



سلسلة تقارير (23)

# الهيئة العامة للبترول

## "بين التقييم والتقويم"

إعداد:

إبراهيم ابوهنطش

بإشراف

د. عزمي الشعبيبي

نيسان 2009

## المحتويات:

### 1. مقدمة

### 2. واقع قطاع المحروقات في الأراضي الفلسطينية

- الإطار القانوني الناظم لقطاع المحروقات ولعمل الهيئة:
- الاحتكارات وممارسات الهيئة في قطاع المحروقات:

### 3. المعوقات التي تعترض عمل الهيئة وعلاقة الهيئة بمختلف الأطراف ذات العلاقة:

- الملف المالي بين هيئة البترول ومحطات الوقود:
- علاقة الهيئة بمختلف الأطراف ذات العلاقة:
- هل الهيئة دائرة في وزارة المالية؟
- الموارد البشرية في الهيئة:

### 4. نظم الرقابة الداخلية والخارجية على أداء وعمل الهيئة

- نظم الرقابة الداخلية:
- نظم الرقابة الخارجية:

### 5. النتائج والتوصيات

## الهيئة العامة للبترو "بين التقييم والتقويم"

### مقدمة

يعتبر النفط أحد أهم الثروات الطبيعية على وجه الأرض، وذلك باعتباره عصب الحياة بجميع جوانبها. ولا يخلو أي نشاط اقتصادي من أحد مشتقات النفط. وهو يمس جميع النشاطات التي يقوم بها الأفراد والجماعات. وبطبيعة الحال، لا يمكن استثناء الواقع الفلسطيني من هذه الحقيقة، حيث تدخل مشتقات النفط في كافة الصناعات والأنشطة الاقتصادية الأخرى، ولا يمكن بأي حال من الأحوال الاستغناء عنها. ومنذ إنشاء السلطة في العام 1994، تم تأسيس هيئة البترول الفلسطينية لتكون الهيئة المشرفة والمسؤولة عن إدارة قطاع المحروقات في الأراضي الفلسطينية.

وقد مرت هيئة البترول وقطاع المحروقات بشكل عام بتغيرات وتطورات عديدة ساهمت في إعادة رسم ملامح وسمات هذا القطاع. كما أثرت العديد من التساؤلات، وسجلت العديد من الملاحظات على أداء هيئة البترول وجميع الشؤون المتعلقة بها (الإدارية والمالية والإطار القانوني).

يهدف هذا التقرير إلى إلقاء الضوء على واقع عمل وأداء هيئة البترول، ودراسة الإطار المؤسسي الناظم لعمل الهيئة، والبحث في العوامل المحددة لعملها والظروف المحيطة بها، والمؤثرة على أسلوب عملها. إضافة إلى فحص أسس الرقابة والمساءلة في عمل الهيئة وإدارتها.

تتبع أهمية التقرير كونه يتناول أحد القطاعات الحساسة، فهو يتناول مورداً طبيعياً ومالياً يؤثر على مختلف شؤون الحياة في الأراضي الفلسطينية. كما يساهم التقرير في الإجابة على مجموعة من التساؤلات والملاحظات المتعلقة بعمل الهيئة المشرفة على هذا القطاع، ومن شأن الإجابة على هذه التساؤلات المساهمة في معالجة الاختلالات التي تعترض عمل الهيئة، وتصحيح مسارها، وتضمن التزامها بمبادئ الشفافية في ما تقوم به من نشاطات، ومساءلة المسؤولين والعاملين فيها عن أعمالها أمام الأطراف ذات العلاقة لتطوير الأداء، وتحقيق المصلحة العامة وتوفير المعلومات.

وتتبع أهمية هذا التقرير من كونه يبحث في الأوضاع التي سادت قطاع المحروقات بعد إجراءات الإصلاح التي شهدتها القطاع بشكل عام والهيئة خصوصاً بعد العام 2003، والتي طالبت الجوانب المالية للسلطة، وبشكل خاص توحيد الإيرادات وشفافية المعلومات ودورية التقارير عن النشاطات المالية، ومنها الإيرادات والنفقات لجميع المراكز المالية.

يحتوي التقرير على خمسة أجزاء بما فيها المقدمة التي تشكل الجزء الأول. ويعرض الجزء الثاني واقع قطاع المحروقات في الأراضي الفلسطينية بشكل عام. ويتم من خلاله استعراض وتقييم الإطار القانوني والمؤسسي الناظم لقطاع المحروقات ولعمل الهيئة، والتعرف على آليات وصول مشتقات البترول بأنواعها المختلفة للأراضي الفلسطينية والملاحظات المسجلة في هذا السياق. أما الجزء الثالث، فيستعرض المعوقات والإشكاليات التي تعترض عمل الهيئة، ويبحث في أدوار مختلف الجهات ذات العلاقة بقطاع المحروقات وعلاقتها مع هيئة البترول. ويتطرق هذا الجزء كذلك إلى آليات تحصيل مستحقات الهيئة لدى محطات الوقود، والأسس والمعايير المتبعة في ذلك.

ويختص الجزء الرابع بإجراء مراجعة تقييمية لنظام الرقابة والمساءلة (الداخلية والخارجية) الذي يحكم عمل الهيئة والعاملين فيها، واستكشاف مدى التزامه وتحقيقه لمبادئ الشفافية ونظم المساءلة وتوفير المعلومات للجهات ذات العلاقة. ويعرض الجزء الخامس ملخصاً لأهم الاستنتاجات والتوصيات العملية والمحددة والقابلة للتطبيق والرامية إلى إعادة تنظيم عمل قطاع المحروقات والهيئة المشرفة عليه، وعلاقتها بالمؤسسات الأخرى ذات العلاقة.

## 6. واقع قطاع المحروقات في الأراضي الفلسطينية

ظل قطاع المحروقات في الأراضي الفلسطينية محل جدل ونقاش دائمين منذ إنشاء الهيئة العامة للبترول في العام 1994 ولسنوات طويلة تلت هذا التاريخ. وأثيرت العديد من التساؤلات المشروعة، وسُجّلت مجموعة كبيرة من الملاحظات على مختلف الشؤون المتعلقة بهذا القطاع. سنركز في هذا الجزء من التقرير على عدد من القضايا والتساؤلات التي طرحت في السابق، إلا أنها لا تزال محل نقاش بين المراقبين والمهتمين حتى لحظة إعداد هذا التقرير. وسنلقي الضوء على عدد من القضايا الحيوية والمهمة المتعلقة بهذا القطاع الحيوي. وفيما يلي أهم القضايا المطروحة للنقاش والتقييم:

### - الإطار القانوني الناظم لقطاع المحروقات ولعمل الهيئة:

تضمن اتفاق باريس الاقتصادي الموقع بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي في نيسان من العام 1994، بنوداً خاصة تتعلق بآلية إدارة وتنظيم الشؤون المتعلقة بالمنتجات البترولية، حيث أشارت المادة (3/بند12) إلى أنه:

"أ- ستكون المقاييس الأردنية كما حددت في الملحق المرفق بالاتفاقية، مقبولة في استيراد المنتجات البترولية إلى المناطق، في حالة استجابتها لمتوسط المقاييس القائمة في بلدان الاتحاد الأوروبي، أو مقاييس الولايات المتحدة الأمريكية، التي وضعت معاييرها حسب المعايير المحددة للظروف الجغرافية لإسرائيل وقطاع غزة والصفة الغربية. وستحال حالات المنتجات البترولية التي لا تستجيب لهذه المواصفات، إلى لجنة خبراء مشتركة من أجل إيجاد الحل المناسب لها. وللجنة أن تقرر ثنائياً<sup>1</sup> قبول مستويات مختلفة لاستيراد البنزين تستجيب للمقاييس الأردنية رغم أنها لا تستجيب في بعض المعايير لمقاييس المجموعة الأوروبية أو المقاييس الأمريكية. وستعطي اللجنة قرارها في غضون ستة أشهر. وفي انتظار قرار اللجنة، ولفترة لا تزيد عن ستة أشهر من توقيع الاتفاقية، للسلطة الفلسطينية أن تستورد البنزين للسوق الفلسطينية في المناطق وفقاً لاحتياجات هذا السوق، على أن:

1- يكون هذا البنزين معلماً بلون مميز مختلف عن البنزين المسوق في إسرائيل،...

