

بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في أداء الهيئة العامة للبتترول/ غزة

84
سلسلة تقارير
يناير 2014



2	المقدمة
4	واقع قطاع المحروقات في قطاع غزة
4	1.المنتجات البترولية التي تقع تحت سيطرة ورقابة الهيئة العامة للبترول
4	2.الإطار القانوني المنظم لقطاع المحروقات والهيئة العامة للبترول
6	3.واقع العمل: علاقات الهيئة مع مختلف الأطراف ذات العلاقة
10	بيئة النزاهة في عمل الهيئة العامة للبترول
10	1.ممارسات الهيئة في قطاع المحروقات وعمليات الاحتكار
10	2.سياسات وإجراءات تنظيم توزيع المحروقات
12	3.المعاملات المالية (الملف المالي) بين الهيئة العامة للبترول وأصحاب محطات الوقود
17	4.أنظمة وإجراءات التراخيص الخاصة بمحطات الوقود ومدى الالتزام بها
19	5.مدى وجود إجراءات خاصة بتضارب المصالح في الهيئة العامة للبترول
21	بيئة الشفافية في عمل الهيئة العامة للبترول
21	1.آليات الإعلان عن أسعار الوقود
22	2.الموقع الالكتروني الخاص بالهيئة العامة للبترول
23	3.الاتفاقيات المبرمة بين الهيئة العامة للبترول والشركات الإسرائيلية
23	4.مدى وجود إجراءات معلنة حول شروط ترخيص محطات الوقود والغاز
24	5.مدى وجود تقارير منشورة حول أداء الهيئة العامة للبترول
25	واقع المساءلة
25	1.الرقابة الداخلية
26	2.الرقابة الخارجية
31	النتائج
33	التوصيات
35	المراجع والمقابلات

يعتبر قطاع المحروقات أحد أهم القطاعات الاقتصادية في أية دولة، خاصة للدول المستوردة للمحروقات، ومنها فلسطين، إذ تعتمد فلسطين اعتماداً كلياً على استيراد مختلف أنواع المنتجات البترولية، التي تعتبر جزءاً أساسياً من المخزون التمويني للدولة، كما أنه يعتبر من أهم القطاعات المؤثرة في مختلف جوانب الحياة، والمصدر الرئيسي للطاقة التي تعتمد عليها مختلف الأنشطة والقطاعات الإنتاجية، وبالتالي فإن أي أزمة أو سوء في إدارة هذا القطاع سيؤدي إلى شلل لمختلف أنشطة الاقتصاد، علاوة على شلل الخدمات للجمهور. وتوضح أهمية قطاع المحروقات جلياً في حياة المجتمع الفلسطيني، خاصة في قطاع غزة، نظراً لأن محطة توليد الكهرباء أيضاً تعتمد على السولار الصناعي المستورد من الخارج. وبعبارة أخرى فإن كافة مصادر الطاقة مصدرها خارجي، وهذا ما يجعل قطاع المحروقات من القطاعات الحساسة في قطاع غزة، وذو تأثير اقتصادي واجتماعي وسياسي وأمني، بل استخدم كأحد أهم عناصر الضغط وتشديد الحصار على القطاع من قبل الاحتلال الإسرائيلي حتى تاريخ إعداد هذا التقرير، دون مراعاة للجوانب الإنسانية خاصة ما يتعلق بعمل المستشفيات، والبلديات، الأمر الذي أصبح فيه أزمات المحروقات هي الأصل، وانتظام كميّاته بالشكل الطبيعي هي الاستثناء للأسف، تظهر أهمية وخصوصية الهيئة العامة للبترول التي يقع على عاتقها إدارة ملف قطاع المحروقات، ومما زاد الأمر سوءاً الواقع الفلسطيني المرير الناجم عن الانقسام السياسي. وبالتالي من الأهمية بمكان إلقاء الضوء على آليات عمل الهيئة العامة للبترول، والقوانين والأنظمة واللوائح التي تطبقها، ومدى توافر بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عملها. لقد كان قطاع المحروقات من أوائل القطاعات التي حظت على اهتمام السلطة الفلسطينية في بداية تأسيسها عام 1994، حيث بادرت مباشرة إلى تأسيس الهيئة العامة للبترول كهيئة عامة مستقلة عهد إليها مهمة تنظيم قطاع المحروقات والإشراف عليه، بل منحت حق احتكار استيراد وبيع وتوزيع المحروقات بمختلف أنواعها. وبالرغم من إدارة مؤسسة حكومية قطاع هام مثل قطاع المحروقات، إلا أن الهيئة العامة للبترول والتي أنشأت دون وجود قانون خاص ينظم قطاع المحروقات، الأمر الذي أدى إلى غياب آلية عمل شفافة ومساءلة فعالة حيث شابها العديد من الشبهات وقضايا الفساد نظراً لعدم تبعيتها لأية وزارة في ذلك الوقت وتبعيتها المباشرة لمكتب رئيس السلطة الفلسطينية، وعدم خضوعها لأجهزة الرقابة في الدولة. الأمر الذي أدى إلى عدم الشفافية والنزاهة في عملها، وفي الاتفاقيات الاحتكارية التي وقعتها مع شركة دور الإسرائيلية في حينه، وبالتالي غياب المساءلة الحقيقية لها عن أنشطتها وإيراداتها ونفقاتها، ومختلف جوانب الإدارة بها وفقاً للأصول. وقد استمر هذا الوضع حتى تم ضم الهيئة لوزارة المالية في العام 2003، وبالتالي بدء مرحلة جديدة أصبحت الهيئة بموجبها أحد الإدارات العامة لوزارة المالية.

رغم التحسن النسبي في عمل الهيئة ومساءلتها بعد ضمها لوزارة المالية، إلا أنها بقيت تعمل بدون إطار قانوني خاص ينظمها، الأمر الذي أدى إلى استمرار غياب الشفافية، ومع حدوث الانقسام الفلسطيني المؤسف في العام 2007، تأثرت الهيئة العامة للبترول كغيرها من المؤسسات الحكومية في قطاع غزة بهذا الانقسام، وأصبح للهيئة بغزة وضعاً مختلفاً عن الهيئة في رام الله، نتيجة لاعتماد قطاع غزة على المحروقات المصرية التي تضح عبر الأنفاق بسبب الحصار الأمر الذي أدى إلى استقلالية نسبية عن عمل الهيئة في رام الله، وخلق إجراءات وسياسات إدارية وفنية ومالية وقانونية مغايرة في بعض الجوانب عن تلك المطبقة في رام الله. واستمر ذلك فترة من الزمن حتى أواخر عام 2013، عندما عادت الهيئة بغزة للاعتماد على الهيئة في رام الله في توريد المحروقات الإسرائيلية.

بناءً على ما سبق، فإن هذا التقرير يهدف إلى إلقاء الضوء على واقع قطاع المحروقات بشكل عام وبيئة عمل الهيئة العامة للبترول بغزة من مختلف الجوانب ومنذ بدايات التأسيس. ولتحقيق هذا الهدف فقد تم الاعتماد على الأسس والمنهجية العلمية في التحقق من مدى توافر بيئة سليمة للشفافية والنزاهة والمساءلة، حيث تم حصر ومراجعة مختلف القوانين والأنظمة والقرارات والاتفاقيات ذات العلاقة بقطاع المحروقات والهيئة العامة للبترول، وفحص مدى تطبيقها، وتوافقها مع أسس ومبادئ العدالة والشفافية والنزاهة. كما تم اللجوء إلى إجراء العديد من المقابلات مع مختلف الأطراف والجهات ذات العلاقة بعمل الهيئة العامة للبترول ومنها وزارة المالية، وديوان الرقابة المالية والإدارية، والمجلس التشريعي، وجمعية أصحاب شركات البترول والغاز بغزة، وكذلك المسؤولين في الهيئة العامة للبترول بغزة، بالإضافة إلى إجراء مقابلات مع بعض أصحاب شركات ومحطات البترول في غزة، وغيرهم من ذوي العلاقة والمسؤولين السابقين الذين عملوا في الهيئة، وذوي الاختصاص القانوني في مجال عمل الهيئة.

اعتمد الباحث على جمع الأدلة والبيانات الموضوعية التي تظهر الواقع الحقيقي، ومنها الاتفاقيات والخطابات الرسمية والبيانات الخاصة بأسعار المحروقات والرسوم الجمركية وغيرها من مصادر البيانات الموضوعية ذات العلاقة، وطرح مختلف الآراء ووجهات النظر في الموضوع الواحد، وتحليلها والتعليق عليها.

وفي سبيل تحقيق الهدف الأساسي لهذا التقرير، فقد تم تقسيمه إلى خمسة محاور رئيسية، تناول المحور الأول منها واقع قطاع المحروقات في قطاع غزة، من حيث الإطار القانوني لقطاع المحروقات والهيئة العامة للبترو، وعلاقتها مع مختلف الأطراف. أما المحور الثاني فتناول بيئة النزاهة في عمل الهيئة من حيث الممارسات الاحتكارية، وإجراءات الترخيص وتوزيع المحروقات والملف المالي مع المحطات، وسياسات منع تضارب المصالح. أما المحور الثالث فتناول بيئة الشفافية من حيث الإعلان عن أسعار المحروقات، ومدى الشفافية في الاتفاقيات التي أبرمتها الهيئة، ومدى علانية إجراءات الترخيص وتوزيع المحروقات، ومدى توافر تقارير منشورة عن عمل الهيئة. أما المحور الرابع فتناول بيئة المساءلة وتضمن الحديث عن نظم الرقابة الداخلية ونظم الرقابة الخارجية وأجهزتها لاسيما ديوان الرقابة والمجلس التشريعي، وكذلك كيفية التعامل مع شكاوى الجمهور وأصحاب المحطات. أما المحور الخامس فيتناول ملخص النتائج والتوصيات.

واقع قطاع المحروقات في قطاع غزة

1. المنتجات البترولية التي تقع تحت سيطرة ورقابة الهيئة العامة للبترول

تنقسم المنتجات البترولية الخاضعة لرقابة الهيئة العامة للبترول إلى نوعين: المنتجات البترولية المصرية التي تدخل عبر الإنفاق بين قطاع غزة ومصر، وهي تخضع بالكامل لإشراف وإدارة وتحكم الهيئة بغزة. والمنتجات البترولية الإسرائيلية التي تدخل من إسرائيل عبر المعابر الرسمية المعتمدة لذلك (حالياً معبر كرم أبو سالم)، وتخضع بالكامل لإشراف وإدارة وتحكم الهيئة في رام الله. ولكل نوع من هذين النوعين من المنتجات البترولية، آلية رقابة وإشراف من قبل الهيئة العامة للبترول في غزة تختلف عن الأخرى، بسبب ظروف الحصار والانقسام التي يعيشها قطاع غزة. وفيما يلي أنواع المنتجات البترولية التي تدخل عبر الأنفاق من مصر، وتلك التي تدخل من إسرائيل عبر المعابر الرسمية بين القطاع وإسرائيل.

- المنتجات البترولية المصرية وتشمل: السولار، البنزين (ويشمل نوعين: بنزين عادي (80 أوكتان)، وبنزين سوبر (92 أوكتان))، والغاز (تعبئة أسطوانات فقط)، والزيوت المعدنية المستخدمة في السيارات ووسائل النقل المختلفة، والكيروسين (كاز أبيض)، توقف إدخاله من الأنفاق بعد ثورة 25 يناير في مصر.
- المنتجات البترولية الإسرائيلية وتشمل: السولار (ويشمل نوعين: السولار المستخدم في وسائل النقل المختلفة، والسولار الصناعي المستخدم في محطة توليد كهرباء محافظات قطاع غزة، وبعض المولدات الخاصة ببعض المصانع والمخابز، ويتم توزيعه من خلال سلطة الطاقة)، والبنزين (95 أوكتان)، والغاز المنزلي، والكيروسين (كاز أبيض).

وبالنسبة للزيوت المعدنية المستخدمة في مختلف وسائل النقل والمواصلات، فقد كانت خاضعة لرقابة واحتكار الهيئة العامة للبترول منذ تأسيسها في العام 1994 وحتى 2003، حيث كان يتم فرض رسوم بقيمة 6000 دولار على كل حاوية 20 قدم من الزيوت المعدنية المستوردة. وعندما تم اتخاذ قرار بتبعية الهيئة العامة للبترول لوزارة المالية، تم إلغاء احتكارها للزيوت المعدنية، وجعل استيرادها وبيعها تجارة حرة خاضعة للمنافسة بين مختلف التجار، حتى هذا الوقت. ويتم إدخالها من معبر كرم أبو سالم في الوقت الحالي، علماً بأن الزيوت المعدنية كانت من الأصناف التي حظرت إسرائيل إدخالها أثناء حصارها المشدد على قطاع غزة (خلال الفترة 2008-2011).

ويعاني قطاع غزة منذ عدة سنوات نقص في كميات الوقود بمختلف أنواعه، ويعيش أزمات متكررة خلال فترات متتالية في هذا الجانب، الأمر الذي انعكس سلباً على المواطنين، وخلق سوقاً سوداء للمحروقات، استغل فيها المواطن من قبل بعض الموزعين والعاملين في قطاع المحروقات. كما أدت هذه الأزمات إلى انتشار سياسة تخزين السولار والبنزين لدى المواطنين، بسبب انقطاع التيار الكهربائي لمدد طويلة² تجاوزت في بعض الفترات 18 ساعة قطع يومياً، الأمر الذي أدى إلى حوادث حريق بشعة ذهب ضحيتها عائلات بأكملها نتيجة لسوء ظروف تخزين مواد خطيرة جداً مثل البنزين والسولار. كما انعكس هذا الواقع المرير في نقص الوقود، على مختلف أوجه الحياة الاقتصادية والأنشطة الإنتاجية في القطاع.

