصاد السوق الاجتماعي، هو المنهج الأكثر قرباً من واقع وظروف الاقتصاد الفلسطيني القائم. وهذا المنهج يتماهى إلى حد كبير مع التوجهات والرؤى والأولويات التي وردت في خطة الإنماء الشاملة التي أعدها فريق من الخبراء الفلسطينيين بقيادة الدكتور يوسف الصايغ عام 1993م وتبنتها في حينه منظمة التحرير الفلسطينية، ويتماهى أيضاً مع المبادئ والأسس العامة التي وردت في وثيقة الاستقلال التي تم التوافق عليها بين فصائل منظمة التحرير الفلسطينية المختلفة في الجزائر عام 1988.

• إن القطاع الخاص الرأسمالي في الأراضي الفلسطينية يتركز في قطاعات الخدمات والتجارة ويتعد كثيراً عن الاستثمار في القطاعات الإنتاجية خاصة الزراعية والصناعية، ويفضل الاستثمار في الأنشطة التي تجنبه المنافسة مع السلع المستوردة خاصة الإسرائيلية، لذلك فهو يفضل الوكالات التجارية والتعاقدات من الباطن. وقد ساهمت سياسة الانفتاح الحر في تعريض الصناعة الفلسطينية الناشئة للمنافسة الشديدة مع السلع المستوردة خاصة الصينية، ما أدى إلى تراجع دورها - لاسيما الملابس والأحذية وبعض الصناعات الغذائية - في استغلال الطاقة الإنتاجية وانخفاض قدرتها الاستيعابية للأيدي العاملة، وتراجع مساهمتها بالنتيجة في الناتج المحلي الإجمالي. كما أن القطاع الخاص الرأسمالي في الأراضي الفلسطينية، والذي يهيمن على هيكله العام المؤسسات الصغيرة والفردية (حيث أن 97% من المنشآت العاملة في فلسطين هي صغيرة ومتوسطة) مقابل ضعف شديد في الشركات المساهمة العامة الكبيرة، يظل بحاجة إلى التدخل الحكومي النشط والفاعل للإمساك بيده نحو طريق النمو الذاتي، وتوسيع السوق، وزيادة قدرته التنافسية في الأسواق المحلية على الأقل.

• بالرغم من أن جهود السلطة الوطنية الفلسطينية قد أفضت إلى تحقيق بعض الانجازات الملحوظة على صعيد البنى المؤسسية والقانونية والتحتية للاقتصاد الوطني وعلى صعيد تنشيط دور القطاع الخاص فيه، إلا أن السياسات التي اتبعتها على مدار العقدين الماضيين لم تنجح على ما يبدو في خلق الظروف المواتية لتعزيز قدرة هذا الاقتصاد على النمو المستدام الذي يخلق فرص عمل كافية لاستيعاب الزيادة المتراكمة في قوة العمل الفلسطينية، ولم تسهم في التخفيف من حدة انكماشه واعتماده على العوامل الخارجية (تحديداً إسرائيل والمساعدات الدولية)، ولا على توليد إيرادات كافية لتلبية الاحتياجات الاجتماعية الأساسية المتزايدة للمواطنين. كما أن تكلفة الانجازات المتحققة تعتبر برأي الكثيرين كبيرة نسبياً لعدم وجود آليات مناسبة لتكريس مبادئ الشفافية والمراقبة والمساءلة في إدارة المال العام وفي تنظيم العلاقة مع القطاع الخاص وفق تلك المبادئ.

• خلاصة القول، إن من المشكوك فيه أن يقوم اقتصاد السوق الحر، أو «اليد الخفية» لآدم سميث بالعمل على تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتوازنة في الحالة الفلسطينية اليوم أوغداً. كما أن المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي -

إن من المشكوك فيه أن يقوم اقتصاد السوق الحر، أو «اليد الخفية» لآدم سميث بالعمل على تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتوازنة في الحالة الفلسطينية اليوم أوغداً.

قانون الشركات

الجهات الرقابية وأصحاب العلاقة من مساءلة تلك الإدارات على نتائج أداؤها، إلى جانب المحافظة على حقوق ومصالح الفئات المجتمعية الأخرى كالعاملين والفئات المهمشة عبر تقنين وتفعيل آليات بند المسؤولية الاجتماعية للشركات وقطاع الأعمال باعتبارها مطلباً تنموياً ملزماً وليس عملاً خيرياً طوعاً.

لم تصدر لوائح تنفيذية لتطبيق القانون في الضفة، ما أدى إلى تباين التفسيرات للعديد من المواد في القانون. ومن جهة أخرى، فإن القانون المطبق في غزة، ورغم أنه حديث نسبياً، إلا أنه لم يراعِ إلزام الشركات بتطبيق مبادئ الحوكمة وخصوصاً ما يتعلق بحماية صغار المستثمرين، ومنع تعارض المصالح، وعدم مزاحمة القطاع الخاص وتحديداً في المادة 13 التي أتاحت تحويل أي مؤسسة عامة إلى شركة مساهمة تعمل وفق الأسس التجارية.

في السياق ذاته، لا يراعي كلا القانونين متطلبات الحماية الواجبة لصغار المستثمرين في الشركات المساهمة العامة، حيث لم تحدد الحد الأدنى لعدد المساهمين على الرغم من تحديد عدد المؤسسين، ما يسمح بقيام شركات مساهمة عامة بعدد محدود من الشركاء. كذلك لا تضع قوانين الشركات قيوداً على شراء شركات المساهمة العامة لأسهمها (سندات الخزينة)، الأمر الذي يفتح مجالاً واسعاً للاستغلال من خلال عمليات المضاربة خصوصاً في ظل ضعف آليات الرقابة وغياب الشفافية في كثير من الشركات. ومن جهة ثالثة، تعيق القوانين مشاركة صغار المستثمرين في عضوية مجالس إدارة الشركات المساهمة العامة من خلال نص القانون. حيث يحدد القانون الحد الأدنى لعدد الأسهم التي يحق لمالكها الترشح لعضوية مجلس الإدارة. وفقاً لدراسة (هيئة سوق رأس المال الفلسطينية، 2012، صفحة 42) فإن 68% من إجمالي المساهمين في الشركات المساهمة العامة لا يملكون الحد الأدنى المطلوب للترشح، وهم بالتالي من صغار المستثمرين. وهذا بالطبع يعكس في غيابهم عن اجتماعات الهيئة العامة لمعرفتهم المسبقة بعدم قدرتهم على التغيير، حيث يتم التصويت وفق حصة الأسهم المملوكة وليس عدد المساهمين. كما لا يوجد لهم ممثل للتعبير عن آرائهم وتوجهاتهم في مجلس الإدارة.

توصي مبادئ الحوكمة بضرورة الإفصاح عن بيانات المسؤولية الاجتماعية والتفاصيل والسياسات المتبعة في هذا السياق ومدى اتساقها مع الرؤية التنموية. ومن شأن هذا الإفصاح أن يعكس رغبة الشركة وثقافتها في التفاعل مع المجتمع الذي

سعت السلطة الفلسطينية منذ تأسيسها إلى إيجاد نظام قانوني يساهم في توحيد القوانين السارية والمتباينة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وإقرار قوانين محلية عصرية تلبي احتياجات التطور والنهوض بالمجتمع وتذلل العقبات التي تعترض أنشطته. نجحت مساعي السلطة في عدد من المواضع وأخفقت في مواضع أخرى عديدة. أبرز الإخفاقات المسجلة تمثلت في مجال التشريعات المتعلقة بالشركات. حتى اليوم لا يوجد قانون فلسطيني للشركات، حيث يسري في الضفة قانون الشركات الأردني لسنة 1964، وفي غزة يطبق قانون فلسطيني تم إقراره في العام 2012 بشكل منفرد من قبل حركة حماس ودون مصادقة رئيس السلطة. ولا داعي للتنويه إلى عدم تلاؤم القانون المطبق في الضفة للواقع الحالي والتحديات التي تعترض واقع قطاع الأعمال، فكيف لقانون مر على إقراره أكثر من نصف قرن، وألغي في الأردن (بلد المنشأ)، أن يعالج التطورات التي شهدتها قطاع الأعمال، وأن يلبي متطلبات التطوير خلال هذه الفترة الطويلة؟. كما أن القانون في قطاع غزة يفتقد للشرعية والإجماع على اعتباره أن ولايته المكانية تنحصر في الشركات العاملة في غزة. ومن المهم في هذا السياق البحث في مدى استجابة القوانين السارية لمتطلبات الحوكمة لأسباب عديدة لعل أبرزها بالنسبة لقطاع الأعمال والمستثمرين يتمثل في تأثير ذلك على ربحية الشركات والمساهمين فيها واستدامتها المالية.