2- وتتخذ السلطة الفلسطينية كل الخطوات الضرورية لضمان عدم تسويق هذا البنزين في إسرائيل.

ب- لن يتجاوز الفرق في الثمن النهائي للبنزين للمستهلكين في المناطق، 15% من السعر الرسمي النهائي للمستهلك في إسرائيل. وللسلطة الفلسطينية الحق في تحديد أثمان المنتجات البترولية، عدا البنزين للاستهلاك في المناطق.

<sup>1</sup> يعني هذا عملياً إعطاء إسرائيل حق الفيتو على عملية الاستيراد.

ج- إذا اتفقت مستويات البنزين المصري مع شروط الفقرة الفرعية (أ) أعلاه، فسوف يسمح أيضاً باستيراد البنزين المصري."

وبذلك يكون الاتفاق الاقتصادي قد رسم وحدد الملامح الأساسية والإطار العام المحدد لشروط الاستيراد والموصفات والأسعار التي يتوجب أن يلتزم بها قطاع المحروقات الفلسطيني. وبالرغم أن الاتفاق ألزم السلطة الفلسطينية ببعض المحددات، إلا أنه ترك هامشاً محدوداً من حرية الاختيار للسلطة الفلسطينية لإدارة هذا القطاع، سواء فيما يتعلق بمصدر تزويد المناطق الفلسطينية بالمنتجات البترولية، أو في تحديد أسعار هذه المنتجات للمستهلك الفلسطيني.

أما فيما يتعلق بالهيئة العامة للبترول، وهي الجهة المشرفة على قطاع المحروقات وممثل السلطة الوطنية فيما يتعلق بجميع الشؤون الخاصة بهذا القطاع، فقد أنشئت هذه الهيئة بقرار من مجلس الوزراء بتاريخ 1994/10/6، كهيئة عامة مستقلة تتبع مكتب رئيس السلطة بشكل مباشر. وتولت الهيئة بموجب قرار إنشائها مهمة الإدارة والإشراف على قطاع المحروقات بكافة تفرعاته في الأراضي الفلسطينية. وبدأت ممارسة مهامها وأنشطتها في منطقتي غزة وأريحا. وقد حصر القرار حق استيراد وتصدير النفط ومشتقاته بالهيئة نفسها. كما تولت الهيئة عملها في كل الأراضي الفلسطينية بموجب قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 1994/11/12 بعد إعادة الانتشار للسلطة في باقي مناطق الضفة الغربية.

وبعد نحو ثلاث سنوات على تأسيس الهيئة ومباشرتها لعملها، بادر المجلس التشريعي، ومن منطلق قيامه بدوره التشريعي والرقابي، بإقرار مشروع قانون الهيئة العامة للبترول بالقراءة الثانية في 1997/11/25 وأحاله إلى رئيس السلطة الوطنية في 1997/12/7 للمصادقة عليه، إلا أن مشروع القانون رفض من قبل الرئيس في حينه.

ساهمت ظروف وآليات إنشاء الهيئة العامة للبترول، بدون وجود قانون خاص، في تغييب المبادئ الأساسية المتعلقة بالأداء والالتزام بالشفافية في العمل وإخضاعها للرقابة والمساءلة والمحاسبة على مختلف الشؤون المتعلقة بها. الأمر الذي جعلها مثار جدل وحلقة أضعف وأسهل للمشككين والمتهمين من مختلف الأطياف والأطراف ذات الصلة، وحتى بعيدة الصلة، بموضوع الرقابة والمتابعة لملف قطاع المحروقات في الأراضي الفلسطينية. فمنذ تأسيس الهيئة في العام 1994، وحتى تحويلها إلى وزارة المالية في حزيران 2003 لم تحتكم الهيئة في إدارة شؤونها وآليات عملها إلى قانون محدد أو أنظمة معينة، ولم تتبع إلى أي من وزارات السلطة. وترتب على تبعيتها لمكتب الرئيس خروجها من دائرة الرقابة العامة والتشريعية. الأمر الذي أثار تساؤلات عديدة حول إدارتها بشكل عام وماليتها بشكل خاص.

وجعل من أنشطتها مجالاً واسعاً للفساد، كما ظهرت في تقارير المجلس التشريعي في حينه، بعد أن رفض رئيس الهيئة السيد حربي صرصور المثل أمام المجلس التشريعي.

وقد اكتتفت السرية والضبابية الطريقة والآليات التي تم بموجبها اختيار الشركة الإسرائيلية المزودة للمشتقات النفطية للأراضي الفلسطينية وطبيعة الاتفاق الاحتكاري كمصدر. فقد أتاح اتفاق باريس الاقتصادي للفلسطينيين استيراد المنتجات البترولية من دول أخرى غير إسرائيل، وفقاً لمجموعة من الشروط والمعايير المتفق عليها، إلا أن السلطة الفلسطينية ممثلة، بالهيئة العامة للبترول، ولأسباب ودوافع غير معلنة، قامت بعقد اتفاقية مع شركة "دور" الإسرائيلية. وقامت الشركة بموجب هذه الاتفاقية الاحتكارية بتزويد المناطق الفلسطينية بجميع احتياجاتها من المشتقات النفطية. وتبعتها حكومة حماس المشكلة بداية العام 2006 بتوقيع اتفاقية احتكارية مع شركة "باز" الإسرائيلية لتزويد مناطق الضفة الغربية بالوقود. وبالرغم من وجود 13 شركة عاملة في مجال المنتجات البترولية في إسرائيل، إلا أن ستة (6) شركات من بين الـ13 تعتبر منافسة للشركتين الحاليين من حيث السعر والجودة والخدمات الإضافية الأخرى. في حين تشير المعطيات إلى أن السلطة، ممثلة بهيئة البترول، لم تلتزم بنصوص وأحكام قانون العطاءات للأشغال الحكومية، والذي أشارت مواده إلى ضرورة التقييد بتطبيق مبدأ المنافسة وإعطاء الفرص المتكافئة للجهات المتقدمة. إضافة إلى عدم تقييد الهيئة بالمواد المتعلقة بتشكيل لجان العطاءات، وإشراك مندوب عن ديوان الرقابة المالية والإدارية، وآليات البت في العطاءات المقدمة وتوقيع العقود. ويستدل على هذا الانطباع من خلال إجماع الهيئة عن تزويد الجهات الرقابية بنسخة عن الاتفاقيات الموقعة، وعدم نشر التفاصيل المتعلقة بطرح العطاء وتقديم المتنافسين واختيار الشركتين الحاليين.

