

## إقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

### تقييم بيئة خصصة المشاريع السيادية الفلسطينية وانعكاساتها على التنمية المستدامة

دراسة حالة: قطاع النقل والمواصلات

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وإن هذه الرسالة ككل أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل درجة أو لقب علمي أو بحثي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

#### DECLARATION

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

اسم الطالب: رندة راجي الخضري.

Student's name: Randa Raji El khoudary.

Signature:

التوقيع:

التاريخ:



الجامعة الإسلامية - غزة  
برنامج الدراسات العليا  
كلية التجارة  
قسم إدارة الأعمال

تقييم بيئة خصخصة المشاريع السيادية الفلسطينية  
وانعكاساتها على التنمية المستدامة  
دراسة حالة: قطاع النقل والمواصلات

**Evaluation of the Privatization Environment of the  
Palestinian Sovereign Projects and their Impact on  
Sustainable Development  
Case Study: Transportation Sector**

إعداد الباحثة: رندة راجي الخضري

إشراف: الأستاذ الدكتور محمد مقداد

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في إدارة الأعمال

ذو القعدة 1434هـ \_ أكتوبر 2013م



## نتيجة الحكم على أطروحة ماجستير

بناءً على موافقة الدراسات العليا بالجامعة الإسلامية بغزة على تشكيل لجنة الحكم على أطروحة الباحثة/ رندة راجي عليان الخضري لنيل درجة الماجستير في كلية التجارة/ قسم إدارة الأعمال وموضوعها:

### تقييم بيئة خصصة المشاريع الإستراتيجية السيادية وانعكاساتها على التنمية المستدامة في السلطة الوطنية الفلسطينية

وبعد المناقشة التي تمت اليوم الثلاثاء 25 ذو القعدة 1434هـ، الموافق 2013/10/01م الساعة الحادية عشرة صباحاً، اجتمعت لجنة الحكم على الأطروحة والمكونة من:

.....  
.....  
.....

أ.د. محمد إبراهيم مقداد مشرفاً ورئيساً  
أ.د. ماجد محمد الفراء مناقشاً داخلياً  
د. سيف الدين يوسف عودة مناقشاً خارجياً

وبعد المداولة أوصت اللجنة بمنح الباحثة درجة الماجستير في كلية التجارة/قسم إدارة الأعمال.

واللجنة إذ تمنحها هذه الدرجة فإنها توصيها بتقوى الله ولزوم طاعته وأن تسخر علمها في خدمة دينها ووطنها.

والله ولي التوفيق ،،،

مساعد نائب الرئيس للبحث العلمي والدراسات العليا

.....  
.....  
أ.د. فؤاد علي العاجز

يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ

؛ ; ;

"إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ إِذَا عَمِلَ أَحَدُكُمْ عَمَلًا أَنْ يُتَمِّنَهُ"

؛ ; ;

على الهدى لمن استهدى أدلاء  
والجاهلون لأهل العلم أعداء  
فالناس موتى وأهل العلم أحياء

ما الفضل إلا لأهل العلم إنهم  
وقيمة المرء ما قد كان يحسنه  
فقم بعلم ولا تبغي به بدلاً



إلى يا من أجعل اسمه عزاً وفخراً... والدي

إلى بسعة حياتي ومن كان دعاؤها راحة قلبي وعلامة توفيقني... والدتي

إلى سندي وقوتي وملاذي بعد الله... أخواتي وإخواني

إلى كل من علمني وأرشدني وآزرني ودعمني في مسيرة العلم والعمل  
ودروب الحياة كلها... يا من لهم الفضل بعد الله عز وجل في رسم وتعميد  
الطريق أمامي للوصول إلى منابع العلم ومنابر التعزيز في الأداة والانجاز  
والعطاء

إليكم يا تيجان الرؤوس وضياء العيون ونور القلوب...

وبين أيديكم أضع ثمرة جهدي العتواضع

# شكر وتقدير

## الشكر لله أولاً

إلهي لا يطيب النهار إلا بشكرك... ولا يطيب الليل إلا بذكرك...  
ولا تطيب الدنيا إلا بطاعتك... ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك... ولا تطيب  
الجنة إلا بلفائك...

أحمدك ربي حمد الشاكرين، وأتوجه إليك ربي بالشكر والامتنان العظيم كما  
يليق بجلال وجهك وعظيم سلطانتك، على أن وفقتني ويسرت لي السبيل لإتمام

هذا العمل ..... **الممد لله رب العالمين**

ومن ثم يطيب لي أن أتقدم بالشكر والتقدير لأساتذتي الأفاضل:  
الأستاذ الدكتور محمد مقداد مشرفاً، والأستاذ الدكتور ماجد الفرا مناقشاً  
داخلياً، والدكتور سيف الدين عودة مناقشاً خارجياً، لتفضلهم بالإشراف  
ومناقشة الدراسة وإثرائها وسد الثغرات بما يضمن إخراجها ما يتلاءم  
مع الأسس العلمية البحثية. وأرسل شكري وعظيم الامتنان للنخبة  
الفلسطينية الخبراء الذين أجريت معهم المقابلات والتي كانت لها الأثر  
العظيم في إخراج ونجاح هذا العمل. ومع اعتذاري العميق لعدم ذكرهم  
هنا اسماً ولقباً. أقول لهم دمتم ذخراً للوطن.

## وأبرق شكراً من الأعماق

لكل من دعاني... لكل من علمني... لكل من أرشدني... لكل من  
نصحتني وناصحني.. لكل من شاركني ما حملته الأيام الدراسية في  
ليلها ونهارها...

لكم جميعاً أقول ..... **جزاكم الله على كل خير**

## المحتويات

ب	استهلال .....
د	إهداء .....
هـ	شكر وتقدير .....
و	محتويات الدراسة .....
ك	قائمة الجداول .....
ت	قائمة الأشكال .....
م	ملخص الدراسة باللغة العربية .....
ن	ملخص الدراسة باللغة الانجليزية .....

1	الفصل الأول: الإطار العام للدراسة .....
1-1	1-1 المقدمة .....
2-1	2-1 مشكلة الدراسة .....
3-1	3-1 فرضيات الدراسة .....
4-1	4-1 أهداف الدراسة .....
5-1	5-1 أهمية الدراسة .....
6-1	6-1 منهجية الدراسة .....
7-1	7-1 الدراسات السابقة .....

20	الفصل الثاني: اقتصاديات الخصخصة وأبعادها .....
1-2	1-2 الخصخصة: مفهوم وتعريف .....
2-2	2-2 الخصخصة: فكر اقتصادي وتطور تاريخي .....
3-2	3-2 الخصخصة: أساسيات وأبعاد .....
1-3-2	1-3-2 أهداف الخصخصة .....
2-3-2	2-3-2 عوامل انتشار الخصخصة .....
3-3-2	3-3-2 دوافع الخصخصة .....
4-3-2	4-3-2 أنواع وأساليب .....
5-3-2	5-3-2 الخصخصة والجدل الدائر: المؤيدون والمعارضون .....

50	.....الفصل الثالث: الخصخصة ومقومات نجاحها في إطار المستجدات الدولية.
50	..... 1-3 الخصخصة: إدارة وسبل نجاح
50	..... 1-1-3 إطار برنامج الخصخصة.
53	..... 2-1-3 متطلبات نجاح الخصخصة.
54	..... 1-2-1-3 البيئة الاقتصادية للخصخصة.
55	..... 2-2-1-3 البيئة الاجتماعية للخصخصة.
55	..... 3-2-1-3 البيئة القانونية للخصخصة.
56	..... 4-2-1-3 البيئة التنظيمية للخصخصة.
59	..... 3-1-3 صعوبات تنفيذ الخصخصة.
59	..... 4-1-3 تقييم برامج الخصخصة
60	..... 2-3 الخصخصة والأثر التنموي.
61	..... 1-2-3 النمو الاقتصادي.
61	..... 2-2-3 العمالة.
62	..... 3-2-3 المستهلك والمُنتج
62	..... 4-2-3 العدالة الاجتماعية
63	..... 5-2-3 مديونية الدولة.
64	..... 3-3 الخصخصة وقضايا معاصرة
64	..... 1-3-3 إدارة التغيير
65	..... 2-3-3 الإدارة الرشيدة " الحوكمة"
66	..... 3-3-3 كفاءة الأسواق المالية.
67	..... 4-3-3 تدفق الاستثمارات الأجنبية.
69	..... 5-3-3 الفساد
71	..... 6-3-3 الربيع العربي
73	.....الفصل الرابع: تجربة الخصخصة في فلسطين.
73	..... 1-4 القطاع الخاص و دوره في التنمية.
76	..... 2-4 الخصخصة في الاقتصاد الفلسطيني
77	..... 1-2-4 قطاع الاتصالات
84	..... 2-2-4 قطاع الطاقة: الكهرباء والغاز الطبيعي.



90 ..... 3-2-4 سوق فلسطين للأوراق المالية " بورصة فلسطين "

#### الفصل الخامس: آفاق الاستثمار في المشاريع الفلسطينية السيادية-

93 ..... الحالة الدراسية: قطاع النقل والمواصلات

93 ..... 1-5 قطاع النقل والمواصلات: مأسسة وتنظيم

96 ..... 2-5 قطاع النقل والمواصلات الفلسطيني: تخطيط ومعوقات

96 ..... 1-2-5 النقل البري

97 ..... 2-2-5 المطارات والنقل الجوي

99 ..... 3-2-5 الموانئ والنقل البحري

100 ..... 4-2-5 النقل الدولي

101 ..... 3-5 الاستثمار في قطاع النقل الفلسطيني: سياسات وآفاق

#### الفصل السادس: الخصخصة والتنمية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية

106 ..... "مناقشة واختبار فرضيات الدراسة"

106 ..... 1-6 بيئة عملية الخصخصة في فلسطين

106 ..... 1-1-6 البيئة السياسية

111 ..... 2-1-6 البيئة الاقتصادية

116 ..... 3-1-6 البيئة التشريعية

118 ..... 4-1-6 البيئة التنظيمية "المؤسسية"

122 ..... 2-6 قراءة تقييمية في تجربة الخصخصة في فلسطين

129 ..... 3-6 أثر الخصخصة على التنمية في فلسطين

136 ..... 4-6 مشاريع النقل السيادية الفلسطينية في إطار الشراكة

#### 138 ..... الفصل السابع: النتائج والتوصيات

نحو بيئة أكثر ملائمة للشراكة بين القطاعين العام والخاص في فلسطين

138 ..... 1-7 نتائج الدراسة

140 ..... 2-7 توصيات الدراسة

..... 1-2-7 نحو تعزيز وتنمية بيئة الخصخصة/ الشراكة بين القطاعين العام والخاص

141 ..... 1-1-2-7 البيئة السياسية

142 ..... 2-1-2-7 البيئة الاقتصادية

144	.....3-1-2-7 البيئة التشريعية.
144	.....4-1-2-7 البيئة التنظيمية.
145	..... 2-2-7 مقترح جسم مؤسسي لتنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص
145	..... 3-2-7 نحو تعزيز وتطوير بيئة المشاريع الإستراتيجية السيادية
146	..... 4-2-7 دراسات مستقبلية مقترحة
147	..... <b>المصادر والمراجع</b>
165	..... <b>الملاحق</b>
166	..... ملحق رقم (1) المقابلات الشخصية.
167	..... ملحق رقم (2) أسئلة المقابلات
171	..... ملحق رقم (3) مقترح جسم مؤسسي للخصخصة "الشراكة بين القطاعين العام والخاص"

## قائمة الجداول

الصفحة	اسم الجدول	الرقم
21	تعريف المنظمات والمؤسسات الدولية للخصخصة	1-2
38	أشكال عقود الامتياز - خصخصة الإدارة	2-2
81	حملة أسهم شركة الاتصالات الفلسطينية التي تزيد ملكيتهم عن 5% من رأس مال الشركة	1-4
81	فئات المساهمين في شركة الاتصالات في العام 2010	2-4
83	فئات المساهمين في شركة الوطنية موبايل	3-4
85	المساهمون في الشركة الفلسطينية للكهرباء	4-4
86	فئات المساهمين في شركة الكهرباء الفلسطينية	5-4
86	تحليل سجل المساهمين في الشركة الفلسطينية للكهرباء	6-4
91	المؤشرات الإحصائية لنشاط بورصة فلسطين	7-4
92	فئات المساهمين في بورصة فلسطين	8-4
126	كمية الكهرباء المشتري في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية	1-6
128	مساهمة أكبر شركتين في سوق فلسطين للأوراق المالية في حجم النشاط الكلي للسوق 2007	2-6
131	صافي الميزان التجاري خلال الفترة من 1995 - 2008	3-6

## قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
29	تطور عمليات الخصخصة خلال الفترة من 2000 - 2008	1-2
30	نسبة الاستثمارات في الشراكة بين القطاعين العام والخاص من إجمالي الناتج المحلي بالمناطق النامية	2-2
35	طرق وأساليب الخصخصة	3-2
53	مراحل ترويج برنامج الخصخصة	1-3
58	المبادئ العامة الواجب توفرها في الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص	2-3
64	الأشكال المختلفة لإعادة الهيكلة في المؤسسات	3-3
80	تطور خدمات الاتصالات الفلسطينية	1-4
80	معدل انتشار الثابت من عدد الأسر الفلسطينية	2-4
80	معدل انتشار الانترنت من عدد الأسر الفلسطينية	3-4

## المخلص

يعتبر قطاع النقل والمواصلات الفلسطيني بمشاريعه السيادية محركاً أساسياً لإدارة عجلة الاستثمار والتنمية ومصدراً رئيساً للميزة التنافسية، وحيث إن هناك توجه لدى السلطة الوطنية الفلسطينية باتجاه تنفيذ تلك المشاريع بالشراكة مع القطاع الخاص، فقد تجسدت أهم أهداف هذه الدراسة في تقييم تجربة الخصخصة في القطاعات الفلسطينية: الاتصالات والكهرباء وسوق فلسطين للأوراق المالية. وتحليل وتقييم بيئة عملية الخصخصة بجوانبها السياسية والتشريعية والاقتصادية والتنظيمية التي تمت في إطارها عمليات الخصخصة السابقة وأبعادها المستقبلية، والتأكد من كونها بيئة مناسبة لخصخصة المشاريع السيادية وتنفيذها. وتشخيص الوضع الراهن لمأسسة ومشاريع قطاع النقل والمواصلات في إطار عملية الشراكة مع القطاع الخاص.

وفى سبيل تحقيق تلك الأهداف فقد تم إتباع المنهج الوصفي التحليلي والمنهج التاريخي واستخدام أسلوب الاستقراء والاستنباط، وإجراء مقابلات مع عدد من المسؤولين وأصحاب القرار في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية ذات العلاقة، وعدد من الخبراء الفلسطينيين في مجال التخطيط والتنمية والاقتصاد.

خلصت الدراسة إلى نتائج من أبرزها أن بيئة عملية الخصخصة لم تشمل إلى حد ما على مقومات يتم على أساسها تنفيذ تلك العملية بكفاءة وفعالية وشفافية، حيث إنها افتقرت نسبياً إلى وجود وسائل وآليات سياسية واقتصادية وقانونية وإدارية تعمل على تحقيق الرقابة والمساءلة والحوكمة ومحاربة الاحتكار، وكذلك عدم وجود سياسات اقتصادية واضحة تعمل على تعزيز المنافسة وتكافؤ الفرص وتحدد أدوار وأنماط الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مما أسفر عن عدم تحقيق العدالة الاجتماعية ومن ثم رضا المواطن، وأيضاً ضعف المساهمة الفاعلة في تحقيق التنمية المستدامة. وأيضاً خلصت الدراسة إلى أن قطاع النقل والمواصلات بحاجة إلى إعادة هيكلة بما يكفل تطوير البنية التنظيمية والقانونية والفنية لتلبي متطلبات الشراكة.

وخرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات تم من خلالها وضع رؤية مستقبلية وإطاراً عاماً يسهم في توفير بيئة مناسبة لتفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وكذلك تم إعداد مقترح لوحدة تنظيمية تكون مسؤولة عن إدارة وتنظيم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بما يكفل تنفيذها بقدراً عالٍ من الكفاءة والنزاهة والشفافية وبما يضمن المساهمة في تحقيق التنمية المستدامة.

**الكلمات المفتاحية:** الخصخصة، الشراكة بين القطاعين العام والخاص، التنمية المستدامة، قطاع النقل والمواصلات، السلطة الوطنية الفلسطينية.

## Abstract

The Palestinian transportation sector along with its sovereign projects are considered a significant impetus for steering the wheel of investment and development and a major source of competitive advantage, given the tendency of the Palestinian National Authority to implement these projects in partnership with the private sector, the most important objectives of this study analyze and assess the privatization experience in the Palestinian areas in the following sectors: telecommunications, electricity, and Palestine Securities market. Analyze and evaluate the privatization process environment including all its political, legislative, economic and institutional aspects in which previous privatization processes had occurred and its future dimensions to make sure it remains a suitable environment for the privatization and implementation of the sovereign projects. Diagnose the current situation to institutionalize the transportation sector projects which form a significant part of the partnership process between the public and private sector.

In order to achieve these objectives, the descriptive analytical methodology and historical methodology were adopted and both inductive and deductive styles were used as well. Interviews were also conducted with a number of officials and decision-makers in the concerned organizations of the Palestinian National Authority along with a number of Palestinian experts in planning, development and economy fields.

The most significant findings of the study included that the environment of the privatization process failed to integrate the components required for the efficient, effective and transparent implementation of the process. It lacked political, economic, legal and administrative means and mechanisms for monitoring, accountability, governance and fighting monopoly. The lack of economic policies as well to promote competition and equal opportunities and define the roles and patterns of partnership between the public and private sectors, which led to the inability to achieve social justice and citizen satisfaction and effectively contribute to the achievement of sustainable development. There is a dire need to develop the legal, regulatory and technical framework of the transportation sector to be able to meet the requirements of partnership with the private sector.

The study included a set of recommendations through which a future vision along with a general framework have been formulated in a manner that would contribute to providing a convenient environment for activating partnership between the public and private sectors and ensuring optimal benefits. A proposal for setting up an organizational unit was prepared, such unit shall be responsible for running and organizing the partnership projects between the public and private sectors to ensure their implementation with utmost efficiency, integrity and transparency and their contribution to the achievement of sustainable development.

**Keywords:** Privatization, Public Private Partnership, Sustainable Development, Transport sector, Palestinian National Authority.

# الفصل الأول

## الإطار العام للدراسة

### 1-1 المقدمة

تعتبر الخصخصة في الوقت الراهن من القضايا الأساسية المعاصرة في معظم دول العالم باختلاف مستويات تقدمها وأنظمتها السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية. وتعتبر إحدى الأدوات الاقتصادية التي تستخدم في مرحلة الإصلاح الاقتصادي، وذلك استجابةً للتطورات العالمية التي تسير بالاتجاه نحو إعطاء القطاع الخاص دور أكثر فاعلية في التنمية الاقتصادية، كشرط أساسي لبرنامج التصحيح الاقتصادي الذي يتبناه حالياً كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

وتعد الخصخصة عملية معقدة وذات أبعاد وآثار سياسية واقتصادية واجتماعية وتشريعية، لذلك عند رسم استراتيجيه الخصخصة وإعداد برنامجها التنفيذي يجب أن تؤخذ الظروف والمتغيرات البيئية الوطنية بعين الاعتبار. حيث أن هناك قناعة عالمية بأن تجارب الخصخصة لا يمكن نقلها بحذافيرها من دولة إلى أخرى، حيث يشير معظم الكُتاب والباحثين إلى أن تطبيقات الإصلاحات الاقتصادية تختلف من بلد لآخر، طبقاً لاختلاف وتباين العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدينية في البرامج المتبعة للإصلاح الاقتصادي، واختلاف أنماط الأسواق، والأساليب والوسائل المتبعة في التنفيذ (ثابت، 1425هـ).

هذا، وقد تبنت السلطة الوطنية الفلسطينية في برامجها وخططها التنموية دعم القطاع الخاص وتعزيز مشاركته في العملية التنموية. واتخذت خطوات لتهيئة المناخ الاستثماري بهدف جذب الاستثمارات المحلية والخارجية على حدٍ سواء، فقد سنت قانون الاستثمار الفلسطيني لعام 1998 وتعديلاته، والذي يعتبر الإطار التشريعي لعملية الاستثمار، وقامت بإنشاء الهيئات الداعمة للاستثمار، ووفرت فرص استثمارية في القطاعات الاقتصادية المختلفة. وفي العام 1996 أعطت السلطة القطاع الخاص دوراً أكثر أهمية في العملية الاقتصادية، حين شرعت في عملية الخصخصة، ومن أهم القطاعات التي خضعت للخصخصة قطاع الاتصالات، وقطاع الطاقة، والمناطق الصناعية، وسوق فلسطين للأوراق المالية.

وفى هذا الاتجاه، يوجد لدى السلطة الوطنية الفلسطينية ممثلة بوزارة النقل والمواصلات توجه نحو خصخصة مشاريع النقل والمواصلات. حيث تعد وزارة النقل والمواصلات الفلسطينية الجهاز الحكومي المسؤول عن إدارة وتنظيم وتطوير قطاع النقل والمواصلات، والذي يُشكل أحد الدعائم الأساسية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال توفير نظام نقل متعدد الأنماط والوسائط يسهم في تحقيق الربط والتواصل بين كافة المناطق السكانية ومراكز الإنتاج والتصدير، وتوفير وسائط نقل متعددة لأفراد المجتمع.

وحيث إن القطاع الخاص لا يستطيع بمفرده أن يحقق التنمية، وأن قوى السوق إذا تركت وشأنها، لا تلبث أن تؤدي إلى الإضرار بكل من النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية فضلاً عن الإضرار بالتنمية البشرية بمفهومها الواسع، هذا يؤكد ضرورة أن يكون للدولة دور نشط في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، وأن تخلق الظروف والشروط الصحية لأن يعمل القطاع العام والقطاع الخاص في تناغم وانسجام من خلال إستراتيجية اقتصادية واضحة (الحمش، 2006).

ومن هنا جاءت أهداف الدراسة الحالية للتأكد من مدى ملاءمة بيئة الخصخصة في المناطق الفلسطينية للشروع في تنفيذ مشاريع النقل السيادية بالشراكة مع القطاع، وفى سبيل تحقيق أهداف الدراسة فقد تنظيماً لتحتوى على سبعة فصول، حيث يتناول الفصل الأول الإطار العام للدراسة من حيث مشكلة الدراسة، وأهدافها وأهميتها، والمنهجية، والدراسات السابقة.

ويعرض الفصل الثاني الإطار المفاهيمي والجانب الفكري الاقتصادي للخصخصة، وأهداف الخصخصة وعوامل انتشارها والدوافع والأنواع والأساليب والجدل الدائر حول الخصخصة، ويأتي الفصل الثالث مكملاً للإطار المفاهيمي للخصخصة ليقدم الجانب التطبيقي من خلال استعراض مقومات الخصخصة وسبل نجاحها من خلال مناقشة إطار ومتطلبات وصعوبات وتقييم برنامج الخصخصة وآثارها التنموية وعلاقتها بالقضايا المعاصرة ومن أبرزها: إدارة التغيير، الحوكمة، الأسواق المالية، الاستثمار الأجنبي، الفساد، الربيع العربي.

وجاء الفصل الرابع ليلسط الضوء على دور القطاع الخاص فى التنمية ، ودوافع الخصخصة فى الاقتصاد الفلسطينى ومن ثم مناقشة تجربة الخصخصة فى فلسطين من خلال عرض القطاعات الإستراتيجية التى خضعت للخصخصة بدءاً بالاتصالات ومروراً بالطاقة وانتهاءً بسوق فلسطين للأوراق المالية. واستعرض الفصل الخامس آفاق الخصخصة فى الاقتصاد الفلسطينى من خلال



عرض المشاريع الإستراتيجية السيادية في قطاع النقل والمواصلات والمخطط تنفيذها بالشراكة مع القطاع الخاص. حيث تم بدايةً تناول قطاع النقل والمواصلات من حيث التخطيط والتنظيم ووصف الوضع الراهن مدعماً بالإحصائيات ومن ثم عرض فرص الاستثمار في قطاعات النقل المختلفة البرية والبحرية والجوية.

وتناول الفصل السادس تحليل البيئة السياسية والاقتصادية والتشريعية والمؤسسية التي تمت خلالها عملية الخصخصة وانعكاساتها على التنمية، وواقع بيئة المشاريع السيادية في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وأخيراً عرض الفصل السابع نتائج وتوصيات الدراسة.

## 1-2 مشكلة الدراسة

إن إتباع سياسة الخصخصة وإعطاء القطاع الخاص قيادة الاقتصاد، كفيل بإحداث تنمية في جو من المنافسة تسهم في تحقيق الكفاءة الاقتصادية وجودة المنتج، بعيداً عن الاحتكارات والتشوّهات، وذلك في ظل بيئة اقتصادية مواتية، ومناخ استثماري يجذب المدخرات المحلية ورؤوس الأموال الأجنبية، والتكنولوجيا الحديثة والإدارة العلمية (الربيعي، 2004: 10).

وتشكل المشاريع الإستراتيجية في قطاع النقل والمواصلات والتي من المخطط خصصتها الركيزة الأساسية لإحداث نقلة نوعية في الاقتصاد الفلسطيني، وهذا يتطلب تنفيذها وإدارتها وتشغيلها وفق أطر ونظم تضمن كفاءة تلك المشاريع وتعزز قدرتها التنافسية على المستوى الإقليمي بما يسهم في تحقيق التنمية.

وعليه، تتبع مشكلة الدراسة في ضوء ما سبق في مدى توافر بيئة ملائمة لخصخصة مشاريع قطاع النقل والمواصلات الإستراتيجية - والتي تؤثر في القرار السياسي وتجسد السيادة على البر والجو والبحر، وتشكل عصب الحركة الاقتصادية - بحيث تؤتي ثمارها بما يحقق المصلحة الوطنية والأهداف التنموية. وعليه فإن مشكلة الدراسة تتلخص في السؤال التالي:

ما مدى توافر بيئة ملائمة لخصخصة مشاريع قطاع النقل والمواصلات المستقبلية في ضوء تقييم تجربة المشاريع الاستراتيجية السيادية التي خضعت للخصخصة، وما مدى مساهمة ذلك في تحقيق التنمية؟

### 1-3 فرضيات الدراسة

الفرضية الأولى: عدم توفر أطر سياسية وتشريعية واقتصادية ومؤسسية للخصخصة تكفل جدوى الخصخصة. وينبثق عنها الفرضيات الفرعية التالية:

- عدم توفر إطار سياسي ملائم يكفل نجاح عملية للخصخصة.
- عدم توفر إطار تشريعي ملائم يكفل نجاح عملية للخصخصة.
- عدم توفر إطار اقتصادي ملائم يكفل نجاح عملية للخصخصة.
- عدم توفر إطار مؤسسي ملائم يكفل نجاح عملية الخصخصة.

الفرضية الثانية: ضعف جهود السلطة الوطنية الفلسطينية في تخطيط ومأسسة عملية الخصخصة في السلطة الوطنية الفلسطينية أثر سلباً على جدوى الخصخصة ومساهمتها في تعزيز التنمية المستدامة.

### 1-4 أهداف الدراسة

- تسليط الضوء على التأطير النظري للخصخصة واتجاهاتها وأبعادها دولياً وما يرتبط بها من قضايا مستجدة خاصة الحوكمة والاستثمار الأجنبي والفساد.
- دراسة محددات نجاح برنامج الخصخصة وطرق التقييم وصعوبات التنفيذ مع الاسترشاد بالتجارب الدولية.
- عرض الفرص الاستثمارية الإستراتيجية في قطاع النقل والمواصلات، مع تسليط الضوء على تنظيم ومأسسة وتخطيط قطاع النقل والمواصلات الفلسطيني، والمعوقات والتحديات التي تواجه تنمية وتطوير قطاع النقل.
- إجراء تحليل وتقييم للبيئة السياسية والتشريعية والاقتصادية والمؤسسية في السلطة الوطنية الفلسطينية، ومدى صلاحيتها وكفايتها لتكوين بيئة مناسبة لتبنى عملية خصخصة المشاريع السيادية وتنفيذها.
- بيان الأثر التنموي لعمليات الخصخصة في الاقتصاد الفلسطيني، مع تحديد أوجه الإنفاق المثلى لعوائد الخصخصة التي تكفل استدامة التنمية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية

## 5-1 أهمية الدراسة

تُشكل الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الاقتصاد الفلسطيني دعامة أساسية لتحقيق التنمية المستدامة، وتزداد تلك الأهمية في المشاريع الإستراتيجية السيادية التي تشكل قاعدة للانطلاق نحو إرساء مقومات الدولة الفلسطينية وتحقيق الأهداف التنموية المنشودة. والتي لا بد من تنفيذها وفق أسس تحقق التنمية والاستدامة وتعزيز دعائم الأمن القومي. ومن هنا تنبع أهمية تلك الدراسة في إبراز الجوانب التالية:

- تقديم دراسة بحثية تسهم في إثراء الأدبيات التي تناولت موضوع الخصخصة والتنمية مما يساعد في زيادة التراكم المعرفي في هذا المجال.
- تكمن أهمية الدراسة من أهمية إبراز الاشكاليات التي واجهت عملية خصخصة القطاعات الإستراتيجية الفلسطينية: الاتصالات، الكهرباء، وسوق فلسطين للأوراق المالية، والتي تحد من تعظيم الاستفادة من عمليات الخصخصة والحصول على رضا المستهلك.
- تبرز أهمية الدراسة في القاء الضوء على متطلبات تحقيق كفاءة وجدوى عملية خصخصة المشاريع السيادية مما يساهم في مساعدة متخذي القرار في وضع برنامج للشراكة بين القطاعين العام والخاص في المناطق الفلسطينية.
- تقديم مقترح لمأسسة عملية الخصخصة " الشراكة بين القطاعين العام والخاص " في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.
- موضوع الدراسة هو مجال عمل الباحثة الحالي مما يكفل تطوير المعرفة والمهارات لديها في مجال الخصخصة والمشاريع الإستراتيجية السيادية والتنمية.

## 6-1 منهجية الدراسة

1. تم إتباع المناهج والأساليب التالية: المنهج الوصفي التحليلي والتاريخي، وذلك لدراسة الظاهرة "الخصخصة والتنمية المستدامة" ووصفها، وتم استخدام أسلوب المنهج الاستدلالي الذي يتصل بالجوانب النظرية لموضوع الدراسة " الخصخصة والتنمية" بالاعتماد على المعطيات الواردة في أدبيات التنمية والاقتصاد الدولي. وأسلوب المنهج الاستقرائي الذي يتصل بالجوانب التطبيقية للخصخصة والقضايا المتصلة بها، وذلك في ضوء الحقائق الاقتصادية المعززة بالبيانات الإحصائية من أجل التوصل استنتاجات واقتراح التوصيات اللازمة لمواجهة مشكلة الدراسة.

2. مجتمع وعينة الدراسة: تمثل مجتمع الدراسة في أصحاب القرار من المجلس التشريعي والوزارات ذات العلاقة " وزارة التخطيط والتنمية الادارية، ووزارة الاقتصاد الوطني" والخبراء الفلسطينيين في مجال الادارة والتخطيط والتنمية. وتم اختيار عينة قصدية من الخبراء من قطاع غزة، حيث أنه مجتمع الدراسة غير محدد، حيث لا يوجد قاعدة بيانات للخبراء في فلسطين، وكذلك تم اختيار العينة من قطاع غزة فقط بسبب صعوبة التواصل مع خبراء من الضفة الغربية بسبب ظروف الحصار. وبالتالي وتحقيقاً لأهداف الدراسة فقد تم اختيار عينة قصدية من أصحاب القرار وخبراء في الإدارة والتنمية والتخطيط والاقتصاد.

3. تم الحصول على البيانات المتعلقة بموضوع الدراسة من المصادر الثانوية والأولية، على النحو التالي:

#### أ. المصادر الثانوية:

تمثلت في الكتب والمراجع العربية والأجنبية، و الأبحاث والدراسات السابقة التي تناولت موضوع الدراسة، والدوريات والمقالات والتقارير الدولية، والتقارير الصادرة عن وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، وبشكل خاص النقل والمواصلات.

#### ب. المصادر الأولية:

تمثلت في إجراء مقابلات مع بعض المسؤولين وأصحاب القرار في السلطة الوطنية الفلسطينية وعدد من الخبراء الفلسطينيين في مجالات الإدارة والتنمية والتخطيط والاقتصاد، وذلك بواقع 15 مقابلة بحسب الملحق رقم (1) والذي يتضمن كشف بأسماء الخبراء ومواعيد المقابلات.

وتمحورت أسئلة المقابلات الواردة في الملحق رقم (2) حول بيئة الخصخصة في المناطق الفلسطينية بجوانبها السياسية والاقتصادية والتشريعية والمؤسسية، حيث تم التركيز فقط على عناصر البيئة الداخلية المؤثرة على بيئة الخصخصة والتي تمتلك السلطة الوطنية الفلسطينية زمام الأمور في القدرة على تطويرها وإجراء الإصلاح إن تطلب ذلك.

إضافة إلى ذلك فقد تضمنت أسئلة المقابلات جوانب أخرى تتعلق بالخصخصة بهدف إثراء الدراسة والمساعدة في إيجاد حلول لمشكلة الدراسة. وجدير بالذكر أن أسئلة

المقابلات استندت على التعريف الإجرائي للخصخصة بأنها تشمل جميع أساليب وطرق مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مشاريع المرافق والخدمات العامة، بدءاً من عمليات البيع الكامل وانتهاءً بكافة أشكال أساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

4. تم اختبار الفرضيات من خلال الدراسات والتقارير والمقابلات، حيث تم أولاً عرض وتحليل تجربة القطاعات الإستراتيجية التي خضعت للخصخصة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية ألا وهي: الاتصالات، والكهرباء، وبورصة فلسطين، ومن ثم تقييم تلك التجربة وتحليل بيئتها. وجرى ذلك على النحو التالي:

- تم مناقشة واختبار الفرضية الأولى التي تتعلق بعدم توفر إطار سياسي واقتصادي وتشريعي ومؤسسي ملائم يكفل نجاح عملية الخصخصة، وذلك من خلال مناقشة وتقييم البيئة السياسية بدءاً من إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية وإنشاء المجلس التشريعي وإجراء الانتخابات التشريعية، والنظام القضائي، وديوان الرقابة الإدارية والمالية، ومجلس الوزراء، والعلاقات الخارجية، والمفاوضات، والأداء الحكومي، والحكم في المناطق الفلسطينية. ومناقشة وتقييم البيئة الاقتصادية من حيث دور السلطة الوطنية في البنية الاقتصادية، وهوية النظام الاقتصادي، وبروتوكول العلاقات الاقتصادية، والتبعية للاقتصاد الإسرائيلي، والاتفاقيات التجارية الدولية، والقطاعات والمؤسسات الاقتصادية، والسياسات الاقتصادية، والدعم الخارجي وتمويل التنمية. ومناقشة وتقييم البيئة التشريعية من خلال عرض مجموعة القوانين الاقتصادية التي تؤثر في البيئة الاستثمارية مع تسليط الضوء على قانون الاستثمار الفلسطيني. ومناقشة وتقييم البيئة التنظيمية من خلال مناقشة دور الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار والمشاكل التي تواجه عمل الهيئة والأداء الإداري للسلطة الوطنية الفلسطينية.

- تم مناقشة واختبار الفرضية الثانية التي تتعلق بضعف جهود التخطيط للخصخصة وأثرها على التنمية، من خلال عرض مجموعة من الأسئلة ذات العلاقة على النخبة الفلسطينية التي تمحورت حول الآثار المترتبة لعدم وجود برنامج/ إستراتيجية لعملية الخصخصة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية وانعكاس ذلك على جدوى الخصخصة، إضافة إلى ذلك، فقد تم بيان أثر الخصخصة على التنمية من خلال متابعة التغيرات والتطورات الحادثة في المتغيرات الاقتصادية الكلية وهي: العجز في

الموازنة العامة، والعجز في الميزان التجاري، وتدفق الاستثمارات الأجنبية، والدين العام، والبطالة.

## 7-1 الدراسات السابقة

تعد الدراسات السابقة تراكم للمعرفة وتمثل الإطار الفكري الذي ستتطلق منه الدراسة الحالية، وبناء عليه فقد تم انتقاء الدراسات السابقة التي تخدم موضوع الدراسة الحالية، فيما يلي عرض للدراسات السابقة على النحو التالي: أولاً: الدراسات المحلية والعربية، وثانياً: الدراسات الأجنبية.

### أولاً: الدراسات المحلية والعربية

(الشرقطني، 2010): بعنوان " أثر الخصخصة على الأداء المالي للشركات الأردنية وارتباط ذلك بنوع وحجم وتطور الشركة في السوق".

- هدفت الدراسة إلى تحليل الأداء المالي للشركات الأردنية من حيث أثر الخصخصة على الأداء المالي حسب نوع وحجم وتطور الشركة.
- اعتمدت الدراسة على تحليل عينة مكونة من ثماني شركات تمت خصصتها في أعوام مختلفة، بحيث تم الاعتماد على دراسة الوضع المالي لها قبل وبعد الخصخصة بثلاث سنوات باستخدام أسلوب التحليل المالي الوصفي، وأسلوب الإحصاء التحليلي.
- خلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها: أن نسب السيولة قبل الخصخصة كانت أعلى من نسب السيولة بعد الخصخصة، كما وجدت الدراسة حدوث تطور في نسب النشاط، ونسب السوق بعد الخصخصة، وكذلك أشارت النتائج إلى وجود تفاوت واختلاف مهم إحصائياً في أثر الخصخصة على الشركات حسب حجم الشركة ونوع الشركة.
- خرجت الدراسة بمجموعة توصيات من أبرزها: يجب على الشركات البحث عن طرق جديدة لتحسين مؤشرات ربحيتها، مع السعي إلى تخفيض نسب المديونية، كما أوصت بأن تكون الخصخصة مشروطة بتحسين الأداء عموماً، من خلال رفع كفاءة الشركات وزيادة إنتاجيتها وتحسين أوضاعها المالية.

(المياحي، 2007)، بعنوان: "الخصخصة كأداة للتحويل نحو اقتصاد السوق في العراق"

- هدفت الدراسة إلى دراسة وتحليل التجربة العراقية التاريخية في ميدان خصخصة القطاع العام. وتحديد مدى إمكانية استخدام أسلوب الخصخصة في العراق.
- اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي في تناول موضوع الخصخصة، وذلك بالاعتماد على الجوانب الفكرية والنظرية في الموضوع، ومناقشة إمكانية تطبيقها في الاقتصاد العراقي استناداً إلى النظرية الاقتصادية الكلية والجزئية.
- خلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها: وجود ترابط عضوي ما بين القطاع العام والخاص في العراق إلى جانب حداثة وضعف التجربة بهذا الشأن مما يتطلب التأنى وعدم التسرع بسبب الظروف الحالية السائدة والقدرات والإمكانيات المحلية.
- خرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات من أبرزها: من أجل التحويل نحو الخصخصة بشكل مستقل بحيث يكون غير خاضع للوصاية من المنظمات الدولية أو غيره لا بد الأخذ بالاعتبار أمرين أساسيين هما، الأول كفاءة الأداء: لتحقيق أكبر حجم للإنتاج وبأقل التكاليف. والثاني تخصيص الموارد وبشكل يتناسب فيه الإنتاج مع رغبات المستهلك وما تستلزمه الحالة من توازن في الأسعار لمراعاة المستهلك.

(Mohammed, 2007): prospects of private sector participation for sustainable water and sanitation services in the Gaza strip

آفاق مشاركة القطاع الخاص في استدامة خدمات المياه والصرف الصحي بقطاع غزة

- هدفت الدراسة إلى إلقاء الضوء على مختلف المجالات والخيارات المتعلقة بمشاركة القطاع الخاص في قطاع المياه بقطاع غزة.
- اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي وعلى البحث الميداني، ومراجعة وبحث عقد الإدارة" مشروع غزة "2 الذي طبق خلال السنوات 1996- 2001.
- خلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها: أن العقود قصيرة ومتوسطة المدى هي أنسب الخيارات لمشاركة القطاع الخاص في قطاع غزة. ولابد من تعزيز تطبيق التشريعات المنظمة لقطاع المياه وتعزيز دور الجهات المنظمة لخدمات المياه والصرف الصحي للتغلب على صعوبات نجاح مشاركة القطاع الخاص.
- خرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات من أبرزها: أن تقوم المؤسسات البحثية في مجال المياه بالتعاون مع ذوى العلاقة بإعداد دليل لمشاركة القطاع الخاص في خدمات المياه والصرف الصحي في قطاع غزة، والذي يمكن أن يعزز من مشاركة القطاع الخاص.

### دراسة (أحمد، 2006)، بعنوان: "أثر الخصخصة على مؤسسات القطاع العام"

- هدفت الدراسة إلى الدراسة التحليلية لسياسة الخصخصة التي تمت أثناء البرنامج الثلاثي للإنقاذ الاقتصادي في السودان، وقد تم اختيار مصنع البصل بكسلا ليكون مثار هذا البحث. مع الإشارة للمعوقات التي واجهت تنفيذ سياسة الخصخصة، بالإضافة لدراسة الآثار الإيجابية والسلبية لخصخصة مصنع البصل بكسلا.
- خلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها: أن أداء المصنع لم يتحسن بعد خصخصته خصوصاً فيما يتعلق بالنواحي المالية والمساهمة في حصيلة الصادر، بالإضافة لنقص كبير في عدد العمالة.

### دراسة (عبدالله، 2005)، بعنوان: "سياسة الخصخصة ودورها في ترقية الخدمات الإستراتيجية في السودان"

- هدفت الدراسة إلى التعريف بمفهوم الخصخصة وأساليبها وأساسيات تطبيقها ودورها في ترقية الخدمات خاصة في السودان، وتحديد مدى توفر الأرضية الأساسية لتطبيق سياسة الخصخصة في الهيئة القومية للكهرباء في ظل الظروف الاقتصادية الراهنة.
- اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي ودراسة الحالة.
- خلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها: بعد مرور أكثر من تسعين عاماً منذ بداية صناعة الكهرباء في السودان، تظل الهيئة القومية للكهرباء عاجزة عن تحقيق رسالتها في توفير إمداد كهربائي مستقر وبتكلفة أدنى، على الرغم من الاهتمام الكبير بقطاع الكهرباء خلال السنوات الأخيرة بكل المستويات. والكفاءة هي معيار تحديد دور ومجال القطاع العام والقطاع الخاص في الأنشطة المختلفة في ظل التحول القائم إلى النظام الرأسمالي وخصخصة القطاع العام.
- خرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات من أبرزها: ضرورة خصخصة قطاع الكهرباء لزيادة الإنتاج وتحسين الجودة وخفض التكلفة في المدى المتوسط والبعيد من خلال المنافسة بين الشركات المتوقع ولوجها في هذا المجال.

### دراسة (قنوع، 2005)، بعنوان: "الخصخصة الاقتصادية بشكل عام، إيجابياتها وسلبياتها"

- هدفت الدراسة التعريف بالخصخصة، وإبراز إيجابيات وسلبيات الخصخصة، وتقديم نتائج وحلول واستنتاجات يمكن أن تكون مفيدة في إغناء التجربة السورية في مجال الخصخصة.



- اعتمدت الدراسة على مزيج من المنهج التحليلي والاستقرائي، وذلك من خلال دراسة وتحليل تجارب بعض البلدان في موضوع الخصخصة وإمكانية الاستفادة منها، وكذلك استخدام المنهج.
- خلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها: أن عمليات الإصلاح الاقتصادي قد أصبحت من الاستراتيجيات الضرورية لكل بلد عربي يعاني اختلالات متراكمة في مؤسساته الإنتاجية المسيطر عليها من قبل القطاع العام. وإن نجاح تطبيق الخصخصة ينتج منها كثير من الإنجازات الإيجابية لصالح مجتمعها بشكل خاص.
- خرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات من أبرزها: هو إمكانية معالجة السلبيات العديدة للخصخصة التي ناقشتها الدراسة.

(ربيع، 2005)، بعنوان: "الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لخصخصة خدمات نقل الركاب بالقاهرة الكبرى "

- هدفت الدراسة إلى محاولة الوقوف على الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لخصخصة خدمات المرافق العامة وذلك من خلال رصد وتحليل خدمة نقل الركاب بأوتوبيس القاهرة الكبرى، والتي تمثل حالة الدراسة في هذا البحث.
- اعتمدت الدراسة على منهج رصد الملامح الأساسية للتجربة العالمية في خصخصة المرافق البلدية - بصفة عامة - ومرفق النقل بصفة خاصة، وذلك باستخدام المنهج العلمي لتحليل المضمون.
- خلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها: أن خصخصة خدمة نقل الركاب أصبحت تشكل خياراً استراتيجياً، والقضية الأساسية تتمثل في كيفية تعظيم العائد الاجتماعي والاقتصادي لمشاركة القطاع الخاص في تطوير خدمة نقل الركاب، والتخفيف في نفس الوقت من الآثار السلبية لخصخصة الخدمة. و أن خصخصة خدمة نقل الركاب لن تؤتى ثمارها إلا من خلال تخطيط منظومة النقل الداخلي بالنطاق الإقليمي للعاصمة كوحدة متكاملة.
- خرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات من أبرزها: ضرورة وجود تنظيم علمي سليم، وإدارة سياسية واعية بالآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على خصخصة الخدمة، وإدارة راغبة في التعامل معها وحصر سلبياتها في أضيق الحدود.

( ادريس، 2004) بعنوان: " تجربة الخصخصة في السودان بين النجاح والتطور "

- هدفت الدراسة إلى إبراز تأثير الخصخصة على أداء شركة السودان للاقطان.
- خلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها: نجاح سياسة الخصخصة، وأن الشركة السودانية للاقطان حققت نجاحاً كبيراً واستطاعت رفع كفاءة الأداء بها، وأما نواحي القصور تتمثل افتقار التجربة لرؤية متكاملة وواضحة المعالم والأهداف وبنقصها بيئة تشريعية. وكثير من الشروط اللازمة لنجاح سياسة الخصخصة إما غائبة تماماً أو موجودة بدرجة اقل من المطلوب.
- خرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات من أبرزها: ضرورة الإعلام المكثف والموجه للشعب والمستثمرين والعاملين حول سياسة الخصخصة وأهدافها واستراتيجياتها المستقبلية والفائدة المرجوة منها حالياً ومستقبلاً. ولا بد من توفر المناخ الملائم لتوليد المنافسة ووجود القطاع الخاص المبادر الذي يستطيع المخاطرة والمساهمة في المشروعات التي تحتاج لذلك.

دراسة (حجاجه، 2004)، بعنوان: " أثر الخصخصة على الولاء التنظيمي: دراسة حالة شركات الاتصالات الإدارية "

- هدفت الدراسة إلى التعرف على أثر الخصخصة في شركة الاتصالات الأردنية على مستوى الولاء التنظيمي لدى موظفي الشركة.
- خلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها: أن الخصخصة تؤثر على مستوى الولاء التنظيمي ومستوى الاتصال بين المستويات الإدارية المختلفة ودرجة شعور العاملين بالاستقرار الوظيفي، ولا يوجد علاقة بين الخصخصة ودرجة شعور العاملين بالعدالة. وأكدت الدراسة على وجود علاقة بين الخصخصة ونظام التحفيز، وبينها وبين سهولة الإجراءات وكذلك بينها وبين التدريب، كما تبين أن الخصخصة تؤثر على درجة الولاء التنظيمي لدى العاملين.
- خرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات من أبرزها: ضرورة اشتراط الجهات الحكومية المعنية بالخصخصة على المستثمرين في المنظمات التي يتم بيعها، بالمساهمة في حل مشكلة البطالة. والقيام بحملات تثقيفية موجهة للموظفين والمواطنين قبل وخلال تطبيق عملية الخصخصة لتوضيح دور هذه العملية وأهميتها.

## دراسة (عويضة، 2003)، بعنوان: "الخصخصة في الاقتصاد الفلسطيني"

- هدفت الدراسة إلى التعرف على أهم الدوافع والأهداف التي تدعو المؤسسات الفلسطينية للدخول في عملية الخصخصة، وما هي المعوقات التي يمكن أن تواجه المؤسسات الفلسطينية في آلية تطبيق الخصخصة.
- اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي.
- خلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها: أن دوافع انتهاج سياسة الخصخصة في الاقتصاد الفلسطيني هو زيادة النمو الاقتصادي، وزيادة كفاءة القطاع العام، وخلق فرص عمل جديدة. ويمكن أن تحقق الخصخصة أهدافها الاقتصادية والإدارية والمالية من خلال زيادة النمو الاقتصادي والاستثمارات العامة وتنمية القوى البشرية، وأهدافها الاجتماعية من خلال تحقيق الرفاهة الاجتماعي وخفض معدلات البطالة ومعالجة الفقر وتحقيق العدالة في التوزيع. كما يوجد العديد من المشكلات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والقانونية التي تواجه تطبيق الخصخصة في المؤسسات الفلسطينية.
- خرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات من أبرزها: توفير المناخ الاستثماري الملائم في كل من القطاع العام والقطاع الخاص، وضرورة دراسة المعوقات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية لعملية الخصخصة، وعدم ترحيل مشكلة البطالة المقنعة والترهل إلى المؤسسات المنوي خصصتها.

## (الفوزان، 2003)، بعنوان: "خصخصة البريد وانعكاساتها الأمنية والاقتصادية في المملكة العربية السعودية"

- هدفت الدراسة إلى التعرف على النشاطات المخصصة في البريد السعودي، والتعرف على إمكانية خصخصة باقي البريد السعودي، وتحديد الانعكاسات الأمنية والاقتصادية.
- اعتمدت الدراسة على المنهج التاريخي والمنهج الوصفي عن طريق إجراء دراسة مسحية لمجتمع الدراسة باستخدام أسلوب الحصر الشامل، وتم استخدام الاستبانة لجمع البيانات.
- خلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها: أن هناك إمكانية لخصخصة قطاعات البريد المختلفة مع التحفظ على انعكاسات ذلك على بعض الجوانب الأمنية في حال خصخصة البريد، مع وجود تفاؤل بالانعكاسات الاقتصادية في حال خصخصة البريد.
- خرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات من أبرزها: أن تتم خصخصة القطاعات البريدية بشكل تدريجي، وتكثيف التنسيق في الجانب الأمني مع الإدارات الحكومية الأخرى ذات العلاقة، مع اعتماد إجراءات أكثر مرونة في انجاز الأعمال دون المساس بمتطلبات الأمن.

دراسة (السراج، 2003)، بعنوان: " أثر أساليب الخصخصة على الموظفين الحكوميين -  
دراسة ميدانية على شركة الاتصالات السعودية بمحافظة جدة"

- هدفت الدراسة إلى التعرف على برامج الخصخصة المستخدمة في المملكة العربية السعودية، ومعرفة الأسباب والدوافع من وراء قيام الدولة بتخصيص مؤسساتها وتقييم أساليب الخصخصة المستخدمة حالياً، ومعرفة الآثار الناتجة عن استخدام هذه الأساليب على عدد وأداء الموظفين الحكوميين في القطاعات التي تم تخصيصها.
- خلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها: أن لأساليب الخصخصة تأثير على الموظفين الحكوميين في القطاع المخصص سواء إيجابياً أو سلبياً، وأن سياسة الخصخصة التدريجية لشركة الاتصالات السعودية قد حافظت على الموظفين ولم يتم الاستغناء عنهم. و أن استخدام أساليب إدارة القطاع الخاص في شركة الاتصالات السعودية أدى إلى ارتفاع كفاءة أداء الشركة حيث تم تجديد شبكة الاتصالات وتحديثها بشكل مستمر ليتناسب مع المحيط الخارجي وزيادة عدد الخدمات المقدمة و تحسين نوعياتها والارتقاء بالخدمة المقدمة إلى الجمهور أفقياً وعمودياً.
- خرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات من أبرزها: عند خصخصة أي قطاع حكومي لا بد من إشراك جهات متخصصة للبحث عن حلول للعمالة الفائضة داخل القطاع وعدم الاستغناء عنها، ولا بد من تحفيز الموظفين وتشجيعهم لتحسين أدائهم.

## ثانياً: الدراسات الأجنبية

**(Mramba, 2011): The Impact of Privatization on Telecommunication Efficiency in Tanzania: The case of Tanzania Telecommunication Company Limited.**

أثر الخصخصة على كفاءة الاتصالات في تنزانيا، دراسة حالة: شركة تنزانيا للاتصالات المحدودة.

- هدفت الدراسة إلى فحص آثار الخصخصة على كفاءة صناعة الاتصالات في تنزانيا من خلال دراسة الحالة على شركة تنزانيا للاتصالات، وبصفة خاصة التأكد من التغيرات التكنولوجية وجودة الموارد البشرية وإعادة الهيكيلية التي تؤدي إلى الكفاءة.
- اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي والكمي، واستخدام برنامج "SPSS".
- خلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها: أن الشركة تمتع بالكفاءة بشكل كبير في تقديم خدمات الهاتف النقال، على الرغم من وجود منافسين من مشغلين الهواتف النقالة. حيث

أن المنافسة أدت إلى كفاءة أداء الشركة وتقديم خدمات مميزة مثل الخدمات المدفوعة مسبقاً، ونظام البريد الصوتي، ومركز خدمات الرسائل القصيرة، والاهتمام بالمستهلك. وأشارت النتائج أيضاً أن الشركة تتفرد بتقديم خدمات الهاتف الثابت.

- خرجت الدراسة بمجموعة توصيات من أبرزها: من أجل كفاءة عمليات الخصخصة لابد من وجود سياسة تتضمن شروط محددة يؤخذ بها في عقود الخصخصة، مثل: أهداف التكنولوجيا، وتحديد الموارد البشرية، وهيكل الشركة بما يضمن تحقيق رسالتها.

### **(Tai, 2010): Factors affecting the success of privatization in Hong Kong.**

#### **العوامل المؤثرة على نجاح الخصخصة في هونج كونغ.**

- هدفت الدراسة إلى تحديد العوامل المؤثرة على نجاح الخصخصة وذلك من خلال دراسة تجارب الخصخصة في هونج كونغ، والتي تساهم في مساعدة أصحاب القرار في هونج كونغ في عملية إعداد وتنفيذ خطط الخصخصة.
- اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي ودراسة الحالة من خلال تحليل عملية الخصخصة ونتائج في مشاريع السكك الحديدية ومواقف السيارات في هونج كونغ.
- خلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها: أن العوامل التي تؤدي إلى نجاح الخصخصة ما يلي: التزام قوى من قبل القيادة السياسية، وتشريعات جيدة، وبنية مالية متطورة، وتحديد أسباب اختيار الخصخصة ووجود سياسة، وتعزيز مشاركة القطاع العام.
- خرجت الدراسة بمجموعة توصيات من أبرزها: أن الحكومة مسؤولة عن عوامل نجاح الخصخصة، واختيار أفضل أساليبها، ولابد من مشاركة المجلس التشريعي في عمليات الخصخصة.

### **(Shah, 2009): Impact of Privatization: "Managing the Process of Privatization and its impacts on Performance and Development: A case Study of Pakistan Telecommunication Limited".**

آثار الخصخصة: إدارة الخصخصة وآثارها على الأداء والتنمية، دراسة حالة: شركة الاتصالات الباكستانية المحدودة.

- هدفت الدراسة إلى تقييم آثار خصخصة الاتصالات السلكية واللاسلكية المحدودة في باكستان في تحقيق النمو والربحية والعمالة، حتى تكون المؤسسة قادرة على الحصول على التأثيرات المثمرة للخصخصة والمعترف بها عالمياً، وتقديم بعض المساهمات الايجابية.

- اعتمدت الدراسة على عمل مقارنة بين خصخصة شركة الاتصالات الباكستانية مع خصخصة شركة الاتصالات السويدية، من أجل الخروج بخطوات فعالة للاتصالات في باكستان، وذلك من خلال تبنى الاستراتيجيات المختلفة التي اعتمدت بعد خصخصة الاتصالات السويدية.
- خلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها: أن الخصخصة لها آثاراً سلبية وإيجابية، أما الآثار السلبية تتمثل في انخفاض الإيرادات بسبب انخفاض المنافسة في السوق وانخفاض في الرسوم والتعريفات الجمركية، وانخفاض العمالة. أما الآثار الإيجابية تتمثل في إدخال التكنولوجيا الحديثة في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، وتحسين خدمات المستهلك، وزيادة المنافسة مما يؤدي إلى جودة الخدمات وتقديم أسعار مقبولة ومنافع أكثر للمستهلك.
- خرجت الدراسة بمجموعة من التوصيات من أبرزها: العمل على تحسين خدمات المستهلكين والعملاء، وضرورة مواكبة التطور السريع في التكنولوجيا، والعمل على تطوير القدرات لدى الموظفين في الاتصالات للتعامل مع أحدث التكنولوجيا وأساليب التسويق المختلفة.

### **(Rafiqul, 2007): Privatization as an administrative reform: the case of Bangladesh**

#### **الخصخصة والإصلاح الإداري دراسة حالة بنجلاديش.**

- هدفت الدراسة إلى دراسة إدراك موظفي الخدمة المدنية من بنجلاديش نحو الخصخصة فيما يتعلق بالتمنية الوطنية.
- اعتمدت الدراسة على دراسة الاختلافات في التصور من مستويات مختلفة من موظفي الخدمة المدنية فيما يتعلق بالتمنية الوطنية، وذلك باستخدام أداة الاستبانة والمقابلات الشخصية.
- خلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها: أن لدى موظفي الخدمة المدنية في بنجلاديش تصورات إيجابية نحو الخصخصة فيما يتعلق بالتمنية الوطنية، وأنه لا يوجد اختلاف كبير في التصورات في المستويات المختلفة للموظفين، وكشفت الدراسة أن الغالبية العظمى من موظفي الخدمة المدنية يعتقدون بأن برامج الخصخصة تنعكس إيجاباً على التتمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية في بنجلاديش. وأدت أيضاً إلى زيادة المساءلة، والمهارات، وتقديم الخدمات وأداء الموظفين، والتي تساعد على تعزيز التتمية الوطنية.

**(Klingel, 2007): Driving Forces of Privatization and Liquidation: Evidence from the Chinese State Sector.**

القوى الدافعة للخصخصة والتصفية، دراسة حالة: الصين.

- هدفت الدراسة إلى سد الثغرة في ضعف الاهتمام الأكاديمي في تحديد الآليات الجوهرية والقوى الدافعة التي تؤدي إلى قبول واسع والتطبيق التام للخصخصة والتصفية في الصين.
- اعتمدت الدراسة على توفير بيانات فريدة عن الشركات المملوكة للدولة في 4 أقاليم في الصين، وباستخدام نموذج الانحدار المتعدد والاحتمالات للمخرجات المختلفة لإعادة الهيكلة التي ستحدث خلال السنوات القادمة، وتقديم نماذج وتقديرات لخصائص محددة لشركات متعددة.
- خلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها: أشارت التقديرات إلى اختلاف كبيرة بين الأقاليم المختلفة في القوى الدافعة الرئيسية. في حين أن قرار إعادة الهيكلة في المناطق الرائدة في عملية الإصلاح استندت أساساً على اعتبارات اقتصادية، بينما الإصلاح في الأقاليم اللاحقة خضعت لقوى مشتركة من الاعتبارات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. وإن سيطرة القطاع غير الحكومي أثبت أنه العنصر الأهم في تحسين عملية حساب المنافع والمخاطر للخصخصة الكاملة لجميع مؤدى الأدوار في إعادة الهيكلة وعلى وجه الخصوص الحكومة المحلية باعتبارها الرائدة في هذه العملية.
- خرجت الدراسة بتوصيات أن الخصخصة يمكن تنفيذها دون اضطراب اجتماعي واسع على الرغم من أنها ليست ذات فائدة وليست ذات حوافز ملائمة.

**(Wong, 2005): The Application of Public Private Partnership in Transport Projects, Hong Kong.**

تطبيقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشاريع النقل - هونج كونج.