على أية حال، كلا القانونين بوضعهما الحالي لا يدعم تطلعات قطاع الأعمال وتوجهات المستثمرين من حيث عدم المواكبة والعصرية أو من حيث فقدان الشرعية وعدم الشمول. وبشكل عام يعاني الإطار القانوني للشركات من أوجه قصور كثيرة في معالجة قضايا مهمة وملحة في الواقع الفلسطيني، أبرزها:

• اختلاف القوانين بين الضفة وغزة أدى إلى اختلاف المرجعيات وآليات الرقابة على الشركات وصلاحيات مراقب الشركات. إن القانون الساري في الضفة قديم جداً، وهو يفتقر بالتالي إلى مبادئ الحوكمة باعتبارها مفهوماً حديثاً نسبياً. جدير بالإشارة إلى أهمية تفعيل والتزام الشركات بمبادئ الحوكمة نظراً لأهمية تلك المبادئ في تحديد مسؤوليات الشركات وضبط أداء الإدارات التنفيذية في الشركات المساهمة لجهة حماية صغار المستثمرين وتمكين

تعمل فيه وانحيازها لقضايا المجتمع ومساهمتها في معالجة قضاياها. وبالنتيجة ينعكس بشكل إيجابي على نظرة المجتمع تجاه هذه الشركات وزيادة جاذبيتها للمستثمرين. ووفقاً لنتائج دراسة (هيئة سوق رأس المال الفلسطينية، 2012، صفحة 39) فإن غالبية الشركات المدرجة في بورصة فلسطين تفصح عن واقع المسؤولية الاجتماعية لديها في تقريرها السنوي، ولكن تنخفض النسبة كثيراً في مجال الإفصاح عن السياسات المتبعة في الشركة في مجال المسؤولية الاجتماعية. الجدير بالإشارة إلى أن القوانين السارية لا تفرض على الشركات الإفصاح عن البيانات المتعلقة بالمسؤولية الاجتماعية والسياسات المرتبطة بها.

بشكل عام، القوانين النازمة لعمل الشركات في فلسطين غير ملائمة لتحفيز قطاع الأعمال. ويشمل ذلك جميع مراحل حياة المشروع (الشركة)، بدءاً من التسجيل مروراً بالأحكام المنظمة لموضوع الإفلاس، ووصولاً إلى مستوى الإلزام لمبادئ الحوكمة. إذ لوحظ ضعف مستوى الالتزام بمتطلبات الحوكمة من قبل قطاع الأعمال وتحديد الشركات المساهمة العامة على اعتبار أن المبادئ الواردة في قوانين الشركات تظل استرشادية وغير ملزمة لقطاع الأعمال. وينطبق ذلك على المبادئ الواردة في مدونة الحوكمة المقررة في العام 2009. وتبرز ملامح هذا الضعف في مجالات: عضوية مجلس الإدارة والجمع بين الملكية والإدارة العامة وعدم تمثيل صغار المستثمرين وحماية مصالحهم، تركيز الملكية في أيدي عدد قليل من كبار حاملي الأسهم، ضعف مستوى الإفصاح في جوانب امتيازات أعضاء مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية وما يتعلق بالسياسات العامة للمسؤولية الاجتماعية. ومن غير المتوقع أن يتحسن مستوى الالتزام بمبادئ الحوكمة، طالما ظلت مدونة الحوكمة وثيقة استرشادية غير ملزمة لقطاع الأعمال، ولا يوجد حافز للالتزام أو رادع للتصل. ومن المفيد التذكير بشكل دائم بأن تعزيز ممارسات الحوكمة الرشيدة في القطاع الخاص يسهم في تمكين الشركات من القيام بدورها التنموي المتوازن المتوقع منها، إضافة إلى تمكينها من تعزيز ثقافة الرقابة المتبادلة مع مؤسسات القطاع العام لضمان العدالة والنزاهة والشفافية لجميع أصحاب المصالح في المجتمع (عبد الكريم، نصر وحسين، منصور، 2011، صفحة 1).

لوحظ ضعف مستوى الالتزام بمتطلبات الحوكمة من قبل قطاع الأعمال وتحديد الشركات المساهمة العامة على اعتبار أن المبادئ الواردة في قوانين الشركات تظل استرشادية وغير ملزمة لقطاع الأعمال.

العطاءات الحكومية

يحكم العلاقة التعاقدية بين الحكومة والقطاع الخاص قانونان بشكل أساسي، لم يجرِ عليهما أي تعديل منذ إقرارهما قبل أكثر من عشرين عاماً. الأول هو قانون اللوازم العامة عام 1998، ويختص بتوريدات اللوازم وهي الأموال غير المنقولة كالسيارات، والأثاث المكتبي وغيرها، التي تحتاج إليها الدوائر الحكومية. في حين أن القانون الثاني هو قانون العطاءات للأشغال الحكومية للعام 1999، ويعنى بالمشروعات الاستراتيجية التي تحمل منفعة عامة كالكهرباء والاتصالات وغيرها. ويؤخذ على القانونين مأخذ عدة، يمكن إجمالها بالنقاط الآتية (أبو دية، أحمد وآخرون، 2008):

- حصول تضارب بين القانونين أحياناً خاصة في ما يتعلق بعمليات الشراء للأشغال العامة (المشاريع التطويرية) والتي تطلب عطاءات تنفيذ، وشراء لوازم في الوقت ذاته.
- يحتوي قانون اللوازم العامة خللاً قانونياً يسمح بإجراء مشتريات ضمن مبالغ معينة خارج إشراف ورقابة دائرة العطاءات المركزية.
- عدم صدور بعض اللوائح والأنظمة المصاحبة التي ينص عليها القانون، ومنها نظام المكافآت المالية للخبراء والفنيين وأعضاء اللجان الفنية، وما يترتب عليه من هضم حقوقهم مقابل الجهد المبذول، وبالتالي إمكانية تأثيره على قيامهم بواجباتهم على أكمل وجه وعلى قدر عالٍ من النزاهة والشفافية.
- لا يحتوي القانون على نص قانوني واضح يلزم فيه الموظفين أو أعضاء اللجان التبليغ عن حالات الفساد المحتملة أثناء عملية طرح العطاء وترسيته، علاوة على أن القانون لا يكفل صراحة حماية المبلغين عن أي مخالفات قانونية.
- غياب المرجعية القانونية التي من صلاحيتها البت في المنازعات التي قد تنشأ بين منفذ العطاء واللجان، بل إن الاعتراضات التي قد يرفعها القطاع الخاص على مواصفات العطاء المطروح تدرس من قبل اللجنة ذاتها التي وضعت المواصفات والشروط.
- تعاني العطاءات من غياب خطة تنموية شاملة، ويتأثر طرحها بالأوضاع الاقتصادية والمالية للزينة الفلسطينية ومنها اعتمادها على المنح الخارجية، أو تأخر تحصيل الإيرادات (المقاصة تحديداً)، أو التأخر في إقرار الموازنة العامة. وبهذا الصدد من المهم الإشارة إلى أن القانون لا يتيح طرح العطاء أو طلب الشراء ما لم يتم رصد مبلغ له في الموازنة العامة، وتوفر المخصصات المالية لتنفيذه. وبالرغم من

ذلك، فإن القطاع الخاص المورد يعاني من تأخر الحكومة بالوفاء بالتزاماتها المالية، ويمكن التذليل عليه بارتفاع بند المتأخرات في موازنة الحكومة.

بالرغم من نص القانون على وجوب أن تتم العطاءات سواء اللوازم أو الأشغال العامة التي تتجاوز مبلغاً معيناً من خلال لجنة العطاءات المركزية، إلا أن الكثير من المشاريع التي يتم تنفيذ من قبل بعض مؤسسات السلطة والتي تمول من جهات مانحة خارجية لا تلتزم بهذا البند، وتنفذ العطاءات فيها خارج دائرة العطاءات المركزية.

سوء الإدارة الناتج عن عمليات الشراء من شركة واحدة بالرغم من أن قرار الإحالة يتضمن شركتين. ويمتد ذلك إلى صياغة العطاءات أو طلبات الشراء بحيث تنطبق المواصفات المحددة على شركة معينة بحد ذاتها، وجرمان باقي القطاع من المنافسة، إلى جانب التأثير على مبدأ الحصول على الجودة الأفضل بالسعر المناسب.

تفتقر اللجان الفنية التابعة لدوائر العطاءات في عديد من الأحيان إلى الخبرات المتخصصة لوضع شروط العطاءات بالشروط الفضلى (عدداً ونوعاً)، علاوة على مراجعة مواصفات العطاءات المقدمة، وهو ما ينطبق أيضاً على لجان الاستلام. وتحمل هاتان النقطتان ثغرة واضحة قد تؤدي إلى إساءة استخدام المال العام. ويضاف إلى ذلك أن نظام الاستعانة بخبراء من خارج المؤسسة الحكومية لا يزال غير مفعل، ويفاقم ذلك غياب نظام مخصصات ومكافآت.

نقص الرقابة على عملية العطاءات والمشتريات العامة، وقلة الرقابة الفاعلة للتدقيق والتحقق من مطابقة المواصفات عند التسليم.