ويستطيع المسؤولون الفلسطينيون الذين وقعوا هذه الاتفاقيات عن الجانب الفلسطيني، أن يقولوا أنهم التزموا بشروط عقد الاتفاقية، و طرحوا العطاء واختاروا أفضل العروض، إلا أن غياب أسس الشفافية والعلانية والإفصاح عن مختلف الشؤون المتعلقة بآليات اختيار الشركات المزودة، يظل عاملاً مساعداً في إثارة العديد من التساؤلات والشكوك حول هذا الموضوع.<sup>2</sup>

أما التجاوز الآخر الذي أخذ حيزاً كبيراً في البحث والتدقيق وتسجيل الملاحظات فيتعلق بالملف المالي للهيئة. إذ لم تكن جميع إيرادات الهيئة تورد إلى الخزينة العامة منذ إنشائها وحتى منتصف العام 2003. وقد نجم عن هذا التساهل في هذا الملف من قبل الجهات الرقابية المتعددة إهدار كبير للمال العام وتعدد حالات التجاوز على المال العام. ولم يتم تشكيل أي لجان تحقيق رسمية للتعرف على مآل ومصير المال العام المهدر بسبب الممارسات السابقة للهيئة، إلا بعد أن تم إلحاق الهيئة بوزارة المالية (بإشراف وزير المالية) في إطار إصلاحات عام 2003

<sup>2</sup> بالرغم من المحاولات العديدة والمتكررة التي قام بها الباحث للحصول على نسخة من الاتفاقيات الموقعة، إلا أن جميع هذه المحاولات باءت بالفشل، إذ تحيط هالة من الكتمان والسرية بجميع التفاصيل المتعلقة بهذه الاتفاقيات.

والتي أدت إلى حصر الإيرادات والتحقيق مع رئيس الهيئة السيد حربي صرصور وعدد من العاملين فيها في قطاع غزة والضفة، وتم إحالتهم للقضاء بسبب وجود حالات فساد كبيرة تراوحت بين الجنح والجريمة.

ومنذ فوز حركة حماس بالانتخابات وتشكيلها للحكومة، شرعت في البحث في ملف المحروقات وتحديداً في اتفاقية التوريد الموقعة مع شركة دور. ونجم عن سعي الحكومة ذلك اختيار شركة أخرى لتزويد محطات الضفة الغربية بالوقود وهي شركة "باز" الإسرائيلية، فيما بقي الحال على ما هو عليه بالنسبة لقطاع غزة، حيث استمرت شركة دور في عملها هناك. إلا أن السمة المشتركة بين حكومة حماس والحكومات السابقة في مجال اختيار الشركة الإسرائيلية الجديدة المزودة للمحروقات، يتمثل في غياب الشفافية والوضوح ومبادئ الإفصاح عن كل الظروف المتعلقة بالاتفاق الموقع مع الشركة الجديدة. ويشمل ذلك: آلية تقديم العروض من قبل الشركات المنافسة، وماهية هذه العروض، وظروف رسو العطاء على الشركة المختارة، والتفاصيل المتعلقة بمحتوى الاتفاق الجديد.

#### - الاحتكارات وممارسات الهيئة في قطاع المحروقات:

**تحتكر هيئة البترول إدارة الشؤون المتعلقة بقطاع المحروقات الفلسطيني.** ويشمل ذلك حصر استيراد المشتقات البترولية وتوزيعها على محطات الوقود بجهة واحدة وهي الهيئة. ولا يزال التساؤل المتعلق بجدوى استمرار احتكار الهيئة لهذا القطاع قائماً، بل ويتبع هذا التساؤل مجموعة أخرى من التساؤلات تتعلق بداية بمدى اتساق هذا الاحتكار بالتوجه المعلن للسلطة الوطنية في قانونها الأساسي والذي تبنت فيه مبادئ الاقتصاد الحر. إذ يتساءل البعض لماذا لا يتم إيكال هذه المهمة للقطاع الخاص. وبحيث يتم إدارة هذا القطاع بشكل أكثر فاعلية ونجاعة من طريقة إدارة الهيئة، على أن تظل مهمة التنظيم والإشراف العام للهيئة أو لأي مؤسسة حكومية أخرى مختصة. كما أن التوجه السائد في مختلف دول الجوار هو باتجاه تحرير أسعار المحروقات، وخصخصة قطاع المحروقات. وسيعفي هذا التوجه الهيئة من تحمل تبعات إدارتها لهذا القطاع، ويحدث الاتساق المطلوب مع مبادئ الاقتصاد الحر، وعدم تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية ومزاحمتها للقطاع الخاص التي أشارت لها نصوص القانون الأساسي للسلطة.

**وقد ساد شكل من الاحتكار في مجال نقل المشتقات النفطية المستوردة لمحطات الوقود الفلسطينية.** واستمر هذا الشكل من الاحتكار في مناطق شمال الضفة الغربية حتى آب 2008. فقد أولكت هيئة البترول مهمة نقل المحروقات لمتعهد فلسطيني يمتلك عدداً من صهاريج النقل. إذ تقوم الصهاريج

الخاصة بهذا المتعهد بنقل المحروقات من مناطق التخزين الموجودة في منطقة نعلين قضاء رام الله، ليتم توزيعها على محطات الوقود المنتشرة في شمال الضفة الغربية. ومن شأن احتكار متعهد واحد لنقل وتوزيع المشتقات منع المنافسة من قبل شركات النقل الأخرى. كما يثير هذا الوضع تساؤلاً مشروعاً يتعلق بظروف وشروط حصر عملية نقل المشتقات النفطية لهذا المتعهد بالذات دون غيره. كما يطرح البعض تخوفات تتعلق بحجم الضرر الذي يمكن أن يصيب أصحاب محطات الوقود واضطرارهم للقبول بشروط ومواصفات المتعهد الوحيد، سواء على صعيد الكميات، والفاقد منها أو على دقة المواعيد والالتزام بها من قبل هذا المتعهد، في ظل عدم وجود خيارات أخرى.

وتجدر الإشارة إلى أن الوضع الاحتكاري في مجال نقل المحروقات في شمال الضفة الغربية قد تغير منذ شهر آب 2008، إثر قرار الهيئة العامة للبترول القاضي بإسناد مهمة النقل لأصحاب المحطات أنفسهم، وإتاحة المجال أمامهم لاختيار شركة النقل التي يرونها مناسبة. وجاء هذا القرار بعد تصاعد الخلافات بين محطات الوقود ومتعهد النقل بسبب الاختلاف الحاصل على تحديد قيمة الكميات المنقولة من جهة والمعبأة في الخزانات التابعة لمحطات الوقود من جهة أخرى. وأتاح القرار الجديد لمحطات الوقود حرية اختيار شركة النقل المناسبة لها.

وقد صاحب تطبيق القرار السابق إشكاليات عديدة لأصحاب محطات الوقود؛ فبموجب هذا القرار تتحمل محطات الوقود تكلفة النقل وتدفعها مباشرة للشركات الناقلة، على أن تسترد المحطات المبالغ المدفوعة من الهيئة، على اعتبار أن تكلفة النقل تتحملها الهيئة أساساً. إلا أن واقع الحال يشير إلى خلاف الاتفاق بين الطرفين، حيث تقوم محطات الوقود بتوريد جميع المبالغ المستحقة للهيئة دون خصم المبالغ والتكاليف المتعلقة بالنقل، في حين لا تدفع الهيئة ما يتوجب عليها دفعه من تكاليف النقل لأصحاب المحطات. وتماطل الهيئة في دفع المبالغ المستحقة لمحطات الوقود بدل تكلفة النقل.

