

تقرير مؤسسة أمان حول عقود الامتياز: ضمانات التنافس ومنع الاحتكار

سلسلة تقارير رقم (61)

فهرس المحتويات

المقدمة	٢
١. المرجعية القانونية الناظمة لعقود الامتياز	٤
٢. المظلة المؤسساتية لمنح عقود الامتياز	٨
٣. النزاهة في منح عقود الامتياز	٩
آليات منح عقود الامتياز	٩
أمثلة على عقود امتياز بالتفاوض الفردي	٩
أمثلة على عقود امتياز بالإعلان	١٠
٤. ضمانات عدم تضارب المصالح	١٢
٥. الشفافية في إبرام عقود الامتياز	١٢
٦. المساءلة في إبرام عقود الامتياز	١٤
قطاع الكهرباء	١٤
قطاع المياه	١٦
قطاع الاتصالات	١٦
قطاع المواصلات	١٦
٧. دور عقود الامتياز في تحقيق إيرادات لخزينة الدولة	١٨
الاستنتاجات	٢٠
التوصيات	٢٢

المعادن والمياه وما في حكمها، عقود امتياز إنشاء المشروعات، وعقود امتياز الإدارة. أما أنواع عقود الامتياز حسب الجهة المستفيدة فتكون بالامتياز بالبناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية (B.O.O.T)، الامتياز بالبناء والتشغيل ونقل الملكية (B.O.T)، الامتياز بالبناء ونقل الملكية (B.T).^٤

الضوابط التي لا بد من توافرها لإبرام عقد امتياز وهي كالتالي^٥؛

ضرورة تحقيق العدالة بين طرفي التعاقد (التمن/المدة).

تكافؤ الفرص أمام المؤهلين للتقدم لعقد الامتياز.

مراعاة المصلحة العامة ومقتضياتها بأن تكون هناك حاجة لتلك العقود. وأن يكون الاختيار وفق متطلبات المشروع وليس على وجه ترضية صاحب الامتياز بصياغة قانونية دقيقة محددة. وبأن يكون للدولة دور رقابي أثناء فترة الامتياز. وضرورة تهيئة الاستقرار السياسي والأمني لصاحب الامتياز حتى يتحقق الهدف المنشود من تلك العقود.

وبشكل عام تنطوي سياسة منح الامتيازات على مجموعة من الفوائد ومجموعة أخرى من العيوب. وهي كما يلي^٦؛

فوائد الامتياز:

١. تحرير المرفق العام من مشاكل الروتين والبيروقراطية الإدارية وعدم الكفاءة من قبل الأجهزة الحكومية والقطاع العام في أداء الخدمة أو إنتاج السلعة.
٢. كسر حلقة الاحتكار الذي يمارسه القطاع العام في بعض القطاعات وذلك بهدف إدخال عنصر المنافسة الذي من شأنه العمل على تخفيض الأسعار وتحسين النوعية.
٣. تخفيف العبء عن الموازنة العامة عن طريق إيقاف الدعم المقدم لبعض المؤسسات العامة، وبالتالي تخفيف حجم المديونية الداخلية والخارجية للحكومة وذلك

إن مبررات منح امتيازات للقطاع الخاص في تقديم خدمات عامة أساسية يستهدف تلبية احتياجات المواطنين من الخدمات ذات الجودة العالية وبوقت قياسي وكلفة معقولة الأمر الذي يشجع الاستثمارات الخاصة في تمويل وإقامة وتشغيل العديد من مشروعات الخدمات العامة وذلك بغية تنمية وتطوير المرافق وخدمات البنية الأساسية بكفاءة ومهنية أكبر وتكلفة مادية أقل، وأيضاً من أجل تسريع النهوض بالتنمية الاجتماعية وإنجاز المشروعات بما يساعد في نهاية الأمر على رفع مستوى المعيشة لكل فئات المجتمع ولتحقيق معدلات التنمية المنشودة^١.

وتسمح كافة أشكال المشاركة الخاصة للمستثمر من القطاع الخاص باسترداد التكاليف الرأسمالية خلال فترة زمنية معقولة وتحقيق هامش ربح معقول، كما تتفق معظم هذه الأشكال مع مبدأ تغيير دور الدولة من دور المقدم المباشر للخدمة أو قيامها بدور المنتج إلى قيامها بدور المراقب والمنظم للنشاط. ومثل هذا الوضع الجديد يمنح الدولة أو الحكومة الفرصة للتفرغ لوضع الاستراتيجيات العليا والانصراف عن بعض الأعمال البيروقراطية وتركها للقطاع الخاص للقيام بها وفي هذا فائدة مزدوجة للقطاعين العام والخاص ومن هذه الفوائد يستفيد المواطن والمجتمع^٢.

إن مشاركة القطاع الخاص للقطاع العام في إدارة مرفق أو قطاع من قطاعات الحكومة تتم عن طريق عقود الامتياز. والامتياز هو عبارة عن حقوق تمنحها الدولة لأحد الأفراد أو الشركات الخاصة خلال فترة تعرف بفترة الامتياز بناء على اتفاق وشروط معينة، حيث يتم منح طرف حق الاستغلال أو الإنشاء أو الإدارة ممن يملك هذا الحق إلى طرف آخر بمقابل يتفق عليه^٣.

وتقسم عقود الامتياز حسب النشاط محل عقد الامتياز أو حسب الجهة المستفيدة من العقد إلى عقود امتياز استغلال

١ <http://www.startimes.com/f.aspx?t=30876445>

٢ <http://www.startimes.com/f.aspx?t=30876445>

٣ ورقة بعنوان تكافؤ الفرص بين المتعاقدين شرط أساس في عقود الامتياز عن الصفحة الإلكترونية <http://www.5br24.com/news> تاريخ

الدخول ٢٠١٢/٩/٥

٤ المصدر السابق

٥ نفس المصدر

٦ عبد الرحيم طه، مشروع قانون الامتياز: دراسة نقدية. مركز تطوير القطاع

الخاص. آب ٢٠٠٥

لتحقيق ذلك مع عدد من المستثمرين الجدد، وفي احيان أخرى تابعت ما كان قد تم لهذا الشأن تاريخياً قبل نشوء السلطة الوطنية.

ولتحقيق أهداف التقرير لا بد من تقديم عرضاً لماهية الامتياز وأهميته بشكل عام كأحد أساليب الإدارة الحكومية، وايضا لا بد من تتبع واقع الامتياز في فلسطين، والذي امتد عبر عدة حقب زمنية، وعبر سياسات حكومات دول مختلفة تعاقبت على الضفة والقطاع تراوحت بين تحقيق مصلحة الدولة وتحقيق مصلحة المواطن وصولاً إلى عهد السلطة الوطنية.

يقدم التقرير مراجعة لواقع منح الامتيازات في السلطة الوطنية الفلسطينية وآليات ضمان التنافس ومنع الاحتكارات، وذلك من خلال تشخيص البيئة التي يجري بها منح الامتياز وآليات منع الاحتكار. وتحديد مواضع القوة والتحديات في هذه الجوانب والخروج باستخلاصات وتوصيات قابلة للتطبيق بهدف تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في هذا المجال، وتقديم مقترحات لآليات وأدوات يمكن اتباعها على المدى القصير لمتابعة تنفيذ التوصيات مع الجهات ذات العلاقة.

بتقليل الاقتراض.

٤. جلب عملات اجنبية لدعم ميزان المدفوعات وذلك عن طريق استقطاب الاستثمارات الاجنبية المباشرة وغير المباشرة.

٥. اعفاء الإدارة من اعباء تشغيل المرفق ومخاطره المالية.

٦. عودة المرفق بمنشأته مجاناً إلى الدولة مانحة الامتياز بعد انتهاء مدته.

٧. حصول المنتفعين على خدمات المرفق بشكل سريع ومتطور ومريح.

عيوب الامتياز:

١. ارتفاع رسوم الانتفاع بخدمات المرفق نتيجة إضافة أرباح حامل الامتياز، والتي كان بالإمكان تجنبها وخصمها من التكاليف لو استطاعت الإدارة تشغيل المرفق بذات الكفاءة.

٢. ضعف رقابة الجهة مانحة الامتياز على حامل الامتياز قد يؤدي إلى سوء الخدمة المقدمة للمنتفعين أو زيادة التدخل الأجنبي في شؤون الدولة الداخلية، خاصة في الامتيازات ذات الأهمية الاقتصادية كامتيازات النفط والتقنوات الملاحية.

٣. عدم الاخذ بالاعتبار التأثيرات الاجتماعية الناتجة عن عدم قدرة المجموعات المهمشة وضعف التضامن الاجتماعي.

وتعتبر آلية منح الامتياز من الممارسات المعمول بها تاريخياً في الأراضي الفلسطينية. وذلك منذ الانتداب البريطاني مروراً بالحكم الأردني والمصري والاحتلال الإسرائيلي إلى قيام السلطة الوطنية الفلسطينية.

اتبعت السلطة الوطنية منذ نشأتها سياسة تشجيع الاستثمار في إطار سياسة اقتصادية تستند إلى فتح السوق. وفي سبيل ذلك اتخذت عدة تدابير من ضمنها تحفيز القطاع الخاص للاستثمار، وفي هذا السياق ابرمت عدداً من عقود الامتياز

١- المرجعية القانونية الناظمة لعقود الامتياز في فلسطين

أحكاماً خاصة بشركات الامتياز في الموضوعات التالية: وجوب طرح أسهم الشركة التي تكون غايتها القيام باستثمار مشروع ذي امتياز أو بمشاريع صناعية يزيد رأسمالها على ٥٠ ألف دينار للاكتتاب العام. كما حظرت المادة ٢/١١٨ من القانون ذاته على الشخص الواحد، ولو كان ممثلاً لشخص اعتباري، أن يكون عضواً في مجلس إدارة أكثر من شركتين من الشركات ذات الامتياز أو التي تساهم بها الحكومة. كما نصت المادة ٣/١٧٦ على أنه "لا يجوز توزيع الاحتياطي الإجباري على المساهمين، وإنما يجوز استعماله لتأمين الحد الأدنى من الربح المعين في اتفاقيات الامتياز وذلك للسنوات التي لا تسمح فيها أرباح الشركة بتأمين هذا الحد"

الحالة القانونية لعقود الامتياز بعد نشوء السلطة الوطنية

مشروع قانون عام لمنح الامتيازات مع وقف التنفيذ واستمرار العمل بموجب قانون خاص لكل امتياز

نظم القانون الأساسي الفلسطيني بقواعد عامة مجالات الحياة الفلسطينية. وقد وضع الإطار الدستوري الناظم لعملية الامتياز في المادة ٩٤ من القانون الأساسي المعدل الصادر عام ٢٠٠٣ والتي تنص 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».

وتتميز هذه المادة عن غيرها من المواد الخاصة بالامتياز في دساتير دول أخرى كالأردن مثلاً بأنها نصت على وجوب تحديد القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الامتياز عبر قانون عام، يكون بمثابة المرجعية لكل عقد امتياز. ولكن من جهة أخرى إلى حين اصدار هذا القانون لا تلزم هذه المادة الجهات المانحة لعقد الامتياز بضرورة المصادقة عليه من المجلس التشريعي^٧. وإنما يسري عليه القانون الأردني التي أشارت إلى القانون الخاص لكل حالة امتياز.

وعلى الرغم من مرور ما يقارب العشر سنوات من النص على هذه المادة، إلا أنه لم يصدر قانون خاص بالامتياز بموجبها، واستمر منح الامتيازات أو مواءمة أوضاعها القانونية في

الحالة القانونية لعقود الامتياز قبل نشوء السلطة الوطنية (قانون لكل امتياز)

إن مراجعة التشريعات الصادرة قبل نشوء السلطة الوطنية عام ١٩٩٤ والتي ما زالت سارية المفعول فيما يتعلق بموضوع الامتياز، تشير إلى عدم وجود قانون عام ينظم الامتيازات الممنوحة من الدولة آنذاك.

فقد منحت حكومة الانتداب البريطاني على فلسطين في حينه الامتيازات كل بقانون خاص به، وأعطى المندوب السامي شركات بريطانية حق استغلال المصادر الطبيعية في محيط منطقة البحر الميت، واستصلاح بحيرة الحولة. كما اصدر قانون امتياز الكهرباء رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٧، وقانون امتياز البحر الميت رقم ٢٣ لسنة ١٩٣٧. وقد تميزت هذه العقود بطول مدتها والتي تراوحت بين ٣٠ - ٧٠ سنة.