إن تعزيز قيم الشفافية لا ينحصر فقط في إطار العلاقة بين القطاعين العام والخاص، بل يمتد ليشمل مؤسسات القطاع الخاص والخدمات التي تقدمها تلك الشركات، لا سيما في ما يتعلق بإدارة مرفق عام أو تقديم منفعة عامة. يستدعي تصحيح الخلل وإعادة التوازن في العلاقة التعاقدية بين الحكومة والقطاع الخاص اتخاذ مجموعة من التدابير يمكن حصرها بـ: تعديل القانونين السابقين بما يعزز بيئة الحوكمة والرقابة على العطاءات والتعاقدات الحكومية ويحد من فرص إهدار المال العام، وتفعيل دور الجهات الرقابية، كالمجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية، في إجراءات التعاقد والاتفاقات التي تعقدها الحكومة مع المستثمرين في المشاريع والقطاعات الحيوية والإستراتيجية. ولا يمكن المرور بالإطار القانوني الذي يحكم عمل الشركات في

الاقتصاد الفلسطيني، دون التطرق إلى قانون تشجيع الاستثمار باعتباره الإطار الناظم لأحد عناصر العلاقة التعاقدية والتي تتحدد عبرها متطلبات التنمية المنشودة من القطاع الخاص، ودور الدولة ومسؤوليتها تجاه القطاع الخاص وتقليل المخاطر المحيطة باستثماراته.

قانون تشجيع الاستثمار

أصدر المجلس التشريعي الفلسطيني قانونه الأول لتشجيع الاستثمار عام 1998، وحددت المادة الثانية الأهداف المرجوة منه بتحقيق أهداف وأولويات التنمية في فلسطين من خلال زيادة الاستثمارات عبر تأسيس هيئة تشجيع الاستثمار، وتقديم الضمانات والحوافز للمستثمرين، وتوفير مناخ ملائم مشجع للاستثمار. وخضع القانون لاحقاً لمجموعة من التعديلات أقرّ عدد منها من خلال القوانين بقرارات أصدرها رئيس السلطة، أو رئيس الوزراء، في ظل تعطل المجلس التشريعي واستمرار حال الطوارئ. وطالت تلك التعديلات المواد المتعلقة بسقوف رأس المال، وشروط الاستفادة من رزم الحوافز، والقطاعات الاقتصادية المستفيدة منها، وغيرها.

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى التغيرات الكبيرة التي اشتملها كل تعديل في موضوع الأنشطة الاقتصادية التي يشملها هذا القانون، وفي استفادة المشاريع المتعلقة باستخدام مرفق عام أو تقديم خدمة عامة، وفي صلاحية الهيئات العليا بمنح الاستثناءات، ويمكن إجمالها بالآتي:

قانون العام 1998: جعل الباب مفتوحاً للمشاريع من جميع القطاعات للاستفادة من مزايا القانون مع بعض الاستثناءات التي تحتاج إلى موافقة مسبقة من مجلس الوزراء. وتشمل هذه الاستثناءات أنشطة إنتاج الكهرباء وتوزيعها، ومشاريع الاتصالات السلكية واللاسلكية، وغيرها. بيد أن القانون لم يذكر صراحة عقود الامتياز الممنوحة من قبل الحكومة، سواء العقود الاحتكارية أو غير الاحتكارية.

تعديلات العام 2011: حدد القانون بشكل صريح القطاعات المستفيدة من مزايا القانون، وشملت في ما شملت عقود الامتياز المصادق عليها سابقاً من قبل مجلس الوزراء بشرط موافقة مجلس الوزراء، ولم يفرّق القانون هنا بين عقود الامتياز الاحتكاري من

غير الاحتكاري. علاوة على ذلك، فإن القانون أعطى صلاحيات لمجلس الوزراء، وبتنسيب من مجلس إدارة هيئة تشجيع الاستثمار، منح الإعفاءات لأي قطاع أو فروع أخرى.

تعديلات العام 2014: ذكر القانون بعض القطاعات، أو بعض الشروط (كشروط التشغيل، والتصدير، واستخدام المكون المحلي) للاستفادة من الحوافز المنصوص عليها في القانون، علاوة على «المشاريع النوعية التي تقدم خدمة أو قيمة تتوافق مع معايير خاصة أو تلبى شروطاً بيئية دولية أو خدمات طاقة بديلة أو المشاريع التي تقع في مناطق ذات أولوية تنموية». وفي الوقت نفسه، استثنى القانون مجموعة من القطاعات، منها مشاريع الكهرباء بأنواعها، والاتصالات وخدمات الاتصالات، والشركات الحاصلة على عقود امتياز احتكاري. ومرة أخرى أشار القانون إلى صلاحية إقرار الاستثناءات، لكنه منحها هذه المرة لمجلس إدارة هيئة تشجيع الاستثمار، وخوّله بإبرام بمنح حوافز إضافية مع أي مشروع استثماري لم يذكر صراحة في القانون.

تعديلات العام 2015: لم يحدد القانون صراحة القطاعات المستفيدة من بنود القانون، لكنه ربطها، وبشكل تفصيلي، باشتراطات تشغيل الأيدي العاملة، ونسبة التصدير، ونسبة المكون المحلي. كما أتاح القانون إمكانية منح حوافز لعقود الامتياز غير الاحتكارية أو الرخص التي تصدر عن المرجعيات الرسمية التنظيمية من غير مجلس الوزراء، والامتيازات الممنوحة لإنشاء المناطق والمدن الصناعية و/أو الزراعية، أو الامتيازات التي لا تتصل بالمرافق العامة. في المقابل، استثنى عقود الامتياز الاحتكاري من الاستفادة من الحوافز الضريبية، إلى جانب بعض الاستثناءات الأخرى والتي تتمحور في مجملها حول القطاع المصرفي والمالي. وكفل القانون لمجلس إدارة الهيئة إضافة قطاعات أخرى أو أنشطة اقتصادية جديدة يراها ضرورية، لكن بشرط مصادقة مجلس الوزراء على ذلك.

ويلاحظ من العرض السابق تغير رؤية مشرّع القانون (الحكومة في هذه الحالة) حول القطاعات الاقتصادية المستفيدة بين التحديد والحصص تارة، وبين التوسع والتعميم تارة أخرى. إن التعديل الأخير (2015) استقر على عدم تحديد القطاعات المستهدفة، ولعله أصاب في ترك الباب مفتوحاً للإضافات حسب شروط معينة، ولكن

قانون الامتياز ومنع الاحتكار

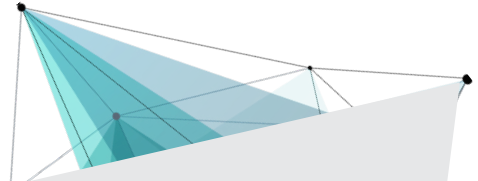
تعرف عقود الامتياز على أنها الحقوق التي تمنحها الدولة لأحد الأفراد أو الشركات الخاصة خلال فترة تعرف بـ«فترة الامتياز» بناءً على اتفاق وشروط معينة، حيث يتم منح حق الاستغلال أو الإنشاء أو الإدارة ممن يملك هذا الحق إلى طرف آخر بمقابل يتم الاتفاق عليه. ويعود عهد الامتيازات في فلسطين ما قبل نشوء السلطة الفلسطينية، بيد أن عقود الامتياز كانت تتم وفق قوانين خاصة تتعلق كل قانون بموضوع امتياز معين، وهو ما كان سائداً خلال الانتداب البريطاني (يصدرها المندوب السامي)، ولاحقاً الحكم الأردني (بمصادقة مجلس النواب)، ومن بعدها الاحتلال الإسرائيلي (قرارات عسكرية). ولعل أبرز الأمثلة على ذلك هو قانون الامتياز الخاص بالكهرباء الذي أقره الانتداب البريطاني عام 1927، والذي حافظت بموجبه شركة كهرباء القدس على جزء من الامتياز الممنوح لها إبان الحقبة العثمانية.

وبمجيء السلطة الفلسطينية عام 1994، لم يتم الانتظار حتى تشكيل المجلس التشريعي الأول، بل عمد الرئيس بشكل استباقي عشية الانتخابات التشريعية إلى إقرار مجموعة من القوانين النازمة لعدد من القطاعات كالطاقة والمياه والاتصالات، انبثق عنها قوانين امتياز بنفس الآلية المعمول بها قبل نشوء السلطة؛ قانون امتياز لكل قطاع. وبحسب المحللين، فإن السلطة أولت اهتماماً منذ بداياتها في هذه القضية سعياً لتوفير عائدات فورية للسلطة حديثة النشأة، إما بجمع الأموال بشكل مباشر أو من خلال تخصيص أسهم بأسماء جهات متعددة (اعتبارية أو شخصية) لها صلاتها الوثيقة مع السلطة الفلسطينية.