- هدفت الدراسة إلى تسليط الضوء على واقع مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاع النقل في هونج كونج.
- اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي من أجل توضيح مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص والقضايا التي بالشراكة، وأيضاً تقييم تجربة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في هونج كونج، ومراجعة مشاريع الشراكة في قطاع النقل والمواصلات وبصفة خاصة قطاع الطرق.

- خلصت الدراسة إلى نتائج من أهمها: أن استخدام نظام البناء والتشغيل والنقل في الطرق غير ملائم لتقديم خدمات تنافسية في الحركة على الطرق.
- خرجت الدراسة بمجموعة توصيات من أبرزها: تقديم إطار عام لتطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتعزيز العلاقة بين الحكومة والقطاع الخاص من أجل تعظيم المنفعة العامة.

### تعقيب على الدراسات السابقة

- تناولت الدراسات السابقة أبعاد مختلفة للخصخصة، وعرضت تجارب عدة دول عربية وأجنبية هي: مصر، الأردن، سوريا، العراق، السعودية، السودان، باكستان، السويد، الصين، بنجلاديش، تنزانيا، هونج كونج.
- ناقشت الدراسات السابقة الآثار السلبية والإيجابية للخصخصة، والعوامل التي تؤدي إلى نجاح عملية الخصخصة، وأهمية الإصلاح الاقتصادي لمعالجة الاختلالات في المؤسسات الانتاجية التي تدار من قبل القطاع العام.
- استخدمت الدراسات السابقة المنهج الوصفي والكمي ومنهج تحليل المضمون في دراسة القطاعات التي خضعت للخصخصة.
- تم الاستفادة من الدراسات السابقة في تحديد عوامل ومتطلبات نجاح وجدوى الخصخصة، ومن ثم تحديد متغيرات الدراسة الحالية وصياغة أسئلة المقابلات، وأيضاً اثناء الاطار النظري.

### ما يميز الدراسة الحالية عن الدراسات السابقة:

تتميز الدراسة الحالية عن الدراسات السابقة على حد علم الباحثة أن الدراسات السابقة اقتصر في أهدافها على تقييم قطاعات محددة خضعت للخصخصة من حيث ايجابياتها وسلبياتها، وخاصة قبل الخصخصة وبعد الخصخصة. بينما ركزت الدراسة الحالية على تقييم القطاعات الإستراتيجية التي خضعت للخصخصة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية: الاتصالات، الكهرباء، وسوق فلسطين للأوراق المالية، وابرز الاشكاليات التي واجهت تلك القطاعات والتي تحد من تعظيم الاستفادة من عمليات الخصخصة والحصول على رضا المستهلك. وأيضاً تحديد المعوقات التي تحول دون توفير نظام نقل فلسطيني فعال يجسد السيادة ويحقق الربط والتكامل الإقليمي وينسجم مع متطلبات التنمية المستدامة.



كذلك ركزت الدراسة الحالية على تشخيص الأطر السياسية والاقتصادية والتشريعية والمؤسسية في ضوء التجربة السابقة للخصخصة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية ومدى جدواها في تحقيق نجاح الخصخصة ومن ثم أبعادها على تبنى خصخصة قطاعات أخرى مستقبلية وخاصة المشاريع الإستراتيجية السيادية - والتي لم يتم تخصيصها بعد - وأثر ذلك على التنمية المستدامة.

وعلاوة على ذلك، فقد قدمت الدراسة الحالية إطاراً عاماً لمتطلبات تطوير بيئة عملية الخصخصة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وكذلك اقتراح وحدة تنظيمية لتكون مسؤولة عن تهيئة وتطوير البيئة الملائمة لعملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتفعيلها بما يكفل تحقيق التنمية المستدامة.

## الفصل الثاني

### اقتصاديات الخصخصة وأبعادها

أصبحت الخصخصة إحدى الموضوعات الهامة على المستوى المحلي والعالمي، سواءً من الناحية الإدارية أو الاقتصادية، ومحور اهتمام عالمي ملحوظ في الفترة الأخيرة. فقد اتجهت كثير من دول العالم على اختلاف توجهاتها السياسية ومستوى تقدمها الاقتصادي، وتفاوت النظم المتبعة لديها إلى التخلي عن كثير من المؤسسات الاقتصادية العامة، وإسنادها إلى القطاع الخاص، ولكل دولة ظروفها الخاصة في قبول الخصخصة (سعداوي، 2007: 17). حيث إن التطورات السريعة في البيئة الاقتصادية العالمية لم تعد تسمح بتنظيم ينطوي على هيمنة مُطلقة للقطاع العام على المجالات الاقتصادية والاجتماعية، لاسيما بعد أن أدت هذه الوضعية إلى انعدام الكفاءة الإنتاجية والتسيب والفساد. وبهذا أصبحت السمة العامة لاقتصاديات الدول المتقدمة والنامية هو تراجع دور الدولة وتزايد دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي (ديوب، 2006).

وفي هذا الإطار، يلقي هذا الفصل الضوء على المداخل الأساسية للخصخصة مفهوماً وفكراً وتطبيقاً. فيتناول القسم الأول منه الإطار المفاهيمي للخصخصة، وأما القسم الثاني يستعرض بإيجاز الجانب الفكري الاقتصادي للخصخصة، ويقدم القسم الثالث أساسيات وأبعاد الخصخصة من حيث الأهداف وعوامل الانتشار والدوافع والأنواع والأساليب والجدل الدائر حول الخصخصة.

#### 2-1 الخصخصة: مفهوم وتعريف

ظهرت كلمة "privatization" في المعاجم الغربية أول مرة عام 1983م، و تُعد من أكثر المصطلحات الثورية في التاريخ الحديث للسياسة الاقتصادية (شوكال وسمير، 2011). ولا يوجد اتفاق لغاية الآن على اختيار مصطلح عربي ليقابل كلمة "privatization"، فقد استخدمت العديد من المصطلحات للتعبير عن هذا المفهوم مثل: الخصخصة، الخوصصة، التخصيصية، التخصيص، التخاصية، التحويل إلى الخاص، نزع الملكية العامة، التمليك،.... إلخ. ولكن من

أكثر هذا المصطلحات شيوعاً في الاستخدام المخصصة والتخصيص والخصوصية. وإن اصطلاح " المخصصة والتخصيص " صحيحان من الناحية اللغوية إلا أن المصطلح الأول أدق من المصطلح الثاني (زرغون، 2010). وتشتق كلمة " مخصصة " من الفعل الثلاثي " خصص "، ومعنى خصه بالشيء " خصوصاً " وجعله خصوصياً، واختصه بالشيء أي جعل الشيء خاصاً به، والخاصة ضد العامة، وكلمة " خص " تعني " انفرد بالشيء "، وخاص تعني فردي أو ذو ملكية فردية (سعداوي، 2007: 88).

كذلك لا يوجد مفهوم دولي متفق عليه للمخصصة، ويتفاوت مفهومها من مكان إلى آخر ومن دولة إلى أخرى ( شيجان، 2008)، ولقد أصبح هذا المفهوم مستخدماً بشكل واسع في الأوساط السياسية والاقتصادية والاجتماعية في دول العالم كافة، سواء كانت متقدمة أو نامية (فياض، 2010: 376).

وظهرت له العديد من التعريفات من قبل المنظمات الدولية والباحثين الاقتصاديين كما هو مبين في الجدول التالي الذي يقدم تعاريف للمخصصة من قبل عدد من المؤسسات والمنظمات الدولية ذات الارتباط الوثيق بالمخصصة في مجال سياساتها وبرامجها.

جدول (1-2) تعاريف المنظمات والمؤسسات الدولية للمخصصة

المؤسسة/ المنظمة الدولية	التعريف	المرجع
البنك الدولي	عملية تقوم بها الحكومات من أجل تقليص دورها في تملك أو إدارة المؤسسات العامة، بهدف إشراك أو إيجاد دور أكبر للأفراد والمشروعات الخاصة في تنمية الاقتصاد القومي" وفي تعريف آخر زيادة كفاءة إدارة وتشغيل المشروعات العامة، من خلال الاعتماد على آليات السوق، والتخلص من الترتيبات البيروقراطية	(سعداوي، 2007: 91)
صندوق النقد الدولي	زيادة مشاركة القطاع الخاص في إدارة أو ملكية الأنشطة والأصول التي تسيطر عليها الحكومة وتمتلكها	(الزين، 2006: 119)
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية "الاونكتاد"	جزء من عملية الإصلاحات الهيكلية للقطاع العام في البنية الاقتصادية، وتتضمن إعادة تحديد دور	(عباس وميخا، 2010)

المؤسسة/ المنظمة الدولية	التعريف	المرجع
	الدولة والتخلي عن الأنشطة التي يمكن للقطاع الخاص القيام بها، مُستهدفة بوجه عام رفع الكفاءة الاقتصادية	
البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة	التحول لاقتصاد السوق، وتتطلب وضع سياسات تدعم اقتصاد السوق ومؤسساته، والتحرير الاقتصادي، وتأمين الخدمات المالية والتشريعية اللازمة لعملية الخصخصة	(العساف، 2009)
منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	كل تحويلٍ لملكية المؤسسات العمومية لملاكٍ جدد، بحيث تؤدي إلى مراقبةٍ فعليةٍ للنشاط	<a href="http://stats.oecd.org">http://stats.oecd.org</a>
اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا "الاسكوا"	سياسة اقتصادية ترمي إلى زيادة معدل النمو الاقتصادي بوجه عام، وذلك من خلال تعيين الأدوار بين الحكومة والقطاع الخاص، وتشجيع الأخير، الذي يتسم بانخفاض البيروقراطية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمنشأة، وقدرته على تحسين الجودة والابتكار والمنافسة وجذب الاستثمارات	(فياض، 2010: 376)
معجم مفاهيم التنمية " ليس منظمة دولية"	تحويل ملكية الأصول والشركات من القطاع العام إلى القطاع الخاص عن طريق البيع أو غيره	(عبد الكريم، 2010)

المصدر: أُعد الجدول بالاستناد إلى المراجع المذكورة في عمود المراجع.

وأما الباحثون الاقتصاديون فقد اختلفوا في تعريفهم للخصخصة، كما أنهم مختلفون على التعاريف الأساسية للمتغيرات الاقتصادية (عباس وميخا، 2010)، وذلك من حيث كون أن الخصخصة عملية انتقال من الاقتصاد المركزي إلى الاقتصاد الحر، أو التحول من الدولة إلى القطاع الخاص، أو وسيلة لتحقيق التنمية الاقتصادية، أو إحدى سياسات الإصلاح الاقتصادي نحو تحقيق تنمية ذات نموذج تحرري، أو فكر وفلسفة تستند إلى اقتصاد السوق، أو سياسة اقتصادية تهدف إلى زيادة النمو الاقتصادي، أو رؤية متكاملة لإدارة الاقتصاد القومي. إلى جانب ذلك، فقد قُدمت الخصخصة بمناظير مختلفة اقتصادية وسياسية وقانونية. وبهذا تكون قد عكست تعاريف الخصخصة كما سيرد لاحقاً المفهوم الضيق والمفهوم الواسع للخصخصة.

فقد عُرفت الخصخصة بأنها "عملية الانتقال من آلية الاقتصاد المركزي إلى آلية الاقتصاد الحر في إنتاج السلع والخدمات، أي هي العملية التي يتم بموجبها إحلال القطاع الخاص محل القطاع العام في ممارسة النشاط الاقتصادي المنتج للسلع والخدمات". وكذلك تعنى "تقديم سوق أكبر يتسم بدرجة أعلى من الرشادة والمنافسة في مجال الأنشطة الاقتصادية (عباس وميخا، 2010). ويرى الباحث الاقتصادي الأمر يكي كلاركسون أنها "تحويل الأصول من الدولة إلى القطاع الخاص لإعادة تخصيص الموارد الإنتاجية المتاحة، وإعادة هيكلة الإطار المؤسسي القائم الذي تجري فيه عملية التخصيص في الإنتاج، والأخذ بأساليب جديدة لإدارة الشركات المتحررة من التدخل السياسي". بينما يُعرفها الباحث الاقتصادي البريطاني بول هولدي بأنها "أداة لتعظيم الصورة التنافسية والكفاءة الاقتصادية" (الخرجي، 2008: 23).

ويُشير كل من ( فياض، 2010، وشيخان، 2008، وسعداوي، 2007، وثابت، 1425 هـ)، إلى أن الخصخصة وسيلة أو أداة وليس غايةً أو هدفاً. فقد أُعتبرت الخصخصة وسيلة للتحرر من القيود في منشآت القطاع العام وتحويلها إلى حوافز للقطاع الخاص، بهدف خلق بنية اقتصادية تتسم المشروعات فيه بالكفاءة (فياض، 2010: 376). كما أنها وسيلة أو أداة لتفعيل برنامج إصلاح اقتصادي شامل يهدف إلى إصلاح الأوضاع الاقتصادية، وتترامن مع تنفيذ برامج أخرى موازية ومتناسقة من أجل تحرير الأنشطة الاقتصادية كافة (شيخان، 2008). وفي نفس السياق، هي أداة تستطيع بواسطتها الحكومة توفير المال، وتقديم خدمات أفضل (سعداوي، 2007: 92)، بينما وضّح ( ثابت، 1425 هـ) أن الخصخصة وسيلة لزيادة كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية بما يؤدي إلى زيادة معدلات التنمية الاقتصادية، وتفعيل قواعد العدالة الاجتماعية. وفي المقابل قدم (شحاته، 2002) شواهد دولية على أن الخصخصة قد تجمع بين الاثنين، أي أنها وسيلة لتحقيق غاية، وقد تكون غاية بحد ذاتها، ففي جمهوريات أوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتي سابقاً، حيث التحول السياسي والاقتصادي إلى اقتصاد يقوم على السوق ويقوده القطاع الخاص كانت الخصخصة بلا ريب غايةً بحدّ ذاتها، وأما في أميركا اللاتينية، فقد كانت في الغالب الأعمّ وسيلة لتحقيق غاية، وكانت تلك الغاية إما تحسين أداء الأعمال العامة، وإما تخفيض الخسائر المالية التي تسببت بها المؤسسات المملوكة من الدولة، وإما تأمين تمويل ودعم عالمي لبرنامج اقتصادي أوسع نطاقاً. غير أن الخصخصة تحقق أكبر قدر من النجاح عندما تصمّم للإسهام في التنمية البشرية، وتحسين اختيارات الناس، والمشاركة في استئصال الفقر.

وثوَجَه آخرون، لاعتبار الخصخصة إحدى سياسات الإصلاح الاقتصادي، فقد عرّف (بلحاوي، 2011) الخصخصة بأنها إحدى سياسات الإصلاح الاقتصادي اللازمة لتحقيق التنمية

التي برزت في إطار تحول إستراتيجيتها من تنمية ذات نموذج شمولي إلى تنمية ذات نموذج تحرري، تماشياً مع المتغيرات السريعة والجارية في الاقتصاد الرأسمالي، ودعوة المؤسسات الدولية بالتحول نحو اقتصاد السوق، على اعتبار أن الخصخصة عنصراً حاسماً في عملية التحول الاقتصادي في جميع دول العالم المتقدمة والنامية على حدٍ سواء.

بينما ذهب آخرون، لاعتبار الخصخصة فكر وفلسفة، حيث عُرفت بأنها "عملية تتم في إطار توجه فكري وفلسفي يتبنى أفكار الكلاسيكيون الجدد، الداعون إلى اقتصاد السوق، وإفراح المجال أمام القطاع الخاص للقيام بالدور الأساسي في الانفتاح والازدهار الاقتصادي" (الخرجي، 2008: 23)، كما أنها "فلسفة اقتصادية حديثة ذات إستراتيجية لتحويل عدد كبير من القطاعات الاقتصادية والخدمات الاجتماعية التي لا ترتبط بالسياسة العليا للدولة من القطاع العام إلى القطاع الخاص" (عبد الكريم، 2010)، ورد على ذلك (سعداوي، 2007: 96) أن الخصخصة ليست فلسفة، وإنما هي سياسة اقتصادية تهدف إلى زيادة النمو الاقتصادي عن طريق نقل إدارة أوملكية أو استثمار نشاط حكومي ذي طابع تجاري سواءً كان ذلك جزئياً أو كلياً من القطاع العام إلى القطاع الخاص، و بذلك تكون أداة لتحرير قوى السوق.

وهناك من اعتبر أن الخصخصة رؤية متكاملة لإدارة الاقتصاد القومي ولإجراء التصحيحات الهيكلية، وتتضمن عدة مستويات بدءاً بالمؤسسة ومروراً بالقطاع، وانتهاءً بالاقتصاد الوطني ككل. فقد بين ( ثابت، 1425 هـ) أن الخصخصة "لا تقتصر على مجرد البيع الجزئي أو الكلي لوحدات مملوكة للدولة إلى القطاع الخاص، وإنما هي رؤية متكاملة للتصحيحات الهيكلية ولكيفية إدارة الاقتصاد القومي بكفاءة أعلى وبفعالية أكبر، لكونها تشمل ثلاثة مستويات متداخلة ومعقدة: مستوى المؤسسة، ومستوى القطاع الاقتصادي أو الصناعة، مستوى الاقتصاد الوطني ككل. ويستوجب الترابط العضوي بين هذه المستويات الثلاثة وجود انسجام وتناغم فيما بين السياسات المتبعة فيها، ودون أن يعني ذلك بالضرورة انتقالاً تلقائياً من مستوى معين إلى مستوى آخر، خاصةً فيما يتعلق بمجالات نقل قرارات الاستثمار إلى القطاع الخاص، ودرجة تحويل المخاطر إليه، وضمان عدم الرجوع عن قرارات الخصخصة".

وفى السياق ذاته، قُدمت الخصخصة من منظارير مختلفة: اقتصادية وسياسية وقانونية، أما المنظور الاقتصادي يتمثل في أن الخصخصة تهدف إلى استغلال المصادر الطبيعية والبشرية بكفاءة وإنتاجية عالية، وذلك بتحرير السوق وعدم تدخل الدولة إلا في حالات الضرورة القصوى، وعبر أدوات محدودة لضمان استقرار السوق والحد من تقلباته. وأما المنظور السياسي يتمثل في

الدعوة إلى اختزال دور الدولة ليقنصر على مجالات أساسية مثل الدفاع والقضاء والأمن الداخلي والخدمات الأخرى، وبهذا اتسع مفهوم الخصخصة من مجرد بيع أصول أو نقل ملكية لتكون بمثابة نقلة اقتصادية واجتماعية وسياسية كبيرة وفلسفة جديدة لدور الدولة (شبحان، 2008). وتجسد المنظور القانوني في أن الخصخصة هي مظهر من مظاهر سلطة الدولة، وعمل من أعمال السيادة الاقتصادية للدولة بمعنى السيادة الدائمة على الأنشطة الاقتصادية والموارد الطبيعية، وتتم إجراءاتها بواسطة القانون، أي أنها عملية تعاقدية بين الدولة والقطاع الخاص، تبدأ بالإيجاب من جانب الدولة، وبالتالي فهي تختلف عن التأميم الذي يتضمن نقلاً جبرياً للمشروع من الملكية الخاصة إلى الملكية العامة وليس له صفة تعاقدية (إمام، 2007: 7-12).

وإنه من الأهمية القصوى ضرورة التمييز بين اتجاهين في التعاريف السابقة، **الاتجاه الأول: المفهوم الضيق للخصخصة، والاتجاه الثاني: المفهوم الواسع للخصخصة**، فالإتجاه الأول: يذهب إلى أن الخصخصة تعني أنها نقل ملكية مشروع من القطاع العام إلى القطاع الخاص، أي تحويل المشروع العام الذي تملكه الدولة أو نصيب الأغلبية فيه إلى القطاع الخاص (إمام، 2007: 5). إلا أن هذه النظرة تغفل أن الخصخصة تأتي ضمن برنامج واسع يستهدف تغييراً جذرياً في السياسة الاقتصادية بما في ذلك إزاحة السيطرة الحكومية على الجهاز الإنتاجي من أجل زيادة كفاءة الاقتصاد بشكل عام (سعداوي، 2007: 95). وأما الإتجاه الثاني: يرى أن الخصخصة تشمل كافة إجراءات التحرر الاقتصادي، فهي تتضمن إسناد عمليات إنشاء وتمويل وتنمية وملكية وتشغيل وإدارة وإنتاج وتوزيع السلع والخدمات إلى القطاع الخاص، سواء كان ذلك محلياً أو أجنبياً. أي أن الخصخصة تعني الانسحاب النهائي للدولة من العملية الإنتاجية بكافة مراحلها، واستبدال دورها بدور القطاع الخاص (سعداوي، 2007: 95). أي أن الخصخصة بالمعنى الواسع عبارة عن قرار الإدارة العامة بهجر نشاط اقتصادي لمصلحة القطاع الخاص (إمام، 2007: 6). وأنها ليست مجرد تحويل للأصول المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص، بل هي عملية إعادة تحديد الدور الاقتصادي للدولة، وصولاً للانتقال بالاقتصاد إلى نمط من أنماط الإدارة الذي يقوم على اللامركزية، وتُحدد فيه القواعد والأدوار التي تحكم مسار الأداء الاقتصادي (إمام، 2007: 13).

في ضوء ما سبق، يتجسد صعوبة وضع تعريف موحد للخصخصة، ذلك أن التعاريف المذكورة عبرت عن قناعات ورؤى انطلقت من رغبة كل باحث ومدى فهمه للخصخصة سواء من واقع فلسفة وتوجهات المؤسسات الدولية وبرامجها وسياساتها الدولية أو من واقع تجارب دولية من حيث الأهداف أو الدوافع أو الأسلوب المستخدم في الخصخصة كما سيتم بيان ذلك في سياق الفصل الحالي. وعليه يمكن القول أن تلك التعاريف تعتبر مكملة لبعضها البعض - بدءاً من

كون الخصخصة "فكر فلسفي، وأداة، وسياسة، ورؤية..". وذلك إذا ما أخذ بالاعتبار النظام السياسي والاقتصادي السائد ومرحلة التنمية وحالة الاقتصاد المستهدف، إذ لم تعد الخصخصة سياسة اقتصادية فحسب، بل لها انعكاساتها على الاقتصاد والمجتمع بأكمله.

## 2-2 الخصخصة: فكر اقتصادي وتطور تاريخي

نجحت مبادئ الفكر الكينزي في التخلص من أزمة الكساد العظيم التي شهدتها النظام الرأسمالي خلال الفترة من العام 1929 م - 1932م، وذلك من خلال مساهمة الحكومة في تنشيط جانب الطلب الكلي بشقيه الاستهلاكي والاستثماري للتأثير إيجابياً في حجم الناتج والدخل القومي،<sup>1</sup> وما لبث أن حدث ارتداد لهذا الفكر منذ سبعينيات القرن الماضي بسبب ظاهرة الركود التضخمي<sup>2</sup>، وبات فكر الكلاسيك الجدد هو المسيطر في صياغة السياسات الاقتصادية الأمريكية وسياسات المؤسسات الدولية، حيث كانت الصيغة النظرية للعمل على حل جمود الإنتاج والتضخم هي نظريات جانب العرض<sup>3</sup> (عثمان، 2008). وفي نهاية عقد الثمانينات وبداية عقد التسعينات اكتسب الدور التصحيحي للدولة دفعة قوية بسبب انهيار الإتحاد السوفيتي والتخلي عن مركزية القرار (الصادق، 2009)، وبرزت المبادئ الأساسية لتوافق واشنطن في العام 1989م، حيث صاغ التوافق جون ويليمسون نائب رئيس البنك الدولي آنذاك، والذي تضمن مجموعة السياسات والمبادئ التوجيهية التي تم التوصل إليها بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وحكومة الولايات المتحدة<sup>4</sup>، وقد صيغت تلك المبادئ بزعم أنها تطبق على أي فترة تاريخية، وأي اقتصاد، وأي قارة، باستهداف التوصل بأسرع ما يمكن إلى تصفية أي هيئة أو تنظيم من جانب الدولة، والتحرير

<sup>1</sup> في تحليل أفكار المدرسة الكينزية، يمكن الرجوع إلى:

▪ مايكل، ايدجمان، الاقتصاد الكلي: النظرية والسياسة، ترجمة وتعريب محمد ابراهيم منصور، دار المريخ للنشر، 1998، ص ص 627-645

▪ فرهاد محمد على، الأهدن، التنمية الاقتصادية الشاملة من منظور إسلامي، الطبعة الأولى، مؤسسة دار التعاون للطبع والنشر، 1414هـ - 1994م، ص ص 43-49.

<sup>2</sup> ارتفاع في المستوى العام للأسعار وزيادة في معدلات البطالة في آن واحد، ويصاحبه انخفاض في معدلات النمو الاقتصادي (الخرجي، 2008: 42).

<sup>3</sup> نظريات جانب العرض بزعم ميلتون فريدمان، ترى بأن الرأسمالية كنظام يقوم على الحرية، كقيلة بأن تصحح أخطاءها بنفسها شريطة تحجيم سلطة الدولة الاقتصادية وتدخلها في النشاط الاقتصادي، معتبراً هذا التيار ان نمو مشاريع القطاع العام سبباً في تقليل من كفاءة تخصيص الموارد (الزويني وسلوم، 2009).

<sup>4</sup> يشمل توافق واشنطن (Williamson 1999) العناصر التالية: الانضباط المالي، إعادة تخصيص الإنفاق العام، الإصلاح الضريبي والاتجاه نحو تخفيض معدلات الضريبة وتوسعة القاعدة الضريبية، وتحرير سعر الفائدة، وتحرير سعر الصرف، وتحرير التجارة، والخصخصة، وتحرير تدفقات رأس المال من أية قيود، وبناء السوق الحر من خلال إزالة معوقات الخروج أو الدخول من وإلى السوق، حماية حقوق الملكية الفكرية (خطاب، بدون).



الأكمل بأسرع ما يمكن لكل الأسواق (الياسري، 2010). وتتمثل العناصر الجوهرية لتوافق واشنطن " الليبرالية الاقتصادية الجديدة" في: سوق حرة، واقتصاد مفتوح تُحركه المبادرات الخاصة، وحكومة صغيرة (العيسوي، 2011)، وبهذا أصبح تقليل دور الدولة ضرورة حتمية من خلال تنفيذ برامج متسارعة للخصخصة (عثمان، 2008).

وباتت الخصخصة تشكل الركن الأساسي لمعنى وجود نظام اقتصادي ليبرالي جديد، وإحدى المرتكزات الأساسية للإصلاح الاقتصادي، باعتبارها تتيح للاستثمار أن يتحرك في جميع الاتجاهات، وهذا يبرز قوة العلاقة بين العولمة والخصخصة (الربيعي، 2004: 161). وظهر اتجاه داخل المدرسة النيوكلاسيكية يدعو إلى تصفية ملكية الدولة للشركات العامة، كأحد الحلول للخروج من أزمة الركود التضخمي. إذ رأى هذا التيار أن أزمة الاقتصاد الرأسمالي لم تعد أزمة نقص في الطلب الكلي الفعال كما يرى كينز، بل أزمة نقص في العرض (بلحاوي، 2011). وفي هذا الإطار برزت الدعوة إلى تبني الخصخصة (الخرجي، 2008: 28-29). وظهرت كسياسة لإنعاش تراكم رأس المال الخاص، حيث أن الخصخصة تعيد توزيع الثروة والدخل لصالح القطاع الخاص، وتؤدي إلى دعم مقدرته على الادخار والاستثمار والإنتاج وزيادة كفاءة الأداء والتشغيل (بلحاوي، 2011).

وظهرت عبر التاريخ الاقتصادي عمليات تحويل إلى القطاع الخاص تدخل في إطار الخصخصة في مناطق متفرقة نتيجة إخفاق الملكية العامة في تحقيق الأهداف المنشودة. وقد ظهرت أول عملية خصخصة في العالم بمعنى قيام شركة خاصة بخدمة عامة كانت تضطلع بها مؤسسة حكومية، عندما سمحت بلدية نيويورك لشركة خاصة بأن تقوم بأعمال النظام لشوارع المدينة في العام 1676م (عويضة، 2003: 9). وكما حدث في العصر الأموي في مصر، حيث كثيراً ما تدخل المشروع الخاص لتنفيذ بعض الأشغال العامة، ولعل النموذج الأكثر بروزاً في مصر كان في مجال الصناعة في العام 1841م، في عهد إسماعيل حيث بيعت بعض مصانع السكر والمطابع ومصانع الملابس (إمام، 2007: 13).

بيد أن الخصخصة أخذت في الانتشار بدايةً من كتابات عالم الإدارة "Peter Draker" في عام 1968 (سعداوي، 2007: 87). وظهر مصطلح الخصخصة بمفهومه الحالي والدقيق في أروقة حزب المحافظين البريطاني عام 1970م عندما ارتفعت نغمة السياسات الاقتصادية التحريرية في أدبيات الساسة البريطانيين، وفي العام 1979م رفع المحافظون " شعار الخصخصة" للوثوب إلى منصبة الحكم لتشهد الخصخصة أحد أهم تطبيقاتها في بريطانيا في القرن العشرين (إمام،

2007: 13). ففي عام 1977م عُرضت شركة البترول البريطانية للبيع ثم شركة الطيران ثم شركات المياه والكهرباء وغيرها (دنيا، 2003). وما لبث أن انتقلت حُمة الخصخصة إلى أمريكا "إدارة ريجان" وفرنسا "حكومة شيراك" (إمام، 2007: 14).

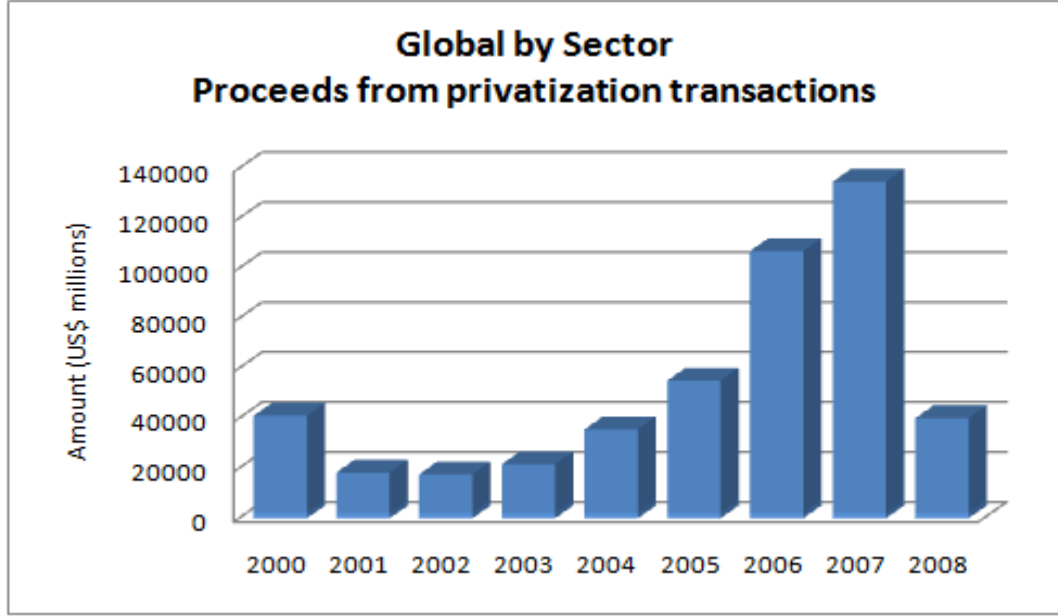
وبدأت تنتشر فكرة الخصخصة و تطبيقتها، وتطورت من الدول المتقدمة إلى الدول النامية التي انتهجت الاشتراكية سابقاً كأسلوب اقتصادي. وأدى التوسع في انتشارها إلى اتساع نطاق تطبيقها عاماً بعد عام حتى أصبحت هذه الفكرة موضوع الساعة بالنسبة لأغلب الباحثين والدول (سعداوي، 2007: 87). وباتت الخصخصة إحدى القضايا التي وضعت لنفسها موقفاً على رأس أولويات الأجندة الاقتصادية العالمية في أعقاب نهاية الحرب الباردة. وقد يتعامل البعض معها وكأنها خيار أيديولوجي طُفر بانتصاره الأخير، وي طرحها البعض الآخر وبمقولة "الإصلاح الاقتصادي" وكأنها البديل الإصلاحي للتنمية الاقتصادية في العالم الثالث، بعد ما انتهت الأخيرة إلى اختناقات حادة في الثمانينات (لقوشه، 1997).

وقد شهد القرن العشرون من الناحية الفكرية إنتاجاً علمياً ضخماً حول فكرة الخصخصة، وأنشئت مراكز علمية وبحثية تخصصت في دراسات الخصخصة، وتقديم الخدمات الاستشارية لتطبيقها. فعلى سبيل المثال قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية منذ أوائل الثمانينات بتقديم مساعدات للدول الساعية لتطبيق برامج الخصخصة شملت: المساعدة في إعداد استراتيجيات ومناهج تطبيق الخصخصة، واختيار المؤسسات القابلة للخصخصة، وإعداد الدراسات المتعلقة بها، وإعداد الخطط الملثمة لعملية الخصخصة، والمساهمة في عمليات التمويل المالي. كذلك ساهم البنك الدولي في حالات كثيرة في إنشاء هيئات مركزية، تتولى مسؤولية تنفيذ الخصخصة وتوفير المشورة القانونية والفنية وتحديد الشركاء من القطاع الخاص. ومع بداية الثمانينات من القرن الماضي قامت مؤسسة التمويل الدولية التابعة لمجموعة البنك الدولي بتقديم قروض للقطاع الخاص والاستثمار في المشروعات الخاصة في الدول النامية الأعضاء بالبنك الدولي (أبولسين، 2007).

ويتزايد وتيرة الأخذ بالخصخصة باعتبارها عنصراً حاسماً في عملية التحول الاقتصادي في جميع الدول، تطورت عمليات الخصخصة بشكل مستمر، فقد بلغت قيمة عمليات الخصخصة خلال الفترة من 1988م – 1999م، 320,622.92 مليون دولار أمريكي، بينما بلغت 452,682 مليون دولار أمريكي خلال الفترة 2000م – 2008م، أي بزيادة قدرها تقريباً 41%، وزاد عدد الدول التي طبقت برامج وعمليات الخصخصة من 12 دولة في العام 1988م لتصل إلى 101 دولة

في العام 2008م. (<http://rru.worldbank.org/Privatization>). ويعكس الشكل التالي تطور عمليات الخصخصة خلال الفترة من 2000 – 2008م، والذي يُظهر انحدار شديد في قيمة عمليات الخصخصة عقب اندلاع الأزمة المالية العالمية، والتي كشفت آثار الخوض في غمار العولمة والخصخصة بلا ضوابط كما تم الإشارة مسبقاً.

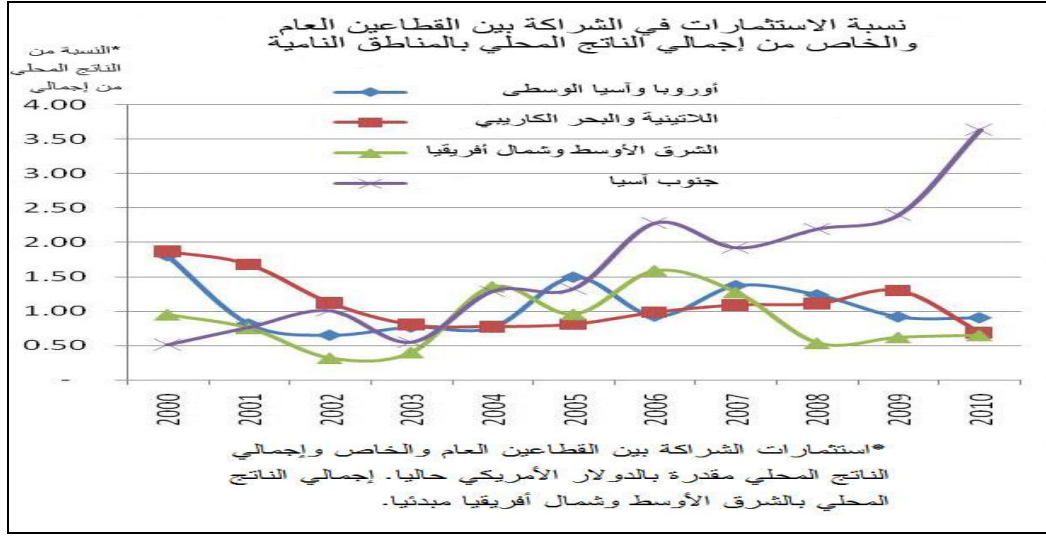
الشكل (1-2) تطور عمليات الخصخصة خلال الفترة من 2000 – 2008



المصدر: (<http://rru.worldbank.org/Privatization>)

ارتفع عدد الاستثمارات في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص على مستوى الاقتصاد العالمي، وارتفعت بشكل كبير في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بين عامي 2000 و 2007 من 4 مليار دولار الى 11.4 مليار دولار. وتعد الشراكات بين القطاعين العام والخاص ضرورة اذا كان للبنية التحتية في المنطقة أن تواكب معدلات النمو في أعداد السكان والمناطق المدنية. والشكل التالي يوضح نسبة الاستثمارات في الشراكة بين القطاعين العام والخاص من إجمالي الناتج المحلي بالمناطق النامية ([arabworld.worldbank.org](http://arabworld.worldbank.org)).

شكل (2-2) نسبة الاستثمارات في الشراكة بين القطاعين العام والخاص من إجمالي الناتج المحلي بالمناطق النامية



المصدر:

[http://arabworld.worldbank.org/content/awi/ar/home/initiatives/financing\\_infrastructure.html](http://arabworld.worldbank.org/content/awi/ar/home/initiatives/financing_infrastructure.html)

ويتضح من خلال الشكل السابق أن دول جنوب آسيا حققت صعوداً في نسبة الاستثمارات في الشراكة بين القطاعين العام والخاص خلال الفترة من 2000-2010، حيث ارتفعت من 0.5% لتصل إلى أكثر من 3.5%، بينما حققت دول أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي انخفاضاً من 2% لتصل إلى أقل من 1%، وأيضاً حققت دول أوروبا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا انخفاضاً في نسبة الاستثمارات بعد أن حققت ارتفاعاً وخاصة بعد الأزمة المالية العالمية في العام 2008، حيث أثرت الأزمة الاقتصادية والمالية على الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مختلف أنحاء العالم لكن الأثر الأكبر كان على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لتتخفف من 1.6% من الناتج الإجمالي المحلي إلى 0.5%.

## 2-3 الخصخصة: أساسيات وأبعاد

تعتبر الخصخصة عملية معقدة ذات أبعاد مختلفة، يستعرضها القسم التالي من خلال بيان أهدافها، وأسباب انتشارها، والدوافع، والأنواع، والأساليب والطرق، وأخيراً الجدول الدائر حول الخصخصة.

## 2-3-1 أهداف الخصخصة

حصر (شوكمال وسمير، 2011) أهداف الخصخصة على المستوى الجزئي وكيفية تحقيقها، بأنها تهدف إلى زيادة كفاءة المنشآت إدارياً وإنتاجياً وفق اعتبارات اقتصادية تضمن نجاح المؤسسة الخاضعة لعملية الخصخصة، ويتم ذلك من خلال: تطوير المنتجات بما يناسب المنافسة التي تخوضها المؤسسة، وتقليل تكلفة الإنتاج وتحسين نوعيته كماً ونوعاً، والاستخدام الأمثل للموارد، واستخدام نظم رقابية تحقق الأداء الأفضل، واستخدام معايير الأداء في اختيار الأفراد. وكذلك تحقيق الكفاءة الاقتصادية من خلال تحقيق الكفاءة الإنتاجية والتخصيصية، حيث يترتب عن الكفاءة الإنتاجية تخفيض تكلفة الإنتاج إلى حدها الأدنى، أما الكفاءة التخصيصية فيترتب عنها انخفاض أسعار بيع المنتجات حتى تصل إلى مستوى التكلفة الحدية للإنتاج.

بينما أوضح (إمام، 2007: 38) أهداف الخصخصة في جوانب عديدة منها:

- تشجيع نمو قطاع الأعمال الخاص، وتحقيق هذا من خلال محورين، يتعلق الأول بتهيئة المناخ الاقتصادي العام في صورة الحوافز المالية والتشريعات وضمانات الاستثمار. وأما المحور الثاني يتعلق بالسياسات الاقتصادية الكلية للدولة التي ترمي إلى منح القطاع الخاص فرص المشاركة الفعلية في إدارة الاقتصاد الوطني.
- التغلب على مشكلة البطالة في الأجل الطويل، والتي تعد من أخطر المشكلات في المجتمع لارتباطها بالبيئة السياسية والاجتماعية، بجانب آثارها السلبية على اقتصاد الدولة.
- تشجيع المنافسة التي تعمل على تحسين مستويات الجودة والإنتاج، ومن ثم يتم توفير السلع بأفضل جودة وأرخص الأثمان.
- تنمية أسواق المال من خلال التشريعات والقوانين اللازمة أو توفير المؤسسات القادرة على قيادة نشاط سوق الأوراق المالية في الداخل والخارج.
- توفير الموارد الحكومية الحرة، حيث تعد حصيلة بيع المشروعات العامة واستخدامها في استكمال مشروعات البنية الأساسية من أهم الوسائل التي تجنب الدولة اللجوء إلى الاقتراض.

## 2-3-2 عوامل انتشار الخصخصة

تشير الأدبيات الاقتصادية إلى أن أسباب انتشار الخصخصة في العالم ترجع إلى عوامل داخلية، وأخرى خارجية (سعداوي، 2007: 98-100):

أولاً: العوامل الداخلية: إثر إخفاق الملكية العامة في تحقيق الأهداف المنشودة، وعدم كفاءة القطاع العام في أوقات متباينة، بالمقابل أثبت القطاع الخاص خلال ممارسته العملية كفاءته، مما دفع الفكر الاقتصادي بالاهتمام بهذه القضية، وتبعاً لذلك ظهرت عدة قضايا، من أهمها:

- نظرية حقوق الملكية: تشير النظرية إلى أن الحكومة تواجه مصاعب في تقديم الحوافز المناسبة لطبقة المديرين في القطاع العام، وفي مراقبة أدائهم، ومن ثم فإن حرية التصرف ضئيلة لدى مديري القطاع العام بالمقارنة بنظرائهم في القطاع الخاص، الأمر الذي يؤدي إلى اقتصار المديرين على الأهداف الموضوعية، والتي غالباً ما تكون متواضعة.
- نظرية الاختيار العام: تشير النظرية إلى أن مديري القطاع العام يمكنهم الاستحواذ على المال والسلطة والمكانة الاجتماعية بالمقارنة مع مديري القطاع الخاص. ومن ثم بتحالفهم مع الوزارات الإشرافية لبناء جماعات مصالح، وهذا بدوره يؤدي إلى تضخم الميزانيات.

ثانياً: العوامل الخارجية: تمثلت في دور كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي<sup>5</sup>، وربط معونات الدول المتقدمة للدول النامية، بإتباع الأخيرة سياسات اقتصادية تركز على الإصلاحات الهيكلية في اقتصادها بعد أن تفاقمت ديونها الخارجية وتعثرت في إمكانية سدادها، وعدم مقدرة القطاع الحكومي الصمود أمام القوى الاقتصادية العالمية، واعتباره مسؤولاً عن هدر كثير من إمكانيات التنمية الاقتصادية والبشرية. وقد تضمنت السياسات الاقتصادية: ترشيد الإنفاق، وتحرير الاقتصاد، واعتماد آليات السوق، وتوفير الأطر المؤسسية للاستثمار، وإصلاح الإدارة الاقتصادية، والنظم القانونية للخصخصة.

<sup>5</sup> لمزيد من التفاصيل حول دور كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في الخصخصة منذ العام 1946، يمكن الرجوع إلى: عدلى شحادة قندح، التخاصية أحدث نماذج التنمية الاقتصادية: تقييم تجربة الأردن 1986-2003، الطبعة الأولى، دار مجدلاوى للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص ص 171-179.

بينما يشير (عباس وميخا، 2010)، إلى أن من أسباب انتشار الخصخصة، انهيار النظام الاشتراكي سياسياً واقتصادياً، مما دفع الولايات المتحدة لفرض نظام أحادي القطبية تستطيع من خلاله توجيه السياسات الاقتصادية الدولية بالشكل الذي يعمق المصالح الرأسمالية. وتعزيز التوجه نحو آليات السوق لاسيما في الدول الاشتراكية السابقة. والذي ساهم في ذلك زيادة التركيز الرأسمالي لدى الغرب في صورة تكوين ونمو الشركات عبر الوطنية التي عملت دوماً على زيادة قدرتها وأهميتها على الصعيد الدولي، وأدركت أن الخصخصة تشكل عنصراً مهماً يخدم إستراتيجيتها في السيطرة على العالم.

### 2-3-3 دوافع الخصخصة

يرجع تطبيق الخصخصة في العديد من الدول لدوافع عديدة، منها دوافع اقتصادية ومالية واجتماعية وسياسية، وذلك على النحو التالي:

- الدافع الاقتصادي: تحقيق الكفاءة الاقتصادية من خلال كفاءة عملية التخصيص والكفاءة الإنتاجية، باعتبار أن الخصخصة فرصة لتعزيز المنافسة، والقضاء على البيروقراطية، وكسر الاحتكار (شوكال وسمير، 2011).
- الدافع المالي: خفض الإنفاق العام قدر الإمكان من خلال قيام القطاع الخاص ببعض الأنشطة العامة التي كانت تقوم بها الدولة، واعتبار الخصخصة مصدراً لتمويل خزانة الدولة، وزيادة التدفق النقدي الداخل إلى خزانة الدولة، وذلك من خلال بيع بعض شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص (سعدوي، 2007: 102).
- الدافع الاجتماعي: تحقيق مزيد من الحرية الشخصية، وإيجاد الحافز الشخصي على الإنتاج، والقضاء على السلبية وعدم الالتزام بالقواعد وتحقيق انضباط في السلوك داخل مجالات العمل، والقضاء على المشاكل الاجتماعية مثل: التواكل، المحسوبية، والرشوة، وغيرها من مشكلات المجتمع (الدوري والشمري، 2007).
- الدافع السياسي: القضاء على الشعارات السياسية الرنانة، والتي يميل البيروقراطيون والاشتراكيون إلى استخدامها باعتبارها تستخدم الطبقات الكادحة، ولكن ثبت فشلها (سعدوي، 2007: 104).

واستناداً إلى ( القرشي، 2011) فإن دوافع الخصخصة اختلفت من بلد لآخر ومن مجموعة بلدان لأخرى تبعاً للظروف السائدة ومستوى الأداء والتطور الاقتصادي في البلد المعني. فقد انطلق الدافع الأساسي لاعتماد الخصخصة في البلدان الرأسمالية المتقدمة من أن الدولة ليست أفضل رب عمل، وأن القطاع الخاص يشكل الحافز الرئيسي لتطوير الإنتاج، وهو أكثر تأهلاً لتأمين قدرة تنافسية أكبر للمنشآت الاقتصادية. بينما بعد انهيار الاتحاد السوفيتي كان لجوء البلدان الاشتراكية السابقة للخصخصة تعبيراً عن الرغبة في التخلص من أحد أهم أسس البناء الاشتراكي أي الملكية العامة لوسائل الإنتاج، والانتقال من المركزية المطلقة في إدارة الاقتصاد وهيمنة الدولة الكاملة على العملية الاقتصادية إلى نظام اقتصاد السوق. والمفارقة في هذا المضمار هي أن الفساد كان من نتائج تطبيق هذا البرنامج في روسيا.

أما في البلدان النامية ذات التوجه الرأسمالي فقد بررت تطبيق برامج الخصخصة في التخلص من الخسائر المالية الناجمة من جراء انخفاض مستوى الكفاءة الإنتاجية لهذه المؤسسات، وعجزها عن مواكبة التقدم التكنولوجي، وتحولها إلى بؤر تستنزف الموارد الاقتصادية أثقلت كاهل الموازنة العامة للدولة، وأيضاً تدني مستوى وجودة الخدمة المقدمة بسبب ضعف الرقابة، فضلاً عن تضائل قدرة الحكومة على التوسع والاستثمار، وكذلك التخلص من الفساد السائد في القطاع العام. وأما مؤسسات التمويل الدولية مثل صندوق النقد والبنك الدوليين فإنهما يبرران برامج الخصخصة بشكل رئيسي من خلال توفير موارد مالية لتسهيل تخفيض حجم الدين الخارجي، والاستفادة من مشاركة رأس المال الأجنبي. وقد فرضت تلك المؤسسات برامج الخصخصة من أجل تقليص دور القطاع العام وتحرير التجارة وما رافقها من تخفيض مستوى الحماية التجارية وصولاً إلى إلغائها، وخلق الظروف المواتية لقيام قطاع خاص ديناميكي وفعال (القرشي، 2011).

## 2-3-4 الخصخصة: أنواع وأساليب

تختلف اقتصاديات بلدان العالم كل حسب تطورها الاقتصادي في تبني الخصخصة، حيث تأخذ بعض الدول بالخصخصة الهيكلية أو ترك القطاع الخاص في تلقائيته في الاندماج في عمليات الخصخصة، ومنها من يطبق الخصخصة بكل فعاليتها أو جزئياً. وبناءً على ذلك قُسمت الخصخصة إلى عدة أنواع على النحو التالي (بلحاوي، 2011):

- الخصخصة التلقائية: تتضمن تشجيع القطاع الخاص "أفراداً و مؤسسات" بغية زيادة مشاركته في الأنشطة الاقتصادية، على ألا تؤثر هذه العملية في وضعية الأنشطة التي

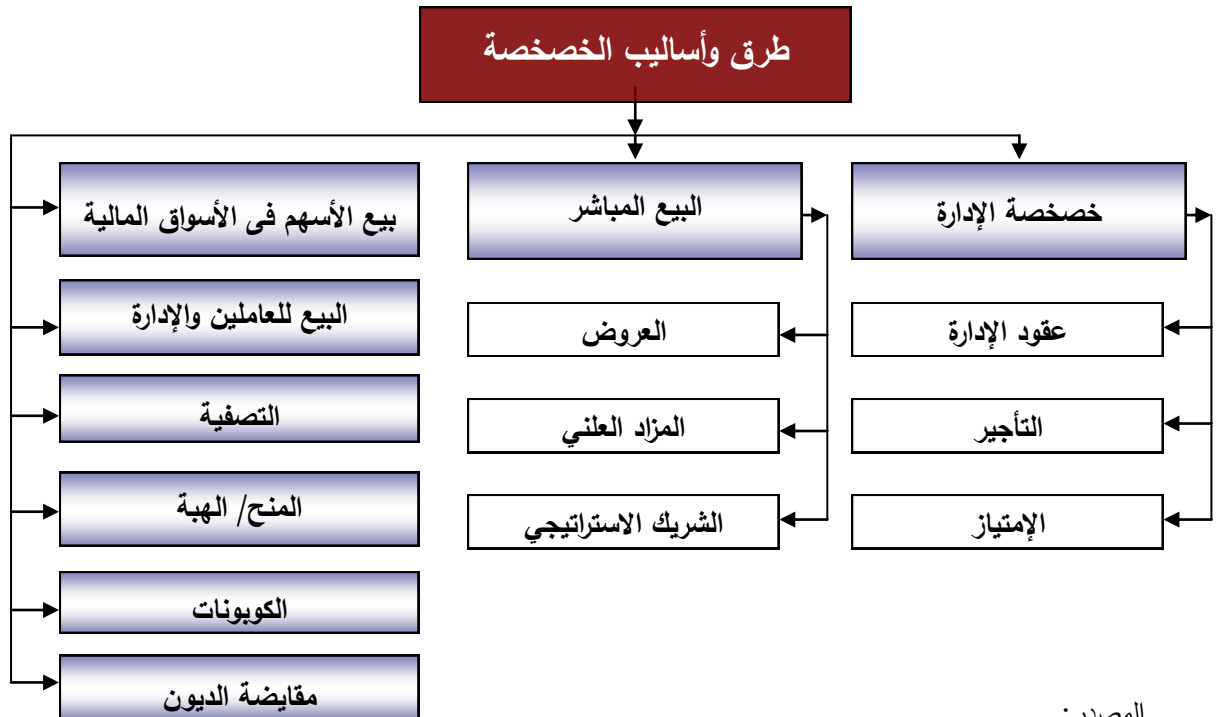


يضطلع بها القطاع العام، ويعتمد هذا الأسلوب أساساً على تهيئة الدولة القاعدة الاقتصادية الملائمة لنمو القطاع الخاص، وتقديم وسائل تحفيزية تشجيعية له، وذلك بإطلاق قوى السوق وتهيئة الوسائل الملائمة للاستثمار والإنتاج في مؤسساته المختلفة.

- الخصخصة الهيكلية: تتمثل في تقليص حجم القطاع العام ببيع بعض مشروعات الدولة بشكل كلي أو جزئي أو تحويل إدارتها إلى القطاع الخاص.
- الخصخصة الصريحة أو الكاملة: يتم فيها بيع الملكية العامة للمشاريع كلياً أو جزئياً إلى القطاع الخاص، وتصفية المشروعات الحكومية غير الكفوءة.
- الخصخصة الجزئية: تمتاز ببقاء الملكية الحكومية للمشروعات العامة، وتأجير عدد من المشروعات العامة إلى القطاع الخاص.
- الخصخصة الضمنية: يتم فيها الاحتفاظ بملكية المشرعات العامة للدولة، إلا إن طريقة إدارة تلك المشروعات تتغير باتجاه التحول نحو استخدام أسلوب القطاع الخاص.

ولقد تعددت طرق وأساليب الخصخصة كما هو موضع في الشكل التالي:

شكل (2-3) طرق وأساليب الخصخصة



المصدر:

- السراج، صفاء بنت حسن، أثر أساليب الخصخصة على الموظفين الحكوميين: دراسة ميدانية على شركة الاتصالات السعودية، 2002م.
- دهال، رياض، والحاج، حسن، طرق الخصخصة: تجارب بعض الدول النامية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، القاهرة، العدد 13، 1998.

ومن أكثر طرق الخصخصة شيوعاً كما هو موضح فى الشكل أعلاه هى: خصخصة الإدارة، البيع المباشر، بيع الأسهم فى الأسواق المالية، البيع للعاملين والإدارة، المنح/ الهبة، الكوبونات، التصفية، مقايضة الديون (دهال والحاج، 1998) و (السراج، 2002: 63-74):

### أولاً: خصخصة الإدارة:

تهدف إلى رفع كفاءة المؤسسة العامة وتحسين أداء إدارتها، بإدخال وسائل وتقنيات إدارية كفوءة وموارد مالية. وتتخذ هذه الطريقة أشكالاً عديدة مثل عقد الإدارة أو التأجير أو منح حق الامتياز، وقد تكون هذه الطرق غاية فى حد ذاتها أو أنها تشكل مرحلة انتقالية فى طريق العمل الجاد نحو إنهاء ملكية الدولة.

#### 1. عقد الإدارة

اتفاق يبرم بين المنشأة العامة التابعة للدولة وبين القطاع الخاص، يقضى بقيام الأخير بإدارة هذه المنشأة، وهنا تنتقل إلى القطاع الخاص حقوق التشغيل فقط دون حقوق الملكية، وتبقى المنشأة العامة مسؤولة عن نفقات التشغيل والاستثمار، ويحصل القطاع الخاص على رسوم معينة مقابل الخدمات التي يقدمها، وبالإمكان ربط هذه الرسوم بالأرباح الصافية للدولة. وإن الهدف الأساسي من استخدام هذه الطريقة هو تنشيط وترشيد المؤسسات الخاسرة، وذلك عن طريق إدارة القطاع الخاص لها من أجل رفع قيمة هذه المؤسسة عند شروع الدولة ببيع تلك المؤسسة وتحويلها.

وتتميز هذه الطريقة بشكل خاص بأنها تساعد الدولة على الاحتفاظ بحقوق ملكية المنشأة العامة، وحل مشاكل القصور الإداري الذي تتعرض له، وذلك عن طريق الحصول على أفضل الخبرات الإدارية المتاحة، والتحكم فى نطاق واستخدام هذه الخبرات. ولكن يؤخذ على هذه الطريقة ازدواجية الإدارة الخاصة والملكية العامة، فلا يتحمل المتعاقد مع الدولة فى عقد الإدارة أية مخاطرة تتعلق بعمل هذه المؤسسات، بل تبقى الدولة مسؤولة عن أية مخاطر أو خسائر قد تنتج من جراء عمل المنشأة المُدارة. ويتضمن عقد الإدارة رسوماً ثابتة أو أجزاً معينة بغض النظر عن نتائج أعمال الشركة وأدائها، مما يساعد على عدم تحفيز الإدارة على رفع كفاءة العمل فى المنشأة أو الحفاظ على قيمة أصولها. ولكن قد تستطيع الدولة معالجة هذه المشكلة عن طريق ربط جزء من رسوم الإدارة بالأرباح أو الانتاج اللذين تحققهما المنشأة العامة. وقد أُستخدم

هذا الأسلوب في كثير من البلدان، فقد تعاقدت غينيا مع هيئة الكهرباء الفرنسية لإدارة قطاع الكهرباء عام 1986م، وجددت التعاقد لمرة أخرى عام 1991م، وتعاقدت الأردن مع شركات قطاع خاص لإدارة مشاريع الثروة الوطنية كما حدث في حمامات ماعين.

## 2. التأجير:

عقد يُمنح من خلاله مالك الأصول أي الدولة مؤسسة خاصة حق استخدام أصول القطاع العام، مع احتفاظ القطاع العام بالأرباح لفترة متفق عليها مقابل دفع الإيجار، ويتحمل المستأجر كامل المخاطر التجارية الناشئة من تشغيل هذه الأصول، مما يحفزها على تخفيض النفقات والحفاظ على قيمة الأصول. وبالمقابل تبقى الدولة مسؤولة عن الاستثمارات الثابتة وخدمة الديون. وعادةً تكون فترة التأجير ما بين 6-10 سنوات.

تمتاز هذه الطريقة بتوفير نفقات التشغيل عن الدولة دون قيام الدولة بالتخلي عن ملكية المشروع، والحصول على دخل سنوي دون التعرض لمخاطر السوق، ووقف الدعم والتحويلات المالية الأخرى. فضلاً عن أن هذا الأسلوب يساعد على اجتذاب المهارات العالمية والتقنيات الإدارية والفنية المتطورة، مما يسهم في استخدام أصول المنشأة العامة بكفاءة أكبر. ويؤخذ على هذا الأسلوب في أن بقاء القطاع العام مالكاً للأصول فلن تتوفر لدى القطاع الخاص المتعاقد مع الدولة الدوافع والحوافز التي يمكن أن تدفعه بشكل جاد على العمل على رفع قيمة الأصول أكثر من الحد الذي يضمن له عائداً مناسباً على استثماراته خلال فترة التأجير. وقد أخذت بعض البلدان بهذا الأسلوب، حيث طبقتة تايلند في قطاع سكك الحديد في العام 1985م، وساحل العاج في قطاع الكهرباء في العام 1990م.

## 3. الامتياز:

عقد يتم بموجبه منح امتياز لمؤسسة خاصة بحيث يحق لها إدارة المؤسسة العمومية لفترة زمنية محددة، ويلتزم القطاع الخاص بأداء خدمة معينة، ويتحمل صاحب الامتياز مصاريف التشغيل والتطوير جميعاً. ويحتوي عقد الامتياز على كافة مواصفات التأجير، بالإضافة إلى النفقات الرأسمالية والاستثمارية والتي تقع عادة على عاتق صاحب الامتياز. وعادة ما تتراوح فترة الامتياز بين 15-30 سنة، يجري بعدها إرجاع الأصول كافة إلى القطاع العام في نهاية فترة

الامتياز. وتتحدد إيرادات صاحب الامتياز بالشكل الذي يكفل له تغطية جميع نفقات التشغيل وخدمة الديون.

وإن أهم ما يميز هذه الطريقة هو أن صاحب الامتياز سيبقى هو المسؤول عن جميع المصاريف والنفقات الرأسمالية والاستثمارية، مما يعني تخفيض الأعباء المالية الملقاة على عاتق الدولة. ولكن يؤخذ عليه أنه يواجه كثيراً من الصعوبات عند البحث عن مستثمرين ملائمين نظراً للحجم الكبير من الاستثمارات التي يتطلبها هذا النوع من العقود.