وقد استمر الحال على هذا النحو إبان الحكم الأردني. إذ لم يجر اعتماد قانون ينظم طرق منح الامتيازات لادارة وتشغيل البنى التحتية من قبل القطاع الخاص. ولكن تضمن الدستور الأردني فقرة حول منح الامتيازات في المادة ١١٧ كما يلي: «كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق بقانون» وعليه اتجهت الحكومة الأردنية إلى إصدار تشريع خاص لكل امتياز، مثل اتفاقية التنقيب عن البترول لعام ١٩٥٩، وقانون امتياز شركة الكهرباء الأردنية رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٧، وغيرها^٨. وفيما يتعلق بقطاع غزة فلم تصدر آنذاك الحكومة المصرية أي امتياز في أي قطاع.

وكما هو الحال منذ الانتداب البريطاني استمر الاحتلال الإسرائيلي فيما يتعلق بمنح الامتياز بنفس النهج، حيث صدرت العديد من الأوامر العسكرية الخاصة بالتشريعات التي كانت سارية قبل الاحتلال، مثل الامتيازات الخاصة بالكهرباء.

وبالإضافة إلى القوانين الخاصة بالامتياز فقد وضع قانون الشركات رقم ١٢ لسنة ١٩٦٤^٩ الساري المفعول حتى تاريخه

٧ معهد أبحاث السياسات الاقتصادية ماس. دراسة نقدية لمشروع قانون الامتياز الفلسطيني. رام الله: ماس. ٢٠٠٥ وعبد الرحيم، مصدر سابق

٨ عن تقرير النزاهة والشفافية والمساءلة في أعمال الشركات المساهمة العامة: شركة الاتصالات الفلسطينية وشركة كهرباء محافظة القدس نموذجاً الصادر عن مؤسسة أمان، من إعداد الباحث جهاد حرب ٢٠١١

قطاع الكهرباء والطاقة

قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ بشأن إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية

نص هذا القانون على أن من أعمال سلطة الطاقة وصلاحياتها هو منح الرخص اللازمة لتوليد ونقل الطاقة مع مراعاة أحكام أية امتيازات أو رخص ممنوحة قبل نفاذ أحكام هذا القانون، وايضاً تزويد الطاقة للمستهلكين في أية منطقة غير مزودة بالطاقة بمقتضى امتياز أو رخصة.

كما عرف القرار بقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٩ بشأن قانون الكهرباء الامتياز بأنه الاتفاق الذي يقضي بمنح شركة ما امتيازاً لمدة محددة لغايات استثمار أي من عناصر قطاع الطاقة الكهربائية في فلسطين ضمن شروط وأحكام تحددها اتفاقية الامتياز ذاتها وبما يتفق مع القوانين الناظمة للامتيازات.

قرار مجلس الوزراء رقم (٩) لسنة ٢٠١٠ بنظام أسس الترخيص لشركات الكهرباء

ينظم هذا القرار العلاقة بين (أية جهة ترغب في إنشاء أو تشغيل محطات توليد الكهرباء، أو شبكات نقل الطاقة الكهربائية أو توزيعها في مناطق السلطة) و سلطة الطاقة ومجلس تنظيم الكهرباء فيما يتعلق بالترخيص وآلياته بشكل واضح، وقد أورد القرار أن طلب الترخيص يقوم على نموذج معتمد رسمياً لدى سلطة الطاقة بهذا الخصوص، كما حدد القرار المرفقات الخاصة بالطلب، ومحتويات الرخصة وكافة الجوانب القانونية المتعلقة بمنح الرخصة أو إلغائها.

قطاع المياه

قرار بشأن النظام الداخلي لسلطة المياه الفلسطينية رقم ٦٦ لسنة ١٩٩٧

واعتبر هذا القرار الرسوم التي تتقاضاها سلطة المياه الفلسطينية عن التراخيص وامتيازات المياه جزء من ميزانية تلك السلطة.

قطاع الاتصالات

قانون رقم ٣ لسنة ١٩٩٦ بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية: نظم القانون موضوع الاتصالات في فلسطين، ومن أبرز محتوياته: تحديد اختصاصات وزارة البريد والاتصالات، بشبكات الاتصالات، إدارة الترددات، ترخيص شبكات الاتصالات تجديد الرخص وتعديلها وإلغائها،

السلطة الوطنية بقوانين خاصة صدرت بعدة أشكال منها ما صدر عن رئيس السلطة الوطنية قبيل الانتخابات التشريعية الأولى في عام ١٩٩٦، ومنها ما صدر عن المجلس التشريعي الأول ومنها ما صدر بمرسوم أو قرار بقانون صادر عن الرئيس في ظل تعطل المجلس التشريعي بعد عام ٢٠٠٧، كما سيتم ذكره لاحقاً.

بادر المجلس التشريعي الأول باقتراح مشاريع قوانين وبدء بدراساتها ولكنه لم يكملها سعت باتجاه إصدار قانون الامتياز وقانون المنافسة ومنع الاحتكار:

مشروع قانون الامتياز: وقد كان هذا المشروع متمشيا مع السياسة الاقتصادية المعلنة للسلطة الوطنية الفلسطينية القائمة على منح القطاع الخاص فرصة المساهمة في تطوير الاقتصاد الوطني. كما توافقت سياسته مع سياسة السلطة في مبادئ حرية النشاط الاقتصادي وصون الملكية الخاصة وتشجيع الاستثمار المحلي والاجنبي في القطاعات الاقتصادية والصناعية المختلفة، وقد جاء هذا المشروع لازالة الفراغ التشريعي بخصوص تنظيم عقود الامتياز وفقاً لأحكام المادة ٩٤ من القانون الأساسي، واستجابة للدعوات المتكررة من مؤسسات حقوقية واقتصادية محلية لتنظيم إشراك القطاع الخاص في إدارة وتشغيل قطاعات البنية التحتية عبر عقود الامتياز^{١٠}.

أما مشروع قانون تشجيع المنافسة ومنع الاحتكار المقدم من اللجنة الاقتصادية في المجلس التشريعي فقد هدف إلى منع الاحتكار في أسواق السلع والخدمات والنشاطات الاقتصادية المختلفة في فلسطين، وتشجيعاً لقيام المنافسة في هذه المجالات بما لا يمنع وجودها أو يقيدتها أو يضعفها خلافاً لما تتطلبه مصلحة المستهلك من جودة الانتاج للسلع أو الخدمات وكذلك حماية الصناعات الصغيرة من هيمنة الصناعات الكبيرة^{١١}.

التطورات التشريعية القطاعية ذات الصلة قبل استلام المجلس التشريعي لها

صدرت في عهد الرئيس الراحل ياسر عرفات عدد من التشريعات (بشكل استباقي) بناءً على توصية بعض مستشاريه الاقتصاديين عشية انتخابات المجلس التشريعي الأول، كما سيتضح لاحقاً، وكان من بينها الامتيازات ذات العلاقة بقطاعات الطاقة والمياه والاتصالات.

١٠ المصدر السابق

١١ صفاء موسى. دراسة غير منشورة حول مشروع قانون المنافسة. وحدة البحوث

البرلمانية. ٢٠٠٥

عليه في مراحل ما قبل السلطة.

أما صلاحيات مراقب المرور العام المنشورة على الصفحة الإلكترونية لوزارة المواصلات فقد ورد فيها أن من بين صلاحياته العمل على توزيع إمتيازات الخطوط الممنوحة للمركبات العمومية والحافلات بناءً على الدراسات والإحصاءات. وتوزيع إمتيازات الخطوط على الحافلات وشركات الباصات. ومراقبة إلتزام الحاصلين على التصاريح والإمتيازات بخطوط السير المخصصة لهم^{١٣}.

قطاع المدن الصناعية

قانون المدن والمناطق الصناعية الحرة رقم ١٠ لسنة ١٩٩٨:

أعطى هذا القانون لمجلس إدارة الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة صلاحية منح الإمتياز لتطوير وإدارة تلك المدن أو المناطق. وقد أورد القانون بعض الأحكام المتعلقة بهذا الإمتياز من ناحية نوع صاحب الإمتياز وإمكانية إبرام عقد وانتهاء الإمتياز وغير ذلك.

قطاع الهيئات المحلية

قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ حيث أعطى المشرع الحق لمجلس الهيئة المحلية في ممارسة وظائفه وصلاحياته المنصوص عليها في القانون بشكل مباشر بواسطة موظفيه ومستخدميه أو أن يعهد بها أو ببعضها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين أو أن يعطي بها أو ببعضها إمتيازات لأشخاص أو لشركات لمدة أقصاها ثلاث سنوات. كما أجاز للمجلس أن يعطي بها أو ببعضها إمتيازات لأشخاص أو لشركات مدة تزيد عن ثلاث سنوات شريطة موافقة وزير الحكم المحلي.

لم تعكس هذه التشريعات المشار إليها سياسة اقتصادية مالية شاملة وواضحة ومعتمدة لمنح الإمتيازات. ويتطلب التقييم الموضوعي لآليات منح الإمتياز وانعكاساتها التي وقعتها السلطة في حينه الأخذ بعين الاعتبار المناخ السياسي والاقتصادي التي منحت به عقود الإمتياز خاصة في بدايات نشوء السلطة الوطنية، واستمرار العمل بالعقود المعمول بها قبل نشوئها دون مراجعة أو دراسة.

ففي بدايات إنشاء السلطة غُلبت الاعتبارات السياسية والمالية على الاعتبارات الاقتصادية من قبل صانعي القرار في تحديد السياسة الوطنية الرسمية بشأن الخصخصة ومنح الإمتيازات. واعتمدت السلطة إبان إنشائها على تثبيت

١٣ انظر الصفحة الإلكترونية لوزارة المواصلات على الرابط <http://www.mot.gov.ps/default.aspx>

أجهزة الاتصالات، إنشاء وصيانة خطوط الهاتف وتجهيزات الاتصالات واستثمارها، مراقبة المرخصين وحماية المستفيدين، الخدمات الأساسية المتعلقة بالاتصالات، الاستملاك، سلطة الضبط، والجرائم والعقوبات.

قرار وزير البريد والاتصالات بشأن نظام الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم (١) لسنة ١٩٩٦

صدر النظام بالاستناد إلى قانون الاتصالات، ويستهدف تفصيل بعض الأحكام الواردة في القانون من عدة جوانب أهمها: منح الإمتياز للاتصالات السلكية واللاسلكية، التزامات صاحب حق الإمتياز، الوصاية والرقابة على الإمتياز، انقضاء حق الإمتياز وإسقاطه واسترداده، التراخيص، حقوق "الارتفاق" ونظام الهاتف.

وبالرغم من عدم النص صراحة على مسؤولية وصلاحيات الوزارة في إبرام عقود إمتياز، وبغض النظر عن ذلك فإن الذي وقع على عقد الإمتياز الأساسي لهذا الشأن هو وزير المالية في حينه السيد محمد زهدي النشاشيبي، وقيل وقتها أن السيد وزير الاتصالات آنذاك عماد الفالوجي موجود في زيادة في لبنان^{١٤}.

تعليمات رقم ١ لسنة ٢٠١١ بشأن حماية المنافسة في قطاع الاتصالات الصادرة عن وزارة الاتصالات: والتي حددت معايير وشروط المركز المهيمن وحددت الحالات التي تعتبر اساءة لاستغلال مركز الهيمنة بحيث توفر تلك التعليمات الضمانات الكافية للتنافس ومنع الاحتكار.

قطاع المواصلات

قانون المرور رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠ ولوائحه التنفيذية الصادرة عن مجلس الوزراء وقراراته ذات العلاقة

وعلى الرغم من أن وزارة المواصلات تقوم بمنح إمتيازات في عدة مجالات إلا أنه لم يرد أي ذكر لموضوع الإمتياز في قانون المرور، ومع ذلك فقد استدركت هذه الثغرة القانونية وتم معالجتها في اللائحة التنفيذية لقانون المرور الصادرة عن مجلس الوزراء بموجب قرار رقم ٣٩٣. حيث نصت المادة رقم ٢/٢٨٣ على أنه يجوز لمراقب المرور أن يأمر صاحب رخصة خط الخدمة بتشغيل الخدمة في خط جديد إذا ما كان ذلك الخط يقع ضمن حدود إمتياز خط الخدمة الرئيسي الذي صدرت الرخصة بشأنه ذهاباً وإياباً. مع الأخذ بعين الاعتبار أن معظم شركات المواصلات التي تمتعت بإمتياز خط حصلت

١٤ د. عزمي الشيبيني. وزير سابق وعضو في المجلس التشريعي الأول. مقابلة بتاريخ

وجودها ككيان واقعي والحصول على بعض الأموال المباشرة أكثر من تبني سياسة اقتصادية ومالية شفافة وشاملة معتمدة وفق الأصول في الحكومة ومصادق عليها من المجلس التشريعي، أو وفقاً لأحكام قانون صادر عنه يضمن المنافسة ومنع الاحتكار وضمان عائد مادي معقول للخزينة العامة.