بشكل عام، صدرت قوانين الامتياز بعدة أشكال؛ أولاً: عن الرئيس قبل الانتخابات التشريعية الأولى 1996، ثانياً: عن المجلس التشريعي الأول، ثالثاً: عن طريق قرارات بقوانين صادرة عن الرئيس بعد تعطل عمل المجلس التشريعي منذ 2007. وبقي منح وإبرام عقود الامتياز من غير مظلة مؤسسية أو قانونية موحدة، لكن في العام 2003 أقر القانون الأساسي المعدّل الإطار الدستوري الناظم للامتيازات في الضفة الغربية وقطاع غزة:

كان الأولى بالمشروع تحديد القطاعات المستهدفة بما يشكل فرصة للمواءمة مع أولويات التنمية الفلسطينية. الجدير بالتنويه أن ترك المجال مفتوحاً لاختيار القطاعات المستهدفة من قبل إدارة هيئة تشجيع الاستثمار يفتح المجال واسعاً لإضعاف أسس الوضوح والشفافية، وربما يتطلب ذلك مزيداً من الضوابط والمعايير المحددة.

من جهة أخرى، فإن مروحة صلاحية منح الاستثناءات ما بين مجلس الوزراء، ومجلس إدارة الهيئة، والجمع بينهما في بعض الأحيان، يحدث إرباكاً وعدم استقرار في عمل المؤسسات الرقابية والقضائية وقطاع الأعمال على حد سواء. ومن الملاحظ أيضاً أن التذبذب بدا جلياً في ما يتعلق باستفادة أو استثناء مشاريع البنية التحتية وعقود الامتياز من الحوافز المنصوص عليها في القانون، عاكساً الرؤية أو الرغبة الآتية للحكومة، دون وضعها في إطار تنموي شامل واستراتيجي. إن هذا ينقلنا إلى النقطة الأهم بالنسبة لنا هنا، وهو قصور قانون تشجيع الاستثمار عن إدارة ملف عقود الامتياز، وهو أحد أهم أشكال العلاقة التعاقدية بين القطاع العام والخاص.



كان الأولى بالمشروع تحديد القطاعات المستهدفة بما يشكل فرصة للمواءمة مع أولويات التنمية الفلسطينية. الجدير بالتنويه أن ترك المجال مفتوحاً لاختيار القطاعات المستهدفة من قبل إدارة هيئة تشجيع الاستثمار يفتح المجال واسعاً لإضعاف أسس الوضوح والشفافية، وربما يتطلب ذلك مزيداً من الضوابط والمعايير المحددة.

قانون العمل

يسري في فلسطين قانون العمل المقر في العام 2000. وهو من القوانين الهامة المنظمة للعلاقة بين أطراف الإنتاج الثلاثة. وتتمثل الوظيفة الرئيسية للقانون في توفير بيئة شراكة متوازنة بين أطراف الإنتاج تسهم في تحقيق التوزيع الرشيد للمصادر وتحديد الحقوق والواجبات لكل طرف. وقد قِيمَت دراسة (أبو هنطش وصلاح، 2010) مستوى التزام منشآت الأعمال وامثالها لأحكامه، وانعكاسات ذلك على الصاعدين الاقتصادي والاجتماعي. وخلصت الدراسة إلى نتيجة مفادها أن مستوى الالتزام منخفض عموماً. وتركز عدم الالتزام في مجالات: العمل الإضافي والإجازات بأنواعها ومكافأة نهاية الخدمة وتعويضات إنهاء الخدمة وإصابات العمل والتأخر في دفع الأجور. وعزت الدراسة أسباب انخفاض الالتزام إلى ضعف الوعي لدى العمال بحقوقهم، ومحدودية الإمكانيات والموارد البشرية والمادية لأجهزة الرقابة والتفتيش الرسمية. كما أن مستوى كفاءة نصوص القانون ومدى تحقيق التوازن المطلوب بين الأطراف المختلفة يعتبر عاملاً مؤثراً على مستوى الالتزام. يضاف إلى ذلك كله ضعف أداء الجهاز القضائي في البت بالنزاعات العمالية.

وأظهرت الدراسة السابقة أن من بين السبل البديلة للمنشآت غير الملتزمة بقانون العمل هو انخراطهم في القطاع غير المنظم لتجنب الإجراءات والعقوبات القانونية، أو قبول العاملين أنفسهم بشروط عمل غير عادلة ومخالفة للقانون وتحجب عنهم جزءاً من حقوقهم الأساسية في ظل ارتفاع مستويات البطالة وانخفاض قدرتهم التفاوضية وضعف تمثيلهم النقابي. وتشير البيانات⁵ إلى أن نسبة المنشآت العاملة في القطاع الخاص والأهلي غير الرسمي تبلغ 56% من إجمالي المنشآت العاملة في القطاع الخاص والأهلي. وبعد ارتفاع هذه النسبة مؤشراً خطيراً على تزايد احتمالية عدم التزام المنشآت العاملة في القطاع غير الرسمي بالحقوق العمالية في ظل غياب الرقابة والحافز لدى تلك المنشآت.

بالنتيجة، يظل قانون العمل محدداً أساسياً لحصول العمال على حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق التوازن المطلوب في العلاقة بين أطراف الإنتاج. كما يسهم القانون في لجم التوجهات «الجامحة» لقطاع

«يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الامتيازات أو الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة. كما يبين أحوال التصرف بالعقارات المملوكة للدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة، أو القواعد والإجراءات المنظمة لها».

وهو ما يعني وجوب تحديد القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الامتياز عبر قانون عام بحيث يكون المرجعية أو المظلة لكل عقد امتياز، بيد أن هذه المادة، وطالما لم يتم إقرار قانون عام للامتياز، لا تلزم جهات منح الامتياز بضرورة المصادقة عليه من المجلس التشريعي. هذا وقد وضع المشرع الفلسطيني مشروع قانون بهذا الشأن يتماشى مع السياسة الاقتصادية المعلنة للسلطة الفلسطينية من حيث منح القطاع الخاص فرصة المساهمة في تطوير القطاع الخاص، ومن حيث مبادئ حرية النشاط الاقتصادي وصون الملكية الخاصة وتشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي. وقد وافق المجلس التشريعي على مشروع القانون بالمناقشة العامة سنة 2005، لكن لم يخرج إلى المصادقة النهائية حتى الآن.

لقد عمدت كل وزارة أو مؤسسة عامة ضمن ما يتيح لها القانون، بإدارة ومنح الامتياز في مجال الاختصاص. وانبثق عن هذه الممارسة - منذ نشوء السلطة الفلسطينية وحتى الآن - العديد من الملاحظات على صياغة قوانين منح الامتياز، وعلى آلية منحها، وعلى احتكامها لشروط النزاهة والشفافية والمساءلة.

الأعمال ورغبتهم في ضغط التكاليف وتعظيم الأرباح على حساب الحقوق العمالية. ويوصي التقرير في هذا الصدد بإعادة فتح قانون العمل للنقاش والتعديل بعد أكثر من عشرين عاماً من إقراره. ومن المتوقع أن يفضي النقاش إلى تعديل عدد من مواد القانون باتجاه إزالة اللبس عن المواد المثيرة للجدل وتشديد العقوبات بحق المخالفين لنصوص القانون. ويستدعي تحقق ذلك توفير مناخ أفضل وأكثر عدالة وذلك من حيث تمكين الأجهزة الرقابية وتعزيز إمكانياتها المادية والبشرية، وتأهيل الجهاز القضائي ورفع قدرته بالقضاة المتخصصين، وزيادة الوعي العمالي، وتعزيز حوكمة العمل النقابي.

قانون ضريبة الدخل

من غير المألوف أن يرتبط قانون ضريبة الدخل بقانون العمل. إذ أن الفئات المستهدفة والغايات المنشودة في كل قانون تبدو مختلفة في كل قانون. إلا أن الوضع في فلسطين يبدو فريداً في هذا المجال، حيث شهد العام 2012 مقترحاً حكومياً (في ظل غياب المجلس التشريعي) بتعديل شرائح الضريبة ومعدلاتها بحيث تم تحديد معدلات ضريبة دخل مرتفعة (30%) على الشريحة الأعلى، وبدا أن التعديلات المقترحة كانت ستزيد العوائد الضريبية للزينة العامة وستسهم في تحقيق مستوى أعلى من العدالة الضريبية. وقد قوبل هذا المقترح بمعارضة قوية من قبل قطاع الأعمال في حينه. الأمر الذي دفع الحكومة، في ظل اختلال موازين القوى لصالح قطاع الأعمال، إلى التراجع عن مقترحها والخضوع إلى معارضة القطاع الخاص. ولكن ترافق تراجع الحكومة مع دخول ممثلي العمال على خط النقاش والتفاوض، حيث تم عقد لقاءات وجلسات حوار ضمت أطراف الإنتاج الثلاثة وعددًا من الخبراء. وأفضت الجلسات إلى صيغة توافقية بين المجتمعين أقر على إثرها الحد الأدنى للأجور (بعد أكثر من 12 سنة من المماطلة والمعارضة) لصالح العاملين في القطاع الخاص والأهلي شرط تعديل الحكومة لمقترحها وتخفيض معدلات الضريبة على أرباح الشركات إلى 15% مقابل 20% للشركات الاحتكارية. من هنا برزت مظاهر الارتباط والمساومة بين قانون الضريبة وقانون العمل.