وتجدر الإشارة إلى أن المسؤولين في الهيئة يذكرون<sup>3</sup> بأن الهيئة لا تتحمل مسؤولية التأخير الحاصل في دفع مستحقات محطات الوقود المتعلقة بأجور النقل؛ فقد أنجزت الهيئة جميع الإجراءات الإدارية والمحاسبية اللازمة لدفع المستحقات، ولم يتبق إلا مرحلة تنفيذ القيود المحاسبية وأوامر الصرف والتي تدخل ضمن مسؤولية واختصاص وزارة المالية وليس الهيئة. ويتطلب هذا التأخير في دفع المستحقات وتكاليف النقل البحث في آليات مناسبة تساهم في تحقيق الغاية التي صدر القرار من أجلها، وتساهم كذلك في تسوية الخلافات وحسم النقاش الدائر حول هذا الموضوع.

---

<sup>3</sup> مقابلة مع مدير عام الهيئة السيد أمين بشير.

وقد ظل موضوع إنشاء محطات الوقود وطبيعة ملكية هذه المحطات وحصّة الهيئة فيها مثار جدل ونقاش طيلة السنوات السابقة. إذ تقوم الهيئة بتزويد المحطات بكميات محددة من الوقود بجميع أنواعه، ومن ثم تحدد الهيئة قيمة المخصصات الممنوحة لأصحاب محطات الوقود وذلك عن كل 1000 لتر يتم بيعه من أنواع المشتقات النفطية المختلفة. وتبرز تجاوزات الهيئة في هذا المجال من خلال السياسية التي اتبعتها لسنوات طويلة إزاء منح تراخيص إنشاء محطات الوقود. وقد مارست الهيئة في هذا السياق ثلاثة أشكال من التجاوزات:

أولها المماثلة في منح الرخصة وفرض قيود على المستثمرين بصورة غير مبررة ولا مفهومة، ويوجد العديد من الشكاوى المتعلقة بمنع الترخيص أو تأخيرها أو إلغائه من قبل الهيئة العامة للبتترول، دون أن ترد الهيئة على هذه الشكاوى.

أما ثاني التجاوزات التي تمارسها الهيئة في مجال منح التراخيص، فيتعلق بمطالبة هيئة البترول الدخول كشريك في ملكية هذه المحطات بنسب متفاوتة ولفترات تتراوح بين 5-8 سنوات. وعلى أرض الواقع، فإن الهيئة تقاسم العديد (حوالي 80%) من أصحاب محطات الوقود ملكية هذه المحطات، وخاصة تلك المحطات التي أنشئت بعد العام 1995، أي بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية. وقد تراوحت حصّة الهيئة في تلك المحطات بين 25-50%. ولا يعتمد حجم تلك الحصّة على معايير وأسس موضوعية معروفة للجميع.

أما ثالث هذه التجاوزات فهو أن الهيئة انتهجت كذلك سياسة خاطئة من خلال إصدار تراخيص لعدد من محطات الوقود بشكل عشوائي دون التزام بشروط الترخيص، وأهمها المسافات والأبعاد الجغرافية، وخاصة في حالة الموافقات والواسطات التي يحصل عليها البعض من مسؤولين كبار في السلطة الوطنية الفلسطينية<sup>4</sup>.

وقد أدت مشاركة الهيئة لملكية غالبية محطات الوقود إلى خلق حالة من تضارب المصالح. فكيف تستطيع الهيئة ممارسة دورها الرقابي والإشرافي على محطات الوقود في الوقت الذي تشارك الهيئة في ملكية هذه المحطات؟

وقد تغير هذا الوضع بعد خطوات الإصلاح التي طالت هيئة البترول في منتصف العام 2003، والتي تم بموجبها إلحاق الهيئة بوزارة المالية، وتصحيح الأوضاع والتجاوزات التي سادت في هذا المجال قبل ذلك التاريخ. وبات ملكية المحطات لأصحابها دون حصص في الملكية أو في الأرباح من قبل الهيئة.

---

<sup>4</sup> انظر دراسة عزيز كايد حول الهيئة العامة للبتترول (المنجزات، المشكلات، التطلعات المستقبلية)، مركز تطوير القطاع الخاص 2005.

وتعتبر محطات الوقود الوسيلة الرئيسية التي يتم من خلالها تزويد المستهلكين بالمشتقات النفطية. وبلغ عدد محطات الوقود المرخصة في الأراضي الفلسطينية عام 2008 حوالي 300 محطة، تركز نحو 200 منها في محافظات الضفة الغربية، وتركز الباقي (100 محطة) في قطاع غزة.

إضافة إلى الأعداد السابقة من محطات الوقود المرخصة من قبل هيئة البترول، ينتشر في مختلف المناطق الفلسطينية، وتحديداً في المناطق والتجمعات الريفية، عدد كبير من محطات الوقود غير الحاصلة على الترخيص المطلوب. ولا تخضع هذه المحطات لإشراف ورقابة الجهات المختصة، سواء في الهيئة أو في أجهزة السلامة والدفاع المدني الفلسطينية. كما أن إنشاءها لا يُراعى فيه المعايير المعتمدة لدى الهيئة والمتعلقة بقربها من التجمعات السكانية وظروف التخزين والاتجار بالمحروقات. ويحصل أصحاب هذه المحطات على الأصناف المختلفة من المحروقات عن طريق محطات الوقود المرخصة. بحيث تحصل المحطات المرخصة على كمية من المحروقات تفوق حاجتها وطاقتها التسويقية، فتستعمل الجزء الخاص بها وتزود المحطات غير المرخصة بما تحتاجه من محروقات من الكمية الفائضة لديها. وقد تعاملت الهيئة في ظل إدارتها الجديدة مع المحطات غير المرخصة بشكل حازم من خلال إغلاق هذه المحطات، ومحاسبة المحطات المرخصة التي تزودها بالوقود. وتعتبر هذه الإجراءات خطوة مهمة في الاتجاه الصحيح.

## 7. المعوقات التي تعترض عمل الهيئة وعلاقة الهيئة بمختلف الأطراف ذات العلاقة<sup>5</sup>:

بالرغم من تناول مختلف القضايا والمواضيع المتعلقة بعمل الهيئة وبقطاع المحروقات بشكل عام، إلا أن واحدة من الجزئيات المهمة بهذا الشأن لم تعط حقها في البحث والدراسة، ألا وهي الإشكاليات والمعوقات التي تعترض عمل الهيئة نفسها، وما هي العوامل التي ساهمت في استمرار انزلاقها في الممارسات الخاطئة التي وسمت عملها في الفترات السابقة. وإلى أي مدى وصلت عملية الإصلاح والمراجعة الذاتية من قبل القائمين على الهيئة. وقد اقتضى هذا القصور في تغطية هذه الجزئية إلقاء مزيد من الضوء على المعوقات والمشاكل التي تواجه عمل الهيئة، وفي سد هذا العجز الحاصل في تناول الشؤون المتعلقة بقطاع المحروقات، بما فيها هيئة البترول، وذلك عبر الاستماع إلى شهادة مسؤولي الهيئة الحاليين للتعرف على آرائهم حول المواضيع والقضايا المطروحة للنقاش في هذا التقرير.