وجدير بالإشارة إلى أن عقود الامتياز<sup>6</sup> بعد تطور مفهومها تأخذ عدة صور من التعاقد، من أكثرها شيوعاً، ما هو موضح في الجدول التالي:

الجدول (2-2) أشكال عقود الامتياز

العقد	الاختصار المتداول	البيان
البناء، التشغيل، التحويل Build, Operate, Transfer	BOT	تقوم شركة المشروع ببنائه وتشغيله وإدارته وفي نهاية مدة الامتياز، تنتقل ملكية المشروع إلى الحكومة.
البناء، التملك والإدارة Build, Own, Operate	BOO	عقد بين الحكومة والمستثمر على إقامة المشروع وتأسيسه وتملكه بواسطة شركة امتياز، تتولى الإشراف على التشغيل، وتمثل فيها الحكومة، ولا ينتهي بتحويل الملكية العامة، ولكن بعد انتهاء الفترة المحددة يتم تجديد الامتياز أو انتهاء العمر الافتراضي للمشروع أو تعويض الدولة الملاك عن حصص الملكية وفقاً لتقييم أصول وخصوم المشروع.
البناء، التملك، الإدارة والتحويل Build, Own, Operate, Transfer	BOOT	العقود التي تتيح للمستثمر بناء المشروع وإقامة هيكله ومعداته وتملكه بواسطة شركة مؤقتة " خاصة" تمثل فيها الحكومة. وتتولى الإشراف على التأسيس والتشغيل خلال فترة الامتياز، وبعد انتهاء هذه الفترة يصبح المشروع ملكية عامة للدولة وتنتهي شركة الامتياز قانوناً.
البناء، التحويل، التشغيل Build, Transfer, Operate	BTO	تعاهد الحكومة مع المستثمر الخاص على بناء المشروع أو المرفق العام ثم التخلي عن ملكيته للحكومة التي تيرم معه عقد آخر لإدارة وتشغيل المشروع خلال فترة الامتياز، وذلك

<sup>6</sup> بعد دخول الدولة في عصر العولمة واتباعها نظام الاقتصاد الحر والموجه أخذ عقد الامتياز بعداً جديداً، فلم يعد الغرض منه ادارة المرفق العام، بل أصبح أحد أساليب تمويل انشاء وتشغيل وإعادة مشروعات البنية التحتية والمرافق العامة. وقد ساعد على انتشا والصيغ التعاقدية التطور التكنولوجي وظهور الشركات متعددة الجنسيات(حمادة، 2012: 933). إضافة إلى ذلك، هناك من يدرج هذه العقود ضمن صور عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية، على سبيل المثال، كما ورد في (حمادة، 2012: 171)

العقد	الاختصار المتداول	البيان
		خلال مقابل الحصول على إيرادات التشغيل، وبذلك تصبح الحكومة مالكة ابتداءً وليس انتهاءً للامتياز.
البناء، التأجير، التحويل Build, Lease, Transfer	BLT	تعاقد الحكومة مع المستثمر الخاص لبناء المشروع أو المرفق العام وتأجير المشروع له خلال فترة زمنية بعدها تزول ملكية المشروع خلال تلك الفترة، على أن يسدد القيمة الإيجازية المتفق عليها في التعاقد بين الطرفين طوال فترة الامتياز.
البناء، التأجير، التدريب، التحويل Build, Lease, Train, Transfer	BLT	يعتمد على مبادرة القطاع الخاص بتقديم التمويل اللازم لإقامة مشروع من مشروعات البنية الأساسية ثم تقوم الدولة بسداد تكلفة التمويل إلى القطاع الخاص على أقساط.
البناء، التجديد، التشغيل، التحويل Build, Rehabilitate, Operate, Transfer	BROT	يتم التعاقد بين الحكومة والمستثمر بالاتفاق على بناء وتجديد أحد المشروعات العامة وتشغيلها، ومن ثم تؤول الملكية للدولة.
التمويل، البناء، التملك، التشغيل Finance, Build, Own, Operate	FBOOT	الجهة المخولة الممنوح لها الترخيص هي الممولة ابتداءً وبالتالي يكون التمويل متوفر سلفاً عند منح الامتياز، وفي هذا العقد ملكية المشروع تكون بالكامل للمطور، ومن ثم تنتقل إلى الجهة مانحة الامتياز بعد انتهاء الفترة المتفق عليها في العقد.
التجديد، التملك، التشغيل Rehabilitate, Owner, Operate	ROO	يتم التعاقد بين الحكومة والمستثمر بالاتفاق على تجديد أحد المشروعات العامة سواءً من حيث المباني أو الآلات والمعدات وغيرها، وفي هذه الحالة يصبح المستثمر الخاص مالكاً للمشروع ويتولى تشغيله والحصول على إيراداته وذلك مقابل القيمة التي تحددها الحكومة مقابل انتقال الملكية من الدولة إلى المستثمر الخاص.
التجديد، التشغيل، التحويل Rehabilitate, Operate, Transfer	ROT	يتم التعاقد بين الحكومة والمستثمر بالاتفاق على تجديد أحد المشروعات العامة ويتولى تشغيله، ومن ثم تؤول الملكية للدولة.
التجديد، التأجير، التحويل Rehabilitate, Lease or Rent, Transfer	RLT	يتم التعاقد بين الحكومة والمستثمر بالاتفاق على تجديد أحد المشروعات العامة وتأجيرها، ومن ثم تؤول الملكية للدولة.
التأجير، التدريب، التحويل Lease, Train, Transfer	LTT	يقوم القطاع الخاص بتمويل إقامة المشروع وتدريب العاملين التابعين للدولة، ثم تأجير المشروع للحكومة لتقوم بتشغيله

العقد	الاختصار المتداول	البيان
		خلال فترة زمنية بعدها تعود ملكية المشروع إلى القطاع الخاص.
التحديث، التملك، التشغيل، التحويل Modernize, Own, Operate, Transfer	MOOT	يتعهد المستثمر الخاص بتحديث أحد المشروعات وتطويره تكنولوجياً، ويصبح مالك وتؤول ملكية المشروع إلى الحكومة، ويحصل المستثمر على إيرادات المشروع خلال تلك الفترة على أن يسدد القيمة الإيجازية المتفق عليها في التعاقد بين الطرفين طوال فترة الامتياز.
التصميم، البناء، التمويل، التشغيل Design, Build, Fund, Operate	DBFO	تتفق الحكومة مع المستثمر على إقامة مشروع البنية الأساسية أو المرفق العام وفقاً للشروط الفنية والتصميمات التي تحددها الحكومة للمستثمر، ويتولى المستثمر الإنفاق على إقامة المشروع وتأسيسه وإمداده بالآلات وغيرها، ويتولى البحث عن تمويل من أحد البنوك العاملة في الدولة أو من البنوك الخارجية ويقوم بتشغيل المشروع وفقاً للضوابط التي تضعها له الحكومة، ولا تنتقل ملكية المشروع إلى الحكومة بعد فترة الامتياز. حيث أن الحكومة تحصل على مقابل للأرض وعلى قيمة أو نسبة من الإيرادات مقابل منح الامتياز.

تم إعداد الجدول بالاستناد إلى المراجع التالية:

حماده، حماده عبد الرازق، منازعات عقد امتياز المرفق العام بين القضاء والتحكيم، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2012، ص ص 97-106.

الحمود، وضاح محمود، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية: حقوق الإدارة المتقاعدة والتزاماتها، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص ص 63-65.

<http://ppi.worldbank.org>

[www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../arado/unpan024941.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../arado/unpan024941.pdf)

### ثانياً: البيع المباشر:

يتم البيع المباشر عن طريق العروض، أو المزاد العلني، أو الشريك الأجنبي، ويتميز هذا الأسلوب بوجود عنصر مشترك لمختلف أشكاله يتمثل بغياب عنصر الوسيط ما بين الدولة والمشتري. ويعتبر البيع المباشر أكثر طرق الخصخصة استخداماً على المستوى الدولي خلال الفترة من العام 1988م-1993م، حيث مثل نسبة 80% من عمليات الخصخصة بما يعادل

58% من إجمالي الإيرادات الخاصة بالعمليات المذكورة، كما مثل هذا الأسلوب 86% من إجمالي المعاملات التي تمت في العام 1994م.

## 1. العروض

تمتاز هذه الطريقة بأنها تمكن الدولة من القيام بإجراء المفاضلة والمقارنة بين العروض، واختيار المستثمر أي المشتري الذي يقدم أفضل الأسعار. و تتميز هذه الطريقة بالشفافية من حيث وضوح آلية العمل، إذ يتم تقديم العروض مفتوحة أمام جميع المستثمرين الذين لديهم الرغبة في المنافسة على شراء المنشأة أو المؤسسة العامة، والذين يستوفون الشروط المحددة من قبل الدولة. وتتنقد هذه الطريقة بالبطء الشديد، بسبب إجراءات العروض وتتطلب فترة زمنية، وتستوجب دفع نفقات إدارية باهظة. وقد استخدمت هذه الطريقة في العديد من بلدان أوروبا الشرقية خاصة في مجال المطاعم والمحلات العامة، كما استخدمت في بعض البلدان العربية منها المغرب في قطاع الفنادق وبلغ عدد المشاريع المحولة بهذا الأسلوب 39% من مجموع المشاريع المحولة.

## 2. المزاد العلني

تتميز هذه الطريقة بالسرعة وأنها أكثر شفافية من الطرق السابقة، وتمكن الدولة وتساعد في تعظيم إيراداتها. وتتنقد هذه الطريقة بأنها لا تسمح للدولة القيام بفرض شروط خاصة ومحددة على عمليات البيع. ولكي تضمن الدولة نجاح هذه الطريقة يجب أن تقوم بإجراء الترتيبات اللازمة للتأكد من وجود عدد كاف من المنافسين في المزاد العلني، وأيضاً تضمن نقطة مهمة جداً ألا وهي عدم وجود تواطؤ بين المتنافسين. وقد طبقت هذه الطريقة جيكوسلوفاكيا السابقة بكفاءة عالية في فترة لم تتعد السنتين، وقدرت الإيرادات بما يعادل 1.6 مليار دولار، واستخدمتها فرنسا بخصصة 50% من ملكيتها في إحدى المحطات التلفازية.

## 3. الشريك الاستراتيجي

تختار الدولة طريقة الشريك الاستراتيجي أو ما يعرف بالمستثمر الاستراتيجي، إذا أرادت الدولة إدخال عنصر التكنولوجيا والتقنيات الفنية المتطورة على مؤسساتها العامة بهدف رفع كفاءتها وتحسين أدائها، حيث يتوقع أن يكون متميزاً بالخبرة العالية والكفاءة التقنية المتطورة. وتعتبر الأردن من أوائل الدول العربية التي خاضت تجربة الشريك الاستراتيجي. فقد طرحت في النصف

الثاني من عام 1996 حوالي 20% من أسهم الدولة البالغة 49.5% من رأس مال شركة مصانع الاسمنت الأردنية للبيع لشريك استراتيجي، وبيع ما نسبته 40% من أسهم شركة الاتصالات الأردنية لشركة فرنسية متخصصة في عالم الاتصالات. وقد تواجه هذه الطريقة صعوبات عديدة عند تطبيقها وبشكل خاص في الدول النامية، وتتمثل في:

- قد يكون حجم المؤسسة كبيراً جداً بحيث لا يستطيع المستثمرون المحليون من جمع ما يكفي من رأس المال لشرائها مما يضع الدولة أمام خيارين هما: إما بيع هذه المؤسسة لمستثمر أجنبي قادر على شرائها فستواجه بذلك معارضة سياسية محلية شديدة، أو تلجأ إلى خيار ثان يتمثل ببيع المؤسسة بالأقساط لمستثمر محلي على أساس الحصول على أرباح مستقبلية يتم من خلالها دفع الثمن تدريجياً. وقد استخدمت كل من بولندا والمجر هذه الطريقة.
- تعتبر بطيئة ومكلفة لبعض الدول، حيث تقوم الدولة بالتفاوض مع كل مستثمر أجنبي أو استراتيجي عند القيام بكل عملية من هذا النوع. فضلاً عن صعوبة القيام بمراقبة المستثمرين الاستراتيجيين للتأكد من أنهم أوفوا بعهودهم والتزاماتهم التي ينص عليها عقد البيع.
- صعوبة تقييم المؤسسات المعروضة للبيع من حيث قياس القيمة الحقيقية للمؤسسات العامة للدولة.
- لا تتميز بالشفافية و توزيع الملكية الناتجة عنها لا يبدو عادلاً.

### ثالثاً: بيع الأسهم في الأسواق المالية

تستخدم هذه الطريقة عادةً لبيع المؤسسات العامة التي تتمتع بوضعية مالية جيدة وذات حجم كبير نسبياً، ويتم عرض أسهم المؤسسة للبيع للجمهور بسعر ثابت عادة. ويحق للدولة طرح الأسهم في الأسواق المحلية أو في الأسواق العالمية. وتتميز هذه الطريقة بأنها تسهم في تطوير الأسواق المالية المحلية، خاصةً عندما تقوم الدولة بوضع قيود على كمية الأسهم التي يمكن لكل مستثمر شراؤها. وكذلك تتميز بدرجة عالية من الشفافية حيث يتم أولاً الترويج لعملية البيع والكشف عن القوائم المالية للشركات المحولة تماثياً مع شروط البيع من خلال الأسواق المالية.



## رابعاً: البيع للعاملين والإدارة

بموجب هذه الطريقة يحصل العاملون وإداريو المؤسسة التي يجري تخصيصها على جميع أسهمها أو نسبة معينة منها. وتتميز هذه الطريقة بدعم شعبي وسياسي خاصة من قبل إدارة المؤسسة والعاملين فيها. كما أنها تعتبر الطريقة المثلى في عملية الخصخصة بالنسبة للمؤسسات التي يصعب تحويل ملكيتها بأي طريقة أخرى. ومن مزاياها أنها توحد بين مصالح فئتي العاملين والإدارة فينكاتفان في العمل على رفع الكفاءة الإنتاجية وتخفيض التكاليف. وإن طريقة التحويل لا تخلو من بعض العيوب خاصة إذا طبقت في مؤسسات خاسرة أو غير ناجحة أو ذات إدارات غير كفوءة، وعندئذ لن تتعرض لمنافسة مستثمرين آخرين قد يكونون أكثر كفاءة، بما لا يسهم في تحسين أدائها. لذلك اقتصر استعمال هذا الأسلوب على المؤسسات صغيرة الحجم والتي تعتمد على العمل كعنصر أساسي في العملية الإنتاجية. وقد طبقت تشيلي هذه الطريقة خلال الثمانينات حيث ساهمت حوالي 35% من قوى العمل في عملية الشراء، واستخدمتها بريطانيا في الشركة الوطنية للحافلات وشركات بناء السفن بعد أن قامت بتطوير نظام خاص يمكن من خلاله الجمع بين السعر المحدد والمزاد، فقد قامت الحكومة بعرض جزء من أسهمها على شكل حصص على العاملين الصغار والمستثمرين بأسعار محددة.

## خامساً: المنح/ الهبة

تقديم المشروع كهدية إلى أطراف آخرين يمكن أن يهتموا به بصورة أحسن من الدولة مثل أن يتم تقديم المشروع إلى الموظفين، أو العملاء، أو الجمهور، أو المديرين، أو خليط من هذه الأطراف. ومن الظروف المحيطة باستخدام الهبة كأسلوب للخصخصة هو استعداد من توهب إليهم الشركة لأن يتحملوا الديون الرأسمالية للشركة، و يتحملوا مشكلات هذه الشركة. ومن أمثلة تلك المشاريع استغلال الغابات والموارد الطبيعية.

## سادساً: الكوبونات

تتشابه هذه الطريقة مع أسلوب المنح، إلا أن المنح تعطى للمنتج بينما تعطى الكوبونات للمستهلك، وينتقى المستهلك الكوبونات لشراء خدمات أو منتجات و سلع إما من القطاع العام أو القطاع الخاص. وبالتالي فهذا الأسلوب يمثل نوعاً من التفويض أو التوكيل جزئياً للقطاع

الخاص في تقديم الخدمة أو السلعة. ومن أشكال الكوبون بطاقة الدعم أو التذاكر وهي موجهة نحو سلعة معينة أو خدمة بذاتها. وتؤدي هذه الطريقة إلى تشجيع بعض الشركات الخاصة في التنافس مع القطاع الحكومي في تقديم الخدمات والسلع مثل البطاقات التموينية وصرف التذاكر الصحية للتأمين الصحي.

### سابعاً: التصفية

يمكن أن يتم إنهاء ملكية الدولة لبعض مشروعاتها بالتصفية، ويتم ذلك حينما تكون هذه المشروعات مفلسة وخاسرة، ولا يتوقع أن يتحسن الأمر مستقبلاً. ومهمة التصفية لا تعني إعادة التأهيل أو إعادة التنظيم للمشروع، وإنما تعني خروج المشروع من مجال الأعمال، وأنه بتصفية أصول المشروع يمكن إعادة النظر في إمكانية استخدامها مرة أخرى ولكن بأسلوب آخر تحت ملكية جديدة وإنتاج سلع جديدة أو تقديم خدمات جديدة أو بتنظيم جديد أو غيره من الترتيبات. ويستخدم هذا الأسلوب لعدم وجود مشتريين يهتمون بشراء المشروع عن طريق البيع (طرح الأسهم) وذلك بسبب استمرار الخسائر وضعف الإنتاجية، مع وجود توقعات متشائمة حول إمكانية إعادة التنظيم أو هيكلية المشروع بغرض استمرار العمل فيه. وعلى سبيل المثال تصفية المستشفيات العامة وبيع أصولها.

### ثامناً: نظام مقايضة الديون

تستند هذه الطريقة على استبدال مديونية الدائنين بحصص ملكية في بعض المؤسسات التي تتم خصصتها. وقد تتم هذه المقايضة بصورة مباشرة بين الدائن والمدين، أو يمكن أن تتم من خلال طرف ثالث، عن طريق قيام الدولة أو البنك الدائن ببيع القرض القائم على الدولة المدينة بخصم إلى المستثمر. وغالباً ما يكون شركة متعددة الجنسيات تحصل على قيمة الدين من البنك المركزي بقيمته الاسمية أو بخصم متواضع بالعملة المحلية ويسعر الصرف السائد في السوق، ثم تحصل باستخدام هذه العملة المحلية على أسهم في الدول المدينة.

وتكمن خطورة مقايضة الدين الخارجي بملكية المشروعات الوطنية في عدة جوانب من أبرزها: أن تحويل الأرباح والفوائد والدخول والتوزيعات التي يجنيها الملاك الجدد خاصة الأجانب ستعمل على زيادة العجز في ميزان المدفوعات في الأجل المتوسط، رغم ما يكون في الأجل القصير من تخفيض عبء الدين من خلال إلغاء دفع الفوائد والأقساط المستحقة عن الديون التي ستقايض

بحقوق الملكية. وأيضاً إتاحة الفرصة للهيمنة الاقتصادية من خلال الشركات عبر الوطنية من خلال امتلاكها للمشروعات المحلية، وغالباً ما يكون في ضوء امتيازات و ضمانات سيتضرر منها البلد مثل حرية تحديد الأسعار والأجور، ونوعية التقنية المستخدمة، والإعفاءات الجمركية والضريبية مما يتعارض مع السياسات القومية. إضافة إلى ذلك، تحويل الدين الخارجي إلى أصول إنتاجية سيدفع البنك المركزي إلى التوسع لإصدار النقود لمواجهة طلب تحويل الدين الخارجي إلى نقد محلي، مما يسهم في زيادة التضخم وارتفاع الأسعار. على سبيل المثال، فقد أدى تحويل 5% من الدين المستحق في أربع دول في أمريكا اللاتينية إلى زيادة عرض النقود المحلية بنسب تتراوح بين 33%-59% (www.abhe.co.uk).

### 2-3-5 الخصخصة والجدل الدائر: المؤيدون والمعارضون

منذ أن ظهرت الخصخصة كسياسة اقتصادية تنموية، أثارت جدلاً واسعاً مازال مستمراً بين مؤيدين ومعارضين لها وبمستويات مختلفة ومتعددة. حيث يرى المؤيدون للخصخصة أنها الحل لكل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، وأنها العصا السحرية للتخلص من تدهور معدلات النمو الاقتصادي، وتنطلق الحُجج لديهم مما يلي:

- أفضل وسيلة لرفع الكفاءة الاقتصادية للمؤسسات، عن طريق زيادة الإنتاجية وتعظيم الأرباح، ومن ثم رفع كفاءة الاقتصاد بشكل عام، وفي الوقت ذاته تخفيض عجز الموازنة العامة وتحقيق توازن الميزانية من خلال تخفيف عبء النفقات الحكومية على تلك المؤسسات، وبالتالي توجيه تلك الموارد لخدمة الاقتصاد ككل (أبوحمدة، 2004).
- تحقيق النمو الاقتصادي على المستوى القطاعي والإقليمي، لما يمتلكه القطاع الخاص من إمكانيات مالية وفنية وقدرة على تخصيص الأقاليم والقطاعات صناعياً.
- تشجيع الادخار وجذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية، سيما وأن القطاع الخاص أقدر من الدولة في تعبئة الموارد المالية وتوجيه الادخار نحو الاستثمار المُنتج، كما تعد الخصخصة إحدى عوامل الجذب للتدفقات الاستثمارية الأجنبية والمحلية عن طريق بيع منشآت القطاع العام كلياً أو جزئياً إلى الجهات المستثمرة الأجنبية وإلى باقي المستثمرين من القطاع الخاص (الخرجي، 2008: 35-36).
- وسيلة جيدة لتوفير السلع والخدمات بجودة أكبر وبسعر أقل نتيجة زيادة المنافسة.

- تقليل البيروقراطية الإدارية والتخلص من الفساد الإداري والمحسوبة نتيجة إخضاع عملية التوظيف في ظل القطاع الخاص لمعايير اقتصادية سليمة ترتبط بالتكلفة واقتصاديات التشغيل (عبد الكريم، 2010).

- توسيع قاعدة الملكية والمشاركة في المجتمع فيما يسميه البعض: تشجيع رأسمالية الشعب عن طريق ضخ أموال الأفراد في العملية الإنتاجية نتيجة شراء المشروعات العامة (أبو محمد، 2004).

بينما يرى المعارضون للخصخصة أنها تؤثر سلباً في الأهداف الكلية للاقتصاد، وتتطلب الحُجج لديهم مما أفرزته تجارب الخصخصة في العديد من الدول خلال العقود الماضية، والتي تتمثل في:

- انه ليس من الضروري أن تؤدي الخصخصة إلى تحسين الكفاءة الاقتصادية، لان شكل الملكية ليس له علاقة بالكفاءة، إنما شكل الإدارة وكفاءتها هو الذي يحدد ذلك (أبو محمد، 2004). ويؤكد (اقتصادي، 2010) أيضاً أنه ليس ثمة سبب لافتراض أن ملكية المنشأة تحول دون خضوع نشاطها لقوى السوق التنافسية. فالاستقلال المالي والإداري للمنشأة العامة يمكنها من حرية التنافس في السوق وتحقيق شروط كفاءة الأداء دون تغيير الطبيعة العامة لمليتها. فإذا توفر ذلك للمنشأة، فإن لديها كل المجال لممارسة أفضل الأساليب الإدارية. وإن الفكر الاقتصادي الحديث الخاص بالتنظيم الاقتصادي للمجتمع يعتمد على تحليل « شروط البداية » التي تحكم أوضاع الاقتصاد والمجتمع حين يضعها الاقتصاد السياسي موضع الدراسة والتحليل (اقتصادي، 2010). ويرد المؤيدون على ذلك بأن قدرة الدولة على إدارة المشروعات اقل كثيراً من قدرة الأفراد، وذلك بسبب الطبيعة التسلطية والمركزية التي تحكم عمل معظم الإدارات الحكومية، وأيضاً الآلية المطبقة لاختيار عناصر الإدارة، التي غالباً لا تكون على أساس الكفاءة والخبرة. وبهذا يصعب فصل الإدارة بشكل كامل عن الملكية.

- حدوث خلل في الاقتصاد نتيجة ابتعاد القطاع الخاص عن المساهمة في المشاريع الحساسة والضرورية، التي لا تحقق عائداً أو أرباحاً كبيرة أو تحتوي على درجة عالية من المخاطرة، على الرغم من حاجة المجتمع لها، فتحدث حالة عدم التوازن والتشوهات في الاقتصاد ينتج عنها نقص في الوفاء بمتطلبات المجتمع.

- لم تسهم الخصخصة في خفض أسعار السلع والخدمات، بل أخذت الأسعار بالتصاعد المستمر، وهذا يؤكد ضرورة استمرار دور الدولة في حماية المصلحة العامة والطبقات الفقيرة.
  - قد تولد الخصخصة مشاكل كثيرة على مستوى الاقتصاد الكلي، تتمثل في زيادة حجم العاطلين سواءً أكان ذلك عن طريق الاستغناء عن العمالة الزائدة أم تقليل فرص العمل، نتيجة استخدام التكنولوجيا الحديثة، إضافة إلى ظهور تفاوت كبير في توزيع الدخل بين أفراد المجتمع، وهذا يؤدي إلى آثار اجتماعية سيئة (أبوحمدة، 2004).
  - تؤثر الخصخصة على ميزان المدفوعات من خلال زيادة الواردات التي تتطلبها عملية الخصخصة، وبالتالي يكون الميزان التجاري في غير صالح الدول النامية.
  - إن بيع المؤسسات العامة أدى إلى تخلي الدولة عن دورها في تحقيق التنمية الاقتصادية ورفع الدعم عن المجالات الحيوية للمجتمع مثل الصحة والتعليم والخدمات الأساسية (الخرجي، 2008: 37).
- إضافة إلى ما سبق، يُبدي بعض المعارضين تحفظاً على برامج الخصخصة، في الجوانب التالية (القرشي، 2011):
- تركز بيع المنشآت الناجحة والرابحة: يشير بعض المعارضين إلى أن الحكومة تميل غالباً إلى بيع المنشآت الرابحة. ويرد المؤيدون بأن ربحية المنشآت الحكومية قد لاتدل بالضرورة على كفاءتها بل كثيراً ما تكون الربحية ناجمة عن الاحتكار أو الدعم الحكومي أو الأسعار الإدارية،.... الخ.
  - الشراكة الأجنبية: يرى البعض أن مسألة الشراكة الأجنبية هي بمثابة وسيلة للسيطرة على مقدرات الاقتصاد الوطني. ويرد المؤيدون بأنه يمكن معالجة ذلك من خلال إصدار القوانين والأنظمة التي تحدد سقف الملكية الأجنبية في القطاعات المختلفة.
  - طريقة استخدام عوائد الخصخصة: يتخوف البعض من إمكانية استخدام العوائد لأغراض الموازنة العامة لتمويل الإنفاق الجاري مما يؤدي إلى ضياع عوائد الخصخصة وتبذيرها في مجالات غير منتجة. ويرد المؤيدون بأن استخدام العوائد بشكل عقلاني يمكن أن يعود بالنفع على مختلف شرائح المجتمع من خلال تقليص حجم المديونية الخارجية و دعم الاحتياطات الأجنبية، أو استثمارها في مجالات إنتاجية تُدر عوائد.

وبناء على ما سبق، يتضح الأهمية القصوى لاختيار الطريقة الملائمة عند الشروع بالخصخصة، بشكل تتناسب مع الأهداف التي جرى التخطيط لها عند القيام بهذه العملية، وكذلك تفاوت المنشآت العامة المزمع تحويلها طبيعياً ونشاطاً وحجماً وموقعاً وأهمية بالنسبة للاقتصاد الوطني.

وكذلك، فإنه لا يمكن التسليم لكل حجج المدافعين عن الخصخصة، كما لا يمكن دفع كل براهين المعارضين، حيث لا بد من التعامل مع الخصخصة كأداة اقتصادية لها أهدافها ودوافعها وآثارها. إضافة إلى ذلك فإن دور الدولة يختلف على حسب المرحلة التي تمر بها عملية التنمية، وفي المرحلة التي يمر بها القطاع الخاص. والقضية ليست قضية أيديولوجيات بأن تدخل الدولة بالضرورة ضد اقتصاديات السوق أو أن قيام الدولة بالاستثمار أمر يتناقض مع الحرية الاقتصادية. ومن هنا تبرز أهمية أن تلعب الدولة دوراً كبيراً في إقامة المشروعات التي لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها لدفع حركة التنمية.

## الخلاصة

باتت الخصخصة بمفهومها الواسع محور اهتمام ملحوظ في كثير من دول العالم، حيث لم يعد هناك مكان لهيمنة القطاع العام على مفاصل الاقتصاد في ظل اقتصاد السوق والتطورات السريعة في مجالات التنمية المختلفة، وكذلك في ظل الاشتراطات الدولية التي تستوجب إجراء الإصلاحات الهيكلية في البيان الاقتصادي للدولة، بحيث يتم إعادة تحديد دور الدولة في الاقتصاد والتخلي عن بعض الأنشطة الاقتصادية للقطاع الخاص بما يحقق زيادة الشراكة بين القطاعين العام والخاص و يضمن تحقيق التنمية.

وانتشرت الخصخصة بفعل عوامل داخلية اثر إخفاق الملكية العامة في تحقيق الأهداف القومية وعدم كفاءة القطاع العام، وعوامل خارجية جراء امتثال العديد من الدول وخاصة النامية لبرامج البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في إطار عمليات الإصلاح الهيكلية والاقتصادي للتغلب على أزمة الديون الخارجية بعد أن تعثرت تلك الدول في سدادها. وبهذا اختلفت دوافع الخصخصة تبعاً للظروف السائدة ومستوى الأداء والتطور الاقتصادي في الدول بين الدوافع الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية.

وعليه تعددت أساليب وطرق الخصخصة لاختلاف القطاعات والمشاريع المنوي خصصتها، فلكل مشروع طبيعته ومعطياته ومميزاته، فما يصلح لمشروع معين لا يصلح للآخر. وهذا يتطلب دراسة كل عملية خصخصة للمشروع/ القطاع على حده، ومن ثم اختيار الأسلوب المناسب والناجح للخصخصة بما يحقق الأهداف المرجوة، وتجنب الآثار الجانبية أوتخفيفها قدر الإمكان.

ومع التسليم بوجود الجدل الدائر حول الخصخصة والذي تجسد تبعاً للظروف التي تمت خلالها عملية الخصخصة بين مؤيد ومعارض، فإنه يتعين على الدولة التحقق من توفر اشتراطات نجاح عملية الخصخصة. لذلك يعرض الفصل الرابع قضايا أساسية في برنامج الخصخصة وضوابطه ومشاكل التطبيق ومتطلبات النجاح، وكذلك ما اتصل بالخصخصة من قضايا معاصرة.

## الفصل الثالث

### الخصخصة ومقومات نجاحها في إطار المستجديات الدولية

يسلط الفصل الحالي الضوء على اشتراطات نجاح الخصخصة والقضايا الأساسية في برنامج الخصخصة وضوابطه ومشاكل التطبيق، حيث يقدم القسم الأول إدارة وسبل نجاح الخصخصة من حيث إطار ومتطلبات وصعوبات وتقييم برنامج الخصخصة. أما القسم الثاني يناقش الأثر التنموي للخصخصة. ويتناول القسم الثالث الخصخصة في إطار عدة قضايا معاصرة تركت آثاراً على الساحة الدولية ومن أبرزها: الحوكمة، الأسواق المالية، الاستثمار الأجنبي، الفساد، الربيع العربي. وذلك بهدف الاستفادة من هذا الطرح في تطوير بيئة الخصخصة في المناطق الفلسطينية.

### 3-1 الخصخصة: إدارة وسبل نجاح

يتناول القسم التالي إطار برنامج الخصخصة ومتطلبات نجاحه، والصعوبات التي يواجهها برنامج الخصخصة، وأخيراً تقييم البرنامج.

### 3-1-1 إطار برنامج الخصخصة

يتضمن الإطار الأساسي لبرنامج الخصخصة الخطوات التالية: ضرورة تحديد الهدف أو الأهداف المنشودة، والوقوف على طبيعة القيود والعقبات التي يحتمل أن تواجه تنفيذ البرنامج، وتحديد سمات أو خصائص المنشآت التي سيضمها البرنامج، ثم اختيار الأسلوب الملائم للخصخصة، ووضع إطار زمني للبرنامج، وأخيراً الترويج للبرنامج.

يعتبر تحديد الهدف أحد المعالم الأساسية وحجر الأساس لنجاح برنامج الخصخصة، إذ يمثل الهدف الذي ينشده برنامج الخصخصة لنجاح البرنامج نفسه، ويبقى لهذه الأهداف تأثيراً على أسلوب أو طريقة الخصخصة.



وقد يواجه برنامج الخصخصة مجموعة من القيود السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية، تستلزم إزالتها أو الحد منها، وإلا يصعب على الحكومة استخدام أي أسلوب من أساليب خصخصة الملكية. ومن القيود السياسية وجود معارضة ضد فكرة الخصخصة أو على الأقل ضد التوسع فيها، والمطالبة بضرورة الإبقاء على بعض المنشآت و معارضة خصصتها لكونها إستراتيجية. ومن القيود الاقتصادية: عدم وجود سوق كفاء لرأس المال و يترتب عليه غياب وسائل بديلة يصبح من الصعب طرح الأسهم للتداول العام، مما يؤدي إلى تركيز ملكية المنشآت في يد عدد محدود من المستثمرين. و من القيود الاقتصادية أيضاً تقلب سعر الصرف، ولذا يصبح لزاماً على الحكومة أن تنظم التعامل في سوق العملة، بما يحقق قدرًا من الاستقرار في أسعارها، يسهم في تعزيز نشاط الاستيراد و التصدير، ويحقق قدر من الأمان للمستثمر سواء كان وطنياً أو أجنبياً. ومن القيود الاجتماعية مثل احتكار بعض المنشآت إذ يخشى أن يترتب على ملكية القطاع الخاص لتلك المنشآت أن تتضاعف أسعار الخدمة، دون أن يكون هناك مبرر لذلك. وأما القيود القانونية مثل القوانين التي تميز منشآت القطاع العام على منشآت القطاع الخاص، إما بطريقة مباشرة أو من خلال الدعم الذي تقدمه الحكومة لمنشآت القطاع العام مما يثير الشك في نفوس المستثمرين، و يدعوهم للتردد في شراء المنشآت المطروحة للبيع. وعلى صعيد التجربة الدولية فقد لجأت تركيا إلى مواجهة القيود القانونية من خلال دمج جميع القوانين التي ترتبط ببرنامج الخصخصة في قانون واحد، مع تبسيط هيكل اتخاذ القرار، و ذلك بتعيين مجلس أعلى تسند إليه سلطة اتخاذ القرار.

ويعتمد اختيار أسلوب أو أكثر لتنفيذ الخصخصة على عدة محددات منها (السراج، 2002: 77-78):

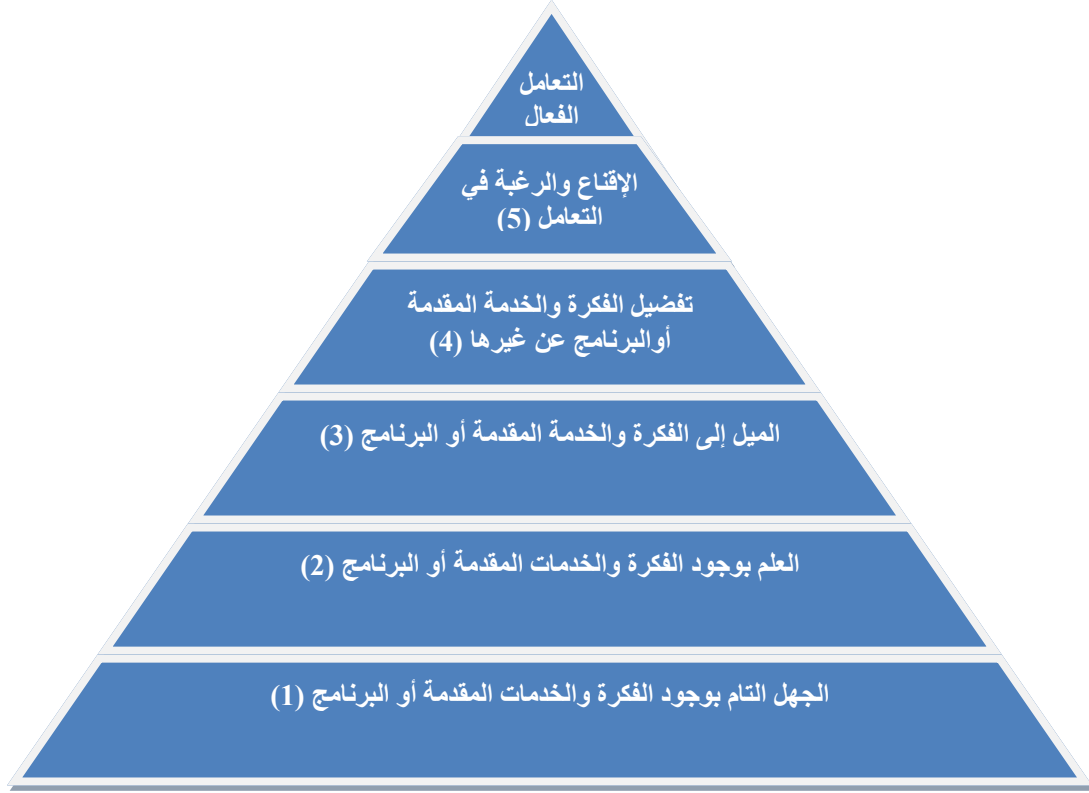
- طبيعة القطاعات الاقتصادية، وطبيعة السوق هل هو احتكاري أم تنامي، وطبيعة المشروعات المطروحة للبيع سواء بصفة كلية أو جزئية للمنافسة.
- طبيعة المشكلات التي تواجهها هذه المشروعات هل تتعلق بالأداء الاقتصادي أو المالي أو الإداري أو التنظيمي أو غيره.
- دوافع خصخصة المشروع هل دوافع سياسية، اجتماعية، أيولوجية، ونوع أهداف الخصخصة هل لتوسيع قاعدة الملكية أو لتوسيع المنافسة، أو هدف مالي أرفع مستوى الكفاءة.
- مدى تطور المستوى الاقتصادي والاجتماعي، وتطور وفاعلية سوق المال في الدولة.

- مدى توافر الكوادر والكفاءات الإدارية والفنية للقيام بمراحل الخصخصة من إعداد وتهيئة وتنفيذ، والمدى الزمني للتحويل من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- مدى انتشار الوعي بين المواطنين بأهمية الخصخصة، وموقفهم من تملك الأجانب لأسهم الشركات العامة.
- مدى قدرة المؤسسات الاقتصادية والتجارية والأعمال على الترويج لعملية التحويل.
- حجم الضغوط الخارجية التي تواجههم، وحجم ووزن طبقة رجال الأعمال القادرين على شراء الأسهم.

ويجب أن يراعى عند وضع برنامج زمني للخصخصة مجموعة من العوامل: كدرجة اكتمال وتطوير مؤسسات رأس المال، و مدى توافر خبرات التقييم والتسعير، وقدرة السوق على استيعاب المنشآت المطروحة للبيع،..... إلخ ( الزين، 2006: 191-197). وإلى جانب ذلك، لابد من تحديد الخطوات اللازمة لتنفيذ برنامج الخصخصة، والتي تتمثل في تشخيص حالة المنشأة وتحليل ظروفها المالية والتشغيلية، والتأكد من استيفاء الجوانب القانونية التي يتطلبها أسلوب الخصخصة المقترح، و تغيير الشكل القانوني للمنشأة إن تتطلب الأمر ذلك، وإعادة الهيكلة المالية، وإعادة هيكلة الأصول، وإعادة هيكلة شؤون التوظيف والتخلص من العمالة الزائدة إذا ما كان ذلك ضرورياً، هذا فضلاً عن مساندة الإدارة العليا لفكرة الخصخصة.

وغنى عن البيان، أهمية ترويج برنامج الخصخصة، والذي يحتاج إلى مجموعة من الأنشطة التسويقية التي تستخدم للاتصال بالمستهدفين، وإمدادهم بالمعلومات وإثارة اهتمامهم بالبرنامج، مما يدفعهم للقبول ببرنامج الخصخصة، والتعامل الفعلي معه عبر مراحل مختلفة يطلق عليها الهرم الترويجي تبدأ بالجهل التام بوجود الفكرة والخدمات المقدمة أو البرنامج وتنتهي بالتعامل الفعال، كما هي موضحة في الشكل التالي، ويتم ذلك عن طريق تكثيف الحملات الإعلامية والإعلانية بهد إقناع والترغيب والاستمالة والتوعية لكل الأطراف المرتبطة والمتعاملة مع البرنامج، وهذا أساس مهم لإنجاحه (ثابت، 1425هـ).

### شكل (1-3) مراحل ترويج برنامج الخصخصة



المصدر: ثابت، نحمده عبد الحميد، ترويج قضايا الخصخصة (تجارب عالمية)، بحث مقدم للمؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي، مكة المكرمة، جامعة أم القرى، محرم 1425هـ.

### 3-1-2 متطلبات نجاح الخصخصة

إن مجرد الدعوة إلى تنشيط اقتصاد السوق في إطار تبني الخصخصة غير كافية بدون تهيئة البيئة العامة. وتؤكد التجارب الدولية ضرورة تهيئة كل من البيئة الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والتنظيمية، وأن يأخذ برنامج الخصخصة مداه الزمني، كي يتم على مراحل من دون عجلة، وعلى أساس التعلم من التجارب والمراجعة والتصحيح (ديوب، 2006).

### 3-1-2-1 البيئة الاقتصادية للخصخصة

يقصد بالبيئة الاقتصادية المراد تهيئتها، الأنشطة الاقتصادية والمؤثرات والمتغيرات الاقتصادية المتفاعلة في داخلها، مثل مناخ الاستثمار<sup>7</sup> والإيجابيات والسلبيات فيه، وحركة رؤوس الأموال والعلاقات الاقتصادية والتجارية السائدة، ونوعية المؤسسات المالية وحجم أنشطتها. ويتم تهيئة البيئة الاقتصادية لتصبح ملائمة للخصخصة من خلال وضع أو تعديل السياسات الاقتصادية، والسياسات الاستثمارية المتعلقة بالحوافز والتسهيلات، والسياسات القطاعية للقطاعات المختلفة، واستحداث سياسات جديدة لضمان استمرار الخدمات من دون إضرار بالمستهلك. وإزالة القيود الحكومية المفروضة على الأسعار لتعكس الأسعار التكلفة الحقيقية وهو ما يُعرف بتحرير الأسعار، وزيادة درجة المنافسة بين المشروعات العامة والخاصة، وهو ما يقتضي إلغاء المزايا والإعانات التي تمنحها الحكومة للمشروعات العامة، وتخفيف درجة الحماية التي تتمتع بها، وتفتيت الاحتكارات الحكومية (عطية، 2005).

كما يستوجب أن تصاحب عملية الخصخصة إصلاحات اقتصادية كلية تعمل على إزالة عوائق دخول السوق من أجل تشجيع المنافسة، وتقليل عوائق التجارة وتحريرها، وذلك بإزالة الحواجز أمام التجارة الدولية كتخفيض الرسوم الجمركية، وإلغاء نظام الحصص في التصدير، وتخفيف القيود على الاستيراد إلى جانب إزالة العوائق البيروقراطية، التي تحد من حرية التجارة كضرورة حصول المستورد على موافقة مسبقة لاستيراد السلعة. وإعادة هيكلة السوق المحلية بتحقيق المساواة بين القطاعين العام والخاص، وعدم الاستمرار في إعطاء مركز احتكاري لمنشآت القطاع العام فضلاً عن إزالة الحواجز التي تمنع دخول شركات جديدة (الصادق وآخرون، 2002: 27).

---

<sup>7</sup> مناخ الاستثمار هو مفهوم مركب ومتطور وديناميكي دائم التطور لملاحقة التغيرات السياسية والايدولوجية والتكنولوجية والتنظيمية. وقد تكون عناصر هذا المناخ مناسبة في فترة معينة وليست كذلك في فترة أخرى نتيجة التطورات التي لحقت بالدول والمناطق المنافسة. بشكل عام، يمكن إدراج مفهوم المناخ الاستثماري المناسب تحت أحد عنوانين: الأول يتعلق بمدى إمكانية اتخاذ القرار الاقتصادي ويرتبط بفكرة عدم اليقين، والثاني يتعلق بكل ما يمكن أن يؤثر على التكلفة والعائد ويرتبط بفكرة المخاطر (صندوق النقد العربي، 2005).

وبالتوازي، إقامة سوق مال جديدة أو إصلاح القائمة، بحيث تصبح قادرة على تسهيل عملية نقل الملكية العامة إلى الملكية الخاصة (عطية، 2005). وإصلاح القطاع المالي وتحقيق الاستقرار النقدي عن طريق دعمه وتخفيض حجم المخاطر التي يمكن أن يتعرض لها، وتخفيض التدخل الحكومي في تحديد الحد الأقصى لأسعار الفائدة وإلغاء أولويات الإقراض لقطاعات معينة، وذلك باعتباره مصدراً أساسياً لتغطية الاحتياجات المالية لمنشآت القطاعين العام والخاص (الصادق وآخرون، 2002: 27).

### 3-2-1-3 البيئة الاجتماعية للخصخصة

تشمل البيئة الاجتماعية للخصخصة المستهلكين والمنتجين والعاملين والمنظمين. وتتلخص الخطوات اللازمة للوصول إلى بيئة اجتماعية ملائمة للخصخصة في التوعية بفكرة الخصخصة وأهدافها ومتطلباتها وفوائدها للاقتصاد الوطني، والإفصاح عن معلومات توضح المركز المالي للمنشآت المخطط لخصختها، إضافة إلى توضيح العائد قصير و طويل الأجل المترتب على تخلي الحكومة عن ملكيتها جزئياً أو كلياً في المنشآت الخاسرة والرابحة على حد سواء، والاتصال وتبادل الآراء مع مجموعات المصالح المتعددة. إذ أن الفهم الضعيف للخصخصة أو سوء الفهم لها، قد تكون لها آثار على مدى القبول الاجتماعي وعلى مدى التعاون أو التشكك في نتائجها مما قد يؤدي إلى عدم الإقبال على شراء الأسهم وانخفاض قيمتها. وفي المقابل إن المزيد من الشفافية والوضوح في الخصخصة سيؤديان إلى المزيد من التعاون، وبالتالي إلى المزيد من تحريك الموارد والإمكانيات والقدرات الخاصة، وتقليل العقبات الإدارية وتسريع الإجراءات الروتينية (عباس وميخا، 2010).

### 3-2-1-3 البيئة القانونية للخصخصة

تتطلب الخصخصة بنية قانونية ملائمة وإطاراً قانونياً مؤاتياً يمكن من تطبيقها، وذلك من خلال توفر حزمة القوانين الأساسية مثل قوانين التجارة والشركات والضرائب والإعفاءات والتأمين. وفي نفس الوقت إعادة النظر في التشريعات التي تحتاج إلى إعادة الهيكلة والتي ترتبط عادةً بأربع مسائل رئيسية هي: المنافسة، والتمويل، والتسعير، والعمالة، ومراجعتها بحيث لا تتعارض مع توجهات الخصخصة. ولا بد من وضع قوانين جديدة تتعلق بالقضايا التالية: التأمين والمصادرة، وضبط ملكية الأسهم خاصة من قبل المستثمر الأجنبي، وضبط الممارسات الاحتكارية، وكذلك

التشريعات التي تتضمن الشفافية والعلانية فيما يتعلق بالمؤسسات المخصصة (ديوب، 2006). وينبغي على الحكومات أن تعي العقبات القانونية التي تقف أمام تنفيذ عملية الخصخصة بسلاسه، وإلغاء القيود والتعقيدات الروتينية القديمة، وإصدار نظام تشريعي جديد يتصف بالسهولة والمرونة، ويقوى على إنجاز الأعمال بسرعة مع حماية الحقوق وتحديد الالتزامات بوضوح (عطية، 2005).

ويشير (شحاته، 2002) أنه ينبغي وضع جدول أعمال الإصلاح التشريعي بتعقل وحكمة، بدءاً بالقضايا ذات الأولوية ومن ثم الانتقال إلى الأولويات الأقل. وغالباً ما يتيح وضع مسودة قانون للخصخصة فرصة للحكومة كي تؤدي هذه المهمة الخاصة بالقوانين، وتحوّل مسبقاً دون حدوث أي مشاكل قانونية. ويؤكد ذلك (إمام، 2007: 165) بضرورة إصدار قانون موحد لتنظيم عملية مشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات البنية الأساسية، ويجب أن يتضمن القانون الموحد الأسس التشريعية للمشروعات الممولة عن طريق القطاع الخاص، لتحقيق مزيداً من الوضوح والتيقن من طبيعتها والأحكام المطبقة عليها طوال مرحلة المشروع، بدءاً من اختيار شركة المشروع والتعاقد معها، ومروراً بتنفيذ المشروع وتشغيله، وانتهاءً بتحويل ونقل أصول المشروع إلى الدولة عند نهاية مدة الترخيص أو الإلتزام. فمثل هذا القانون الموحد الشامل من شأنه تحقيق الشفافية والوضوح والوحدة في النظام القانوني وتحقيق الغاية المرجوة منه، والقضاء على التعددية التشريعية غير المبررة، على أن تترك بعد ذلك الإجراءات التفصيلية والتنظيمية لكل قطاع على حده، بحيث يتم وضعها على النحو الذي يتلاءم مع طبيعة واحتياجات هذا القطاع.

### 3-1-2-4 البيئة التنظيمية للخصخصة

لا شك في أنّ أصعب المكونات لخصخصة ناجحة هو تأسيس إطار تنظيمي فعّال، ولكي تكون البنية التنظيمية فعّالة، فمن الضروري وجود هيكلية تنظيمية ذات تصميم جيد، ويتطلب إنشاء سلطات تنظيمية فعّالة وقتاً طويلاً وموارد كافية، ويستلزم من الحكومات قدرًا من التبصّر في الأمور كي تبدأ بتدريب موظفي السلطة التنظيمية في وقت مبكر و كافٍ من مراحل العملية. كما يقتضي تأسيس هذه الهيئات التنظيمية إقرار بعض الخيارات في ما يتعلق بامتيازات السلطة التنظيمية، وهيكليتها العضوية، وتمويلها. وثمة قرار آخر يتحتم على الحكومات اتخاذه، هو ذلك المتعلق بنطاق السلطة التنظيمية. فقد فضّل بعض البلدان هيئة تنظيمية لكل صناعة بمفردها، واحدة للاتصالات وأخرى للكهرباء، ..... إلخ، فيما فضّل عدد قليل إنشاء سلطة تنظيمية منفردة

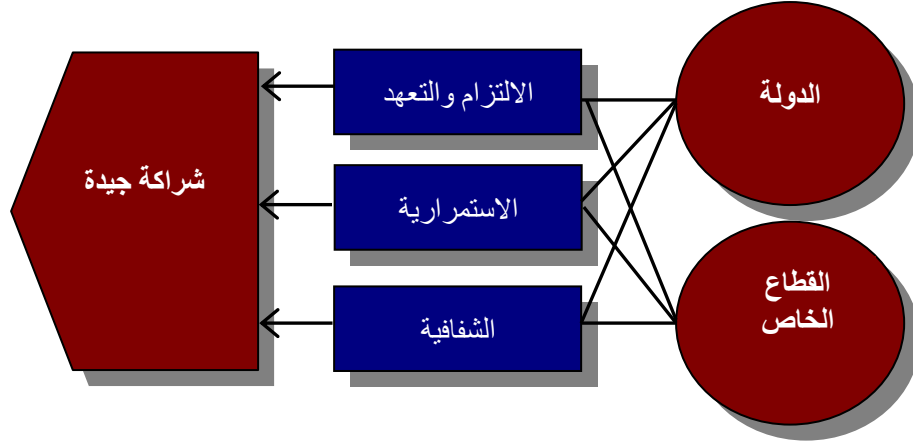
لقطاعات متعدّدة في مرفق عام واحد، مثل الاتصالات والكهرباء وما شابه. وهناك خيار ثالث هو تأسيس هيئات تنظيمية لكل قطاع على حدة . ومع أن هذه المسألة تتطلّب أبحاثاً كثيرة، فإن الخيار الثالث - التنظيم القطاعي - يبدو الأفضل لملاءمة احتياجات العديد من الدول العربية وأوضاعها. ولدى التخطيط للبنية التنظيمية، ينبغي على الحكومات توخي الحذر من مخاطر التنظيم المفرط . فالتنظيم يجب أن يكون مناسباً تماماً، لكي يتمكن من تأمين سوق مؤاتية تؤدي وظيفتها، في حين أن الإفراط في التنظيم سوف يفرض تكاليف إضافية على الاقتصاد، تُتلقى في نهاية الأمر على عاتق المستهلك (شحاته، 2002).

فضلاً عليه، تؤكد الدروس المستفادة من الدول التي حققت معجزات اقتصادية، بالرغم من عدم توافر موارد طبيعية لديها على أهمية العنصر البشري باعتباره محور النشاط الاقتصادي وهدفه، لذا فإنه من الضروري الاهتمام بالاستثمار في هذا العنصر الهام عن طريق تدريبه ورفع مستوى مهاراته وتنمية مواهبه ورعايته صحياً وثقافياً وفقاً لإستراتيجية تركز على تطوير التعليم بما يتوافق مع متطلبات العصر ( إمام، 2007: 166).

وفى السياق ذاته، لا بد من توافر مبادئ عامة بين الشركاء لإنجاح ولتحقيق عملية الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، كما هي موضحة في الشكل التالي، وتتمثل في:

- الالتزام والتعهد: إنجاز وتنفيذ القرارات التنموية وفقاً لمنهجية وأهداف تُحدد دور كل شريك في ظل مناخ إداري فعال، ويتعهد كل طرف فيه بالالتزام بالدور المحدد له من قبل.
- الاستمرارية: غالباً ما يستمر تنفيذ مشروعات الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص إلى فترات طويلة. لذا يجب الأخذ في الاعتبار المدد الزمنية الملائمة عند تنفيذ مشروعات لها درجة من الحساسية السياسية، ويجب تحديد الإطار العام ومنهجية الإدارة في ظل قوى السوق التي تحكم عملية الشراكة.
- الشفافية: التنسيق بين الشركاء من خلال رؤية واضحة للأساليب التي ينتهجها كل شريك لتنفيذ الأهداف الموضوعية، مع التعامل بصدق ووضوح مع المتغيرات الداخلية والخارجية التي تحدث خلال فترة الشراكة (سماحه، 2004).

الشكل (2-3) المبادئ العامة الواجب توفرها في الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص في



المصدر: سماحة، أحمد هاشم، متطلبات تحقيق الشراكة الجيدة مع القطاع الخاص في تقديم الخدمات البلدية، السعودية، 20-2004/4/21م

علاوة على ذلك، هناك ضوابط أساسية لا بد أن تحكم عمليات الخصخصة وعلى رأسها ما يلي (إمام، 2007: 43-44):

- مراعاة اعتبارات الأمن القومي في بعض فروع النشاط ذات الطابع الاستراتيجي، و المرافق القومية الحيوية..
- التدقيق في أساليب الخصخصة لاسيما في حالات البيع لمستثمر رئيسي "أو استراتيجي" من خلال آليات وإجراءات تضمن الشفافية وتوسيع قاعدة الملكية لرأس المال الوطني والأهلي.
- وضع نظم وقواعد صارمة للتصرف في عائدات الخصخصة، إذ أن تلك العوائد هي حصيله أصول مملوكة للشعب، ويجب أن تخضع لمحاسبة ومراقبة المجتمع المدني وهيئاته التشريعية والنقابية.
- تحديد الأصول الإستراتيجية غير القابلة للخصخصة تحت أي ظرف، وتعتبر قناة السويس نموذجاً في حالة مصر.
- المحافظة على دور فعال للدولة، وتتركز مهام الدولة في ظل الخصخصة في: وضع قواعد القانون أو البناء المؤسسي، والمحافظة على عدم نشوء بيئة السياسات الاقتصادية، وزيادة الاستثمار في الخدمات الاجتماعية والبنية الأساسية.
- رقابة الدولة عبر الاحتفاظ بحصة في أسهم الشركات والمشروعات المخصصة حتى تتأكد من أن السياسات الإنتاجية والأسعار لا تؤثر سلباً على المصلحة الوطنية.



### 3-1-3 صعوبات تنفيذ الخصخصة

تُعد الخصخصة عملية معقدة، وقد يصاحبها العديد من المشكلات والصعوبات أثناء التنفيذ وبعد التنفيذ، ومن أبرزها:

- عدم توفر الأجهزة والإدارات المتخصصة بعمليات نقل ملكية المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص.
- عدم وضوح سياسات الخصخصة التي يجري الإعلان عنها عادةً وشم تنفيذها بتقليد أو محاكاة أقطار أخرى (الزويني وسلوم، 2009).
- ضعف التمويل اللازم لإعادة الهيكلة المالية الفنية لعدد من الشركات لتنمية عائداتها وجعلها أكثر جاذبية للمستثمرين عند طرحها.
- نقص الكفاءات لدى المسؤولين عن تنفيذ الخصخصة، مما يؤدي إلى مشاكل في تسويق الشركات المراد خصخصتها، وعدم توفير المعلومات الكافية للمستثمرين، والاستعمال المحدود لمختلف أساليب الخصخصة (دهال والحاج، 1998).
- الإبقاء على الكثير من القوانين والأنظمة والتعليمات المركزية والإقليمية التي تتعلق بنشاطات المنشآت الصناعية المختلفة والتي تقيد غالباً آليات الأسواق وحركات الأسعار.
- صعوبة تقدير الأصول الرأسمالية سواء نتيجة انعدام دقة المعلومات المحاسبية أو انعدام شفافية الأسواق خاصة في الدول العربية (الزويني وسلوم، 2009).
- انتفاء الحماية للمستهلك بحكم الحرية الاقتصادية، وعدم تدخل الدولة في التسعيرة، ينتج عنه الاحتكارات وانتفاء الكفاءة، وارتفاع الأسعار، وانخفاض الجودة، والخروج عن المواصفات الفنية للمنشأة في إنتاجها، مما يترتب عليه أضرار على المستهلك بصورة عامة (السعداوي، 2007: 175).

### 3-1-4 تقييم برامج الخصخصة

إن الحكم على نجاح عملية الخصخصة وتحقيق المنافع المتوقعة منها يعتبر أمراً معقداً، حيث إن برامج الخصخصة تؤثر على كثير من المتغيرات الاقتصادية مثل الربحية والإنتاجية والعمالة

والاستثمار، وتوزيع الدخل والثروة وغيرها. ومن ثم لا يوجد هناك معيار واحد يمكن استخدامه في تقييم برامج الخصخصة، خاصة أن تأثير هذه البرامج لا يكون في اتجاه واحد على جميع المتغيرات. لذا فإن الاعتماد على معيار واحد في تقييم الأداء ربما لا يعطي نتائج دقيقة في هذا الصدد، وما زال هناك حاجة لصياغة معيار مركب يتأثر بجميع متغيرات الأداء الفرعية في مجال الخصخصة، ليعطي نتائج أكثر دقة في تقييم الأداء. وتستخدم الدراسات عدداً من المعايير في تقييم برامج الخصخصة من أهمها:

- معايير الكفاءة: ومنها معدل الربح، والكفاءة التشغيلية، التي تشير إلى نسبة تكاليف التشغيل إلى المبيعات والإنتاجية.
- معايير العمالة: ومنها حجم العمالة، ومتوسط أجر العامل.
- معايير الاستثمار: ومنها حجم الاستثمار، ومتوسط الاستثمار للعامل.
- السعر: الرقم القياسي للسعر قبل وبعد الخصخصة.
- الضرائب: حصيلة الضرائب من المؤسسة.
- سعر السهم: معدل النمو في سعر سهم الشركة.
- توزيع الدخل والثروة: نصيب العمال من إجمالي قيمة الأسهم، ومن القيمة المضافة.

ويوجد هناك مدخلان لعملية التقييم، أولهما: مدخل البيانات القطاعية وهو المدخل الذي يقارن معايير الأداء في عدد من الشركات المخصصة وعدد من شركات القطاع العام. وثانيهما مدخل السلسلة الزمنية وهو يقارن معايير الأداء في شركة ما أو قطاع ما قبل وبعد الخصخصة (عطية، 2005).