فعلى صعيد منح بعض الامتيازات وشروطها وقيمة العائد منها كان قرارها مرتبطاً بتوجهات وقرار القيادة آنذاك، التي اعتمدت في حينه على مبدأ التفاوض الفردي السري. لذلك كان للمعرفة والعلاقات الشخصية (لأصحاب رأس المال الفلسطيني أو الأجنبي) مع القيادة أهمية كبرى في اختيار الشركة التي منحت الامتياز.

وفي هذا السياق منحت السلطة الفلسطينية عدداً من شركات القطاع الخاص امتيازات لإدارة وتشغيل مرافق عامة خاصة في قطاعات الاتصالات الثابتة والمحمولة والكهرباء. وتكمن الإشكاليات فيما يتعلق باتفاقية منح الامتياز لبعض القطاعات كشركة الاتصالات الفلسطينية، وشركة كهرباء فلسطين في قطاع غزة مثلاً في عدم إتباع أسس معلنة تضمن المنافسة بين مؤسسات القطاع الخاص. كما أن عقد هذه الاتفاقيات بطريقة غير مدروسة الحق أضراراً مالية ومشاكل وخلافات مالية وفنية وإدارية وفقاً لآراء عدد من المراقبين^{١٤}.

إن آلية التفاوض الفردي في منح الامتياز أثرت على فرص ظهور شركات فلسطينية منافسة. فالشركات التي أخذت امتيازات طويلة الأمد مع مدة معينة للاحتكار تمكنت من التحكم بالمنتج وبسعره، وسنرى لاحقاً أن الخدمة المقدمة للمواطن وكلفتها قد جرى تحسن كبير عليها لصالح المواطن عندما أتاحت الفرصة في السوق الفلسطيني للتنافس حيث ظهرت شركات جديدة منافسة.

ويرى المحلل الاقتصادي الفلسطيني باسم مكحول أن قلة الخبرات العاملة في مؤسسات السلطة أثرت على إبرام عقود امتياز متوازنة، وأنه كان من الأفضل الاستعانة بخبراء ومحللين ذوي علاقة بموضوع الامتياز قبل إبرامه^{١٥}. وضرورة أن يرافق إبرام عقود الامتياز تأهيل كادر بشري من قبل المؤسسات العامة للإشراف على تنفيذ بنود هذا الامتياز لا يكون لها أي مصالح خاصة مع الشركات صاحبة الامتياز (تتجنب تضارب المصالح)، وأن أسوأ مثال على ذلك أن يحصل ممثل السلطة الذيفاوض الشركة على أسهم في ذات الشركة، ويصبح عضواً في مجلس إدارتها.

١٤ عن تقرير جهاد حرب، مصدر سابق

١٥ د. باسم مكحول. مجل اقتصادي ومدير عام مؤسسة ابداع للحلول الاقتصادية. مقابلة بتاريخ ٢٠١٢/٩/٣٠

٢- المظلة المؤسسية لمنح عقود الامتياز

أهداف التقرير

إن غياب المظلة القانونية والمؤسسية الموحدة لمنح الامتيازات أدى إلى تعدد آليات العقود واختلافها تبعاً للمؤسسة التي تمنح هذا العقد وبالتالي اختلاف سياسة الحكومة في هذا المجال. وفي سبيل مراجعة آليات التعاقدات المبرمة من قبل السلطة وتحديد مواقع القوة والضعف فيها سيتم تناول بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عقود الامتياز الممنوحة في أراضي السلطة سواءً الموروث منها أو الذي ابرم في عهد السلطة من حيث مبررات الامتياز وآليات منحه، والقيود المفروضة فيه، ورقابة مؤسسات السلطة على الشركات المنفذة، وإيرادات الخزينة التي تتحقق من منح هذه الامتيازات، و ضمانات التنافس والحد من تضارب المصالح فيها، وصولاً إلى تقديم توصيات للنهوض بتحقيق الفوائد المرجوة من هذه الامتيازات.

بسبب غياب قانون خاص بالامتياز الفلسطيني كما ذكر آنفاً فإنه لا توجد مظلة موحدة في عملية منح الامتياز، سواءً كانت هذه المظلة قانونية أم مؤسسية. حيث تقوم كل وزارة أو مؤسسة عامة ضمن ما يتيح لها القانون بإدارة ومنح عقد الامتياز. وعلى الرغم من أن الامتيازات هي عبارة عن وظائف منوطة بالحكومة وتوكلها إلى القطاع الخاص إلا أن الامتياز تتولاه كل وزارة أو مؤسسة ذات اختصاص ولا يستوجب بالضرورة مصادقة مجلس الوزراء أو المجلس التشريعي^{١٦}. وعلى الرغم من مطالبات المجلس التشريعي للحكومة لإخضاع عقود الامتياز التي تمنحها لمصادقة المجلس من باب تفعيل رقابة البرلمان على أعمال الحكومة في منح الامتيازات إلا أن هذه لم يحصل^{١٧}.

وفي ظل غياب قانون ينظم عملية الامتياز ولأسباب تتعلق بخلافات مالية بين وزارة المالية وبعض الشركات التي منحت امتيازاً حاول مجلس الوزراء من خلال القرار بقانون رقم ٢ لسنة ٢٠١١ المعدل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين أن ينظم هذه المسألة فاشترط من أجل تمتع القطاعات والمجالات التي يتم الاستثمار فيها بموجب عقد امتياز، والتي صدر قرار مسبق عن مجلس الوزراء بالاستثمار فيها، أن تكون الإعفاءات والحوافز المنصوص عليها في هذا القانون بناءً على قرار صادر عن مجلس الوزراء، وفي هذه الآلية إلزاماً لمجلس الوزراء بالمصادقة على عقود الامتياز أولاً من أجل تمتعها بالحوافز بقرار صادر عنه أيضاً، مما اضطر الشركات للتفاوض مع وزارة المالية حول الحقوق المالية للسلطة.

كما أكد الرئيس التنفيذي لهيئة تشجيع الاستثمار على أنه تم التأكيد في السياسات العامة للهيئة أن لا تصدر عقود الامتياز إلا عن مجلس الوزراء وان لا تنفرد بها الوزارة لوحدها وان تعد العقد بنصوصه كاملة وترفعه لمجلس الوزراء لدراسته وإقراره عبر لجنة متخصصة^{١٨}.

١٦ عماد حماد. الدائرة القانونية في مجلس الوزراء. مقابلة بتاريخ ١٧/٩/٢٠١٢

١٧ انظر قرار المجلس التشريعي رقم ٤٣٧/١٤٤٤-الصادر بتاريخ ١٥/٢/٢٠٠٠

١٨ جعفر هديب الرئيس التنفيذي لهيئة تشجيع الاستثمار مقابلة بتاريخ

٣. النزاهة في منح عقود الامتياز

آليات منح عقود الامتياز

مرت عملية منح عقود الامتياز في السلطة بمرحلتين أثرتا على نزاهة وشفافية منح هذه الامتيازات. ففي المرحلة الأولى وهي في التسعينيات اعتمدت السلطة على آلية التفاوض الفردي كما ذكر سابقاً في منح الامتيازات. والمرحلة الثانية كانت بعد تبني السلطة الوطنية سياسة مأسسة العمل ورسم السياسات العامة وظهر ذلك في بدايات تأسيس مجلس الوزراء بعد عام ٢٠٠٣ حيث بدأ التحول يظهر في آليات منح الامتيازات، وضرورات إدخال التنافس المحلي والأجنبي وعدم الاحتكار.

أمثلة على عقود امتياز بالتفاوض الفردي

تعتبر اتفاقية الامتياز الموقعة بين السلطة الوطنية وشركة الاتصالات الفلسطينية المساهمة العامة المحدودة عام ١٩٩٦ من أهم اتفاقيات الامتياز التي تمت بالتفاوض الفردي. حيث لم يعلن عن رغبة السلطة الوطنية الفلسطينية في منح امتياز في مجال الاتصالات آنذاك.

وأشار عدد من وزراء السلطة بما فيهم وزير الاتصالات عدم أهلية شركة TNT لتنفيذ امتياز تم منحه لها سرا قبل قدوم السلطة وقبل إجراء دراسات فنية واقتصادية لمنح العقد، وليس من المؤكد انه تم تشكيل لجنة لدراسة العقد أو التفاوض عليه وبعد ذلك جرى تفاوض فردي بين مكتب الرئيس عرفات وبين ممثل شركة باديكو القابضة حيث تم إبرام اتفاق يتعلق بالاتصالات بأنواعها المختلفة^{١٩}.

ولا يوجد لدى وزارة الاتصالات أية معلومات أو وثائق عن آلية إبرام الاتفاقية. إذ تم إبرام الاتفاقية والتوقيع عليها من قبل وزير المالية آنذاك محمد زهدي النشاشيبي بدلا من وزير الاتصالات على الرغم من أن الاتفاقية مروسة بأن طر في الاتفاقية هما وزارة الاتصالات الفلسطينية وشركة الاتصالات الفلسطينية^{٢٠}.

نصت الاتفاقية على أن مدة الامتياز الممنوح لشركة الاتصالات بموجب الاتفاقية هو عشرون عاماً على أن تكون أول عشر

١٩ د. عزمي الشيبيني، وزير سابق ونائب في المجلس التشريعي الأول، مقابلة بتاريخ ٢٠١٢/١٢/٢٧

٢٠ جمانة عبد ربه، المصدر السابق. وينص قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٦ بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية في مادة التعريفات على أن الرخصة: هي الامتياز أو العقد أو الإذن أو الاتفاقية الموقعة بين الوزارة والشخص للسماح له بإنشاء أو تشغيل أو إدارة شبكة اتصالات عامة أو استخدام موجات راديوية وفقاً لأحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه

سنوات حصرية أي احتكار لجميع خدمات الاتصالات السلكية وخمس سنوات احتكار للاتصالات اللاسلكية أو عند توصيل مائة وعشرين ألف مشترك أيهما سبق، وتكون هذه الاتفاقية قابلة للتجديد لمدة مماثلة بناء على طلب الشركة وبموافقة الوزير، وذلك على الرغم من أن قانون الاتصالات لم يحدد المدة الزمنية لمنح الامتيازات في مجال الاتصالات للشركات، فبقي من غير الواضح كيف جرى تحديد المدة الزمنية^{٢١}.

إن عقد الاتصالات بصيغته الموقع بها آنذاك انعكس سلباً على التشريعات في حينه، حيث لم يتبنى قانون الاتصالات أو قرار وزير الاتصالات الصادر عام ١٩٩٦ مبدأ المنافسة وعدم الاحتكار بصورة مباشرة وصريحة وجعل من الإشارة الواردة في المادة ٦ / ب في قانون الاتصالات الصادر عام ١٩٩٦ التي نصت على أن من مهام الوزارة 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 ليست ذات معنى^{٢٢}.

والى جانب محددات شروط المنافسة المشار إليها شكل تحكم الإسرائيليين في منح حزم الترددات عائقاً حقيقياً أمام تقدم شركات منافسة لتوفير خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، وتعتبر حالة الشركة الوطنية للاتصالات اللاسلكية من أبرز الأمثلة على هذه الحالة حيث تأخر تشغيلها بعد حصولها على الرخصة عدة سنوات بسبب رفض الاحتلال الإسرائيلي منحها حزمة الترددات^{٢٣}.

واقع قطاع المواصلات

يعمل في خطوط النقل العام ما يقارب ٩٧٩ باص مملوكة لعدة شركات و٧٥٨٨ رخصة عمومي مؤجرة وهي مملوكة للدولة، و٢٥٧٧ رخصة مركبة مملوكة ملكية خاصة للمواطنين منذ العهد الأردني والإسرائيلي وايضا في عهد السلطة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٢٠١٠/١ وتعديلاته القاضي في المواد ٢٢-٢٣ بتخصيص حوافز للمواطنين بدل تملك رخصة تشغيل حيث تمنح رخصة المركبة العمومية للسيير أو للتشغيل

٢١ اتفاقية الامتياز الموقعة بين السلطة الوطنية وشركة الاتصالات الفلسطينية عام ١٩٩٦.

٢٢ قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٦ بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية. مصدر سابق

٢٣ جمانة مصدر سابق

على خط معين دون غيره^{٢٤}.