إن استمرار اختلال التوازن في العلاقة بين القطاعين العام والخاص (لصالح الأخير)، واستمرار ضعف كفاءة الحكومة في إدارة النظام الضريبي (في الجانب القانوني

والتطبيقي)، من شأنه إضعاف نظام المساءلة والرقابة على أداء قطاع الأعمال، وتحجيم دور الحكومة وتقليل فرص نجاحها في مسعاها لتحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية وحماية حقوق الفئات المهمشة والأقل حظاً. ويتطلب ذلك بالمحصلة إعادة إنعاش السلطة التشريعية الممثلة لجميع فئات المجتمع والتي تستمد سلطتها وشرعيتها من خلال العملية الانتخابية والمشاركة المجتمعية. ومن شأن عودة السلطة التشريعية بدورها وصلاحياتها إعادة التوازن وتصحيح الخلل القائم في العلاقة بين الحكومة وقطاع الأعمال. ويتبع ذلك بالنتيجة إصلاح النظام الضريبي بما فيه قانون ضريبة الدخل باتجاه إقرار قانون ضريبة متوازن يحقق العدالة الاقتصادية والاجتماعية المنشودة ويسهم في تحقيق استدامة مالية للحكومة الفلسطينية.

يوصي التقرير في هذا الصدد بإعادة فتح قانون العمل للنقاش والتعديل بعد أكثر من عشرين عاماً من إقراره. ومن المتوقع أن يفضي النقاش إلى تعديل عدد من مواد القانون باتجاه إزالة اللبس عن المواد المثيرة للجدل وتشديد العقوبات بحق المخالفين لنصوص القانون.

3. بناء نظام للمساءلة: نظام المشتريات الحكومية «دراسة حالة»

نستعرض في هذا الجزء من التقرير موضوع العلاقة التعاقدية بين الحكومة ومؤسسات القطاع الخاص من وجهة نظر نقدية وتقييمية للممارسات الفعلية على أرض الواقع والامثال للقوانين والأنظمة من قبل كلا الطرفين. وتكمن أهمية هذا الموضوع لعدة اعتبارات، منها الدور المركب الذي تلعبه الحكومة الفلسطينية بشكلها الحالي كمشرّع مؤقت في ظل غياب مجلس تشريعي منذ العام 2007، إضافة إلى كونها جهة الإشراف والرقابة على عمل القطاع الخاص. تضاف إلى ذلك أهمية الموضوع من ناحية أن التعاقدات التي تبرمها الحكومة مع القطاع الخاص، أو ما يسمّى بالعطاءات العامة، تشكل جزءاً معتبراً من موازنتها، علاوة على أن جزءاً ليس يسيراً من العطاءات، وإن كان متذبذباً، يُعنى مباشرة بالاستثمار التطويري، ويسهم في تقديم سلع وخدمات عامة أساسية للمواطنين كالكهرباء والمياه والاتصالات والنقل وغيرها.

يبن القانون الأساسي الفلسطيني حدود العلاقة بين القطاعين العام والخاص من خلال إتباع المنهج القائم على مبادئ الاقتصاد الحر. وكفل القانون حرية النشاط الاقتصادي لقطاع الأعمال، وقدم ضمانات عديدة لهذا القطاع إيماناً من صانعي القرار بأهمية قطاع الأعمال ودوره في تحقيق التنمية المستدامة المنشودة. وفي إطار تطبيق التوجهات العامة الواردة في القانون الأساسي، تسعى السلطة الفلسطينية إلى تبني نظام قانوني لتنظيم عمل القطاع الخاص الفلسطيني، وتوفير غطاء قانوني لممارسة الأعمال التجارية بحرية وأمان من جهة، ومن جهة أخرى تضمن ضبط أداء قطاع الأعمال والمستثمرين وتسهم في تصميم إطار مساءلة لقطاع الأعمال. إلا أن المسعى الرسمي السابق يصطدم بجملة من المعوقات التي تقلل من فرص نجاحه وتحقيقه بالشكل المنشود. أبرز تلك المعوقات تمثل في الإطار القانوني المشتت والموروث من حقبات سياسية سابقة والقاصر عن بلورة إطار مساءلة كفؤ لقطاع الأعمال. يضاف إليه انحسار قدرة السلطة الفلسطينية على استخدام أدوات السياسات الاقتصادية المختلفة للعديد من الأسباب والعوامل الذاتية والموضوعية الخارجية.

عموماً، استفاد قطاع الأعمال التجارية من التوجه العام للسلطة الفلسطينية في دعم القطاع الخاص وتوفير بيئة قانونية ومؤسسية محفزة. كما استفادت مئات المشاريع من الإعفاءات والاستثناءات الواردة في قانون تشجيع الاستثمار. وفي نفس السياق، ميّزت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة قطاع الأعمال المحلي من خلال سياساتها لدعم الإنتاج المحلي وتمييز المنتجات محلية الصنع في العطاءات والمشتريات الحكومية.

وبالرغم من أن قانون العطاءات الحكومية ينظم عملية طرح العطاء ودراسته والموافقة عليه من خلال العديد من المراحل والإجراءات التي تتداخل أحياناً وبما يوفر مساحة لتحقيق مزيد من معايير الشفافية والمراقبة، إلا أن التطبيق الفعلي لهذه الإجراءات يشوبه مجموعة من نقاط الخلل الآتية:

- التضارب في عمل اللجنة الفنية المناط بها وضع شروط ومواصفات العطاء، حيث إنها أيضاً هي الجهة المخوّلة باستقبال الاعتراضات التي قد يرفعها القطاع الخاص على مواصفات العطاء المطروح.
- العديد من المشاريع التي نُفذت من قبل بعض مؤسسات السلطة والتي موّلت من جهات مانحة خارجية نفدت خارج دائرة العطاءات المركزية، مثل بعض مشاريع وزارة التربية والتعليم، ومكتب الرئيس وغيرها. على اعتبار أنها تنفذ مباشرة من قبل الممول ودون اطلاع لجنة العطاءات المركزية، وهذا أحد أوجه الخلل والقصور في القانون.
- سوء أو نقص الإدارة في عمليات الشراء التي تحال فيها على الشراء من أكثر من مورد أو شركة، حيث يجري في بعض الحالات الشراء من مورد واحد فقط دوناً عن الباقين، أو أن النسبة الأكبر من المشتريات تحصل من خلال هذا المورد. ويمتد ذلك إلى صياغة العطاءات أو طلبات الشراء بحيث تصاغ المواصفات المحددة بحيث تنطبق على شركة معينة بحد ذاتها، وحرمان باقي القطاع من المنافسة، إلى جانب التأثير على مبدأ الحصول على الجودة الأفضل بالسعر المناسب.
- تفتقر اللجان الفنية التابعة لدوائر العطاءات في الكثير من الأحيان إلى الخبرات المتخصصة والكوادر البشرية (عددًا ونوعاً) المختصة بوضع شروط العطاءات ومراجعة ودراسة العطاءات المقدمة، وهو ما ينطبق أيضاً على لجان الاستلام. ويستتبع ذلك نقص الرقابة على عملية العطاءات والمشتريات العامة، وقلة الرقابة الفاعلة للتدقيق والتحقق

من مطابقة المواصفات عند التسليم، وتحمل هاتان النقطتان ثغرة واضحة قد تؤدي إلى إساءة استخدام المال العام. ويضاف إلى ذلك أن نظام الاستعانة بخبراء من خارج المؤسسة الحكومية لا يزال غير مفعّل، ويُفاقم ذلك غياب نظام مخصصات ومكافآت.

- تعاني العطاءات من غياب خطة تنموية شاملة، ويتأثر طرحها بالأوضاع الاقتصادية والمالية للخرينة الفلسطينية ومنها اعتمادها على المنح الخارجية، أو تأخر تحصيل الإيرادات (المقاصة تحديداً)، أو التأخر في إقرار الموازنة العامة. ورغم أن القانون لا يتيح طرح العطاء أو طلب الشراء ما لم يتم رصد مبلغ له في الموازنة العامة، وتوفر المخصصات المالية لتنفيذه، إلا أن القطاع الخاص المورد يعاني من تأخر الحكومة بالوفاء بالتزاماتها المالية، ويمكن التدليل عليه بارتفاع بند المتأخرات في موازنة الحكومة.