### 3-2 الخصخصة والآثار التنموي

تترك عمليات خصخصة آثاراً عديدة على اقتصاديات الدول التي تنتهج هذه العملية<sup>0</sup> وترتبط هذه الآثار ارتباطاً وثيقاً بأهداف الخصخصة وأساليبها ومراحل تنفيذها، فضلاً عن البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تجري فيها تلك العمليات (عساف والمحمدي، بدون)، ومن تلك الآثار ما يلي:

### 3-2-1 النمو الاقتصادي

من المتوقع نظرياً أن يترتب على الخصخصة زيادة الكفاءة الإنتاجية في الوحدات محل الخصخصة، كنتيجة مباشرة لزيادة درجة المنافسة بين الوحدات الإنتاجية، مما يؤدي للتخلص من عناصر عدم الكفاءة التي عادة ما تنمو في ظل البيئات المحمية اقتصادياً. كما تؤدي إلى توليد الحافز على التجديد، و تساعد على ظهور منظمين و إداريين أكثر كفاءة على إدارة النشاط الاقتصادي. بالإضافة إلى ذلك يترتب على تحرير الأسعار والتخلص من التدخلات التي تشوهها تحسن تخصيص الموارد. كذلك تؤدي أنواع الإصلاح التي تتم بالنسبة للمشروعات الخاسرة قبل خصصتها تحولها إلى وحدات مربحة أو التخلص منها إذا لم يكن هناك جدوى من إصلاحها و توجيه الموارد لاستخدامات أفضل.

إذاً، تؤدي الخصخصة إلى نمو الناتج الكلي لسببين: الأول هو تحسين تخصيص الموارد والذي يؤدي لزيادة الإنتاجية بقدر معين. والسبب الثاني يتمثل في استثمار الأموال المحررة في أصول القطاع العام المباع، و يترتب على استثمار هذه الأموال زيادة في الناتج بمقدار معين. وبالتالي فإن الأثر الكلي للخصخصة على النمو الناتج سنوياً خلال فترة الخصخصة هو عبارة عن مجموع الأثرين (الزين، 2006: 287 - 288).

### 3-2-2 العمالة

تعاني وحدات القطاع العام غالباً من بطالة مقنعة، لذلك فإن الخصخصة يمكن أن يترتب عليها التخلص من العمالة الزائدة بما يؤدي إلى تحويل البطالة المقنعة إلى بطالة سافرة دون تخفيض الناتج الكلي. ويحدث هذا لأن الخصخصة يترتب عليها تخفيض معامل العمالة والذي يتمثل في كمية العمل اللازمة لإنتاج وحدة واحدة من السلعة أو الخدمة. ولا يعتبر هذا هو الأثر الوحيد للخصخصة على العمالة، فهناك أثر الموارد المحررة من بيع بعض وحدات القطاع العام على العمالة. و من ثم فإن الأثر الصافي للخصخصة على العمالة هو عبارة عن الفرق بين عدد الوظائف التي يمكن خلقها نتيجة بيع أصول القطاع العام و تنفيذ مشروعات تنموية جديدة، والبطالة الناتجة عن عملية الخصخصة. فإذا كان هذا الفارق موجب معنى ذلك أن الأثر يكون موجباً والعكس إذا كان الفارق سالباً.

### 3-2-3 المستهلك والمنتج

إن الأثر على المستهلكين عنصر هام في الحصيلة الاجتماعية للخصخصة فرهاية المستهلك تتأثر بالخصخصة من حيث الأسعار ونوعية السلع والخدمات المقدمة من الشركات، حيث يتوقع بعض مؤيدي الخصخصة تخفيض أسعار السلع والخدمات بالنسبة لجمهور المستهلكين بعد تطبيق هذه السياسة، وهذا ناتج عن الزيادة المتوقعة في المنافسة بين الشركات الخاصة التي تعمل في مجال إنتاج السلع والخدمات بالإضافة إلى عوامل أخرى مثل حجم الإنتاج وفورات الحجم والسعي نحو تخفيض تكاليف الإنتاج والارتقاء بمستوى الإنتاجية، علاوة على مدى وجود عدد كبير من الشركات المنتجة لسلع مماثلة (الزويني وسلوم، 2009).

وتضمن الخصخصة حقوق المستهلك والمنتج بتحقيق اكتمال السوق التنافسية الحرة، أما إذا لم تتحقق سوق المنافسة الحرة فإن الخصخصة قد تظهر لها آثار سلبية على المستهلك والمنتج، بل وكل أطراف السوق من احتكار، وانخفاض السلع المتاحة، وأيضاً انخفاض مستوى المعيشة والرفاهية (سعداوي، 2007: 159-160)، فضلاً عن هدر الموارد الطبيعية واستنزافها لمصلحة الأجيال الحاضرة وعلى حساب الأجيال القادمة مما يؤثر على عملية التنمية المستدامة (الزويني وسلوم، 2009).

### 3-2-4 العدالة الاجتماعية

تحمل الخصخصة في طياتها آثاراً داعمة لمبدأ العدالة، وأخرى مخلة بهذا المبدأ، وتتمثل الآثار التي تؤدي إلى مزيد من العدالة الاجتماعية في إعطاء فرصة للطبقة العاملة في التملك، والمساهمة في العملية الإنتاجية، وهو ما يبعث الحافز إلى مزيد من الثروة والتملك، والزيادة في الإنتاج، مما يحسن من وضع الاقتصاد الوطني ووضع الأفراد وتحقيق الاستقرار العائلي والاجتماعي. وأما الآثار السلبية فقد تؤدي الخصخصة إلى الاحتكار وانتشاره، وتركيز الثروة بيد قلة في المجتمع، مما سيترتب عليه سوء توزيع الدخل بين فئات وطبقات المجتمع، وقد تؤدي إلى سيطرة القطاع الخاص بشكل كلي على النشاط الاقتصادي، مما يؤدي إلى حدوث اختلالات هيكلية في المجتمع تؤدي إلى اتساع التفاوت في الدخل والثروات، واتساع نطاق الفقر والمرض والجهل (سعداوي، 2007: 161-162).

وتشير الدراسات التطبيقية التي قامت بها مجموعة من البنك الدولي عن 12 منشأة في كل من شيلي، ماليزيا، المكسيك، بريطانيا، لبحث تحليل آثار الرفاهية العامة كنتيجة للخصخصة، أن الأسعار لم تتغير في نصف المنشآت وفي النصف الآخر عكست الأسعار الندرة النسبية للموارد، إلى جانب تحسين كفاءة المنتج من ناحية الكم والكيف بعد الخصخصة، وهو ما أدى إلى زيادة الرفاهية العامة. ففي بريطانيا استفاد المستهلكو التليكوم أكثر منذ إعلان البيع وخاصة المستهلكو الخطوط الدولية. وساعد على ذلك عوامل مثل زيادة المنافسة والتغييرات الفنية والتكنولوجية التي قامت بدور كبير في رفع مستوى الخدمة، وأيضاً وجود المديرين الجدد والذين أصبحت لديهم استقلالية إدارية في ظل إطار إداري منظم وكفاء. وقد حدث نوع من التدهور في مستوى الخدمة في السنوات الأولى بعد الخصخصة، بسبب الزيادة غير المتوقعة في الطلب، ولكن التحسينات المتتابة أدت إلى جعل الخدمة أفضل من قبل عملية البيع (رحومه، 2006).

### 3-2-5 مديونية الدولة

بموجب انتهاء الدول لسياسة الخصخصة وتنفيذها بنجاح، فإن حصيلة بيع تلك المشروعات يسهم في خفض أو سداد كل مديونيتها الخارجية والداخلية، حيث تُخفّض المديونية بمقدار الدعم الذي كانت تقدمه الدولة للمشروعات الخاسرة سنوياً، وسوف يتحسن وضع الموازنة بعد الخصخصة من جراء الإقلال من المديونية وفوائدها، ومن زاوية أخرى الإقلال أو عدم الاقتراض من جديد لأغراض دعم ومساعدة المشروعات العامة إذا تخلّصت منها الدولة بالبيع، فتتجنب القروض الجديدة وفوائدها. كما أن متحصلات بيع المشروعات سوف يولّد لدى الدولة قدرة تمويلية تقدر معه إقراض بعض المشروعات، لغرض دعم مراكزها المالية، وتحسين أوضاعها، وتصبح الدولة بهذه الحالة دائنة، إضافة إلى ذلك ستزيد حصيلة الدولة من الضرائب من المشروعات التي تمّ تحسين أوضاعها، نتيجة زيادة أرباحها ودخول العاملين فيها (سعداوي، 2007: 168-169).

ومن هنا يتبين أن هناك تباين في تأثير الخصخصة على اقتصاد الدول فقد تنجح تجربة في دولة معينة في تحقيق الهدف المرجو منها، وبالتالي ينعكس على اقتصاد الدولة فيكون لها أثر إيجابي، أو يكون العكس في دولة أخرى فيكون لها أثر سلبي. وبهذا يختلف تأثير الخصخصة من دولة إلى أخرى وحتى في داخل الدولة الواحدة حيث إن التطبيق الجيد للخصخصة مع توفر كافة متطلبات النجاح يساعد في أن يكون للخصخصة أثراً إيجابياً على اقتصاد الدولة.

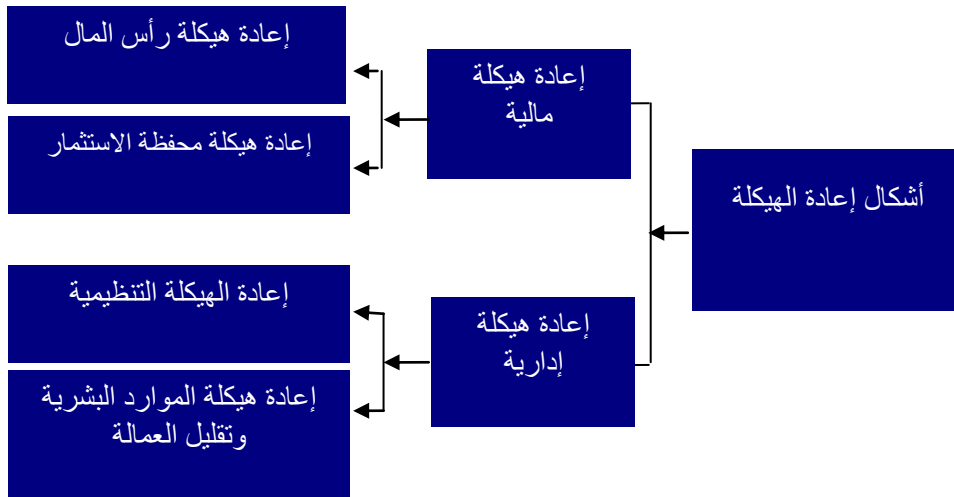
### 3-3 الخصخصة وقضايا معاصرة

ارتبطت الخصخصة وآثار تطبيقها بالعديد من القضايا المعاصرة، والتي لها وقع على جدوى عملية الخصخصة، نسرود فيما يلي أهم تلك القضايا، والتي من الأهمية بمكان أخذها بالاعتبار عند الشروع في عملية الخصخصة.

#### 1-3-3 إدارة التغيير

يتأثر أداء المؤسسة بكافة التغييرات الحاصلة في محيطه سواء تأثيراً إيجابياً أو سلبياً، وفي ظل عملية خصخصة المؤسسة تحدث العديد من التغييرات التنظيمية، والتي من شأنها أن تؤثر على أداء المؤسسة. ولعل من بين أهم هذه التغييرات، حدوث تغيير في القيادة، والثقافة التنظيمية، والتغيير في سياسة التعويضات بما يناسب سياسة السوق المفتوحة، وإدخال تكنولوجيا وآلات جديدة في المؤسسة، وإعادة هيكلة العمالة وتخفيضها، لذلك فأغلب المؤسسات التي تمت خصصتها قامت بتغيير هذه المتغيرات، ولكن تغييراً تدريجياً يراعي ملائمة المتغيرات السابقة مع أهداف عملية الخصخصة. و تعمل الخصخصة على إحداث تغييرات جذرية في المؤسسة، وخاصة إذا قامت بعملية إعادة الهيكلة، التي تعرف على أنها: "مجموعة من الاستراتيجيات والخطط والسياسات التي تضعها الإدارة لتخفيض التكاليف وتحسين كفاءة الأداء"، وتأخذ عملية إعادة الهيكلة أشكالاً مختلفة، تتمثل فيما يلي ( شوكمال وسمير، 2011):

شكل (3-3) الأشكال المختلفة لإعادة الهيكلة في المؤسسات



المصدر: شوكمال، عبد الكريم، وسمير، براهمي، إدارة التغيير كأداة لتفعيل عملية الخصخصة، ورقة بحث مقدمة بالملتقى

الدولي حول: "الإبداع و التغيير التنظيمي في المنظمات الحديثة".

- إعادة الهيكلة المالية: وتشتمل إعادة الهيكلة المالية: إعادة هيكلة رأس المال: وهي عبارة عن تغييرات تدخل على هيكل رأس المال ومكوناته من أجل أداء مالي و ربحية أفضل. وإعادة هيكلة محفظة الاستثمار: وهي عبارة عن تغييرات في استثمارات و أصول ثابتة ومتداولة لغرض توظيف أموال المؤسسة في شكل أفضل.
- إعادة الهيكلة الإدارية: تمثل التغييرات الجوهرية في الأنظمة الإدارية و التنظيمية، وذلك لغرض تحسين الأداء الإداري والتنظيمي وتحديد الحجم الأمثل للعاملين واستخدام أفضل للموارد البشرية، وهي بذلك تشمل مايلي: إعادة الهيكلة التنظيمية: وهي عبارة عن إعادة النظر في الهيكل التنظيمي للمؤسسة، من أجل تحقيق أداء أفضل للوظائف واستخدام السلطات وتفعيل التعاون بين الأقسام، ومن أمثلتها إلغاء أقسام ووحدات تنظيمية، دمج وحدات إلى وحدات أخرى، إعادة النظر في المستويات الإدارية. وإعادة هيكلة الموارد البشرية: وهي عبارة عن إعادة تصميم هيكل العاملين بالمؤسسة، حيث تشتمل على عدة ممارسات كإعادة تصميم الوظائف، والاستغناء على بعض الوظائف، وإعادة هيكلة الموارد البشرية مفهوم مرتبط بشكل كبير بمفهوم تقليل العمالة.

### 3-3-2 الإدارة الرشيدة " الحوكمة - الحكم الجيد "

تنشئ الإدارة الرشيدة نظاماً يتم من خلاله الالتزام بالقواعد، ليس فقط تلك التي تنص عليها النظم المكتوبة، بل تلك المعايير الأخلاقية التي تختص بها أصول الممارسة التجارية والسلوك المؤسسي المسؤول<sup>8</sup>. وإن وجود الإدارة الرشيدة يضمن تحقيق العدل في ظل الخصخصة، وتتجلى أهميتها عندما ينتج عن الخصخصة ملكية متفرقة، وحتماً غيابها سيؤدي إلى استغلال حقوق الأقلية من المساهمين مما يقوض شرعية عملية الخصخصة من وجهة نظر الجمهور (شوكمال وسمير، 2011). ولتحقيق خصخصة ضمن محيط فعال للحكم الجيد لا بد من ضرورة التطوير الإداري وتبعاً لذلك تطوير الخدمة المدنية وتحسين كفاءة المؤسسة العامة و بروز ذلك يتم من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية واحترام المساواة والإنصاف العام أمام القانون، على

8 للاطلاع على تعاريف متعددة للحوكمة وأهميتها ومحدداتها وأطرافها ومقوماتها، أنظر: أبو حمام، ماجد اسماعيل ، اثر تطبيق قواعد الحوكمة على الإفصاح المحاسبي وجودة التقارير المالية "دراسة ميدانية على الشركات المدرجة في سوق فلسطين للأوراق المالية"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2009، ص ص 14-41.

أن تكون هناك مشاركة من الحكومات والقطاع الخاص والمجتمع المدني في المؤسسة (عزي، 2008).

و يجب على الدول عند إعداد نظم الإدارة الرشيدة الأخذ في الاعتبار ما تنفرد به أسواقها من أوضاع بدلاً من تطبيق أشكال جاهزة لهياكل الإدارة الرشيدة. ولكن في جوهرها يتعين أن تتضمن أهم مقومات الحكم الجيد: المشاركة، الشفافية، المحاسبية، سيادة القانون، فاعلية الحكم، الإنصاف. وهذه المقومات ليست مستقلة عن بعضها البعض، وإن تفاعلها وتكاملها هو ما يكفل جودة الحكم، ويُمكن بالتالي من تهيئة فرص أفضل وأوسع لتحقيق التنمية بمعناها الشامل (العيسوي، 2001: 37-38).

ويعول كثيراً على الدور الذي يمكن أن تضطلع به الشركات المساهمة العامة في إطار برنامج الخصخصة في مكافحة آفة الفساد والمحسوبية التي قد تعاني منها مؤسسات القطاع العام والخاص على حد سواء. وإن الالتزام بتطبيق قواعد حوكمة الشركات هو ضرورة اقتصادية واجتماعية، وسوف يؤدي تطبيقها والالتزام بها في الشركات المساهمة العامة إلى مكافحة ظاهرة الفساد والمحسوبية. الأمر الذي من شأنه أن يساعد بالتبعية على تخفيض تكلفة رأس المال وزيادة حجم الاستثمارات الرأسمالية وخلق المزيد من فرص العمل أمام القوى العاملة وتحسين مستوى معيشة المواطنين (الشوارة، 2009).

### 3-3-3 كفاءة الأسواق المالية

دأب الأدب الاقتصادي على محاولة الربط بين عمليات الخصخصة و قيام سوق مال تنافسية وذات كفاءة، حيث تبين أنه كلما كانت هناك سوق أوراق مالية قوية ونشطة وتنافسية، وذات كفاءة، كلما نجح برنامج الخصخصة الذي يتم تنفيذه ككل (الأسرج، 2002: 43). أي أن الخصخصة تتطلب معها وقبل تنفيذها وجود سوق مالية ذات كفاءة تسمح بوجود آليات لتعبئة المدخرات وتوجيهها، وبما يضمن اتجاه الموارد المالية في ظلها، ومن خلال سوق تنافسية إلى وجهتها السليمة. كما أن توسع وتطور السوق المالية له ميزة كبيرة، حيث يلعب الدور الأساسي والمنوط به في عملية التوازن الاقتصادي، وتشجيع وتسهيل تدفقات رأس المال الأجنبي الداخل لدفع عجلة التنمية الاقتصادية، وهذا ما يبرز العلاقة التي تربط ما بين الخصخصة وأسواق رأس المال، وهي علاقة مزدوجة، حيث أن هدف الخصخصة هو ازدهار وتنشيط أسواق رؤوس الأموال. والأسواق المالية هي كذلك أحد المتطلبات الأساسية لتنفيذ الخصخصة واستمرارها، فهي تساهم في



توفير الأموال والنقود للمؤسسات التي تعمل على تطبيق الخصخصة من خلال الاعتماد على تحديد قيمة الأسهم المطروحة وفقاً للعرض والطلب في البورصة (سعداوي، 2007: 114).

كما تساعد البورصة على تنمية مبدأ المساهمة الشعبية والعمالة، فنظراً للمناخ المحيط بالمؤسسة العامة من حيث أنها تضم عدداً كبيراً من العاملين من ناحية، وأنها تمثل ملكية الشعب من ناحية ثانية، وإن إجراء تغيير ملكيتها محاط عادةً بخطورة إعادة تأميمها مع تغيير التوجهات السياسية والحزبية من ناحية ثالثة، فإن تنمية مبدأ المساهمة الشعبية والعمالية يمثل استرضاء للشعب والعمال معاً، كما يمثل حماية لسياسة تحويل الملكية ذاتها. وتمثل البورصة طريقاً مفتوحاً لكافة طوائف المستثمرين بغير تحديد، لذلك فهي تحقق هدف توسيع قاعدة الملكية بتكثيف الطلب المتولد عن القاعدة العريضة من المستثمرين (مختار، 2010). كما أن للأسواق المالية وظيفة بالغة وهامة في متابعة أداء المؤسسات التي تتداول أوراقها المالية في البورصة، لكي تلتزم قانوناً بتقديم تقارير ربع سنوية تصرح فيها عن صافي مركزها المالي وعن أدائها. كل هذه الإجراءات تعمل على توجيه كل المدخرات المتحصل عليها إلى أفضل الاستخدامات (سعداوي، 2007: 115).

### 3-3-4 تدفق الاستثمارات الأجنبية

تعتبر الخصخصة إحدى أكثر السياسات الفعالة التي تستطيع الحكومات استعمالها لجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة وغير المباشرة على حد سواء. وتأتي العلاقة بين الخصخصة والاستثمار الأجنبي من ثلاث قنوات هي:

- تأثير مباشر: تؤدي الخصخصة، وبخاصة عندما تصاحبها إجراءات لتحرير الأسواق وفتحها للمنافسة، إلى جذب المستثمرين الأجانب، ليس فقط لشراء الشركات التي يتم خصخصتها وإنما للمشاركة في المشروعات الجديدة مثل مشروعات البنية التحتية في مجالات مثل الكهرباء والاتصالات.
- تأثير غير مباشر: تؤدي الخصخصة إلى تطوير أسواق المال، عندما تكون مصحوبة بوجود الهيكل التنظيمي الملائم حيث يعمل على جذب استثمارات الحوافز المالية الأجنبية . وبالإضافة إلى ذلك، يشجع تطوير أسواق رأس المال الاستثمار الأجنبي المباشر حيث توفر للمستثمرين إستراتيجية سيولة من خلال إمكانية الخروج من السوق.
- تأثير حافز: تضع الخصخصة البلد الآخذ في النمو على "شاشة رادار" المستثمرين وتولد اهتماماً به. وعلاوة على ذلك، يعطي الالتزام بالخصخصة وترك الحرية الاقتصادية للأفراد دليلاً راسخاً للمستثمرين على تخفيض المخاطر السياسية والتنظيمية " نزع الملكية، والقيود

على حسابات رأس المال، وإعادة الأرباح إلى أوطان رأس المال،.... إلخ" والتي تحول في الغالب دون تدفقات الاستثمار المباشر (السقا، 2011).

وتتمثل دوافع دوافع الاستثمار الأجنبي لدى المستثمرين من الاستفادة من فرص تحقيق الربح في الدول المستثمر فيها، وقوانين الإعفاء الضريبي، وانخفاض عنصر تكلفة كل من القوى العاملة والحصول على المواد الخام في الدول المستثمر فيها، وإيجاد أسواق جديدة لمنتجات وبضائع الشركات الدولية، خاصةً لتسويق الفائض الكبير من السلع، والتي لا يستوعبها السوق المحلي للبلد الأصلي للشركات المنتجة (علوان، 2009: 351). إضافة إلى ذلك، تؤدي تدفقات الاستثمار الأجنبي إلى زيادة اندماج الاقتصاد في السوق الدولية، وارتباطه بالاقتصاديات الخارجية التي تدخل معها في تعاون اقتصادي ومن ثم خضوع النشاط الاقتصادي إلى المتغيرات والمحددات الخارجية، بالإضافة إلى متغيرات ومحددات السوق المحلية (عبد العال، 2012: 851).

بناءً على ما سبق، تتمثل عوامل الجذب التي توفرها الخصخصة للمستثمرين الأجانب في (www.cipe.org):

- الأسواق الجديدة : تمنح الخصخصة المستثمرين الأجانب فرصة اختراق الأسواق الجديدة في الدول النامية، حيث إن النمو على المدى الطويل والعوائد من هذه الأسواق أعلى عنه في الأسواق مكتملة النمو في الدول المصنعة. وقد يساعد توفير العمالة الماهرة وغير الماهرة الرخيصة والكثيرة في هذه الدول المستثمرين الأجانب على خلق إمكانات للتصدير التي تعد ضرورة إستراتيجية في الاقتصاد العالمي التنافسي. وفي اتجاه مواز، يتمكن المستثمرون الأجانب من الحصول على نصيب جاهز في الأسواق الجديدة عند شراء الشركات المملوكة للدولة.
- مخاطرة أقل: تحمي عملية الخصخصة المستثمرين الأجانب الذين يستثمرون في شراء أسهم الأقلية من مخاطر استثمار رأس المال وعيوب الاستثمار بتأسيس شركات جديدة، التي قد تفشل نتيجة لصعوبة التعامل مع نقابات العمال أو موظفي الحكومات المحلية المعارضين للإصلاحات أو الاستثمارات الأجنبية بشكل عام. كما أن الاستحواذ على الأراضي يعرض المستثمرين لمخاطر نزع الملكية ومشاكل الحصول على تصاريح البناء.
- حواجز أقل أمام دخول الأسواق: إن الاستحواذ على الشركات المملوكة للدولة ربما يكون أفضل في حالة الصناعات التي تتطلب رأس مال كبير.

وباتجاه آخر، من بين الحواجز الخطيرة أمام الخصخصة مسألة السيادة القومية وعلاقتها بالأمن الاقتصادي. ففي العديد من الدول النامية والدول الاشتراكية السابقة عادة ما يفتقر المستثمرون المحليين إلى رؤوس الأموال الكافية للاستثمار في الشركات التي تجري خصصتها، الأمر الذي يثير المخاوف حول ما تؤدي إليه الخصخصة من تسليم " الإرث القومي " إلى المستثمرين الأجانب، والمخاوف من التلاعب السياسي والتخريب الاقتصادي الذي كان عادة ما يرتبط بالشركات متعددة الجنسيات في الماضي. كما أن إعادة توطين الأرباح تغذي هذه المخاوف حيث تخرج الأموال التي يتم الحصول عليها من العمليات الصناعية في الداخل إلى دول المستثمرين بدلاً من إعادة ضخها في الاستثمار لدعم الاقتصاد المحلي (www.cipe.org).

### 3-5 الفساد

اقترب الفساد من أن يكون ظاهرة عالمية، والفساد من منظور اقتصادي هو المشكلة التي تؤدي إلى تحقيق فوائد ومنافع غير مشروعة لبعض أفراد المجتمع ويتحمل تكلفتها الباهظة المجتمع بأكمله، أما من وجهة نظر منظمة الشفافية العالمية فهو " إساءة استخدام الوظيفة العامة للمنفعة والكسب الخاص ". والفساد هو ظاهرة ظرفية قد يمارسها الفرد وهو على رأس عمله بدافع تحقيق النفع الخاص على حساب المصلحة العامة، وقد تكون ظاهرة عامة تصيب المجتمع بأكمله نتيجة لخلل ما قد أصاب بنيته الثقافية والاجتماعية<sup>9</sup> ( الشواورة، 2009).

ويعتبر البعض الخصخصة مركز للفساد الحكومي، إذا تمت في غياب الرقابة الصارمة من الأجهزة الرقابية في الدولة، وغياب الرقابة الشعبية عليها من ممثلي الشعب، وهذه الرقابة الشعبية لا يمكن أن تتحقق إلا في ظل نظام ديمقراطي حقيقي (عامر، بدون). ومن مسببات فساد عمليات الخصخصة، أن العديد من الدول حاولت إتمام الخصخصة دون وجود العدد الكافي من المؤسسات التي تضمن حماية حقوق الملكية وتنفيذها، مما أدى إلى ترك المؤسسات في أيدي حفنة من الأفراد الذين نهبوا أصول هذه المؤسسات. وأيضاً تكمن المشكلة في السياسات غير المتسقة التي أتبع عند تنفيذ عملية الخصخصة، ففي العديد من الحالات تقوضت شرعية

<sup>9</sup> أنظر في مضامين الفساد من حيث المفهوم والأسباب والأنواع والخصائص ومظاهر الفساد والاستعداد المؤسسي ضد الفساد: العالول، عبد الماجد شحده خليل، مدى توافر متطلبات نجاح تطبيق الإدارة الالكترونية في الجمعيات الخيرية الكبرى في قطاع غزة وأثرها على الاستعداد المؤسسي ضد الفساد، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2011، ص ص 69-85.

عملية الخصخصة بسبب الحكومات التي تُقدم مصلحتها على مصلحة الشعوب، وبسبب المديرين الفاسدين، والموظفين الحكوميين المنحرفين والموظفين المدلسين الذين انصب اهتمامهم على زيادة ثرواتهم لا ثروات مؤسساتهم ومجتمعاتهم. إضافة إلى ذلك تعد الخصخصة من العمليات وثيقة الصلة بالسياسة، حيث أن الحكومات عادةً ما تمتنع عن التخلي عن ملكيتها للمؤسسات التي تملكها باعتبارها مصدرًا للسلطة السياسية (www.cipe.org).

وبحثت عدة دراسات في منابع الفساد وقدمت نماذج لحالات الفساد التي رافقت عمليات الخصخصة، ومنها دراسة في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، أظهرت أن الفساد نبع من عدة عوامل رئيسية منها: غياب الإصلاحات المؤسسية المترافقة مع برامج الانفتاح الاقتصادي، مما خلق فرصاً جديدة للفساد واستغلال السلطة. فمثلاً نجد أن عملية منح رخص خاصة لشركات الهاتف الخليوي أثبتت فشلها في العمل على تنصيب مراقبين فعالين وغير منحازين في الجزائر ولبنان وسوريا وتونس. ومن أسباب تورط القطاع الخاص بالفساد في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا يعود إلى التواطؤ المنظم بين القطاعين العام والخاص، حيث من الصعب التمييز بين هذين القطاعين لأن ممارسة السلطة تتم من خلال شبكات من العائلات والأفراد الذين يمتلكون حصصاً متوازية في ميداني السياسة والعمل. وهذا ما يحصل في المملكة العربية السعودية حيث يحتكر الأمراء وأبناءهم أو الشركاء المقربون منهم جميع قطاعات الأعمال في القطاع الخاص (ليندرز وسفاكياناكيس، بدون).

ومن هنا يتضح جلياً، ما ينبغي على الدولة أن تقوم به من دور كبير وفعال في عملية محاربة الفساد بما يسهم في تحقيق الاستقرار والنمو الاقتصادي والاجتماعي، وذلك من خلال التخطيط الإستراتيجي، وصناعة القرارات السياسية والاقتصادية، والتركيز والتأكيد على أن تنازل أو تخلي الدولة عن هذه المؤسسات في ظل الخصخصة، ليس معناه الابتعاد عن دورها الاقتصادي كسلطة، بل العكس هنا يزداد دورها في تحقيق الضمان الحقيقي لأعلى مستويات السلطة في تحقيق العدالة والمساواة الاقتصادية والرفاهية لأفراد المجتمع (سعداوي، 2007: 122).

### 3-3-6 الربيع العربي

اندلعت في الآونة الأخيرة ثورات في بعض البلدان في منطقة الشرق الأوسط، والتي أطلق عليها فيما بعد ثورات الربيع العربي أو مجازاً " الربيع العربي"،<sup>10</sup> ولقد كان هناك العديد من الأسباب التي أدت إلى الربيع العربي، فقد عانت تونس ومصر واليمن وسوريا وليبيا طوال الفترة السابقة، من تردي الأحوال المعيشية، وارتفاع معدلات الفقر والبطالة، وانخفاض معدلات الإنتاج، وارتفاع الفجوة بين طبقات الشعب وبصفة خاصة الفترة من عام 2000 - 2010م، حيث لم يتجاوز نسبة النمو في الناتج المحلي الإجمالي لتلك الدول من 4-5% طبقاً لتقديرات صندوق النقد الدولي (الغرفة التجارية الصناعية بالرياض، 2012).

ويشير كثير من الباحثين إلى أن ثورة الشباب العربي هي أساساً ثوره ضد واقع أوجدته تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية. وترجع جذور هذه الأزمة إلى صميم النظام الاقتصادي الرأسمالي المستند إلى الليبرالية كمنهج، والقائلة بأن مصالحه المجتمع ككل ستتحقق حتماً من خلال محاولة كل فرد تحقيق مصالحه الخاصة، أي النظام الاقتصادي القائم على عدم تدخل الدولة كمثل للمجتمع. لذا كانت الدول التي اتخذت موقف القبول المطلق من الخصخصة -الآلية الأساسية للرأسمالية - ومنها تونس ومصر، هي أكثر الدول تأثراً بالأزمة الاقتصادية العالمية، لان هذا الموقف يعنى التبعية للاقتصاد الرأسمالي الغربي، وبالتالي التأثير بكل أزماته الدورية. وهنا لا يجب إنكار انه في ظل الخصخصة تم تحقيق قدر كبير من التقدم الاقتصادي لكن السؤال هنا هو: من الذي استفاد من هذا التقدم الاقتصادي إنها الأقلية وليس الأغلبية (خليل، 2011).

وهنا يجب الإشارة إلى أن قيام الثورات والانتفاضات الشعبية ضد واقع أوجدته الخصخصة كأداة أساسيه للنظام الليبرالي في الاقتصاد "الرأسمالية" ليس بالأمر الجديد، فقد شهدت نهاية القرن السابق وبداية الألفية الجديدة الكثير من الانتفاضات الشعبية ضد الخصخصة التي جرى تطبيقها تحت شعار الليبرالية الجديدة، وبتوصية من صندوق النقد الدولي في كثير من أنحاء العالم كإندونيسيا والأرجنتين والإكوادور وبوليفيا وغيرهم (خليل، 2011). وفي السياق ذاته، وفي

---

<sup>10</sup> الربيع العربي، هو المتداول والاكثر شيوعاً والذي أطلقته الدول الغربية، ولكن يعترض الدكتور طلال أبو غزالة، على استعمال كلمة ربيع متسائلاً لماذا لم تسمى النهضة الأوروبية الأولى عام 1848 بالربيع الأوروبي بل سميت النهضة الأوروبية (Renaissance). ان مفهوم النهضة ليس حكراً على الدول الغربية، وسينتقل من المنطقة العربية الى كافة اقطار العالم، ومفهوم النهضة يعني الرغبة في التغيير الى الأفضل وهو عملية تستغرق وقتاً وتكلفة إنسانية ومادية ومعنوية يتوجب تحملها وصولاً الى المجتمع الأفضل والنظام الأفضل (<http://ainnews.net/140017.html>).

أعقاب اندلاع الثورات العربية، أعلن رئيس الوزراء الأردني عون الخصاصونة إن الحكومة الأردنية ستقوم بمراجعة كافة الاتفاقيات التي تمت بموجبها خصخصة الشركات، وكذلك بإعادة النظر حول إمكانية إعفاء امتياز الشركات في مناطق مختلفة أو إمكانية إعادة بعض هذه الشركات (http://alrai.com/article/11127.html). ويرى (القديمي، 2012) أن الثورات العربية قد أنهت مرحلة الاستبدال المباشر للسلطة، وهي المرحلة التي كانت تُعَلِّق عليها أسباب تراجع معدلات التنمية، وارتفاع مؤشرات الفساد، وضمور المجتمع المدني،...إلخ.

## الخلاصة

أصبحت الخصخصة صورة من صور التحرر الاقتصادي، أي الاتجاه نحو إطلاق آليات السوق ومبادرات القطاع الخاص، وتوسيع نطاق المنافسة في الاقتصاد القومي، وتحرير السياسات الاقتصادية الكلية والجزئية. لذلك لا بد أن تُنفذ وتدار الخصخصة في إطار إستراتيجية وبرنامج يضمن تزويد الاقتصاد بفوائد مستدامة على المدى البعيد. خاصةً وأن الخصخصة إذا تم تنفيذها بكفاءة وفعالية ستترك آثاراً إيجابية على الاقتصاد من عدة جوانب أهمها تحقيق النمو الاقتصادي والحد من مشكلة البطالة والمديونية.

وهذا يستوجب تهيئة بيئة ملائمة للخصخصة يتجسد فيها التزام القيادة السياسية، ووجود أهداف محددة واضحة للخصخصة، واختيار الأساليب المناسبة، وإزالة القيود السياسية والاقتصادية والتشريعية والاجتماعية والتنظيمية. وفي الوقت نفسه، هناك ضرورة قصوى للتحقق من توافر مبادئ الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تتمثل في الشفافية والاستمرارية والالتزام. وأيضاً يوجد اعتبارات رئيسة تحكم عمليات الخصخصة لا بد من أخذها في الحسبان وخاصةً مراعاة اعتبارات الأمن القومي والمحافظة على الدور الفعال للدولة وتعزيز وسائل الرقابة.

ومع انتشار عمليات الخصخصة في إطار العولمة، وسعيًا وراء تعظيم الاستفادة من عمليات الخصخصة وتفادي الآثار السلبية، فقد ارتبطت الخصخصة بالعديد من القضايا المعاصرة وتوجهات الإدارة الحديثة خاصةً إدارة التغيير، الحوكمة، قضايا الفساد، كفاءة الأسواق المالية، الإصلاح الاقتصادي، تدفق الاستثمارات الأجنبية. وتلك القضايا لها انعكاساتها في تطبيق الخصخصة في مراحلها المختلفة، مما يَشْكل عبء إضافي على الدول النامية بشكل خاص التي شرعت وستشرع في خصخصة قطاعات في اقتصادياتها.

## الفصل الرابع

### تجربة الخصخصة في فلسطين

يعتمد النمو الاقتصادي في المناطق الفلسطينية على مجموعة من العوامل بما في ذلك دعم القطاع الخاص وزيادة مشاركته في العملية التنموية. حيث يُعد النمو المتسارع للقطاع الخاص أحد أهم العوامل الحاسمة لتحقيق نمو القطاعات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، وخلق فرص عمل جديدة خاصة للشباب الذين يدخلون سوق العمل. ويتركز القطاع الخاص في الاقتصاد الفلسطيني في قطاعات رئيسة تتمتع بإمكانيات نمو متزايدة وتشمل: قطاعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والزراعة و الحجر والرخام.

يسلط الفصل الحالي الضوء على دور القطاع الخاص في التنمية، ودوافع الخصخصة في الاقتصاد الفلسطيني ومن ثم يناقش القطاعات الإستراتيجية التي خضعت للخصخصة بدءاً بالاتصالات ومروراً بالطاقة وانتهاءً بسوق فلسطين للأوراق المالية.

#### 4-1 القطاع الخاص ودوره في التنمية

التنمية المستدامة نهج حياة، وأسلوب معيشة، وفلسفة تقوم على التفكير بطريقة شمولية تكاملية من خلال استخدام أسلوب النظم الكلية والفرعية، وما يربطها من علاقات وتفاعلات وما يترتب عليها من نتائج وعمليات تغذية راجعة في التعامل مع مشكلات المجتمعات الإنسانية. ذلك إن وضع حل لكل مشكلة على إنفراد غير كاف، ولم يؤد إلى تحقيق أهداف التنمية في كثير من المجتمعات في ظل مفاهيم التنمية المختلفة كما حدث في عقود التنمية الماضية (أبو زنت و غنيم، 2009: 330).

ومع توسع مفهوم التنمية لم تعد الدولة هي اللاعب الرئيس، بل هناك مجالاً لأدوار أخرى للقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني. وجاء ذلك منسجماً مع توجهات المؤسسات الدولية نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. حيث تعتمد التنمية المستدامة على جوانب رئيسة هي عدالة توزيع الثروة والدخل، والتخفيف من معدلات الفقر، وتنمية العنصر البشري، والحفاظ على الموارد

الطبيعية بشكل أمثل من أجل المحافظة على حقوق الأجيال القادمة في جني ثمار التنمية وتجنب أعباء التنمية وخاصة المديونية (البلاوى، 2000: 171).

وقد أثبت القطاع الخاص في العديد من الدول فعاليته كمحرك للنمو والتنمية الاقتصادية المستدامة، نظراً لما يتمتع به من مزايا، خاصة في المجال التجاري الداخلي والخارجي على حد سواء. واستندت السياسة الاقتصادية العامة في الأراضي الفلسطينية خلال السنوات الماضية على هذا القطاع في سبيل النهوض بالاقتصاد الفلسطيني وإنعاشه (سلطة النقد الفلسطينية، 2009: 24). وأظهرت معظم الدراسات أن مستقبل الاقتصاد الفلسطيني يعتمد إلى حد كبير على مدى قدرة شركات القطاع الخاص الفلسطيني على تعديل أوضاعها في جميع المجالات التقنية والمعلوماتية، وتفعيل القدرات البشرية المتوفرة، واستغلال الموقع الجغرافي، والمكانة الدينية والتاريخية، وربط الاقتصاد الفلسطيني بمحيطه العربي والإقليمي (شقورة، 2010).

ويدعم مكتب ممثل اللجنة الرباعية<sup>11</sup> تنمية القطاع الخاص في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية من خلال (<http://arabic.quartetrep.org>):

- دعم مجموعات المشاريع الإستراتيجية: من خلال تحفيز التطوير في مجموعات المشاريع الإستراتيجية مثل السياحة والحجر والرخام وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والزراعة، وذلك بهدف جذب استثمارات جديدة وتطوير منتجات جديدة والوصول إلى أسواق جديدة.
- تحسين مناخ الاستثمار والأعمال: من خلال وضع تشريعات لتحسين مناخ الأعمال والاستثمار في الضفة الغربية وقطاع غزة. وسوف يدعم جزء من هذا العمل في نهاية المطاف، انضمام السلطة الوطنية الفلسطينية لتصبح عضواً في منظمة التجارة العالمية.

---

<sup>11</sup> تتألف اللجنة الرباعية التي أنشئت في عام 2002 من الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة وروسيا مهمتها المساعدة في التوسط في مفاوضات السلام في الشرق الأوسط ولدعم التنمية الاقتصادية الفلسطينية وبناء المؤسسات استعداداً لإقامة الدولة في نهاية المطاف. تجتمع اللجنة بانتظام على مستوى المسؤولين فيها (أمين عام الأمم المتحدة، وزيرة خارجية الولايات المتحدة الأمريكية، وزير خارجية روسيا، والممثل السامي للاتحاد الأوروبي للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية) والمبعوثين الخاصين للرباعية. ويتولى ممثل اللجنة الرباعية توني بلير مهمة تنفيذ أجندة للتنمية تماشياً مع تفويض اللجنة الرباعية: تعزيز النمو الاقتصادي وخلق فرص عمل في الضفة الغربية وقطاع غزة ودعم أجندة بناء المؤسسات التابعة للسلطة الفلسطينية (<http://arabic.quartetrep.org>).



- دعم المشاريع الاقتصادية الكبيرة المتميزة، وذلك نظراً لأهميتها في خلق فرص العمل وثقة المستثمرين بشكل عام. وتتكون هذه المشاريع الاقتصادية من تأسيس مجتمعات صناعية واسعة النطاق ومنشآت سكنية واستثمارات في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية.
- تشجيع تطوير الاستثمار في سوق العمل الفلسطيني: من خلال تأمين دخول العمال الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي بشكل أكبر خاصة العمال الذين يعملون في قطاعي البناء والزراعة. ويدعم المكتب أيضاً زيادة حركة العمال الفلسطينيين المحترفين بين أسواق العمل في السلطة الفلسطينية وإسرائيل وإقليمياً.

هذا، وقد اتجهت استثمارات القطاع الخاص الفلسطيني بالتزايد من سنة إلى أخرى خلال الفترة من 1995-2000، لتبدأ بعدها بالتناقص. فقد تضاعفت حجم الاستثمارات الخاصة خلال تلك الفترة، حيث ارتفعت من 1277 مليون دولار عام 1995 إلى حوالي 2003 مليون دولار عام 2000 بزيادة قدرها 56%، وبمعدل نمو سنوي 11.4%، ومنذ العام 2001 وحتى العام 2005، أخذت استثمارات القطاع الخاص بالتناقص من سنة إلى أخرى، فقد وصلت إلى 590 مليون دولار عام 2005، حيث كان مستواها أقل مما كانت عليه بنسبة 70% في الأعوام 2000 و1995 على التوالي، وتراجعت نسبة الاستثمارات في القطاع الخاص إلى الناتج المحلي الإجمالي فبينما وصلت تلك النسبة إلى أعلى معدل لها 44% في العام 1999، لتبدأ بعدها بالتراجع من سنة إلى أخرى، فقد وصلت تلك النسبة إلى أدنى مستوى لها 9% عام 2002، وإلا أن تلك النسبة لم تتجاوز 13% (الجعفري، 2007).

ووجهت أكثر من 70% من مجموع الاستثمارات الخاصة نحو قطاع الإنشاءات والبناء، و20% منها إلى قطاعات الصناعة والزراعة والسياحة، حيث كانت تلك النسبة تتذبذب من سنة إلى أخرى وخصوصاً خلال الفترة 1995-2000. أما خلال الفترة 2001-2005 فقد انخفض حجم الاستثمارات الخاصة بشكل حاد بحيث أصبح 90% منها موجهاً لقطاع البناء والإسكان. وهذا يفسر من جهة أخرى التراجع المستمر في مساهمة القطاعات الإنتاجية في الناتج المحلي الإجمالي، بحيث انخفضت تلك النسبة من 50% خلال الفترة 1968-1994، لتصل إلى أقل من 40% خلال الأعوام 2001-2005 (الجعفري، 2007). وانخفض الاستثمار الخاص بنسبة تزيد على 15% بين عامي 2005 و2006. وقد وجد تقييم للمناخ الاستثماري أجراه البنك الدولي أن أقل من ربع منشآت القطاع الخاص قد قامت باستثمار في العام 2005/2006، وأن متوسط عمر المعدات في المشاريع الصناعية هو 12 عامًا. فنقص

الاستثمار في البنية التحتية العامة والمشاريع الخاصة يعمل على انكماش القاعدة الإنتاجية الفلسطينية مما يؤدي إلى زيادة الاعتماد على المعونات وينذر بمستقبل مظلم ما لم يتغير هذا الاتجاه (IMF, 2009).

ويرى (الجعفري، 2007) أن هناك العديد من الأسباب تقف وراء تراجع الاستثمارات الخاصة، والتي أسفرت عن تراجع مساهمة القطاع الخاص في تحقيق نمو حقيقي في الناتج المحلي الإجمالي، وخلق فرص عمل، وإيجاد علاقات دائمة ومستقرة بين الاستثمار والتصدير. ومن هذه الأسباب: التوسع في القطاع الصناعي كان يتركز في الأساس في القطاعات التي ترتبط بإسرائيل بعلاقات التعاقد من الباطن. ولم تنحصر تلك العلاقات فقط في إنتاج سلع في المناطق الفلسطينية لصالح الأسواق الإسرائيلية وإنما لإنتاج سلع يعاد تصديرها إلى أسواق التصدير الإسرائيلية. كما يتم تسويق أكثر من 95% من الصادرات الفلسطينية إلى السوق الإسرائيلية من جهة والحصول على أكثر من 70% من الواردات الفلسطينية من إسرائيل. وأدى ذلك إلى ازدياد الاعتماد على إسرائيل في ضبط سوق العمل الفلسطيني، باستيعاب العمالة الزائدة للتخفيف المؤقت للبطالة، وتحديد الأجور دون ربط ذلك بمستوى الإنتاجية. وقد اعتبرت تحويلات العاملين من أهم العناصر المحركة للاقتصاد الفلسطيني، وما يرتبط بذلك من مضاعفات لتحريك للاقتصاد، وقد أدى إلى انجراف عوامل ومحددات القدرة التنافسية للاقتصاد الفلسطيني.

#### 4-2 الخصخصة في الاقتصاد الفلسطيني

انتهجت السلطة الوطنية الفلسطينية الخصخصة منذ العقد الماضي، تجسيدا للاهتمام بالقطاع الخاص والعمل على تشجيعه وتحفيزه، وقد أكدت الخطط الوطنية التنموية المختلفة - التي تم مناقشتها في الفصل الثاني - على الدور الريادي للقطاع الخاص في بناء الاقتصاد الفلسطيني، و تهدف السلطة الوطنية الفلسطينية من عمليات الخصخصة في الاقتصاد الفلسطيني إلى زيادة النمو الاقتصادي والاستثمارات، وخلق فرص عمل لمعالجة مشكلة البطالة، وتطوير سوق رأس المال، وزيادة كفاءة القطاع العام، وتقليل العجز في ميزان المدفوعات الفلسطيني، والإصلاح الاقتصادي (عويضة، 2003، 32-37).

وفي هذا الإطار، قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بتحويل وتجميع عدد من الأصول التجارية والاستثمارية التي كانت تديرها إلى صندوق الاستثمار الفلسطيني، ليصبح مسؤولاً عنها مسؤولية

كاملة، كشركة مساهمة عامة محدودة، مملوكة من الشعب الفلسطيني، وياشر الصندوق أعماله الفعلية عام 2003م (صندوق الاستثمار الفلسطيني، 2009). ويسعى الصندوق إلى تحفيز القطاع الخاص لتطوير قدراته وإزالة كافة المعوقات التي تحول دون اضطلاع به هذا الدور، من خلال توفير الفرص الاستثمارية المختلفة أمام القطاع الخاص متبنياً نهجاً تشاركياً لعلاقته به، والعمل بطريقة تُيسر وتتيح للمستثمرين والمطورين الفلسطينيين المشاركة في المشاريع التي يطلقها في مختلف القطاعات، ويلعب الصندوق في كثير من الأحيان دوراً تنسيقي بين القطاعين العام والخاص، من خلال الدخول في علاقة شراكة إستراتيجية معهما تقوم على أسس من التعاون والتفاعل المستمر دون التنافس معهما (صندوق الاستثمار الفلسطيني، 2012).

هذا، وقد بدأت تجربة الخصخصة في الاقتصاد الفلسطيني في قطاع الاتصالات، وهناك قطاعات أخرى تم الشروع في خصخصتها وأخرى مرشحة للخصخصة. ولأغراض الدراسة الحالية، تم مناقشة كل من قطاع الاتصالات وقطاع الطاقة وسوق فلسطين للأوراق المالية.

#### 4-2-1 قطاع الاتصالات

يُنظم قطاع الاتصالات قانون "الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم (3) لسنة 1996م" الصادر بتاريخ 18/1/1996م. واللائحة التنفيذية (نظام الاتصالات السلكية واللاسلكية الصادرة بقرار وزير البريد والاتصالات رقم (1) لسنة 1996م بتاريخ 21/7/1996م. وقرار بقانون رقم (15) لسنة 2009م بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات. هذا وقد نقلت السلطة الوطنية الفلسطينية قطاع الاتصالات بالكامل من الملكية العامة للدولة إلى القطاع الخاص بتاريخ 1/1/1997 ( عويضة، 2003: 43). ووفقاً لنص المادة الخامسة من قانون الاتصالات السلكية واللاسلكية تختص وزارة الاتصالات والتكنولوجيا بإنشاء وإدارة وتشغيل شبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية في الأراضي الفلسطينية وربطها بالمجال الدولي في إطار الخطة السياسية والاقتصادية العامة للسلطة. كما وحددت المادة السادسة مهام الوزارة، منها (أمان، 2006: 103-105):

- إعداد السياسة العامة لقطاع الاتصالات في السلطة وعرضها على مجلس الوزراء لإقرارها، والعمل على تطوير هذه السياسة من أجل توسيع رقعة انتشار شبكات الاتصالات بشكل يلبي احتياجات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- حماية مصالح المستفيدين من خدمات الاتصالات ومراقبة أداء الجهات المرخصة لتقديم خدمات الاتصالات واتخاذ الإجراءات اللازمة لإلزام تلك الجهات بالتقيد بشروط الترخيص بما في ذلك نوعية ومستوى الخدمات والعمل على تطويرها.
- وضع الخطط التي تساعد على تشجيع الاستثمار في قطاع الاتصالات في السلطة وخلق جو من المنافسة بين مقدمي هذه الخدمات بما يكفل توفير خدمات اتصالات متطورة بكلفة مقبولة وبأسعار مناسبة.
- إضافة إلى ذلك، فقد نصت المادة السابعة من ذات القانون أعلاه على صلاحيات الوزارة، ومنها:
  - الإشراف والرقابة الإدارية والفنية والمالية على أي شركة عامة للهاتف مستقبلاً وتحدد موجباتها وشروط عملها بمراقبة، التقيد بالأنظمة وتقديم الاقتراحات إلى مجلس الوزراء لمنح الترخيص وشروطها، وتقيد المستثمرين من القطاع الخاص ببنود وشروط الترخيص وسياسة المرفق العالمي للتعريف.
  - التنسيب لمجلس الوزراء بمنح الرخص اللازمة لإنشاء وتشغيل وإدارة شبكات اتصالات عامة وتقديم خدمات الاتصالات للمستفيدين.
  - منح التصاريح لإنشاء شبكات الاتصالات الخاصة وتشغيلها وإدارتها ووضع الشروط اللازمة لمنحها والإعلان عنها.
  - منح الرخص اللازمة لاستعمال الموجات الراديوية المخصصة في مجالات الاتصالات.
  - وضع المعايير والأسس والمعدلات لتحديد أسعار الخدمات المقدمة من المرخص لهم للمستفيد والتنسيب لمجلس الوزراء لاعتماد تلك المعايير والأسس والمعدلات وتحديد أسعار الخدمات في حالة عدم وجود المنافسة.
  - تنظيم إدخال واستعمال أجهزة اتصالات متعددة الأطراف للاستعمالات الفردية والخاصة أوفي مناطق محددة وكذلك مراقبة استخدامات هذه الأجهزة ومنح الموافقات اللازمة.
  - اعتماد المواصفات والمقاييس الفنية الخاصة بأجهزة الاتصال الطرفية التي تربط بشبكات الاتصال العامة أو أجهزة الاتصالات بواسطة الترددات الكهرومغناطيسية (أمان، 2006: 105-106).

وفي العام 1995، تأسست الاتصالات الفلسطينية كشركة مساهمة عامة، وباشرت أعمالها في الأول من يناير عام 1997م كمشغل ومقدم لكافة أنواع خدمات الاتصالات من شبكات الهواتف

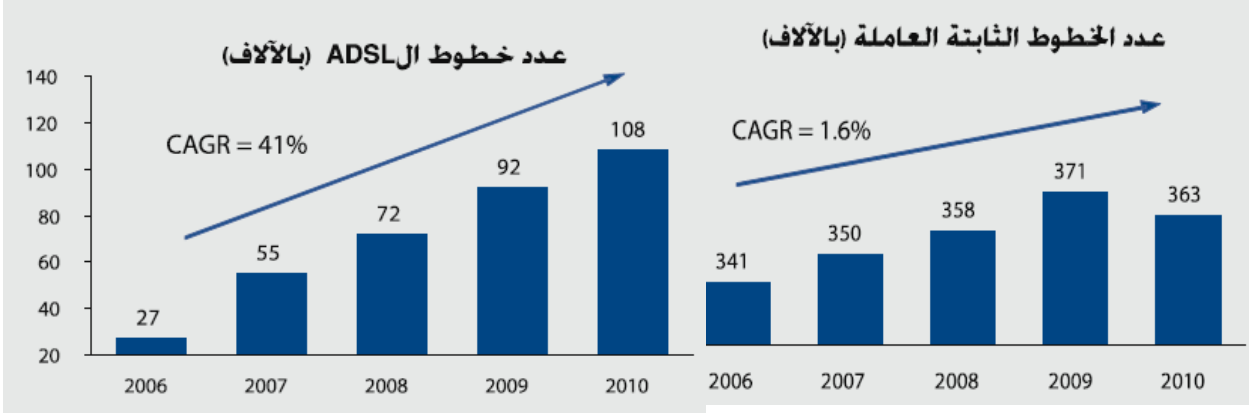
الثابتة والإنترنت وخدمات تراسل المعطيات والمعلومات،... إلخ. وتهدف الشركة بشكل رئيس إلى توفير أحدث نظم وخدمات تكنولوجيا الاتصالات وأنظمة المعلومات وتراسل المعطيات والخدمات المضافة، لتلبية كافة احتياجات المشتركين في كافة التجمعات الفلسطينية، وتحقيق عوائد استثمار مجدية للمساهمين والمحافظة على استثماراتهم.

وفي العام 2005 م تمخض عن الشركة، مجموعة الاتصالات الفلسطينية كشركة قابضة متكاملة الخدمات، والتي تضم حالياً شركة الاتصالات الفلسطينية "بال تل"، وشركة الاتصالات الخلوية "جوال" أول مشغل للهواتف الخلوية في فلسطين، وشركة حضارة للإنترنت والحلول التكنولوجية، وشركة بال ميديا، وشركة ريتش أول مركز اتصال متخصص في فلسطين. وتعد "جوال" المزود الفلسطيني الأول لخدمة الاتصال الخليوي في فلسطين العمود الفقري للمجموعة، وتغطي الشبكة 98% من المناطق الفلسطينية، ليصل عدد مشتركها إلى ما يقارب 2.56 مليون مشترك بحلول نيسان/ إبريل من العام 2012، بينما بلغ عدد مشتركها بال تل 391 ألف مشترك، و155 ألف مشترك في خدمات الإنترنت ([www.paltelgroup.ps](http://www.paltelgroup.ps)).

ارتفعت نسبة الأسر الفلسطينية المستفيدة من خدمة الهاتف الثابت من 19.6% في العام 1999م إلى 47.5% في العام 2009م. وتزايدت أعداد الأفراد والأسر التي تستخدم خدمات الهاتف النقال، وارتفع المؤشر من 0.86 مشترك لكل 100 من السكان في العام 1995 إلى 3.87 لكل 100 من السكان في العام 1999. ووصل المؤشر إلى 14.8 خط لكل 100 شخص في العام 2005م بعد إنشاء شركة جوال. وبالنتيجة وصلت نسبة الأسر الفلسطينية المتصلة بهذه الخدمة إلى 92.4% من إجمالي الأسر في العام 2009م. وارتفعت نسبة الأسر الفلسطينية التي لديها خدمة الإنترنت في البيت من 2.0% عام 2000م إلى 28.5% في العام 2009. وبدا التفوق واضحاً في نسبة الاستخدام في الضفة الغربية مقارنة بقطاع غزة حتى العام 2004، وانعكس الوضع بعد هذا العام، حيث فاقت نسبة الأسر في قطاع غزة 30.9% النسبة المناظرة في الضفة الغربية 27.2% في العام 2009م (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2010).

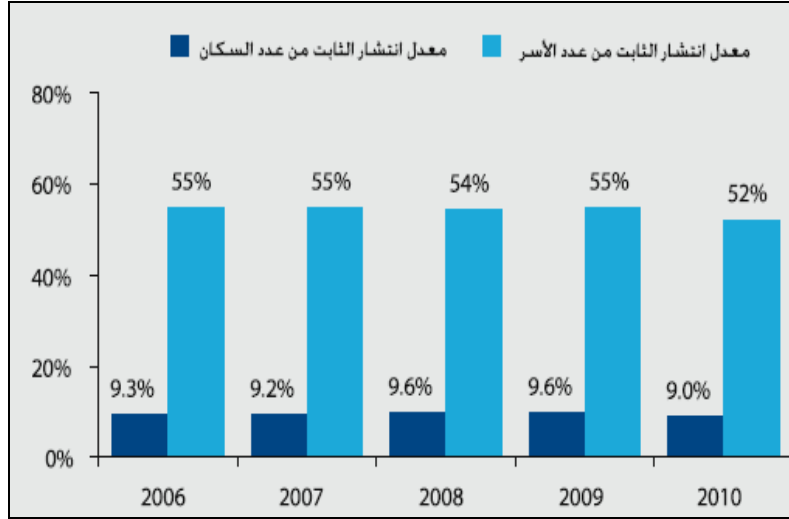
والأشكال التالية توضح حجم التطور في خدمات الاتصالات والتي تظهر نمواً في عدد الخطوط الثابتة وعدد خطوط الإنترنت، ومعدل انتشار الثابت من عدد الأسر الفلسطينية.