واستمرت عقود الامتياز بين الوزارة والشركات الممنوحة للامتياز كما كانت في فترة الحكم الأردني حيث يمنح عقد رخصة التشغيل بشكل مجاني لمدة عام لكل حافلة، وبعد ذلك يتم تقاضي رسم بقيمة ٤٠٠ شيكل مقطوعة عند الترخيص، ويضاف اليه رسوم تدفع للوزارة عن أي تغيير على مواصفات المركبة مثل التغيير في مواصفات هيكل الحافلة. وتجري طريقة تحصيل هذه الرسوم عند طباعة الرخصة وتحال إلى محاسب الإيرادات في دائرة الترخيص ومن ثم إلى البنك لتسديد الرسوم المستحقة لحساب الخزينة برقم نموذج معتمد^{٢٥}.

وتحتفظ الوزارة بنسخة عن عقود الامتياز الموقعة بين الحكومة الأردنية وشركات النقل العام، وهي غير منشورة على صفحتها الالكترونية.

من جهة أخرى تعتبر وزارة المواصلات أن رخصة المركبة العمومية هي امتياز على خط معين. وتمنح بشروط بسيطة لاي مواطن وهي أن يكون حاصلًا على رخصة قيادة عمومي، وشهادة حسن سير وسلوك، وفلسطيني الجنسية. وتكتفي الوزارة بتقديم طلب من قبل المواطن المؤهل للحصول على العمل على خط معين دون الحاجة للإعلان للتنافس على منح رخص التشغيل. أن هذه السياسة أدت إلى ازدياد هائل في عدد المركبات العمومية الحاصلة على رخصة، ففي فترة استلام السلطة بدأت وزارة المواصلات بمنح رخص التشغيل عام ٩٨ بعقود إيجار مقابل المنفعة بقيمة ١٠٠٠٠ شيكل سنويا للرخصة الواحدة، وفي العام ٢٠٠٧ جرى تخفيض الرسوم إلى النصف بقرار من مجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠٠٧^{٢٦} من أجل تسهيل فرص العمل للمواطنين وحديثًا تم تخفيض الرسوم إلى ٢٥٠٠ شيكل مضاف لها ١٠٠ شيكل بدل رخصة تشغيل^{٢٧}.

أمثلة على عقود امتياز بالإعلان

عقود الامتياز الممنوحة من قبل الهيئة العامة للمدن الصناعية

وضح القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٨ بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرة في مواده ٢٤-٢٧ آليات وضوابط إبرام

٢٤ محمد جعفر، المستشار القانوني لوزارة المواصلات، مقابلة بتاريخ ٢٠/٩/٢٠١٢
٢٥ نفس المصدر

٢٦ انظر القرار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٧ الصادر عن مجلس الوزراء بشأن تخفيض رسوم المركبات والخدمات والمصالح المقدمة للمواطنين من قبل وزارة النقل والمواصلات

٢٧ جعفر، مصدر سابق

عقد الامتياز من حيث صلاحية مجلس إدارة الهيئة بمنح العقود لتطوير مدينة صناعية و/أو منطقة صناعية حرة لأي مطور بموجب عقد امتياز لتطويرها وإدارتها بشروط واضحة ومحددة^{٢٨}.

ومع ذلك بقي القانون مرناً في آلية منح العقد خدمة لتشجيع الاستثمار حيث أجاز منح الامتياز بطريقتين:

الأولى: عن طريق تقديم طلب من قبل المؤهلين لتخصيص مدينة صناعية و/أو منطقة صناعية حرة إلى مدير عام الهيئة والذي بدوره يرفعها لمجلس الإدارة لاتخاذ التوصية اللازمة بشأنها ورفعها إلى مجلس الوزراء، ليتم إصدار قرار التخصيص بكافة معلوماته، أو رفضه بطريقة مسببة^{٢٩}.

الثانية: عن طريق الهيئة التي ترى تخصيص أراضي لإنشاء مدينة صناعية أو منطقة صناعية حرة إما عن طريق الإستملاك أو الاستئجار وهنا تقوم الهيئة بالإعلان في الصحف المحلية والدولية لفتح التنافس أمام المؤهلين لتطوير المنطقة المستهدفة، وتدرس الطلبات عن طريق لجنة فنية مختصة. وعند اختيار المطور المؤهل يطلب منه تقديم مقترح عمل **proposal** لدراسته، وإذا تمت الموافقة على المقترح تشرع الهيئة بإبرام اتفاقية الامتياز بمشاركة الشركة المطورة، حيث يجري التفاوض على التزامات الشركة مقابل التزامات الهيئة التي تتعهد بتوفير البنية التحتية الخارجية للمنطقة الصناعية (كهرباء، ماء، شوارع... الخ)، ثم يجري التفاوض على حصة الهيئة من صافي أرباح الشركة المطورة وهي نسبة من صافي أرباح الشركة^{٣٠}.

وعلى الرغم من أن المشرع الفلسطيني اهتم بترسيخ واحترام مبدأ التنافس إلا أن وجود تحديات حقيقية على أرض الواقع حالت دون المنافسة، مثل إجراءات الاحتلال الإسرائيلي وعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي. فبعض الشركات العالمية والمحلية ترى الاستثمار داخل الأراضي الفلسطينية ينطوي على مخاطر جمة بسبب عدم الاستقرار السياسي

٢٨ * حدد القانون كل ما يتعلق بإبرام عقد الامتياز في المواد المذكورة أعلاه بأن يكون المطور شركة أو هيئة عامة أو خاصة أو مختلطة مسجلة في فلسطين. ويان يكون المطور مقتدرا ماليا وفتيا ويفضل من كانت لديه خبرة سابقة في تطوير وتشغيل المدن الصناعية و/أو المناطق الصناعية الحرة، وفي حال عجز المطور عن تطوير وتشغيل المدينة الصناعية أو المنطقة الصناعية الحرة أجاز له القانون بموافقة الهيئة تفويض غيره في القيام بواجباته المبينة في عقد الامتياز. ومن جهة أخرى منح القانون الهيئة الحق في تحديد شروط عقد الامتياز ومدته والمخطط الرئيس والمواصفات العامة للبنية التحتية للمدينة الصناعية أو للمنطقة الصناعية الحرة وكيفية تشغيلها والمحافظة عليها ونوعية النشاطات وأداء الخدمات فيها وتطويرها وفقاً للأنظمة والتعليمات الخاصة بعقد الامتياز.

٢٩ قانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٨م بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرة

٣٠ المصدر السابق، وعبد الرحمن شتية، مصدر سابق

والأمني فيها. وهناك تجربتين أثبتتا فشلهما على أرض الواقع بسبب عدم الاستقرار السياسي. الأولى هي مدينة غزة الصناعية والتي نجحت في غزة فقط لمدة سنتين، وبدأت بالتراجع منذ بدء الانتفاضة الثانية، وأصبحت شبه مدمرة من قبل الدبابات والقصف الإسرائيلي أثناء الاجتياح الأخير لغزة والقطاع، مما الحق خسارة فادحة بالشركة المطورة من جهة وبالمستثمرين من جهة أخرى. والتجربة الثانية هي عند استقدام عروض لإنشاء مدينة أريحا الصناعية الزراعية، وتقدم بعض المطورين الأردنيين للمنافسة وانطباق المعايير عليهم، وضعت الكثير من العراقيل الإسرائيلية أمامهم لتخطي المعابر بين الأردن والضفة مما أدى إلى إجماعهم عن استكمال التنافس للحصول على امتياز التطوير^{٣١}.

من جهة أخرى تعتبر محدودية الأراضي المتاحة لإقامة المدن الصناعية في مناطق السيادة الفلسطينية من أهم العراقيل أمام منح امتيازات لمناطق جديدة حيث تمنع إسرائيل إقامة أية منطقة أو مدينة صناعية في المناطق الخاضعة لسيادتها (C).

ومن التحديات التي تحول دون وجود تنافس حقيقي وتنوع الخيارات الكافية بين المنافسين أيضاً هو عدم توفر الخبرات المحلية في تطوير المدن الصناعية^{٣٢}.

٣١ عبد الرحمن اشتية. مصدر سابق

٣٢ المصدر السابق

٤. ضمانات عدم تضارب المصالح

وكذلك الحال بالنسبة لقانون المدن الصناعية حيث نص قانون الهيئة انه في حال كانت هناك أية مصلحة لأي عضو من أعضاء مجلس الادارة سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة فيما يتعلق بأي طلب يقدم للهيئة من شخص مؤهل أو مطور لتخصيص مدينة صناعية و/ أو منطقة صناعية حرة أو تطويرها أو الترخيص لأي مشروع فيها، وجب عليه الإفصاح عن ذلك خطياً للمجلس ولا يجوز له المشاركة في أي قرار أو توصية صادرة عن الهيئة فيما يتعلق بذلك الطلب^{٣٦}.

يُعتبر تضارب المصالح من أهم المسائل التي تتناقض مع قيم النزاهة. وتضارب المصالح ينشأ عندما تتداخل أنشطة المسؤول أو الموظف العمومي الشخصية والاجتماعية أو المالية أو السياسية مع نشاطات الشركة، ليصبح ولاء وموضوعية المسؤول أو الموظف تجاه الشركة الأولوية عند اتخاذ القرار، وبشكل أوسع فإن تضارب المصالح هو وضع تتعارض فيه المصلحة الشخصية للمسؤول أو الموظف، أو مصالح أقربائه، أو أشخاص آخرين تربطه بهم علاقات شخصية أو اقتصادية، مباشرة أو غير مباشرة، مع مصلحة الموقع الوظيفي الذي يشغله^{٣٣}.

فعلى صعيد قطاع الاتصالات، لا يوجد في القانون الساري منذ العام ١٩٩٦ أو اتفاقية الامتياز اية نصوص صريحة تمنع تضارب المصالح أثناء توقيع الاتفاقيات، ولكن القرار بقانون هيئة تنظيم قطاع الاتصالات الصادر عام ٢٠٠٩ يتضمن نصاً صريحاً يحظر على صاحب الاختصاص أن يكون له أو لزوج له أو لاي من اقاربه حتى الدرجة الثانية مصلحة في الشركة الموقعة للعقد، وعلى الرغم من اصدار هذا القرار بقانون ونشره في الجريدة الرسمية إلا انه غير فعال بحكم عدم تشكيل الهيئة من قبل الرئيس بعد المصادقة عليه، ما يعني عدم وجود ضمانات قانونية تحول دون تضارب المصالح في هذا المجال.

اما في قطاع المواصلات فلم يتضمن القانون أيضاً ضوابط للحد من تضارب المصالح، وعلى الرغم من اجتهاد الوزارة في وضع بعض التعليمات الصادرة عن الوزير المنشورة على صفحتها الالكترونية والتي تحد من تضارب المصالح، إلا أن السلطة التقديرية الممنوحة لصانعي القرار ما زالت هي الأهم في تحديد مسار الأمور، حيث لا يجري في الغالب تشكيل لجان خاصة تتولى الإشراف على منح الامتياز^{٣٤}.

وبالمقابل وضع القرار بقانون بشأن قانون الكهرباء العام قيوداً على أعضاء مجلس إدارة تنظيم الكهرباء بعدم جواز أن يكون لرئيس المجلس وأعضائه وأقاربهما حتى الدرجة الثانية، أي نفع مادي من أي شركة من شركات التوليد أو التوزيع العاملة في قطاع الكهرباء، أو أي شركة أخرى متعاقد معها من قبل هذه الشركات^{٣٥}.

٣٣ عن تقرير جهاد، مصدر سابق.

٣٤ جعفر. مصدر سابق

٣٥ انظر المادة رقم ٧ من القرار بقانون بشأن قانون الكهرباء العام

٣٦ انظر قانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٨م بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرة

٥. الشفافية في إبرام عقود الامتياز

جرى بناءً عليه ترخيص شركة كهرباء محافظة القدس بتاريخ ٢٤/٣/٢٠١١، وشركة توزيع كهرباء الشمال بتاريخ ١٠/٢/٢٠١١، كما ورد في التقرير السنوي لمجلس تنظيم الكهرباء للعام ٢٠١١، إلا أن التقرير والصفحة الالكترونية لمجلس تنظيم الكهرباء لم ينشرا نسخا من نماذج هذه التراخيص أو الرخصة نفسها أو شروطها وآلياتها.