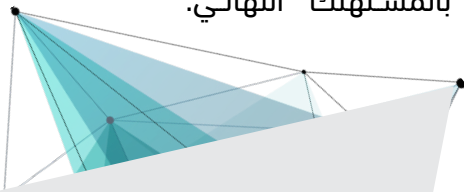
1.3 المتأخرات

وهي المبالغ المستحقة على الحكومة الفلسطينية إما لموظفي القطاع الحكومي (رواتب وأجور) سواء الذين على رأس عملهم أو المتقاعدين، أو تلك المستحقة لصالح القطاع الخاص، وهو يشمل بالأساس القطاعات الحيوية الفلسطينية مثل المستشفيات الخاصة وشركات الأدوية والتجهيزات واللوجستيات الخاصة بالوزارات وبشكل خاص وزارة التربية والتعليم، ومستحقات القطاع الخاص بتنفيذ المشاريع التطويرية الممولة حكومياً. وتشكل مستحقات القطاع الخاص النسبة الأكبر من هذه المتأخرات، إلى جانب نموّها بشكل مطرد عبر السنوات الماضية. وينبع تراكم مستحقات القطاع الخاص من الاحتمالات التالية، أحدها أو مزيج منها:

- تنفيذ بعض العطاءات والمشتريات من القطاع الخاص دون إقرار موازنة لها (في هذا خرق للقانون)،
- قصور قيمة الإيرادات المتحققة فعلياً عن تلك المتوقعة في مشروع الموازنة جرّاء سوء التقدير أو لأسباب موضوعية أخرى،
- أن يتم رصد مبلغ للعطاءات لكن يتأخر الصرف إما: لطول الإجراءات الحكومية (وهو ما يؤثر على عمل القطاع الخاص وتنافسيته وعلى القطاع المصرفي باعتبارهم ممولاً رئيسياً لأنشطة القطاع الخاص) أو عدم التزام القطاع الخاص بتقديم الأوراق والوثائق اللازمة لإجراءات الصرف، أو تغيير أولويات الصرف لبنود مستجدة أخرى (ضبابية الأولويات التنموية).

وتُرجح التقارير (الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، 2019) والمتابعون لشؤون المالية العامة أن التأخر ناتج عن عجز الإيرادات المحلية عن تمويل النفقات الجارية، وبالتالي قد تلجأ الحكومة عوضاً عن الاستدانة سواء محلياً أو خارجياً وبفائدة محددة، إلى تأجيل تسديد مستحقاتها إلى القطاع الخاص، والتي هي أشبه بقروض بدون فائدة. وبغض النظر عن الأسباب التي تدفع الحكومة الفلسطينية لهذه الممارسة، فإن تداعياتها كثيرة، ولا سيما أنها تلامس قطاعات حيوية في مجال الصحة والتعليم. إن اتباع الحكومة الفلسطينية نهج متأخرات القطاع الخاص يخلق مجموعة من التشوهات:

- يضع عمل القطاع الخاص المورد للحكومة على المحك، وقد يؤثر على استدامته وقدرته على الاستمرار في تقديم الخدمات والتجهيزات، وهو ما يؤثر تالياً على المستهلك الفلسطيني، وأكبر مثال على ذلك مستحقات المستشفيات التي هددت استمرارية تقديمها خدماتها في كثير من الحوادث السابقة.
- نتيجة لتأخر الحكومة في تسديد مستحقات القطاع الخاص، يلجأ قطاع الأعمال التجارية إلى القطاع المصرفي لتمويل العجز في السيولة. ومن شأن استمرار تأخر سداد أقساط ومستحقات قطاع الأعمال لصالح المصارف أن يخلق أزمة سيولة لتلك المصارف وأن يؤثر على سلامة الجهاز المصرفي.
- ترسيخ مبدأ تأخر الحكومة في سداد المستحقات يدفع القطاع الخاص في سبيل التعويض عن هذا التأخر إلى رفع الأسعار، أو تخفيض جودة السلع والخدمات المقدمة، ما يضرّ بطبيعة الحال بالمستهلك النهائي.

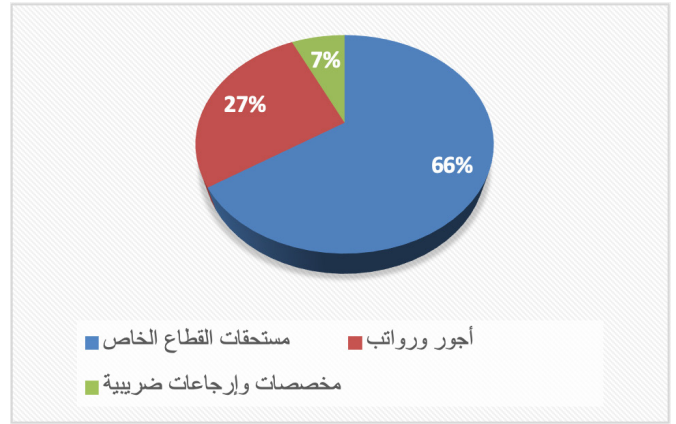
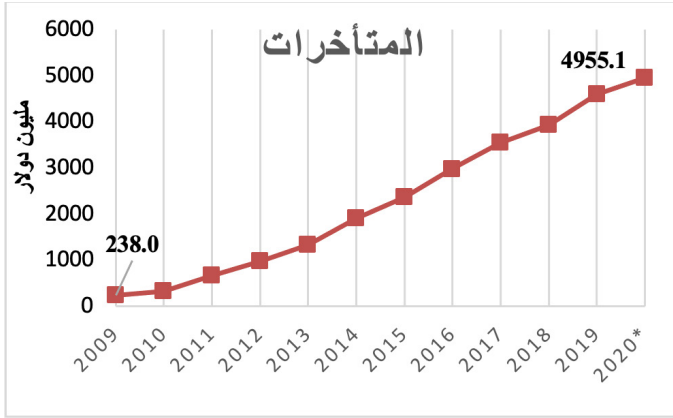


تعاني العطاءات من غياب خطة تنموية شاملة، ويتأثر طرحها بالأوضاع الاقتصادية والمالية للخرينة الفلسطينية ومنها اعتمادها على المنح الخارجية، أو تأخر تحصيل الإيرادات (المقاصة تحديداً)، أو التأخر في إقرار الموازنة العامة.

متأخرات القطاع الخاص موزعة حسب الجهة المستحقة والاستخدام

تطور قيمة

المتأخرات خلال الفترة (2009-2020)



المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، تقرير الاستقرار المالي، 2020.

2.3 الامتيازات

آلية منح الامتياز: اعتمدت السلطة الفلسطينية في بداياتها على منح الامتياز بالتفاوض الفردي، والسري أحياناً، ولم يكن يُعلن عن رغبة السلطة في منح امتياز في مجال معين ودعوة الشركات للمنافسة. ويعتبر الامتياز الممنوح لشركة الاتصالات الفلسطينية عام 1996، والامتياز لشركة كهرباء فلسطين في غزة، أبرز الأمثلة على ذلك، ولا تتوافر لدى وزارات الاختصاص أية معلومات أو وثائق عن آلية إبرام الاتفاقية. كما ينطبق مبدأ عدم المنافسة على الامتيازات التي منحت في قطاع المواصلات للمركبات العمومية على خط معين، حيث كانت تُمنح بمجرد تقديم طلب مستوفي الشروط إلى وزارة المواصلات، الأمر الذي أدى ازدياد كبير في عدد المركبات العمومية الحاصلة على الامتياز.

بشكل عام، أدت آلية التفاوض الفردي إلى التأثير سلباً على فرص ظهور شركات فلسطينية منافسة، فالشركات التي أخذت امتيازات طويلة الأمد تمكنت من التحكم بالمنتج وسعره. إن عدم اتباع أسس معلنة في منح الامتياز تضمن المنافسة بين شركات القطاع الخاص، علاوة على عقد اتفاقيات الامتياز بطريقة غير مدروسة في ظل قلة الخبرات العاملة في مؤسسات السلطة، ألحق أضراراً مالية وأنتج خلافات مالية وفنية وإدارية. وعلى سبيل المثال، حصلت خلافات بين شركة

تعتبر الامتيازات أحد أبرز أشكال تعاقدات الحكومة مع القطاع الخاص. ودأبت السلطة الفلسطينية منذ نشأتها على إقرار عدد من قوانين الامتياز في قطاعات الطاقة والمياه والاتصالات، علاوة على استمرار العمل بعقود الامتياز المعمول بها قبل نشوء السلطة الوطنية، وهو المتمثل بامتياز شركة كهرباء محافظة القدس الذي تمتد جذوره إلى الحقبة العثمانية. وبشكل عام، فإن كلاً من قوانين الامتياز وإبرام العقود لم تتم وفق سياسة اقتصادية ومالية شاملة وواضحة، بل كانت نتيجة لمجموعة من الاعتبارات الآتية، لعل أبرزها اهتمام السلطة بداية نشأتها برغد خزائنها بالموارد المالية من خلال مشاركة القطاع الخاص في سبيل تثبيت وجودها ككيان واقعي. لكنها في المقابل، لم تنجح في النهوض بآليات متوازنة تحقق مصالح متوازنة للأطراف الثلاثة (الحكومة، القطاع الخاص، والمواطن)، ما أدى في كثير من الأحيان إلى اختلال موازين القوى لصالح القطاع الخاص. في ظل غياب مظلة قانونية أو مؤسسية موحدة لمنح الامتياز، تعددت آليات إبرام العقود واختلافها باختلاف المؤسسة مانحة الامتياز. وسنقوم بتقييم موضوع الامتيازات في فلسطين منذ نشأة السلطة الفلسطينية من خلال المحاور الثلاثة الآتية:

الاتصالات صاحبة الامتياز والسلطة الوطنية بعد انتهاء فترة الاحتكار (5 سنوات وبلوغها نحو 260 ألف مشترك)، لرفض الشركة انتهاء فترة الاحتكار بدعوى أنها لم تعمل منفردة في السوق الفلسطيني (في ظل منافسة الشركات الإسرائيلية بشكل غير قانوني). هذا علاوة على الخلاف التقني حول تعريف الاشتراك في خدمة الاتصالات اللاسلكية، إذ اعتبرت الشركة أن احتساب أعداد المشتركين قائم فقط على المشتركين في خدمة الاتصال من خلال الفاتورة، ورفضت احتساب المشتركين من خلال نظام الدفع المسبق. ولم يحل الخلاف إلا بعد قيام الحكومة آنذاك باعتبارها المشرع في غياب المجلس التشريعي بتعديل قانون تشجيع الاستثمار، واشترط على الشركات الحاصلة على الاستفادة من إعفاءات وحوافز القانون الحصول على موافقة مجلس الوزراء، ما اضطر الشركة للتفاوض مع وزارة المالية حول الحقوق المالية.

جهة إصدار الامتياز: تعددت جهات منح الامتياز باختلاف موضوعه، وجرت العادة أن تمنح الوزارات ذات الاختصاص رخص العمل في القطاع الذي تنظمه بحسب ما يتيح لها القانون. وقد أشارت بعض القوانين إلى صلاحية منح الامتياز، مثل قانون إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية على سبيل المثال، والذي منح سلطة الطاقة منح الرخص اللازمة لتوليد ونقل الطاقة. لكن في حالات أخرى، لم يُشر القانون صراحة إلى مسؤولية الوزارة عن إبرام عقود الامتياز كما في قانون المواصلات، ولكن استدركت لاحقاً في اللائحة التنفيذية لقانون المرور. ولم يخول أيضاً قانون الاتصالات وزارة الاتصالات مسؤولية إبرام عقود الامتياز. ومع ذلك، فقد أبرمت وزارة الاتصالات والبريد عقد امتياز مع شركة الاتصالات الفلسطينية، ولكن الذي وقع على عقد الامتياز آنذاك هو وزير المالية.

ويستتبع موضوع جهة إصدار الامتياز ضمان عدم تضارب مصالح المسؤول أو الموظف في المؤسسة العامة مانحة الامتياز مع نشاطات الشركة الحاصلة عليه. ولم تُشر غالبية القوانين عند إقرارها أول مرة إلى هذه المسألة، ولكن جرى تلادفيها في بعض القوانين اللاحقة كما في قانون الكهرباء بوضع قيود على أعضاء مجلس إدارة تنظيم الكهرباء، وعدم جواز أن يكون لرئيس المجلس أو أعضائه وأقاربهم حتى الدرجة الثانية أي نفع مالي من شركات توليد وتوزيع الكهرباء. فيما بقيت بعض القطاعات دون تنظيم هذه المسألة كما هو الحال مثلاً في قطاع المواصلات.

وحفاظاً على المصلحة العامة، فإن من الضرورة بمكان نشر عقود الامتياز بعد توقيعها، وضمان حق الحصول على أية معلومات خاصة بها. وبالرغم من أن القوانين والأنظمة المقررة لا تمنع نشر هذه الاتفاقيات، لكن الواقع أنه لم يجر دائماً الإفصاح عن عقود الامتياز التي أبرمتها السلطة، وكان يتم الاكتفاء بالإعلان عن إبرام العقد، علاوة على أن اتفاقيات الامتياز غير متوافرة على المواقع الإلكترونية لأي من الشركة صاحبة الامتياز، والجهة صاحبة الاختصاص.

الرقابة والإشراف: نظم المشرع مسألة الرقابة على الشركات الحاصلة على رخص استغلال وإدارة مرفق عام من خلال قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية حيث أشار إلى صلاحية الديوان في رقابته عليها، ومن خلال القوانين ذات العلاقة، لكن ممارسات الرقابة الفعلية على أرض الواقع اتسمت بالضعف، وجاءت في حالات كثيرة متأخرة.

فشركة كهرباء محافظة القدس على سبيل المثال، واصلت عملها بعد مجيء السلطة، وغطت مناطق امتياز جديدة دون حصولها على امتياز جديد لاعتبارات سياسية ووطنية بصفتها شركة مقدسية أولاً، ولكونها تعمل داخل نطاق كل من الأراضي التابعة للسلطة، وأراضي القدس التابعة لإسرائيل. وظلت الشركة عملياً خارج حدود رقابة مؤسسات السلطة، ولم تمارس عليها صلاحيات رقابية في العديد من الأمور، من أهمها أسعار الكهرباء المقدمة، أو أية مبالغ إضافية كانت تحمّلها الشركة على فاتورة المستهلك، الأمر الذي أنتج بدوره تسعيراً غير عادل أضر بمصلحة الطرف الثالث في عقود الامتياز (المستهلك). وواصلت الشركة ممارساتها هذه إلى أن نظمت مسألة ترخيصها والرقابة عليها من قبل مجلس تنظيم الكهرباء بعد تأسيسه بقانون في العام 2009.

وتزوّد الكهرباء للمواطنين في بعض المناطق التي لا تقع ضمن امتياز شركات الكهرباء القائمة، من خلال هيئات الحكم المحلي. وقد اشتملت هذه الممارسة على العديد من المشاكل وسوء الإدارة من قبل الهيئات المحلية لا سيما في ما يتعلق بقدرتها على جمع أثمان الكهرباء من المواطنين، أو جمعها ولكن عدم تسديدها للشركة القطرية الإسرائيلية المزوّدة للكهرباء، وما نتج عنه من مطالبات الجانب الإسرائيلي لخزانة السلطة لتسديد هذه المبالغ، فارتفع بند صافي الإقراض في موازنة السلطة، وتكبّدت الخزانة خسائر فادحة جرّاء ذلك. وجرت هذه الممارسات جميعها في ظل غياب

شبه تام لرقابة المؤسسات الرسمية. لكن وبتأسيس مجلس تنظيم الكهرباء، عمل على تصويب الأوضاع القانونية للهيئات المحلية، ونقل صلاحيات توزيع الكهرباء إلى الشركات القائمة أو الشركات التي أنشئت حديثاً، بيد أن ذلك ووجه برفض شديد من قبل الهيئات المحلية. وبالرغم من أن تعليمات مجلس تنظيم الكهرباء نافذة وملزمة قانونياً، لكن مؤسسات السلطة لم تستطع على أرض الواقع إلزام جميع الهيئات للانضمام إلى شركات توزيع الكهرباء، ولا يزال العديد منها حتى اليوم يمارس مسألة توزيع الكهرباء من خارج شركات التوزيع الحاصلة على رخص.

والحال شبيه لذلك في قطاع المياه، فباستثناء منطقة رام الله والبيرة التي تخضع لإدارة مصلحة مياه محافظة القدس، تتم خدمة توفير المياه للمواطنين عبر البلديات والهيئات المحلية، وسط ضعف رقابة من قبل مؤسسات السلطة، والذي أنتج اختلافاً في أسعار المياه عبر المناطق المختلفة تبعاً لاختلاف التكلفة المقدرة من قبل البلديات، ولحاجتها لتغطية عجز بعض البنود في موازاتها عبر فاتورة المستهلك.

ومن المهم الإشارة هنا إلى الأجسام التنظيمية التي أنشأتها السلطة الفلسطينية لاحقاً للإشراف والرقابة على عمل القطاع الخاص في السلع ذات المنفعة العامة، كمجلس تنظيم الكهرباء الذي أشرنا له سابقاً، والهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية، لكن هيئة تنظيم قطاع الاتصالات لم يتم تأسيسها حتى اللحظة بالرغم من إقرار القانون الناظم لإنشائها منذ العام 2009.



تزود الكهرباء للمواطنين من خلال هيئات الحكم المحلي وقد اشتملت هذه الممارسة على العديد من المشاكل وتكبدت الخزنة خسائر فادحة في ظل غياب شبه تام لرقابة المؤسسات الرسمية.

ومن خلال استعراض واقع البيئة القانونية المنظمة للعلاقة التعاقدية بين الحكومة وقطاع الأعمال التجارية، **تبين أن التشريعات الفلسطينية النازمة لعمل القطاع الخاص تعاني إشكاليات متعددة**. أبرزها: استمرار العمل بقوانين قديمة وغير مستجيبة لمتطلبات العصر الحديث والتحديات الجديدة، كقانون الشركات الأردني والذي لا زال سارياً في المناطق الفلسطينية رغم مرور أكثر من نصف قرن على إقراره. كما تم إلغاؤه في الأردن والاستعاضة عنه بقانون عصري يستجيب للمستجدات ويلبي احتياجات كل من المشرع وقطاع الأعمال على حد سواء.