شكل رقم (1-4) تطور خدمات الاتصالات



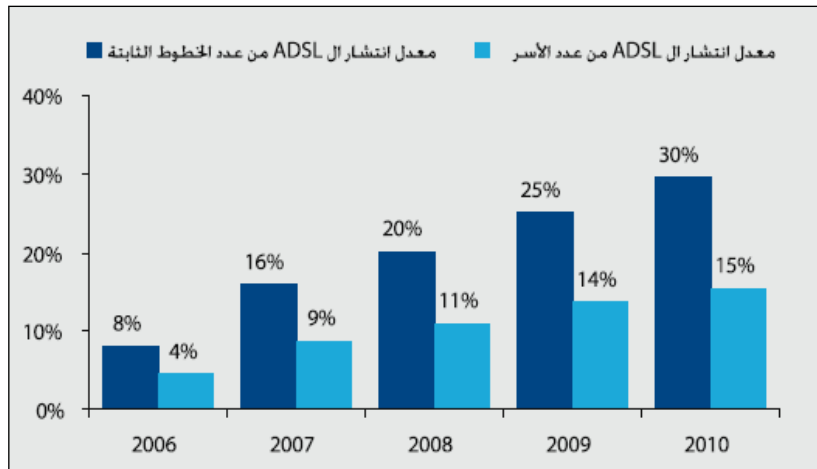
المصدر: شركة الاتصالات الفلسطينية، التقرير السنوي، 2011

شكل رقم (2-4) معدل انتشار الثابت من عدد الأسر



المصدر: شركة الاتصالات الفلسطينية، التقرير السنوي، 2011

شكل (3-4) معدل انتشار ال ADSL من عدد الأسر الفلسطينية



المصدر: شركة الاتصالات الفلسطينية، التقرير السنوي، 2011.

ويتألف رأس المال المصرح به لمجموعة الاتصالات الفلسطينية من 131,625,000 سهم، وبلغ عدد حملة الأسهم كما في 2011/12/31م، 7,499 مساهماً، وتم إدراج سهم (بالتل) في بورصة فلسطين منذ تأسيس الشركة في السادس من شهر أيار/ مايو 1997، حيث يتم تداول سهم الشركة تحت الرمز "بال تل" وتتمتع المجموعة بنسبة عالية من الأسهم المتاحة للتداول لتصل إلى أكثر من 50%، لنتيح المجال أمام المستثمرين لشراء وتداول أسهمها في السوق المالي. ويُعتبر سهماً قيادياً في بورصة فلسطين حيث يمثل ما نسبته 35% من إجمالي القيمة السوقية لبورصة فلسطين. كما تم إدراج سهم شركة الاتصالات الفلسطينية ضمن مؤشر "ستاندرد أند بورز S&P-AFE 40" لاتحاد البورصات العربية، ومؤشر "Dow Jones-FEAS 50" لاتحاد البورصات الأوروبية (www.paltelgroup.ps). هذا، وتملك شركة فلسطين للتنمية والاستثمار "باديكو"، أعلى نسبة من رأس المال حيث تبلغ 30,69%، والجدول التالي يوضح حملة الأسهم الذين تزيد ملكيتهم عن 5% من رأس مال الشركة.

الجدول رقم (1-4) حملة أسهم شركة الاتصالات الفلسطينية التي تزيد ملكيتهم عن 5% من رأس مال الشركة

المستثمرين	عدد الأسهم	النسبة من رأس المال
شركة فلسطين للتنمية والاستثمار "باديكو"	40,400,374	30.69
شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني	11,000,000	8.36

المصدر: شركة الاتصالات الفلسطينية، التقرير السنوي 2011، 2012

وقد احتل الاستثمار الأجنبي مصدر الصدارة في استثمارات شركة الاتصالات، حيث بلغت نسبة الاستثمارات الأجنبية "شركات وأفراد" 60.11%، بينما بلغ نسبة الاستثمار المحلي "شركات وأفراد" 39.89%، والجدول التالي يعكس عدد المساهمين ونسبتهم وعدد الأسهم ونسبتها تبعاً لفئات المساهمين في العام 2010 (بورصة فلسطين، 2011).

الجدول رقم (2-4) فئات المساهمين في شركة الاتصالات في العام 2010

فئات المساهمين	عدد المساهمين	نسبة المساهمين	عدد الأسهم	نسبة الأسهم
شركات أجنبية	56	0.73	66,617,609	50.61
شركات محلية	72	0.94	26,234,024	19.93
أفراد محليين	7,045	91.88	26,233,349	19.93
أفراد أجانب	494	6.44	12,506,380	9.50

0.03	33,638	0.01	1	مساهمين غير مكتملي البيانات
100	131,625,000	100	7,668	المجموع

المصدر: بورصة فلسطين، دليل الشركات، 2011.

ومن جانب آخر، أظهرت البيانات المالية للنصف الأول من عام 2012 ارتفاعاً في الإيرادات التشغيلية الموحدة لشركة الاتصالات الفلسطينية بنسبة 0.3% لتصل في نهاية النصف الأول من عام 2012 إلى 258 مليون دولار أمريكي مقارنة بـ 257 مليون دولار أمريكي في نفس الفترة من العام 2011. وبلغ صافي دخل الشركة في نهاية هذه الفترة ما قيمته 58 مليون دولار أمريكي منخفضاً عن الفترة ذاتها من عام 2011 بما نسبته 13.0% حيث كان 67 مليون دولار أمريكي. وانخفض نصيب السهم من الأرباح ليصل إلى 0.314 دينار مقارنة بـ 0.362 دينار في نهاية النصف الأول من عام 2011. وأقرت شركة الاتصالات الفلسطينية في اجتماع الهيئة العامة العادية الخامس عشر المنعقد بتاريخ 4 ابريل 2012، توزيع أرباح نقدية على المساهمين بنسبة 40% من القيمة الاسمية للسهم، وذلك بقيمة إجمالية بلغت 52.65 مليون دينار أردني (<http://www.paltelgroup.ps>).

وتتمتع الشركة باستقرار مالي مكنها من ضخ مزيد من الاستثمارات في مجال صناعة تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات، وذلك نتيجة حدوث معدل نمو في عائدات الشركة من 12.1 مليون دولار أمريكي عام 2000 إلى 128 مليون دولار أمريكي عام 2011. واتجهت مجموعة الاتصالات نحو العالم في استثمارات خارجية، وذلك من خلال شركة فيتل "VTEL" وهي شركة استثمارية يساهم بها كبرى الشركات وكبار المساهمين من المملكة العربية السعودية والإمارات والولايات المتحدة، إضافة إلى مجموعة من المستثمرين من الأردن، وتركز فيتل عملياتها في الأسواق الناشئة في أفريقيا، ودول الكاريبي والشرق الأوسط. وتم إدراج شركة فيتل والتي تمتلك بالنسبة 25% من أسهمها في مركز دبي المالي العالمي (DIFC) في عام 2006، والذي يُعدّ أرفع المراكز المالية شأنًا في المنطقة ([www.paltelgroup.ps](http://www.paltelgroup.ps)).

وتُعدّ مجموعة الاتصالات الشركة الأولى من حيث التوظيف في القطاع الخاص الفلسطيني، حيث تضم المجموعة حوالي 3000 موظف في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة في العام 2012، علماً بأن عدد موظفي الشركة في العام 1997 بلغ 1604 موظف، أي بزيادة نسبتها 87% (<http://www.paltel.ps>). وعلى الرغم من أن الشركة تحظى بأعلى الدخول مقارنة بمثيلاتها من الشركات الأخرى، إلا أنه لا يوجد معايير وضوابط إدارية واضحة لمنح الحوافز،



كما أن نظام المكافآت المادية غير فعال، ولا يساعد على تحسين الأداء الوظيفي، و يوجد ترقية استثنائية في العمل حسب ما تقضيه المصلحة العامة حيث لا يوجد معايير إدارية محددة وثابتة في منح الترقيات الوظيفية في الشركة وذلك يستوجب وضع إجراءات وخطط لمنح الترقيات (أبو شرح، 2010).

وفي العام 2006، تم كسر احتكار شركة الاتصالات الفلسطينية للهاتف المحمول، حيث منحت وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات شركة الوطنية الدولية رخصة المشغل الثاني لخدمات الهاتف المحمول والذي تبلغ قيمته 355 مليون دولار. ووقع صندوق الاستثمار الفلسطيني والوطنية الدولية اتفاقية تأسيس شركة اتصالات متنقلة في فلسطين، الوطنية الفلسطينية للاتصالات 'الوطنية موبايل' في 11 تشرين أول 2006، ووقعت الوطنية الفلسطينية للاتصالات 'الوطنية موبايل' رخصة المشغل الثاني لخدمات الهاتف المحمول مع وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات الفلسطينية في 15 آذار، 2007. واستحوذت شركة الاتصالات القطرية 'كيوتل' على 51% من الوطنية الدولية في 13 آذار 2007، وباشرت الوطنية موبايل التجارية أعمالها في 1 تشرين ثاني 2009 في الضفة الغربية، وأطلقت شركة الوطنية موبايل خدماتها تجارياً في شهر تشرين الثاني من عام 2009، وأنشئت الوطنية موبايل بالشراكة مع الوطنية الدولية- منطقة حرة ومقرها الكويت، والتي تملك غالبيتها شركة اتصالات قطر (كيوتل)، بنسبة بلغت 48.45% و صندوق الاستثمار الفلسطيني 36.55% و 15% تعود ملكيتها للعموم ([www.wataniya.ps](http://www.wataniya.ps)). وبلغت أعلى نسبة مساهمة في أسهم شركة موبايل الوطنية، للشركات المحلية حيث بلغت 85.55%، كما هو موضح بالجدول التالي (بورصة فلسطين، 2010):

الجدول رقم (4-3): فئات المساهمين في شركة الوطنية موبايل

فئات المساهمين	عدد المساهمين	نسبة المساهمين	عدد الأسهم	نسبة الأسهم
شركات محلية	15	0.11	220,711,768	85.55
شركات أجنبية	8	0.06	18,464,563	7.16
أفراد محليين	13,777	99.38	17,986,669	6.97
أفراد أجانب	63	0.45	837,000	0.32
المجموع	13,863	100	258,000,000	100

المصدر: بورصة فلسطين، دليل الشركات، 2010.

ومن زاوية أخرى، مازالت السيادة في قطاع الاتصالات منقوصة، حيث يواجه هذا القطاع معوقات جراء الاحتلال، فمشغلو خطوط الهاتف النقال الفلسطينيون غير مسموح لهم بناء الأبراج في المنطقة ج<sup>12</sup>، وبالتالي فهم مجبرون على التعاقد مع شركات إسرائيلية. وهذا يضخم التكاليف ويضعف القدرة التنافسية للشركات الفلسطينية. ونتيجة لذلك، تفقد الشركات الفلسطينية ما يزيد على ٣٠% من قاعدة عملائها الذين يضطرون إلى الاشتراك مع شركات إسرائيلية. وأيضاً انعدام السيادة في المنطقة "ج"، و بالتالي لا تتمكن السلطة الفلسطينية من أن تحمي أو تقوم بإجراء اصلاح البنية التحتية للاتصالات. كما تكلف السرقات وأعمال التخريب للمشغلين الفلسطينيين أكثر من ٢,١ مليون دولار سنوياً، إضافة إلى الخسائر التي يتكبدها مشغلو خطوط الهاتف الثابت الفلسطينيون التي تقدر بنحو ٦ ملايين دولار. وإن هذه الظاهرة المتمثلة في تحويل الطلب قسراً لفائدة الموردين الإسرائيليين تشمل معظم جوانب الأنشطة الاقتصادية الفلسطينية ولا تقتصر على قطاع الاتصالات (UNCTAD,2013b).

#### 4-2-2 قطاع الطاقة: الكهرباء والغاز الطبيعي

يُنظم قطاع الطاقة مجموعة من التشريعات من أبرزها، قانون رقم (12) لسنة 1995م، والذي بموجبه تم إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية بحث يكون لها ميزانيتها الخاصة وتتبع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وكذلك قرار بقانون رقم (13) لسنة 2009 بشأن قانون الكهرباء العام، والذي يهدف إلى تنظيم وتطوير قطاع الكهرباء في فلسطين، وتشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي في قطاع الكهرباء لتوفير الطاقة الكهربائية بصورة كافية وبأقل الأسعار. وقد حددت المادة الثالثة من قانون إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية أعمال وصلاحيات سلطة الطاقة، ومنها:

- توليد الطاقة على أسس سليمة وبصورة تفي باحتياجات المستهلكين.
- إنشاء شبكات وطنية تؤمن نقل الطاقة إلى جميع أنحاء البلاد.
- وضع المواصفات الخاصة بالطاقة وتنظيم شؤون توليد وتخزين وتوزيع وتصنيع أجهزة ومعدات ونقل واستهلاك الطاقة.

<sup>12</sup> تنص اتفاقات أوسلو لعام ١٩٩٣ على تقسيم الضفة الغربية إلى ثلاث مناطق، ألف وباء وجيم، تمثل ١٨% و ٢١% و ٦١% من مساحة الضفة الغربية، على التوالي. وتمارس إسرائيل سيطرة واسعة على المنطقة جيم، بما يشمل المسائل المتعلقة بالأمن والتخطيط ورسم الحدود. وتخضع الشؤون المدنية والأمنية في المنطقة ألف لسيطرة السلطة الفلسطينية. أما المنطقة باء، فيفترض أن تكون خاضعة لسيطرة السلطة الفلسطينية فيما يتعلق بالشؤون المدنية، ولسيطرة مشتركة بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل فيما يتعلق بالشأن الأمني.

- منح الرخص اللازمة لتوليد ونقل الطاقة مع مراعاة أحكام أية امتيازات أو رخص ممنوحة قبل نفاذ أحكام هذا القانون.
- تزويد الطاقة للمستهلكين في أية منطقة غير مزودة بالطاقة بمقتضى امتياز أو رخصة.

### أولاً: قطاع الكهرباء

تأسست الشركة الفلسطينية للكهرباء المساهمة العامة المحدودة في مدينة غزة، وسجلت لدى مراقب الشركات بتاريخ 14 كانون الأول 1999 وفقاً لقانون الشركات لعام 1929م، تحت رقم (563200971) كشركة مساهمة عامة محدودة، ويتألف رأس مال الشركة المصرح به من 60 مليون سهم بقيمة اسمية مقدارها 1 دولار أمريكي للسهم الواحد. وقد قام مؤسسو الشركة بالاكتتاب في 40,200,000 سهماً، وتم الاكتتاب بباقي الأسهم البالغة 19,800,000 سهماً عن طريق الاكتتاب العام الذي تم خلال شهر آب 2000. وتتلخص أهداف الشركة الرئيسية في إنشاء محطات لتوليد الكهرباء في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، والقيام بالأعمال الضرورية لإنتاج وتوليد الكهرباء، وذلك من خلال شركة غزة لتوليد الكهرباء المساهمة الخصوصية المحدودة (الشركة التابعة والمملوكة بالكامل للشركة)، والتي تأسست في مدينة غزة بتاريخ 30 حزيران 1999م، برأس مال مصرح به 6 مليون سهم بقيمة اسمية مقدارها 10 دولار أمريكي للسهم الواحد، منها 5,999,800 سهماً مملوكة من قبل الشركة. وبلغت أعلى مساهمة في الشركة الفلسطينية للكهرباء لصالح شركة مورجانتى بنسبة 34%، ومن ثم مساهمات الجمهور بنسبة 33%، كما هو موضح بالجدول التالي:

الجدول رقم (4-4) المساهمون في الشركة الفلسطينية للكهرباء

النسبة	المساهم	النسبة	المساهم
6%	البنك العربي	34%	شركة مورجانتى
3%	شركة السعيد	33%	مساهمات الجمهور
3%	الشركة العربية الفلسطينية	6%	شركة باديكو
3%	شركة يونيبال	6%	شركة اتحاد المقاولين
		6%	صندوق الاستثمار الفلسطيني

المصدر: شركة الفلسطينية للكهرباء، التقرير السنوي، 2004

ووصل أعلى نسبة لفئات المساهمين في شركة الكهرباء الفلسطينية 70.71% لصالح الشركات المحلية تلاها نسبة 25.19% لصالح الأفراد المحليين كما هو موضح بالجدول التالي:

الجدول رقم (4-5) فئات المساهمين في شركة الكهرباء الفلسطينية

فئات المساهمين	عدد المساهمين	نسبة المساهمين	عدد الأسهم	نسبة الأسهم
شركات محلية	80	0.67	42,424,292	70.71
أفراد محليين	11,198	94.40	15,115,105	25.19
شركات أجنبية	9	0.08	1,070,135	1.78
أفراد أجانب	337	2.84	1,140,866	1.90
مساهمين غير مكتملي البيانات	238	2.01	249,602	0.42
<b>المجموع</b>	<b>11,862</b>	<b>100</b>	<b>60,000,000</b>	<b>100</b>

المصدر: بورصة فلسطين، دليل الشركات، 2010

وبالنسبة لتحليل سجل المساهمين كما في 31 ديسمبر 2010، احتل المساهمين المؤسسين نسبة 67% من الأسهم، والنسبة الباقية للأفراد، كما في الجدول التالي:

الجدول رقم (4-6) تحليل سجل المساهمين في الشركة الفلسطينية للكهرباء

توزيع الأسهم طبقاً لنوع المساهمين	عدد المساهمين	عدد الأسهم	نسبة الملكية %
المساهمين المؤسسين	5	40,200,000	67
الأفراد	11,857	19,800,000	33
<b>الإجمالي</b>	<b>11,862</b>	<b>60,000,000</b>	<b>100</b>

المصدر: الشركة الفلسطينية للكهرباء، التقرير السنوي، 2010

وحصلت شركة غزة لتوليد الكهرباء المساهمة الخصوصية المحدودة - الشركة التابعة والمملوكة بالكامل للشركة - من السلطة الوطنية الفلسطينية على حق حصري لتوليد الطاقة الكهربائية في قطاع غزة لصالح مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية ولمدة 20 سنة، ابتداءً من تاريخ بدء الأعمال التجارية لمحطة الطاقة الكهربائية، مع إمكانية تمديد فترة الحق الحصري لفترتين إضافيتين مدة كل منهما 5 سنوات، و قد بدأ العمل على إنشاء محطة الطاقة الكهربائية خلال شهر أيلول 1999، وأما الأعمال التجارية للمحطة بدأت في 15 آذار 2004 م (الشركة الفلسطينية للكهرباء، 2002)، وتعتبر الشركة الفلسطينية للكهرباء تابعة لشركة فلسطين للطاقة المساهمة الخصوصية المحدودة، حيث تملك شركة فلسطين للطاقة 64,99% من رأس مال

الشركة، ويتم توحيد القوائم المالية للشركة الفلسطينية للكهرباء مع القوائم المالية لشركة فلسطين للطاقة (الشركة الفلسطينية للكهرباء، 2011).

ووقعت الشركة الفلسطينية للكهرباء وشركة غزة لتوليد الكهرباء اتفاقية استئجار أرض تمتلكها السلطة الوطنية الفلسطينية مساحتها 147,279 متراً مربعاً، تم تنفيذها بتاريخ 25 تشرين الثاني 1999م، وتبلغ مدة الاستئجار 30 عاماً يسرى مفعولها من تاريخ بدء الأعمال التجارية للمحطة، وسيتم تمديد الفترة 10 سنوات إضافية، ووفقاً للاتفاقية فإن المحطة وأي تحسين أو إضافات على الأرض يعتبر ملكية خاصة وليس جزءاً من الأرض، وفي حال استمرار تواجد المحطة وأي تحسينات أخرى لمدة تزيد عن 166 يوم من تاريخ انتهاء الاتفاقية تصبح المحطة وما يتبعها من تحسينات ملك السلطة الوطنية الفلسطينية. وقامت شركة غزة لتوليد الكهرباء بدفع مبلغ 1,700,00 دولار أمريكي لتغطية أول 12 سنة من فترة الإيجار، وقد تم تحديد مبلغ الإيجار للفترة اللاحقة البالغة 18 سنة بمبلغ 147,000 دولار أمريكي سنوياً، بقيمة إجمالية تبلغ 2,646,000 دولار أمريكي.

ووقعت شركة غزة لتوليد الكهرباء اتفاقيات مع البنك العربي للحصول على قروض طويلة الأجل وتسهيلات ائتمانية، وتم رهن جميع موجودات شركة غزة لتوليد الكهرباء وجميع أسهمها المملوكة من قبل الشركة الفلسطينية للكهرباء لصالح البنك العربي كضمان. ومن زاوية أخرى، قامت شركة غزة لتوليد الكهرباء بدفع مبلغ 2,900,000 دولار أمريكي من مطالبة شركة ألتوم عن تكاليف الظروف القاهرة<sup>13</sup>، وتم إظهار المبلغ المدفوع كذمة مدينة مستحقة من سلطة الطاقة الفلسطينية. وأيضاً تم توقيع اتفاقية شراء الطاقة مع سلطة الطاقة الفلسطينية، والتي بموجبها تقوم سلطة الطاقة الفلسطينية بشراء كافة الطاقة الكهربائية المنتجة من المحطة بأسعار محددة، كذلك على سلطة الطاقة في جميع الأوقات وعلى حسابها الخاص توفير وتزويد المحطة بالوقود اللازم لإنتاج الطاقة، بالإضافة إلى الوقود اللازم لتشغيل وفحص وبدء العمل في المحطة. وإضافة إلى ذلك، تم توقيع اتفاقية التنفيذ، والتي بموجبها ستعمل السلطة الوطنية الفلسطينية على تعويض

<sup>13</sup> وقعت الشركة اتفاقية الصيانة الرئيسية مع شركة ألتوم حيث تقوم ألتوم بتقديم الخدمات الفنية وقطع الغيار الضرورية لتوربينات محطة الطاقة الغازية أو البخارية، مبلغ الاتفاقية هو 16,933,119 دولار أمريكي، وقامت شركة ألتوم بإعلام شركة غزة لتوليد الكهرباء بأن ظروف القاهرة قد حدثت نتيجة للظروف السياسية في فلسطين، مما أدى بشركة ألتوم إلى رفع مطالبة بتكاليف الظروف القاهرة بمبلغ 12,600,000 دولار أمريكي للفترة من أيلول 2000 إلى كانون الأول 2001. كما قامت شركة ألتوم بالمطالبة بتكاليف عن الظروف القاهرة بمبلغ 12,300,000 دولار أمريكي و 7,300,000 دولار أمريكي للأعوام 2002 و 2003 على التوالي. وتعهدت سلطة الطاقة الفلسطينية بتعويض شركة غزة لتوليد الكهرباء بكافة مطالبات الظروف القاهرة التي سوف يتم الاتفاق عليها مع ألتوم حتى تاريخ الانتهاء من إنشاء المشروع.

شركة غزة لتوليد الكهرباء عن جميع التكاليف المتعلقة بإقامة وتحسين الطرق والموانئ اللازمة لتنزيل المعدات المطلوبة لإنشاء المحطة. وأعطت كل من اتفاقية شراء الطاقة واتفاقية التنفيذ شركة غزة لتوليد الكهرباء حقاً حصرياً لمدة 20 عاماً لتوليد الطاقة الكهربائية في غزة، وبيع الطاقة لمنشآت تحت سيطرة أو مملوكة من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية (الشركة الفلسطينية للكهرباء، 2002).

كما تملك الشركة الفلسطينية للكهرباء حق استخدام أربع محولات رفع تم شراؤها وتركيبها من قبل سلطة الطاقة في 1 تشرين الأول 2006م، وذلك لاستخدام شركة غزة لتوليد الكهرباء ضمن الاتفاقية التي وقعت في 2 أيلول 2006، بين شركة غزة لتوليد الكهرباء وسلطة الطاقة، والتي بموجبها اتفقت كل من شركة غزة لتوليد الكهرباء وسلطة الطاقة بأن تقوم سلطة الطاقة بمعالجة جميع الأضرار التي لحقت بالمحطة جراء القصف الجوي الإسرائيلي لمحطة الطاقة خلال حزيران 2006م، وذلك من أجل إعادة التيار الكهربائي من خلال شراء وتركيب ستة محولات رفع. ووفقاً للاتفاق فإن هذه المحولات تبقى ملك لسلطة الطاقة ولشركة غزة لتوليد الكهرباء الحق في استخدامها على أن تكون الشركة مسؤولة عن تشغيل وصيانة هذه المحولات، وبلغ قيمة المحولات الأربعة عند تركيبها 2,267,984 دولار أمريكي (الشركة الفلسطينية للكهرباء، 2011).

وأيضاً قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بإعفاء شركة غزة لتوليد الكهرباء ومساهمتها فيما يتعلق بالأرباح الموزعة والإيرادات من شركة غزة لتوليد الكهرباء من جميع الضرائب الفلسطينية، لكامل فترة الاتفاقية البالغة 20 سنة ولأي فترة تمديد أخرى على الاتفاقية. وتلقت شركة غزة لتوليد الكهرباء، مساعدات حكومية مقدمة من سلطة الطاقة لتغطية الظروف القاهرة التي نتج عنها مصاريف صيانة تكبدتها الشركة نتيجة الظروف السياسية والأمنية في غزة. هذا وقد تم استلام مبلغ 3,128,036 دولار أمريكي من هذه المساعدات خلال العام 2010م، ومبلغ 3,548,533 دولار أمريكي في العام 2011م.

هذا، وقد بدأ التداول بأسهم الشركة الفلسطينية للكهرباء في سوق فلسطين للأوراق المالية في 10 مايو 2004، وتوقف التداول بأسهم الشركة في سوق فلسطين للأوراق المالية بشكل مؤقت، وذلك فور عملية القصف الجوي، حفاظاً على مصلحة المساهمين، وتم إعادة سهم الشركة للتداول في 19 نوفمبر 2006، ووصل أعلى سعر للسهم في العام 2005 بقيمة \$ 2.45، وأقل سعر وصل إليه السهم في العام 2009، بقيمة \$ 0.65 (الفلسطينية للكهرباء، 2010). وكافة إيرادات شركة غزة لتوليد الكهرباء الحالية والناجمة عن استخدام محطة الطاقة لتوليد الطاقة الكهربائية متأتية من

سلطة الطاقة. وقررت الهيئة العامة للشركة في اجتماعها المنعقد في 25 نيسان 2010م، بتوزيع أرباح بمبلغ 6 مليون دولار عن عام 2009م، وهو ما يعادل 10% من رأس المال المدفوع (الشركة الفلسطينية للكهرباء، 2011).

وعلى صعيد الموظفين، فقد بلغ عدد موظفي الشركة الفلسطينية للكهرباء 15 موظفاً، و5 موظفين في شركة غزة لتوليد الكهرباء في العام 2001م، وارتفع هذا العدد ليصل إلى 166 موظفاً من الإداريين، المهندسين، الفنيين ورجال الأمن في العام 2010 (شركة الفلسطينية للكهرباء، 2011).

### ثانياً: الغاز الطبيعي

منحت السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1999م، الحق الحصري لصندوق الاستثمار الفلسطيني، ومجموعة من المستثمرين في التنقيب عن الغاز قرابة شواطئ غزة، وتضم المجموعة شركتي مجموعة الغاز البريطانية "BG"، واتحاد المقاولين "CCC"، وفي عام 2000م. واكتشفت مجموعة من المطورين ما يزيد عن 30 مليار متر مكعب من الغاز الطبيعي في حقلين في المياه الإقليمية في قطاع غزة، الأول حقل غزة البحري، وهو الحقل الأكبر ويقع بالكامل ضمن المياه الإقليمية الفلسطينية، وتقدر كميات الغاز المكتشف فيه بـ 28 مليار متر مكعب. أما الثاني فهو الحقل الحدودي وهو الأصغر حجماً حيث تقدر كميات الغاز فيه بـ 3 مليار متر مكعب. وتقدر قيمة الغاز المكتشف في الحقلين بما يزيد عن 6.5 مليار دولار أمريكي بحسب أسعار السوق الحالية. وقد قامت مجموعة المطورين ولغاية الآن باستثمار ما يقارب 100 مليون دولار في أعمال التنقيب ومن المتوقع أن يصل حجم الاستثمار الكلي اللازم لتطوير الحقل إلى 800 مليون دولار. و من المتوقع أن تبلغ قيمة عائدات السلطة الوطنية من المشروع ما يقارب 2 مليار دولار أمريكي خلال السنوات 15 القادمة، والتي هي عمر المشروع، بحيث سيكون مردود الجانب الفلسطيني من المشروع ما يقارب 50% من أرباحه، إذ ستحصل السلطة الوطنية الفلسطينية على عوائد حق الامتياز والضرائب على المشروع إلى جانب أرباح الصندوق. وبموجب الاتفاق مع السلطة يملك الصندوق 10% من المشروع وتملك مجموعة "BG" ما مجموعه 60%، في حين تملك شركة "CCC"، ما نسبته 30%.

وقد حالت المعوقات والسياسات الإسرائيلية حتى الآن دون استكمال عملية تطوير الحقل المكتشف، وقيام المطورين بتصدير الغاز إلى الأسواق العالمية، إذ تتطلب عملية التطوير وبناء أنابيب النقل

عدة إجراءات وموافقات من الجانب الإسرائيلي، ولم يتمكن المطورون حتى الآن من الحصول عليها. وبالتالي لم يتمكن الجانب الفلسطيني من استغلال الغاز لسد احتياجات السوق المحلية من الطاقة. ويعتبر استغلال كميات الغاز المستخرجة من الحقلين المكتشفين في غزة هدفاً استراتيجياً بسبب التبعية التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني فيما يتعلق بتوفير الاحتياجات الفلسطينية من الطاقة الكهربائية. وفي سبيل ذلك، سيعمل صندوق الاستثمار الفلسطيني وبالتنسيق مع السلطة الوطنية الفلسطينية، وبالتعاون مع مجموعة من الأطراف المحلية والمؤسسات الدولية، على إعداد خطط لاستغلال كميات الغاز المستخرجة من حقول الغاز في غزة لسد حاجة السوق الفلسطينية من الطاقة الكهربائية ومن احتياجات الغاز، وفي حال كان هناك فائض، فسيتم العمل على تصديره للأسواق العالمية ( صندوق الاستثمار الفلسطيني، 2012).

#### 4-2-3 سوق فلسطين للأوراق المالية " بورصة فلسطين "

تأسست شركة فلسطين للأوراق المالية المساهمة العامة المحدودة ومقرها في مدينة نابلس في مطلع عام 1995م، وسجلت لدى مراقب الشركات في فلسطين كشركة مساهمة خصوصية محدودة تحت رقم "563108810" بتاريخ 27 آذار 1995م (بورصة فلسطين، 2011). وتم توقيع اتفاقية تشغيل سوق فلسطين للأوراق المالية مع السلطة الوطنية الفلسطينية ممثلة بوزارة المالية بتاريخ 1996/11/17. ويعتبر سوق فلسطين للأوراق المالية شركة تابعة للقطاع الخاص بشكل كامل (عويضة، 2003: 55-58). وتم تشغيل سوق فلسطين للأوراق المالية بتاريخ 18 شباط 1997م. وتُنظَّم العلاقة ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية وشركة سوق فلسطين للأوراق المالية بموجب قانون الأوراق المالية رقم "12" لسنة 2004، وقانون سوق رأس المال رقم "13" لسنة 2004، بحيث تتولى هيئة سوق رأس المال صلاحية الإشراف والتنظيم والتطوير ومراقبة سوق فلسطين للأوراق المالية وفقاً للصلاحيات المنصوص عليها في القانون (www.p-s-e.com).

وقررت الهيئة العامة لشركة فلسطين للأوراق المالية في جلستها المنعقدة بتاريخ 27 نيسان 2006م، تعديل عقد تأسيس الشركة لتصبح شركة مساهمة عامة محدودة، وسجلت الشركة بتاريخ 4 شباط 2010 لدى مراقب الشركات في فلسطين كشركة مساهمة عامة تحت رقم "562601187". ومن أهم غايات الشركة تأسيس سوق مالي في فلسطين وتنظيم تداول الأوراق المالية والتعامل بها. وتعتبر الشركة تابعة لشركة فلسطين للتنمية والاستثمار المساهمة المحدودة "باديكو القابضة" والتي تملك 76,24% من رأس مال الشركة، ويتم توحيد القوائم المالية للشركة



مع القوائم المالية الموحدة لباديكو، وبلغ نسبة الاستثمار الأجنبي 50.23%، بينما يبلغ نسبة الاستثمار المحلي 44.58% (بورصة فلسطين، 2011).

وقد بدأ التداول في شهر شباط 1997م، وكان عدد الشركات المدرجة أسهمها 6 شركات، وارتفعت لتصل إلى 46 شركة في العام 2011م، وأصبحت بورصة فلسطين عضو مساند في اتحاد البورصات العالمي في الثامن من حزيران من عام 2011م. وبلغ عدد الموظفين في البورصة في نهاية العام 2011 خمسة وخمسين موظفاً ([www.p-s-e.com](http://www.p-s-e.com)). أما نشاط عن بورصة فلسطين حتى نهاية العام 2011، مُوضح بالجدول التالي والذي يُظهر ارتفاعاً في عدد الشركات المدرجة، وعدد الأسهم المكتتب بها، وانخفاض القيمة السوقية وصافي الأرباح، وعائد السهم (بورصة فلسطين، 2012).

الجدول رقم (4-7): المؤشرات الإحصائية لنشاط بورصة فلسطين

البند	2010	2011
عدد الشركات المدرجة	40	46
عدد الأسهم المكتتب بها	1,125,426,453	1,461,720,090
القيمة السوقية \$	2,449,901,545	2,782,469,900
قيمة الأسهم المتداولة \$	451,208,528	365,648,216
عدد الصفقات المنفذة	82,525	61,928
معدل دور الأسهم%	20.48	12.63
مؤشر القدس (نقطة)	489.60	476.93
صافي الأرباح بعد الضرائب \$	240,681,893	201,516,513
عائد السهم	0.21	0.14

المصدر: بورصة فلسطين، دليل الشركات 2011، 2012.

ومن خلال الجدول التالي الذي يعكس عدد المساهمين ونسبتهم وعدد الأسهم ونسبتها تبعاً لفئات المساهمين كما في 2012/4/4م، يتضح أن الاستثمار الأجنبي احتل مصدر الصدارة في عدد الأسهم في بورصة فلسطين بنسبة 74.24%، بينما بلغ نسبة الاستثمار المحلي "شركات وأفراد" 25.76%.

الجدول رقم (4-8): فئات المساهمين في بورصة فلسطين

فئات المساهمين	عدد المساهمين	نسبة المساهمين	عدد الأسهم	نسبة الأسهم
شركات محلية	7	70	2,567,912	25.68
أفراد محليين	1	10	8,332	0.08
شركات أجنبية	2	20	7,423,756	74.24
أفراد أجانب	0	0	0	0
مساهمين غير مكتملي البيانات	0	0	0	0
<b>المجموع</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	<b>10,000,000</b>	<b>100</b>

المصدر: بورصة فلسطين، دليل الشركات، 2012

وقامت هيئة سوق رأس المال بإنجاز مسودة قانون التأجير التمويلي، ومراجعة بنود قانون الأوراق المالية، وتطوير قواعد السلوك المهني لشركات الأوراق المالية، وتركيب نظام للرقابة الالكترونية للتداول والتعاقد مع البنك الدولي لإعداد أنظمة الكترونية لتنظيم العمل، وإطلاق مدونة قواعد حوكمة الشركات بالتعاون مع اللجنة الوطنية للحوكمة (www.p-s-e.com).

## الخلاصة

أولت السلطة الوطنية الفلسطينية اهتماماً بالقطاع الخاص باعتباره احد القوى الهامة المحركة للاقتصاد. وانسجماً مع هذا التوجه فقد شرعت بإدماج القطاع الخاص في القطاعات الإستراتيجية الهامة وذلك من خلال خصخصة تلك القطاعات ومن أبرزها قطاع الاتصالات وقطاع الطاقة وسوق فلسطين للأوراق المالية. وهناك فرص استثمارية أخرى مرشحة للخصخصة مثل المياه، المناطق الصناعية، ومشاريع النقل الإستراتيجية، وغيرها.

شهدت قطاعات الخصخصة في الاقتصاد الفلسطيني نمواً ملحوظاً في عدد المستخدمين ونطاق الخدمات والعائدات. واحتل الاستثمار الأجنبي حصة الأسد في استثمارات قطاع الاتصالات وسوق فلسطين للأوراق المالية، حيث بلغت نسبة الاستثمار الأجنبي في قطاع الاتصالات 60.11% في العام 2010، ونسبة 74.24% في سوق فلسطين للأوراق المالية في العام 2011. مما يبرز المساهمة المحدودة للسلطة الوطنية الفلسطينية في تلك القطاعات. وهنا يُطرح التساؤل التالي: هل سيكون لذلك تأثيراً على أداء تلك القطاعات؟. وهذا ما سيتم الإجابة عليه في الفصل السابع من تلك الدراسة الذي يقدم تحليلاً لبيئة الخصخصة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية وأداء أبرز القطاعات الإستراتيجية التي خضعت للخصخصة.

## الفصل الخامس

### آفاق الاستثمار في المشاريع الفلسطينية السيادية

#### الحالة الدراسية: قطاع النقل والمواصلات

يعد قطاع النقل والمواصلات الأداة التي عن طريقها يمكن توسيع السوق واستغلال الموارد البشرية والمادية التي لم تستغل سابقاً باتجاه زيادة الإنتاج وتحسين نوعيته، ويساهم في انتقال السلع والأيدى العاملة إلى الأماكن التي تكون فيها أكثر نفعاً وأكثر تأثيراً في العملية الإنتاجية لتحقيق الاستثمار الأفضل لهذه الطاقات البشرية (المشوخى، 2003). ومع تزايد تأثيرات العولمة والانفتاح الاقتصادي بين بلدان العالم وتحرر التجارة الدولية، الأمر الذي زاد من الطلب على أنظمة نقل ذات كفاءة عالية وكلفة منخفضة تلعب دوراً حاسماً في تحسين الأداء التجاري وتحقيق النمو الاقتصادي للدول (الأسكوا، 2010).

يستعرض الفصل الحالي في أقسامه أولاً: قطاع النقل والمواصلات من حيث التخطيط والتنظيم ووصف الوضع الراهن ومن ثم عرض فرص وآفاق الاستثمار في قطاعات النقل المختلفة البرية والبحرية والجوية.

#### 5-1 قطاع النقل والمواصلات الفلسطيني : مأسسة وتنظيم

يعد قطاع النقل بوسائطه المتعددة البرية والبحرية والجوية من البنى التحتية الأساسية التي تلعب دوراً هاماً في عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وعلاوة على ذلك أهمية الأبعاد السياسية للمشاريع الإستراتيجية للنقل ودورها في إرساء رموز السيادة سواءً على الأرض أو الجو أو البحر.

أنشئت وزارة النقل والمواصلات بموجب التشكيل الوزاري الأول بتاريخ 1994/7/1م، وينظم عملها التنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة النقل والمواصلات الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (266) لسنة 2004 بتاريخ 2004/6/14. وقد حدد التنظيم الهيكلي والوظيفي أهداف الوزارة وغاياتها وآليات عملها واختصاصاتها، وهيكلا التنظيمي والوظيفي، ومهام واختصاصات المناصب العليا والجهاز التنفيذي فيها.

ووفقاً لنص المادة (1) من التنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة النقل والمواصلات، تسعى الوزارة إلى النهوض بصناعة النقل والمواصلات وصولاً إلى نظام نقل متكامل متعدد الأنماط والوسائط يسهم في دفع عجلة الاقتصاد الفلسطيني ويقدم أفضل الخدمات في مجال نقل الأفراد أو البضائع لقطاعات النقل البري والبحري والجوي وذلك من خلال أداء الدور المتخصص للوزارة في إطار تكاملي شامل لجميع المهام والمسؤوليات المناطة بهذه القطاعات وارتباطها بباقي القطاعات التي تشكل العصب الرئيس لحركة الاقتصاد الوطني بأعلى درجات التنسيق والتعاون على جميع المستويات المحلية والدولية الحكومية وغير الحكومية وخلق المناخ الاستثماري الملائم واعتماد نظام الخصخصة وتشجيع الاستثمار في مجال النقل بكافة أشكاله.

ووفقاً لنص المادة (2) من التنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة النقل والمواصلات، تعمل الوزارة على تحقيق عدة أهداف، منها:

- الوصول إلى نظام نقل متعدد الأنماط والوسائط حسب المعايير الدولية.
- تحسين وتحديث الخدمات التي تقدمها وزارة النقل في جميع قطاعاتها للمواطن باستخدام أفضل التقنيات الحديثة المستخدمة عالمياً.
- تدعيم وتقوية البناء المؤسسي لقطاعات النقل و خصخصة هذه القطاعات وتشجيع الاستثمار.
- تطوير المعابر البرية والبحرية والجوية الفلسطينية من أجل تقديم أفضل الخدمات الخاصة بنقل البضائع والأفراد.
- تحقيق الكفاءة العالية والتميز في خدمات النقل لتصبح العامل الرئيسي في خدمة التجارة ونمو الاقتصاد الفلسطيني.

و تترأس وزارة النقل والمواصلات اللجنة الوطنية لتسهيل النقل والتجارة في دول منطقة الأسكوا، والتي تشكلت بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (134) لسنة 2006م، والتي تضم في عضويتها وزارات الاقتصاد، المالية، الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وممثلين عن القطاع الخاص: شركات التأمين الفلسطينية، والمصارف الفلسطينية، واتحاد الغرف التجارية، وجمعية رجال الأعمال الفلسطينية. ويناط باللجنة القيام بالمهام التالية، وذلك بما حددته المادة (2) من القرار المشار إليه أعلاه:

- رسم ومتابعة تنفيذ وتقييم السياسات الاقتصادية والتجارية لتتلاءم مع متطلبات النقل والتجارة. تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تشجيع وترسيخ شروط الاقتصاد الحر، وما يتطلب ذلك من مراجعة وتطوير وتعزيز الأطر التنظيمية والتشريعية والقانونية والمؤسسية.
- تحسين البيئة الاستثمارية وفتح آفاق الاستثمار للقطاع الخاص المحلي والأجنبي في مجالات النقل والتجارة.
- القيام بكافة أنشطة تسهيل النقل والتجارة والأنشطة التنظيمية والأنشطة الإنمائية والأنشطة التدريبية المقترحة من قبل اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الأسكوا) في دليل إنشاء اللجان الوطنية لتسهيل النقل والتجارة في دول منطقة أسكوا الصادر بتاريخ 24/1/2003 م.

وتمارس وزارة النقل والمواصلات والمؤسسات التابعة صلاحياتها في إطار القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات الإدارية والمالية المعمول بها في السلطة الوطنية الفلسطينية. أما فيما يتعلق بالقوانين التي تنظم عمل قطاعات النقل المختلفة. فقد تم سن قانون المرور رقم (5) لسنة 2000م<sup>14</sup>. كما تم انجاز مشروع قانون النقل الحكومي ضمن سياسة التنظيم و الترشيد والمتابعة والرقابة الفاعلية على استخدام المركبات الحكومية. وكذلك مشروع النظام البحري و مشروع نظام تمليك الأرقام العمومية المستأجرة , كذلك تم إقرار نظام المخالفات المرورية، ونظام مجلس المرور الأعلى. ومن هنا يظهر عدم اكتمال البنية القانونية المنظمة لقطاع النقل والمواصلات، حيث لا تتوفر القوانين والتشريعات والأنظمة اللازمة لتنظيم وتطوير قطاعات النقل المختلفة.

وفى إطار التعاون والتكامل الاقتصادي في مجال النقل، فقد تم توقيع اتفاق للنقل البري للأفراد والبضائع بين منظمة التحرير الفلسطينية لصالح السلطة الوطنية الفلسطينية وحكومة جمهورية مصر العربية، بتاريخ 1994/1/25. وتوقيع بروتوكول النقل البري للأشخاص والبضائع بين السلطة الوطنية الفلسطينية والمملكة الأردنية الهاشمية بتاريخ 1995/6/21. كما قامت وزارة النقل والمواصلات بتوقيع عدة مذكرات تفاهم مع دول عربية وإقليمية.

14 بموجب هذا القانون، تم إلغاء قانون النقل على الطرق رقم (23) لسنة 1929 وتعديلاته المعمول به في محافظات غزة. والأمر رقم (354) لسنة 1970م بشأن قانون المرور المعمول به في محافظات غزة. و القانون رقم (49) لسنة 1958م وتعديلاته المعمول به في محافظات الضفة الغربية. والأمر رقم (1310) لسنة 1992م بشأن قانون المرور المعمول به في محافظات الضفة الغربية. وللإطلاع على مواد القانون يمكن زيارة موقع وزارة النقل والمواصلات على الرابط التالي: <http://www.mot.gov.ps/site/524/Default.aspx>

## 5-2 قطاع النقل والمواصلات الفلسطيني: تخطيط ومعوقات

يتكون قطاع النقل والمواصلات الفلسطيني من القطاعات التالية: "النقل البري، النقل الداخلي، المطارات والنقل الجوي، الموانئ البحرية، النقل الدولي.

### 5-2-1 النقل البري

اقتصرت شبكات النقل على شبكات الطرق، واقتصرت وسائل النقل الداخلي في المناطق الفلسطينية على المركبات والحافلات بسبب عدم توفر الأنفاق والسكك الحديدية. وتنقسم الطرق في فلسطين إلى خمسة فئات كما يلي (زيدان، 2010):

- الطرق الرئيسية: وهي الطرق التي تربط بين المدن الرئيسية. وتقدر مجموع أطوال هذه الطرق 600 كم.
- الطرق الإقليمية التجميعية: طرق رئيسية تربط التجمعات السكانية متوسطة الحجم أو تجمع مجموعة من الطرق الواصلة وتربطها مع الطرق الرئيسية، ويقدر أطوال هذه الطرق بحوالي 700 كم.
- الطرق الواصلة: طرق داخل المحافظات توصل التجمعات السكانية الصغيرة بالطرق الرئيسية أو الإقليمية، ويقدر أطوال هذه الطرق بحوالي 2,100 كم.
- الطرق المحلية: طرق داخل التجمعات السكانية الفلسطينية ويشرف على تطويرها وصيانتها الهيئات المحلية، ويقدر مجموع أطوال هذه الطرق بحوالي 3,000 كم.
- الطرق الالتفافية: قام الاحتلال الإسرائيلي ببنائها لخدمة مستعمراته، ويقدر أطوال هذه الطرق من 350 إلى 450 كم. وتعمل هذه الطرق على ربط المستعمرات ببعضها البعض، وربطها مع المدن الإسرائيلية.

وأما الطرق الرئيسية الإقليمية فتشمل الطريق الساحلي والممتد بطول 40 كم من شمال قطاع غزة إلى جنوبه وبعمق 300م باتجاه الشرق، وطريق عابر فلسطين وهو طريق الممر الآمن والشريان الرئيسي الذي يربط بين قطاع غزة والضفة الغربية، والطرق الدولي "M40" - "الربط البري العربي" ويعتبر من المشاريع الإقليمية الهامة حيث أنه يخدم منطقة الشرق الأوسط، ويتجه الطريق من الغرب للشرق. ويعتبر هذا المشروع من مشاريع قطاع النقل والمواصلات ذات الأولوية، وذلك من أجل تحقيق تواصل اقتصادي وجغرافي واجتماعي مع الدول المجاورة، إضافة

إلى ربطه مع المحور الشمالي الجنوبي الممتد من تركيا عبر سوريا، الأردن، السعودية، إلى اليمن.

### 5-2-3 المطارات والنقل الجوي

يعتبر قطاع المطارات والنقل الجوي من القطاعات الهامة التي تحقق السيادة على الأجواء الفلسطينية، وتوفير خدمة نقل سريعة وذات جودة للمسافرين، وفي الوقت نفسه المساهمة في تطوير وإنعاش الاقتصاد الفلسطيني من خلال توفير إيرادات مالية وتدفقات استثمارية. وتتولى سلطة الطيران المدني بموجب المادة (1) من القرار رقم (6) لسنة 1999م بشأن إدارة مطار غزة الدولي إدارة مطار غزة الدولي، وتشرف على جميع العاملين في المطار أياً كانت الجهة التي يتبعونها وذلك في كل الأمور التي تكفل عدم الإخلال بالأنظمة أو التعليمات الخاصة بالمطار وسير العمل فيه وتتولى في سبيل ذلك التحقق في المخالفات مباشرة لاتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها.

**مطار ياسر عرفات الدولي:** يقع مطار ياسر عرفات الدولي<sup>15</sup> - الذي أصبح أثراً بعد عين بفعل العدوان الإسرائيلي - شرق مدينة رفح في المنطقة المحايدة للحدود الدولية الفلسطينية المصرية، ويبعد عن مدينة غزة حوالي 36 كيلومتراً وتقدر مساحته الكلية بـ 2800 دونم. وقد تكون مطار ياسر عرفات الدولي من المدرج الرئيسي والذي بلغ طوله 3080 متر بعرض 60 متر، وموقف طائرات بطول 830 متر بعرض 105 متر، وصالة المسافرين والتي قدرت مساحتها بـ 4000م<sup>2</sup>، وبرج المراقبة، ومبنى الشحن، ومبنى الرادار، ومجموعة من المحطات الملاحية، وصالة الشرف واستقبال الرئيس وكبار الزوار، ومبنى الإدارة وعنابر الصيانة ومبنى الأرصاد الجوية ومخازن البترول ومحطات الإسعاف والإطفائية والكهرباء والصرف الصحي وساحات وقوف السيارات. وتم تزويد المطار بجميع الأجهزة والمعدات الفنية بما تضمن سهولة الاتصال مع جميع المطارات في الدول المجاورة، كما تم تزويد المطار بأجهزة الملاحة الأرضية وإنارة المدرج، ومواقف الطائرات، مما أهل المطار للتشغيل على مدار الساعة. هذا وقد ساهمت العديد من الدول المانحة في تمويل مشروع مطار ياسر عرفات الدولي، وتوفير طائرات

<sup>15</sup> تم تغيير تسمية مطار غزة الدولي باسم مطار ياسر عرفات الدولي وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2004م الخاص بتغيير تسمية مطار غزة الدولي.

الخطوط الجوية الفلسطينية فقد بلغ اجمالي المنح والقروض التي تم صرفها لإنشاء وتجهيز مطار ياسر عرفات الدولي 86,654,377 دولار أمريكي.

ولكن مع نهاية العام 2000م بتاريخ 10/8، بدأت سلسلة الاعتداءات والغارات الإسرائيلية التي استهدفت المطار والتي امتدت على أعوام متفرقة، أسفرت عن تدمير المدرج وإضاءة المدرج، وهنجر طائرة الرئيس، وهنجر الصيانة الرئيسي، والمساعدات الملاحية والأجهزة الملاحية، ومحطات الكهرباء الخاصة بالرادار، وشبكات الكهرباء والمياه والصرف الصحي، ومكتب الأرصاد الجوية، وسور المطار.

كما يوجد في الأراضي الفلسطينية مطار قديم ألا هو مطار قلنديا يقع في المحافظات الشمالية بجوار القدس الشريف ولكنه تحت السيطرة الإسرائيلية. وهو مطار أنشئ في عهد الانتداب البريطاني، ثم نقلت إدارته إلى الأردن، حيث تم إضافة محطة للأرصاد الجوية للمطار، ومن ثم خضع للسيطرة الإسرائيلية بعد حرب العام 1967، ويقع على بعد كيلومترين من المطار حاجز قلنديا، وهو المدخل الرئيسي الذي يفصل رام الله عن القدس.

**شركة الخطوط الجوية الفلسطينية :** أنشئت شركة الخطوط الجوية الفلسطينية عملاً بالمادة رقم (1) من القرار رقم (173) لسنة 1996 الخاص بإنشاء مؤسسة فلسطينية للنقل الجوي تسمى "الخطوط الجوية الفلسطينية" ذات شخصية اعتبارية مستقلة يكون لها ميزانية مستقلة وتتبع سلطة الطيران المدني. وبموجب المادة (4) تحدد رأسمالها بمبلغ 50 مليون دولار أمريكي، ويجوز لها أن تطرح جزءاً من رأسمالها للاكتتاب العام. ويتولى مجلس الإدارة استناداً للمادة (6) إعداد الترتيبات والإجراءات اللازمة لإنشاء الخطوط الجوية الفلسطينية، وإعداد النظام الأساسي للمؤسسة. وبموجب القرار رقم (100) لسنة 2003م تم تشكيل المجلس الأعلى لإدارة الخطوط الجوية الفلسطينية. وقد تحددت أغراض الخطوط الجوية الفلسطينية وفقاً للمادة (3) من القرار رقم (173) لسنة 1996م، على النحو التالي:

- إنشاء خطوط جوية فلسطينية ولها في سبيل ذلك شراء وبيع وتأجير الطائرات المروحية والنفائة والهليكبتر.
- نقل الركاب و شحن البضائع من و إلى الأراضي الفلسطينية والخارج برحلات طيران منتظمة وغير منتظمة.



- الاستثمار في مجال السياحة والأسواق الحرة وغيرها من الأعمال التجارية ذات الصلة بالطيران.
- التعاقد مع الدول والشركات والمؤسسات والهيئات المماثلة أو أي جهة من أجل تحسين وتطوير الخطوط الجوية الفلسطينية.

وفي إطار تطوير العمل بشركة الخطوط عقدت الشركة العديد من الاتفاقيات مع شركات طيران موازية لتنظيم النقل الجوي، مثل مصر للطيران والملكية الأردنية والخطوط القطرية واليمنية والملكية المغربية. كما تم العمل على تنفيذ مشروع مبنى للخطوط الجوية على مساحة إجمالية 25775م<sup>2</sup>. وبسبب تدمير المطار توقف العمل بالخطوط، ومن ثم استأنف العمل عبر مطار العريش.

#### 5-2-4 الموانئ والنقل البحري

يعتبر قطاع الموانئ البحرية والنقل البحري من أهم القطاعات الاقتصادية الخدماتية التي تساهم وبدرجة كبيرة في إنعاش وتنمية الاقتصاد الفلسطيني، لكونه شريان الحركة الاقتصادية والاستثمارية والتنموية. وقد أنشئت سلطة الموانئ البحرية عام 2000م، بحيث تتولى تخطيط مشاريع الموانئ البحرية التجارية و الصيد على حدٍ سواء. ويعد مشروع ميناء غزة التجاري، وميناء الصيد بغزة، من أهم المشاريع المخطط لتنفيذها وتطويرها وإعادة تأهيلها في السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث يعتبر ميناء غزة التجاري أحد أهم المشاريع الإستراتيجية في فلسطين على الصعيد السياسي والاقتصادي، حيث سيعمل على إيجاد معبر حر لفلسطين على العالم الخارجي (سلطة الموانئ البحرية، 2007).

**مشروع ميناء غزة التجاري :** إن إنشاء ميناء بحري في مدينة غزة يعد من المشاريع الإستراتيجية الهامة على الصعيد السياسي والاقتصادي، وقد قامت شركات استشارية عالمية بانجاز الدراسات الفنية والبيئية والتصاميم اللازمة لتنفيذ المشروع. وفي 20 نيسان/أبريل من عام 2000 وقعت السلطة الوطنية الفلسطينية عقد تنفيذ المرحلة الأولى من مشروع ميناء غزة مع مجموعة شركات هولندية فرنسية متخصصة في مجال إنشاء الموانئ (المجموعة الأوروبية لتطوير غزة -EGDG2000) بقيمة إجمالية قدرها 42.8 مليون يورو و 25.5 مليون دولار أمريكي. وسيقدم الميناء الخدمات الرئيسية التالية: المساعدات الملاحية وتختص هذه المجموعة

من الخدمات بسلامة الملاحة والتحكم في حركة دخول وخروج السفن بالميناء، وخدمات القطر، وخدمات مناولة البضائع، وخدمات النقل، وخدمات التخزين، ومعدات مناولة البضائع الآلية، وخدمات الإرشاد. كما سيقدم الخدمات المساعدة التالية: بناء وإصلاح السفن، والتزود بالوقود، ومجموعة الأنشطة التجارية.

**ميناء الصيادين بغزة:** يقع ميناء الصيادين قبالة شواطئ مدينة غزة، ويمثل كاسر الأمواج الجسم الرئيسي لميناء الصيادين بغزة، ويزيد طوله عن 700 متر، ويتراوح عرضه من 25 - 40 متر ويرتفع عن سطح البحر حوالي 1-3 م. وتعتبر المنطقة الجنوبية الغربية و التي يبدأ بها كاسر الموج بالالتفاف نحو الشمال من أدق وأخطر الأماكن في جسم كاسر الأمواج نظراً لوقوعها في منطقة انكسار الأمواج ومواجهتها للتيارات البحرية. ويبلغ قطر حوض الميناء حوالي 450 متر و يتراوح عمقه ما بين 1-8 أمتار ( سلطة الموانئ البحرية، 2007).

#### 5-2-5 النقل الدولي . " السكة الحديدية - المعابر الحدودية، "

يشكل النقل الدولي للركاب والبضائع على الطرق والسكك الحديدية من وإلى أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية أحد الدعائم الأساسية في تنشيط وتنمية الحركة الاقتصادية وتحقيق التكامل الاقتصادي الإقليمي.

**السكك الحديدية:** وضع اتفاق السكك الحديدية الدولية في المشرق العربي في 14 نيسان 2003، ودخل حيز التنفيذ في 23 أيار 2005، وصادق عليه أحد عشر بلداً من البلدان الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لعربي آسيا (الأسكوا) وهي: الأردن، الإمارات، البحرين، سوريا، السودان، فلسطين، الكويت، لبنان، مصر، السعودية، اليمن (الأسكوا، 2010). وقامت السلطة الوطنية الفلسطينية بإعداد الدراسات الأولية لمشروع ربط مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بشبكة سكة حديدية إقليمية، إضافة إلى إنشاء خط سكة حديد للقطارات الخفيفة يربط بين محافظات غزة ومحافظات الضفة الغربية (وزارة النقل والمواصلات، 2007). وقد تحدد مسار خط شبكة السكة الحديدية منطفاً من مدينة رفح نقطة الحدود الفلسطينية المصرية كامتداد طبيعي للخط السككي ( R50 ) مخترقاً مدن قطاع غزة باتجاه بيت حانون شمالاً وجنوب الخليل والضفة الغربية متجهاً نحو الحدود الأردنية الفلسطينية ليلتقي بمحور غرب العراق - الأردن - فلسطين (R40) بطول 260 كم (جامعة الدول العربية، 2010).

**المعابر الحدودية البرية:** تعتبر المعابر والنقاط الحدودية القائمة التي تربط الضفة الغربية وقطاع غزة بالدول المجاورة الأداة الرئيسية المؤثرة للحركة التجارية، وتشمل المعابر الحدودية البرية كل من معبر الكرامة (أريحا)، ومعبر العودة (رفح)، ومعبر بيت حانون، ومعبر المنطار، ومعبر صوفيا. ويقع معبر الكرامة على نهر الأردن ليسهل تنقل المسافرين إلى العالم عبر المملكة الأردنية الهاشمية ويمر عبر هذا المعبر ما يقارب 75000 مسافر سنوياً، ناهيك عن استخدامه للتبادل التجاري. ويقع معبر رفح على الحدود الفلسطينية المصرية، ويستخدم لنقل المسافرين من فلسطين إلى جمهورية مصر العربية إلى العالم ويمر عبر هذا المعبر ما يقارب 350000 مسافر سنوياً. ويستخدم معبر بيت حانون لحركة العمال الفلسطينيين الذين يعملون داخل الخط الأخضر ويبلغ متوسط عدد العمال الذين يعبرون عبره 30000 عامل. وأما معبر المنطار يعتبر المعبر الرئيسي الذي يربط قطاع غزة بإسرائيل ويستخدم للتبادل التجاري. ومعبر صوفيا يقع شرق محافظة رفح على الحدود مع إسرائيل ويستخدم أيضاً للتبادل التجاري وكذلك نقل مسافرين. ويتوقف عدد المسافرين عبر المعابر تبعاً للظروف السياسية. وجدير بالإشارة إلى أن حركة المعابر الحدودية شهدت انخفاضاً منذ العام 2001 بسبب العدوان المستمر والحصار الإسرائيلي المفروض على مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وخاصةً الإغلاق المتكرر والمستمر للمعابر، بالإضافة إلى أن نظام النقل من شاحنة إلى شاحنة يؤخر تسليم البضاعة ويسبب إهداراً للوقت وزيادة إجمالية في تكاليف النقل (وزارة النقل والمواصلات، 2007).

### 5-3 الاستثمار في قطاع النقل الفلسطيني: سياسات وآفاق

- حددت وزارة النقل والمواصلات ضمن الخطة الإستراتيجية ( 2011-2013) مجموعة من التوجهات لدعم مساهمة القطاع الخاص في تنمية وتطوير قطاع النقل والمواصلات ومنها:
- أن تقوم الوزارة بدور المنظم والمراقب، وأن توفر قاعدة البيانات والإحصائيات اللازمة لتوفير بيئة تمكينية محفزة للمستثمر الفلسطيني والأجنبي.
  - توفير المناخ الاستثماري عن طريق مراجعة وتطوير قوانين الاستثمار والترخيص والنظم الضريبية ونظام المقاولات والمناقصات لجذب المستثمر المحلي والأجنبي، ولتشجيع الاستثمار الأجنبي في مشاريع النقل ذات الميزة النسبية.