### - الملف المالي بين هيئة البترول ومحطات الوقود:

يعتبر قطاع المحروقات أحد أهم القطاعات المولدة للدخل والموارد المالية لخزينة السلطة. وقد كلفت الهيئة العامة للبترول بإدارة هذا القطاع وأنيط بها مسؤولية الاهتمام بالشقين الإداري والمالي إضافة للشق الفني لقطاع المحروقات. وبرزت خلال السنوات الأخيرة ظاهرة خطيرة في مجال التعاملات المالية للهيئة في مجال المحروقات. حيث تعاني هيئة البترول في تعاملاتها المالية مع محطات الوقود العاملة في الأراضي الفلسطينية. وتشير البيانات المالية والمستندات التي تملكها الهيئة إلى أن إجمالي الديون المتعثرة والمترتبة على أصحاب محطات الوقود قد بلغت حتى نهاية العام 2008 نحو 350 مليون شيكل. ونجمت هذه الديون بشكل أساسي نتيجة عدم التزام أصحاب المحطات بتسديد وتوريد إيرادات بيع المحروقات لحساب الهيئة خلال السنوات السابقة. وساهم في تفاقم هذا الدين الآلية السابقة المتبعة من قبل الهيئة إزاء هذا الملف وتهاونها في تحصيل الديون وامتناعها، لأسباب ودوافع غير معلنة، عن استخدام أدواتها المتاحة لتحصيل ديونها، سواء تلك الأدوات المتعلقة بالتوقف عن تزويد المحطات المتعثرة بالمحروقات، أو من خلال الاستعانة بالجهازين القضائي والتنفيذي من أجل تحصيل هذه الديون.

وقد تسبب استمرار ظاهرة امتناع محطات الوقود عن تسديد الديون المستحقة عليها، في تعثر الهيئة في بعض الفترات في تسديد مستحقات الشركة الإسرائيلية المزودة للوقود. وأشعل هذا الوضع في حينه

<sup>5</sup> تم تسجيل الآراء والانطباعات الواردة في هذا الجزء من التقرير استناداً إلى مقابلة خاصة مع مدير عام الهيئة العامة للبترول السيد أمين بشير. وقد أجريت المقابلة بتاريخ 3-3-2009 لأغراض إعداد هذا التقرير.

فتيل أزمة بين الهيئة والشركة الإسرائيلية أدت إلى تهديد الشركة بالتوقف عن تزويد المناطق الفلسطينية بالمرورقات اللازمة حتى يتم حل هذه القضية.

وفي هذا الصدد يمكن القول بأن الهيئة لم تبذل خلال الفترة السابقة الجهد والإجراءات الكافية للقضاء على ظاهرة تملص ومماطلة بعض أصحاب محطات الوقود في دفع المبالغ المستحقة عليهم للهيئة. وأن المعايير المزدوجة التي تتبعها الهيئة تجاه هذه التجاوزات يدفع بالعديد من محطات الوقود التي اعتاد أصحابها على تسديد المستحقات المترتبة عليهم إلى النكوص عن دفع هذه المستحقات ومحاكاة المتجاوزين والمتخلفين عن الدفع. كما لم توقف الهيئة تزويد هذه المحطات بالمرورقات، ولم تفرض كذلك غرامات تأخير وفوائد عن المبالغ المستحقة.

وقد طرأ تحسن ملحوظ على أداء الهيئة وتعاملها مع هذا الملف خلال الشهور الأخيرة، حيث اعتمدت الهيئة آلية جديدة لتحصيل ديونها على المحطات، من خلال تقديم تسهيلات في الدفع للمحطات المتعثرة تصل حتى 12 شهراً للديون الخاصة بالعام 2008. وأجلت الهيئة البحث والبت في الديون المترتبة قبل ذلك العام إلى وقت لاحق وحتى يتم تحصيل الديون المتعلقة بالعام 2008. وتشير بيانات الهيئة إلى تحقيق تقدم كبير على صعيد تحصيل الديون الخاصة بالعام 2008. ويمكن تفسير هذا التقدم بالخطوات التي اتبعتها الهيئة، التحفيزية منها والعقابية، إزاء المحطات المتعثرة، إذ تم وقف تزويد المحرورقات لبعض المحطات المخالفة غير المستجيبة لنداءات الهيئة. كما استعانت الهيئة بالأجهزة القضائية والأمنية لحث الممتنعين عن الدفع على تسديد ديونهم.

يقتضي حجم الديون المترتبة على أصحاب المحطات، وطبيعة هذه الديون باعتبارها أموالاً عامة، تكثيف الجهود المبذولة في مجال تحصيل الديون، واتخاذ مزيد من الإجراءات والخطوات إزاء المتعدين على المال العام. وهناك ضرورة لإثارة هذا الموضوع وطرحه على مختلف الجهات المختصة وعدم حصره في هيئة البترول. ويتطلب ذلك أيضاً تشكيل لجنة في التحقيق في الممارسات السابقة من قبل المسؤولين في الهيئة وبعض المتخلفين عن الدفع من أصحاب المحطات، للوقوف على أسباب نشوء هذه الديون وتفاقمها للحد الذي وصلت إليه، والآليات المناسبة للتعامل مع هذه الظاهرة.

#### - علاقة الهيئة بمختلف الأطراف ذات العلاقة:

اتسمت علاقة هيئة البترول بمختلف الأطراف ذات الصلة والاختصاص بقطاع المحرورقات بالتوتر والتجاذبات الشديدة منذ إنشاء الهيئة وعلى مدار سنوات طويلة. ومن أهم أسباب توتر هذه العلاقة غياب المرجعيات القانونية والرقابية لأداء وممارسات الهيئة. ومن بين الأطراف التي شهدت علاقتها بالهيئة توترات شديدة، المجلس التشريعي، والذي استندت علاقته بالهيئة على قاعدة التجاهل

والاستهتار المتبعة من قبل المسؤولين السابقين للهيئة لهذه المؤسسة التشريعية المهمة والمؤثرة. كما اتسمت علاقة الهيئة بالنقابة الممثلة لأصحاب محطات الوقود بالتهميش والتجاهل المستمر لدور النقابة ومطالباتها المشروعة في بعض الأحيان. أما عن طبيعة العلاقة بين الهيئة ومحطات الوقود، فقد شابها الازدواجية في تطبيق المعايير والأنظمة، سواء على صعيد منح التراخيص لإنشاء المحطات، أو تقديم خدمات الصيانة، أو على صعيد التعاملات المالية بين الهيئة والمحطات.

#### - هل الهيئة دائرة في وزارة المالية؟

وتظل علاقة الهيئة بوزارة المالية قائمة باعتبار الهيئة إحدى الإدارات العامة في الوزارة، وينطبق عليها ما ينطبق على باقي الإدارات في الشؤون المالية والإدارية. ويضيف أحد الموظفين في الهيئة بأن الملف المالي للهيئة انتقل بشكل كامل لحسابات الوزارة، حتى أن النفقات التشغيلية للهيئة يتم صرفها واعتمادها من قبل الوزارة. إلا أن إحدى أهم الصعوبات التي تعترض تطبيق الأنظمة المحاسبية الخاصة بالوزارة على أنشطة وتعاملات الهيئة، تتمثل بالاختلاف الواقع بين طبيعة أنشطة الهيئة والتي تتسم بالطابع التجاري، ونظيرتها في الوزارة التي يغلب عليها طابع التعاملات الحكومية غير الربحية. وحيث أن الأنظمة والبرامج المحاسبية المطبقة في الوزارة تخص المحاسبة الحكومية، فمن الصعوبة بمكان انطباقها على أنشطة وتعاملات الهيئة.