كما يشوب البيئة القانونية **افتقارها إلى عدد من القوانين الهامة** في مجال العلاقة التعاقدية، مثل قانون عام للامتيازات وقانون تشجيع المنافسة ومنع الاحتكار. ففي غالب الأحيان يتم تنظيم التعاقدات وتوقيع اتفاقيات مع القطاع الخاص للاستثمار في القطاعات الاستراتيجية من خلال قوانين خاصة ومن دون عرض هذه الاتفاقيات على الجهات الرقابية والتشريعية. وفي السياق نفسه، تتضارب بعض مواد القوانين مع أسس الشفافية والحكم الرشيد، كما أظهر تقييم بعض القوانين **عدم استجابتها للمعايير التوجيهية الأممية** المتعلقة بضرورة شمول التشريعات متطلبات حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للفئات المجتمعية المختلفة كما في قانون العمل، وتعزيز مفهوم وأسس العدالة الاقتصادية والاجتماعية وتوزيع الأعباء كما في قانون ضريبة الدخل.

بالرغم من التقدم الحاصل في السنوات الأخيرة، لكن لا يزال هنالك نقص في رقابة هيئات الإشراف المتعددة على عمل القطاع الخاص نظراً لقلة الموارد البشرية والخبرات الفنية، علاوة على غياب الأجسام التنظيمية كما هو الحال في قطاع الاتصالات، حيث لم يتم تشكيل هيئة لتنظيم قطاع الاتصالات حتى تاريخه.

نخلص بالقول إن اهتمام السلطة بداية نشأتها تركز برفد الخزينة العامة بالموارد المالية من خلال إشراك القطاع الخاص بالمشاريع الاستراتيجية عبر آلية الامتيازات الاحتكارية وغير الاحتكارية في عدد من القطاعات الحيوية كالكهرباء والاتصالات، لكنها لم تنجح بالنهوض بآليات متوازنة تحقق مصالح متوازنة للأطراف الثلاثة (الحكومة، القطاع الخاص، والمواطن)، ما أدى في كثير من الأحيان إلى المبالغة في تمكين مؤسسات القطاع الخاص على حساب الأطراف المجتمعية الأخرى (الحكومة والمستهلك). ومن جهة أخرى، فإن الممارسة الفعلية للسلطة التنفيذية عبر احتكارها استيراد الإسمنت والمنتجات النفطية تتعارض مع أحد أهم أسس القانون الأساسي وهو مبدأ السوق الحر. وبالرغم من تبني السلطة الفلسطينية منذ إنشائها سياسة تشجيع المنافسة ومنع الاحتكار، لكن ذلك لا يتفق مع واقع عملي منحت فيه بعض عقود الامتياز المهمة عبر آليات التفاوض الفردي ودون فتح باب المنافسة، إضافة إلى عدم نجاح إقرار قانون لتشجيع المنافسة ومنع الاحتكار رغم المحاولات المتكررة منذ العام ٢٠٠٣.

وقد أظهرت التطبيقات العملية في العلاقة التعاقدية مع القطاع الخاص نقص الشفافية في آلية إبرام عقود الامتياز والإعلان عنها؛ حيث لا تستند غالبيتها إلى دراسات مسبقة، ولا توجد وثائق توضح الآلية التي تم فيها إقرار بنود الاتفاقية، خاصة تلك التي لم تشر لها القوانين النازمة بشكل صريح، علاوة على عدم نشر الاتفاقية فور توقيعها، والاكتفاء إلى الإشارة لذلك من خلال الصحافة ووسائل الإعلام، كما أنها جميعاً أبرمت خارج رقابة وإشراف المجلس التشريعي. وقد أبرمت غالبية عقود الامتياز من دون تضمينها، أو تضمين القوانين التي تستند إليها، نصوص واضحة لمنع تضارب المصالح. هذا وقد طرأ تحسن في هذا المجال في السنوات اللاحقة من خلال سن قوانين الهيئات والأجسام الرقابية التنظيمية إلا أنها تظل تفتقر إلى آليات تطبيق ملزمة.

أولاً: المراجع العربية

1. مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية - الأونكتاد (2019)، التكاليف الاقتصادية للاحتلال الإسرائيلي على الشعب الفلسطيني: تكاليف مالية تراكمية. جنيف - نيويورك.
2. عبد الكريم، نصر (2018). الوضع الاقتصادي والمالي في فلسطين: تقييم للسياسات والأداء. ورقة مرجعية للقاء طاولة مستديرة - معهد الحقوق في جامعة بيرزيت.
3. مكحول، باسم (2005). الاستثمار والبيئة الاستثمارية في الضفة الغربية وقطاع غزة. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية. رام الله - فلسطين.
4. عبد الكريم، نصر (2014). سبل جذب الاستثمارات العربية للاقتصاد الفلسطيني، مجلة العلوم الإدارية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة.
5. مركز تطوير القطاع الخاص (2013). دراسة مسحية لمحددات الاستثمار الخاص في مناطق السلطة الفلسطينية.
6. هيئة سوق رأس المال الفلسطينية، 2012، الملامح الرئيسية لحوكمة الشركات المساهمة العامة المدرجة في بورصة فلسطين .
7. عبد الكريم، نصر وحسين، منصور (2011). مؤسسات الرقابة على أداء الشركات المساهمة العامة. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان.
8. معهد الحوكمة الفلسطيني (2017). ورقة غير منشورة. الحوكمة في الشركات المساهمة العامة المدرجة في بورصة فلسطين .
9. الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة (2019). واقع الدين العام ومتأخرات القطاع الخاص في فلسطين. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان. رام الله - فلسطين.
10. أبو دية أحمد، وآخرون (2008). العطاءات الحكومية، سلسلة تقارير (16). الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان. رام الله - فلسطين.
11. عبد الكريم، نصر وصييح، ماجد (2011). رؤية بديلة للاقتصاد الفلسطيني من منظور اجتماعي، مركز فؤاد نصار ومؤسسة روزا، لوكسمبرغ، رام الله - فلسطين.
12. هنطش، إبراهيم وصلاح، عبدة (2010). تقييم مستوى الالتزام بتطبيق قانون العمل الفلسطيني، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس. رام الله - فلسطين.
13. عبد الكريم، نصر ومحمد، رسلان (2018). العوامل المؤثرة في توجهات مستثمري القطاع الخاص في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. جامعة بيرزيت.
14. سلطة النقد الفلسطينية (2020)، تقرير الاستقرار المالي.
15. مسح القوى العاملة الربع الثاني 2020، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، رام الله - فلسطين.
16. التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت 2017، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، رام الله - فلسطين.
17. مسح القوى العاملة 2019، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، رام الله - فلسطين.
18. سلسلة المسوح الاقتصادية 2019، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، رام الله - فلسطين.
19. الحسابات القومية، سنوات متعددة، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، رام الله - فلسطين.
20. مسح الاستثمار الأجنبي 2018، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، رام الله - فلسطين.
- القانون الأساسي المعدل 2003
- قانون العمل الفلسطيني لسنة 2000
- قانون ضريبة الدخل لسنة 2011 وتعديلاته
- قانون الشركات الأردني لسنة 1964
- قانون اللوازم العامة لسنة 1998
- قانون العطاءات للأشغال الحكومية لسنة 1999
- قانون تشجيع الاستثمار لسنة 1998 وتعديلاته

ثانياً: المراجع الأجنبية

1. World Bank. 2013. West Bank and Gaza : Area C and the Future of the Palestinian Economy. Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16686> License: CC BY 3.0 IGO."
2. Naser Abdelkarim (2019). Review and Synthesis of the 2018 IMF Regional Economic Outlook: Fiscal Policy and Private Investment for Inclusive Growth. Arab NGO Network for Development.
3. https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session43/layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session43/Documents/A_HRC_43_71_AdvanceEdited-Version.docx&action=default&DefaultItemOpen=1

- 1 المنهج الوصفي يعتمد على دراسة الظاهرة كما توجد في الواقع، ويتم وصفها وصفاً دقيقاً ويعبر عنها كيفياً بوصفها وتوضيح خصائصها، وكمياً بإعطائها وصفاً رقمياً من خلال أرقام وجداول ومؤشرات توضح مقدار هذه الظاهرة أو حجمها أو درجة ارتباطها مع الظواهر الأخرى.
- 2 https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session43/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session43/Documents/A_HRC_43_71_AdvanceEditedVersion.docx&action=default&DefaultItemOpen=1
- 3 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح الاستثمار الأجنبي للعام 2018.
- 4 عبد الكريم، نصر. الوضع الاقتصادي والمالي في فلسطين: تقييم للسياسات والأداء. ورقة مرجعية للقاء طاولة مستديرة- معهد الحقوق في جامعة بيرزيت. تشرين أول، 2018.
- 5 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، التعداد العام للمنشآت، 2017.