- إبلاء الاهتمام وتقديم الدعم وبناء القدرات اللازمة لتفعيل وتطوير أساليب الترويج والتسويق بغية استقطاب أكبر عدد من المستثمرين.
- تطوير خارطة الاستثمار في مجال النقل والمواصلات والتي لا بد أن تتضمن مشاريع مطروحة وفق نظام البناء والتشغيل والنقل "نظام البوت B.O.T" أو أية صيغة استثمارية أخرى.
- وتكمن الفرص الاستثمارية في قطاع النقل والمواصلات الفلسطيني والتي يمكن تنفيذها بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في ما يلي:
- قطاع المطارات والنقل الجوي: فرص استثمار القطاع الخاص في شركات النقل الجوي، التجاري والركاب، متوفرة وحيوية. أما فيما يخص المطارات، فهناك جزئيتين يجب الفصل بينهما. تعنى الأولى بالبنية التحتية أما الثانية فتهم بالخدمات المساندة. فيما يخص البنية التحتية للمطارات فتمويلها متوفر من خلال القطاع العام. كذلك حجم السوق المتوفر للحركة صغير نسبياً وموزع على ثلاثة مطارات " ياسر عرفات، فلسطين، قلنديا". وبالتالي فإن فرص استثمار القطاع الخاص في البنية التحتية الخاصة بالمطارات، خلافاً للاستثمار في شركات النقل الجوي، تبدو صغيرة جداً. أما دور القطاع الخاص في المطارات سيكون رئيسياً في توفير معظم الخدمات المساندة للمطارات. وتبدأ هذه الخدمات بالنقل إلى المطارات وبمواقف السيارات وصولاً لخدمات نقل الأمتعة والمطاعم والتسوق، وغيرها من الخدمات المساندة العديدة التي تحتاجها المطارات.
- قطاع الموانئ والنقل البحري: نظراً لتوفر التمويل الخاص بميناء غزة التجاري، خاصة للمرحلة الأولى من ميناء غزة التجاري من خلال تعهدات مجموعة من المانحين، ونظراً لطبيعة القطاع ولكونه علامة من علامات السيادة الفلسطينية، فيجب أن لا يضطلع القطاع الخاص بأي دور لتطوير البنية التحتية للميناء التجاري. بل يجب أن تكون البنية التحتية ملك للقطاع العام، والذي يكون مسؤولاً عن تطويرها. كذلك الحال بالنسبة لميناء الصيادين بغزة، فحجم المستخدمين صغير نسبياً مما يحد من فرص دخول ونجاح القطاع الخاص. ومع ذلك، يمكن أن يكون دور للقطاع الخاص في إدارة وتشغيل وصيانة الميناء التجاري، وقد تشكل استخدامات المناطق المحاذية للميناء مصدراً هاماً لتحفيز القطاع الخاص في الاستثمار في إدارة وتشغيل الميناء التجاري، دون الحاجة لدعم من الموازنة العامة. وفيما يخص إدارة وتشغيل ميناء الصيادين، فيمكن أن يتم ذلك من خلال إنشاء تعاونية للصيادين تؤدي هذه المهام، ومهام صيانة الميناء، وفق معايير تحددها السلطة.

- قطاع السكك الحديدية والقطارات: فرص الاستثمار متوفرة، إما على صعيد البنية التحتية أو النقل أو توفير الخدمات المساندة. وهذا متوفر للشبكة الرئيسية لنقل الركاب أو البضائع، وعلى مشروعات ناقلات الركاب الكبرى في مدينة غزة أو من بيت لحم إلى رام الله مروراً بالقدس. ولكن هناك حاجة لإعداد الدراسات التفصيلية للمقاطع المختلفة من الشبكة الرئيسية وناقلات الركاب الكبرى لتحديد جدوى تطويرها وفرص دخول القطاع الخاص في هذه المشاريع. وتوفر الفرصة لاستخدام طريق الممر الجغرافي الآمن الواصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة كمحفز لإشراك القطاع الخاص في تطوير قطاع السكك الحديدية والقطارات، إما جزئياً أو بشكل كلي.

- قطاع المعابر البرية: فرص الاستثمار وفيرة، ويمثل معبر رفح مع مصر أفضل هذه الفرص، خاصة وأنه المعبر الوحيد مع جنوب فلسطين. وبما أن تمويل القطاع العام من خلال المانحين لهذا المعبر سيتوفر، لذا فإن دخول القطاع الخاص للاستثمار هنا، لا بد أن يكون كجزء من مجموعة معابر في قطاع غزة أو الضفة الغربية، يكون بعضها ضعيف العوائد، أو قد تتضمن إنشاء طرق محددة دون تعرفه على الاستخدام كطريق رفح - الممر الآمن الرئيسي. ولتحديد هذه المجموعة من المشروعات، لا بد من إعداد دراسات الجدوى اللازمة وتطوير مجموعات لمشاريع استثمارية لعرضها على القطاع الخاص تتضمن بنود تطوير وصيانة وتشغيل وإدارة وفق معايير محددة تقوم على أساس الشراكة. وكذلك الشراكة مع القطاع العام متوفرة على المعابر البرية في الضفة الغربية، ولا بد أن يتم ذلك من خلال رزمة مشاريع، بعضها ذات عوائد مالية عالية وأخرى ضعيفة أو بلا عوائد. وقد تشمل هذه المشاريع إنشاء وصيانة طرق رئيسية في الضفة الغربية مثل طريق جنين - طولكرم - بيت سيرا - رام الله، أو غيرها.

- النقل التجاري البري: فرص الاستثمار المتوفرة في إطار استمرار الاحتلال والسيطرة الإسرائيلية على المعابر محدودة جداً في قطاع الشحن التجاري. وتتركز في غالبيتها على مستوى الأفراد والمنشآت الصغيرة.

- مناطق النقل اللوجستية تعمل وزارة النقل والمواصلات على إعداد الدراسات الأولية لها. وتتضمن ثلاث مناطق نقل لوجستية. واحدة في أريحا لخدمة الجسور مع الأردن، وواحدة في منطقة رام الله للسيارات وقطعها، وثالثة في منطقة رفح مع الحدود مع مصر. وفيما يخص دور القطاع الخاص في هذه المناطق، فهو محدود في بعض الخدمات المساندة. هذا يعود لكون العمليات الرئيسية في هذه المناطق من تخليص أو فحص للبضائع هي

عمليات في صلب عمل القطاع العام. وبالتالي فإن إمكانيات الخصخصة تتركز على توفير خدمات النقل والتحميل والتنزيل والمطاعم أو البقالات، إن توفرت.

- قطاع الطرق: تزداد فرص الاستثمار مع توفر حجم كافي للحركة على الممر الجغرافي الآمن والطريق الواصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وطريق ترقوميا-الخليل-بيت لحم-القدس رقم(35)، وطريق القدس-أريحا رقم (1). وتحفيز دخول القطاع الخاص للاستثمار في طريق عابر فلسطين (الممر الجغرافي الآمن) كجزء من مشروع أكبر قد يتضمن تطوير البنية التحتية والخدمات الخاصة.

- النقل العام: يتوفر كل عام مجموعة من فرص الاستثمار الصغيرة ومتوسطة الحجم في قطاع مركبات الأجرة الخاصة والسرفيس التي يتم تحديدها بناء على دراسات للاحتياجات تعدها وزارة النقل والمواصلات. وتختلف هذه الفرص الاستثمارية من عام لآخر بحسب الاحتياج. وتبدأ هذه الفرص الاستثمارية من مركبة خاصة بتكلفة تقدر بحوالي 50,000 دولار ثمن الرخصة والمركبة، وصولاً إلى مكتب بعدة مركبات. كذلك هناك مجموعة من الفرص الاستثمارية المتوفرة في قطاع الحافلات، وذلك من خلال المشاركة في الشركات التي يجري العمل على تطويرها وذلك بالتوافق مع الشركات العاملة حالياً.

أما العوائد المتوقعة من استثمارات النقل والمواصلات بحسب الإستراتيجية الوطنية لقطاع النقل والمواصلات تتمثل في:

- ارتفاع مساهمة قطاع النقل والمواصلات في إجمالي الناتج المحلي من خلال تطوير وتوسيع شبكات الطرق والموانئ والمطارات والسكك الحديدية والمعابر الحدودية والوصول بوسائل النقل المتطورة إلى كافة مناطق فلسطين.

- الربط الأمثل مع شبكات النقل والمواصلات لدول الجوار، حيث أن ذلك سيسهم في إقامة مناطق صناعية وتجارية متعددة تعمل على زيادة حركة الترانزيت وحركة التبادل التجاري البيئي مع دول الجوار.

- رفع المستوى المعيشي والحد من البطالة المتفشية من خلال خلق فرص العمل في مشاريع قطاعات النقل والمواصلات وخدماته، وخاصة مع تنامي الطلب على خدمات النقل في ظل تزايد النمو السكاني من جهة وزيادة حركة العمالة التي تفرضها تطوير بقية القطاعات التنموية إقامة الدولة الفلسطينية من جهة أخرى.

- تخفيف معدلات التلوث البيئي عن طريق استخدام وسائط النقل صديقة للبيئة.
- تخفيف معدلات الهجرة من الريف للمدينة بسبب توافر وسائط نقل ومواصلات جماعية سريعة ومتواترة وبنية تحتية تؤمن حركة مرورية أسرع وأكثر كفاءة.
- زيادة الحركة السياحية لفلسطين بشكل عام سواء أكانت لزيارة المناطق الأثرية أو لمناطق الاصطياف أو السياحة الدينية.

## الخلاصة

يُشكل قطاع النقل والمواصلات الرافعة الأساسية لأي اقتصاد نحو تحقيق التنمية المستدامة وذلك بتحقيق التواصل بين نقاط الإنتاج والتصدير والربط الإقليمي والدولي وتعزيز التجارة البينية والدولية. ومن هنا تبرز أهمية دعم قطاع النقل والمواصلات الفلسطيني من أجل تجسيد السيادة على البر والبحر والجو، وتلبية متطلبات التنمية المستدامة. وما زال قطاع النقل والمواصلات في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية يعتمد بشكل أساسي على وسائط النقل البرية بعد أن تم تدمير مطار ياسر عرفات الدولي وتوقف إنشاء ميناء غزة التجاري، حيث أن السلطة الوطنية الفلسطينية شرعت في إرساء دعائم نظام النقل المستدام، فقد قامت بتخطيط القطاعات المختلفة مثل المطارات والموانئ والسكك الحديدية والطرق الإقليمية، إلا أن الظروف السياسية وضعف التمويل حالت بشكل أساسي دون تطوير تلك القطاعات واستغلالها بشكل أمثل.

وعالمياً، شهدت التوجهات الدولية تحولاً هاماً نحو تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشاريع النقل والمواصلات. ما يشكل حافزاً أمام الاقتصاد الفلسطيني حيث أن قطاع النقل والمواصلات الفلسطيني يمتلك فرصاً استثمارية إستراتيجية للشراكة مع القطاع الخاص المحلي والأجنبي على حدٍ سواء. ولكن تحتاج تلك الاستثمارات إلى توفير بيئة ملائمة لتحقيق شراكة متميزة تسهم في تحقيق الأهداف التنموية المنشودة وتعمل في الوقت ذاته على تعزيز العمق العربي والدولي من خلال الربط والتكامل الإقليمي والدولي.

## الفصل السادس

### الخصخصة والتنمية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية "مناقشة واختبار فرضيات الدراسة"

انه من الأهمية تسليط الضوء على البيئة التي تمت خلالها عملية الخصخصة في المناطق الفلسطينية للتحقق من مدى تنفيذ تلك العملية وفق أسس تكفل الشفافية والكفاءة وتكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية، وبالتالي مساهمتها في تحقيق التنمية المنشودة، وذلك بعد أن تم بيان تلك القطاعات التي خضعت للخصخصة في المناطق الفلسطينية وواقع المشاريع السيادية في قطاع النقل والمواصلات الفلسطيني. لذا يتناول هذا الفصل بشيء من التفصيل تحليل البيئة السياسية والاقتصادية والتشريعية والمؤسسية التي تمت خلالها عملية الخصخصة وانعكاساتها على التنمية، وواقع بيئة المشاريع السيادية في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

#### 6-1 بيئة عملية الخصخصة في فلسطين

تمت الخصخصة - كما تم بيانه في الفصل الرابع- في بيئة تتشكل من عدة أطر: السياسية والاقتصادية والتشريعية والمؤسسية. ومن الواقع والمنظور الفلسطيني نستعرض فيما يلي الأطر التي نفذت خلالها عملية الخصخصة في المناطق الفلسطينية مع تحليل الوضع السابق والحالي وبيان أثره على التطلعات المستقبلية في الخصخصة، حيث سيتم أولاً البدء بالبيئة السياسية ومن ثم البيئة الاقتصادية وننتقل فيما بعد للبيئة التشريعية وأخيراً البيئة المؤسسية " التنظيمية".

#### 6-1-1 الإطار السياسي للخصخصة

أنشئت السلطة الفلسطينية بموجب القرار الصادر عن المجلس المركزي الفلسطيني في دورته المنعقدة من 10-12/10/1993 في تونس، وجاءت نتاجاً لعملية السلام الإسرائيلية- الفلسطينية التي بدأت في أوسلو عام 1993. وورثت السلطة الفلسطينية منذ نشأتها في العام 1994 إرثاً مؤسسياً متبايناً وأحياناً متناقضاً من الإدارة المدنية الإسرائيلية ومنظمة التحرير الفلسطينية، وغياب الكثير من المؤسسات السياسية والتشريعية والقضائية والاقتصادية والاجتماعية والنظم الإدارية التي تتطلبها حكومة حديثة، مما استوجب بناؤها من الصفر. كما



عملت في منطقتين غير متجاورتين هما الضفة الغربية وقطاع غزة، وهاتان المنطقتان منفصلتان أيضاً عن القدس الشرقية (<http://www.pcpsr.org>).

وتأسس المجلس التشريعي بعد الانتخابات العامة الأولى في 20 كانون ثاني/يناير 1996، وفي العام 1997 وافق المجلس التشريعي الفلسطيني على القانون الأساسي. وفي يناير من العام 2006 أجريت الانتخابات الثانية. ويقوم المجلس التشريعي الفلسطيني بدور البرلمان، ويبلغ عدد أعضائه 132 عضواً يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب الحر من فلسطينيي الضفة الغربية وقطاع غزة و القدس الشرقية.

وتتمثل مهام المجلس التشريعي الفلسطيني في: التشريع والرقابة والمحاسبة. حيث يقوم المجلس بسن القوانين وتعديلها وإلغائها، ومراقبة سلوك السلطة التنفيذية، ومدى التزامها بقواعد الدستور، وترتبط المحاسبة ارتباطاً وثيقاً بوظيفة الرقابة، وتعد المحاسبة إحدى الوظائف الأساسية للسلطة التشريعية، فالسلطة التشريعية تمتلك الحق في استجواب أعضاء السلطة التنفيذية ومراجعتهم، وتمتلك الحق في رفع توصياتها بحجب الثقة سواء عن الحكومة ككل أو عن بعض الأشخاص في الحكومة، وتمتلك حق الطلب من بعض الأشخاص في السلطة التنفيذية أن يقدموا استقالتهم إذا ثبت بحقهم أي مخالفات (<http://www.pal-plc.org>).

ورثت السلطة الفلسطينية نظاماً قضائياً في حالة انهيار حقيقي لدى تأسيسها عام 1994. فالبنية القانونية الفلسطينية التي عملت قبل 1967 تدهورت بصورة دراماتيكية خلال الاحتلال الإسرائيلي الطويل. وألغت السلطة الفلسطينية تطبيق الأوامر العسكرية الإسرائيلية في عام 1994 وبدأت في بناء النظام القضائي، وأقر قانون النظام القضائي في كانون أول/ديسمبر 1998، والذي يُعد خطوة هامة نحو توحيد نظام المحاكم في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد حدث تطوراً في عدد المحاكم في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، فقد بلغ عدد المحاكم حتى العام 2009، بأنواعها المختلفة 34 محكمة في الضفة الغربية وقطاع غزة على النحو التالي: 12 محكمة صلح في الضفة الغربية و6 محاكم صلح في قطاع غزة. و(8) محاكم بداية في الضفة الغربية و3 محاكم بداية في قطاع غزة، ومحكمة استئناف القدس، ومحكمة استئناف رام الله، ومحكمة استئناف غزة. والمحكمة العليا "مشكلة من محكمتي العدل العليا والنقض"، ومحكمتا استئناف ضريبة الدخل، واحدة في الضفة الغربية وواحدة في غزة (<http://www.moj.pna.ps>).

وأنشئت هيئة الرقابة العامة بموجب القرار الرئاسي رقم 22 لسنة 1994، وصدر قانون هيئة الرقابة العامة وفقاً للقانون رقم 17 لسنة 1995 ليكون أساس العمل الرقابي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، واستناداً للقانون رقم 15 لسنة 2004 أنشئ ديوان الرقابة المالية والإدارية. ومن اختصاصاته ما يلي: اقتراح اللوائح والأنظمة والسياسات الخاصة بعمل الديوان، ومراقبة نفقات السلطة وإيراداتها والقروض والسلف والمخازن، وتنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يعزز الشفافية والمصداقية، وبحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج والكشف عن عيوب الأنظمة المالية والإدارية والفنية، والكشف عن المخالفات التي تقع من الموظفين وغير الموظفين التي تستهدف المساس بسلامة أداء السلطة الوطنية الفلسطينية، وبحث شكاوى الجمهور وما يرد في وسائل الإعلام، ومراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة للجهات الحكومية.

وتخضع لديوان الرقابة الجهات التالية: رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية والمؤسسات التابعة لها، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم، والمجلس التشريعي بما في ذلك هيئاته وإدارته، والسلطة القضائية والنيابة العامة وأعضاؤها وموظفوها، ووزارات وأجهزة السلطة الوطنية الفلسطينية، وقوات الأمن والشرطة وكافة الأجهزة الأمنية والعسكرية، والهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها ومن في حكمها، والمؤسسات والشركات التي تملكها أو تساهم السلطة الوطنية فيها أو تتلقى مساعدة منها أو من الجهات المانحة للسلطة الوطنية، والمؤسسات والشركات التي رخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عام، والهيئات المحلية ومن في حكمها (<http://www.saacb.ps>).

وبدأت السلطة الوطنية الفلسطينية عملها في إطار البناء المؤسساتي الموروث من الإدارة المدنية الإسرائيلية ومنظمة التحرير الفلسطينية، وتم تشكيل أول مجلس وزراء في العام 1994م، ووفقاً للمادة (63) من القانون الأساسي فإن مجلس الوزراء هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ. وتحددت مهام مجلس الوزراء طبقاً للمادة (69) من القانون الأساسي، ومن تلك المهام: وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي، وتنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة. ووضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي. وإعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله، وتزويده بكافة الوسائل اللازمة، والإشراف عليه ومتابعته. ومتابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك. والإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها

واختصاصاتها، والتنسيق فيما بينها. ومسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي. وإنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، وتحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة، وما في حكمها.

هذا وقد تشكلت العديد من الحكومات منذ نشأة السلطة الفلسطينية، وتميزت معظم الحكومات المتعاقبة بقصر مدة الحكومة كما هو موضح في الجدول التالي. إضافة إلى ذلك، فقد عانت مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية من انقسام داخلي بدأ في 14 حزيران 2007، نجم عنه وجود حكومتين فلسطينيتين إحداهما في الضفة الغربية والأخرى في قطاع غزة.

وقد شهد النظام السياسي الفلسطيني تفرد السلطة التنفيذية بالقرار السياسي، وهيمنتها شبه الكاملة على العملية السياسية، نجم عنها ضعف الأداء الرقابي للمجلس التشريعي الفلسطيني على عمل السلطة التنفيذية، كما عانى الجهاز القضائي من مشاكل كبيرة شكلت تهديداً خطيراً لاستقلال القضاء وسيادة القانون كدعامتين من دعائم عملية التحول الديمقراطي والإصلاح في فلسطين<sup>16</sup>. ساهم ذلك في استفحال الفساد في مؤسسات القطاع العام وعرقلة جهود الإصلاح وزاد من التصرفات التحكيمية في عمل السلطة على مختلف الأصعدة السياسية والاقتصادية والأمنية، وتغييب دور المؤسسات في صنع القرار، واستبعاد المسائلة والمحاسبة والشفافية وسيادة القانون في العمل. ومن الشواهد على ذلك، أولاً: تقرير هيئة الرقابة العامة الأول في عام 1997 حول أداء مؤسسات السلطة الفلسطينية بشكل عام، وبخاصة الشؤون المالية، حيث أشار التقرير إلى وجود مخالفات عديدة من قبل مسؤولين كبار في السلطة، واعتقد البعض أن التقرير سيشكل قفزة نوعية على طريق الإصلاح الفلسطيني وفرض سيادة القانون، غير أن امتناع السلطة الفلسطينية عن اتخاذ إجراءات للعمل بما جاء في التقرير بدد الآمال المعقودة على الإصلاح ومحاربة الفساد في أجهزة ودوائر السلطة الفلسطينية. وثانياً: تقرير لجنة الرقابة في المجلس التشريعي الفلسطيني لعام 1998 الذي أكد على معظم الاستنتاجات التي وردت في تقرير هيئة الرقابة

<sup>16</sup> لمزيد من المعلومات حول عملية الإصلاح في السلطة الوطنية الفلسطينية، يمكن الاطلاع على الدراسات التالية:

أبو دية، أحمد، عملية الإصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، فلسطين، 2004 م

أحمد، عائشة، عملية الإصلاح في الجهاز القضائي الفلسطيني، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، فلسطين، 2004 م.

حرب، جهاد، الإصلاح المالي في السلطة الوطنية الفلسطينية، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، فلسطين، 2004 م

العامة وكشف عن مخالفات أخرى، وطالب باتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة للتحقق من الادعاءات التي وردت في التقريرين، وملاحقة المتهمين بالفساد. إلا أن المجلس التشريعي وافق بالأغلبية على إغلاق ملف الفساد الذي نشر في تقرير هيئة الرقابة العامة وتقرير لجنة الرقابة في المجلس التشريعي الفلسطيني، في ظل غياب سيادة القانون وضعف الجهاز القضائي (أبو الرب وأحمد وأبو خلف، 2009).

وإلى جانب ذلك، فقد ألقى الانقسام السياسي ووجود حكومتين، بظلاله على العملية السياسية برمتها وبشكل خاص على أداء المجلس التشريعي، فقد أكد رئيس كتلة فتح البرلمانية النائب عزام الأحمد، بتاريخ 2012/11/6 في اجتماع عُقد في مقر المجلس التشريعي برام الله أن التشريعي بسبب الانقسام لا يستطيع أن يمارس دوره الطبيعي في محاسبة الحكومة بسبب عدم قدرته على الانعقاد. حيث تسلم تقرير الربع الثاني لديوان الرقابة المالية والإدارية، وتضمن العديد من التجاوزات المالية والإدارية وشبهات فساد في مؤسسات الهيئات المحلية، وتمحورت التجاوزات الواردة في التقرير على النحو التالي: تهاون في إدارة المال العام، وإساءة ائتمان أموال الهيئات المحلية، وغياب الرقابة، وضعف أنظمة الضبط الداخلي، وعشوائية الصرف، وتضارب المصالح وغياب الكفاءة والعدالة في تنفيذ المشاريع وتوزيع الخدمات، والتلاعب والتزوير في الشهادات، وضعف نظام الرقابة الداخلي، وهدر المال العام بسبب الازدواج الوظيفي والتعيينات والتسكين على الهيكلية دون الالتزام بقانون الخدمة المدنية (<http://www.wafa.ps>).

وإن التحليل السابق للبيئة السياسية، انعكس وجاء متوافقاً إلى حد ما وفي كثير من بنوده مع نتائج المقابلات التي أجريت مع عدد من الخبراء الفلسطينيين خلال شهر مارس-أبريل 2013، حيث دارت أسئلة المقابلات حول البيئة السياسية والتي تركزت بشكل خاص على تنفيذ عملية الخصخصة في تلك البيئة والتداعيات المستقبلية، حيث كان هناك إجماع في آراء الخبراء على أن البيئة السياسية - الذي تمت فيها عمليات الخصخصة السابقة- افتقرت إلى وجود آليات تدعم تعزيز الرقابة والشفافية والمساءلة من قبل المجلس التشريعي، وتعزيز دور الحكومة في تنظيم وإدارة القطاعات الاقتصادية وخاصة تلك التي خضعت للخصخصة، وفعالية دور ديوان الرقابة الإدارية والمالية في الكشف عن حالات الفساد في عمليات الخصخصة، وتفعيل دور المؤسسات الإعلامية والمجتمع المدني في المكاشفة قبل وأثناء وبعد عمليات الخصخصة، وفي الوقت نفسه ضعف المشاركة المجتمعية في جني ثمار الخصخصة. وهذا أثر بدوره على درجة رضا المستهلك في الحصول على خدمة جيدة وبأسعار معقولة. وهذا يثبت صحة الفرضية

الفرعية الأولى من الفرضية الأولى: عدم توفر إطار سياسي ملائم يكفل نجاح عملية للخصخصة.

## 6-1-2 الإطار الاقتصادي للخصخصة

تعتبر عملية إعادة البناء والنمو الاقتصادي والتنمية في المناطق الفلسطينية أمراً ضرورياً لبناء كيان فلسطيني يتمتع بمقومات الدولة القابلة للحياة. وهذا ينعكس في الجهد السياسي والاقتصادي المطلوب والموجه من قبل السلطة الفلسطينية نحو الاقتصاد المحلي. ولاسيما وأن المؤسسات الفلسطينية التي تعنى بالمجال الاقتصادي أُجبرت في البداية على العمل في ظل ظروف بالغة الصعوبة. حيث أن الحكم العسكري الإسرائيلي قام بنقل المسؤولية عن القطاعات الاقتصادية الأساسية في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى السلطة الفلسطينية في نهاية آب/ أغسطس 1995 وفق إطار أوسلو (<http://www.pcpsr.org>). ومن هنا يبرز دور السلطة الفلسطينية في البنية الاقتصادية في وضع الخطط الاقتصادية للعامة، وتوجيه النشاط الاقتصادي، وتشجيع ودعم الاستقرار السياسي والاقتصادي والأمني، وتحديث كفاءة الإطار القانوني والتنظيمي المتعلق بالنشاط الاقتصادي، وضمان الهيبة والالتزام والاستقلال للجهاز القضائي، وتوفير الخدمات الأساسية اللازمة للمناطق الصناعية، وإعادة تأهيل البنية التحتية التي دمرها الاحتلال، ولعب دور أساسي في تطوير النظام التعليمي ومراكز التدريب الفني، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتوفير العدالة الاجتماعية للفئات الأكثر معاناة (عبد النبي، 2012).

هذا، وقد حددت المادة (21) من القانون الأساسي الفلسطيني للعام 2003، هوية النظام الاقتصادي في فلسطين بأنه يقوم على أساس مبادئ الاقتصاد الحر، وبهذا تبنت السلطة الفلسطينية نظام اقتصاد السوق القائم على حرية انتقال رأس المال والسلع والخدمات والأيدي العاملة وتحديد الأسعار وفق آلية السوق<sup>17</sup>. وبالتوازي، وضع بروتوكول العلاقات الاقتصادية الموقع في 29 نيسان/ إبريل عام 1994- والذي كان ملحقاً بالاتفاقية حول قطاع غزة ومنطقة أريحا في 4 أيار/ مايو 1994- أساساً للعلاقات بين الاقتصاد الفلسطيني والإسرائيلي خلال الفترة

<sup>17</sup> أشار الاقتصادي رجا الخالدي هو من كبار الاقتصاديين العاملين في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، بأن محاولات دفع السلطة الوطنية الفلسطينية إلى احتضان النيوليبرالية كانت قائمة قبل تكوين السلطة في سنة 1994، وذلك في سياق دور مؤسسات بريتون وودز " البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي"، والفكر النيوليبرالي الصاعد من خلال ما سمي " مجموعة عمل التنمية الاقتصادية الإقليمية في العام 1993" والمنبثقة عن مفاوضات مدريد المتعددة الأطراف، والسابقة لاتفاق أوسلو والتي شاركت فيها منظمة التحرير الفلسطينية (الخالدي وسمر، 2011).

الانتقالية. وبموجبه ظل الاقتصاد الفلسطيني معتمداً على إسرائيل في تجارته الخارجية برمتها. فكل البضائع المتبادلة بين السوق الفلسطينية والأسواق الخارجية يجب أن تمر عبر الموانئ الإسرائيلية أو تخضع لنقاط الدخول والخروج تحت السيطرة الإسرائيلية في الضفة الغربية وقطاع غزة. كما أن قسماً كبيراً من القوة العاملة الفلسطينية يعتمد أيضاً على العمل في إسرائيل. ولا يزال الاقتصاد الفلسطيني يتأثر بقوة بالأوضاع السائدة في الاقتصاد الإسرائيلي، بما في ذلك السياسات الاقتصادية، ومعدلات التضخم، وانخفاض قيمة العملة.

وهذا أدى إلى ضعف قدرة الاقتصاد الفلسطيني على تحمل الصدمات الخارجية، مما زاد من العبء المالي عبر ازدياد البطالة وارتفاع نفقات الضمان الاجتماعي، وارتبطت الصدمات ومنذ العام 1993 بالدرجة الأولى بإجراءات الإغلاق الإسرائيلية والقيود على الحركة، التي أدت إلى حدوث تحول أساسي من نمط الاقتصاد المرتكز على الأجور إلى نمط الزيادة السريعة في نشاط القطاع غير الرسمي والمتسم بالهامشية وتدني الإنتاجية وتدني توليد الدخل. وهنا يبرز التحدي الأكبر هو حقيقة أن الاقتصاد المحلي يجب أن يولد وظائف تتواكب مع النمو السكاني في ظل اقتصاد تتخفف فيه الاستثمارات الخاصة (<http://www.pcpsr.org>).

وفي ظل هذه الأوضاع غير المستقرة، استطاعت السلطة الوطنية الفلسطينية تحقيق إنجازات على الصعيد الاقتصادي المحلي، وعملت على توسيع قاعدة التعاون والتكامل الاقتصادي، وأبرمت السلطة الوطنية الفلسطينية عدد من الاتفاقيات التفضيلية واتفاقيات التجارة الحرة مع مجموعة مختلفة من الأطراف الخارجية. ومن هذه الاتفاقيات ما يلي:

- الاتفاق الفلسطيني الأوروبي، والذي تم توقيعه بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة التحرير الفلسطينية في العام 1997.
- اتفاقية منطقة تجارة حرة، حيث تم بموجب قرار رئاسي أمريكي في العام 1996، إعفاء السلع الفلسطينية من الرسوم الجمركية، وتعديل نظام الأفضلية إلى نظام التعامل الحر بما يتعلق بالسلع المنتجة في الضفة الغربية وقطاع غزة والمناطق الصناعية، كما سمح للمنتج الفلسطيني استخدام مدخلات الإنتاج الأمريكية بحيث لا تتجاوز 15% من مدخلات الإنتاج الكلية، واعتمادها في التكلفة لاستيفاء شرط أو متطلب قواعد المنشأ، كما ينص القرار على فتح الأسواق الأمريكية أمام المنتج الفلسطيني بدون تعرفه أو قيود كمية.

- وقعت السلطة الوطنية الفلسطينية اتفاق مرحلي للتجارة الحرة مع مجموعة (EFTA) وهو اتفاق متعدد الأطراف، واتفاقاً للتجارة الحرة مع كندا، واتفاقاً للتعاون التجاري مع روسيا في العام 1999، واتفاقات تعاون اقتصادي وتجاري مع الأردن، ومصر في العام 1995، وتفاهات للتعاون مع أطراف عربية منها تونس والمغرب (نصر الله، 2003).
- وفي العام 2011، تم تشكيل الفريقان الوطني والفني الاستشاري المختصان في انجاز التحضيرات الفنية للانضمام لمنظمة التجارة العالمية، وقد تم إعداد الوثائق الفنية المطلوبة للتقدم بطلب انضمام فلسطين لمنظمة التجارة العالمية بصفة مراقب (<http://www.maannnews.net>).

وأنشئ سوق فلسطين للأوراق المالية في مطلع العام 1995، لتسهيل التعامل بالأوراق المالية في البلاد، وكان الهدف هو استقطاب وحشد رأس المال المحلي والأجنبي لقطاع الأعمال من خلال التمويل الطويل الأمد للمشاريع الإنتاجية والتجارية والبنية التحتية. واعتبرت الاتفاقية الموقعة ما بين شركة سوق فلسطين للأوراق المالية المساهمة الخصوصية المحدودة ووزارة المالية الموقعة بتاريخ (1996/11/07) منتهية حكماً، وتُنظَّم العلاقة ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية وشركة سوق فلسطين للأوراق المالية بموجب قانون الأوراق المالية رقم (12) لسنة 2004، وقانون سوق رأس المال رقم (13) لسنة 2004، بحيث تتولى هيئة سوق رأس المال صلاحية الإشراف والتنظيم والتطوير ومراقبة سوق فلسطين للأوراق المالية وفقاً للصلاحيات المنصوص عليها في القانون. وقامت هيئة سوق رأس المال بإنجاز مسودة قانون التأجير التمويلي، ومراجعة بنود قانون الأوراق المالية، وتطوير قواعد السلوك المهني لشركات الأوراق المالية، وتركيب نظام للرقابة الالكترونية للتداول والتعاقد مع البنك الدولي لإعداد أنظمة الكترونية لتنظيم العمل، وإطلاق مدونة قواعد حوكمة الشركات بالتعاون مع اللجنة الوطنية للحوكمة (www.p-s-e.com).

وأنشئ صندوق الاستثمار الفلسطيني من أجل المساهمة في تعزيز وتحفيز دور القطاع الخاص في عملية التنمية، وتحفيز الاستثمارات الداعمة لعملية التنمية، قد باشر الصندوق أعماله الفعلية في العام 2003، بعد تسجيله كشركة مساهمة عامة محدودة. وقام الصندوق بتنفيذ مشاريع في مختلف محافظات السلطة الوطنية الفلسطينية. فعلى سبيل المثال، في مدينة نابلس تم إنشاء منطقة حرفية في المدينة، والاستثمار في شركة نابكو في نابلس والتي تدير المصنع الفلسطيني الوحيد المختص بإنتاج الألمونيوم. ويعمل الصندوق في محافظة جنين على إنشاء ضاحية سكنية جديدة، ويعمل في الخليل على إنشاء منطقة صناعية في منطقة ترقيوميا، ومن المشاريع في غزة،

مشروع استخراج الغاز، ومحطة الكهرباء، ومصنع العصير، وبرج هنادي. وبلغت نسبة استثمارات الصندوق داخل فلسطين في العام 2008، 45% مقارنة 30% في العام 2005 (صندوق الاستثمار الفلسطيني، 2008).

واعتمدت السلطة الوطنية الفلسطينية على الدعم الخارجي في إرساء دعائم ومقومات السلطة الوطنية الفلسطينية وتمويل التنمية. ومما يزيد الأمر تعقيداً، اشتراط الدول المانحة على أن يكون جزء من مساعداتها المالية على شكل مساعدات فنية، و ذلك تحت ذريعة أن الدول المتلقية للمساعدات تفتقد للكفاءات والمهارات اللازمة لتنفيذ هذه المساعدات بكفاءة، و غالباً ما تستخدم المساعدات الفنية كذريعة لعودة جزءاً كبيراً من المساعدات المالية إلى الدول المانحة مما يقلل من القيمة الحقيقية لهذه المساعدات، وأيضاً اشتراط الدول المانحة استيراد أجهزة ومعدات من الخارج، تتأخر غالباً نتيجة لإجراءات الفحص الأمني والجمارك والإغلاقات، مما يزيد من تكلفتها ويقلل من جودتها (جابر، 2005).

وقد حدث تطوراً ملموساً في البنية الاقتصادية، وتبني السلطة الفلسطينية نظام اقتصاد السوق، إلا أن السياسات الاقتصادية الفلسطينية في بعض جوانبها التجارية والاستثمارية والإدارية لم تعكس حقيقة النظام الاقتصادي الحر الذي تبنته السلطة، فقد اتسمت السياسات الاقتصادية بالتدخل والمشاركة في النشاط الاقتصادي. وتجسد ذلك في ظهور الاحتكارات التجارية والمنشآت الاقتصادية التابعة للسلطة والمنافسة للقطاع الخاص، والضعف الشديد في أداء الجهاز القضائي في حسم النزاعات التجارية (أبو الرب وأحمد وأبو خلف، 2009). واعتمدت السلطة الوطنية الفلسطينية منذ نشأتها على منح الاحتكارات والامتيازات لبعض أصحاب النفوذ، من أجل القيام بنشاطات اقتصادية خدمتية بالغالِب، وإنتاجية في بعض الأحيان لرفد الاقتصاد وخدمته، ذلك الاقتصاد الذي تميز بصفات ريعية وعجز هو أيضاً عن تحقيق اقتصاد منتج مستقل يتجاوز منظومة أوسلو واتفاقياتها. وإن هذه السياسات والممارسات لم تؤسس لخلق قطاع خاص فلسطيني تنافسي بل خلقت العديد من التشوهات البنوية التي أصبحت متجذرة في هذا القطاع، وساهمت بخلق علاقة شائكة ومعقدة ما بين السلطة والمال (الترتير، 2012).

وبات القطاع الخاص يعاني من ترهل كما هو الحال في القطاع العام، وينقصه الثقافة الكافية التي تجعله قادراً على تحقيق الشراكة مع القطاع العام في رسم السياسات وصناعة مستقبل البلد، ومازال القطاع الخاص حديث النشأة، ولا يوجد لديه الخبرة الكافية، والعلاقات الإقليمية والدولية



لديه لا تؤهله لقيادة جهد التنمية، ولا يقوم بجهد حقيقي لتطوير قدرته على المساهمة في تمثيل القطاع الناظم للاقتصاد الفلسطيني (مؤسسة الدراسات الفلسطينية، 2011).

وعلاوة على ذلك، فقد أدى الانقسام السياسي الفلسطيني إلى زيادة إضعاف العلاقات الاقتصادية بين الضفة الغربية وقطاع غزة، نتيجة وجود إدارتين مختلفتين للاقتصاد الفلسطيني، وتباين في كل منهما طبيعة السياسة الاقتصادية والطريقة التي يتم فيها ممارستها، كما تتباين فيهما مصادر وطريقة الحصول على الموارد المالية، وكذلك أوجه الإنفاق العام لهذه الموارد (السمهوري، 2011)

وكذلك أشارت التقارير الدولية إلى أن سياسات الاستثمار المحلي والأجنبي، وتعزيز الصادرات، والتوظيف على سبيل المثال، مشرذمة بين وزارات مختلفة. وهذه المشكلة تتضاعف بغياب آليات رسمية وفعالة للتشاور والتنسيق والتعاون. ولقد أدت الازدواجية والتشرذم ونقص التنسيق إلى تنافس غير مثمر أيضاً وإلى صراع وإهدار للموارد. وهذا الأمر يبعث على القلق على ضوء نقص الكادر المؤهل في مجالات معينة، الأمر الذي يؤدي إلى تزاوج غير ملائم بين الموظفين والوظائف في بعض الحالات، وإلى مزيج من التضخم والنقص في الكادر في حالات أخرى. كما يوجد ازدواجية وتفتيت في الوزارات والوكالات التي تتعامل مع جوانب متنوعة من الاقتصاد، وتفقر الهيئات والسلطات الإقليمية المختلفة التي تعالج البنية التحتية والمنافع العامة إلى وجود إطار عمل شمولي ([www.pcpsr.org](http://www.pcpsr.org)).

وهذا يستدعي ضرورة إجراء إصلاح الدوائر والهيئات الحكومية البيروقراطية ضعيفة الأداء، واعتماد مبدأ الكفاءة أساساً للتوظيف والترقية ودفع رواتب مجزية للموظفين تجذب المؤهلين منهم للبقاء في العمل ولا تدفعهم إلى قبول الرشاوى، واستئثار الفساد في مؤسسات القطاع العام. ونتيجة لذلك، فقد مارست بعض الدول والمؤسسات الدولية المانحة ضغوطاً على السلطة الفلسطينية مع ظهور ملامح السياسات الاقتصادية التي لا تتسجم واقتصاد السوق وذلك منذ العام 2001، وأجبرت السلطة على إجراء التعديل الوزاري وتطبيق سياسات الإصلاح المالي والإداري، و فرضت الدول والمؤسسات المانحة شروطاً يجب استيفائها في كيفية إنفاق الأموال العامة وبشكل خاص المقدمة من الدول المانحة على شكل مساعدات أو قروض (أبو الرب وأحمد وأبو خلف، 2009).

وحيث إن التنمية الاقتصادية لا تتم بمعزل عن الإصلاحات الاقتصادية، ولكي يتم إحداث تنمية حقيقية يجب الوقوف على أسباب الانحرافات في السياسة الاقتصادية، والتعرف عليها عن قرب، ومحاولة إزالة كل العقبات التي تعترض طريق التنمية، خاصة معالجة اختلالات الاقتصاد الفلسطيني والذي يعاني من ارتفاع نسبة الفقر، والبطالة، وتفاقم المديونية، وانخفاض نسبة دخل الأسرة، وارتفاع الأسعار. وجدير بالإشارة إلى أن الإصلاح الاقتصادي لا يمكن أن يتم بمعزل عن الإصلاح السياسي، ونقطة الحل والربط تقع على عاتق متخذي القرار السياسي فيما يتعلق بمدى جدية وحاجة الاقتصاد الوطني إلى عملية إصلاح جادة (شعبان، 2006).

وتبعاً ونتيجة لذلك، فقد جاءت آراء الخبراء الفلسطينيين - الذين تم مقابلتهم حول البيئة الاقتصادية التي تمت فيها عملية الخصخصة - بأن هذه البيئة افتقرت إلى وجود سياسات اقتصادية تحدد أدوار وأنماط الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ووجود سوق كفاء، وقطاع مصرفي فعال، ووجود قواعد تنافسية وشفافية أمام دخول قطاع الأعمال الخاص في عمليات الخصخصة، ولم يكن هناك تقييماً عادلاً للأصول العامة والحصول على أفضل الأسعار للعقد ووضع ضوابط لسعر الخدمة، وبالتالي لم تتحقق الاستفادة العظمى من عوائد الخصخصة. وهذا يثبت صحة الفرضية الفرعية الثانية من الفرضية الأولى: عدم توفر إطار اقتصادي ملائم يكفل نجاح عملية للخصخصة.

### 6-1-3 الاطار التشريعي للخصخصة

تتأثر البيئة الاستثمارية في السلطة الوطنية الفلسطينية بمجموعة من القوانين، منها: القانون الأساسي، وقانون الاستثمار الفلسطيني، وقانون الشركات رقم (12) للعام 1964، ساري المفعول في الضفة الغربية، وقانون الشركات للعام 1929 النافذ في غزة. وقانون العلامات التجارية رقم (33) للعام 1952 النافذ في الضفة الغربية، وقانون العلامات التجارية رقم (35) للعام 1938 النافذ في غزة، والقانون التجاري رقم (19) للعام 1953، وقانون براءة الاختراع رقم (22) للعام 1953 في الضفة الغربية، وقانون براءة الاختراع والتصميم رقم (64) للعام 1947 في غزة.<sup>18</sup> وغيرها من القوانين التي تمس بشكل مباشر وغير مباشر العملية الاستثمارية في المناطق

<sup>18</sup> يمكن الاطلاع على تلك القوانين من خلال زيارة موقع المقتفى "منظومة القضاء والتشريع في فلسطين" على الرابط

التالي: <http://muqtafi.birzeit.edu/>

الفلسطينية، ولكن في إطار هذه الدراسة وخدمة لأغراضه وأهدافه، سيتم تسليط الضوء فقط على القانون الأساسي، وقانون الاستثمار الفلسطيني من حيث الامتيازات، والإعفاءات، والتسهيلات.

حدد القانون الأساسي آلية منح الامتيازات حيث نصت المادة (94) على "يحدد القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الامتيازات أو الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، كما يبين أحوال التصرف بالعقارات المملوكة للدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة، أو القواعد والإجراءات المنظمة لها".

أقر قانون الاستثمار الفلسطيني رقم "1" لعام 1998، وتعديلاته، والذي يعتبر الإطار التشريعي الذي يكفل للمستثمرين الحماية اللازمة والضمانات الضرورية للأموال المستثمر ويسهل عليهم اتخاذ قراراتهم بهذا الشأن. ويشتمل على العديد من الحوافز والإعفاءات الممنوحة للمستثمرين. وأهم الامتيازات الممنوحة للمستثمرين بموجب القانون، أن القانون لا يستثني أي مستثمر فلسطيني كان أم أجنبياً من التمتع بمزاياه. ومن التسهيلات التي منحها قانون الاستثمار الحصول على ما يلي: التراخيص اللازمة والتسجيل في الدوائر المعنية، وخدمات الاستثمار من قطع أراضي ووسائل اتصال وخدمات بلدية ... الخ، والإقامة بالوطن وتصاريح زيارة ودخول إسرائيل وجمع شمل وبطاقة هوية وومنحه بطاقة الشخصيات المهمة "VIP" لإدارة مشاريعه الاستثمارية، والحصول على القروض بشروط ميسرة ومن جهات الإقراض.

هذا، ولا يوجد قانون ينظم عملية منح الامتيازات، ولا يوجد لوائح عامة أو تعليمات تنظم اتفاقيات الامتيازات، وتبرم عقود الامتياز في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية في ظل فراغ قانوني. كما تخلو القوانين الخاصة التي تضم أحكاماً تسمح للوزارة المعنية بمنح عقود الامتياز من أية أنظمة تفصيلية أو أحياناً تعليمات معلنه مما يعيق رقابة المجتمع على تنفيذها. إضافة إلى ويعتبر قانون الاتصالات رقم (3) للعام 1996 قوى في نصوصه ولكنه ضعيف بحكم الأمر الواقع عند التطبيق، والعقوبات المحددة فيه غير رادعه بحيث تشجيع الشركات على تقديم خدمة أقل جودة، كما أن القانون أصبح ضعيفاً ولا يواكب التطور الحاصل في نمو الشركات والتطور الحاصل في مجال الاتصالات (أمان، 2013).

علاوة على ذلك، فقد أشارت التقارير الدولية أن المناطق الفلسطينية تفتقر إلى توفر بيئة قانونية وتنظيمية قادرة على تمكين التشغيل المناسب لاقتصاد السوق الحرة، مما أسفر عن تدخلات مشوهة لهذا السوق، فقد تم خلق احتكارات وشبه احتكارات تجارية. وهذا أدى إلى قيام موظفين

من القطاع العام بإجراء معاملات وصفقات تجارية غير معلن عنها وإلى حصول أطراف خاصة على امتيازات تسمح لها بالحصول على عقود وتراخيص ووكالات مقتصرة عليها. كذلك عدم استكمال العمل على مشاريع القوانين التي تنظم الضرائب، والاستثمار، وتسجيل الشركات، والمنافسة، والنشاطات الاقتصادية الأخرى. وإعداد تشريع يمنع الممارسات الاحتكارية، ويكشف كافة الامتيازات والإيرادات والنفقات ([www.pcpsr.org](http://www.pcpsr.org)). حيث أن البيئة التشريعية المنظمة للاقتصاد الوطني لازالت ضعيفة، فعدد كبير من القوانين الأساسية التي يقوم عليها الاقتصاد تمت صياغتها منذ أكثر من 40 عاماً، كما أن القاعدة التنظيمية والقانونية للعلاقات التجارية التي تربط فلسطين بمحيطها الخارجي غير متوفرة، وبالتالي يجب العمل على إعادة تقييم حقيقة هذه العلاقات التي يوجد فيها العديد من الاتفاقيات غير المفعلة (مؤسسة الدراسات الفلسطينية، 2011).

وجاءت آراء الخبراء الفلسطينيين - الذين أجريت معهم المقابلات لتقييم البيئة التشريعية التي تمت فيها عمليات الخصخصة السابقة - لتؤكد على أن البيئة التشريعية اختلفت إلى وجود آليات تضمن محاربة الاحتكار، ووضع ضوابط لمنع فساد عمليات الخصخصة، وتعزيز المنافسة، وبالتالي تحقيق العدالة الاجتماعية ومن ثم حصول المواطن على حقوقه في الموارد الفلسطينية. إضافة إلى ذلك، فقد أكدوا على أن هناك حاجة ماسة لإعادة النظر في القوانين الاقتصادية التي تؤثر في عمليات الخصخصة مثل الضرائب والشركات والتجاري والمصارف والمنافسة... إلخ. وهذا يثبت صحة الفرضية الفرعية الثالثة من الفرضية الأولى: عدم توفر إطار تشريعي ملائم يكفل نجاح عملية للخصخصة.

#### 6-1-4 الإطار المؤسسي للخصخصة

تتحمل وزارة الاقتصاد الوطني المسؤولية الأساسية عن تطوير القطاع الخاص، وإصلاح بيئة أنشطة الأعمال، ومن نطاق اختصاص وزارة الاقتصاد الوطني المساهمة في رفاة الشعب الفلسطيني، من خلال وضع إطار عمل لتنمية الشركات يساند ويسهم في خلق الثروة، وبالتالي تحسين الرفاهية الوطنية، ووضع إطار عمل لتنمية القطاع الخاص، وتوجيه عملية وضع السياسات الاقتصادية والإشراف على التعاون بين الوزارات في مجال التحليل والأبحاث الاقتصادية، وتقديم مجموعة واسعة من الخدمات للشركات، والمساعدة في تعزيز العلاقات التجارية العالمية ([www.mne.gov.ps](http://www.mne.gov.ps)). ويشترك في تنظيم وتطوير وتشجيع العملية

الاستثمارية العديد من المؤسسات والهيئات والاتحادات سواء الحكومية أو الخاصة أو المنظمات غير الحكومية، ولكن في إطار هذه الدراسة سيتم تسليط الضوء على الهيئات التي تسهم في تشجيع الاستثمار في المناطق الفلسطينية ومنها: الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار.

تأسست الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار، في العام 2000، بموجب قانون الاستثمار الفلسطيني، بحيث تكون هيئة غير وزارية ولها مجلس إدارة مكون من ممثلي الوزارات المختصة المعنية بالمشاريع الاستثمارية وممثلة أيضاً من القطاع الخاص برئاسة وزير الاقتصاد الوطني الفلسطيني. وإن الغرض الأساسي للهيئة حسب قانون تنظيم الهيئة هو العناية بشؤون الاستثمار في فلسطين، ومن مهامها (نصر، 2008: 57-58):

- إعداد سياسات الدولة في مجال تنمية وزيادة الاستثمار المحلي والأجنبي ورفعها إلى مجلس الوزراء.
- اقتراح الخطط التنفيذية والقواعد الكفيلة بتهيئة مناخ الاستثمار في فلسطين ورفعها إلى مجلس الوزراء.
- متابعة وتقييم الاستثمار المحلي والأجنبي وإعداد تقرير دوري بذلك.
- إعداد الدراسات عن فرص الاستثمار في فلسطين والترويج لها.

وبالنسبة لأداء المؤسسات العامة التي تعنى بالشأن الاقتصادي، تعاني تلك المؤسسات من عدم كفاءة في الأداء سواءً من حيث مستوى تدخلها في شئون القطاع الخاص، ومستوى سيطرتها على الاقتصاد، وضعف الالتزام بمبادئ السوق الحر، وعدم التكامل بين مؤسسات القطاع العام، وضعف التنسيق فيما بينها (الفران والنمروطي، 2005). كما تعاني الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار من مشاكل داخلية وخارجية، وهي على النحو التالي (نصر، 2008: 63-64):

#### المشاكل الداخلية:

- القصور الواضح في العمل وخصوصاً عدم وجود الكادر البشري المؤهل والمدرب على متطلبات العمل مع الاستثمار والمستثمرين.
- عدم وضوح الهيكلية الوظيفية للعمل مما ينتج عنه تداخل في بعض المهام وقصور في أخرى، الأمر الذي يؤدي إلي إرباكات في العمل.

- وجود دوائر هامة في مجال تشجيع الاستثمار غير مفعلة بالهيئة مثل دائرة ترويج الاستثمار ودائرة العناية بالاستثمار ودائرة البحوث والدراسات التي تقوم بمهام كبيرة في مجال الاستثمار.

### المشاكل الخارجية:

- ضعف الإمكانيات المالية الخاصة بها حيث أن موازنتها من الموازنة العامة تكاد تكون مقتصرة على بعض الأمور التصريفية التشغيلية.
- لا تقوم الهيئة بالدور الرئيس لها وهو اقتراح مشروعات استثمارية والإشراف على السياسة الاستثمارية وتقييمها.
- عدم تعاون الأجهزة الحكومية المتخصصة بالاستثمار مع الهيئة يؤدي إلى ضعف قدرة الهيئة على العمل الجاد في مجال تشجيع الاستثمار.

كما أكدت التقارير الدولية فيما يتعلق بتوفر البنية التنظيمية للسلطة الوطنية الفلسطينية وكفاءتها، بأن الأولوية الواضحة للسلطة الفلسطينية لابد وأن تكون نحو إقامة إطار إداري ومؤسساتي شفاف وفاعل ومؤثر لتطبيق القوانين، ويُمكن القطاع الخاص من الإسهام الإيجابي. ومن شأن ذلك أيضاً الرد على الاعتقاد الشائع بأن المنصب الحكومي يضيء امتيازات تجارية خاصة. ولهذا السبب أيضاً، يترتب على السلطة الفلسطينية أن تعالج الآثار المشوهة للسوق الناجمة عن نشاط الاحتكارات العامة وشبه احتكارات الاستيراد التي شكلتها منذ عام 1994، وينبغي القيام بإصلاح النظام الذي تقوم من خلاله بتقديم وتوزيع الطلبات للحصول على التصاريح الإسرائيلية التي تتيح للفلسطينيين أن يدخلوا إسرائيل لأغراض مختلفة، وإنهاء تدخل كبار المسؤولين في القرارات الاقتصادية، أي جعل العملية أكثر شفافية عمومًا، وأقل عرضه للتحكم والإساءة أوللامتياز الخاص، مما يحفز ثقة ونشاط القطاع الخاص (<http://www.pcpsr.org>).

إضافة إلى ذلك، تعاني المؤسسات الفلسطينية التي تدير مرافق الامتياز من قلة الموارد البشرية المتخصصة في الإشراف والرقابة على حسن تنفيذ اتفاقيات الامتياز، وعدم قيام أغلبية المؤسسات التي تدير مرافق امتياز بتأهيل كوادرها مما يشكل عائقاً أمام رقابة مؤسسات السلطة على حسن تنفيذ بنود الاتفاقيات من قبل الشركات وبالتالي ضعف الرقابة في بعض المواقع، كما يشكل عائقاً أمام دخول السلطة كمساهم في هذه الاتفاقيات (أمان، 2013).

كما أضاف الخبراء الذين أجريت معهم المقابلات بأن البيئة التنظيمية التي تم خلالها عمليات الخصخصة السابقة افتقرت إلى وجود آليات تضمن تحقيق الحوكمة بين أطراف عملية الخصخصة، وتعظيم الاستفادة من عمليات الخصخصة، وتعزيز الإفصاح وتوفير كافة المعلومات والبيانات الخاصة بعمليات الخصخصة، والمفاضلة واختيار أفضل طرق وأساليب الخصخصة التي تتلاءم مع الواقع الفلسطيني، ومتابعة إدارة وتنظيم القطاعات التي خضعت للخصخصة. عدم توفر إطار تشريعي ملائم يكفل نجاح عملية للخصخصة. وهذا يثبت صحة الفرضية الفرعية الرابعة من الفرضية الأولى: عدم توفر إطار مؤسساتي ملائم يكفل نجاح عملية للخصخصة.

ما سبق، يُثبت صحة الفرضية الرئيسية الأولى للدراسة والفرضيات الفرعية منها التي تتمثل في: عدم توفر أطر سياسية واقتصادية وتشريعية ومؤسساتية للخصخصة بحيث تحقق توافر متطلبات جدوى الخصخصة.

و أظهرت نتائج المقابلات مع الخبراء فيما يتعلق بالاطار التنظيمي تأييد بنسبة 93% على ضرورة إنشاء وحدة تنظيمية تكون مسؤولة عن تهيئة بيئة الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بحيث تكون بيئة جاذبة للاستثمار، وتشرف على تنفيذ مشاريع الشراكة بما يكفل تنفيذها وفق أسس علمية وتحقق المصلحة الوطنية وتسهم في تحقيق التنمية المستدامة. وجاء هذا التوجه متوافقاً مع دراسة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة التي أجريت مؤخراً في ابريل 2013، بعنوان " عقود الامتياز: ضمانات التنافس ومنع الاحتكار"، حيث أوصت بضرورة قيام مجلس الوزراء باستحداث جسم تنفيذي مكون من فريق مهني يقوم بمتابعة كافة جوانب الامتياز قبل وبعد منحه، وأن يعمل على توحيد بشكل وإدارة الامتيازات في القطاعات المختلفة من أجل تقديم خدمات بصورة عادلة وبدون تمييز لكل المواطنين.

وبذلك، ومن خلال استعراض البيئة السياسية والتشريعية والاقتصادية والمؤسساتية التي تمت في إطارها عملية الخصخصة السابقة وأبرزها قطاعات الاتصالات والكهرباء وسوق فلسطين للأوراق المالية، تبين أن هناك قصور في توفر العوامل الأساسية التي يجب أن تتوفر في تلك البيئة وفق ما تم مناقشته في الفصل الثالث من هذه الدراسة، وأيضاً بحسب ما جاء في آراء الخبراء الفلسطينيين.

وجدير بالإشارة إلى أن 85% من آراء الخبراء عزا القصور في توفر البيئة الملائمة في تنفيذ عملية الخصخصة إلى أن السلطة الوطنية الفلسطينية كانت حديثة النشأة والوضع السياسي هو المهيمن على الشأن الاقتصادي، وقد جري خصخصة بعض القطاعات تحت ضغوط مفهوم السيادة من ناحية وقلة الخبرة وقلة المعرفة وعدم نضوج العلاقة بين القطاعين العام والخاص من ناحية أخرى، بينما عزا 15% من آراء الخبراء أن ذلك حدث بسبب ضغوط أصحاب رؤوس الأموال والفساد. وهذا يتفق مع آلت إليه نتائج الدراسة السابقة (المياحي، 2007).

وفي هذا الإطار، أكد (مكحول، 2007) أن السلطة الوطنية الفلسطينية تتحمل مسؤولية كبيرة في مجال العمل على توفير بيئة استثمارية مشجعة للمستثمرين. إذ لا بد من وضوح أكثر في الرؤية الاقتصادية لدى السلطة الوطنية الفلسطينية، وتفعيل مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية وتحسين خدماتها، واستكمال سن وإقرار العديد من القوانين الاقتصادية ووضع اللوائح لتنفيذها بما يضمن الوضوح والشفافية، وتعزيز استقلالية القضاء، وشفافية الإجراءات، وتعزيز سيادة القانون.

وفي ظل تلك البيئة التي تمت فيها عمليات الخصخصة، يأتي التساؤل التالي: ما هو انعكاس تلك البيئة على جدوى تجربة الخصخصة في فلسطين؟. وللإجابة على هذا التساؤل يستعرض القسم التالي تقييم القطاعات التي خضعت للخصخصة وبشكل أساسي قطاعي الاتصالات والكهرباء وسوق فلسطين للأوراق المالية بالاسترشاد بما جاء في استطلاعات الرأي وتصريحات المسؤولين بالسلطة الوطنية الفلسطينية، والتقارير المحلية والدولية، والتقارير الإحصائية، والدراسات والأبحاث، والخطط الوطنية.