#### - الموارد البشرية في الهيئة:

تعتبر الموارد البشرية المحدد الرئيسي لطريقة أداء مختلف المؤسسات الرسمية منها وغير الرسمية. ولا تعتبر هيئة البترول استثناء من هذه القاعدة، حيث تعتمد الهيئة للقيام بمهامها على طاقم من الموظفين الذين يمتلكون الخبرة والمؤهلات اللازمة للقيام بهذه المهام. ويرى مدير هيئة البترول بأن إحدى أهم المشاكل التي تعترض عمل الهيئة وتحد من فرص تطوير أدائها وقيامها بالمهام المنوطة بها تتمثل بمحدودية الموارد البشرية العاملة في الهيئة مقارنة بحجم المسؤوليات والأنشطة الملقاة على عاتقها. ويدلل على رأيه السابق بطرح تساؤل يتعلق بماهية الأعداد اللازمة من الموظفين المدربين والمؤهلين للقيام بجميع المتابعات والإجراءات الخاصة بتعاملات الهيئة مع أكثر من 300 محطة وقود، إضافة إلى تعاملاتها مع الشركات الإسرائيلية المزودة للمحروقات ومع مختلف المؤسسات الحكومية والرقابية المحلية منها والدولية.

## 8. نظم الرقابة الداخلية والخارجية على أداء وعمل الهيئة

يمكن إجمال نظم الرقابة على أداء وعمل الهيئة بالنظم الداخلية التي يفترض وجودها وتنظيمها للشؤون الداخلية المتعلقة بطرق وآليات قيام الهيئة بعملها وكيفية الرقابة عليها، والتأكد من التزامها بمعايير النزاهة والمساءلة والرقابة الداخلية. إضافة إلى نظم الرقابة الخارجية من قبل مؤسسات الرقابة والتدقيق المختصة.

### - نظم الرقابة الداخلية:

مرت الهيئة العامة للبتروك بمرحلتين مختلفتين من حيث مرجعيتها المؤسسية ووضعها القانوني. فمنذ نشأتها بموجب قرار مجلس الوزراء في العام 1994، ظلت الهيئة تمارس مهامها وتنفذ أنشطتها كهيئة مستقلة تتبع مكتب رئيس السلطة بشكل مباشر، ولم تخضع لأي من وزارات السلطة، ولم تحتكم بالقوانين والأنظمة واللوائح المطبقة في مؤسسات السلطة. ويتمثل العامل المشترك بين الهيئة ومؤسسات السلطة في اندراج موظفي الهيئة في إطار ديوان الموظفين في السلطة، واعتبارهم موظفي قطاع عام يتقاضون رواتبهم من خزينة السلطة، ويعاملون معاملة الموظف العمومي. وفيما عدا ذلك، لم تشهد الهيئة أي أنظمة داخلية، أو آليات مكتوبة للرقابة والتدقيق الداخلي. ولم تحتكم لأي قانون أو نظام، أو حتى اتفاقات مكتوبة، في إدارة شؤونها وتنظيم علاقتها بمختلف الأطراف والجهات ذات العلاقة بموضوع المحروقات.

وظل هذا الوضع قائماً رغم المطالبات العديدة من قبل المراقبين والجهات الرقابية والمؤسسات المحلية والدولية، بإيجاد آلية واضحة ومرجعية سليمة وأنظمة نافذة، تراعي مبادئ الشفافية والإفصاح في طريقة عمل الهيئة وتنفيذ مهامها. ويضاف إلى هذه المطالبات الجهود المبذولة من قبل المجلس التشريعي لسن قانون الهيئة العامة للبتروك، بانتظار إصداره ليشكل مرجعية مقبولة لمختلف الأطراف، وهداً أدنى لمتطلبات إرساء وتطبيق مبدأ سيادة القانون واحترام الجميع له.

وقد حدث التغيير الحقيقي الأول في الصيغة القانونية والمؤسسية للهيئة في عهد أول رئيس وزراء في السلطة الفلسطينية في حينه، السيد محمود عباس، ووزير المالية في حكومته السيد سلام فياض. حيث بادر وزير المالية في حينه إلى تعيين رئيس جديد لهيئة البتروك خلفاً لرئيسها السابق والوحيد. وقد استند في تعيينه هذا إلى الصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء في القانون الأساسي المعدل.

وشهد منتصف العام 2003 إلحاق هيئة البتروك وتبعيتها لوزارة المالية ووفقاً لخطوة الإلحاق تلك، يفترض أن تكون أنظمة الوزارة الداخلية هي المرجعية القانونية والتنظيمية لإدارة شؤون الهيئة.

ويمكن للمراقب أن يلاحظ التغيير الحاصل في هذا المجال، سواء من حيث نقل مقر الهيئة وتخصيص جزء من مبنى وزارة المالية للهيئة، والتعامل معها كإحدى الإدارات العامة في الوزارة. إضافة إلى إشراف وزارة المالية بشكل مباشر وصريح على الحسابات الخاصة بقطاع المحروقات. ولا ينكر المراقب أهمية هذه الأمور والخطوات، على الرغم من كونها أموراً شكلية.

ولكن، يظل السؤال الأهم وهو إلى أي مدى يتم تطبيق أسس الرقابة والتدقيق الداخلي والخارجي على الهيئة العامة للبتروول أسوة بجميع المؤسسات الحكومية والإدارات العامة في وزارات السلطة؟ في سياق رده على هذا التساؤل، أشار رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى أن الخطوة المتمثلة بضم وإلحاق هيئة البتروول لوزارة المالية تظل خطوة شكلية ومنقوصة ما لم تترافق مع تطبيق كامل وحقيقي لمختلف الأنظمة الإدارية وآليات الرقابة الداخلية والخارجية، على جميع الشؤون المالية والإدارية المتعلقة بعمل وأنشطة الهيئة.

ويشير رئيس الديوان إلى محدودية نطاق تطبيق وانطباق أنظمة الرقابة الخاصة بالوزارة على هيئة البتروول، الأمر الذي صعب من مهمة الجهات الرقابية الخارجية، المحلية والدولية، من متابعة شؤون الهيئة والرقابة على أداؤها. وساهم ذلك في المحصلة في ضعف وغياب مبادئ الشفافية والإفصاح المتعلقة بعمل الهيئة. وقد أدى غياب تلك المبادئ، وصعوبة الحصول على بيانات دقيقة حول أداء الهيئة، إلى الافتقار للتقارير الموضوعية والضرورية لعملية الإصلاح المطلوبة لهذا القطاع.