ومن جهته أكد مراقب الشركات في وزارة الاقتصاد بأنه يواجه ممانعة في بعض الأحيان ورفضاً في أحيان أخرى عند مطالبته بالحصول عن نسخة من الاتفاقيات المبرمة سواء من مؤسسات السلطة أو الشركات.^{٣٦}

إن عدم نشر اتفاقيات الامتياز المبرمة يؤثر على حق المواطنين المساهمين والمستهلكين في معرفة حقوقهم المترتبة على هذه الاتفاقيات. فعلى سبيل المثال قبل ترخيص شركة كهرباء القدس وإخضاعها لرقابة مجلس تنظيم الكهرباء كان هناك العديد من القضايا التي تغيب عنها الشفافية بالنسبة للمواطن، حيث كان هناك بعض البنود المالية التي تفرض على الفواتير المطلوب من المواطنين تسديدها كثمن للاستهلاك أو ثمن تقديم خدمة الربط وغيرها غير معرفة بالنسبة للمواطن، والعديد منها يفرض بشكل غير جائز تحت بند مصاريف أخرى^{٣٧}، إن جهل المواطن الناتج عن عدم اطلاعه على واجبات الشركة وعلى حقوقه المترتبة على الاتفاقية يجعله ضحية سهلة لاستغلال الشركات.

إن المصلحة العامة في تطوير الاقتصاد تتطلب الإعلان عن الرغبة في منح امتياز من قبل السلطة قبل إبرامه لاتاحة التنافس أمام الشركات الراغبة في الاستثمار، وهذا لم يحصل في اغلب الامتيازات كما تبين من خلال التقرير.

وتتطلب مصلحة المواطنين نشر عقود الامتياز بعد توقيعها وحق الحصول على أية معلومات خاصة بها. ولكن من الملاحظ انه لم يجر دائماً نشر أو الإفصاح عن عقود الامتياز التي أبرمتها السلطة إلا بالإعلان انه تم إبرام العقد. وبمراجعة كافة الصفحات الالكترونية للوزارات والشركات الأطراف بالامتيازات فانه لا يوجد أي اتفاقية منشورة على الصفحة الخاصة سواء للوزارة أو للشركة. وذلك على الرغم من عدم وجود ضوابط قانونية تمنع نشر هذه الاتفاقيات، وتأكيد الوزارات أو المؤسسات ذات العلاقة أنها لا تتردد في تزويد نسخة من الاتفاقية لأي طالب لها سواء كان فرد أو مؤسسة.

وفي بعض الحالات لم يقتصر الأمر على عدم نشر الاتفاقية بل انه حجب عن المؤسسات صاحبة الاختصاص.

ومن جهة أخرى نصت اتفاقية الاتصالات على إلزام الشركة بتقديم تقارير دورية عن عملها ولكنها لم توضح نوع وماهية التقارير ومع ذلك تلتزم الشركات بتقديم تقارير دورية (مالية وفنية) بشكل نصف سنوي وسنوي. ولا تتوفر هذه التقارير كمنشورات في الوزارة إلا عند الطلب، ولا يتم الإفصاح عنها بالكامل حفاظاً على خصوصية الشركات في مجال التنافس.^{٣٧}

وكذلك الحال بالنسبة إلى عقد الامتياز الموقع بين سلطة الطاقة وشركة كهرباء فلسطين في غزة عام ١٩٩٨ والذي يشكل نموذجاً حياً لعدم شفافية إجراءات ووثائق عقود الامتياز، إذ لا يوجد أيضاً نسخة من الاتفاقية في مجلس تنظيم قطاع الكهرباء كما ذكر رئيس المجلس التنفيذي.

وكذا الحال بالنسبة للتراخيص وآليات منحها للشركات العاملة في مناطق السلطة الوطنية، فعلى الرغم من انه يجري منح التراخيص استناداً إلى قرار مجلس الوزراء^{٣٨} الذي يحتوي على بنود تفصيلية بهذا الخصوص حيث

٣٧ جمانة، المصدر السابق.

٣٨ قرار مجلس الوزراء رقم (٩) لسنة ٢٠١٠ بنظام أسس الترخيص لشركات الكهرباء •
المقتضى

٣٩ نظام ايوب مراقب الشركات في وزارة الاقتصاد. مقابلة بتاريخ ٢٠١٢/٩/٤
٤٠ ملحم ظافر، مصدر سابق في سياق التطور الحاصل على الرقابة على قطاع الكهرباء بعد تأسيس مجلس تنظيم الكهرباء

٦. المسألة في إبرام عقود الامتياز

الوسطى في حين تم العمل على تأسيس شركة كهرباء الشمال وشركة كهرباء الجنوب حيث جرى توزيع الامتياز للشركات الثلاث إضافة إلى شركة توزيع كهرباء غزة في قطاع غزة، وفي مجال التوليد كانت شركة كهرباء فلسطين في غزة، وهي اول محطة لتوليد الطاقة الكهربائية في فلسطين.

استمر هذا الوضع إلى أن تم تأسيس مجلس تنظيم الكهرباء الذي يقوم بإعداد سياسات تنظيم قطاع الكهرباء بناء على نصوص القرار بقانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٩م بشأن قانون الكهرباء العام، وبناءً عليه اصدر رئيس سلطة الطاقة التعليمات رقم ١ لسنة ٢٠١٠ بشأن تصويب شركات الكهرباء لأوضاعها وفقاً لأحكام القرار بقانون الكهرباء العام. حيث أُلزم كافة الجهات العاملة في القطاع الكهربائي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية أن تدمج الهيئات في شركات مساهمة عامة لتوزيع الطاقة الكهربائية وتسجل وترخص حسب الاصول مما يمكن السلطة من مراقبة أداء هذه الشركات وعلاقتها بالمواطنين. واصدر مجلس الوزراء قراراً بإضفاء الشرعية على امتياز شركة كهرباء القدس باعتبارها مسؤولة عن المنطقة الوسطى في حين تم العمل على تأسيس شركة كهرباء الشمال في عام ٢٠٠٨ وشركة كهرباء الجنوب في عام ١٩٩٨، حيث جرى توزيع الامتياز للشركات الثلاثة إضافة إلى شركة توزيع كهرباء غزة وشركة كهرباء الخليل.

حافظ مجلس تنظيم الكهرباء على الامتياز الممنوح لشركة كهرباء القدس ولكن دون أن يمنحها امتيازاً ولكنه منحها رخصة صادرة عن سلطة الطاقة تحدد مجال العمل الجغرافي والمدة الزمنية، وجعلها خاضعة لقوانين وتعليمات ورقابة السلطة خاصة فيما يتعلق بتحديد التعرفة وسعر الربط والمواصفات الفنية وجودة الخدمة والنزاعات مع المستهلكين^{٤١}.

شركة كهرباء فلسطين في غزة

تعتبر هذه الاتفاقية من أهم الاتفاقيات التي أبرمت بعيداً عن رقابة المجلس التشريعي كمؤسسة رقابية. وقد قدمت اللجنة الاقتصادية في العام ٩٩ تقريراً خاصاً بشأنها تضمن انتقادات كثيرة ونبهه من محاذير جمة ستترتب على إبرامها، ومن أهم ما جاء في التقرير هو أن هذا الاتفاق جاء مخالفاً لسياسة الحكومة التي تتبنى مبدأ الاقتصاد الحر،

تعتبر الرقابة على الشركات صاحبة الامتياز من أهم بنود الاتفاقيات، حيث أنها توفر ضمانات جودة الخدمة وعدم تحكم الشركات بمصالح المواطنين. وعلى الرغم من إقدام السلطة عبر تشريعاتها على ضبط الرقابة على هذه الشركات كما ورد في المادة (٣١) من قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية التي تنص على الجهات الخاضعة لرقابته ومن (ضمنها المؤسسات 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) وفي القوانين ذات العلاقة أيضاً، إلا أنها جاءت غير رادعة في بعض الحالات ومتأخرة في حالات أخرى، وتواجه العديد من المعوقات كما سيتم توضيحه بالحالات التالية:

قطاع الكهرباء

شركة كهرباء القدس

عملت سلطة الطاقة منذ إنشائها على مراعاة أحكام أية امتيازات أو رخص ممنوحة قبل نفاذ قانون إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية عام ١٩٩٥.

وتعتبر شركة كهرباء القدس شركة الكهرباء الوحيدة التي كانت تعمل في الأراضي الفلسطينية وهي حاصلة على امتيازها منذ العهد العثماني منذ عام ١٩١٤، واستمرت في امتيازها مروراً بالانتداب البريطاني والعهد الأردني والاحتلال الإسرائيلي. إضافة إلى ممارسات محددة لبعض الهيئات المحلية التي تنتج أو توزع كهرباء على المواطنين.

عملت شركة القدس داخل أراضي السلطة الوطنية في مناطق امتياز جديدة وواسعة دون الحاجة إلى امتياز ممنوح من السلطة الوطنية لاعتبارات سياسية بصفتها الشركة المقدسية الوحيدة التي تعمل في أراضي السلطة وأراضي القدس. عملياً كانت الشركة خارج نطاق رقابة وقوانين مؤسسات السلطة، فلم تمارس السلطة صلاحية التدخل في تحديد تعرفة الكهرباء المفروضة من قبل شركة الكهرباء، أو أية مصروفات إضافية على أية فاتورة تقدم مقابل خدمة تطلب من قبل المواطنين.

واصدر مجلس الوزراء قراراً بإضفاء الشرعية على الامتياز القائم لشركة كهرباء القدس باعتبارها مسؤولة عن المنطقة

٤١ ظافر ملجم. مصدر سابق

كما انه جاء في الكثير من بنوده غير ملزم للشركة، إضافة إلى انه حمل السلطة جزء كبير من واجبات الشركة كتأمين موظفي الشركة، كما انه لم يخضع في بعض بنوده للقوانين الفلسطينية، وطالب القرار الصادر عن المجلس بناء على هذا التقرير بعرض عقود الامتياز للمشاريع الوطنية الكبرى على المجلس التشريعي للمصادقة عليها^{٤٢}.

شركة كهرباء الخليل

تعتبر شركة كهرباء الخليل شركة مساهمة خصوصية محدودة مساهميها هم من البلديات والمجالس القروية الواقعة ضمن منطقة عملها في جنوب الضفة الغربية. وهي شركة غير مرخصة حتى حينه بسبب خلافات ما بين الشركة وسلطة الطاقة على شروط الترخيص المعمول بها من قبل سلطة الطاقة.

وهي من الأمثلة التي يمكن استخدامها للتأكيد على خضوع شركات الامتياز للرقابة والمساءلة، فقد تناول التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية للعام ٢٠١١ هذه الشركة بالتدقيق، حيث أشار الملخص التنفيذي للتقرير إلى تدقيقه على هذه الشركة، ولكنه لم يذكر أية شركات أخرى دقق عليها. واقتصر الملخص التنفيذي فيما يتعلق بشركة كهرباء الخليل على «تكدب الشركة خلال العام ٢٠٠٩ مبلغ ٣٦٨, ١٤٤, ١ شيك بدل غرامات تأخير نتيجة لعدم الالتزام بتسديد فواتير الكهرباء المستحقة عليها للشركة القطرية». وكانت الديون المستحقة على الشركة لصالح وزارة المالية لحينه مبلغ ٢٨٢,٤٠٣,٨٢٦ شيك^{٤٣}.

البلديات والمجالس المحلية

من الإشكاليات التي يواجهها مجلس تنظيم الكهرباء هو مناطق الامتياز الخاضعة لإدارة هيئات الحكم المحلي، حيث تتولى البلديات والهيئات المحلية في كافة المناطق التي لا تخضع لنظام توزيع الكهرباء من قبل شركة متخصصة لتوزيع الكهرباء تتولى البلديات والهيئات المحلية مهمة الشراء والتوزيع المباشر للكهرباء عبر شبكات خاصة بها وتحت سيطرتها بطريقة لم تتسم في العديد من المجالات بشفافية أو مساءلة حقيقية من قبل السلطة ومؤسساتها، وفي احيان كثيرة كانت لا تقوم بتسديد ديونها للشركة القطرية الأمر الذي حمل السلطة اعباءً مالية.

٤٢ تقرير اللجنة الاقتصادية في المجلس التشريعي حول عقد الامتياز الممنوح من السلطة الوطنية إلى شركة كهرباء فلسطين. الدورة الرابعة ١٩٩٩. وقرار المجلس التشريعي رقم قرار رقم (٤٢٧/٤/١٤)

٤٣ ملجم، مصدر سابق. في ورشة العمل الخاصة بنقاش مسودة التقرير التي عقدتها مؤسسة امان بتاريخ ٢٠١٣/٤/١١

وهذه الطريقة تعتبر من اكبر العقبات أمام سلطة الطاقة ومجلس تنظيم وادارة الكهرباء في تنظيم الكهرباء، حيث تتحكم الهيئات المحلية على اختلاف مواقعها بتحديد سعر وجودة السلعة. وتبلغ نسبة عدد مشتركى الكهرباء من غير المنضمين إلى شركات التوزيع ٢١٪ موزعين في ٣٣٠ هيئة محلية تقريبا، تقع ٢٣٠ هيئة منها في منطقة امتياز شركة الشمال و ١٠٠ هيئة أخرى في منطقة امتياز شركة الجنوب^{٤٤}.