## 2-6 قراءة تقييميه في تجربة الخصخصة في فلسطين

### أولاً: قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية

صرح وزير الاتصالات وتكنولوجيا الأسبق، الدكتور مشهور أبو دقه، في حديثه لوكالة معاً الإخبارية بتاريخ 2011/08/04م، أن توقيع ترخيص شركة الاتصالات في العام 1996، هو خطأ جسيم، وخطأ مجحف بحق الشعب الفلسطيني، وظروف توقيع الرخصة لم تكن واضحة حينها وما زالت غامضة. كما يوجد عدم رضا عن أسعار الاتصالات الثابتة والنقال والانترنت.



وأن هناك مشكلة كبيرة مع رخصة شركة الاتصالات الفلسطينية، حيث أن الشركة عملت عشر سنوات احتكار منذ العام 1996، وكان عليها الاستثمار، ثم عشر سنوات أخرى من العمل، ولكن لم يحدث استثمار في قطاع الاتصالات. فالشركة مهتمة فقط بجني الأرباح وليس الاستثمار، وأنه إذا استمر عمل شركة الاتصالات الفلسطينية بهذا الوضع وهو الاهتمام فقط بجني الأرباح بشكل كبير دون الاستثمار في البنية التحتية للاتصالات في الأراضي الفلسطينية، حينئذ سيكون للوزارة الحق بتجديد أو رفض تجديد رخصة شركة الاتصالات لان المستثمرين سيصبحون عام 2016 م خاوي الأيدي، والعمل الذي جرى عام 1996م بإعطاء الرخصة بدون غطاء قانوني وبدون منافسة غير قابل للاستمرار، ولن يكون مقبولاً عام 2015م الذي سيتم فيه التفاوض على تجديد الرخصة (<http://www.maannews.net>).

إضافة إلى ذلك، يوجد عدة إشكاليات في اتفاقية الامتياز الممنوحة لشركة الاتصالات، منها: وجود شركتين إحداهما لإدارة الاتصالات السلكية (شركة الاتصالات الفلسطينية)، والأخرى لإدارة الاتصالات اللاسلكية (شركة جوال)، ومع ذلك لا يوجد إلا اتفاقية امتياز واحدة موقعة بين شركة الاتصالات الفلسطينية والسلطة الوطنية الفلسطينية. وعليه فإنه ليس واضحاً ما هي الأداة القانونية التي تتيح لشركة الاتصالات إنشاء شركة مستقلة للاتصالات اللاسلكية، وليس هناك ما يثبت أن هذا الأمر تم بموافقة جهة معينة في السلطة الوطنية الفلسطينية. وأيضاً عدم وضوح الآلية التي تم بها اختيار كل من شركتي الاتصالات لإدارة قطاع الاتصالات، فليس واضحاً أن السلطة الوطنية الفلسطينية اتبعت أسساً سليمة تضمن المنافسة لكافة المواطنين. وليس واضحاً ما هي الأداة القانونية التي وقعت بها اتفاقية الامتياز، فيما إذا كان قد تم بقرار من مجلس الوزراء، أم أنه أصبح نافذاً بمجرد مصادقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية عليه، وليس من المعلوم ما هي الظروف التي استدعت توقيع الاتفاقية من قبل وزير المالية عوضاً عن وزير الاتصالات. كما عُرضت الاتفاقية على المجلس التشريعي في فترة متأخرة بغرض الاطلاع عليها وإبداء الملاحظات فقط، وليس للموافقة أو المصادقة عليها. وعلاوة على ذلك ضعف الرقابة الحكومية على الجهة حاملة الامتياز، وما نجم عن ذلك من ارتفاع أسعار المكالمات الهاتفية السلكية واللاسلكية (الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2004).

ويتفق هذا مع (صبري، 2003) حيث أشار بأن شركة الاتصالات الفلسطينية تمتعت بامتياز لمدة عشر سنوات، وفي مقابل ذلك تحصل السلطة الفلسطينية على إيرادات سنوية تقدر بنحو 7% من إيرادات الشركة. ويؤخذ على هذه السياسة عدم صدورها من مجلس الوزراء، ولم تعرض

الخصخصة على المجلس التشريعي، كما لم يتم طرحها ضمن عطاءات محلية أو خارجية، بالإضافة إلى وجود مشكلة في تحديد أسعار الخدمات.

وبالنسبة إلى مستوى جودة الخدمة، فقد أظهرت نتائج دراسة ( العالول، 2011) التي هدفت إلى قياس جودة الخدمات التي تقدمها شركة جوال من وجهة نظر الزبائن في محافظات قطاع غزة، أن:

- إن تقييم زبائن شركة جوال لمستوى جودة الخدمات المقدمة فعلياً كان ايجابياً ولكن لا يرتقى إلى مستوى توقعات الزبائن.
- إن تقييم زبائن شركة جوال لمستوى جودة الشبكة كان متدنياً ولا يرتقى إلى مستوى توقعات الزبائن.
- المواد المتعلقة بخدمات جوال، أي المطبوعات الخاصة بالشركة وفواتير الجوال، ومرفقاتها، والمواقع الإلكترونية الخاصة بالشركة... الخ ليست ذات مظهر جذاب بالدرجة المتوقعة.

وتلك النتائج توافقت مع دراسة (أبو رحمة، 2010) التي أظهرت أنه يوجد ضعف في تغطية محطة الإرسال للشبكة التابعة لشركة جوال في قطاع غزة في العام 2010. أي أنه لم يحدث تحسن في تغطية محطة الإرسال للشبكة.

وهذا ما أكدته (وزارة التخطيط، 2008: 107) أن قطاع الاتصالات لا يزال بحاجة إلى قدر أفضل من التنظيم، وأيضاً تعتبر أسعار خدمات الاتصالات، عاليةً بالمقارنة مع المعايير الإقليمية، وإن القضاء على الاحتكار القائم في هذا القطاع ورعاية التنافس فيه سيعمل على إتاحة الخيارات والخدمات الأفضل وانخفاض الأسعار بالنسبة للمستهلكين . ومن جانب آخر، ساهم غياب الاستثمارات التمويلية ورأس المال التطويري في منع المهتمين من تأسيس أو تطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة في هذا القطاع.

وهذا بدوره أثر على تحقيق مؤشرات عالمية في النفاذ لخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، حيث أنه وعلى الرغم من تطور مؤشرات النفاذ لخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بشكل ملحوظ في النصف الثاني من تسعينيات القرن الماضي، إلا أن هذه النسب متدنية جداً بالمقارنة مع عدد من الدول العربية في ظل تواضع قيم مؤشرات الهاتف الثابت، والهاتف النقال، والحاسوب، والإنترنت. وبالتالي، تُصنف الأراضي الفلسطينية ضمن مجموعة الدول المتأخرة من حيث مستوى انتشار تكنولوجيا المعلومات. وبناءً عليه فقد أوصى الدكتور

باسم مكحول بضرورة تعزيز مبدأ تكافؤ الفرص بين مزودي الخدمات، وتشجيع الجهود الرسمية الهادفة إلى تحرير قطاع الاتصالات الثابتة والخلوية والأنشطة المرتبطة بهما. الأمر الذي سيسهم في تطور مؤشرات النفاذ والاستخدام لدى الفلسطينيين للخدمات المرتبطة بقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2010).

وهذا أيضاً ما خلص إليه مسبقاً تقرير الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني الذي بحث في مدى تحقيق تقدم في الأهداف الإنمائية للألفية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث بين أن الزيادة في المؤشرات - عدد خطوط الهاتف الثابت لكل 100 نسمة، وعدد خطوط الهاتف الجوال لكل 100 نسمة، وعدد مستخدمي الانترنت بالنسبة لكل 100 نسمة - تعتبر إنجازاً جيداً، ولكن النسبة تبقى منخفضة. وهذا بدوره أسهم في عجز السلطة الوطنية الفلسطينية عن إحراز تقدماً ملحوظاً في تحقيق الغاية ( 8 و) من الهدف الثامن للأهداف الإنمائية للألفية - والتي تم مناقشتها في الفصل الثاني- والمتمثل في التعاون مع القطاع الخاص لإتاحة فوائد التكنولوجيات الجديدة وخاصة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مما يتطلب بذل مزيد من الجهود لتعميم هذه الخدمة على جميع السكان (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2009).

## ثانياً: قطاع الطاقة/ الكهرباء

منحت السلطة الفلسطينية الشركة الفلسطينية للكهرباء المساهمة العامة والمحدودة حق توليد الكهرباء وتوزيعها. ويؤخذ على ذلك عدم وجود آلية وسياسة محددة لتنظيم عملية منح الامتيازات واستدراج العروض لهذه الغاية، وقد تم منح الامتياز في ظل عدم وجود وزارة محددة لمتابعة ذلك. ولم تعرض على المجلس التشريعي، كما أن هناك شروطاً مجحفة بحق السلطة الفلسطينية تم قبولها مثل إعفاء شركة غزة لتوليد الكهرباء من الضرائب على أرباح الأسهم، وأية إيرادات أخرى تستحق للشركة كما ألقى مقرضي الشركة من جميع الضرائب، وحق استيراد القطع الضرورية بدون قيود أو رسوم استيراد أو جمارك (صبري، 2003).

ويعاني المواطنون من عدم الانتظام في تزويد التيار الكهربائي وانقطاعه لفترات طويلة. ويتسبب تدني مستوى الخدمات وارتفاع نسبة الفاقد في انخفاض معدلات الاستهلاك الفلسطينية إلى ما يقارب نصف معدلات الاستهلاك في الدول المجاورة. وعلاوة على ذلك، يعتبر سعر استهلاك الكهرباء مرتفعاً بالنسبة لإنفاق الأسر الفلسطينية. حيث أن تكلفة الإنتاج لشركة الكهرباء

الفلسطينية مرتفعة نسبياً لأن المحطة تعمل على وقود الديزل بمعدل 0,12 دولار للجالون، بالمقارنة مع معدل أسعار الشركة الإسرائيلية البالغ 0,077 دولار. ومن المرجح أن تستمر التكلفة العالية للإنتاج، ما لم تتحول الشركة إلى استخدام الغاز الطبيعي، إما في أعقاب تطوير إنتاج الغاز في قطاع غزة، وإما مد أنابيب غاز تربط المحطة الفلسطينية لتوليد الكهرباء مع الشبكة المصرية لإمداد. ولا توجد في الأراضي الفلسطينية المحتلة شبكة متكاملة وموحدة لتوزيع التيار الكهربائي، وتتألف شبكة الكهرباء من مجموعة من أنظمة التوزيع المتعددة والمنعزلة عن بعضها البعض، والتي تعتمد اعتماداً كبيراً على إسرائيل. حيث تم إجراء تغييرات مؤسسية مهمة في نظام توزيع الكهرباء منذ العام 2003، حيث تم تحويل إدارة شبكات التوزيع في غزة إلى مرفق إقليمي، هو شركة غزة لتوزيع الكهرباء، والتي تمتلكها بشكل مشترك البلديات (وزارة التخطيط، 2005: 129).

وتبلغ قيمة الطاقة الكهربائية المشتراة بالميجاوات. ساعة في الأراضي الفلسطينية، حسب المنطقة والمصدر في العام 2009، 4,413,280 ميجاوات. ساعة حيث بلغت المشتريات في الضفة الغربية 2,807,601 ميجاوات. ساعة وهذه المشتريات كاملة من إسرائيل والأردن، وبلغت المشتريات في قطاع غزة 1,605,679 ميجاوات ساعة من إسرائيل ومصر والشركة الفلسطينية للكهرباء. كما هو مفصل في الجدول التالي (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011).

الجدول رقم (6-1): كمية الكهرباء المشتراة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية

المصدر بالميجاوات. ساعة					المنطقة
المجموع	الأردن	مصر	شركة الكهرباء الاسرائيلية	الشركة الفلسطينية للكهرباء	
4,413,280	56,415	143,825	3,782,700	430,340	الأراضي الفلسطينية
2,807,601	56,415		2,751,186		الضفة الغربية
1,605,679		143,825	1,031,514	430,340	قطاع غزة

المصدر: الجهاز المركزي الفلسطيني، فلسطين في أرقام 2010، أيار/ مايو 2011

من خلال الجدول السابق، يتضح أن كمية الكهرباء التي توفرها الشركة الفلسطينية للكهرباء لا تتجاوز 10% من حجم الطلب المحلي، وتقريباً 27% فقط من حجم الطلب في قطاع غزة، حيث يحصل قطاع غزة تقريباً 64% من شركة الكهرباء الاسرائيلية، والباقي من مصر.

ويواجه الفلسطينيون في قطاع غزة انقطاعاً منتظماً في الكهرباء في الوقت الذي لازال قطاع الكهرباء عاجزاً عن تلبية الطلب الحالي للكهرباء، ويؤثر انقطاع الكهرباء على الشركات الخاصة والمنازل والخدمات الصحية ومحطات معالجة مياه الصرف الصحي والمدارس. وتعتمد الكثير من هذه المنشآت على المولدات الاحتياطية، وتتوقع شركة توزيع كهرباء غزة أن يرتفع الطلب على الكهرباء ليصل إلى 550 ميجاوات بحلول العام 2020م، وهو ما يعادل ضعف الكمية المتاحة حالياً (United Nation, 2012). وهذا، يفوق الكمية المتاحة حالياً، أي أن مشاريع الكهرباء لم تلبى الطلب المحلي الحالي، وكذلك ستكون عاجزة عن تلبية الطلب المستقبلي.

### ثالثاً: سوق فلسطين للأوراق المالية "بورصة فلسطين"

منحت السلطة الوطنية الفلسطينية امتياز السوق المالي لشركة مساهمة خاصة هادفة إلى الربح وهو أمر غير مستخدم في معظم دول العالم<sup>19</sup>، لأن الأسواق المالية مملوكة للحكومة وتدار بصورة مستقلة، وقد تم تسجيل مخالفات قانونية وإدارية، حيث لم تعرض الشركة على المجلس التشريعي أو على الوزارة المختصة، وقد تم منح الامتياز دون رسوم، وسجلت مخالفات أخرى تمثلت في عدم تحديد حد أقصى على العائد على الاستثمار أو الأرباح الموزعة على المساهمين (صبري، 2003).

إضافة إلى ذلك، فقد أشار الرئيس التنفيذي لسوق الأوراق المالية الفلسطيني الأسبق د. حسن أبو لبدن إلى ضرورة إجراء تغييرات في هيئة سوق رأس المال، تشمل رئيسها ومجلس إدارتها، بسبب الإخفاقات الكبيرة للهيئة في كافة مجالات عملها ومهامها. كما يوجد خلل كبير في عدم إدراج الشركات المساهمة العامة، والهيئة تتحمل مسؤولية ذلك، لأنها لم تقم بأي خطوة عملية في وضع اللوائح الناظمة الخاصة بتراخيص صناديق الاستثمار، وفي تنفيذ قانون إدراج الشركات المساهمة العامة، وأنها ما زالت تعطل القانون رغم أنها الجهة التي يفترض أن تكون حريصة على تنفيذه. وأن هناك خللاً هائلاً في عدم إدراج هذه الشركات، وإن كل شركة مساهمة عامة غير مدرجة في

---

<sup>19</sup> عُقد اجتماع لجنة العمل الإقليمية للحكومة لبورصات الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بمدينة اسطنبول التركية في شهر يونيو 2012، تناول الاجتماع موضوع خصخصة أسواق المال وملكياتها وأثير خلالها نقاش موسع حول مزايا كل نوع من أنواع الملكية ومحاذيره من واقع تجربة الأسواق العربية، وأنه حالياً السوق المالي الفلسطيني هو السوق المالي العربي الوحيد المملوكة بالكامل من القطاع الخاص ([www.p-s-e.com](http://www.p-s-e.com)).

السوق المالي، وهي شركة تعمل في الخفاء. وأن العلاقة بين الهيئة وشركات الوساطة غير سوية، والسوق المالي لا يستطيع منفرداً القيام بكل القضايا المتعلقة بتدفق الاستثمارات وتنشيط الدورة الاقتصادية، وجذب الاستثمار في ظل غياب الشريك الأساسي له الهيئة.

ويعانى سوق فلسطين للأوراق المالية من ظاهرة تركيز السوق، ويقصد بها انحسار معظم أنشطة السوق بعدد محدود جداً من الشركات المدرجة " في الغالب شركتين أو ثلاث" بحيث تستحوذ على نسبة كبيرة من أنشطة التداول والقيمة السوقية للسوق. والتي تؤثر سلباً على سيولة السوق، ويلاحظ من خلال الجدول التالي استحواذ أكبر شركتين مدرجتين في السوق " مصنفة على أساس القيمة السوقية وحجم التداول" على ما نسبته 59% و 45% من القيمة السوقية الإجمالية وقيمة التداول الكلي للسوق على التوالي ( سوق فلسطين للأوراق المالية، 2007).

الجدول رقم (6-2): مساهمة أكبر شركتين في سوق فلسطين للأوراق المالية في حجم النشاط الكلي للسوق 2007

النسبة إلى قيمة التداول الكلي للسوق	النسبة إلى القيمة السوقية الكلية للسوق	
21.86	22.53	شركة فلسطين للتنمية والاستثمار "باديكو"
23.16	37.01	الاتصالات الفلسطينية

المصدر: سوق فلسطين للأوراق المالية، وقائع الملتقى السنوي الثاني لسوق رأس المال الفلسطيني، رام الله، فلسطين، 2007

أسفر إنشاء سوق فلسطين للأوراق المالية ثماني سنوات قبل إنشاء الهيئة، عن ممارسة السوق للدورين الرقابي والتنفيذي وذلك وفقاً للاتفاقية التي وقعت مع وزارة المالية، واختلف الوضع بعد صدور قانون هيئة سوق رأس المال رقم "13" لسنة 2004، وقانون الأوراق المالية رقم "12" لسنة 2004، والتي نصت بصراحة على إنشاء هيئة سوق رأس المال ومنحها الصلاحيات في ممارسة الدور الرقابي والإشرافي على مكونات السوق المالي الفلسطيني، ومن ضمنها سوق فلسطين للأوراق المالية . ويتطلب ذلك إجراء عمليات فصل تامة بين الإجراءات والعمليات الرقابية وبين الإجراءات والعمليات التنفيذية، إلا أن عمليات الفصل لم تكن تتم دائماً بالشكل المطلوب، الأمر الذي أدى وجود تدخلات في هذه الأدوار في بعض المسائل من حين لآخر. إلا أن الوضع السليم يتطلب مراجعة شاملة وإعادة ترتيب العلاقة ما بين سوق فلسطين للأوراق المالية وهيئة سوق رأس المال الفلسطينية، بحيث يناط بالهيئة لوحدها صلاحيات الرقابة

والإشراف بينما يمارس السوق الدور التنفيذي فقط، كتنفيذ عمليات التداول والتسوية ونقل الملكية وغيرها ( سوق فلسطين للأوراق المالية، 2007).

كذلك لا يوجد توجهات إستراتيجية لدى الهيئة فيما يتعلق بقطاع الأوراق المالية أو أي تعزيز لعلاقاتها الخارجية، كما لا يوجد لديها أي تطوير لقدراتها الذاتية وانعدام مبادراتها لتطوير قطاع الأوراق المالية. وأن الهيئة ألزمت الشركات المدرجة بالإفصاح، لكنه هذا الإفصاح ميكانيكي في ظل غياب فحص تلك الإفصاحات وتدقيق جودة بيانات الشركات المُفصحة (جريدة القدس، 2008/11/12).

ما سبق يقودنا إلى أنه قد أصبح واضحاً جلياً أن القطاعات الفلسطينية التي خضعت للخصخصة واجهت مجموعة من الإشكاليات، وعلى رأسها الإشكاليات التشريعية والتنظيمية، أثرت على جدوى عملية الخصخصة من حيث الحصول على رضا المستهلك وتلبية حجم الطلب المحلي. لذلك، فإن طرح التساؤل التالي ضرورة ملحة: إلى أي مدى ساهمت تلك القطاعات في تعزيز عملية التنمية المستدامة في السلطة الوطنية الفلسطينية " الأثر التتموي للخصخصة"؟ وهذا ما سيتم بحثه ومناقشته في القسم التالي.

### 3-6 أثر الخصخصة على التنمية في فلسطين

تتطلب عملية تقييم الخصخصة وآثارها على التنمية، المقارنة بين ما حدث بالفعل وبين أداء معين خلال فترة زمنية محددة، ويمكن استخدام ثلاثة مقاييس وهي أولاً: ما كان متوقعاً أن يحدث في فترة ما بعد الخصخصة، ثانياً ما حدث في فترة سابقة، وثالثاً ما كان ممكناً أن يحدث في حال لم تتم الخصخصة. وهذا يتطلب تحديد بعض مؤشرات الأداء، ومن ثم العمل على تقييمها، ويمكن تجميع تلك المؤشرات ضمن مجموعتين تشتملان على مؤشرات أداء كلية لقياس الآثار على متغيرات النشاط الاقتصادي مثل: زيادة حجم مشاركة القطاع الخاص في الاقتصاد، انخفاض عجز الموازنة العامة، تطور أسواق رأس المال المحلية، تحسن الميزان التجاري، تغيير معدل البطالة، والزيادة في الاستثمارات الأجنبية المباشرة. ومؤشرات جزئية لقياس نتائج المدخلات والمخرجات الخاصة بالمؤسسة المراد خصصتها مثل: المؤشرات على مستوى الشركة، والكفاءة التقنية، الإنتاجية، التكاليف، الربحية، الأسعار الحقيقية، الاستثمارات، العمالة (ديوب، 2006). وفي الحالة الفلسطينية، ومع ندرة وقلة البيانات والإحصائيات المتاحة، ولأن الشركات ذات العلاقة تم إنشاؤها فور الشروع في الخصخصة ولم تدار من قبل القطاع العام قبل الخصخصة. فإنه يصعب مقارنة الأداء قبل وبعد الخصخصة، لذا، فإن عملية تقييم أثر

الخصخصة على التنمية ستقتصر على الجوانب التي مناقشتها في الفصل الثالث، وذلك من خلال متابعة التغيير والتطور الحادث في متغيرات النشاط الاقتصادي وخاصةً: العجز في الموازنة العامة، وعجز الميزان التجاري، والاستثمارات الأجنبية.

### أولاً: عجز الموازنة العامة

واجهت السلطة الوطنية الفلسطينية ومنذ نشأتها عجزاً مستمراً في الموازنة، الأمر الذي أدى إلى محدودية الموارد المالية الذاتية، مما أسفر عنه، اعتماد الموازنة على مصادر التمويل الخارجي الذي يلعب دوراً أساسياً في تقليص عجز الموازنة الجاري الذي وصل قبل الدعم الخارجي إلى حوالي 1371 مليون دولار، ونسبة 22.4 % من الناتج المحلي الإجمالي. وهذا وقد بلغ عجز الموازنة الكلي بدون مساعدات الدول المانحة حوالي 1510 مليون دولار، ومع الدعم الذي وصل خلال العام 2009 استقر هذا العجز عند 155 مليون دولار، أو ما نسبته 2.5 % من الناتج المحلي الإجمالي، تم تغطيته من خلال الاقتراض من المصارف المحلية.

وقد شكل الدعم الخارجي ما يزيد على 45% من مجمل التزاماتها في العام 2009. ومن ناحية أخرى، تراجع هذا الدعم بأكثر من 20% قياساً على ما تم الحصول عليه في العام 2008 الذي تميز بسخاء الدعم الخارجي، وبشكل فاق سقف التوقعات آنذاك. فقد بلغ ما تم الحصول عليه في العام 2009 حوالي 1402 مليون دولار، منها نحو 47 مليون دولار لدعم المشاريع التطويرية والرأسمالية والباقي البالغ نحو 1355 مليون دولار لدعم الموازنة. وقد ساهمت الدول العربية بحوالي 462 مليون دولار، أو ما نسبته 34% من إجمالي المنح المقدمة لدعم الموازنة، وأما المنح والمساعدات الغربية بلغت حوالي 65.9% من إجمالي المبالغ المخصصة لدعم الموازنة، وبقيمة 898 مليون دولار، توزعت بين الآلية الفلسطينية الأوروبية بنحو 48.5%، والولايات المتحدة 30.6%، والبنك الدولي 15.5%، ودول أخرى متفرقة بنحو 5.4% من إجمالي المنح الغربية (سلطة النقد الفلسطينية، 2010).

### ثانياً: العجز في الميزان التجاري

يعانى الاقتصاد الفلسطيني من ضعف القدرة الإنتاجية المحلية فيما يتعلق بتلبية الطلب المحلي من جهة، وارتفاع القوة الشرائية الناتجة عن تحويلات العاملين - سواء في إسرائيل أو في الخارج، ومن جهة أخرى، إضافة إلى زيادة الاعتماد على الواردات للاستهلاك (الخاص والحكومي). وقد شهد



العجز في الميزان التجاري في الضفة الغربية وقطاع غزة تزايد كبير بصورة مستمرة مما شكل عبئاً على اقتصاد صغير ونام، وهذا أدى زيادة فاتورة الواردات بسبب ارتفاع قيمة الواردات من السلع الاستهلاكية وليس السلع الوسيطة والرأسمالية التي تدعم الاستثمار والإنتاج وتنمي الصادرات وتحد من الواردات، مما جعل العجز من أهم الاختلالات والتشوهات التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني، والذي يتم تمويله من مكونات الدخل القومي المتاح وخاصة تعويضات العاملين في إسرائيل والمنح المقدمة للشعب الفلسطيني من المؤسسات الدولية (الزيتونة، 2009). والجدول التالي يعكس إجمالي قيمة الصادرات والواردات وصافي الميزان التجاري خلال الفترة من 1995-2008.

الجدول رقم (6-3): صافي الميزان التجاري بالمليون دولار خلال الفترة من 1995-2008

العجز في الميزان التجاري	الواردات	الصادرات	العام
-1,264	1,658	394	1995
-1,677	2,016	339	1996
-1,856	2,239	382	1997
-1,980	2,375	395	1998
-2,635	3,007	372	1999
-2,652	3,397.30	745.4	2000
-2,433	2,878.60	445.8	2001
-2,439	2,846.40	407.8	2002
-2,649	3,107.10	458.5	2003
-2,425	2,909.20	483.8	2004
-2,204	2,801.40	597.7	2005
-2,282	2,910.80	629	2006
-2,168	2,769.20	600.8	2007
-2,284	2,710.40	426	2008

أعد الجدول بالاستناد إلى الإحصائيات الواردة في: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تقرير التجارة الخارجية، 2009.

وسجل العجز في الميزان التجاري، في العام 2009 ارتفاعاً بسيطاً طرأ على العجز في الميزان التجاري في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية الفلسطينية، لتصل نسبته من إجمالي الناتج المحلي إلى حوالي 54.8% في العام 2009، مقارنة مع 54.6% عام 2008، فقد أشارت

البيانات إلى تراجع إجمالي الصادرات الفلسطينية من سلع وخدمات بحوالي 13 % مقارنة مع عام 2008 ، لتبلغ حوالي 766 مليون دولار في العام 2009 ، مقابل انخفاض ولكن بدرجة أقل في إجمالي الواردات نسبته 2.2% ، لتبلغ حوالي 4121 مليون دولار، وبالتالي تراجع نسبة الصادرات إلى الناتج المحلي الإجمالي لتبلغ حوالي 12.5 % ، مقابل تراجع مساهمة الواردات إلى حوالي 67.4 % من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2009.

ويتم تمويل العجز في الميزان التجاري من خلال التحويلات الجارية "المنح والمساعدات" للقطاعين العام والخاص، وصافي الدخل "تعويضات العاملين وعوائد الاستثمار" المحول من الخارج، في حين يتم تمويل العجز في الحساب الجاري من خلال الحساب الرأسمالي والمالي. ففي العام 2008 ارتبط فائض ميزان المدفوعات بشكل رئيس بزيادة صافي التحويلات الجارية بحوالي 51.4%، كما ارتبط أيضاً عجز ميزان المدفوعات لعام 2009 بتراجع التحويلات الجارية، بشكل أساسي، وبحوالي 25.8% عن العام السابق لتبلغ حوالي 2.4 مليار دولار. وساهمت هذه التحويلات بتغطية ما نسبته 70.2% من العجز في الميزان التجاري خلال 2009 مقارنة مع حوالي 96.6% في العام السابق. ويعزى السبب في هذا التراجع إلى انخفاض حجم المساعدات الرسمية المقدمة للحكومة بحوالي 31% لتبلغ حوالي 1.4 مليار دولار، والتي شكلت حوالي 55.6% من إجمالي التدفقات إلى الأراضي الفلسطينية، مقابل 44.4% حصة تدفقات القطاع الخاص (سلطة النقد الفلسطينية، 2010).

ويرى (الجعفري، 2007) أنه لا يمكن زيادة إجمالي الناتج المحلي وتقليل الاعتماد على القطاع العام في توظيف الفائض في العرض من القوى العاملة إلا بزيادة الاستثمار الخاص، ويمكن النظر إلى زيادة الاستثمارات من زاوية أخرى وهي كيفية الحد من تقليل العجز في الموازنة والعجز في الميزان التجاري.

### ثالثاً: تدفق الاستثمارات الأجنبية داخل مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية

لم تحظى مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية بتدفقات عالية من الاستثمارات الأجنبية، فقد بينت الإحصاءات والأرقام الاستثمارات الأجنبية الصادرة عن جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني، أن الاستثمارات الفلسطينية في الخارج أكبر من الاستثمارات الأجنبية في فلسطين، وتتضاعف في القطاع المصرفي فقد ارتفع حجم الاستثمارات الأجنبية في فلسطين بنسبة 18.6% في العام 2009 عن العام 2008 ، حيث بلغ إجمالي الاستثمارات الأجنبية 1.6 مليار دولار، معظمها في

الاستثمار المباشر ( 1.2 مليار دولار) وتبلغ حصة الاستثمار الأجنبي حوالي % 7.3 من إجمالي رأس المال المدفوع في الاستثمار في فلسطين، واحتلت الوساطة المالية على الحصة الأكبر بين نسب توزيع الاستثمارات الأجنبية في المؤسسات الاقتصادية، بنسبة 63 %، تلاها النقل والمواصلات بنسبة 21% ، وقطاع الخدمات بنسبة 8.5%. كما يوجد تسرب رؤوس أموال محلية إلى الأسواق المالية الإقليمية ([www.pcbs.gov.ps](http://www.pcbs.gov.ps)).

وهذا سيؤدي إلى أن الاستثمارات الأجنبية سيكون لها دور محدود في إدارة عجلة التنمية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وأيضاً قصور الاستثمارات الأجنبية كمصدر تمويل للتنمية كبديل عن المنح والمساعدات والديون العامة، وعدم قدرة الاقتصاد الفلسطيني على جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة.

نلخص مما سبق، أن سياسات السلطة الوطنية الفلسطينية في خصخصة العديد من القطاعات الاقتصادية، لم تسفر عن حدوث تحسن ملحوظ في تطور أداء المؤشرات الاقتصادية المستهدفة لعملية الخصخصة كما هو الحال في العديد من تجارب الدول الناجحة في تطبيق الخصخصة، فقد تفاقم كل من العجز في الموازنة العامة، والدين العام، والعجز في الميزان التجاري. أي أن عمليات الخصخصة لم يكن لها دور فعال وكفاء في قيادة الاقتصاد الفلسطيني ومن ثم تحقيق التنمية، وأيضاً أكدت آراء الخبراء بأن عمليات الخصخصة السابقة لم تساهم في حفظ حقوق الأجيال القادمة في مقدرات الشعب الفلسطيني بما ينسجم مع متطلبات التنمية المستدامة، وأيضاً الحفاظ على حقوق الفئات المهمشة. وتتوافق هذه النتائج مع دراسة (أحمد، 2006) و دراسة (عبدالله، 2005)، و دراسة (محمد، 207)، و دراسة (ادريس، 2004) و دراسة (عويضة، 2003)، وتعارضت مع كل من دراسة (Klingel، 2007)، ودراسة (Raiqulf، 2007).

ومما يجب ذكره، أن كلاً من قطاعي الاتصالات والطاقة وبورصة فلسطين كان لهم أثر واضح في تطوير قدرات الاقتصاد الفلسطيني وتنويع قاعدة الأنشطة الاقتصادية، وقد بدا ذلك واضحاً في تطور مساهمة قطاع الخدمات والوساطة المالية في الاقتصاد الفلسطيني. إلا أن السياسات والاستراتيجيات التطويرية لتلك القطاعات لم ترتق إلى تعزيز أداء الاقتصاد الفلسطيني بتحسين المؤشرات الاقتصادية ومعالجة الاختلالات والتشوهات التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني. وفي الوقت ذاته، عدم المقدرة على تحقيق المستهدف من الأهداف الإنمائية للألفية. ولعل السبب الأبرز هنا هو ضعف الاستثمارات التطويرية لشركات تلك القطاعات داخل المناطق الفلسطينية، وقصور دور السلطة الوطنية الفلسطينية في فرض اشتراطات على تلك الشركات في الاستثمار

داخل المناطق الفلسطينية، وإيجاد قنوات يتم من خلالها التعامل مع المعوقات الخارجية والداخلية التي تواجه عملية التنمية وتمويلها في فلسطين - والتي تم الإشارة إليها في الفصل الثاني من هذه الدراسة - والتي نشأت ومازالت منذ تسلم السلطة الوطنية الفلسطينية مقاليد الحكم.

إضافة إلى ذلك، يمكن القول، بأن عدم توجيه عوائد الخصخصة نحو المشاريع الإنتاجية وبالتالي تعظيم الاستفادة منها واستدامة العائد، أثر بشكل سلبي على تعظيم الانعكاسات الإيجابية للخصخصة على الاقتصاد الفلسطيني.

وأيضاً مما كان له الأثر الواضح في أداء عملية الخصخصة وجدوها، فقد أفاد الخبراء الذين أجريت معهم المقابلات بأن عدم وجود برنامج للخصخصة أدى إلى عدم توافر العناصر التالية: أهداف محددة للخصخصة، ومحددات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومعايير اختيار المشاريع المزمع خصصتها، أولويات المشاريع/ القطاعات المقترحة للخصخصة، وتعظيم الاستفادة من عمليات الخصخصة، ومجالات استخدام عوائد الخصخصة، وتمويل الخصخصة. وبالتالي على جدوى عملية الخصخصة. وهنا تثبت صحة الفرضية الثانية للدراسة والتي تتمثل في: ضعف جهود السلطة الوطنية الفلسطينية في تخطيط ومأسسة عملية الخصخصة في السلطة الوطنية الفلسطينية أثر سلباً على جدوى الخصخصة ومساهمتها في تعزيز التنمية المستدامة.

وفي نفس السياق، فقد أكد الخبراء أنه في حال لم يتم اتخاذ إجراءات لإزالة جوانب القصور في بيئة الخصخصة، فإن هذا سيكون له نفس التأثير في حالات الخصخصة المستقبلية وخاصة المشاريع السيادية.

وفي سياق ممتد، فقد أسفرت نتائج المقابلات عن عدة اعتبارات لا بد من مراعاتها في عمليات الخصخصة المستقبلية وعناصر لا بد من توافرها على النحو التالي:

— يجب إجراء حملات تثقيفية للرأي العام عن الخصخصة عبر قنوات مختلفة، وأن هناك ضرورة قصوى لتهيئة الرأي العام لأي عمليات خصخصة مستقبلية عبر آليات مختلفة: استطلاعات رأي، حوارات مجتمعية، مؤسسات المجتمع المدني، نقابات العمال، وأن يتم هذا تحت مظلة المجلس التشريعي الذي يمثل فئات المجتمع.

- لا بد من تحقيق المشاركة المجتمعية فى جني ثمار الخصخصة، ولا بد من إيجاد وسائل لتحقيق المشاركة على سبيل المثال: الاكتتاب العام، ولكن هذا يتحدد وفقاً لطبيعة المشروع وأسلوب الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- لا بد من ضمان عدم التدخل الأجنبي وتحقيق السيادة والأمن القومي عند خصخصة المشاريع الإستراتيجية بمشاركة القطاع الخاص الأجنبي.
- دعم القطاع الخاص ليكون قادراً على المنافسة أمام القطاع الخاص الأجنبي فى تنفيذ المشاريع السيادية، ولا بد من تنبئ إجراءات وسياسات تكفل تعزيز وتنمية قدرات القطاع الخاص المحلي فى المراحل المختلفة لمشاريع الشراكة.
- أن الخصخصة تعمل على تعزيز الموارد المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية، ولا بد من اتخاذ التدابير اللازمة التي تحقق هذا الهدف.
- ضرورة سن تشريع ينظم عمليات الخصخصة بشكل عام، و سن تشريع خاص لكل مشروع مقترح للخصخصة بما يتوافق مع طبيعة المشروع.
- توجيه عوائد الخصخصة نحو المشاريع الإنتاجية التي تعمل على خلق فرص عمل وتوسيع القاعدة الإنتاجية فى الاقتصاد الفلسطيني بما يسهم فى جني ثمار الخصخصة، وكذلك توجيه تلك العوائد نحو مشاريع البنى التحتية التي تحجم عن تمويلها الدول المانحة. والتأكيد على عدم صرف تلك العوائد فى تمويل عجز الموازنة أو تغطية الديون.
- وضع برامج تدريبية لرفع مستوى كفاءة كوادر السلطة الوطنية الفلسطينية فى المراحل المختلفة لمشاريع الشراكة وخاصة مرحلة التفاوض ومتابعة تنفيذ عقود الشراكة.
- وضع ضوابط لاستثمارات القطاع الخاص فى عمليات الخصخصة والتي تكفل تدفق النقد الأجنبي إلى داخل مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية وأيضاً تعزيز التنمية المستدامة وخاصة حماية البيئة.
- تحديد المبادئ والضوابط التي يجب أن تتبناها السلطة الوطنية الفلسطينية فى عمليات خصخصة المشاريع السيادية بما يسهم فى تحقيق التنمية المستدامة.

## 4-6 مشاريع النقل السيادية الفلسطينية في إطار الشراكة

في ضوء ما تم الإشارة إليه أعلاه فيما يتعلق بقطاع النقل والمواصلات والشراكة بين القطاعين في البنية الأساسية، وما تمخض من نتائج الدراسات والأبحاث التي تم إعدادها في إطار وزارة النقل والمواصلات والمراكز البحثية والمؤسسات الدولية وخاصة دراسة (زيدان، 2010)، والنتائج الأولية للدراسة الشراكة الأورومتوسطية، ومؤتمر النقل والمواصلات الأول في فلسطين، والذي انعقد بتاريخ 13-14 / 2 / 2013. فإن قطاع النقل والمواصلات بحاجة إلى هيكلة وتطوير بما يتلاءم مع متطلبات الشراكة، ومن أهم العقبات ما يلي:

- غياب الإطار القانوني الذي ينظم قطاعات المشاريع الإستراتيجية في قطاع النقل والمواصلات وخاصة الموانئ والطيران والسكك الحديدية، والذي بموجبه يسهم في يحدد العلاقات والمسؤوليات والسلطات، الأمر الذي يؤدي إلى عدم وضوح الرؤية وبالتالي صعوبة تحديد أنماط الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتوزيع الأدوار والمخاطر.
- عدم توفر التمويل اللازم لتنمية وتطوير قطاع النقل والمواصلات.
- تداخل الصلاحيات بين وزارة النقل والمواصلات، ووزارة الأشغال العامة فيما يتعلق بتخطيط شبكات النقل والطرق.
- الهيكل التنظيمي الحالي بحاجة إلى تطوير بما يتوافق مع تطورات قطاع النقل والمواصلات.
- عدم وجود لوائح وإجراءات ومهام واضحة داخل الوزارة، وكذلك ضعف النظام المالي الحالي.
- عدم وجود خطة شاملة لتطوير الأنظمة المعلوماتية للوزارة.
- عدم وجود إستراتيجية واضحة ومكتوبة لإدارة الموارد البشرية، مما ينعكس بشكل سلبي على الاستغلال الأمثل لقدرات ومهارات العاملين بوزارة النقل والمواصلات.
- عدم قيام الوزارة بتخطيط الموارد البشرية، وعدم كفاءة سياسات الاختيار والتعيين، وعدم تسكين الموظفين على الهيكل التنظيمي للوزارة وفق الوظيفة المناسبة لمؤهلاتهم ومهاراتهم وخبراتهم، وعدم كفاءة وفعالية نظام التقييم المعمول به في السلطة الوطنية الفلسطينية.

- لا يتوفر لدى الوزارة نظام متكامل لإدارة الأداء، ولا تقوم الوزارة بتطبيق الخطة الإستراتيجية للوزارة بشكل منهجي، ولا تتدفق المعلومات بين المستويات الإدارية المختلفة، مما أسهم في ضعف الإبداع المؤسسي لدى وزارة النقل والمواصلات.
- عدم قيام الإدارة العليا بوزارة النقل والمواصلات بإعادة هندسة الإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية وتطويرها جذرياً من حيث الهيكل التنظيمي والمهام والمسؤوليات، أدى إلى ترسيخ النظام التقليدي في التعامل مع الموارد البشرية، وعدم الالتفات إلى الدور الهام والاستراتيجي للعناصر البشرية في الوزارة.
- تعاقب الحكومات الفلسطينية في فترات زمنية قصيرة أدى إلى عدم وجود سياسات واستراتيجيات فعالة للموارد البشرية.
- ضعف مستوى أداء السلطة الوطنية الفلسطينية في تنفيذ برنامج الإصلاح الإداري ساهم في عدم تعزيز الشفافية والمحاسبة والمساءلة.

وهذا، يُظهر بوضوح المعوقات التي تواجه قطاع النقل والمواصلات، والتي تتطلب إعادة هيكلة هذا القطاع قبل الخوض في عمليات الشراكة مع القطاع الخاص، وذلك حتى يتم تحقيق الأهداف المنشودة.. وقد أكد الخبراء على ضرورة تهيئة وزارات ومؤسسات السلطة المسؤولة عن إدارة المشاريع السيادية إدارياً ومالياً وتنظيمياً بما يتوافق مع متطلبات الشراكة مع القطاع الخاص وتحقيق جدوى الشراكة.

في ضوء ما سبق، بدأ جلياً المعوقات التي تحول دون توفر بيئة ملائمة لعملية الخصخصة في المناطق الفلسطينية بشكل عام والتي تؤثر على تنفيذ مشاريع الخصخصة وفق أطر تضمن الكفاءة والفعالية والشفافية. وكذلك عدم ملائمة البيئة الداخلية لقطاع النقل والمواصلات. وهذا الأمر يستدعي اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لإعادة تهيئة تلك البيئة والعمل على إصلاحها وتطويرها، عليه يقدم الفصل التالي مجموعة من التوصيات والاقتراحات التي قد تسهم في علاج هذه المشكلة.

## الفصل السابع

### النتائج والتوصيات نحو بيئة أكثر ملاءمة للمشاركة بين القطاعين العام والخاص

يقدم الفصل الحالي نتائج الدراسة وتوصياتها والتي جاءت انعكاساً لما تم طرحه من التجربة الدولية في عملية الخصخصة وتقييم التجربة الفلسطينية. بالإضافة إلى تلك التوصيات والتي تهدف الى تطوير وتحسين بيئة الخصخصة في المناطق الفلسطينية، فقد تضمن الإطار النظري متطلبات تحقيق جدوى عملية الخصخصة والضوابط الشرعية لعملية الخصخصة والتي تكفل تنفيذ عملية الخصخصة بكفاءة وفعالية وتحقيق أهدافها.

#### 7-1 نتائج الدراسة

- عدم وجود آلية وسياسة محددة لتنظيم عملية منح الامتيازات واستدراج العروض لهذه الغاية، وغلب عليها الطابع الاحتكاري، وأن قطاع الاتصالات لا يزال بحاجة إلى قدر أفضل من التنظيم، و أسعار خدمات الاتصالات عاليةً بالمقارنة مع المعايير الإقليمية، وتُصنّف الأراضي الفلسطينية ضمن مجموعة الدول المتأخرة من حيث مستوى انتشار تكنولوجيا المعلومات، حيث لم تحرز تقدماً ملحوظاً في تحقيق الغاية ( 8 و) من الهدف الثامن للأهداف الإنمائية للألفية والمتمثل في التعاون مع القطاع الخاص لإتاحة فوائد التكنولوجيات الجديدة وخاصة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

- مازال يعاني المواطنون من عدم انتظام في تزويد التيار الكهربائي وانقطاعه لفترات طويلة في قطاع غزة. ويتسبب تدني مستوى الخدمات وارتفاع نسبة الفاقد في انخفاض معدلات الاستهلاك الفلسطينية إلى ما يقارب نصف معدلات الاستهلاك في الدول المجاورة، ولا تتجاوز كميات الكهرباء التي يتم توفيرها محلياً ما نسبة 10% من الطلب المحلي، و30% من الطلب المحلي في قطاع غزة.



- منحت السلطة الوطنية الفلسطينية امتياز السوق المالي لشركة مساهمة خاصة هادفة إلى الربح وهو أمر غير مستخدم في معظم دول العالم. واحتل الاستثمار الأجنبي حصة الأسد في كل من الاتصالات والبورصة.
- يوجد قصور في توفر البيئة الملائمة في تنفيذ عملية الخصخصة، وقد عزی 85% من آراء الخبراء القصور إلى أن السلطة الوطنية الفلسطينية كانت حديثة النشأة والوضع السياسي هو المهيمن على الشأن الاقتصادي، حيث جري خصخصة بعض القطاعات تحت ضغوط مفهوم السيادة من ناحية وقلة الخبرة وقلة المعرفة وعدم نضوج العلاقة بين القطاعين العام والخاص من ناحية أخرى، بينما عزی 15% من آراء الخبراء أن ذلك حدث بسبب ضغوط أصحاب رؤوس الأموال والفساد.
- قصور البيئة السياسية التي تدعم وجود آليات تعمل على تعزيز الرقابة والشفافية والمساءلة من قبل المجلس التشريعي، وتعزيز دور الحكومة في تنظيم وإدارة القطاعات الاقتصادية وخاصة تلك التي خضعت للخصخصة، وفعالية دور ديوان الرقابة الإدارية والمالية في الكشف عن حالات الفساد في عمليات الخصخصة، وتفعيل دور المؤسسات الإعلامية والمجتمع المدني في المكاشفة قبل وأثناء وبعد عمليات الخصخصة، وهذا أثر بدوره على درجة رضا المستهلك في الحصول على خدمة جيدة وبأسعار معقولة، وفي الوقت نفسه، ضعف المشاركة المجتمعية في جني ثمار الخصخصة.
- عدم ملائمة البيئة الاقتصادية، لوجود إلى تطويرها من خلال العمل على إيجاد وتطوير سياسات اقتصادية تحدد أدوار وأنماط الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ووجود سوق كفاء، وقطاع مصرفي فعال، ووجود قواعد تنافسية وشفافية أمام دخول قطاع الأعمال الخاص في عمليات الخصخصة، ولم يكن هناك تقييماً عادلاً للأصول العامة والحصول على أفضل الأسعار للعقد ووضع ضوابط لسعر الخدمة، وبالتالي لم تتحقق الاستفادة العظمى من عوائد الخصخصة.
- عجز سيادة البيئة التشريعية عن تجسيد ممارسات تعمل على محاربة الاحتكار، ووضع ضوابط لمنع فساد عمليات الخصخصة، وتعزيز المنافسة، وبالتالي تحقيق العدالة الاجتماعية ومن ثم حصول المواطن على حقوقه في الموارد الفلسطينية. كما أن هناك حاجة ماسة لإعادة النظر في القوانين الاقتصادية التي تؤثر في عمليات الخصخصة مثل الضرائب والشركات والتجاري والمصارف والمنافسة...إلخ.

- افتقرت البيئة التنظيمية التي تمت خلالها عمليات الخصخصة إلى حد ما إلى وجود آليات تضمن تحقيق الحوكمة بين أطراف عملية الخصخصة، وتعظيم الاستفادة من عمليات الخصخصة، وتعزيز الإفصاح وتوفير كافة المعلومات والبيانات الخاصة بعمليات الخصخصة، والمفاضلة واختيار أفضل طرق وأساليب الخصخصة التي تتلاءم مع الواقع الفلسطيني، ومتابعة إدارة وتنظيم القطاعات التي خضعت للخصخصة.
- عدم وجود برنامج للخصخصة أدى إلى عدم توافر العناصر التالية: أهداف محددة للخصخصة، ومحددات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومعايير اختيار المشاريع المزمع خصصتها، أولويات المشاريع/ القطاعات المقترحة للخصخصة، وتعظيم الاستفادة من عمليات الخصخصة، ومجالات استخدام عوائد الخصخصة، وتمويل الخصخصة.
- على الرغم من أن عمليات الخصخصة أسهمت في توفير وانتشار الخدمات خاصة الاتصالات والكهرباء، إلا أنها لم تحقق بعد المستهدف في الأهداف الإنمائية للألفية، وكذلك لم تسفر عمليات الخصخصة في تعظيم الأثر التنموي، حيث أن هناك قصور في التغلب على الاختلالات والتشوهات التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني وخاصة العجز في الموازنة العامة والعجز في الميزان التجاري وتدفق الاستثمارات الأجنبية.
- قطاع النقل والمواصلات بمشاريعه السيادية بحاجة إلى تطوير وتعزيز البنية التنظيمية والقانونية التي تكفل توفر البنية الأساسية اللازمة لتعزيز الاستثمار في تلك المشاريع وبما يكفل توفير منظومة نقل متكاملة تسهم في تشجيع الحركة الاستثمارية والتجارية وخدمة المواطن.

## 2-7 توصيات الدراسة

انطلاقاً من نتائج الدراسة، تم اقتراح عدة توصيات تُشكل إطاراً عاماً لمتطلبات واشتراطات جدوى الخصخصة بمفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المناطق الفلسطينية، والتي يسعى من خلالها إلى تحقيق شراكة فعالة بين القطاعين العام والخاص في عملية البناء والتنمية المستدامة للاقتصاد الفلسطيني، ويحقق المصلحة الوطنية، وحماية المستهلك وحفظ حقوق المستثمر.

## 7-2-1 نحو تعزيز وتنمية بيئة الخصخصة/ الشراكة بين القطاعين العام والخاص

إن تنفيذ عمليات الخصخصة/ الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تتطلب توافر بيئة ملائمة على صعيد البيئة السياسية والاقتصادية والتشريعية والتنظيمية على النحو التالي.

### 7-2-1-1 البيئة السياسية:

- إعادة دراسة الامتيازات الممنوحة في القطاعات التي خضعت للخصخصة وخاصة الاتصالات والكهرباء، وفرض اشتراطات جديدة بعد انقضاء مدة الامتياز تسهم في تحقيق بيئة تنافسية وتعالج التشوهات والمخالفات القانونية وتعظم الأثر التنموي وتحفظ حقوق الأجيال القادمة.
- اتخاذ التدابير التي تضمن الدور الفعال للدولة في مشاريع الشراكة مع القطاع الخاص في المشاريع الإستراتيجية -على سبيل المثال من خلال امتلاك السهم الذهبي- وذلك بما يلبي متطلبات الأمن القومي وتحقيق المصلحة الوطنية، وفي الوقت ذاته إنعاش وتنمية الاقتصاد الفلسطيني وتقديم أفضل السلع والخدمات للمواطن وحماية حقوق الأجيال القادمة.
- استكمال العمل على برنامج الإصلاح السياسي بما يسمح بمشاركة القوى الفاعلة والكفاءات في رسم القرارات السياسية والاقتصادية.
- وضع الأسس التي تكفل تحقيق مبادئ الشراكة بين القطاعين العام والخاص بما يضمن الالتزام والتعهد في تنفيذ القرارات والاستمرارية في تنفيذ مشروعات الشراكة وتحقيق الشفافية والتنسيق بين الشركات من خلال وضع رؤية واضحة للأساليب التي ينتهجها كل شريك لتنفيذ الأهداف المنشودة في مشاريع الشراكة.
- تعزيز وتفعيل دور المجلس التشريعي من خلال توفير آليات المتابعة والمراقبة والمساءلة على مستويات مختلفة داخل المؤسسات للتأكد من التزامها بتنفيذ الاتفاقات الموقعة وشروطها بما يحفظ حقوق المواطن.
- تعزيز وتفعيل دور هيئة الرقابة العامة من خلال تبنى وسائل كافية للمراقبة والمحافظة على المصلحة الوطنية والمال العام وحفظ حقوق الأجيال القادمة عبر عدة قنوات تتسم بالشفافية والحوكمة وتخفيض مخاطر الفساد إلى الحد الأدنى، ومع ضمان استمرار السلطة في دورها الرقابي دون الإخلال بحق المستثمر في إدارة وتشغيل المرفق العام بأسلوب تجاري.

- تفعيل دور المجلس الفلسطيني لحماية المستهلك من خلال المساهمة في ضبط وتنظيم سوق الخدمات والمنتجات المقدمة من قبل مشاريع الشراكة وذلك من حيث السعر والجودة.
- إنشاء أجهزة رقابية مستقلة في كل قطاع يخضع للخصخصة/ الشراكة تراقب أسس ومعايير الجودة وسياسات التسعير للخدمات المقدمة وفقاً لما تقتضيه متطلبات المصلحة العامة.
- توفير منظومة رقابية / نقابية شعبية تستهدف تمكين المجتمع كطرف محوري وأساسي في الشراكة من أجل التنمية وذلك من خلال التركيز على رفع درجة الوعي والإدراك بدور القطاع الخاص كشريك في التنمية، وأيضاً متابعة الالتزام بالاتفاقات المعقودة بين الدولة والقطاع الخاص من جهة، ومن جهة أخرى تضمن تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال التوزيع العادل للخدمات من حيث الكم والكيف، وذلك بدعم الفئات غير القادرة والمهمشة في المجتمع، وحماية حقوق المستهلك.
- أن تتبنى وتعتمد الحكومات في برامجها سياسات تترجم إلى آليات عمل مناسبة لتوزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني، وكذلك إزالة المعوقات وتحديد الاحتياجات الضرورية لتعزيز الشراكة في إطار سياسات وبرامج ونظم تتحرك وفقها وداخلها.
- وضع برنامج للقطاع العام والخاص ومكونات شرائح المختلفة للتعريف بعملية الخصخصة وآلياتها وسياساتها وأهدافها واستكشاف نتائجها وتشخيص آثارها على مقومات بناء الدولة الفلسطينية القابلة للحياة.
- رفع مستوى وتنمية الوعي لدى الشرائح الطلابية من خلال مراجعة المساقات في الثانوية العامة والمرحلة الجامعية بحيث تتضمن القدر الكافي من المعلومات للتعريف بعملية الخصخصة/الشراكة وأبعادها.
- إعداد دراسات مستفيضة عن مزايا ومخاطر تنفيذ المشاريع الإستراتيجية الفلسطينية بنظام البناء والتشغيل والنقل "البوت".

#### 7-2-1-2 البيئة الاقتصادية:

- تطوير السياسات الاقتصادية الكلية والقطاعية بوضوح من أجل توفير بيئة اقتصادية مستقرة تسهم في جذب الاستثمارات المحلية والأجنبية على حد سواء.
- تعزيز الثقة في البيئة الاستثمارية بما يكفل الطمأنينة للمستثمر على حقوقه في المشاريع التي يستثمر فيها، بالإضافة إلى ضرورة محاربة الاحتكار والفساد وسوء الإدارة.

- استكمال العمل على برنامج الإصلاح المالي والاقتصادي بما يسهم في تعزيز البيئة الاقتصادية والاستثمارية.
- تبسيط الإجراءات الإدارية في جميع المؤسسات المرتبطة بالنشاط الاستثماري، وبحث وتشخيص العوائق والمشاكل التي تواجه المستثمر على جميع المستويات وإيجاد الحلول لها.
- تطوير القطاع المصرفي بما يسهم في تحقيق الاستقرار المالي وإيجاد البيئة المناسبة للتوسع في عمليات الاقتراض المصرفي وتقديم خدمات وأدوات مصرفية جديدة ومتنوعة تسهم في تعزيز موارد تمويل مشاريع الشراكة.
- تطوير سوق فلسطين للأوراق المالية والهيئات ذات العلاقة وتنمية دورها في مشروعات الشراكة من خلال التنسيق بين السياسات العامة المنظمة لسوق المال، وإتباع سياسات تعمل على تشجيع وتنمية الوعي بالادخار والاستثمار، واستحداث وتنويع الأوراق المالية المصدرة بالسوق، وتعزيز الإشراف والرقابة على السوق، وإيجاد نظام فعال للمعلومات لرفع كفاءة السوق، وتعزيز تطبيق مبادئ حوكمة الشركات، والعمل على جذب الاستثمار الأجنبي.
- اتخاذ التدابير اللازمة التي تضمن مشاركة شرائح ومكونات القطاع الخاص كافة في عملية الخصخصة لفتح باب المنافسة على مصراعيه، أي اعتماد قاعدة مبدأ تكافؤ الفرص.
- عدم إتاحة الفرصة للهيمنة الاقتصادية عبر الشركات عابرة الحدود من خلال امتلاكها للمشروعات المحلية وذلك بمنحها امتيازات و ضمانات يضر بالمصلحة العامة مثل حرية تحديد الأسعار والأجور، ونوعية التقنية المستخدمة، والإعفاءات الجمركية والضريبية،..إلخ.
- التأكيد على تخصيص بند وحساب مالي لعائدات الخصخصة في مشاريع قوانين الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، مع وضع نظم وقواعد مشددة لأوجه إنفاق عائدات الخصخصة، إذ أن تلك العوائد هي حصيلة أصول مملوكة للشعب، ويجب أن تخضع لمحاسبة ومراقبة المجتمع المدني وهيئاته التشريعية والنقابية.
- وضع الخطط والبرامج وتبنى الاستراتيجيات اللازمة لإعادة تأهيل القطاع الخاص المحلي، ودعم من خلاله حوافز إضافية وتسهيلات ائتمانية ليكون قادراً على المنافسة أمام القطاع الخاص الأجنبي.

### 7-2-1-3 البيئة التشريعية:

- إيجاد منظومة قوانين وأنظمة اقتصادية فعالة وكفؤة مما يتطلب مراجعة وتطوير القوانين الحالية وسن قوانين جديدة لتنسجم مع التوجه المحلي والدولي تجاه مشاريع الشراكة، وتضمن المنافسة ومحاربة الاحتكار والفساد. ومنها قوانين: الشركات، المنافسة، الضرائب، التجاري.
- مراجعة القوانين التي سُنت في فترة الانقسام والخروج بصيغة توافقية لتلك القوانين بما يحقق المصلحة الوطنية العليا.
- توفير البيئة القانونية التي تنظم العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص في الاستثمارات المختلفة للسلطة الوطنية الفلسطينية المراد خصصتها.
- سن تشريعات وقوانين تحكم عمليات الخصخصة الكلية أو الجزئية عبر الأساليب التالية: طرح الأسهم للاكتتاب العام، عقود الإدارة أو الإيجار، بيع مفردات الأصول المملوكة للسلطة،....إلخ.
- وضع اللوائح التي تهدف لحماية المستهلك من احتكار تقديم الخدمة المقدمة من القطاع الخاص.
- سن قوانين ولوائح تنفيذية تبين الشروط الجوهرية الواجب توافرها في اتفاق الشراكة ومنها كافة التفاصيل المتعلقة برأس المال والأموال العامة والممتلكات الخاصة والأعمال الخاصة بالتشييد والبناء والتشغيل والصيانة وضمان الاستمرارية.
- وضع اللوائح والأنظمة التي تحدد معايير اختيار شركة المشروع وفق ضوابط المنافسة والشفافية حسب القطاع المعني وحسب كل اتفاقية للشراكة.

### 7-2-1-4 البيئة التنظيمية:

- استكمال العمل على برنامج الإصلاح الإداري بما يسهم في تنمية وتعزيز البناء المؤسسي لوزارات ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية.
- إعادة هيكلة وتطوير المؤسسات العامة المسؤولة عن دعم القطاع الخاص المحلي بما يسهم في تعزيز مشروعات الشراكة وتحقيق الأهداف الإنمائية في المناطق الفلسطينية.
- وضع برنامج للخصخصة يكفل تحديد العناصر التالية: أهداف محددة للخصخصة، ومحددات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومعايير اختيار المشاريع المزمع

- خصصتها، وتحديد أولويات المشاريع/ القطاعات المقترحة للخصخصة، وتعظيم الاستفادة من عمليات الخصخصة، ومجالات استخدام عوائد الخصخصة، وتمويل الخصخصة.
- وضع معايير للمشروعات التي يجب أن تظل بيد السلطة ولا تخصص لأسباب إستراتيجية أو اقتصادية أو اجتماعية.
- اتخاذ التدابير اللازمة لترويج مشاريع القطاعات المرشحة للخصخصة محلياً ودولياً، ورصد الميزانيات المطلوبة.
- إعداد خطة تدريبية شاملة لتنمية وتطوير قدرات الكوادر الفلسطينية في تخطيط وإدارة مشروعات الشراكة.