#### - نظم الرقابة الخارجية:

يختص المجلس التشريعي بممارسة دوره الرقابي على مؤسسات السلطة التنفيذية. وتعتبر هيئة البتروول واحدة من هذه المؤسسات بالرغم من ظروف إنشائها واتسام أداؤها بالسرية التامة، وعدم الوضوح والشفافية طيلة السنوات التسع الأولى من إنشائها. وبالإضافة إلى المجلس التشريعي، تشير نصوص وأحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى اختصاص الديوان بالرقابة المالية والإدارية على أداء مؤسسات السلطة والمؤسسات العامة العاملة في الأراضي الفلسطينية. وسنتناول دور وتأثير كل من المجلس التشريعي وديوان الرقابة بشكل مستقل فيما تبقى من هذا الجزء.

#### • دور المجلس التشريعي:

مارس المجلس التشريعي الفلسطيني دوره الرقابي حتى أواخر العام 2005 بشأن إدارة قطاع المحروقات والسياسات التي تم صياغتها وتنفيذها في هذا القطاع، إضافة إلى بعض ممارسات وسلوك المسؤولين في هيئة البتروول. وعبر المجلس عن دوره من خلال اتباع مجموعة كبيرة من الخطوات والإجراءات، وإصدار عدد من

التقارير والتوصيات المتعلقة أساساً بغياب المرجعية القانونية المنظمة لعمل الهيئة، وغياب أسس الرقابة الداخلية والخارجية على أداء الهيئة وعلى آليات إدارتها لقطاع المحروقات، وعدم قدرة المجلس بالتالي على المساءلة والمحاسبة على التجاوزات الحاصلة في هذا المجال. كما تضمنت التقارير ملاحظات عديدة حول استمرار رفض القائمين على الهيئة توريد إيراداتها من قطاع المحروقات لحساب الخزينة العامة. وتضمن بعض هذه القرارات دعوة مدير عام الهيئة العامة للبترول للاستماع منه إلى سياسة استيراد وتوزيع النفط والعلاقة مع محطات التوزيع وغيرها من المواضيع، ودعوة مسؤول الدفاع المدني بخصوص القضية المتعلقة بالاستخدام الخاطئ لأنابيب الغاز في فلسطين.

وتمثلت المساهمة الأكبر للمجلس التشريعي بإقرار مشروع قانون الهيئة العامة للبترول بالقراءة الثانية في 1997/11/25. وأحال المجلس مشروع القانون إلى رئيس السلطة الوطنية في 1997/12/7 للمصادقة عليه وإصداره.

وقد اقترحت نصوص مشروع قانون الهيئة العامة للبترول، أن يتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة مكون من تسعة أعضاء، برئاسة رئيس الهيئة وعضوية ممثلين عن وزارات المالية والصناعة والتجارة والاقتصاد وسلطة الطاقة، وأربعة أعضاء من ذوي الكفاءة والاختصاص من خارج القطاع الحكومي. وكان يمكن لهذه التوليفة من الجهات والشخصيات أن تميز الهيئة وتحدد طبيعتها القانونية. وذلك خلافاً للوضع الحالي السائد والذي تلعب فيه الهيئة دور القطاع الحكومي أحياناً، ودور القطاع الخاص أحياناً أخرى.

ومما يجدر ذكره أن إقرار مشروع القانون ونفاذه، رغم وجود عدد من الملاحظات الشكلية والجوهرية عليه<sup>6</sup>، كان سيساعد في إعادة صياغة العلاقات بين مختلف الأطراف المؤثرة والمتأثرة بقطاع المحروقات. كما كان سيؤدي بالنتيجة إلى فرض وتقنين الأدوات الرقابية القانونية والتشريعية على الأدائين الإداري والمالي للهيئة، بصورة تحول دون السيطرة المطلقة على هذا القطاع من قبل رئاسة السلطة والهيئة العامة معاً بشكل حصري.

فرغم الجهود التي قام بها المجلس التشريعي في السابق، والانجازات المتحققة، سواء عبر تسليط الضوء وتركيز الاهتمام لواحد من القطاعات الحساسة والحيوية، إلا أن جهوده هذه لم تحقق كل النجاح المطلوب. وساهم غياب المرجعية القانونية، وعدم توعية الهيئة لأي من الوزارات الحكومية، وتسيب الضبابية والسرية في تعاملات الهيئة ومتابعتها للشؤون المالية والإدارية، نقول ساهمت هذه العوامل جميعاً في الحد من الانجازات المتحققة على صعيد أعمال الدور الرقابي للمجلس بالشكل المطلوب.

---

<sup>6</sup> للتعرف على الملاحظات القانونية والعامة على مشروع القانون، يمكن الاطلاع على التقرير الذي أعده الباحث القانوني عبد الرحيم طه لصالح مركز تطوير القطاع الخاص، والذي عرضت نتائجه في لقاء خاص عقد بتاريخ 25 أيار 2005.

• دور ديوان الرقابة المالية والإدارية:

تأسس ديوان الرقابة المالية والإدارية بصفته القانونية الجديدة في العام 2004 بموجب القانون رقم 15 لسنة 2004. وحل بذلك محل هيئة الرقابة العامة التي مارست عملها على مدار تسع سنوات، حيث تأسست في العام 1995.

ويظل السؤال الأهم متركزاً حول كيفية تعامل ديوان الرقابة مع الشؤون المالية والإدارية الخاصة بهيئة البترول، وإلى أي مدى ساهمت إجراءات الديوان في معالجة القضايا العالقة حول هذا الموضوع منذ سنوات عديدة؟

وللإجابة عن هذه التساؤلات، تم عقد لقاءات مركزة مع عدد من المختصين والعاملين في مجال المحروقات في فلسطين، كما أجرينا مقابلة مع رئيس الديوان لنستمع إلى شهادته ورأيه في المواضيع المطروحة للنقاش، إضافة إلى اللقاءات، تم الاطلاع على محتوى ومضمون التقارير السنوية والربعية الصادرة عن ديوان الرقابة لمعرفة أهم المواضيع التي تناولتها، وآلية تناولها لتلك المواضيع والنتائج المترتبة على ذلك.

وتلخيصاً لنتائج المقابلات، وبعد الاطلاع على التقارير الصادرة عن الديوان، يمكن القول بأن تعامل ديوان الرقابة في موضوع قطاع المحروقات بشكل عام، وهيئة البترول تحديداً، لم يكن فاعلاً، ولم تحقق الأنشطة والآليات التي اتبعتها الديوان الغاية الرئيسية في تعاملها مع موضوع هيئة البترول؛ فقد تركزت المطالبات حول ضرورة معالجة جميع الملفات العالقة حول موضوع هيئة البترول، وتصويب الاختلالات التي شاب عمل الهيئة طيلة الفترة السابقة، إلا أن مستوى الانجازات المتحققة على أرض الواقع يشير إلى خلاف ذلك، حيث لم تتناول التقارير السنوية للديوان موضوع الهيئة والملابسات والشبهات الكثيرة التي حامت حول هذا الملف. واقتصر تناول هذه التقارير، وتقارير العام 2007 كمثال، اقتصر على بحث بعض الشكاوى المقدمة من قبل أشخاص يواجهون صعوبات في الحصول على ترخيص لتشغيل محطة وقود في هذا التجمع أو ذلك.