2. الإطار القانوني المنظم لقطاع المحروقات والهيئة العامة للبترول

تعتبر الهيئة العامة للبترول من أوائل الهيئات العامة التي تم تأسيسها بموجب قرار مجلس الوزراء الفلسطيني بتاريخ 1994/10/6³. هيئة عامة مستقلة تتبع رئيس السلطة الفلسطينية مباشرة، جدير بالذكر أن قرار التأسيس لم ينشر في الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية (الوقائع الفلسطينية)، وفقاً للأصول القانونية بهذا الشأن، بخلاف العديد من القرارات والمراسيم الخاصة بتأسيس العديد من المؤسسات

1 المحروقات هي مشتقات نفطية، وهي عبارة عن مركبات عضوية نقية أو مخلوطة يتم تداولها في محطات المحروقات. ووفقاً لقرار مجلس الوزراء في رام الله رقم (17) لعام 2008 بشأن «نظام التراخيص الصادرة عن الهيئة العامة للبترول» فإن تعريف الوقود حسب ما ورد في المادة (1) من النظام بأنه (جميع المواد المستخرجة مباشرة من النفط الخام بالطرق التعاريف عليها في تصفية النفط للتقطير والتحفيم، حتى لو تمت عليها عمليات أخرى لتحسين النوع كإعادة التقطير أو المزج أو المعالجة بمواد كيميائية، ويتم تحديد هذه المنتجات عند الاقتضاء بالفحوص المخبرية المقررة من الهيئات النفطية العالمية، وتشمل (البنزين، الكاز، السولار، المازوت، الإسفلت، الغاز المسال). ولأغراض هذا التقرير فإن الألفاظ: المحروقات أو المنتجات البترولية، أو المنتجات النفطية، أو الوقود تستخدم كمتبادلات أيما وردت في التقرير.

2 نتيجة لتصف محملة توليد كهرباء محافظات قطاع غزة في العام 2006، وعدم السماح بإدخال مولدات وقطع الغيار اللازمة من جانب، ومن جانب آخر اعتماد المحطة على السولار الصناعي الذي كان يتم توريده من الجانب الإسرائيلي ولاحقاً اعتمدت على السولار المصري، وعادت من جديد في أواخر العام 2013 للاعتماد على السولار الصناعي من إسرائيل، وبالتالي فإن الكهرباء كانت من ضمن عناصر الابتزاز والحصار من قبل الاحتلال.

3 ينبغي الملاحظة هنا إلى أنه في بداية السلطة الفلسطينية لم يكن هناك تصرف بين رئيس مجلس الوزراء ورئيس السلطة الفلسطينية، حيث أن رئيس السلطة الفلسطينية هو من كان يتولى في نفس الوقت رئاسة الحكومة.

والهيئات العامة في ذلك الوقت، والتي نشرت في الوقائع في حينه. وهذا يشير إلى أن تأسيس الهيئة العامة للبتروول لم يكن منضبطاً بالأصول القانونية المتعارف عليها منذ البداية.

وبعد تأسيس الهيئة تم إعداد مشروع قانون باسم (مشروع قانون الهيئة العامة للبتروول)، رفع من مجلس الوزراء للمجلس التشريعي الفلسطيني، والذي بدوره أقر هذا المشروع بالقراءة الثانية بتاريخ 1997/11/25، وأرسل لرئيس السلطة الفلسطينية للمصادقة عليه بتاريخ 1997/12/7، إلا أن الرئيس لم يقم بالمصادقة عليه، أو إبداء أية ملاحظات، وبقي مشروع القانون معلقاً في مكتب الرئيس منذ ذلك الحين وحتى قرار ضم الهيئة لوزارة المالية في العام 2003. ونظراً لطول المدة التي بقي فيها مشروع القانون معلقاً، تم توجيه خطاب من السيد إبراهيم الدغمة (رئيس ديوان الفتوى والتشريع في ذلك الوقت) بتاريخ 2003/12/29، للدكتور سلام فياض وزير المالية في حينه، والذي رد على الخطاب المذكور بخطاب آخر بتاريخ 2004/1/4، جاء فيه «بأنه في ضوء ضم الهيئة العامة للبتروول لوزارة المالية فإنه لم يعد هنالك محل لمشروع قانون الهيئة العامة للبتروول».

وبتحليل الوضع القانوني لمشروع قانون الهيئة العامة للبتروول، نجد أنه تم إقراره من المجلس التشريعي بالقراءة الثانية، وأرسل لرئيس السلطة للمصادقة عليه، والذي بدوره استنفذ المدة القانونية وهي شهر من تاريخ إحالته إليه، بموجب نص المادة «71 فقرة 1» من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، وكذلك نص المادة «41 فقرة 1» من القانون الأساسي المعدل والتي جاء فيها: (يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالته إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتشر فوراً في الجريد الرسمية). وبناءً عليه، فإن عدم مصادقة الرئيس على القانون، وعدم رده للمجلس فإن قانون الهيئة العامة للبتروول يعتبر مصدراً من الناحية القانونية، وواجب نشره في الجريدة الرسمية والعمل به فوراً⁴. ورغم وضوح الأمر من الناحية القانونية شكلاً، إلا أن المجلس التشريعي نفسه لم يمارس سلطته القانونية في إصدار ونشر القانون، واقتصر على استمرار مطالبة السلطة التنفيذية بضرورة إصدار قانون الهيئة العامة للبتروول، وذلك كما ورد في قرار المجلس رقم (5/1/454) بتاريخ 2000/4/12، وهذا يشير مرة أخرى إلى ضبابية الإجراءات والمعاملات القانونية التي ارتبطت بالهيئة منذ تأسيسها.

بغض النظر عن التوصيف القانوني السابق ذكره للهيئة العامة للبتروول، فإن الواقع الفعلي الممارس أنه تم ضم الهيئة لوزارة المالية بموجب نص المادة (1) من القرار الصادر عن رئيس مجلس الوزراء بتاريخ 2003/5/17⁵. والتي نصت على (تضم المؤسسات التالية إلى وزارة المالية: 1- الهيئة العامة للتبغ، 2- الهيئة العامة للبتروول، 3- اللجنة العليا للتمويل والاستثمار). ورغم أن الهيئة أصبحت تنظيمياً تابعة لوزارة المالية، وليس لها صفة الاستقلالية والشخصية الاعتبارية، إلا أنه لازال هناك لبس وعدم وضوح حتى اللحظة من قبل الحكومة سواء في غزة أو رام الله من حيث النظر للهيئة العامة للبتروول كهيئة مستقلة، أو حتى من حيث مسماها الرسمي هيئة عامة أم إدارة عامة. فعلى سبيل المثال فإن مجلس الوزراء الفلسطيني (في رام الله) لازال ينظر للهيئة العامة للبتروول كهيئة عامة، وذلك كما ورد في قراره الصادر في عام 2008 تحت عنوان (قرار مجلس الوزراء الفلسطيني في رام الله رقم (17) لعام 2008 بشأن نظام التراخيص الصادرة عن الهيئة العامة للبتروول)⁶، حيث جاء في المادة «1 التعاريف» لفظ الهيئة معرفة بأنها «الهيئة العامة للبتروول»، وليس الإدارة العامة للبتروول، رغم أنها من منظور مجلس الوزراء لم تعد هيئة عامة بعد ضمها لوزارة المالية، بل يفهم من سياق النظام المذكور على أن الهيئة العامة للبتروول هيئة مستقلة تمارس اختصاصاتها المحددة في النظام.

ونفس هذا اللبس وقعت فيه أيضاً الحكومة في غزة، عندما أصدر مجلس الوزراء قرار بشأن (نظام منح تصاريح بالتعامل المباشر مع الهيئة العامة للبتروول لشركات الوقود السائل ومحطات الغاز المسال)⁷، حيث استخدم لفظ «الهيئة العامة للبتروول» وليس الإدارة العامة للبتروول في جميع نصوص مواد النظام. مما سبق يتضح أن الحكومة الفلسطينية لم تستقر بعد، ولم تتضح الرؤية لها حول رغبتها في استقلالية الهيئة العامة للبتروول، أو إلغاء الشخصية الاعتبارية لها والتعامل معها كإدارة عامة شأنها في ذلك شأن الإدارات العامة الأخرى في وزارة المالية.

4 وهذه وجهة نظر المجلس التشريعي الان بغزة، بحسب افادة د. عاطف عدوان عضو المجلس التشريعي ورئيس اللجنة الاقتصادية بالمجلس. 2013/12/3.

5 نشر القرار في الوقائع الفلسطينية، العدد 48، يناير 2004.

6 نشر في الوقائع الفلسطينية، العدد 81، بتاريخ 2009/5/9.

7 صدر بموجب قرار مجلس الوزراء في غزة في جلسته رقم 83 بتاريخ 2008/10/21، ولم يتم نشره في الوقائع الفلسطينية.

3. واقع العمل: علاقات الهيئة مع مختلف الأطراف ذات العلاقة

أ. علاقة الهيئة العامة للبتروول في غزة مع الهيئة العامة للبتروول في رام الله

لقد أثر الانقسام الفلسطيني في العام 2007 على الهيئة العامة للبتروول، شأنها شأن سائر المؤسسات الحكومية التي انقسمت بين السلطتين، رغم ذلك استمرت علاقات العمل والتعاون بين مكتب الهيئة العامة للبتروول في غزة، والهيئة في رام الله في بعض الجوانب الفنية والمالية والإدارية، والأخذ بالاعتبار الممارسات التي فرضها واقع الانقسام على الأرض. وفيما يلي توضيح لطبيعة وواقع هذه العلاقة في المجال الإداري والمالي والفني والقانوني:

• الجانب الإداري

تظهر آثار الانقسام بوضوح في كل ما يتعلق بشؤون الموظفين من حيث التعيين والترقية والنقل وتسكين الموظفين... الخ، إذ أن المرجعية في كل ما يتعلق بشؤون الموظفين هو وزارة المالية بغزة، ويشمل ذلك أيضاً تعيين مدير مكتب الهيئة بغزة والذي يتبع وزير المالية مباشرة على غرار ما هو مطبق في رام الله، وذلك دون التنسيق مع مكتب الهيئة في رام الله بهذا الشأن. والجدول (1) يوضح تصنيف الموظفين من حيث حالة التعيين وكذلك الجهة التي تدفع الراتب (غزة أو رام الله).

جدول (1): توزيع الموظفين العاملين في مكتب الهيئة العامة للبتروول - غزة من حيث جهة التعيين واستلام الراتب كما في 2013/12/31

حالة التعيين	عدد الموظفين	حالة الراتب	عدد الموظفين
مثبتين (تعيين) من رام الله	18	رواتب مقطوعة من رام الله وتدفع من غزة	4
مثبتين (تعيين) من غزة	7	رواتب تدفع من رام الله مثبتين	19
تحت التعيين (منذ ما قبل الانقسام)	5	مستكفين ويستلموا رواتب من رام الله	4
عقود + بطالة (غزة)	6	موقوفين على ذمة قضايا فساد ويستلموا رواتب من رام الله	5
مستكفين ولا زالوا على كادر الهيئة	4	تم تعيينهم من غزة وتدفع من غزة	7
موقوفين على ذمة قضايا فساد ويستلموا رواتب من رام الله	5	عقود + بطالة تدفع من غزة	6
إجمالي عدد الموظفين		45	
إجمالي عدد الموظفين على رأس عملهم في مكتب الهيئة بغزة الآن		36	

المصدر: الهيئة العامة للبتروول - غزة

وبالرغم من هذا الواقع الإداري إلا أن هناك تفاهم متبادل من قبل مكتب الهيئة في غزة والهيئة في رام الله على هذا الواقع منذ بدء الانقسام، وذلك من أجل تسيير العمل، لاسيما في ضوء حساسية قطاع المحروقات وتأثيره الكبير على مختلف أوجه الحياة في قطاع غزة.

• الجانب المالي

فيما يتعلق بالمصروفات التشغيلية، والمصروفات الرأسمالية، وإيجار مكتب الهيئة بغزة كان يتم تحميلها على موازنة المكتب الرئيسي للهيئة برام الله قبل الانقسام، إلا أنه نتيجة للانقسام توقفت الهيئة برام الله عن تحويل مبالغ مالية لتسديد المصاريف الخاصة بمكتب غزة، رغم

توجيه عدة خطابات على مدار السنوات السابقة من مدير مكتب الهيئة بغزة⁸ (أو المكلف بإدارتها من قبل وزارة المالية بغزة بعد الانقسام)، لمدير عام الهيئة برام الله يطلب فيها تحويل مبالغ مالية لتسديد نفقات مكتب غزة. ، إلا أنه لم يتم الرد سواء بالموافقة أو الرفض من مكتب رام الله وإبقاء الحال معلقاً حتى اللحظة. وقد كان آخر خطاب⁹ موجه من مدير مكتب الهيئة بغزة حالياً للمدير العام للهيئة برام الله بتاريخ 2013/11/26، يوضح فيه الموازنة المالية لمكتب الهيئة بغزة لعام 2014، والمقدرة بقيمة 991060 شيكل (حوالي 204000 دولار)، وحتى تاريخ إعداد هذا التقرير لم يتم الرد على هذا الخطاب من مكتب الهيئة برام الله، على غرار الخطابات السابقة¹⁰.