### 7-2-2 مقترح جسم مؤسساتي لتنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص

- إنشاء وحدة مركزية تتولى عملية تخطيط وتنظيم وإدارة عمليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وهذا ينسجم مع توجهات معظم آراء الخبراء الفلسطينيين الذين أجريت معهم. وفي هذا الإطار فقد تم اقتراح هيكل ووصف تنظيمي لوحدة مركزية لإدارة تلك العمليات تتبع مجلس الوزراء الفلسطيني بحسب الملحق رقم (3).

### 7-2-3 نحو تعزيز وتطوير بيئة المشاريع الإستراتيجية السيادية

- يعد قطاع النقل والمواصلات ركيزة أساسية في الحركة الاستثمارية والتنمية، ومن أجل تنفيذ مشاريع النقل والمواصلات بالشراكة مع القطاع الخاص بكفاءة وفعالية، فإن هذا يستوجب توفر البيئة الداخلية لقطاع النقل والمواصلات الملائمة لتنفيذ تلك المشاريع بجدوى اقتصادية عالية وتحقق السيادة و إرساء دعائم الدولة الفلسطينية. وذلك من خلال ما يلي:
- استكمال العمل على إعداد واعتماد القوانين والأنظمة واللوائح الضابطة والمنظمة لعمل قطاع النقل والمواصلات.
  - استكمال العمل على تطوير هيكلية وزارة النقل والمواصلات بحيث تتلاءم مع برامج وخطط تطوير قطاع النقل والمواصلات، وبالتوازي العمل على تطوير قدرات العاملين بقطاع النقل والمواصلات لمواكبة التطورات في صناعة النقل.

- تطوير إستراتيجية شاملة لقطاع النقل تضمن تحقيق الجدوى الاقتصادية للمشاريع الإستراتيجية و تضمن تطوير شبكات النقل بأنواعها المتعددة وخدماتها وتنظيمها ورفع كفاءتها بما يعزز تلبية الطلب ويخدم متطلبات التنمية المستدامة.
- تشجيع المنافسة والاستثمار في قطاع النقل بما يتفق مع أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المناطق الفلسطينية من خلال العمل على إعداد خارطة استثمارية وبرنامج استثماري وترويجي لمشاريع قطاع النقل والمواصلات بحيث يضمن توفير المعلومات والحوافز للقطاع الخاص.
- إعداد برنامج تدريب وتطوير قدرات الطواقم العاملة بقطاع النقل والمواصلات في مجال إدارة وتخطيط وتنفيذ مشاريع الشراكة في قطاع النقل والمواصلات.
- إدخال تغييرات جذرية في العمل المؤسسي لقطاع النقل والمواصلات يسهم في تيسير خدمات النقل والتجارة بما يكفل وجود قطاع نقل قادر على المنافسة وموجه نحو السوق ويدعم توجهات السلطة الوطنية الفلسطينية بالانضمام إلى منظمة التجارة العالمية وذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة وخاصة وزارة الاقتصاد الوطني ووزارة التخطيط.

#### 7-2-4 دراسات مستقبلية مقترحة

- تطوير استراتيجية وبرنامج للشراكة بين القطاعين العام والخاص في المناطق الفلسطينية.
- تطوير استراتيجية تطوير وتنمية القطاع الخاص المحلي وتعزيز قدراته التنافسية.
- مقومات تعزيز الميزة التنافسية لأنظمة النقل الفلسطينية المستقبلية في اطار الربط والتكامل الاقليمي.

### وآخر دعوانا الحمد لله رب العالمين

#### يقول عماد الدين الأصفهاني:

«إني رأيت أنه لا كتب أحد كتاباً في يومه إلا قال في غده لو غير هذا لكان حسن، و لو زيد هذا لكان يستحسن، و لو قدم هذا لكان أفضل، و لو ترك هذا لكان أجمل، وهذا من أعظم العبر، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر...»



## المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: الكتب العربية

- الأبرش، محمد رياض، ومرزوق، نبيل، الخصخصة آفاقها وأبعادها، دار الفكر، دمشق، سوريا، 2002.
- الأهدن، فرهاد محمد على، التنمية الاقتصادية الشاملة من منظور إسلامي، الطبعة الأولى، مؤسسة دار التعاون للطبع والنشر، 1414هـ - 1994م.
- أبو علام، رجاء محمود، مناهج البحث في العلوم النفسية والتربوية، الطبعة السادسة، دار النشر للجامعات، 2010.
- إمام، صابر زكي، التجربة المصرية في خصخصة المشروعات العامة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، 2006/2007.
- بن أوانج، محمد صبري، الخصخصة: تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص في ضوء الشريعة الإسلامية، دار النفائس للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2000.
- حجازي، المرسى السيد، اقتصاديات المشروعات العامة: النظرية والتطبيق "جدوى المشروعات وتسعير منتجاتها وخصخصتها"، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004.
- حماده، حماده عبد الرازق، منازعات عقد امتياز المرفق العام بين القضاء والتحكيم، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2012.
- حمادة، حماده عبد الرازق، النظام القانوني لعقد امتياز المرفق العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، القاهرة، 2012.
- حمادة، حماده عبد الرازق، التنظيم القانوني لعقود المشاركة في مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، القاهرة، 2013.
- الحمود، وضاح محمود، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية: حقوق الإدارة المتقاعدة والتزاماتها، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.

- الربيعي، عبده محمد فاضل، الخصخصة وأثرها على التنمية بالدول النامية، مكتبة مدبولي، القاهرة، 2004.
- السواعي، خالد محمد، التجارة والتنمية، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.
- الصادق، علي توفيق، والبلبل، علي أحمد، وعمران، محمد مصطفى، تقييم سياسات التخصيص في البلدان العربية، معهد السياسات الاقتصادية، صندوق النقد العربي، 2002.
- عبد العال، نشأت علي، الاستثمار والترابط الاقتصادي الدولي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2012.
- عرفات، حربي محمد موسى، مبادئ في التنمية والتخطيط الاقتصادي، الطبعة الأولى، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.
- عطية، عبد القادر محمد عبد القادر، دراسات الجدوى التجارية والاقتصادية والاجتماعية مع مشروعات BOT، الطبعة الثانية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، مصر، 2000.
- عطيه، عبد القادر محمد عبد القادر، قضايا اقتصادية معاصرة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، مصر، 2005.
- علوان، قاسم نايف، إدارة الاستثمار بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- العيسوي، إبراهيم، التنمية في عالم متغير: دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها، الطبعة الثانية، دار الشروق، مصر، 2001.
- غنيم، عثمان محمد، وأبو زنت، ماجدة أحمد، التنمية المستدامة فلسفتها وأساليب تخطيطها وأدوات قياسها، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.
- غنيم، عثمان محمد، مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي، الطبعة الثالثة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005.
- القرشي، محمد صالح تركي، علم اقتصاد التنمية، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2010.

- القرشي، مدحت، التنمية الاقتصادية " نظريات وسياسات وموضوعات "، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2007.
- قندح، عدلى شحادة، التخصية أحدث نماذج التنمية الاقتصادية: تقييم تجربة الأردن 1986-2003، الطبعة الأولى، دار مجدلاوى للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003.
- المشوخي، حمد سليمان، اقتصاديات النقل والمواصلات، دار الفكر العربي، القاهرة، 2003م.
- هندی، منير ابراهيم، الخصخصة: خلاصة التجارب العالمية، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2004.
- يونس، عدنان حسين، التمويل الخارجي وسياسات الإصلاح الاقتصادي: تجارب عربية، الطبعة الأولى، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.

#### ثانياً: الكتب المترجمة إلى اللغة العربية

- ايدجمان، مايكل، الاقتصاد الكلي: النظرية والسياسة، ترجمة وتعريب: محمد إبراهيم منصور، دار المريخ للنشر، المملكة العربية السعودية، 1998.
- تودارو، ميشيل، التنمية الاقتصادية، تعريب: محمود حسن حسنى، ومحمود حامد حسنى، دار المريخ للنشر، المملكة العربية السعودية، 2006.
- جيلز، مالكولم، ورومر، مايكل، وبيركنز، دوايت، وسنودجراس، دونالد، اقتصاديات التنمية، تعريب: عبد العظيم محمد مصطفى، طه عبد الله منصور، دار المريخ للنشر، المملكة العربية السعودية، 1995.
- منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، المرشد فى تطوير البنية التحتية من خلال مشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية "BOT"، ترجمة: حسين صلاح الدين، 1996.

## ثالثاً: الرسائل العلمية باللغة العربية

- أبو حمام، ماجد اسماعيل، اثر تطبيق قواعد الحوكمة على الإفصاح المحاسبي وجودة التقارير المالية "دراسة ميدانية على الشركات المدرجة في سوق فلسطين للأوراق المالية"، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الاسلامية، غزة، 2009.
- أبو رحمة، ابراهيم أحمد، متطلبات تطبيق إدارة الجودة التسويقية: دراسة حالة شركة الاتصالات الخلوية الفلسطينية جوال، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الأزهر، غزة، 2010.
- أبو شرح، نادر حامد عبد الرازق، تقييم أثر الحوافز على مستوى الأداء الوظيفي في شركة الاتصالات الفلسطينية من وجهة نظر العاملين، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الأزهر، غزة، 2010.
- الأسرج، حسين عبد المطلب حسين محمد، دور سوق الأوراق المالية في تنمية الادخار في مصر، رسالة ماجستير، قسم الاقتصاد، كلية التجارة، جامعة الزقازيق، فرع بنها، مصر، 2002.
- حافظ، فيصل حبيب، دور الاستثمار المباشر في تنمية اقتصاد المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005.
- الخزرجي، داود سلوم عبد الحسين، الخصخصة في البلدان النامية بين متطلبات التنمية ودوافع الاستثمار الأجنبي المباشر مع إشارة خاصة إلى العراق، رسالة دكتوراة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، العراق، 2008.
- خليل، عبد الماجد شحدة، مدى توافر متطلبات نجاح تطبيق الإدارة الالكترونية في الجمعيات الخيرية الكبرى في قطاع غزة وأثرها على الاستعداد المؤسسي ضد الفساد، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الاسلامية، غزة، 2011.
- الزين، منصور، آليات تشجيع وترقية الاستثمار كأداة لتمويل التنمية الاقتصادية، رسالة دكتوراة في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005-2006.
- السراج، صفاء بنت حسن، أثر أساليب الخصخصة على الموظفين الحكوميين "دراسة ميدانية على شركة الاتصالات السعودية بمحافظة جدة"، رسالة ماجستير، قسم الإدارة

العامة، كلية الاقتصاد والإدارة، جامعة الملك عبد العزيز، المملكة العربية السعودية، 1423هـ.

- السعدي، رغد زكي قاسم، تأثير الخصخصة والاستثمار الأجنبي المباشر في التغيرات الهيكلية القطاعية للاقتصادين المصري والمغربي للمدة 1985 - 2003، رسالة ماجستير في علوم الاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، بغداد، 2007.
- الشرقي، هدى محمد، أثر الخصخصة على الأداء المالي للشركات الأردنية وارتباط ذلك بنوع وحجم وتطور الشركة في السوق، رسالة ماجستير، كلية الأعمال، قسم المحاسبة، جامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، 2010.
- شقورة، محمد، إستراتيجية التنمية الاقتصادية في فلسطين وآليات التنفيذ، رسالة دكتوراه في الدراسات الاقتصادية، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، 2009م.
- العالول، اياد، قياس جودة الخدمات التي تقدمها شركة جوال من وجهة نظر الزبائن في محافظات غزة، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الأزهر، غزة، 2011.
- عبد النبي، نبيل جمال سليم، الآثار الاقتصادية والاجتماعية لموازانات السلطة الفلسطينية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الأزهر، غزة، 2012.
- عويضة، هيثم يوسف، الخصخصة في الاقتصاد الفلسطيني: دراسة تطبيقية في المؤسسات الفلسطينية، رسالة ماجستير، برنامج إدارة السياسة الاقتصادية، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح، نابلس، فلسطين، 2003.
- فياض، عباس كاظم جباد، الخصخصة وتأثيرها على الاقتصاد العراقي، رسالة دكتوراه، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك، 2010.
- نصر، لؤى، دور هيئة تشجيع الاستثمار في تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي في فلسطين، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2008.

رابعاً: الدراسات والتقارير باللغة العربية

- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، القطاع العام الفلسطيني: مهام وصلاحيات مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، 2006.
- أمان، عقود الامتياز: ضمانات التنافس ومنع الاحتكار، سلسلة تقارير رقم (61)، ابريل 2013.
- الأمم المتحدة، العولمة التي تقودها التنمية : نحو مسارات إنمائية مستدامة وشاملة، تقرير الأمين العام للأونكتاد المقدم إلى مؤتمر الأونكتاد الثالث عشر، 2011.
- الأمم المتحدة، مشروع الأمم المتحدة للألفية: خطة عملية لتحقيق الغايات الإنمائية، 2005.
- أبو دية، أحمد، عملية الإصلاح في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، فلسطين، 2004.
- أحمد، عائشة، عملية الإصلاح في الجهاز القضائي الفلسطيني، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، فلسطين، 2004.
- إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم: إعادة تنظيم التنمية على النطاق العالمي - نظرة عامة، الأمم المتحدة، نيويورك، 2010.
- البيلاوى، حازم، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر من نهاية الحرب العالمية الثانية إلى نهاية الحرب الباردة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 2000.
- البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم: تحسين مناخ الاستثمار من أجل الجميع، 2005.
- بورصة فلسطين، دليل الشركات، 2011.
- الترتير، علاء، القطاع الخاص ودوره التنموي في فلسطين المحتلة: تنمية في اتجاه واحد، مركز بيسان للبحوث والانماء، رام الله، فلسطين، 2012.
- جامعة الدول العربية، الأهداف الإنمائية للألفية في المنطقة العربية: منظور شبابي، 2007.
- جامعة الدول العربية، محاور الطريق العربي، مجموعة بن لادن السعودية، 2010.

- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح الحكم في الأراضي الفلسطينية، 2008، النتائج الأساسية، رام الله - فلسطين، 2009.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تقرير مقارن حول نفاذ الأسر والأفراد لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الأراضي الفلسطينية 2009-2000، 2010.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، الأهداف الإنمائية للألفية، تقرير إحصائي، 2009.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وسلطة النقد الفلسطينية، ميزان المدفوعات في الأراضي الفلسطينية، مارس، 2010.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، فلسطين في أرقام 2010، آيار/ مايو 2011.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، إحصاءات النقل والاتصالات في الأراضي الفلسطينية، رام الله - فلسطين، 2012.
- حرب، جهاد، الإصلاح المالي في السلطة الوطنية الفلسطينية، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، رام الله، فلسطين، 2004 .
- زيدان، خالد، فرص الاستثمار في قطاع النقل والمواصلات، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، رام الله، فلسطين، 2010.
- سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي، دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، رام الله، فلسطين، 2007.
- سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي، دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، رام الله، فلسطين، 2008.
- سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي، دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، رام الله، فلسطين، 2009.
- السهموري، محمد، الفرص والعقبات أمام استعادة الوحدة بين الضفة الغربية وقطاع غزة: تغيرات على الأوضاع الاقتصادية في الضفة والقطاع منذ الانفصال، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، يناير 2011.
- شركة الاتصالات الفلسطينية، التقرير السنوي، 2002.
- شركة الاتصالات الفلسطينية، التقرير السنوي، 2010.

- شركة الاتصالات الفلسطينية، التقرير السنوي، 2011.
- شيجان، شهاب حمد، إشكالية الخصخصة وانعكاساتها في رفع كفاءة الأداء الاقتصادية، دراسة تحليلية تطبيقية، 2008.
- صندوق الاستثمار الفلسطيني، التقرير السنوي، 2008.
- صندوق الاستثمار الفلسطيني، التقرير السنوي، 2009.
- صندوق الاستثمار الفلسطيني، التقرير السنوي، 2012.
- صندوق النقد العربي، المؤسسات التمويلية العربية وتمويل التنمية والاستثمار في الوطن العربي، 2005.
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا "الأسكوا"، مشروع اتفاق السكك الحديدية الدولية في المشرق العربي، 2002.
- الأسكوا، تسهيل النقل في منطقة الأسكوا: تحديات أمام الترابط الاقليمي، 2010.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الأمم المتحدة، تقرير لجنة السياسات الإنمائية عن أعمال دورتها الثالثة، 2-6 نيسان/أبريل 2001.
- مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، التقرير الاستراتيجي الفلسطيني 2008، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2009.
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية "ماس"، نحو صياغة رؤية تنمية فلسطينية، 2005.
- ماس، تعزيز دور سوق الأوراق المالية في فلسطين في جذب الاستثمارات الخارجية، 2008.
- مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية "الأونكتاد"، تقرير الاستثمار العالمي، 2010.
- الأونكتاد، الاضطراب الاجتماعي يمهد الطريق نحو انطلاقة جديدة للنمو الاقتصادي القائم على الإنصاف الاجتماعي، نشرة موجزة لسياسات الأونكتاد، رقم 20-21 فبراير 2011.
- مؤسسة الدراسات الفلسطينية، تقرير حول ورشة العمل "الاقتصاد الفلسطيني وتحدياته المستقبلية"، المنعقدة في فندق الموفنبيك، الأردن، 6 مارس 2011.
- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، عقود الامتياز " دراسة حالة: الاتصالات الفلسطينية"، سلسلة تقارير قانونية (35)، رام الله، فلسطين، آذار 2004.



- وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2005 - 2007، 2005.
- وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة الإصلاح والتنمية الاقتصادية 2008 - 2010، ابريل 2008.
- وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2011 - 2013، 2010.
- وزارة التخطيط والتنمية الإدارية ، تقرير المتابعة الثاني لخطة التنمية، 2012.
- وزارة النقل والمواصلات، الاحتياجات الطارئة لتطوير قطاع النقل والمواصلات الفلسطيني، 2007.
- وزارة النقل والمواصلات، الخطة الاستراتيجية لقطاع النقل والمواصلات الفلسطيني 2011 - 2013.

#### خامساً: أوراق عمل ودوريات باللغة العربية

- الآغا، وفيق، وأبو جامع، نسيم، إستراتيجية التنمية في فلسطين، مجلة جامعة الأزهر بغزة، سلسلة العلوم الإنسانية، المجلد 12، العدد (1)، 2010.
- أبو الرب، محمود، وأحمد، حسين، وأبو خلف، نايف، آليات إصلاح الفساد الإداري والمالي والاقتصادي في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية (رؤية المواطن الفلسطيني)، مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث، 2009. متاح على الموقع: [blogs.najah.edu/staff/emp\\_2066/article/article-1/file/--.pdf](http://blogs.najah.edu/staff/emp_2066/article/article-1/file/--.pdf)
- أبو لسين، أحمد المبروك، مدى قدرة القطاع الخاص على إدارة وتملك الوحدات الاقتصادية، 2007. متاح على الموقع: [www.kantakji.com/fiqh/Files/Companies/01021.doc](http://www.kantakji.com/fiqh/Files/Companies/01021.doc)
- الأسرج، حسين عبد المطلب، إستراتيجية تنمية الاستثمار الأجنبي المباشر إلى مصر، سلسلة رسائل بنك الكويتى الصناعي، العدد 83، ديسمبر 2005. متاح على الموقع: [www.gdnet.org/CMS/submissions/1167295795\\_egypt.doc](http://www.gdnet.org/CMS/submissions/1167295795_egypt.doc)
- أصيفا، طابع، وآخرون، العولمة والديمقراطية والتنمية في أفريقيا، منظمة بحوث العلوم الاجتماعية في شرق أفريقيا وجنوبها، 2003. متاح على الموقع

www.marefa.org/sources/.../التنمية\_في\_أفريقيا\_والديمقراطية\_العولمة

- اقتصادي، أساسيات في مفهوم التخاصية وتطبيقها: مراجعة للحالة الأردنية، العدد (12)، شركة المدى للصحافة والإعلام، الأردن، يونيو 2010.
- بلحاوي، حاتم كريم، الخصخصة كنموذج للإصلاح الاقتصادي في العراق، مجلة واسط للعلوم الإنسانية العدد (17)، السنة 2011.
- بلول، صابر، السياسات الاقتصادية الكلية ودورها في الحد من الفقر، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الأول، المجلد (25)، 2009.
- الجلالى، محمد غازى، نظام البناء والتشغيل والنقل العودة إلى المستقبل، كلية الهندسة المدنية، جامعة دمشق، 2007. متاح على الموقع:  
iefpedia.com/.../d8b9d982d8af-d8a7d984d8a8d986d8a7d8a1-d988d8a7...
- الحمش، منير، القطاع العام واقتصاد السوق الاجتماعي، محاضرة، ندوة الثلاثاء الاقتصادية التاسعة عشر حول اقتصاد السوق الاجتماعي، المركز الثقافي العربي، 2006/6/27، سوريا. متاح على الموقع:  
<http://www.mafhoum.com/syr/2006/index.htm>
- الخالدي، رجا، وسمور، صبحي، النيوليبرالية بصفتها تحراً: الدولة الفلسطينية وإعادة تكوين الحركة الوطنية، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد (88)، خريف 2011.
- خضر، حسان، الاستثمار الأجنبي المباشر: تعاريف وقضايا، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، جسر التنمية، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الأقطار العربية، السنة الثالثة، 2004. متاح على الموقع:  
[www.arab-api.org/images/publication/pdfs/.../84\\_develop\\_bridge33.pdf](http://www.arab-api.org/images/publication/pdfs/.../84_develop_bridge33.pdf)
- خطاب، عبدالله شحاته، المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتقديم الخدمات العامة على مستوى المحليات: الإمكانيات والتحديات، متوفر على الموقع:  
[www.pidegypt.org/download/Local.../dr%20abdallah%20shehata.doc](http://www.pidegypt.org/download/Local.../dr%20abdallah%20shehata.doc)
- خليل، صبري محمد، الليبرالية و الثورة: نقد التفسير الليبرالي لثوره الشباب العربي، 2005.

- دنيا، شوقي، الخصخصة وتقليص دور القطاع العام موقف الاقتصاد الإسلامي، بحث مقدم للمؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي الذي تنظمه كلية الشريعة - جامعة أم القرى، مكة المكرمة، مارس 2003. متاح على الموقع:  
www.kantakji.com/fiqh/Files/Economics/16223.doc
- دهال، رياض، والحاج، حسن، طرق الخصخصة: تجارب بعض الدول النامية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، القاهرة، العدد (13)، 1998م. متاح على الموقع:  
www.arab-api.org/images/publication/pdfs/246/246\_wps9804.pdf
- الدوري، عمر علي، والشمري، أحمد ضرار اسماعيل، الخصخصة بدائل التحول من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة، مجلة المنصور، العدد (10)، 2007. متاح على الموقع:  
www.alukah.net/Books/Files/Book\_2129/BookFile/alq\_12.docx
- ديوب، محمد معن، المتطلبات الأساسية لنجاح برنامج الخصخصة، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية \_ سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (28) العدد (2)، 2006. متاح على الموقع:  
www.shebacss.com/docs/soasr0018-10.pdf
- راشد، عبد المجيد، إبتلاع الدول: سياسة الإصلاح الاقتصادي وفخ العولمة المتوحشة، 2006.
- رحومه، عبد السلام مسعود، تجارب الخصخصة وآثارها في رفع الكفاءة الاقتصادية، مجلة العلوم الإنسانية، السنة الرابعة، العدد (29)، 2006.
- زرقون، محمد، انعكاسات إستراتيجية الخصخصة على الوضعية المالية للمؤسسة الاقتصادية - دراسة حالة بعض المؤسسات الاقتصادية الجزائرية، مجلة الباحث، العدد (7)، 2009-2010.
- الزويني، خديجة جمعة، وسلوم، حسن عبد الكريم، الازمة المالية العالمية وخصخصة الشركات، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الدولي السابع حول تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية على منظمات الأعمال "التحديات - الفرص - الآفاق"، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة الزرقاء الخاصة، الفترة من 10-11 نوفمبر 2009.
- السقا، محمد إبراهيم، الخصخصة في خطة التنمية لدولة الكويت، 2011.

- سماحة، أحمد هاشم، متطلبات تحقيق الشراكة الجيدة مع القطاع الخاص في تقديم الخدمات البلدية، بحث مقدم إلى ندوة الشراكة بين الأجهزة البلدية والقطاع الخاص، بلدية محافظة الدرعية، مدينة الرياض، السعودية، 1-2/3/1425 هـ الموافق 20-2004/4/21م.
- شعبان، عبد الحميد محمد، مشاريع الإصلاح الاقتصادي في فلسطين وانعكاساتها على التنمية، بحث مقدم إلى مؤتمر تنمية وتطوير قطاع غزة بعد الانسحاب الإسرائيلي، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 13-15 فبراير 2006. متاح على الموقع: [research.iugaza.edu.ps/files/8051.PDF](http://research.iugaza.edu.ps/files/8051.PDF)
- الشواورة، فيصل محمود، قواعد الحوكمة وتقييم دورها في مكافحة ظاهرة الفساد والوقاية منه في الشركات المساهمة العامة الأردنية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية - المجلد (25)، العدد (2)، 2009.
- شوكال، عبد الكريم، وسمير، براهيم، إدارة التغيير كأداة لتفعيل عملية الخصخصة، بحث مقدم إلى الملتقى الدولي حول الإبداع و التغيير التنظيمي في المنظمات الحديثة، 2011. متاح على الموقع: [iefpedia.com/arab/wp-content/uploads/2011/06/1شوكال.doc](http://iefpedia.com/arab/wp-content/uploads/2011/06/1شوكال.doc)
- الصادق، علي توفيق، تطور دور الدولة في التنمية: قبل وأثناء وبعد الأزمة المالية العالمية، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي العاشر "الاقتصادات العربية وتطورات ما بعد الأزمة الاقتصادية العالمية"، 19-20 كانون الأول/ديسمبر 2009، بيروت، لبنان.
- صبري، نضال، القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، رام الله، فلسطين، 2003.
- عامر، عادل، دور الدولة في تحقيق التوازن الاقتصادي وفي ظل الاقتصاد الحر، بدون تاريخ، متاح على الموقع: [adelamer.com/up/attach/38b24b2eaf.doc](http://adelamer.com/up/attach/38b24b2eaf.doc)
- عباس، علي مهدي، وميخا، لهيب توما، الخصخصة: أهميتها وسبل نجاحها (دراسة تحليلية)، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السنة الثامنة، العدد (24)، 2010. متاح على الموقع: [www.alukah.net/Books/Files/Book\\_2129/BookFile/alq\\_12.docx](http://www.alukah.net/Books/Files/Book_2129/BookFile/alq_12.docx)

- عبد الرزاق، مولاي لخضر، وشعيب، بونوة، دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية بالدول النامية: دراسة حالة الجزائر، مجلة الباحث، عدد (7)، 2009-2010. متاح على الموقع:
- iefpedia.com/arab/.../التنمية-القطاع-دور.pdf
- عبد الكريم، خالد طه، رؤية اقتصادية في موضوع الخصخصة، مجلة ديالى، العدد (43)، 2010. متاح على الموقع:
- www.ecomang.uodiyala.edu.iq/uploads/research/طه%20خالد.pdf
- عبدالله، علي، موقع التنمية البشرية ضمن الإصلاح الهيكلي، مجلة الباحث، العدد (2)، 2003.
- عثمان، سعيد عبد العزيز علي، الأزمة المالية العالمية وتداعياتها على الاقتصاد المصري، 2008
- عساف، نزار ذياب، والمحمدي، أحمد عباس عبدالله، تجارب الخصخصة في بعض البلدان العربية وإمكانية التطبيق في الاقتصاد العراقي، بدون تاريخ.
- العساف، أحمد عارف، سياسة الخصخصة وأثرها على البطالة والأمن الوظيفي للعاملين: شركة الاسمنت الأردنية كنموذج، مجلة اقتصاديات شمال أفريقيا، العدد (7)، 2009.
- العيسوي، إبراهيم، نموذج بديل للتنمية، مجلة التنمية والسياسات الاقتصادية، المجلد (13)، العدد (11)، يناير 2011. متاح على الموقع:
- www.mafhoum.com/syr/articles\_06/issawi.pdf
- الغرفة التجارية الصناعية بالرياض، التقرير الاقتصادي: الاقتصاد العالمي رهن الديون الأمريكية والأوروبية، العدد (19)، يناير 2012.
- الفراء، ماجد، والنمروطي، خليل، معوقات الاستثمار الخارجي في قطاع غزة، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول "الاستثمار والتمويل في فلسطين بين آفاق التنمية والتحديات المعاصرة"، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، 8-9 مايو 2005. متاح على الموقع:
- site.iugaza.edu.ps/.../files/.../barriers\_to\_external\_investment\_in\_Gaza.pdf
- القديمي، نواف بن عبد الرحمن، الإسلاميون وبيع الثورات: الممارسة المنتجة للأفكار، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، أبريل 2012.

- القريشي، مدحت، برامج الخصخصة بين مقومات النجاح وعوامل الفشل، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد (33)، آذار 2011.
- القريشي، محمد صالح، الخصخصة في الاقتصادات النامية بين التدخل الحكومي وآلية السوق. متاح على الموقع:
- لقوشه، رفعت، قراءة في إستراتيجية حركة الخصخصة، ورقة قدمت في ندوة حول الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصخصة في البلدان العربية، المعهد الوطني للدراسات الخاصة بالتخطيط، الجزائر، 28-30/4/1997. متاح على الموقع:  
[www.aicardes.org.tn/sem\\_aicardes/L3ar9.pdf](http://www.aicardes.org.tn/sem_aicardes/L3ar9.pdf)
- ليندرز، رينود، وسفاكياناكيس، جون، الفساد في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بدون.
- المتوكل، مصطفى حسين، الخصخصة خلق أفاق جديدة أمام القطاع الخاص، المركز الوطني للمعلومات، مجلة المعلومات، عدن، العدد (2)، مارس 2001.
- محمد، محمد متولى دكروري، الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، إدارة بحوث التمويل، الإدارة العامة للبحوث المالية، وزارة المالية، مصر، 2009.
- مختار، حميده، الخصخصة عن طريق أسواق الأوراق المالية (المبررات و شروط النجاح)، مجلة الباحث، العدد (7)، 2009-2010.
- مرزوق، نبيل، دور آليات السوق وتدخل الدولة في اقتصاد السوق الاجتماعي، ورقة قدمت في ندوة الثلاثاء الاقتصادية التاسعة عشر حول اقتصاد السوق الاجتماعي، المركز الثقافي العربي، 27/6/2006، سوريا. متاح على الموقع:  
<http://www.mafhoum.com/syr/2006/index.htm>
- مكحول، باسم، محددات البيئة الاستثمارية المواتية في السوق الفلسطيني، الملتقى السنوي الأول لسوق رأس المال الفلسطيني، 2007.
- ثابت، نعمده عبد الحميد، ترويج قضايا الخصخصة (تجارب عالمية)، بحث مقدم للمؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي، جامعة أم القرى، مكة المكرمة، محرم 1425هـ. متاح على الموقع:  
[www.kantakji.com/fiqh/Files/Economics/613.doc](http://www.kantakji.com/fiqh/Files/Economics/613.doc)

- الياسري، صافي، المعضلة في المقاييس العالمية: مسار التنمية في مصر يستجيب للشروط الدولية أكثر من استحقاقات الداخل، العرب الأسبوعي، ملف (18)، 2010/9/4.

#### سادساً: أبحاث ودراسات وتقارير باللغة الانجليزية

- Center for International Private Enterprise (CIPE), **Privatizing State-Owned Companies**, Prosperity Papers (2004 Edition).
- Hall, David.(2010). **Why We Need Public Spending**. Public Services International, London, UK.
- Klingel, Franka.(2007). **Driving Forces of Privatization and Liquidation: Evidence from the Chinese State Sector** - PhD thesis, University of London, School of Oriental and African Studies
- Mohammed, Ahmed.(2007). **Prospects of private participation for sustainable water and sanitation services in the Gaza Strip**, Master thesis, Faculty of Engineering, Islamic University, Gaza.
- MRAMBA, JOSEPH R. (2011) **The Impact of Privatization on Telecommunications Efficiency in Tanzania: The Case of Tanzania Telecommunication Company Limited**. Masters thesis, OPEN UNIVERSITY OF TANZANIA.
- Rafiqul, Md. (2006). **Privatization as an administrative reform: the case of Bangladesh**, Doctor of Philosophy dissertation, Florida Atlantic University.
- Shah, Jamal. (2009) **Impact of Privatization: "Managing the Process of Privatization and its impacts on Performance and Development: A case Study of Pakistan Telecommunication Limited"**. Master's Thesis, Blekinge Institute of Technology, school of Management.
- Tai, Suet-fun. (2010) **Factors affecting the success of privatization in Hong Kong**. M.P.A. dissertation, the University of Hong Kong.
- UNCTAD.(2013a) **World Investment Report**.
- UNCTAD.(2013b). **Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: development in the economy of the Occupied Palestinian Territory**.

- United Nation.(2012). Gaza in 2020: A liveable Place. A report by the United Nation Country Team. Occupied Palestinian Territory.
- Wong, Michelle. (2005) The Application of Public Private Partnership in Transport Projects. Master of Arts in Transport Policy and Planning, University of Hong Kong.

### سابعاً: قوانين وقرارات رئاسية ووزارية

- قرار إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية صادر عن المجلس المركزي الفلسطيني في دورته المنعقدة من 10-12/10/1993 في تونس.
- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003.
- قانون رقم (17) لسنة 1995 بإصدار قانون هيئة الرقابة العامة.
- قانون رقم (6) لسنة 1995 بشأن تشجيع الاستثمار.
- قانون رقم (1) لسنة 1998 بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين.
- قانون رقم (15) لسنة 2004 بإنشاء ديوان الرقابة المالية والإدارية.
- القرار الرئاسي رقم (22) لسنة 1994 بإنشاء هيئة الرقابة العامة.
- القرار الرئاسي رقم (22) لسنة 1994 بإنشاء هيئة الرقابة العامة.
- قرار رئاسي رقم (16) لسنة 2004م بتغيير تسمية مطار غزة الدولي.
- قرار بقانون رقم (13) لسنة 2009، بشأن قانون الكهرباء العام.
- قرار بقانون رقم (15) لسنة 2009، بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات.
- قرار بقانون رقم (2) لسنة 2011م بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم (1) لسنة 1998م.
- قرار وزاري رقم (173) لسنة 1996 بإنشاء مؤسسة فلسطينية للنقل الجوي.
- قرار وزاري رقم (6) لسنة 1999م بشأن إدارة مطار غزة الدولي.
- قرار وزاري رقم (266) لسنة 2004 بتاريخ 2004/6/14، التنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة النقل والمواصلات.



- قرار وزاري رقم (134) لسنة 2006 بشأن المصادقة على إعادة تشكيل اللجنة الوطنية لتسهيل النقل والتجارة في دول منطقة الأسكوا.

## ثامناً: مواقع الكترونية

- [www.abhe.co.uk](http://www.abhe.co.uk) الأكاديمية البريطانية العربية للتعليم العالي
- [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org) الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
- [www.un.org](http://www.un.org) الأمم المتحدة
- [www.undp.ps](http://www.undp.ps) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
- <http://www.worldbank.org> البنك الدولي
- [www.p-s-e.com](http://www.p-s-e.com) بورصة فلسطين
- [www.alquds.com](http://www.alquds.com) جريدة القدس
- [www.dorar.net](http://www.dorar.net) الدرر السنوية " موسوعة الحديث الشريف "
- [www.saacb.ps](http://www.saacb.ps) ديوان الرقابة الإدارية والمالية - فلسطين
- <http://penra.gov.ps> سلطة الطاقة والموارد المالية \_ فلسطين
- [unpan1.un.org](http://unpan1.un.org) شبكة الإدارة العامة \_ الأمم المتحدة
- [www.padico.com](http://www.padico.com) شركة باديكو
- <http://www.paltel.ps> شركة الاتصالات الفلسطينية
- [www.pec.ps](http://www.pec.ps) الشركة الفلسطينية للكهرباء
- [www.wataniya.ps](http://www.wataniya.ps) شركة الوطنية - رام الله
- <http://alrai.com> صحيفة الرأي
- <http://alresalah.ps> صحيفة الرسالة - قطاع غزة
- [www.imf.org](http://www.imf.org) صندوق النقد الدولي
- [://www.pal-plc.org](http://www.pal-plc.org) المجلس التشريعي الفلسطيني
- <http://www.paltelgroup.ps> مجموعة الاتصالات الفلسطينية
- [www.cipe.org](http://www.cipe.org) مركز المشروعات الدولية الخاصة
- [www.wafainfo.ps](http://www.wafainfo.ps) المركز الوطني للمعلومات - فلسطين
- [muqtafi.birzeit.edu](http://muqtafi.birzeit.edu) المفتى: موسوعة التشريع الفلسطيني

- <http://arabic.quartetrep.org> مكتب ممثل اللجنة الرباعية
- <http://stats.oecd.org> منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
- <http://pbf.org.ps> منتدى الأعمال الفلسطيني
- [www.unctad.org](http://www.unctad.org) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
- [www.mne.gov.ps](http://www.mne.gov.ps) وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطينية
- [www.mopad.pna.ps](http://www.mopad.pna.ps) وزارة التخطيط والتنمية الإدارية
- [www.mofa.pna.ps](http://www.mofa.pna.ps) وزارة الخارجية \_ فلسطين
- [www.moj.pna.ps](http://www.moj.pna.ps) وزارة العدل \_ فلسطين
- <http://www.pmof.ps> وزارة المالية \_ فلسطين
- [www.mot.gov.ps](http://www.mot.gov.ps) وزارة النقل والمواصلات - فلسطين
- [www.maannnews.net](http://www.maannnews.net) وكالة معاً الإخبارية - فلسطين
- <http://www.wafa.ps> وكالة وفا الإخبارية \_ فلسطين

الملاحق

الملحق رقم (1): قائمة الخبراء الذين أجريت معهم المقابلات الشخصية

اسم	اللقب	التاريخ	التوقيت	محور المقابلة
د.عاطف عدوان	رئيس اللجنة الاقتصادية بالمجلس التشريعي	2013/4/4	2:25-1:40	أطر بيئة الخصخصة
د.علاء الرفاتي	وزير التخطيط/ وزير الاقتصاد الوطني - غزة	2013/3/10	9:30 - 8:30	أطر بيئة الخصخصة
د. ماجد الفرا	عميد كلية التجارة - الجامعة الإسلامية غزة	2013/3/12	12:05-11:10	أطر بيئة الخصخصة
د. سمير أبومدللة	عميد كلية التجارة - جامعة الأزهر	2013/3/20	3:00-2:00	أطر بيئة الخصخصة
د. معين رجب	خبير اقتصادي - جامعة الأزهر	2013/3/9	10:41 - 10:13	أطر بيئة الخصخصة
د. مروان الأغا	عميد سابق كلية التجارة - جامعة الأزهر	2013/3/12	3:15- 2:00	أطر بيئة الخصخصة
د. خليل النمروطي	نائب عميد كلية التجارة للبحث العلمي والدراسات العليا- الجامعة الإسلامية غزة	2013/3/12	12:40-12:25	أطر بيئة الخصخصة
د. وسيم الهابيل	رئيس قسم إدارة الأعمال - الجامعة الإسلامية غزة	2013/3/11	1:30-12:30	أطر بيئة الخصخصة
د. هاني البسوس	خبير سياسي - الجامعة الإسلامية غزة	2013/3/16	11-10:30	الإطار السياسي
د. ابراهيم جابر	وكيل وزارة التخطيط -غزة	2013/3/7	1:00 - 12:30	أطر بيئة الخصخصة
م. حاتم عويضة	وكيل مساعد وزارة الاقتصاد الوطني-غزة	2013/3/7	8:45 -7:50	أطر بيئة الخصخصة
أ. أسامة نوفل	مدير عام التنمية الاقتصادية وزارة التخطيط - غزة	2013/3/7	11:30 - 10:00	أطر بيئة الخصخصة
م. فواز العلمي	مدير عام التنمية الادارية والحوكمة -وزارة التخطيط غزة	2013/3/10	1:30-12	الاطار المؤسساتي
د.وفيق الأغا	خبير اقتصادي - جامعة الأزهر	2013/3/14	11:00-10:00	أطر بيئة الخصخصة
د. جابر أبو جامع	خبير اقتصادي - جامعة الأمة	2013/3/13	10:30-9:30	أطر بيئة الخصخصة

## الملحق (2): أسئلة المقابلات:

### البيئة السياسية لعملية الخصخصة:

هل تعتقد أن عمليات الخصخصة السابقة تمت في إطار سياسي غير ملائم، افتقر إلى حد ما وجود آليات تضمن تحقيق ما يلي:

- تعزيز الرقابة والشفافية والمساءلة من قبل المجلس التشريعي.
- تعزيز دور الحكومة في تنظيم وإدارة القطاعات التي خضعت للخصخصة.
- تفعيل دور المؤسسات الإعلامية والمجتمع المدني في المكافحة قبل وأثناء وبعد عمليات الخصخصة.
- فعالية دور ديوان الرقابة المالية والإدارية بالسلطة الوطنية الفلسطينية في الكشف عن حالات الفساد في عمليات الخصخصة " إن وجدت".
- رضا المستهلك في الحصول على خدمة جيدة وبأسعار معقولة.
- المشاركة المجتمعية في جني ثمار الخصخصة.

هل تؤيد أن غياب العناصر السابقة في الإطار السياسي أو وجودها بشكل محدود أدى إلى عدم جدوى وفعالية الخصخصة في فلسطين سابقاً، وسيكون له نفس التأثير في حالات الخصخصة المستقبلية وخاصة المشاريع السيادية؟

هل توافق على أن برامج الحكومات الفلسطينية المتعاقبة لم تتضمن آليات المشاركة بين القطاعين العام والخاص، وهذا بدوره أسفر عن عدم فعالية عملية الخصخصة وتعزيزها مستقبلاً؟

هل تعتقد أن برامج الخصخصة السابقة ساهمت وستساهم في حفظ الأجيال القادمة في مقدرات الشعب الفلسطيني بما ينسجم مع متطلبات التنمية المستدامة؟ وأيضا الحفاظ على حقوق الفئات المهمشة؟

كيف يمكن تهيئة الرأي العام لعمليات الخصخصة المستقبلية. هل القيام: باستطلاع رأي، حوارات مجتمعية من خلال المجلس التشريعي التي تمثل فئات المجتمع، مؤسسات المجتمع المدني، نقابات العمال؟ ومن يتولى القيام والإشراف على هذه المهمة؟

ما هي أفضل السبل لتحقيق المشاركة المجتمعية في جني ثمار الخصخصة؟ هل ترى الاكتتاب العام كاف؟.

## البيئة الاقتصادية لعملية الخصخصة:

\_\_ هل تعتقد أن عمليات الخصخصة السابقة تمت في إطار اقتصادي غير ملائم، افتقر إلى وجود/ تحقيق ما يلي:

- وجود سياسات اقتصادية تحدد أدوار وأنماط الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- سوق مال كفاء.
- وجود قواعد تنافسية وشفافية أمام دخول قطاع الأعمال الخاص في عمليات الخصخصة.
- قطاع مصرفي فعال.
- تعظيم الاستفادة من عوائد الخصخصة.
- التقييم العادل للأصول العامة والحصول على أفضل الأسعار للعقد ووضع ضوابط لسعر الخدمة.

\_\_ هل تؤيد إن غياب العناصر السابقة في الإطار الاقتصادي أو وجودها بشكل محدود أدى إلى عدم جدوى وفعالية الخصخصة في فلسطين سابقاً، وسيكون له نفس التأثير في حالات الخصخصة المستقبلية وخاصة المشاريع السيادية؟

\_\_ هل تؤيد أن عمليات الخصخصة تعمل على تعزيز الموارد المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية؟ وكيف يمكن ضمان ذلك؟

\_\_ ما هي أوجه الإنفاق المثلى لعوائد الخصخصة؟.

## البيئة التشريعية لعملية الخصخصة:

\_\_ هل تعتقد أن عمليات الخصخصة السابقة تمت في إطار تشريعي غير ملائم، افتقر إلى وجود آليات تضمن تحقيق ما يلي:

- محاربة الاحتكار.
- وضع ضوابط لمنع فساد عمليات الخصخصة.
- تعزيز المنافسة.
- تحقيق العدالة الاجتماعية.
- حصول المواطن على حقوقه في الموارد الفلسطينية.

- هل تؤيد أن غياب العناصر السابقة في الإطار التشريعي أو وجودها بشكل محدود أدى إلى عدم جدوى وفعالية الخصخصة في فلسطين سابقاً، وسيكون له نفس التأثير في حالات الخصخصة المستقبلية وخاصة المشاريع السيادية؟
- هل تؤيد أن هناك حاجة ماسة لإعادة النظر في القوانين الاقتصادية التي تؤثر في عمليات الخصخصة مثل الضرائب، الشركات، التجاري، المصارف، المنافسة... إلخ؟
- هل توافق على ضرورة سن تشريع ينظم عمليات الخصخصة بشكل عام؟ ولماذا؟
- هل تؤيد سن تشريع خاص لكل مشروع مقترح للخصخصة على حده بمفرده أو إلى جانب التشريع العام للخصخصة؟

### البيئة المؤسسية " التنظيمية " لعملية الخصخصة:

- هل تعتقد أن عمليات الخصخصة السابقة تمت في إطار مؤسسي غير ملائم، افتقر إلى وجود آليات تضمن تحقيق ما يلي:
- تحقيق الحوكمة بين أطراف عملية الخصخصة.
  - تعظيم الاستفادة من عمليات الخصخصة.
  - تعزيز الإفصاح وتوفير كافة المعلومات والبيانات الخاصة بعمليات الخصخصة.
  - المفاضلة واختيار أفضل طرق وأساليب الخصخصة التي تتلاءم مع الواقع الفلسطيني.
  - متابعة إدارة وتنظيم القطاعات التي خضعت للخصخصة.
- هل تؤيد أن غياب العناصر السابقة في الإطار المؤسسي أو وجودها بشكل محدود أدى إلى عدم جدوى وفعالية الخصخصة في فلسطين سابقاً، وسيكون له نفس التأثير في حالات الخصخصة المستقبلية وخاصة المشاريع السيادية؟
- هل ترى ضرورة وجود وحدة تنظيمية مسؤولة عن إدارة عمليات الخصخصة ؟
- هل هناك حاجة لتهيئة وزارات ومؤسسات السلطة المسؤولة عن إدارة المشاريع السيادية ادارياً ومالياً وتنظيمياً بما يتوافق مع متطلبات الشراكة مع القطاع الخاص؟
- هل تمتلك كوادرات السلطة الوطنية الفلسطينية مهارات التفاوض مع القطاع الخاص وخاصة الأجنبي لتعظيم الاستفادة من الأصول العامة؟
- هل تحتاج كوادرات القطاع العام إلى تنمية وتعزيز قدراتها في مراحل الخصخصة المختلفة ؟ وما هي مجالات التدريب المقترحة؟

## استراتيجيه الخصخصة

— هل تعتقد أن عدم وجود استراتيجيه للخصخصة أثر على جدوى عمليات الخصخصة السابقة بسبب غياب كل من:

- تبني أهداف محددة للخصخصة.
- محددات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- معايير اختيار المشاريع المزمع خصصتها.
- تحديد أولويات المشاريع/ القطاعات المقترحة للخصخصة.
- تعظيم الاستفادة من عمليات الخصخصة.
- مجالات استخدام عوائد الخصخصة.
- تمويل الخصخصة.

— هل تؤيد أن غياب استراتيجيه واضحة للخصخصة سيكون له نفس التأثير في حالات الخصخصة المستقبلية وخاصة المشاريع السيادية؟



### الملحق رقم (3)

#### مقترح جسم مؤسسي للخصخصة "الشراكة بين القطاعين العام والخاص"

#### الرسالة:

تخطيط وإدارة وتنظيم مشروعات الخصخصة بما يضمن تحقيق الكفاءة والشفافية والنزاهة وتعظيم الاستفادة مستقبلاً، وبما يتوافق مع متطلبات التنمية المستدامة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية وحماية المستهلك وحماية حقوق المستثمر على حد سواء.

#### الأهداف العامة:

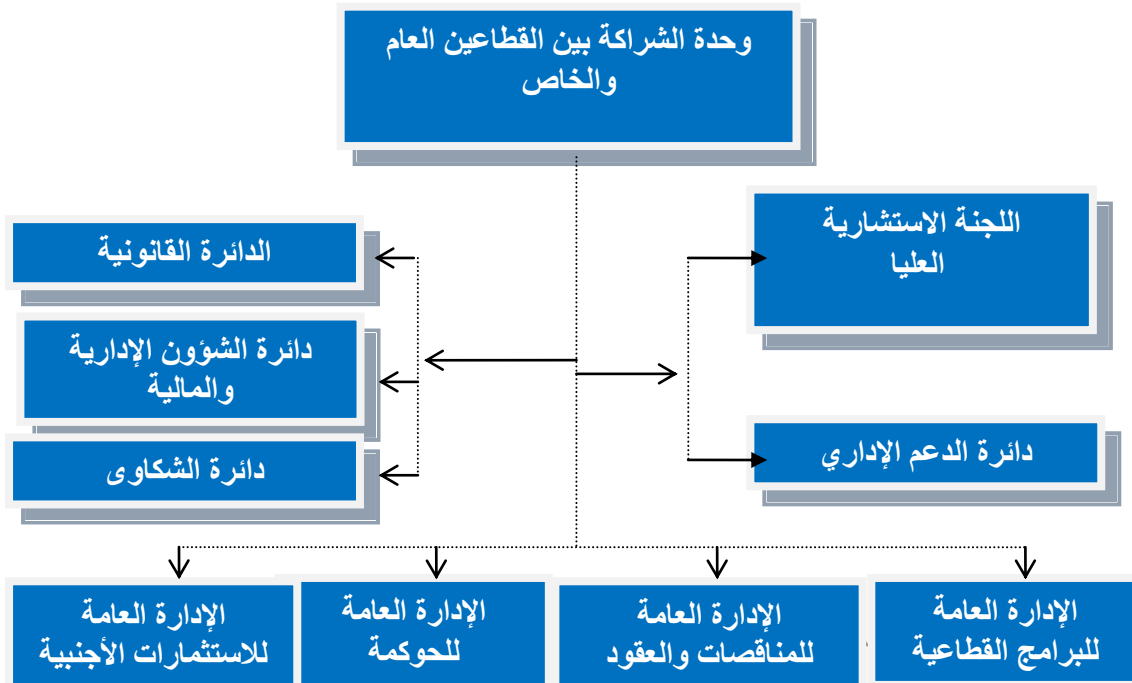
- نشر مفهوم وسياسة الخصخصة "الشراكة بين القطاعين العام والخاص" بما يسهم في تعزيز المشاركة الفعالة من قبل القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع الأهلي والمجتمع.
- ضمان اعتماد وتنفيذ مشاريع الشراكة وفق أسس وقواعد قانونية سليمة تكفل العدالة الاجتماعية وحماية المستهلك وحماية حقوق المستثمر.
- تعظيم الأثر التنموي لمشاريع الشراكة ورفع القدرة الإنتاجية لاستثمارات مشاريع الشراكة بما يسهم في الحفاظ على مقدرات الاقتصاد الفلسطيني وحفظ حقوق الأجيال القادمة.
- تعزيز مبدأ الشفافية والحوكمة ومحاربة الفساد والاحتيال في عمليات الشراكة قبل وأثناء وبعد تنفيذها بما يوفر مناخ تنافسي وأداء متميز.
- المساهمة في تهيئة مؤسسات وهيئات السلطة الوطنية الفلسطينية المرشحة لتنفيذ مشاريع شراكة في قطاعاتها من خلال توفير بيئة إدارية وفنية وقانونية ملائمة.
- العمل على تنمية القدرات والكوادر الفلسطينية في مجالات تخطيط وإدارة وتنفيذ مشاريع الشراكة إدارياً ومالياً وفنياً وقانونياً.

#### الصلاحيات والمهام الأساسية:

- إعداد وتطوير برنامج/ إستراتيجية للشراكة مع القطاع الخاص ووضع خطة عمل واضحة للتنفيذ والمتابعة.

- صياغة مسودات مشاريع القوانين والأنظمة واللوائح الضابطة لعملية الشراكة مع القطاع الخاص بالتعاون والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
- منح الموافقة على تراخيص مشاريع الشراكة بعد استيفاء الشروط المنصوص عليها في الأنظمة والقوانين والإجراءات الإدارية والفنية.
- دراسة وبحث وتقييم طلبات عروض الشراكة المقترحة بالتعاون مع ذوى الاختصاص، والعمل على اقتراح أفضل أساليب ونماذج الشراكة مع القطاع الخاص لمشاريع القطاعات المرشحة للشراكة.
- اقتراح واعتماد أنماط ونماذج العقود للمؤسسات والوزارات المعنية بطرح مشاريع الشراكة بالتنسيق والمتابعة مع ذوى الاختصاص، وتوجيهها وفق الأولويات الوطنية التنموية.
- صياغة ومراجعة ومتابعة تنفيذ عقود الشراكة بما يضمن إجراؤها وتنفيذها بما يخدم المصلحة الوطنية.

ويتكون الهيكل التنظيمي المقترح للجسم التنفيذي للشراكة بين القطاعين العام والخاص، من الإدارات والدوائر كما هو موضح فى المخطط التالى:



**اللجنة الاستشارية العليا:** تضم اللجنة في عضويتها مندوبين عن كل من: وزارة الاقتصاد الوطني، وزارة التخطيط، وزارة العمل، سلطة النقد الفلسطينية، ديوان الرقابة الإدارية والمالية، اللجنة الاقتصادية بالمجلس التشريعي، سلطة الأراضي، المجلس الأعلى لحماية المستهلك، المجلس الأعلى للبحث العلمي، القطاع المصرفي، بورصة فلسطين، صندوق الاستثمار الفلسطيني، الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار، المستثمرين، كفاءات علمية. ويشترط في العضو من التمثيل الحكومي أن يكون من موظفي الفئة العليا أي درجة وكيل/ وكيل مساعد. كما يحق للجنة الاستعانة بخبراء ومستشارين محليين ودوليين في التخصصات المختلفة. وتختص اللجنة الاستشارية في:

- ضمان تحقيق الشفافية والنزاهة والمحاسبة والمساءلة وكشف الفساد في جميع الأعمال والوظائف المرتبطة بمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بمراحلها المختلفة.
- تقديم المشورة في القضايا التي تتعلق بالسياسات العامة والتراخيص والأنظمة والقوانين الضابطة والمنظمة لعملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- مراقبة ومتابعة آليات دراسة وصياغة ومراجعة وتطوير مناقصات وعقود مشاريع الشراكة، ورصد آثار تلك العقود على التنمية المستدامة في المناطق الفلسطينية.
- اقتراح وتعزيز مصادر تمويل عمليات الشراكة سواءً محلياً عبر تطوير القطاع المصرفي وسوق فلسطين للأوراق المالية من خلال المساعدة في ابتكار هيكل تمويل وحزم أوراق مالية ونظام لمشاركة القطاع الخاص، و دولياً من خلال الحصول على المنح والمساعدات الدولية.
- دعم وتعزيز المسؤولية الاجتماعية لدى القطاع الخاص المحلي بما يخدم متطلبات التنمية المستدامة.

**الإدارة العامة للبرامج القطاعية** وتختص ب: المساهمة في إعداد برنامج/ إستراتيجية الخخصة/ الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتحديد أولويات الاستثمار في القطاعات المختلفة بما يتوافق مع الخطط الوطنية التنموية، ووضع معايير لاختيار مشاريع الشراكة، والمفاضلة بين أساليب الشراكة المختلفة، وتقدير المنافع والمخاطر وتحديد الضمانات، والإشراف على تنفيذ مشاريع الشراكة ومتابعتها والتأكد من تنفيذها وفق اشتراطات العقود، والتأكد من استخدام المورد المحليين وتنمية المهارات المحلية وترقية القدرات التكنولوجية، والعمل على إزالة جميع العوائق وحل جميع المشاكل التي تواجه إدارة وتخطيط وتنفيذ مشاريع الشراكة، وإنشاء قواعد

بيانات إحصائية، وترويج مشاريع الشراكة. والعمل على تقييم الأصول واقتراح سياسات تحديد أسعار الخدمات، وقياس وتقييم عمليات الشراكة، مشاريع الشراكة في التوجهات الدولية، ودراسة آليات السوق التمويلية، ودراسة توزيع المخاطر.

**الإدارة العامة للمناقصات والعقود** وتختص بـ: صياغة ومراجعة العقود ومتابعة تنفيذها وفق الاشتراطات المحددة، وتوثيق وتفعيل عروض الشراكة، وتحديد طرق طرح المناقصات الخاصة بمشاريع الشراكة، وتقدير القيم المتوقعة للمناقصة، ومتابعة إجراء المناقصات، والإشراف على عملية الطرح، وتشكيل لجان المراقبة على الأداء.

**الإدارة العامة للاستثمار الأجنبي** وتختص بـ: العمل على جذب الاستثمارات الأجنبية وتعظيم الاستفادة من مزاياها، وتوفير قواعد بيانات وإحصائيات عن حجم الاستثمار الأجنبي في مشاريع الشراكة، واتخاذ الإجراءات التي تقود المستثمر الأجنبي إلى المساهمة في تنمية القدرات المحلية، وكذلك اتخاذ الإجراءات التي تحسن من البيئة الاستثمارية كالشفافية وتوفير المعلومات عن الفرص الاستثمارية والحوافز والنظم المؤسسية والإدارية وخدمات بعد الاستثمار واستخدامات عوائد الاستثمارات الأجنبية.

**الإدارة العامة للحوكمة** وتختص بـ: ضمان تحقيق الحوكمة في أنشطة مشاريع الشراكة المختلفة، والعمل بشكل مستمر على تطوير عمل الشركات والتي تحتل فيها السلطة الوطنية الفلسطينية الأغلبية، وفي الوقت نفسه، والمساهمة في تحديد أسعار الأسهم وتسويقها، وتصويب أوضاع الشركات بشكل مستمر في بورصة فلسطين، ومتابعة إصدار البيانات والتقارير المالية وتحقيق الإفصاح.

**الدائرة القانونية** وتختص بـ: اقتراح وتطوير تشريعات ولوائح تنفيذية لعمليات تنفيذ مشاريع الشراكة والتي يجب مراعاتها من جانب كل الوزارات والمؤسسات التي تقدم اقتراحات لمشاريع الشراكة، والتأكد من تطبيق القوانين والنظم والقرارات التي ترتبط باعتماد وتنفيذ مشاريع الشراكة، وتلقى التنبيهات والإنذارات القضائية وإعداد المذكرات والرد عليها، والرقابة من الناحية القانونية على كافة عمليات وأنشطة مشاريع الشراكة والتأكد من عدم تعارضها مع القوانين النافذة.

**دائرة الشؤون الإدارية والمالية** وتختص بـ: القيام بكافة الأنشطة الإدارية والمالية التي تتعلق بالموارد البشرية ورفع كفاءتها والأنظمة والموازنات المالية، والإشراف الفني والإداري على المشتريات والمخازن وتوفير المعدات والأجهزة اللازمة لتسيير العمل.

**دائرة الشكاوي وتختص بـ:** تلقي الشكاوي سواءً من قبل المواطن والمستثمر، والعمل على دراستها واقتراح سبل معالجتها بالتنسيق مع ذوى الاختصاص بما يضمن حماية حقوق المستهلك والمستثمر.

**دائرة الدعم الإداري** وتختص بـ: القيام بكافة أنشطة السكرتارية وأنظمة المعلومات والأرشفة والإعلام.