## 9. ملخص النتائج والتوصيات

نخلص مما سبق، أن الملف المتعلق بالهيئة العامة للبترول لا زال يشكل واحداً من الملفات الساخنة على الساحة الفلسطينية. وأن ملاحظات عديدة لا زالت تسجل على أداء وممارسات الهيئة بالرغم من مرور أكثر من 14 عاماً على إنشاء الهيئة، وبالرغم من النداءات والمطالبات المتعددة التي تناولت مختلف المحاور والمحطات في مسيرة الهيئة. ولا يفوتنا التذكير بأن تطوراً ملموساً ظهر على أداء الهيئة وعلى طريقة إدارتها لقطاع المحروقات منذ إلحاقها بوزارة المالية في العام 2003. وبشكل عام، يمكن إجمال أهم الملاحظات والمحاور التي تناولها التقرير بالنقاط التالية:

- لا زال قطاع المحروقات الفلسطيني يواجه بعض أشكال الاحتكارات، وهي احتكار الشركتين الإسرائيليتين "دور" و"باز" لتزويد المناطق الفلسطينية بالمحروقات. ولا زال الغموض يكتنف الاتفاقيات الموقعة مع هاتين الشركتين. كما يواجه قطاع المحروقات احتكار الهيئة العامة للبترول لإدارة قطاع المحروقات وتوزيع الوقود في الأراضي الفلسطينية.
- استمرت مشاركة الهيئة في ملكية جزء كبير من محطات الوقود الفلسطينية حتى منتصف العام 2003، وهو التاريخ الذي ألحقت به الهيئة بوزارة المالية وتبعه تصحيح الوضع القائم. واتبعت الهيئة عدة أساليب في موضوع ترخيص المحطات كمدخل لتمكينها من المشاركة في ملكية هذه المحطات.
- تعمل في الأراضي الفلسطينية أكثر من 300 محطة ومركز لتوزيع المحروقات بمختلف أنواعها. وتتوزع هذه المحطات بشكل عشوائي وغير منظم. ونتج سوء التوزيع بسبب عدم وجود نظام ترخيص واضح وشفاف يراعي مبادئ العدالة والأسس والمعايير العلمية في سياسة منح التراخيص وفي توزيع محطات الوقود. وبالإضافة لهذه المحطات، عمل عدد كبير من المحطات غير المرخصة وبشكل غير قانوني، ولم تخضع هذه المحطات لإشراف ورقابة الجهات المختصة بجودة المنتجات المباعة وأسس ومعايير السلامة العامة. واتخذت الهيئة إجراءات عقابية بحق المتجاوزين وأغلقت غالبية هذه المحطات.
- رصد التقرير جملة من المعوقات والصعوبات التي تعترض عمل الهيئة وتحد من فرص تطورها ومعالجة أخطائها السابقة. وقد تم حصر هذه الصعوبات باستمرار في ظل تعنت عدد من محطات الوقود في سداد التزاماتها المالية للهيئة، مما يعيق عمل الهيئة ويستهلك جزءاً كبيراً من جهودها لمتابعة هذا الملف. ومن الصعوبات التي واجهت الهيئة أيضاً التوتر والتجاذبات التي شابته العلاقة مع مختلف الأطراف والمؤسسات التمثيلية والرقابية خلال السنوات السابقة. كما تبين أن

محدودية الموارد البشرية بالمقارنة مع حجم المهام والأنشطة التي تقوم بها الهيئة يعد واحداً من الصعوبات والمشاكل التي تعانيها الهيئة، وتحد من قدرتها على ممارسة عملها بالشكل المطلوب.

- ظلت هيئة البترول خارج إطار الرقابة الداخلية والخارجية لسنوات طويلة. وساهمت ظروف تأسيسها وغياب مرجعياتها القانونية والتنظيمية في ضعف إجراءات الرقابة وتطبيق مبادئ الشفافية والمساءلة على أداؤها. ولوحظ حدوث تطور مهم على صعيد الإدارة المالية في الهيئة ودمج حساباتها بالوزارة، إلا أن صعوبات عديدة لا زالت تعترض تطبيق أنظمة الرقابة الخاصة بالوزارة على الهيئة بسبب غلبة الطابع التجاري على أنشطة الهيئة خلافاً للطابع الحكومي غير الربحي الذي يميز عمل الوزارة وأنظمتها الرقابية. أما على صعيد الرقابة الخارجية، فقد بذل المجلس التشريعي جهوداً جيدة في هذا المجال، وأهمها هذه الجهود إقرار مشروع قانون هيئة البترول بانتظار المصادقة عليه من رئيس السلطة. ولم تنجح هذه الجهود بالشكل المطلوب نظراً لغياب المرجعية القانونية، وعدم تبعية الهيئة لأي من وزارات السلطة، والضبابية والسرية التي شابته تعاملات الهيئة خلال الفترة السابقة. وفيما يتعلق بديوان الرقابة، فيعتري أدائه إزاء الهيئة بعض جوانب التقصير والتي يعزيها رئيسه إلى محدودية الموارد المادية والبشرية وغياب المجلس التشريعي وعدم تعاون المؤسسات الحكومية.

## توصيات

بعد استعراض أهم النقاط التي تناولها التقرير، نقدم فيما يلي مجموعة من التوصيات العملية، التي يمكن أن تسهم في تطوير أداء الهيئة ومعالجة الاختلالات التي شابته عملها خلال الفترة السابقة:

- هناك ضرورة لإعادة النظر في سياسة السلطة عموماً والهيئة تحديداً فيما يتعلق باستمرار احتكار الهيئة لقطاع المحروقات. ويقتضي ذلك السماح للقطاع الخاص بالاستثمار في هذا القطاع الحيوي تماشياً مع التوجه العام للسلطة الوارد في قانونها الأساسي والقائم على الاقتصاد الحر.
- يتوجب حث السلطة الوطنية على مراجعة سياستها العامة في مجال المحروقات، وأن تراعي التخصصية في توزيع المهام والمسؤوليات، بحيث يتم فصل الجانب المالي عن الجانب الفني والتقني في قطاع المحروقات، وبحيث يتم تحميل وزارة المالية المسؤولية عن الجانب المالي،

على أن يتم إكمال المهام والأنشطة ذات الطبيعة الفنية للجهة المختصة وهي في حالتنا تلك سلطة الطاقة.

- على الهيئة تطبيق أنظمة ترخيص معتمدة وواضحة لترخيص محطات الوقود، وذلك بهدف الحيلولة دون تدخل جهات أخرى واستخدام أسلوب الوساطات والمحاباة على حساب تطبيق أسس سليمة تتسم بالوضوح والشفافية والعدالة في التطبيق. وللحد كذلك من ازدواجية المعايير والمزاجية المتبعة في منح التراخيص.

- لا بد من إصدار القانون الخاص بالهيئة العامة للبترول المقرر بالقراءة الثانية والذي ينتظر توقيع ومصادقة رئيس السلطة مع الأخذ بالاعتبار تعديلات وملاحظات الباحثين والمختصين حول القانون. وبحيث يعتبر إصدار القانون خطوة مهمة باتجاه إيجاد مرجعية قانونية لعمل الهيئة، وإعادة صياغة العلاقة بين الهيئة ومختلف الأطراف ذات الصلة استناداً للقانون.

- يتوجب تشكيل لجنة للتحقيق في التجاوزات السابقة لهيئة البترول، والبحث في ظروف وأسباب إهدار المال العام الناتج عن تراكم الديون على محطات الوقود منذ فترة طويلة، والبحث كذلك في الآليات الواجب إتباعها لاستعادة هذه الأموال ومحاسبة المسؤولين عن نشوء واستمرار هذه الظاهرة الخطيرة.