عمل مجلس تنظيم الكهرباء على تصويب أوضاع الهيئات المحلية قانونياً بضمها إلى شركات توزيع الكهرباء عبر عدة قرارات وآليات على النحو التالي:

١. اصدار التعليمات الخاصة بتصويب البلديات والهيئات المحلية لأوضاعها وفقاً لأحكام القرار بقانون رقم ١٣ سنة ٢٠٠٩ بشأن الكهرباء العام.
٢. نقل الصلاحيات من الهيئات المحلية إلى شركات توزيع الكهرباء وذلك بعدة تدابير:

 - اصدر المجلس تعليمات بشأن نقل صلاحيات توزيع الكهرباء من البلديات والهيئات المحلية إلى شركات التوزيع المنشأة.
 - إصدار التعليمات بشأن أسس المساهمة للهيئات المحلية بحيث تكون المرحلة الأولى انتقالية ولغايات تعويض الهيئات المحلية نتيجة خروج الكهرباء من البلديات ولحين نهوض شركات التوزيع وقدرتها على توزيع الأرباح على المساهمين. وفي المرحلة الثانية يتم احتساب مساهمة الهيئات المحلية في الشركات على الأسس والمعايير المحددة في التعليمات وذلك من خلال شركة استشارية تقوم بتقييم الموجودات وتحديد نسبة مساهمة الهيئات المحلية في الشركات.
 - كما اصدر المجلس تعليمات بشأن التنازل عن نقاط الربط مع شركة الكهرباء القطرية ونقلها من الهيئات المحلية لصالح شركات توزيع الكهرباء.

وتواجه سلطة الطاقة مقاومة شديدة من قبل الهيئات المحلية في انضمامها لشركات توزيع الكهرباء وعلى الرغم من أن هذه التعليمات صادرة ونافاذة إلا أن السلطة لم تستطع الزام الهيئات على الانضمام للشركات وعلى الرغم من مطالباتها المتكررة لوزارة الحكم المحلي بالتعاون معها لالزام الهيئات في تنفيذ تعليمات سلطة الطاقة إلا أن محاولاتها لم تنجح في الكثير من المواقع^{٤٥}.

٤٤ ملجم، المصدر السابق

٤٥ المصدر السابق

قطاع المياه

نصت الاتفاقية على حق السلطة بجباية ما قيمته ٧٪ من أرباح الشركة تورد مباشرة لخزينة الدولة. وفي هذا المجال تشير وزارة الاتصالات إلى أن القانون والاتفاقية أعطت الحق للوزارة في الرقابة المالية والإدارية والفنية على الجباية إلا أن وزارة المالية وبصفتها ممثل عن السلطة الوطنية في تحصيل الأموال لصالح الخزينة العامه تقوم بالجباية دون التنسيق المسبق مع الوزارة، وقد طالبت وزارة الاتصالات وزير المالية قبل ثلاثة سنوات بتعيين شركة تدقيق مالية على شركة الاتصالات بالتنسيق مع وزارة الاتصالات، وعلى الرغم من الموافقة على هذا الطلب إلا انه لم ينفذ على ارض الواقع من ذلك الحين^{٤٧}.

وتمارس أيضا الوزارة رقابتها على الشركة عبر آلية وحدة الشكاوى في الوزارة، وتوفر الوزارة رقم مجاني للوصول لوحدة الشكاوى بالإضافة إلى انها تعلن عن هذه الوحدة باستمرار في الصحف والإذاعات المحلية.

قطاع المواصلات

على عكس باقي القطاعات الخدمائية لم يتوسع المشرع في إعطاء صلاحيات رقابية واضحة لوزارة المواصلات على أداء الشركات التي منحت امتياز. واقتصرت الوزارة على توجيه إنذار غير ملزم للشركة في حال وقوع مخالفة، مما ساهم في ضعف رقابة الوزارة على الشركات. كما لم يرافق الإشراف على الامتيازات من قبل الوزارة تأهيل كادر بشري قادر على رقابة أعمال الشركات^{٤٨}.

وبالرغم من تلقي الوزارة العديد من الشكاوى الخاصة بمخالفات أصحاب الرخص الممنوحة لهم للعمل على خطوط معينة، إلا أن المستشار القانوني للوزارة يرى أن الوزارة غير فاعلة في متابعة الشكاوى بسبب ضعف النصوص القانونية الخاصة بمعالجة الشكاوى من جهة وبسبب عدم متابعتها من قبل الوزارة من جهة أخرى، ومن الأمثلة على ذلك الشكاوى المقدمة من جامعة أبو ديس حول ضعف خط المركبات من جامعة القدس إلى رام الله خاصة في فصل الشتاء، حيث تتوقف حركة السيارات العمومي مع الساعة الرابعة مساءً علما أن الرخصة الممنوحة لم تنص على ساعة انتهاء عمل الحافلة مما يعني أن يتم توفير الحافلات على مدار الـ ٢٤ ساعة. ونتيجة لعدم توفر الحافلات العمومية تضطر الطالبات والطلاب إلى استخدام سيارات خاصة ولكن بأجرة بمعنى أن المواطنين يقوموا باستغلال وجود ركاب وغياب الحافلات

وما ينطبق على خدمة تقديم الكهرباء ينطبق أيضاً وبشكل أكثر وضوحاً على خدمة تقديم المياه فباستثناء مصلحة مياه محافظة القدس لمنطقة رام الله والبيرة وهي مؤسسة أهلية تتمتع باستقلالية مادية وإدارية، تتلقى محافظات الوطن المياه عن طريق البلديات والمجالس المحلية كل حسب محافظته، وكما هو الحال بالكهرباء تقدم البلديات والمجالس المحلية خدمة المياه في الغالب بعيداً عن رقابة سلطة المياه، حيث تختلف اسعار المياه من منطقة لأخرى حسب تكلفتها على البلدية. وتقوم بعض البلديات بفرض إضافات مالية على فاتورة تحصيل المياه تستخدمها في تغطية عجز في بنود مالية أخرى من حسابات البلدية^{٤٩}، الأمر الذي يعني تعرض المواطنين للاستغلال نتيجة ضعف الرقابة.

قطاع الاتصالات

كفل القانون الحق لوزارة الاتصالات في الجانب الرقابي على الشركة صاحبة الامتياز ومنحها هامش واسع في العقوبات المفروضة تصل إلى عقوبة سحب الرخصة أو دفع غرامات.

وبشكل عام يعتبر قانون الاتصالات رقم ٣ لسنة ٩٦ قوي في نصوصه ولكنه ضعيف بحكم الأمر الواقع عند التطبيق، والعقوبات المحددة فيه غير رادعة بحيث تشجع الشركات على تقديم خدمة اقل جودة وذلك لتوفير النفقات لصالح الشركة. وترى أيضاً المساعدة القانونية للوزارة جمانة عبد ربه أن قانون الاتصالات على قوة نصوصه إلا انه أصبح ضعيفا ولا يواكب التطور الحاصل في نمو الشركات والتطور الحاصل في مجال الاتصالات، كما ترى أن العقوبات الاقتصادية هي الاحدث والاشد ردياً والافضل في ردع الشركات من جهة ومن جهة أخرى تعود بمرودود مادي اضافي لصالح خزينة الدولة، وانه أصبح من الملح تفعيل القرار بقانون بشأن هيئة الاتصالات.

من جانب آخر اعطى القانون صلاحية للوزارة بعمل زيارات ميدانية دورية للشركات، وبالرغم من ممارسة الوزارة لهذه الصلاحية إلا انها غير فاعلة أيضاً بسبب قلة الموارد البشرية الفنية المتخصصة والمالية لتنفيذ هذه المهمة الأساسية للتأكد من التزام الشركة بالشروط الفنية وبحقوق المستهلكين. كما وكلفت الاتفاقية أيضاً الحق للشركة في وضع الجداول الخاصة بالتسعيرة ولكنها قيدتها بموافقة الوزارة على ذلك.

وفيما يتعلق بحصة السلطة من الإيرادات التشغيلية للشركة

٤٧ جمانة، مصدر سابق

٤٨ جعفر، مصدر سابق

٤٩ احمد الهندي، مصدر سابق

العمومية، ويقوموا بنقل الطلاب بسياراتهم الخاصة ولكن بأجرة مما يعرض المواطنين إلى الاستغلال والخطر^{٤٩}.

أما رقابة المجتمع المدني على أعمال وسياسات الحكومة والتي تعتبر من أهم مقومات الإصلاح في المجتمعات الحديثة. فقد تبلورت بقيام مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة في فلسطين بإعداد مجموعة من الدراسات والتقارير حول عقود الامتياز بشكل مباشر وغير مباشر واثراً على الاقتصاد الفلسطيني وعلى المواطن وانتقدتها في الكثير من الجوانب^{٥٠}، ومع ذلك لم تحدث تأثيراً حقيقياً على سياسات الحكومة في هذا الجانب.

٤٩ المصدر السابق

٥٠ انظر على سبيل المثال لا الحصر دراسة مؤسسة أمان حول النزاهة والشفافية والمساءلة في أعمال الشركات المساهمة العامة: شركة الاتصالات الفلسطينية وشركة كهرباء محافظة القدس نموذجاً الصادر عن مؤسسة أمان، من إعداد الباحث جهاد حرب ٢٠١١.

والدراسة النقدية الصادرة عن مركز تطوير القطاع الخاص حول مشروع قانون الامتياز، والدراسة الصادرة عن الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان حول عقود الامتياز حالة شركة الاتصالات الفلسطينية. والدراسات الصادرة عن مركز بيسان بخصوص المناطق الصناعية. وغيرها.

V. دور عقود الامتياز في تحقيق إيرادات لخزينة الدولة

بطريقة غير مدروسة وغير متخصصة وفيها تساهل في تحصيل إيرادات الخزينة، ويتبين ذلك من خلال دراسة حالة شركة الاتصالات، حيث ينص عقد الامتياز الخاص بالشركة على أنه إذا انخفضت ضريبة الدخل عن ٢٠٪ يحق للسلطة تعديل رسم الامتياز وهو ٧٪ بشكل يعوض الخزينة عن كامل الانخفاض الناتج عن تخفيض الضريبة. وعندما تم تخفيض ضريبة الدخل إلى ١٥٪ استحق لوزارة المالية رفع نسبة رسم الامتياز ٧٪ بالقدر الذي يعوض الخزينة عن الانخفاض الذي تم في ضريبة الدخل، وعندما تمت المطالبة بتطبيق هذا البند الوارد في عقد الامتياز نشأ نزاع مهني بين وزارة المالية وشركة الاتصالات (مجموعة بالتل) ولجأ الطرفان للتحكيم، وقضى قرار لجنة التحكيم النهائي بوجوب التسديد من قبل شركتي بالتل وجوال لوزارة المالية كامل الانخفاض في العوائد المالية الناتجة عن تخفيض ضريبة الدخل من ٢٠-١٥ وذلك برفع رسم الامتياز ٧٪^{٥٤}.

فوجئت الجهة المختصة بأن ملف شركتي بالتل وجوال تم تسويته من جهات أخرى في الوزارة دون علمها أو إشراكها، ومبلغ التسوية كان اقل من ربع ما يستحق على الشركة حسب تقدير الجهات المختصة في الوزارة. وعليه تم إغلاق باب المطالبات المالية للشركة بمنأى عن جهات الاختصاص في الوزارة^{٥٥}.

والى جانب تحقيق إيرادات من قبل بعض عقود الامتياز نجد بالمقابل بعض الامتيازات تلحق خسائر بالخزينة من جهة، ومن جهة أخرى تستمر الحكومة ببعض الامتيازات على الرغم من انها تشكل عبئاً على المواطن، كما أن سوء إدارة المال في بعض الخدمات المقدمة خارج اتفاقيات الامتياز تكبد خزينة الدولة مبالغاً مالية طائلة بسبب عدم خضوعها للقانون، ونورد هنا مثلاً على كل حالة كما يلي.

١. يعتبر الامتياز الممنوح لشركة كهرباء فلسطين في غزة إحدى الامتيازات التي تلحق خسائر بخزينة الدولة. فمن الواضح أن هذا العقد ابرم بصورة غير مدروسة

٥٤ ضريبي لصالح السلطة الوطنية الفلسطينية والتحقق من توريده لحساب الخزينة الموحد .