وقد أدى هذا الوضع الذي فرضه الانقسام إلى مخالفة القوانين المالية ذات العلاقة، ودفع مكتب الهيئة بغزة للصرف المباشر من الإيرادات التي تقوم بتحصيلها من قبل شركات الوقود والغاز، حيث تطلب الهيئة من بعض أصحاب محطات الوقود والغاز تسييل (الدفع الكاش) بعض الشيكات التي يفترض بأنها ثمن الوقود والغاز الذي تطلبه الشركة، ثم يتم إيداع المبلغ النقدي لدى حسابات الهيئة بغزة، وتقوم بالصرف منه على أنشطتها التشغيلية واحتياجاتها الرأسمالية. وتسلك الهيئة بغزة هذا السلوك المالي منذ سنوات ما بعد الانقسام، وهناك سكوت أو توافق ضمني غير رسمي وغير مكتوب على هذا الإجراء من قبل المسؤولين بالهيئة العامة للبتترول في رام الله. رغم أن القوانين تلزم المؤسسات العامة والوزارات الحكومية بتحويل جميع الإيرادات التي تقبضها إلى الخزينة العامة، ولا يجوز لها أن تخصص أي جزء من الإيرادات التي تحصلها بموجب عملها (كالهيئة العامة للبتترول) لأغراض الإنفاق المباشر على المؤسسة أو الوزارة، وذلك استناداً إلى نص المادة (91) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، وكذلك نص المادة (6) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998، وكذلك نص المادة (25) من النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة رقم (43) لسنة 2005.

• الجانب الفني

تأثر الجانب الفني في العلاقة بين الهيئة العامة للبتترول في غزة والهيئة في رام الله أيضاً بالانقسام، إلا أن واقع الحال فرض على كلا المكتبين للهيئة بغزة ورام الله، استمرار العمل والتفاهم على المستوى الفني، خاصة في الفترة الحالية نتيجة توقف تدفق البنزين والسولار المصري عبر الأنفاق، واضطرار مكتب الهيئة بغزة للعودة إلى الاعتماد الكامل على ما يتم توريده من أنواع المحروقات من الجانب الإسرائيلي، والذي يخضع بالكامل للإجراءات والتعليمات الصادرة عن الهيئة برام الله، ولا يملك مكتب الهيئة بغزة إلا الالتزام بهذه الإجراءات والتعليمات.

وبالتالي فإن كل ما يتعلق بالمحروقات التي يتم توريدها من الجانب الإسرائيلي يخضع بالكامل لتعليمات الهيئة العامة للبتترول في رام الله، سواء من حيث التسعير، أو الرسوم الجمركية والضرائب، أو حتى الكميات التي يتم ضخها. أما فيما يتعلق بالمحروقات المصرية عبر الأنفاق فتخضع بالكامل لتعليمات وإجراءات وتنظيم الهيئة العامة للبتترول في غزة سواء من حيث التسعير، أو الرسوم الجمركية، أو التوزيع على الشركات والمحطات.

جديرٌ بالذكر أن قطاع غزة اعتمد على المحروقات المصرية اعتماداً شبه كامل، نظراً لرخص أثمانها مقارنةً بأسعار المحروقات الإسرائيلية، وذلك منذ النصف الثاني من عام 2008 تقريباً (بدء الاعتماد على الأنفاق) وحتى شهر سبتمبر 2013، حيث توقف دخول المحروقات المصرية عبر الأنفاق نتيجة هدم وإغلاق معظم الأنفاق على الحدود مع غزة من قبل الجيش المصري. وخلال هذه الفترة (فترة الاعتماد على المحروقات المصرية عبر الأنفاق)، كان مستوى العمل والتعاون بين مكتب الهيئة بغزة ومكتب الهيئة في رام الله عند أدنى مستوياته، إلا أنه منذ توقف دخول المحروقات المصرية بعد يوليو 2013، عادت الهيئة بغزة للاعتماد على توريد المحروقات الإسرائيلية بالشروط والإجراءات المقررة من الهيئة برام الله وفي بداية عام 2014 قامت الحكومة القطرية بتغطية ضريبة البلو التي فرضتها الهيئة العامة للبتترول في رام الله على الكميات الموردة لقطاع غزة.

8 مدراء مكتب الهيئة بغزة في السنوات الأولى من الانقسام كانوا معينين أصلاً من قبل الحكومة الفلسطينية قبل الانقسام.

9 خطاب رقم (هـ ب/ 1599) بتاريخ 2013/11/26 موجه للسيد فؤاد الشويكي بصفته المدير العام للهيئة، وموقع من السيد أسامة بكرون بصفته المدير العام أيضاً !!.

10 بحسب إفادة السيد أسامة بكرون، ق. أ مدير عام الهيئة العامة للبتترول بغزة.

• الجانب القانوني والتنظيمي

من المعلوم أن الحكومة في غزة لا تقر ولا تعترف بالقوانين والأنظمة الصادرة عن رئيس السلطة الفلسطينية أو الحكومة في رام الله منذ بدء الانقسام الفلسطيني، والتشريعات والأنظمة الخاصة بالهيئة العامة للبترول ليست استثناءً في هذا المجال، فعلى سبيل المثال قرار مجلس الوزراء الفلسطيني في رام الله رقم (17) لعام 2008 بشأن نظام التراخيص الصادرة عن الهيئة العامة للبترول، غير مطبق فعلياً في غزة. ومقابل ذلك - وبعد حوالي أربعة أشهر من إصدار النظام المذكور في رام الله - أصدر مجلس الوزراء في غزة نظاماً مقابلاً تحت اسم (نظام منح تصاريح بالتعامل المباشر مع الهيئة العامة للبترول للشركات الوقود السائل ومحطات الغاز المسال). وبالتالي فإن أنظمة وإجراءات الترخيص وتجديد الرخص الخاصة بمحطات الوقود المطبقة في قطاع غزة تختلف عن تلك المطبقة في رام الله كما سيوضح لاحقاً.

ب. العلاقة بين الهيئة العامة للبترول وجمعية أصحاب شركات البترول والغاز

تأسست جمعية أصحاب شركات البترول والغاز بغزة في عام 2000، وتعتبر الجسم النقابي الوحيد الذي يجسد مصالح العاملين في قطاع المحروقات. وقد اتسمت علاقتها بالهيئة العامة للبترول بحالة مد وجزر طيلة السنوات السابقة وحتى الآن، فتارةً ما تكون العلاقة بينهما جيدة، وتارةً أخرى تكون العلاقة متوترة، وذلك بحسب قرارات الهيئة التي تنظم قطاع المحروقات، وتؤثر تأثيراً مباشراً على أصحاب شركات ومحطات الوقود، باعتبارهم من أهم فئات أصحاب المصالح في هذا المجال. وفيما يلي استعراض لأبرز القضايا التي كانت محل خلاف وجدل دائم بين الجمعية والهيئة¹¹.

• احتكار الهيئة لقطاع المحروقات

تري الجمعية أنه لا يحق لوزارة المالية احتكار قطاع المحروقات، ورؤية الجمعية لتنظيم قطاع المحروقات تتمثل في تأسيس شركة مساهمة عامة مشكلة من أصحاب شركات البترول، يكون للحكومة دوراً رقابياً وجباية الرسوم الجمركية، ومراقبة أسعار الوقود وحماية المستهلكين. وإذا لم يكن هذا المقترح مقبولاً من الحكومة فعلى أقل تقدير أن تكون الهيئة العامة للبترول هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، حتى لا تكون تحت سيطرة ونفوذ وزارة المالية، إذ أنه في عدة مرات يتم التفاهم بين الجمعية والهيئة، ثم يتم نقض الاتفاق في اليوم التالي بسبب تدخلات وزارة المالية.

• عدم الثقة بين الهيئة والجمعية

سادت العلاقة والتوتر تؤكد الجمعية أنه لم يتم التشاور معها، أو استشارتها في أية اتفاقيات وقعت بين الهيئة والشركات الإسرائيلية، سواء كان ذلك في بداية تأسيس الهيئة، أو الاتفاقيات الموقعة مؤخراً من قبل الهيئة في رام الله. وهذا يعكس عدم الثقة والنزاهة والشفافية في التعامل بين الهيئة والجمعية، باعتبارها تمثل أصحاب المصالح الذين ينبغي اطلاعهم على الاتفاقيات والتفاهمات التي تبرم في كل ما يتعلق بالمحروقات.

• آلية تسديد اثمان الوقود

تعتبر آلية تسديد ثمن الوقود من أهم الإشكاليات التي شهدت توتراً كبيراً بين الهيئة والجمعية، وقد بلغ التوتر ذروته مع القرار الأخير الذي أصدرته الهيئة بزام الله بإلزام شركات البترول في قطاع غزة بالدفع النقدي المسبق لمسحوباتهم من الوقود، كما سيوضح لاحقاً عند الحديث عن هذه الآلية. وقد تسببت آلية الدفع لنقدي بنفاذ مخزون البترول من شركات البترول في غزة، نظراً لما تعانيه بعض الشركات من مشكلات في السيولة النقدية وعدم القدرة على تخزين كميات كبيرة، إذ أن ذلك يتطلب دفع ثمنها نقداً بشكل مسبق.

• آلية توزيع المحروقات

رغم أن الجمعية لم يتم التشاور معها على آلية توزيع المحروقات المصرية عبر الأنفاق (في الفترة السابقة)، إلا أنها راضية عن آليات التوزيع التي فرضتها الهيئة بغزة الآن، سواء كانت هذه الآليات تتعلق بتوزيع المحروقات المصرية، أو ارتبطت بتوزيع كميات الغاز المنزلي (نتيجة للالزمة الحادة فيه)، وتعتبرها آليات عادلة ونزيهة، ومبنية على معايير منطقية ومقبولة من الجميع.

11 جميع ما يرد في هذا الجزء فيما يتعلق بوجهة نظر جمعية أصحاب شركات البترول والغاز مصدره: مقابلة مع السيد محمود الشوا، رئيس الجمعية بغزة، بتاريخ 2013/12/21.

• رقابة الهيئة على المحطات

هناك توافق بين الجمعية والهيئة بشأن الإجراءات الرقابية التي تقوم بها الهيئة، سواء كانت الرقابة على جودة الوقود وعدم الغش فيه، أو الرقابة على شروط الترخيص. إذ أن الجمعية لا تقبل عضوية أي محطة أو شركة وقود أو غاز إلا بعد التزامها الكامل بالحصول على ترخيص من اللجنة المركزية للتنظيم وبناء المدن، ورخصة مزاولة المهنة من البلدية. وتطالب الجمعية الجهات ذات العلاقة بمنح الرخص استشارة الجمعية بهذا الشأن، والتواصل معها في تخطيط وتنظيم كل ما يتعلق بقطاع المحروقات. من جانب آخر، تؤيد الجمعية الإجراءات العقابية التي تتخذها الهيئة بغزة ضد المحطات المخالفة للشروط ذات العلاقة، كما تؤكد أن عشوائيات البترول (الكازيات) غير المرخصة التي انتشرت في فترة عمل الأنفاق، قد انتهت، ورغم أن هناك بعض المحطات تعمل بموجب رخصة مبدئية إلا أن الجمعية رفضت عضويتها وتشترط استكمال كافة إجراءات وشروط الرخصة النهائية.

مما سبق يلاحظ حالة المد والجزر الحادثة بين الهيئة العامة للبترول وجمعية أصحاب شركات البترول والغاز، والمرتبطة بشكل أساسي بعاملين، الأول القرارات الصادرة عن وزارة المالية، والثاني أسلوب الإدارة (من يتولى إدارة الهيئة بغزة وتعامله مع الشركات). ويرى السيد محمود الشوا أن العلاقة الحالية بين الهيئة والجمعية جيدة، ومبنية على أسلوب التفاهم والتوافق المتبادل¹².

ج. العلاقة بين الهيئة العامة للبترول والبلديات والدفاع المدني

تتمثل العلاقة بين الهيئة العامة للبترول والبلديات في كل ما يتعلق بترخيص محطات الوقود، وتجديد هذه الرخص والتي تختص بها البلديات واللجنة المركزية للتنظيم وبناء المدن التابعة لوزارة الحكم المحلي، كما تحضر الهيئة اجتماعات اللجنة المركزية الخاصة بمشاريع الوقود والغاز ولكن بصفتها عضو مراقب فقط. كما تقوم الهيئة بمشاركة مندوبين من البلدية والدفاع المدني ووزارة المواصلات بإجراء تفتيش دوري على محطات الوقود.

من جانب آخر، يوجد تنسيق وتعاون دائم بين الهيئة العامة للبترول والمديرية العامة للدفاع المدني، حيث تقوم فرق تفتيش مشتركة من الهيئة والدفاع المدني ومؤسسة المواصفات والمقاييس بفحص سيارات الصهاريج التابعة لشركات البترول، ومعايرتها وختمها، كما تقوم بفحص خزانات الوقود في المحطات، وكذلك بفحص ماكينات التعبئة في المحطات والتأكد من دقتها. كما يتم التفتيش بالشراكة بين الهيئة والدفاع المدني ومباحث التموين ووزارة الاقتصاد على جودة الوقود في المحطات وإجراء فحوصات مخبرية من خلال جهاز فحص قامت الهيئة في غزة بشرائه، من أجل حماية المستهلك من حالات الغش التي قامت بها بعض المحطات، حيث يتم خلط الوقود المصري بالإسرائيلي وبيعه على أنه إسرائيلي في الفترات السابقة، أو يتم خلط السولار بزيوت معدنية أو مياه.... الخ من حالات الغش في الوقود.

بشكل عام يمكن القول أن هناك علاقات تعاون وتنسيق مستمر ودائم بين الهيئة العامة للبترول بغزة، ومختلف الأجهزة والوزارات ذات العلاقة بتنظيم وترخيص الشركات العاملة في قطاع المحروقات.