٥٤ حمدان، المصدر السابق

٥٥ نفس المصدر

إن غالبية الدول عندما تمنح امتيازاً لشركة المتوقع منها أن تحصل على أرباح بسبب الرسوم وبدل الخدمة التي تقدمها الشركة بدل ذلك مالياً إما مرة واحدة أو سنوياً أو نسبة مئوية من الأرباح، وفي بعض الحالات تدخل كمساهم في الشركة وذلك بهدف ضمان إيرادات ثابتة للخزينة، وأيضاً لضمان جودة الخدمة التي تقدمها الشركة والتي هي تمثل الدولة بها^{٥٦}. في حالة السلطة الوطنية لا تقوم الدولة بالمساهمة في هذه الشركات وتعتمد فقط على مستحقاتها المالية المتأتية من دخل الشركة كالضرائب والرسوم.

بعد دخول اتفاقية الامتياز حيز التنفيذ تبدأ وزارة المالية بتنفيذ الاتفاق بشأن توريد حصة الخزينة من أرباح الشركة، إذا تضمن الاتفاق نصاً على ذلك. ففي حالة شركة الاتصالات مثلاً قامت وزارة الاتصالات بجباية رسوم الامتياز وهي التي تدفع لمرة واحدة وحولتها إلى خزينة وزارة المالية، وبعد ذلك تولت وزارة المالية جباية حصة خزينة الدولة وهي الـ ٧٪ من شركة الاتصالات مباشرة، والأصل في الاتفاقية أن تنفذ الجباية بشكل سنوي ولكن بتفاهم غير رسمي تقوم وزارة المالية بالجباية بشكل شهري^{٥٧}.

تجربة مرتبكة لتحصيل نسبة الأرباح المتفق عليها والمستحقة

على الرغم من محاولات وزارة المالية تنظيم عمل وآليات تحصيل الإيرادات المستحقة عن طريق إنشاء إدارة عامة متخصصة في العام ٢٠٠٧^{٥٨}، إلا أن الأمور لازلت تدار

٥١ محمد حمدان. مدير عام الإدارة العامة للمنتج والارباح والرسوم والايادات الأخرى في وزارة المالية. مقابلة بتاريخ ٢٥/٩/٢٠١٢

٥٢ المصدر السابق

٥٣ تتولى الإدارة العامة للمنتج والأرباح والرسوم والإيرادات الأخرى مهام تنفيذ القانون المالي وتحقيق مبدأ توحيد الإيرادات. والتأكد من توريد المستحقات المالية للسلطة من المؤسسات العامة أو أي مؤسسة مكلفة إلى حساب الخزينة الموحد ويتم ذلك من خلال متابعة الجهات التي تقع ضمن نطاق مسؤوليتها، من خلال التأكد من جباية وتوريد حصة وزارة المالية من أرباح شركة صندوق الاستثمار الفلسطيني وهيئة سوق رأس المال وسلطة النقد الفلسطينية إلى حساب الخزينة الموحد، ومتابعة رسوم الرخصة للشركات التي تقدم خدمة الاتصالات وهي شركة جوال، شركة الوطنية، وشركة الاتصالات الفلسطينية، وشركات الأفراد التي تتعامل مع شركة الاتصالات الأم والتي تبلغ نسبتها ٧٪ من الصفقات التشغيلية للشركة، ومتابعة رسوم المعابر مع سلطة الموانئ والطيران الإسرائيلية ويشمل ذلك التحقق من صحة المبالغ المحولة من إسرائيل وعمل التدقيق والمطابقات اللازمة، والتأكد من تحويل المستحقات المالية الفلسطينية من رسوم المعابر في مواعيدها المحددة، وجباية وتحصيل أي إيراد آخر غير

من قبل الهيئات المحلية، وكذا الحال بالنسبة لأثمان المياه وما ينتج عن عدم تحصيلها من زيادة في الديون على المؤسسات التي تزود التجمعات بالمياه، الأمر الذي يزيد الأعباء المادية على خزينة السلطة فيما يتعلق بتسديد فاتورة المياه من العائدات الضريبية على الجانب الإسرائيلي^{٥٩}، وهذه الحالة تعتبر تجسيدا لسوء إدارة المال العام في موضوع الخدمات العامة

أدت إلى إلحاق أضرار مالية مستمرة بالخزينة العامة للسلطة فالسلطة الوطنية الفلسطينية، حيث التزمت السلطة بموجب هذه الاتفاقية بتزويد الشركة بالوقود اللازم لتشغيل المحطة، وإذا تخلفت السلطة عن تزويد الكمية اللازمة من الوقود وترتب على ذلك توقف العمل بالمحطة. فإن السلطة ملزمة بتسديد كامل الدفعات الشهرية عن كمية الكهرباء المتفق عليها سواء تم إنتاجها أو لم يتم. ويرتب ذلك على السلطة مبلغاً شهرياً يصل إلى ٢,٢ مليون دولار في السنة التعاقدية الأولى أو ما قيمته ٢٦,١ مليون دولار سنوياً. ولا يشمل هذا المبلغ ثمن الوقود ونقله وتخزينه وتوزيع الكهرباء وكمية الفاقد في الكهرباء، حيث أن ذلك يقع على عاتق السلطة أيضاً. مما أثقل كاهل السلطة بأعباء مالية ضخمة^{٥٦}.

٢. ويعتبر خط النقل الممنوح لشركة شاهين وعبد على المعابر في أريحا من الأمثلة على استمرار امتيازات خدمات لشركات لا نعلم لماذا منحتها بالأصل إسرائيل إلى شركة إضافة إلى الشركة العاملة في الجانب الأردني. حيث تؤدي باصات هذه الشركة خدمة النقل من استراحة أريحا إلى الجسر وبالعكس، وفعلياً تعتبر هذه المسافة قصيرة جداً إذا ما قورنت بتكلفتها على المواطن والتي تبلغ ما يقارب (٣٠) شيكل، بينما تحقق أرباحاً سنوية عالية للشركة، ومن غير المعروف لماذا لا يتم مراجعة مثل هكذا امتياز^{٥٧}.

كما أن مستوى ونوعية الباصات في الجانب الأردني جت قديمة وغير محدثة كما يجري استغلال المواطنين من قبل بعض السائقين في مراحل الأزمات والازدحام لنقل بعض الركاب قبل الآخرين^{٥٨}.

٣. وتعتبر المجالس المحلية والبلديات من المؤسسات التي تقدم خدمات مثل الكهرباء خارج اتفاقيات الامتياز تكبد خزينة الدولة مبالغ مالية طائلة بسبب عدم خضوعها للقانون. فقد ورد في الملخص التنفيذي لديوان الرقابة المالية والإدارية أن تراكماً هائلاً للديون المستحقة على الهيئات المحلية لصالح الشركة القطرية للكهرباء دفع بالآخيرة إلى فرض غرامات تأخير بمبلغ ٣٨١, ٣٤٦, ١ شيكل، وهذه الديون ناتجة عن ضعف آليات التحصيل

٥٦ تقرير جهاد حرب حول الشركات المساهمة العامة نقلاً عن إبراهيم أبو هنطش، عصام عابدين، الجوانب القانونية والاقتصادية حول: عقد امتياز شركة كهرباء فلسطين، رام الله: المجلس التشريعي الفلسطيني؛ وحدة البحوث البرلمانية، ٢٠٠٤، ص ١٨ - ٢٠.

٥٧ محمد حمدان

٥٨ الشغبيني، مصدر سابق

٥٩ ديوان الرقابة المالية والإدارية. الملخص التنفيذي للتقرير السنوي للعام ٢٠١١

الاستنتاجات

١. سعت السلطة الوطنية الفلسطينية منذ بداياتها إلى إشراك القطاع الخاص في إدارة المرافق العامة بهدف الحصول على إيراد فوري للقيادة التي استهدفت جمع أموال بشكل مباشر أو المشاركة في الحصول على حصة من الأرباح من خلال تخصيص اسهم باسماء جهات فلسطينية متعددة مرتبطة بالسلطة، ولكنها لم تستطع النهوض بآليات متوازنة تحقق مصالح متوازنة للقطاع الخاص والقطاع العام والمواطن، الأمر الذي أدى في غالبية الأحيان إلى قوة القطاع الخاص.

٢. كما لم تُقدم مؤسسات السلطة الوطنية في اغلب عقود الامتياز على إجراء دراسات جدوى ودراسات فنية مكتملة من جهات فنية معتمدة قبل إبرام هذه الاتفاقيات مما الحق أضراراً بالحقوق العامة وحقوق المواطنين.

٣. على الرغم من تبني السلطة الوطنية سياسة السوق المفتوح وتشجيع المنافسة ومنع الاحتكار، إلا أن عدداً من عقود الامتياز الممنوحة أبرمت عن طريق التفاوض الفردي ودون الإعلان عنها لفتح باب التنافس، وأبرمت بعض الاتفاقيات بشكل حصري للشركة التي تدير الامتياز لعدد معين من السنوات، مما اثر على فرص نمو شركات أخرى منافسة.

٤. لا توجد سياسة عامة مفرّة تحدد المرافق التي يجب على الحكومة إدارتها من خلال منح امتياز، لذلك نجد بعض المؤسسات الحيوية التي ترى أنها بحاجة لإشراك القطاع الخاص ما زالت تقدم خدماتها بنفسها كما هو الحال في قطاع المياه.

في المرجعيات القانونية

١. إن عدم استكمال إصدار تشريعات فلسطينية موحدة بين الضفة وغزة من قبل السلطة التشريعية، وبسبب استمرار سريان قوانين صادرة منذ الانتداب البريطاني والحكم الأردني، يستوجب مراجعة القوانين السارية الخاصة بالامتياز قبل نشوء السلطة وبعدها، وذلك لتقديم تقييم موضوعي لآليات منح الامتياز وعدم عزلها عن الإرث التاريخي الذي عايشته سابقاً واستمرت به في بعض الحالات حتى وقتنا الحاضر.

٢. تُبرم عقود الامتياز في مؤسسات السلطة الوطنية في ظل

١. فراغ قانوني ناظم لاتفاقيات الامتياز. كما لا يوجد لوائح عامة أو تعليمات تنظم اتفاقيات الامتياز.
٢. تخلو القوانين الخاصة التي تضم أحكاماً تسمح للوزارة المعنية بمنح عقود الامتياز من أية أنظمة تفصيلية أو أحياناً تعليمات معلنة مما يعزز السلطة التقديرية للمسؤولين ويعيق من رقابة المجتمع على تنفيذها.

في الجانب المؤسسي

١. لا يوجد جسم تنفيذي في مجلس الوزراء يتولى متابعة الإشراف على إبرام اتفاقيات الامتياز من قبل المؤسسات المختصة.
٢. تتفرد كل مؤسسة ذات علاقة بصياغة اتفاقيات الامتياز، دون الاستعانة في اغلب الأحيان بخبراء أو فنيين من ذوي الاختصاص.

في النزاهة والشفافية

١. لا يوجد آلية موحدة لإبرام اتفاقيات الامتياز في مؤسسات السلطة تضمن التنافس.
٢. عدم الزام العاملين في الجهات التي تنفذ امتيازات بالالتزام بمجموعة من القيم في السلوك عبر الالتزام بمدونات سلوك خاصة بالمهمة.
٣. لا يوجد ضمانات لعدم تضارب المصالح في اتفاقيات الامتياز التي أبرمت في بدايات إنشاء السلطة كما لم يجر تصويب هذا الوضع باقرار تشريعات جديدة كما هو الحال في قطاع الاتصالات.
٤. غياب ضوابط تضارب المصالح في العلاقة بين الأطراف الرسمية والعاملين فيها مع اطراف القطاع الخاص الذي ينفذ امتيازاً ممنوحاً من الجهات الرسمية
٥. لا يوجد مساواة في تقديم الخدمة والتسعيرة بين الجمهور نتيجة تشتت إدارة المرافق التي تدير الخدمات العامة كما هو الحال في قطاعي المياه والكهرباء بسبب عدم جدية السلطة التنفيذية في تطبيق القوانين والتعليمات التي ترفع من جودة تنفيذ اتفاقيات الامتياز وتقديم الخدمات للمواطنين.