بيئة النزاهة في عمل الهيئة العامة للبترول

1. ممارسات الهيئة في قطاع المحروقات وعمليات الاحتكار

من المعلوم أن فلسطين دولة غير منتجة للنفط، وتعتمد اعتماداً كلياً على مصادر خارجية في توفير مختلف أنواع المنتجات البترولية، وقبل تأسيس السلطة الفلسطينية في العام 1994، كانت عملية التجارة والتعامل في قطاع البترول تخضع للمنافسة والتعامل الحر بين أصحاب شركات ومحطات البترول في غزة، وشركات البترول الإسرائيلية، دون أي تدخل في هذا النشاط، باستثناء ما يتعلق طبعاً بشروط الترخيص. ثم جاء بروتوكول الاتفاق الاقتصادي الفلسطيني- الإسرائيلي الموقع في باريس بتاريخ 29 نيسان 1994 بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة الاحتلال الإسرائيلية، ليحدد بنوداً خاصة باستيراد، وإدارة، وتسعير المنتجات البترولية، حيث وضع قيوداً هامة على قدرة السلطة الفلسطينية في إدارة قطاع المحروقات، إذ أن الاتفاق يلزم السلطة الفلسطينية بمواصفات محددة للمنتجات البترولية، كما أنه فرض قيود على تسعير البنزين للمستهلك الفلسطيني، بالأ يتجاوز الفرق عن 15% من ثمن البنزين للمستهلك الإسرائيلي، (وهذا الفرق لا يتناسب مع الفارق الكبير في مستوى المعيشة ومستويات الدخل بين إسرائيل ومناطق السلطة الفلسطينية، ولعل أبرز مثال على ذلك أن الحد الأدنى للأجور في إسرائيل 4300 شيكل حالياً، بينما الحد الأدنى للأجور في مناطق السلطة 1450 شيكل فقط، أي أنه أعلى منه بحوالي ثلاث أضعاف).

ومع تأسيس الهيئة العامة للبترول، مُنحت حق احتكار بيع وشراء وتسعير وإدارة كل ما يتعلق بالمحروقات بموجب قرار تأسيسها الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ 12/11/1994، والذي نص على ما يلي: «قرر المجلس أن تتولى هيئة البترول المشكلة بقرار سابق من مجلس الوزراء عملها في الضفة الغربية في حالة تسلم السلطات، ويُحصر حق استيراد وتصدير النفط ومشتقاته بالهيئة شأنها في ذلك شأن ما تم في غزة وأريحا».

وبالرغم من الهامش الذي منحه الاتفاق للسلطة الفلسطينية فيما يتعلق بمصادر توفير المنتجات البترولية، إلا أن السلطة الفلسطينية - ممثلة بالهيئة العامة للبترول - وقيدت نفسها بالاستيراد من الشركات الإسرائيلية منذ بداية تأسيس الهيئة، ولم تكن الأسباب أو الدوافع أو ظروف توقيع هذه الاتفاقية شفافة. ومن جانب آخر، فإن هذه الاتفاقية عمقت التبعية لإسرائيل في قطاع يعد من أهم القطاعات الاقتصادية، وأكثرها تأثيراً على المجتمع، بل إنه نقطة الضعف المركزية التي تستخدم الآن في تشديد الحصار على قطاع غزة.

وبعد انتخابات عام 2006، قامت الحكومة الفلسطينية الجديدة بتوقيع اتفاقية احتكارية جديدة مع شركة باز الإسرائيلية «Paz Oil Company Ltd»، والتي تملك مصفاة أسدود ثاني أكبر مصفاة بترول في إسرائيل بعد مصفاة حيفا ولمدة عامين اعتباراً من 2007/1/1، وقد تركز نشاط شركة باز على تزويد مناطق الضفة الغربية بالوقود، بينما بقيت شركة دور تزود قطاع غزة بالوقود. وبعد انتهاء أجل الاتفاقية مع شركة باز، قامت الحكومة في رام الله بعقد اتفاق جديد مع شركة بازل اعتباراً من العام 2011 وهو الساري الآن، وبموجبه يتم تزويد الضفة الغربية وقطاع غزة بالمنتجات البترولية تحت الإدارة الكاملة من قبل الهيئة العامة للبترول في رام الله. وفي منتصف العام 2012، وقعت وزارة المالية في رام الله اتفاق آخر مع شركة مصفاة حيفا (Haifa Oil Refinery) والتي تعتبر أكبر شركة نفطية في إسرائيل، بحيث يتم توريد ما نسبته 50% من احتياجات السلطة الفلسطينية (في الضفة والقطاع) من شركة باز، و 50% من مصفاة حيفا. مما سبق، يتضح أن كل ما يتعلق بالاتفاقيات التي وقعت مع الشركات الإسرائيلية سواء كان ذلك في السابق أو حالياً يتسم بعدم الشفافية والوضوح ومبادئ الإفصاح، وبما يخالف أحكام القانون بهذا الشأن من ضرورة طرح عطاءات حسب القانون، وتقديم عروض من قبل الشركات المنافسة، وفحص هذه العروض وتقييمها من مختلف الجوانب، وظروف وآلية رسو العطاء على الشركة التي يتم اختيارها، وكافة التفاصيل الأخرى بهذا الشأن¹³.

2. سياسات وإجراءات تنظيم توزيع المحروقات

أ. سياسات وإجراءات توزيع المحروقات المصرية

في بداية دخول المحروقات المصرية عبر الأنفاق في النصف الثاني من العام 2008، لم يكن هناك أية إجراءات أو تدخل من قبل الهيئة العامة للبترول في غزة في مجال توزيع المحروقات، وإنما اقتصر دورها على تحديد ومراقبة الأسعار للجُمهور. وبالتالي كان أي شخص يستطيع إدخال

13 ابراهيم ابو هنطش، مصدر سابق.

وبيع الكمية التي يريدها، لسببين، السبب الأول أن هذه الفترة كان الحصار فيها خانقاً، وكان هناك نقص حاد في المحروقات، نتيجة منع الاحتلال دخولها للقطاع، الأمر الذي أدى إلى توقف وشبه شلل أصاب قطاع المواصلات. أما السبب الثاني فهو الارتفاع الحاد في أسعار المحروقات¹⁴، وبالتالي كانت السياسة ترك الحرية لكل من يستطيع إدخال محروقات مصرية من أجل تخفيف وطأة الأزمة، والعمل على تخفيض الأسعار.

ومع ظهور الأنفاق مع مصر، وبدء ضخ الوقود المصري للقطاع، ظهرت فئة من الموزعين العاملين في مجال توزيع وبيع المحروقات، لم يكن مرخص لهم في الأصل ممارسة التجارة في مجال المحروقات، إذ أنهم لا يمتلكون محطات، وليس لهم مخازن مرخصة لتخزين الوقود، أو سيارات صهاريج مرخصة حسب الأصول، وإنما كان عملهم يقتصر على جلب الوقود المصري عبر الأنفاق بخزانات وسيارات غير مؤهلة، وغير مرخص لها بنقل أو تخزين مواد خطيرة كالمحروقات، ثم يقوموا ببيعها في السوق، خاصة قبل ضبط الحدود ومنطقة الأنفاق من قبل الأمن الجمركي والهيئة العامة للبتروك بفترة.

وعندما تم ضبط منطقة الحدود في بداية العام 2010 من قبل الأمن الجمركي والهيئة، وفرض الجمارك على المحروقات المصرية بقرار من وزارة المالية، لم يسمح لهؤلاء الموزعين الذين ليس لديهم محطات مرخصة، أو سيارات صهاريج مرخصة حسب الأصول بدخول منطقة الأنفاق، مما دفع هؤلاء للشكوى والاحتجاج لدى المجلس التشريعي ومجلس الوزراء، وقد قام المجلس التشريعي بالتواصل والتنسيق مع مجلس الوزراء، وتم مخاطبة الهيئة العامة للبتروك بتسوية أوضاع هذه الفئة من الموزعين، والسماح لهم بدخول منطقة الأنفاق والمتاجرة بالوقود وفقاً لبعض الشروط كان أهمها التزامهم باستخدام سيارات صهاريج مرخصة من قبل المديرية العامة للدفاع المدني ووزارة المواصلات.

واستمر العمل بالآلية السابقة التي ينحصر فيها دور الهيئة في أمرين: الأول جباية الجمارك على الكمية التي يتم إدخالها من الأنفاق. والثاني تحديد ومراقبة أسعار المحروقات للجمهور. ومع بدء الاضطرابات السياسية في مصر (يوليو 2013)، وهدم الأنفاق من قبل الجيش المصري، والتراجع الحاد في كمية الوقود المصري التي تدخل إلى قطاع غزة عبر الأنفاق، أشار السيد محمود الشوا رئيس جمعية شركات البترول أن الهيئة اتبعت آلية جديدة في التعامل مع المحروقات المصرية، استناداً إلى معايير محددة وهي: حجم الشركة ومسحوباتها في آخر عام، وعدد المحطات التابعة لها، والمنطقة الجغرافية والكثافة السكانية التي تغطيها الشركة، وعدد وحجم الموزعين الذين يتعاملون معها. وبموجب هذه المعايير تم إعداد جدول يوضح حصة كل شركة. وقد حظيت هذه السياسة بموافقة وتأييد جمعية أصحاب شركات البترول والغاز، باعتبارها سياسة تحقق العدالة في التعامل مع الشركات، رغم أنه لم يتم التوافق مع الجمعية عند إقرارها¹⁵. وقد بدأ العمل بهذه الآلية (جدول النسب) اعتباراً من 2013/2/20.

ب. سياسات وإجراءات توزيع المحروقات الإسرائيلية

عندما توقف دخول المحروقات المصرية وعادت الهيئة العامة للبتروك للاعتماد الكامل على المحروقات الإسرائيلية، قصرت التعامل مع أصحاب المحطات المرخصة رسمياً (الشركات القديمة المرخصة قبل الانقسام)، بالذهاب إلى معبر كرم أبو سالم، وحظرت في البداية التعامل مع فئة الموزعين المذكورين سابقاً (الذين ظهروا في فترة دخول المحروقات المصرية)، نظراً لأنهم ليس لديهم تصريح بالتعامل المباشر مع الهيئة العامة للبتروك، وليس لهم رقم مالي لدى الهيئة في رام الله، وغير معروفين بالنسبة لها.

ونتيجة لقرار الهيئة بعدم التعامل مع فئة الموزعين المذكورة، فقد احتج هؤلاء الموزعين مرة أخرى لدى المجلس التشريعي، وضغطوا على مجلس الوزراء بغزة لإلغاء قرار الهيئة، والسماح لهم باستلام كميات من المحروقات من معبر كرم أبو سالم، ونتيجة لهذه الضغوط والاحتجاجات أصدر نائب رئيس الوزراء ووزير المالية (م. زياد الظاظا) قراراً للهيئة بعدم الممانعة من التعامل مع هؤلاء الموزعين، والسماح لهم بشراء واستلام المحروقات الإسرائيلية عبر معبر كرم أبو سالم، شريطة الدفع النقدي المسبق لأية كمية يطلبونها، بخلاف التعامل مع أصحاب المحطات المرخصة رسمياً، والذين كان يتم منحهم فترة سماح 25 يوماً لتسديد ثمن الوقود. وبالفعل قامت الهيئة بغزة بمخاطبة الهيئة في رام الله بالسماح بتوريد الكميات التي يطلبها هؤلاء الموزعين، مقابل الدفع النقدي المسبق لصالح الهيئة في رام الله.

وبالتالي منذ توقف دخول المحروقات المصرية، وعودة الاعتماد على المحروقات الإسرائيلية حتى الآن، فإن السياسة المطبقة في توزيع الوقود، لا تعيد شركات ومحطات البترول بكميات معينة، بل تستند السياسة إلى أن لكل شركة أو محطة بترول حرية تحديد الكمية التي تريدها من أنواع

14 وصل سعر لتر السولار والبنزين إلى أكثر من 12 شيكل في السوق السوداء، في حين أن الأسعار الرسمية المعلنة من الهيئة العامة للبتروك في تلك الفترة كانت تتراوح في حدود 6 شيكل للتر.
15 مقابلة مع رئيس جمعية شركات البترول والغاز السيد محمود الشوا، 2013/12/21.

الوقود المختلفة (باستثناء الغاز)، ودفع ثمنها لصالح الهيئة برام الله، والتي تتولى توريد الكميات المطلوبة من خلال شركة باز عن طريق معبر كرم أبو سالم.

أما فيما يتعلق بتوزيع الغاز المنزلي، ونظراً لأن الكميات التي يتم ضخها من الجانب الإسرائيلي لا تكفي الاحتياج اليومي لقطاع غزة¹⁶، فقد أخضعت الهيئة عملية توزيعه بين أصحاب محطات الغاز لنفس الآلية السابقة المذكورة في توزيع المحروقات المصرية، والتي تعتمد على معايير حجم الشركة ومسحوباتها في آخر عام، وعدد المحطات التابعة لها، والمنطقة الجغرافية والكثافة السكانية التي تغطيها الشركة، وعدد وحجم الموزعين الذين يتعاملون معها، وبموجب هذه المعايير تم إعداد جدول يوضح نسبة وحصة كل محطة من محطات الغاز، وهو المطبق حالياً.

3. المعاملات المالية (الملف المالي) بين الهيئة العامة للبترول وأصحاب محطات الوقود

تعتبر سياسة التعامل المالي التي انتهجتها الهيئة العامة للبترول مع أصحاب شركات ومحطات الوقود والغاز من بين أهم السياسات والجوانب التي أحيطت بالضبابية وعدم النزاهة والشفافية منذ تأسيس الهيئة، كما أنها تعتبر من أبرز المشكلات المطروحة حالياً من قبل أصحاب الشركات، بعد قرار الهيئة برام الله مؤخراً بإلزام الشركات في قطاع غزة بالدفع النقدي المسبق للكميات التي يطلبونها.

أ. آلية دفع أثمان المحروقات الإسرائيلية

تضع الهيئة العامة للبترول سياسة وإجراءات عملية دفع أثمان المحروقات بمختلف أنواعها، بالإضافة إلى الرسوم الجمركية والضرائب الأخرى المفروضة عليها، وبموجب هذه السياسة - منذ بداية تأسيس الهيئة - كانت شركات البترول تصدر شيكات بقيمة مسحوباتها من البترول لصالح الهيئة، مع فترة سماح 25 يوم غالباً في الفترة ما قبل سبتمبر 2013، وذلك بالنسبة لأصناف المحروقات الإسرائيلية. وتتلخص آلية الدفع - التي كانت مطبقة - بأن كميات المحروقات التي تسحبها الشركات خلال الفترة (1-10 من كل شهر) تدفع في الخامس من الشهر التالي، أما الكميات التي يتم سحبها في الفترة (11-20 من كل شهر) تدفع في اليوم الخامس عشر من الشهر التالي، والكميات التي يتم سحبها خلال الفترة (21 وحتى نهاية الشهر) تدفع في اليوم الخامس والعشرين من الشهر التالي. جدير بالذكر هنا أن الهيئة العامة للبترول أيضاً تتمتع بفترة سماح في دفع الكميات التي تطلبها من الشركات الإسرائيلية الموردة للبترول، وتتراوح فترة السماح ما بين 25 و35 يوم بحسب الاتفاقية المطبقة مع الشركة الإسرائيلية الموردة.

واعتباراً من 2013/9/1 أصدرت الهيئة العامة للبترول في رام الله قراراً بإلزام شركات ومحطات البترول في قطاع غزة بالدفع النقدي المسبق لأية كمية تطلبها¹⁷، مما أثار احتجاج جمعية أصحاب شركات البترول والغاز، على هذا القرار «وأنه يخالف ما تم التوافق عليه مع الشركة الإسرائيلية حيث يتم دفع المبالغ المستحقة بعد 25 يوم من تسلم الكمية، وأن هذا الاتفاق جاري العمل فيه منذ عشرات السنوات ولم يتغير¹⁸». وقد برر مدير عام الهيئة برام الله (السيد فؤاد الشويكي) هذا القرار بأنه «يحمي وزارة المالية من المخاطرة في توريد الوقود لهذه الشركات، التي لا تعرف عنها شيئاً، ولم يسبق لها التعامل معها منذ العام 2007، وأن أي تخلف من هذه المحطات عن الدفع ستتحمل مسؤوليته الوزارة ويفرض عليها تسديده. وتوقع زيادة الطلب على الوقود في قطاع غزة بعد تدمير الأنفاق، والتراجع الشديد في كميات الوقود المهربة للقطاع. وأشار إلى أن الاتفاقيات مع شركات الوقود الإسرائيلية موقعة مع وزارة المالية وليس بين هذه الشركات ومحطات الوقود، وأكد أن الوزارة لجأت لمثل هذا الإجراء (الدفع النقدي) مع 50 محطة للوقود في الضفة الغربية بسبب مواجهتها إشكاليات في الدفع¹⁹».

بناءً على ما سبق، فإن مبرر الهيئة العامة برام الله هو أن الكميات التي كانت تستهلكها غزة من الوقود خلال السنوات السابقة (منذ العام 2008) كانت بسيطة ومحدودة، وحجم المخاطرة فيها محدود، ولكن مع تزايد الطلب على الوقود منذ شهر يوليو 2013 بسبب إغلاق الأنفاق

16 وفقاً لتصريحات المسؤولين وذوي العلاقة في مجال قطاع المحروقات في الهيئة العامة للبترول وجمعية أصحاب شركات البترول والغاز، فإن احتياجات قطاع غزة في الظروف الطبيعية تقدر بحوالي 7500 طن شهرياً، بينما متوسط ما تم إدخاله خلال عام 2013 حوالي 3150 طن شهرياً (حسب بيانات الهيئة العامة للبترول بغزة)، أي حوالي 40% فقط من الاحتياج الفعلي، وبحسب رئيس جمعية أصحاب شركات البترول والغاز (السيد محمود الشوا) فإن النقص في الكميات التي يتم ضخها لقطاع غزة ناجم عن تقصير الهيئة في رام الله، إلا أنه بحسب تصريحات السيد نظمي مهنا رئيس هيئة المخابرات في الحكومة الفلسطينية في رام الله بأنه تم التوصل لاتفاق مع الجانب الإسرائيلي على إنشاء معبر ثاني جديد خاص بالغاز على معبر كرم أبو سالم يمتد لمسافة كيلو متر، وسيتم تمويله من قبل الحكومة في رام الله، وبإنشاء هذا الخط الجديد سيتم ضخ 350 طن يومياً من الغاز تكفي احتياجات القطاع بدلاً من الكمية التي يتم ضخها من خلال الخط الوحيد حالياً والمقدرة بحوالي 180 طن يومياً.

المصدر: <http://www.maannnews.net/arb/ViewDetails.aspx?ID=650994>

17 حسب الخطاب الموجه من السيد فؤاد الشويكي (مدير عام الهيئة العامة للبترول في رام الله) إلى السيد عبد الناصر مهنا (مدير مكتب الهيئة بغزة).

18 المصدر: <http://www.palpress.co.uk/arabic/?Action=PrintNews&ID=95390>

19 المصدر السابق

وتوقف دخول المحروقات المصرية، أصبح لا بد من إجراءات لتخفيف حجم المخاطرة التي تتحملها وزارة المالية (حسب رأي السيد فؤاد الشويكي).

وفي سياق محاولات جمعية أصحاب شركات البترول والغاز، الضغط على الهيئة برام الله لإلغاء هذا القرار، تم تشكيل لجنة من الجمعية والاجتماع مع وزير المالية في رام الله، وبحضور نائب رئيس الوزراء، وتم الاتفاق على إخراج الغاز من آلية الدفع النقدي، واستمرار تطبيق الآلية السابقة عليه. أما فيما يتعلق بالمحروقات الأخرى (السولار والبنزين) فقد تم الاتفاق مع الوزارة أن الشركات القديمة (المرخصة قبل الانقسام) يستمر التعامل معها بفترة سماح 25 يوم شريطة التزام هذه الشركات بإصدار كفالات بنكية تغطي قيمة مسحوباتها، فإذا لم تكن الكفالة تغطي الكميات المطلوبة، تلتزم الشركة بتغطية الفرق بين قيمة الكفالة وثمان القيمة المطلوب بالدفع النقدي الكاش²⁰. إلا أن هذا الاقتراح لم يحظ بالتأييد من قبل جميع شركات البترول العاملة في قطاع غزة، وبالتالي فقد ألزمت الشركات التي رفضت إصدار كفالة بالدفع النقدي الكاش للكميات التي تطلبها.

بتحليل الظروف، والوقائع، وردود الفعل السابقة التي ترتبت على إلزام شركات البترول في قطاع غزة بالدفع النقدي المسبق نستنتج ما يلي:

- أن آلية دفع المحروقات الإسرائيلية يتم تحديدها من قبل الهيئة العامة للبترول في رام الله بالكامل، ولا تتدخل فيها الهيئة بغزة مطلقاً.
- مبرر الهيئة في رام الله (كما ورد على لسان مديرها العام السيد فؤاد الشويكي في وسائل الإعلام)، بأن القرار يحمي وزارة المالية من المخاطرة في توريد الوقود للشركات في قطاع غزة، التي لا تعرف عنها شيئاً ولم يسبق لها التعامل معها منذ العام 2007، نلاحظ هنا أنه تم تعميم الأمر على جميع الشركات سواء تلك القديمة المرخصة قبل الانقسام، أو تلك التي بدأت عملها في سنوات ما بعد الانقسام، ومن المعلوم أن الشركات القديمة لها رقم مالي لدى الهيئة في رام الله، وهي معروفة تماماً بالنسبة لها، و تتعامل الهيئة معها منذ سنوات طويلة قبل الانقسام، بخلاف ما ذكره السيد الشويكي.
- بالنسبة لفئة الموزعين الذين ظهروا في فترة الأنفاق، فهم فعلاً غير معروفين بالنسبة للهيئة برام الله، وليس لهم رقم مالي لديها، وبالتالي فإن مبرر الهيئة بإلزامها بالدفع النقدي المسبق واقعي فعلاً، في ظل المخاطر المحيطة بهذه الفئة. إلا أن الهيئة بغزة بادرت من تلقاء نفسها بموجب قرار نائب رئيس الوزراء ووزير المالية بغزة (م. زياد الطاطا) بإلزام هذه الفئة بالدفع النقدي المسبق كما سبق أن ذكرنا. وبالتالي يصبح تطبيق القرار بالدفع النقدي المسبق على جميع الشركات دون تمييز غير مبرراً، في ضوء عدم وقوع حالات تعثر من قبل الشركات العاملة في قطاع غزة لصالح الهيئة برام الله خلال سنوات ما بعد الانقسام وحتى تاريخ القرار بالدفع النقدي،
- لم يتم إلزام جميع شركات البترول في الضفة الغربية بقرار الدفع النقدي المسبق، وهذا يثير قضية النزاهة والشفافية في التعامل مع جميع الشركات العاملة في قطاع المحروقات بنفس السياسة والمعايير، لاسيما وأن هناك العديد من شركات البترول العاملة في الضفة الغربية متعثرة تجاه الهيئة.

بناءً على ما سبق، فإن قرار الهيئة برام الله بإلزام الشركات بالدفع النقدي المسبق، أو إصدار الشركات كفالة بنكية تغطي مسحوباتها، قرار منطقي وسليم لحماية الأموال العامة، لاسيما في ظل تجربة الهيئة السابقة بتحمل مديونيات نتيجة لعدم التزام بعض الشركات بتسديد المستحقات عليها لصالح الهيئة، فيما لو أنه تم تطبيق هذا القرار على جميع شركات ومحطات الوقود سواء في الضفة الغربية أو في قطاع غزة، أما أن يتم تطبيقه على شركات قطاع غزة فقط فهو يخالف معايير النزاهة والشفافية.

ويذكر هنا أن فترة السماح التي منحت للشركات في تسديد أثمان الوقود، ترتب عليها سابقاً مديونيات كبيرة لصالح الهيئة، نظراً لعدم التزام بعض الشركات بتسديد الشيكات التي تصدرها لصالح الهيئة، وقد بلغت هذه المديونية حوالي 350 مليون شيكل في نهاية 2008²¹ (وتشمل ديون الشركات في الضفة الغربية وقطاع غزة). وكان الأصل أن تقوم الهيئة بوقف تزويد الشركات المتخلفة عن السداد بالمحروقات، بل كان يجب فرض غرامات عليها، حتى تلتزم بتسديد كامل مديونيتها، أو إحالة الأمر إلى النيابة والجهات القضائية والتنفيذية ذات العلاقة، إذ أن الأمر يتعلق بأموال عامة، وينبغي اتخاذ مختلف الإجراءات القانونية في تحصيل والحفاظ على هذه الأموال.

20 مقابلة مع السيد محمود الشوا، رئيس جمعية أصحاب شركات البترول والغاز، بتاريخ 2013/12/21.

21 إبراهيم أبو هنطش، مصدر سابق.

إلا أن الهيئة في السنوات السابقة (قبل عام 2008) لم تتخذ الإجراءات اللازمة، ولم تبذل الجهود الكافية لتصفية المديونية القائمة لها، بل استمرت بتزويد الشركات المتخلفة عن السداد بالمحروقات لدوافع غير معلنة، الأمر الذي فاقم من حجم المديونية، وتسبب في تعثر الهيئة عن تسديد مستحقات الشركة الإسرائيلية في بعض الفترات، مما أدى إلى توتر العلاقة بين الهيئة والشركة الإسرائيلية الموردة، والتي هددت بوقف تزويد الهيئة بالبترو²².

وقد ارتبطت الممارسات الخاصة بمديونية الشركات لصالح الهيئة بقضايا الفساد والتهم التي وجهت للقائمين على الهيئة في بداية سنوات عملها. حيث كان يتم تطبيق الإجراءات المفترضة بحق بعض الشركات المتخلفة عن السداد، من حيث وقف تزويدها بالمحروقات، أو إحالتها للجهات القضائية، بينما يتم استثناء شركات أخرى من هذه الإجراءات، والعمل على تجميد مديونيتها لصالح الهيئة، وفي بعض الأحيان الموافقة (بموجب استثناء من قبل مدير الهيئة) على جدولة الشيكات المتعثرة على فترات معينة. وبعبارة أخرى لم تكن معايير النزاهة في التعامل، والشفافية والمساءلة مطبقة حسب الأصول، بل ارتبطت هذه الممارسات بحسب الرأي الشخصي والعلاقة المتبادلة بين مدير الهيئة والشركة المتعثرة.

جدير بالذكر أن رصيد مديونية الشركات في قطاع غزة لصالح الهيئة هو 42.75 مليون شيكل فقط مرتبطة ب 13 شركة كما في 2013/12/31، وهو رصيد ثابت منذ عام 2006، أما باقي المديونية (حوالي 307 مليون شيكل²³) فهو على شركات عاملة في الضفة الغربية، وقد اتخذ قرار من الهيئة بإحالة ملفات المديونيات المتبقية إلى النيابة للتحقيق فيها والعمل على تحصيلها وفقاً للقانون. ومن جانبها قامت الهيئة بغزة بوقف تزويد هذه الشركات بالبترو²⁴. أما بالنسبة لمديونية الشركات في الضفة الغربية (وهي المبلغ الأكبر) فهي تخضع بالكامل لمتابعة وإجراءات الهيئة في رام الله.