٦. غياب الإدارة السليمة وعدم تنظيم العلاقة بين الأطراف المعنية في بعض قطاعات الامتياز أدى إلى إهدار المال العام كما هو الحال في قطاع الكهرباء وعلاقتها بالمجالس المحلية
٧. ضعف اعتماد الشفافية في إجراءات عمل بعض الشركات التي لديها امتياز.
٨. لا يجري نشر اتفاقيات الامتياز بعد توقيعها في كافة القطاعات، كما لا يجري نشر التقارير السنوية التي تلتزم بها الشركات حسب الاتفاقيات على الرغم من عدم ممانعة الجهات المسؤولة من الحصول على هذه التقارير عند الطلب.
٢. آليات تحصيل الإيرادات ما زالت غير منظمة وغير موحدة، وتدار بطريقة غير مدروسة على الرغم من محاولة وزارة المالية من تنظيمها في إدارة متخصصة.
٣. استمرار السلطة في اتفاقيات تلحق خسائر بخزنتها كما هو الحال في امتياز شركة كهرباء فلسطين.
٤. سوء إدارة المال العام الناتج عن سوء تحصيل المجالس المحلية والبلديات من خدمات المياه والكهرباء خارج اتفاقيات الامتياز الممنوحة لشركات الكهرباء ومجالس إدارة المياه يلحق خسائر طائلة بخزينة الدولة نتيجة تراكم الديون عليها واستردادها من العائدات الضريبية على الجانب الإسرائيلي.

تحديات ومعيقات أمام تنظيم الامتيازات

١. عدم وجود قانون عام لموضوع منح الامتيازات.
٢. ضعف تطبيق القوانين والتعليمات من قبل السلطة التنفيذية وعدم الثقة بالمؤسسات الرسمية، وعدم تفعيلها لبعض القوانين ما زال يشكل عائقاً أمام الإدارة السليمة لمرافق الخدمات العامة كالكهرباء والماء والاتصالات.
٣. إجراءات الاحتلال الإسرائيلي وعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي يشكل عائقاً هاماً أمام الاستثمارات المحلية والاجنبية في مرافق الامتياز، إضافة إلى محدودية المناطق الجغرافية الخاضعة للسيادة الفلسطينية.
٤. قلة الموارد البشرية والمالية في السلطة الوطنية يشكل عائقاً أمام رقابة مؤسسات السلطة على حسن تنفيذ بنود الاتفاقيات من قبل الشركات، ويشكل أيضاً عائقاً أمام دخول السلطة كمساهم في هذه الاتفاقيات.

في الرقابة

١. أحرزت بعض المؤسسات بعض التقدم في فرض رقابتها على الشركات التي تدير الامتيازات كما هو الحال في المجلس الأعلى لتنظيم الكهرباء، ولكن بالمقابل لا يوجد عقوبات رادعة تواكب التطور الحاصل في السوق وتضبط الشركات المخالفة أو المواطنين المخالفين، مما يشجع على استمرار المخالفات والتعديات كما هو الحال في قطاعي الاتصالات والكهرباء.
٢. قلة الكوادر البشرية المتخصصة في الإشراف والرقابة على حسن تنفيذ اتفاقيات الامتياز، وعدم قيام أغلبية المؤسسات التي تدير مرافق امتياز بتأهيل كوادرها أدى إلى ضعف الرقابة في بعض المواقع.
٣. استمرار الكثير من البلديات والمجالس المحلية بالعمل خلافاً للقوانين والتعليمات الصادرة بتصويب أوضاعها وضمها للشركات الخاصة التي تدير الكهرباء، الأمر الذي يجعل تقديم خدمة الكهرباء خارج رقابة المؤسسة المختصة مما ويؤثر على خدماتها المقدمة للمواطنين.

في الإيرادات المتحققة للخزينة

١. عدم تحديد حق السلطة من الإيرادات أو حصتها من الأرباح كمساهم في اتفاقيات الامتياز حرم الخزينة من فرصة رفدها بإيرادات ثابتة.

التوصيات:

في الحصول على المعلومات التي تزيد من وعيهم بحقوقهم وواجباتهم تجاه مؤسسات الدولة.

١٠. أهمية قيام الحكومة بإعادة النظر في الامتيازات التي تلحق خسائر بخزينة الدولة، وإعداد دراسة فنية ومالية وقانونية جادة في إمكانيات وقف هذه الاتفاقيات.
١١. على المؤسسات المختصة كسلطة الطاقة صياغة سياسات تفاعلية مع مجالس الحكم المحلي لإعادة بناء الثقة بين هذه المجالس والمؤسسات المختصة خدمة لأغراض المصلحة العامة. والعمل بجدية أكبر لانفاذ القانون فيما يتعلق بضم البلديات والمجالس المحلية إلى شركات ومجالس الامتياز حماية للمواطن ولخزينة الدولة.
١٢. تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني في رفع مستوى وعي المواطنين بحقوقهم في الخدمات العامة وحمايتهم من أي استغلال من جهة، ومن جهة أخرى رفع وعي المواطنين بواجباتهم تجاه الدولة بالالتزام بدفع مستحقات الخدمات التي يحصلوا عليها.

قائمة المراجع

قوانين وتعليمات وقرارات

- القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٥
- قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٦ بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية
- قانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٨م بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرة
- قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ بشأن إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية
- قانون إنشاء سلطة المياه الفلسطينية رقم ٢ لسنة ١٩٩٦
- قانون المرور رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠ ولوائحه التنفيذية الصادرة عن مجلس الوزراء
- قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧
- قانون الشركات رقم ١٢ لسنة ١٩٦٤
- قرار وزير البريد والاتصالات بشأن نظام الاتصالات السلكية واللاسلكية رقم (١) لسنة ١٩٩٦
- قرار بقانون معدل قانون تشجيع الاستثمار رقم ٢٠١١/١/١٣

١. ضرورة تحديد السياسة العامة للسلطة فيما يتعلق باتفاقيات الامتيازات والمجالس التي يتم العمل فيها وتحديد دور السلطة منها، وإعادة تقييم الخدمات المنوطة بها وتحديد أولوياتها في القطاعات التي ترى أن تدار بامتياز من قبل القطاع الخاص أو أن تدار من قبلها، على أن تبني هذه السياسة شكل متوازن للعلاقة مع القطاع الخاص بما يحقق المصلحة العامة.
٢. العمل على إقرار منظومة قانونية متكاملة تضم قانون ولوائح تنفيذية وتعليمات بشأن عقود الامتياز في فلسطين، وأن تتضمن هذه المنظومة المبادئ التي تنظم العلاقات والحقوق والواجبات وضمن تحقيق أهداف منح الامتياز، وأن يضمن أيضاً موافقة مجلس الوزراء عليها ومصادقة المجلس التشريعي لها أيضاً.
٣. على مجلس الوزراء استحداث جسم تنفيذي مكون من فريق مهني يقوم بمتابعة كافة جوانب الامتياز قبل وبعد منحه وأن يعمل على توحيد شكل وإدارة الامتيازات في القطاعات المختلفة من أجل تقديم خدمات بصورة عادلة وبدون تمييز لكافة المواطنين.
٤. إلزام المؤسسات العامة وبالتعاون مع ديوان الموظفين العام على تضمين ميزات بنوداً خاصة لتأهيل وإعداد كوادر بشرية قادرة على إدارة ومتابعة ورقابة اتفاقيات ومرافق الامتياز.
٥. تفعيل القوانين والتعليمات الخاصة بمنع تضارب المصالح في إدارة مرافق الامتياز كتشكيل هيئة تنظيم قطاع الاتصالات.
٦. على المؤسسات التي تمنح امتيازات الزام موظفيها ذوي العلاقة بمنح وإدارة الامتياز التوقيع على مدونة سلوك خاصة بهذه المهام.
٧. ضرورة إعداد دراسات علمية وفنية من قبل الحكومة وإشراك الخبراء ومؤسسات المجتمع المدني والإطراف ذات العلاقة لإبداء رؤيتها قبل الدخول في منح الامتياز.
٨. على الحكومة التقييد بمبادئ التنافس ومنع الاحتكار، وإتاحة الفرص المتساوية أمام كافة المستثمرين المحليين والأجانب للدخول في هذه الاتفاقيات عن طريق الإعلان عن تنفيذ امتياز.
٩. العمل على نشر اتفاقيات الامتياز لضمان حق المواطنين

المقابلات

- نظام ايوب مراقب الشركات في وزارة الاقتصاد. مقابلة بتاريخ ٢٠١٢/٩/٤
- جمانة عبد ربه. المساعدة القانونية في وزارة الاتصالات. مقابلة بتاريخ ٢٠١٢/٩/١١
- عماد حماد. الدائرة القانونية في مجلس الوزراء. مقابلة بتاريخ ٢٠١٢/٩/١٧
- جعفر هديب الرئيس التنفيذي لهيئة تشجيع الاستثمار مقابلة بتاريخ ٢٠١٢/٩/١٧
- عبد الرحمن شتية. مسؤول في الهيئة العامة للمدن الصناعية. مقابلة بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٤
- محمد حمدان. مدير عام الإدارة العامة للمنح والارباح والرسوم والايرادات الأخرى. مقابلة بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٥
- د. باسم مكحول. محلل اقتصادي ومدير عام مؤسسة ابداع للحلول الاقتصادية. مقابلة بتاريخ ٢٠١٢/٩/٣٠
- محمد جعفر. المستشار القانوني في وزارة المواصلات. مقابلة بتاريخ ٢٠١٢/٩/٣٠
- ظافر ملحم. الرئيس التنفيذي لمجلس تنظيم الكهرباء. مقابلة بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٨ و ١٠/٤
- احمد الهندي. مدير عام دائرة المياه في سلطة المياه. مقابلة بتاريخ ٢٠١٢/١٠/٧
- د. عزمي الشعبي. وزير سابق ونائب في المجلس التشريعي الأول. مقابلة بتاريخ ٢٠١٢/١٢/٢٧

صفحات الانترنت

<http://www.startimes.com/f.aspx?t=30876445>

ورقة بعنوان <http://www.5br24.com/news> تكافؤ الفرص بين المتعاقدين شرط أساس في عقود الامتياز

<http://www.mot.gov.ps/default.aspx>

<http://www.alquds.com/news/article/view/id/362794>

<http://www.piefza.org/about.htm>

- قرار بقانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٩م بشأن قانون الكهرباء العام
- قرار رقم ٢ لسنة ٢٠٠٧ الصادر عن مجلس الوزراء بشأن تخفيض رسوم المركبات والخدمات والمصالح المقدمة للمواطنين من قبل وزارة النقل والمواصلات
- قرار المجلس التشريعي رقم ٤٣٧/١٤/٤
- تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١١م بشأن حماية المنافسة في قطاع الاتصالات.
- قرار مجلس الوزراء رقم (٩) لسنة ٢٠١٠م بنظام أسس الترخيص لشركات الكهرباء.

التقارير

- عبد الرحيم طه. مشروع قانون الامتياز: دراسة نقدية. مركز تطوير القطاع الخاص. آب ٢٠٠٥
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية ماس. دراسة نقدية لمشروع قانون الامتياز الفلسطيني. رام الله: ماس. ٢٠٠٥
- صفاء موسى. دراسة غير منشورة حول مشروع قانون المنافسة. وحدة البحوث البرلمانية. ٢٠٠٥
- جهاد حرب. تقرير النزاهة والشفافية والمساءلة في أعمال الشركات المساهمة العامة: شركة الاتصالات الفلسطينية وشركة كهرباء محافظة القدس نموذجاً. مؤسسة امان: رام الله ٢٠١١
- تقرير اللجنة الاقتصادية في المجلس التشريعي حول عقد الامتياز الممنوح من السلطة الوطنية إلى شركة كهرباء فلسطين. الدورة الرابعة ١٩٩٩ .
- ديوان الرقابة المالية والإدارية. الملخص التنفيذي للتقرير السنوي للعام ٢٠١١

اتفاقيات الامتياز

اتفاقية الامتياز الموقعة بين السلطة الوطنية وشركة الاتصالات الفلسطينية عام ١٩٩٦ .



الاتلاف
من أجل
النزاهة
والمساءلة
أمان
Transparency Palestine

اعداد الباحثة رائدة قنديل
إشراف الدكتور عزمي الشعبي، مفض أمان لمكافحة الفساد

الاتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله: عمارة الريماوي ط ١، شارع الإرسال، هاتف: ٢٩٧٤٩٤٩/٢٩٨٩٥٠٦
فاكس: ٢٩٧٤٩٤٨، ص. ب: ٦٩٦٤٧، القدس: ٩٥٩٠٨
غزة: عمارة الحشام، شارع الحلبي- متفرع من شارع ديفول
هاتف: ٢٨٨٤٧٦٧ / فاكس: ٢٨٨٤٧٦٦

info@aman-palestine.org / www.aman-palestine.org

برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومات النرويج وهولندا ولوكسمبورغ