ب. مشكلة العجز في الكميات المستلمة من قبل الشركات على معبر كرم ابو سالم:

من الإشكاليات الهامة التي ترتبط بالتعامل المالي بين الهيئة وأصحاب المحطات، قضية العجز في كميات الوقود التي يتم تسلمها من قبل أصحاب المحطات على معبر كرم أبو سالم، والكميات التي تستلمها الهيئة العامة للبترو²⁵ من الجانب الإسرائيلي، حيث أشار السيد محمود الشوا رئيس جمعية أصحاب شركات البترول أنه في حالة حدوث عجز يتم تحميله على أصحاب المحطات، مما يلحق بهم خسائر مالية²⁵.

ولبيان مدى خطورة وتأثير مشكلة العجز في الكميات نضرب مثال على كمية العجز المتحققة في شهر 2013/12²⁶ فقط، حيث بلغت كمية العجز في البنزين 14728 لتر، و13005 لتر في السولار، ويقدر ثمن هذا العجز بحوالي 172826 شيكل، تم تحميلها لشركات البترول التي وردت بترو²⁷ في شهر 2013/12 وعددها 22 شركة، أي بمتوسط 7855 شيكل لكل شركة، علماً بأن 42.3% من قيمة العجز تم تحميله لثلاث شركات فقط (بحسب نسبة شراء كل شركة)، ومما يجدر ذكره هنا أن تحميل هذا العجز لشركات البترول يتم بموجب فواتير بيع رسمية تصدرها الهيئة لشركات البترول، وكأن شركات البترول حقيقة اشترت وتسلمت كميات العجز، وهذا يخلق إشكاليات أخرى لشركات البترول عند عمل مخالفات ضريبية مع دوائر الضريبة حيث تطالب بدفع ضريبة عن هذه الفواتير.

إن حدوث عجز بين الكمية المفترض إرسالها من الشركة الإسرائيلية الموردة عبر سيارات صهاريج إسرائيلية، والكمية المستلمة من قبل أصحاب المحطات على الجانب الفلسطيني تفسيره يقع ضمن أحد ثلاثة احتمالات وهي:

- **الاحتمال الأول:** خلل فني وهدر ناجم عن عملية الضخ لاسيما في ظل عدم وجود بنية تحتية لتخزين وضخ المحروقات على كرم ابو سالم. إلا أنه يذكر هنا أنه كانت تحدث حالات عجز متكررة سابقا عندما كان يتم تزويد المحروقات عبر معبر الشجاعة (نحال عوز)، حيث كان هناك بنية تحتية (خزانات وقود) تخزن فيه الكميات الموردة من شركة دور الإسرائيلية في حينه.
- **الاحتمال الثاني:** حدوث سرقة واختلاس في الكميات من الجانب الإسرائيلي، أي سائقو سيارات الصهاريج الإسرائيليين الذين ينقلون الوقود إلى المعبر، أو تواطؤ بينهم وبين المراقبين الإسرائيليين على المعبر.
- **الاحتمال الثالث:** حدوث سرقة واختلاس في الكميات من الجانب الفلسطيني، أي بعض أصحاب المحطات نتيجة تلاعب في معايرة مخزون سيارات الصهاريج التابعة لهم. أو التواطؤ بين هؤلاء والمراقبين التابعين للهيئة العامة للبترو²⁸ على الجانب الفلسطيني.

22 المصدر السابق

23 وفقاً للرصيد المنشور في دراسة ابو هنطش، المرجع السابق، ولم يتمكن الباحث من تحديث الرصيد في الوقت الحالي من قبل الهيئة العامة للبترو²⁹ في رام الله.

24 حسب إفادة السيد أسامة بكرون، ق. أ مدير عام الهيئة العامة للبترو³⁰ بغزة.

25 حسب إفادة السيد محمود الشوا، رئيس جمعية أصحاب شركات البترول والغاز.

26 المصدر: الهيئة العامة للبترو³¹ - غزة.

ويرجح المهندس محمود غبن²⁷ الاحتمال الأول، وأن العجز أو الفائض ناجم عن أسباب فنية غالباً، إذ أنه لا يوجد خزانات وقود ثابتة على معبر كرم أبو سالم كي يتم تخزين كميات الوقود فيها، والضخ منها لسيارات المحطات على الجانب الفلسطيني، وبالتالي التحكم في الكمية التي يتم ضخها، وإنما يتم ضخ الكميات مباشرة من سيارات الصهاريج الإسرائيلية المحملة بالوقود، إلى سيارات الصهاريج الفلسطينية بواسطة مضخة وأنابيب، ونتيجة للفروقات الزمنية بين بدء عملية الضخ وتوقفه - حيث أنها تتم بتحكم بشري وليس آلي - يحدث العجز أو الفائض، لاسيما في ظل طول خط الأنابيب، الذي يتبقى فيه كمية لا تقل عن 2500 لتر بعد انتهاء عملية الضخ.

وبالرغم من ذلك، فإن السيد غبن لا يستبعد الاحتمالين الآخرين، حيث أشار أنه تم ضبط عدة حالات غش واختلاس على الجانب الإسرائيلي، حيث لا يلتزم السائق الإسرائيلي بضخ كل الكمية التي تحملها سيارته، وأنه سبق أن تم فصل ثلاثة سائقين، وموظفين رقابة إسرائيليين على معبر كرم أبو سالم.

وفيما يتعلق بعملية الرقابة على الجانب الإسرائيلي فهي تتم من خلال عدة إجراءات تتمثل بوزن السيارة المحملة بالوقود عند قدومها للمعبر، ثم يعاد وزنها مرة أخرى بعد تفريغ حمولتها، كما يقوم مندوب الهيئة الفلسطينية والمراقب الإسرائيلي على المعبر بفحص السيارة ومدى وجود أختام مصفاة البترول عليها، والتحقق من الكمية التي تحملها، والتأكد من انتهاء ضخ كامل الكمية المخزنة في السيارة. وبموجب ذلك يقوم مندوب الهيئة المكلف بإعداد تقرير بالكميات المستلمة من الجانب الإسرائيلي، وتلك التي تم استلامها فعلاً على الجانب الفلسطيني²⁸.

وبحسب وجهة نظر جمعية أصحاب محطات الوقود²⁹، فإن عملية التحقق والمراقبة على الجانب الإسرائيلي من قبل مندوب الهيئة العامة للبترول بغزة لا تتم بشكل يومي، الأمر الذي يشير إلى وجود ثغرة رقابية على الجانب الإسرائيلي، وطالبت الجمعية السيد فؤاد الشويكي (مدير عام الهيئة في رام الله) بزيارة معبر كرم أبو سالم والاطلاع على الواقع الفعلي الذي يتم فيه ضخ الوقود، والعمل على وجود مراقب دائم من قبل الهيئة وبشكل يومي على الجانب الإسرائيلي، والعمل على إنشاء بنية تحتية (خزانات وقود) على المعبر بالاتفاق مع الجانب الإسرائيلي، على غرار خزانات الوقود في منطقة نعلين التي تزود الضفة الغربية، إذ لا يوجد حالات عجز تحدث هناك، وتتسلم الشركات الكميات التي تطلبها تماماً دون حدوث عجز في الكميات المستلمة وهذا ناجم عن وجود خزانات وقود.

وبحسب رد الهيئة بغزة حول أسباب عدم إنشاء بنية تحتية لضخ الوقود على معبر كرم أبو سالم، أن هذا يعزى لسببين: الأول أن إنشاء البنية التحتية يخضع بالكامل لموافقة وإجراءات الهيئة برام الله، وأن الهيئة بغزة ليس لها تواصل مع الجانب الإسرائيلي في هذا المجال. والثاني: أن الاحتلال الإسرائيلي يرفض إقامة خزانات وقود ثابتة على معبر كرم أبو سالم. وبحسب المسؤولين بالهيئة فإن العمل جاري فعلاً لإنشاء خزانات وقود على مساحة 50 دونم في الجانب الفلسطيني، وقد أكدت ذلك أيضاً جمعية أصحاب محطات الوقود.

وحول أسباب عدم تركيب عدادات الكترونية على خط الأنابيب الواصل بين السيارات الإسرائيلية والسيارات الفلسطينية، أفاد المهندس غبن، أنه تم تركيب عداد على خط أنابيب السولار الصناعي كتجربة، إلا أنها فشلت، وحدثت فروقات كبيرة بالرغم من وجود العداد، بينما ترى جمعية أصحاب محطات الوقود أن هناك إمكانية لتركيب العدادات، وضبط الكميات التي يتم ضخها إلا أن الهيئة برام الله تماطل في هذا الشأن.

وفيما يتعلق بآلية معالجة العجز أو الفائض من قبل الهيئة، فقد كانت في البداية تتمثل في تحميل العجز بشكل يومي على الشركات التي كانت تستلم كمياتها في ذلك اليوم، بنسبة مسحوبات كل شركة، فمثلاً إذا كانت مسحوبات شركة معينة تساوي 30% من إجمالي الكميات المطلوبة في ذلك يوم، فإنها تتحمل 30% من العجز في حالة حدوثه في نفس اليوم. ونتيجة لاحتجاج أصحاب المحطات وعدم عدالة هذه الآلية، تم اعتماد آلية جديدة تتمثل بترصيد كميات العجز أو الفائض بشكل شهري، وتوزيعه على الشركات قسراً بحسب نسبة مسحوباتها خلال الشهر. وبالرغم من ذلك فإن أصحاب محطات الوقود يرفضون من حيث المبدأ تحملهم لأي عجز في الكميات، استناداً إلى أن تعاملهم مع الهيئة هو تعامل مبني على أسس تجارية بحتة، وبالتالي يطرحون تساؤل منطقي حول مبرر دفعهم لثمن كميات إضافية لم يستلموها فعلاً، وبالتالي تحملهم خسائر غير مبررة بشكل دوري ومستمر منذ فترة طويلة. ومن جانب آخر فإن شركات البترول في الضفة الغربية لا تتحمل أية عجوزات، بل يتم معاملتهم

27 مسؤول الشؤون الفنية والتراخيص بالهيئة، وهو المخول بالدخول إلى الجانب الإسرائيلي لمراقبة عملية ضخ الوقود والتأكد من الكميات ومطابقتها مع الفواتير المرسله من الشركة الاسرائيلية، وكتابة تقارير حول سير عملية الضخ، وتوثيق حالات العجز أو الفائض.

28 حسب افادة م. محمود غبن، علماً بأنه هو المكلف من الهيئة بالتواجد في الجانب الإسرائيلي للرقابة على الكميات التي يتم ضخها.

29 حسب افادة السيد محمود الشوا، رئيس الجمعية.

من قبل الهيئة في رام الله وفق أسس تجارية بحثة، حيث يدفعون ثمن الكميات التي يستلمونها فعلاً، وهذا يعكس ازدواجية التعامل وعدم النزاهة عند التعامل مع أصحاب المحطات في قطاع غزة، بحسب وجهة نظرهم.

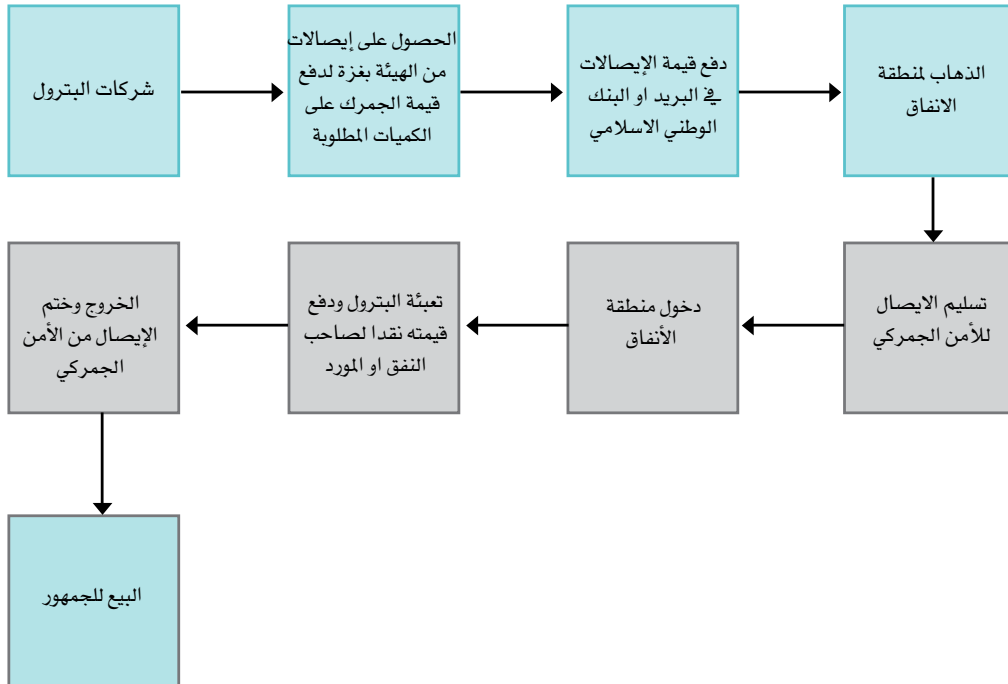
جدير بالذكر أن الهيئة العامة للبترول بغزة لا تحمل وكالة الغوث نسبة من العجز شأنها في ذلك شأن باقي شركات ومحطات الوقود، الأمر الذي أثار احتجاج واعتراض من قبل جمعية أصحاب محطات الوقود، باعتبار ذلك مخالفاً لمعايير النزاهة والعدالة في التعامل. مما سبق يتضح أن قضية العجز في الكميات، قضية يحيطها الغموض، وعدم وجود مبررات أو تفسيرات مؤكدة حول أسباب حدوث هذا العجز، الأمر الذي يشير إلى وجود شبكات وبيئة فساد وعدم شفافية ونزاهة في مسببات العجز وآليات علاجه.

ج. آلية دفع أثمان المحروقات المصرية

كما سبق أن ذكرنا فإن كل ما يتعلق بتنظيم وإدارة وتسعير المحروقات المصرية يخضع بالكامل للهيئة العامة للبترول بغزة. وتتسم هذه المحروقات بفرق أساسي عن المحروقات الإسرائيلية يتمثل في أن ثمن المحروقات المصرية يتم دفعه مباشرة من قبل الشركة المشتريه لصالح الجهة أو «صاحب النفق» المورد للمحروقات المصرية عبر الأنفاق، بخلاف الحال في ثمن المحروقات الإسرائيلية التي كانت تمنح فترة سماح 25 يوم لتسديدها، إلى أن تم الإلزام بالدفع النقدي كما ذكر آنفاً.

ودور الهيئة بغزة فيما يتعلق بالمحروقات المصرية يتمثل في جباية الرسوم الجمركية على هذه المحروقات، وقد اتبعت الهيئة في بداية التعامل مع المحروقات المصرية، إلزام الشركات بالدفع النقدي المسبق لقيمة الجمارك، ثم أعطتها فترة سماح لمدة أسبوع، ثم تم رفعها إلى أسبوعين، ثم تم رفعها مرة ثالثة إلى 20 يوماً، ثم اتخذ قرار من قبل نائب رئيس الوزراء ووزير المالية بغزة (م. زياد الظاظا) بتاريخ 2013/1/28 بتخفيض مدة السماح إلى خمسة أيام فقط، الأمر الذي دفع جمعية أصحاب المحطات للاحتجاج على القرار.

ونتيجةً لمفاوضات تمت بين الطرفين، تم الاتفاق بتاريخ 2013/1/31 على رفع المدة من 5 أيام إلى 15 يوم مؤقتاً وتثبيت المدة على 10 أيام فقط اعتباراً من 2013/2/9، ومع الانخفاض المتواصل في كمية الوقود المصري المتدفقة عبر الأنفاق نتيجة الاضطرابات في مصر، وعدم التأكد من مواعيد تسليم الكميات على الأنفاق اتخذ قرار من وزارة المالية لاحقاً إلى الإلزام بالدفع النقدي المسبق للجمارك قبل التوجه لمنطقة الأنفاق واستلام الكميات. والشكل التالي يوضح آخر آلية معتمدة للتعامل بالمحروقات المصرية:



مما سبق، يلاحظ أن سياسة التعامل الخاصة بدفع أثمان الوقود والجمارك الخاصة به، التي انتهجتها الهيئة العامة للبترول، والتغيرات والتعديلات التي تجرى عليها من فترة لأخرى، سواء في قطاع غزة أو في رام الله لم تستند إلى معايير وضوابط دائمة ومعلنة، بل يبدو أن هذه التعديلات أحياناً ترتبط بالأزمة المالية التي تعاني منها الحكومة سواء في غزة أو رام الله، وحاجتها إلى توفير وجباية إيرادات بأسرع الطرق، مما دفعها إلى تشديد سياسة الدفع، وإلزام الشركات بالدفع النقدي المسبق.

4. أنظمة وإجراءات التراخيص الخاصة بمحطات الوقود ومدى الالتزام بها

يخضع ترخيص محطات الوقود للنظام الصادر عن اللجنة المركزية للتنظيم وبناء المدن بمحافظة قطاع غزة «نظام بشأن إنشاء محطات بيع المحروقات بمحافظة قطاع غزة لسنة 2000»³⁰. ويحدد هذا النظام كافة الشروط التنظيمية والفنية التي ينبغي توافرها في أية محطة وقود يتم إنشاؤها في محافظات قطاع غزة، كما يحدد كافة الجهات الأخرى (مثل المواصلات والدفاع المدني والصحة والبيئة والأشغال ونقابة المهندسين) التي ينبغي الحصول على موافقات منها. ورغم أن النظام المطبق فعلياً في الوقت الحالي هو نظام اللجنة المركزية للتنظيم وبناء المدن، إلا أنه صدرت أنظمة أخرى تضبط عملية الترخيص، غير أنه لم يتم الالتزام بها سواء نتيجةً للانقسام، أو نتيجةً لعدم التزام الجهات التنفيذية ذات العلاقة وغياب المساءلة لها.

من حيث تأثير الانقسام، فمن المعلوم أن الحكومة في غزة لا تقر ولا تعترف بالقوانين والأنظمة الصادرة عن رئيس السلطة الفلسطينية أو الحكومة في رام الله منذ بدء الانقسام الفلسطيني، والتشريعات والأنظمة الخاصة بالهيئة العامة للبترول لم تكن استثناءً في هذا المجال، حيث أصدر مجلس الوزراء في رام الله قراراً برقم (17) لعام 2008 «بشأن نظام التراخيص الصادرة عن الهيئة العامة للبترول»، إلا أنه لم يتم الالتزام به في غزة. ومقابل ذلك - وبعد حوالي أربعة أشهر من إصدار النظام المذكور في رام الله - أصدر مجلس الوزراء في غزة نظاماً مقابلاً تحت اسم (نظام منح تصاريح بالتعامل المباشر مع الهيئة العامة للبترول للشركات الوقود السائل ومحطات الغاز المسال) بتاريخ 2008/10/21.

ووفقاً للنظام الصادر عن رام الله بموجب المادة «2» منه، فإن صلاحيات منح وتجديد التراخيص اللازمة لإنشاء محطات الوقود والغاز ووكالات توزيع الغاز هي من اختصاص الهيئة العامة للبترول، مع الأخذ بعين الاعتبار شروط الترخيص والموافقة للجهات الأخرى ذات العلاقة. وبدلاً من أن تكون رخصة مزاوله المهنة والتشغيل للمحطات من صلاحية البلدية واللجنة المركزية للتنظيم - كما هو مطبق في قطاع غزة حالياً - فإن النظام المذكور في المادة (10: لجنة التشغيل) يقرر تشكيل لجنة التشغيل برئاسة مدير دائرة التراخيص في الهيئة العامة للبترول، وعضوية كل من: وزارة الحكم المحلي، ووزارة النقل والمواصلات، ووزارة العمل، والمديرية العامة للدفاع المدني، ووزارة الصحة، وسلطة جودة البيئة. أي أن الهيئة العامة للبترول تعتبر الجهة الرئيسية الأولى في كل ما يتعلق بترخيص ومراقبة محطات الوقود والغاز.

أما حسب النظام الصادر عن غزة، فقد منح الهيئة العامة للبترول صلاحية منح الموافقة المبدئية والنهائية لترخيص محطات الوقود والغاز، حيث جاء في نص المادة (3) من النظام (يعمل بهذا النظام بشأن تراخيص الإنشاءات الخاصة بمحطات تعبئة الوقود السائل «سولار، بنزين، كاز أبيض» أو الغاز المخصص للأغراض المنزلية ولتحريك بعض المركبات وليس فيما عدا ذلك. ولا يجوز منح أية تراخيص من أي جهة إلا بعد الموافقة المبدئية من وزارة المالية - الهيئة العامة للبترول). كما ورد في المادة 17: (عند اكتمال العمل يقوم مالك مشروع بإحضار كل الموافقات النهائية التي حصل عليها من الوزارات المختصة وتعبئة النماذج الخاصة بالهيئة العامة للبترول واستكمال جميع شروطها من أجل الحصول على الموافقة النهائية).

ورغم الصلاحيات التي يمنحها النظام الصادر عن حكومة غزة للهيئة العامة للبترول - خاصة فيما يتعلق بالتراخيص وتجديدها - إلا أن الواقع المطبق لازال يعتبر الجهة المخولة بمنح وتجديد التراخيص لهذه المحطات هي لجنة التنظيم المحلية (البلدية) التي تقع محطة الوقود ضمن نفوذها، وذلك بعد موافقة اللجنة المركزية للتنظيم وبناء المدن التابعة لوزارة الحكم المحلي، ويقتصر دور الهيئة العامة للبترول على إجراء التفتيش الدوري للالتزام المحطات بتجديد الرخصة، وحضورها بصفة عضو مراقب فقط في اجتماعات اللجنة المركزية فيما يتعلق بمشاريع

30 صدر النظام استناداً إلى الصلاحيات المخولة للجنة المركزية للتنظيم وبناء المدن بمحافظة قطاع غزة بموجب المادة الرابعة من قانون تنظيم المدن رقم (28) لسنة 1936، وذلك في جلستها رقم 2000/4 بتاريخ 2000/3/1.

محطات الوقود والغاز³¹، ولا تلتزم البلديات³² أو الجهات الأخرى بما ورد في النظام الصادر عن غزة بضرورة الحصول على موافقة مبدئية من الهيئة العامة للبترول في غزة، وفقاً لنص المادة (3) السابق ذكرها في النظام الصادر عن مجلس الوزراء بغزة، بل يتم تطبيق الإجراءات التي نص عليها النظام الصادر عن اللجنة المركزية للتنظيم وبناء المدن المذكور آنفاً.

من جانب آخر، فإن النظام الصادر عن الحكومة في رام الله، يعطي الهيئة العامة للبترول صلاحية تخطيط ودراسة قطاع المحروقات ومدى الاحتياج لمحطات جديدة من عدمه، وفقاً لنص المادة (5 دائرة التراخيص: فقرة 1) والتي نصت على (تتولى دائرة التراخيص لدى الهيئة ممارسة المسؤوليات والصلاحيات التالية: 1- إعداد الدراسات اللازمة لغايات ترخيص المحطات ووكالات توزيع اسطوانات الغاز في كافة أنحاء الوطن، وفقاً لمعدلات الاستهلاك للفرد في المنطقة، وعدد السكان، والمنشآت الصناعية، وعدد المركبات، استناداً إلى التقارير الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مع الأخذ بعين الاعتبار التوزيع الأمثل لهذه المحطات والوكالات من حيث الموقع).

وبالنظر إلى عدد محطات الوقود والغاز العاملة في قطاع غزة الموضحة في الجدول (2)، نلاحظ أن عددها 168 محطة، وهو عدد كبير نسبياً وفقاً لتأكيد مختلف الجهات العاملة في قطاع المحروقات (لهيئة العامة للبترول في غزة، جمعية أصحاب شركات البترول والغاز، بعض أصحاب المحطات)، وأن هذا العدد أكبر من الاحتياج الفعلي للسكان في القطاع. مما يشير إلى عدم وجود تخطيط أو ضوابط لترخيص محطات الوقود والغاز من جهة، ومن جهة أخرى عدم دراسة مدى احتياجات السكان في المناطق الجغرافية المختلفة في القطاع لمحطات وقود وغاز، إذ أن عدد المحطات كبير ولكن هناك سوء في توزيع هذه المحطات حسب ما يراه بعض أصحاب محطات الوقود.

جدول (2): عدد محطات الوقود والغاز في قطاع غزة حسب المحافظات كما في 2013/12/31

المحافظة	عدد محطات الوقود	عدد محطات الغاز
شمال غزة	20	5
غزة	35	9
الوسطى	16	8
خانيونس	29	3
رفح	19	4
محطات قيد الإنشاء	20	
الإجمالي	139	29

المصدر: الهيئة العامة للبترول - غزة

ونتيجةً للقناعة لدى مختلف الجهات بارتفاع عدد المحطات، طلبت الهيئة العامة للبترول بغزة من اللجنة المركزية للتنظيم وقف منح تراخيص لمحطات وقود، وقد توقفت اللجنة بالفعل لمدة أربعة شهور فقط، ثم أعادت فتح باب التراخيص، وطالبت الهيئة بإعداد دراسة شاملة حول أعداد محطات الوقود والغاز العاملة في القطاع، وانتشارها الجغرافي، والاعتبارات الواجب مراعاتها، حتى تعيد النظر في طلب الهيئة بوقف التراخيص، إلا أن الهيئة العامة للبترول بغزة لم تقم بإعداد مثل هذه الدراسة³³.

إن قرار اللجنة المركزية السابق برفض وقف ترخيص محطات الوقود يوضح أمرين: الأول أهمية نص المادة (5 دائرة التراخيص: فقرة 1) في النظام الصادر عن رام الله. والثاني يؤكد عدم التزام الجهات ذات العلاقة بترخيص المحطات (اللجنة المركزية للتنظيم والبلديات) بالنظام الصادر عن الحكومة بغزة في العام 2008، والذي يحظر على أي جهة منح أية رخصة قبل الحصول على الموافقة المبدئية من الهيئة العامة للبترول.

31 مقابلة مع م. محمود غبن مدير دائرة الشؤون الفنية والتراخيص، الهيئة العامة للبترول - غزة، 2013/12/23.

32 مقابلة مع م. مؤنس فارس مدير دائرة التنظيم والتخطيط الحضري، بلدية غزة، بتاريخ 2013/12/26.

33 المصدر السابق.

مما سبق يتضح مدى التضارب، وعدم الوضوح، وغياب الشفافية في طبيعة الأنظمة والتعليمات التي يتم تطبيقها في مجال ترخيص ومراقبة محطات الوقود في قطاع غزة. وتعدد اللوائح والأنظمة، وعدم معرفة أصحاب المصالح (شركات الوقود) الأنظمة السارية فعلاً، والتي بموجبها يتم إلزامهم ومساءلتهم من قبل الجهات المختصة، الأمر الذي قد يلحق أضراراً كبيرة بهذه الشركات، وبالتالي فإن هذا يستلزم وضوح الحكومة في غزة في مجال تحديد الأنظمة والتعليمات المنظمة لقطاع المحروقات، واعتمادها من الجهات التشريعية ذات الاختصاص، والعمل على إلزام مختلف الجهات التي لها علاقة بترخيص ومراقبة محطات الوقود، ومساءلتهم في حالة عدم الالتزام.

من جانب آخر، يتضح عدم عدالة وكفاية شروط الترخيص، إذ ينبغي أن يؤخذ بعين الاعتبار حاجة كل منطقة حسب معايير محددة، أهمها الكثافة السكانية، وعدد السيارات المرخصة في المنطقة، وعدد المنشآت الصناعية، ومدى التواصل بين هذه المنطقة والمناطق الأخرى المجاورة، ومدى توفر دراسة جدوى اقتصادية لمشروع المحطة بحيث تكون واقعية وحقيقية، وغيرها من المعايير التي ينبغي تحديدها في أية آلية لترخيص المحطات بدلاً من اتخاذ قرارات عشوائية غير مدروسة في إيقاف ترخيص مشاريع محطات، الأمر الذي قد يلحق الضرر بالمجتمع من ناحية، ويمنع توافر بيئة تنافسية، وحرية الدخول للسوق من ناحية أخرى، وهذين الأمرين يؤديان إلى إلحاق الضرر بالاقتصاد عموماً.

5. مدى وجود إجراءات خاصة بتضارب المصالح في الهيئة العامة للبتترول

«يقصد بتضارب المصالح أي وضع تتعارض فيه المصلحة الشخصية للمسؤول الموظف أو مصالح أقربائه، أو أي أشخاص آخرين تربطه بهم علاقات شخصية أو اقتصادية مباشرة أو غير مباشرة مع مصلحة الموقع الوظيفي الذي يشغله سواء أكان في القطاع العام أو القطاع الخاص، بحيث يمكن أن يؤثر هذا التعارض على القرار الذي يتخذه أو يشارك في اتخاذه حتى دون ملاحظة هذا التأثير مما يؤدي إلى خلق انطباق لدى الآخرين بعدم نزاهة هذا الشخص واستقامته»³⁴.

بناءً على التعريف السابق لتضارب المصالح، وحيث أن الهيئة العامة للبتترول تعتبر أحد الإدارات العامة في وزارة المالية، فإنها تعتبر من ضمن القطاع العام، وتخضع لمختلف القوانين والأنظمة واللوائح التي تخضع لها وزارات السلطة الفلسطينية، لاسيما أحكام قانون الخدمة المدنية واللائحة التنفيذية المضرة له.

وقد نصت المادة (67 بند 2 و3) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 على: (يحظر على الموظف ما يلي: الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الضوابط والأحكام للأعمال التي يجوز للموظف أداؤها في غير أوقات الدوام الرسمية بما لا يضر أو يتعارض أو يتناقض مع الوظيفة أو مقتضياتها. 3- استغلال وظيفته أو صلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته).

كما بين الفصل الرابع في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005، واجبات الموظف وسلوكه الوظيفي، حيث نصت المادة (83) على (لا يجوز للموظف أن يعمل أو ينشغل بعمل خارج نطاق وظيفته بصفة دائمة أو مؤقتة إلا بموافقة رئيس الدائرة الحكومية المختص ويشعر الديوان به، ويسري ذلك على الموظف خلال فترة إجازته سواء بمرتب أو بدون مرتب. ولا يعتبر شراء الأسهم أو المساهمة في الشركات عمل خارج نطاق الوظيفة ما دام الموظف ليس فعالاً بأية صورة كانت في إدارة الشركة أو الشراكة). كما نظمت المادتين (84 و85) من الفصل الرابع آلية تقديم الإذن بعمل خارجي، والشروط الواجب توافرها لمنح هذا الإذن.

بناءً على ما سبق يتضح أن الإطار التشريعي والتنظيمي في القطاع العام الفلسطيني وضع الأسس والقواعد للحد من ظاهرة تضارب المصالح بما يتوافق مع التوجهات الدولية الداعية إلى النزاهة، ولكن هذا لا يعني أنها مطبقة ومثالية³⁵.

وبالتالي من حيث الأصل القانوني والنظري يمكن القول أن هناك نصوص قانونية هدفت إلى منع تضارب المصالح في الهيئة العامة للبتترول شأنها شأن مختلف المؤسسات العامة. وبالرغم من ذلك يلاحظ أن هناك ثغرة خطيرة في نص المادة (83) في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المذكورة أعلاه، والتي «لا تعتبر شراء الأسهم أو المساهمة في الشركات عمل خارج نطاق الوظيفة ما دام الموظف ليس فعالاً بأية صورة كانت

34 نصر عبد الكريم، ومحمد خضر قرش، تضارب المصالح في بعض المؤسسات الفلسطينية: مفاهيم وممارسات، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، سلسلة تقارير (21)، شباط 2009.
35 المصدر السابق.

في إدارة الشركة أو الشراكة»، وبالتالي يستنتج من هذا النص أن مدير عام الهيئة العامة للبترول أو أحد مسؤوليها أو موظفيها بإمكانه المساهمة في شركة بترول دون أن يكون ذلك مخالفاً لقانون الخدمة المدنية، طالما أنه لا يتدخل في إدارة هذه الشركة. إذ يعتبر هذا السلوك من الناحية العملية وجه من أوجه تضارب المصالح، لثلاثة أسباب:

السبب الأول: أن مجرد المساهمة في شركة البترول حتى دون التدخل في إدارتها قد يدفع المسؤول أو الموظف إلى محاباة هذه الشركة، والتغاضي عن بعض مخالفاتها، أو تسهيل عملها بما يؤدي إلى ارتفاع أرباح هذه الشركة، والذي سيعود بالنفع والربح على هذا الموظف أو المسؤول.

السبب الثاني: فهو أن الموظف أو المسؤول بالهيئة قد لا يتدخل ظاهرياً في إدارة الشركة، بينما يكون له تدخل من الباطن وخفي في إدارة وتوجيه هذه الشركة، دون التمكن من إثبات هذا السلوك.

السبب الثالث: قد يقوم الموظف أو المسؤول بتسريب معلومات أو بيانات خاصة بقطاع المحروقات، للشركة التي يساهم فيها، وبالتالي تحقق أرباح كبيرة، لاسيما وأن التوصية بأسعار المحروقات أو الرسوم الجمركية يتم من قبل المسؤولين بالهيئة، وبالتالي يكون لديهم علم مسبق باتجاهات الأسعار.

بناءً على ما سبق، يتضح أن النصوص القانونية في القوانين العامة غير كافية لمنع تضارب المصالح في الهيئة العامة للبترول، ولا يوجد لدى الهيئة بغزة أية نصوص أو تعليمات معلنة تمنع ذلك. ولتحقيق هذا الهدف ينبغي أن يكون هناك لائحة خاصة تنظم عمل الهيئة، وتنص صراحةً على وجوب وإلزام كل موظف يعمل في الهيئة الكشف عن أية مساهمات أو شراكات أو علاقات له مع أي شركة أو محطة بترول أو غاز سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. وفي حالة ما إذا كان أحد المسؤولين أو الموظفين لهم مثل هذه المساهمات أو الشراكات أو العلاقات، ينبغي عليه إما تصفيتها، أو عدم تعيينه في الهيئة خاصة في المناصب العليا فيها.

بيئة الشفافية في عمل الهيئة العامة للبترول

1. آليات الإعلان عن أسعار الوقود

تتحدد أسعار الوقود المختلفة للجمهور، بموجب إعلان يصدر عن الهيئة العامة للبترول. وفيما يتعلق بأسعار الوقود المصري يتم تحديدها من قبل الهيئة بغزة، بينما تتحدد أسعار الوقود الإسرائيلي من قبل الهيئة برام الله، نتيجة لظروف الانقسام.

أ. أسعار المحروقات الإسرائيلية

تتحدد أسعار المحروقات الإسرائيلية المعلنة للجمهور بتحكم كامل من قبل الهيئة العامة في رام الله، ولا تستطيع الهيئة بغزة التحكم أو التدخل في هذه الأسعار مطلقاً. ويتم الإعلان عن جدول أسعار المحروقات الإسرائيلية المختلفة (سولار، بنزين 95، بنزين 98، الكاز، والغاز) في آخر يوم في الشهر، وتسري طيلة الشهر التالي دون أية تعديلات، حيث يتم إعلام شركات ومحطات البترول رسمياً مساءً آخر يوم عمل في الشهر من قبل الهيئة العامة بغزة، وفقاً لما تتلقاه من الهيئة في رام الله. مع الأخذ بعين الاعتبار هنا أن سعر لتر البنزين للمستهلك الفلسطيني ينبغي ألا يقل عن سعر اللتر للمستهلك الإسرائيلي بأكثر من 15% من السعر النهائي للمستهلك في إسرائيل، وذلك بموجب اتفاق باريس الاقتصادي.

ب. أسعار المحروقات المصرية

أما فيما يتعلق بالمحروقات المصرية، فإن تحديد أسعارها والرسوم الجمركية الخاصة بها يتم بشكل أساسي بتسيب من قبل وزير المالية في غزة، إلى لجنة الشؤون الاقتصادية والبنية التحتية الوزارية الدائمة³⁶، إلا أنه اعتباراً من بداية العام 2013 اعتبرت من صلاحيات وزير المالية، وبموجب القرار الصادر عن وزير المالية بتحديد الأسعار والرسوم الجمركية تلتزم الهيئة العامة للبترول بتنفيذه وتعميمه على أصحاب محطات الوقود، وكذلك للجمهور.

وقد مرت عملية تسعير المحروقات المصرية في حالة مد وجزر خلال الفترة السابقة، بحسب الظروف السياسية والأمنية التي شهدتها قطاع غزة، وبحسب طبيعة الظروف التي تحكم عمل الأنفاق أيضاً. ففي السنوات الأولى للحصار المشدد على قطاع غزة من قبل الاحتلال الذي منع دخول المحروقات، ارتفع ثمن لتر السولار إلى حوالي 12 شيكل في السوق السوداء. ومع بدء عمل الأنفاق، ودخول الوقود المصري بدأت الأسعار بالانخفاض تدريجياً حيث انخفض لتر السولار إلى 6 شيكل في البداية، ومع غزارة العرض من الوقود المصري، وضخه بكميات كبيرة تراجع سعره إلى 1.5 شيكل فقط. وخلال هذه الفترة كان المعلن من قبل الهيئة العامة للبترول بغزة أن سقف السعر بالنسبة للجمهور هو أسعار المحروقات الإسرائيلية.

إلا أنه قبل الحرب الأولى على غزة عام 2008 بأيام قليلة أصدر (م. زياد الظاظا) وزير الاقتصاد ونائب رئيس الوزراء في تلك الفترة، قراراً بتحديد سقف سعري للجمهور كما يلي: (1.8 شيكل للتر السولار، و2.1 شيكل للتر البنزين العادي، و3.5 للتر البنزين من نوع سوبر)، وتمت الاستعانة بدوريات الأمن في مراقبة التزام المحطات بهذه الأسعار. وقد نجم عن هذا القرار إلحاق خسائر كبيرة بأصحاب المحطات، حيث أنهم كانوا يشترون الوقود من الأنفاق بمتوسط 4-4.5 شيكل للتر، مما دفعهم لإغلاق محطاتهم احتجاجاً على هذا القرار وفقاً لإفادة بعض أصحاب شركات البترول. بعد أسبوعين من القرار، ونتيجة لاحتجاج أصحاب المحطات، والتأكد فعلاً أن أثمان الوقود من الأنفاق مرتفعة، تم تعديل سقف الأسعار لتصبح: (2.2 شيكل للتر السولار، و2.5 شيكل للتر البنزين العادي ثم تم رفعه بعد أيام قليلة إلى 2.8 شيكل، و3.9 للتر البنزين من نوع سوبر). وفي شهر 2/2010 قامت الهيئة العامة للبترول بغزة بفرض رسوم جمركية على المحروقات المصرية لأول مرة، بقيمة 30 أغورة، ثم بدأت الرسوم في الارتفاع والتذبذب خلال الفترات اللاحقة كما يتضح من جدول (3). يذكر هنا أن الهيئة أيضاً كانت تقوم بتحصيل رسوم على اسطوانات الغاز بقيمة 21 شيكل على كل اسطوانة (سعة 12 كجم).

36 يرأس اللجنة وزير الاقتصاد، وتضم في عضويتها كل من وزير التخطيط، وزير الأشغال العامة والإسكان، وزير المالية، وزير النقل والمواصلات، وزير الزراعة، وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وزير الحكم المحلي.

جدول 37 (3): تطور الرسوم الجمركية على الوقود المصري خلال الفترة 2010 - 2013

الفترة	قيمة الرسوم الجمركية على البنزين والسولار بالشيكل
2010/2	0.30
2010/8	0.60
2011/5	1
2011/10	1.40
2012/8	1.10
2012/11	1.40
2013/1	1.30
2013/2	1.40
2013/3	1.20
2013/11/1 حتى 2013/11/23 ×	1.70
من 2013/11/24 وحتى الآن ×	1.70 على البنزين، و1.10 على السولار، و0.90 على سولار المخابز

المصدر: (×) الهيئة العامة للبترول، باقي الأرقام مصدرها بعض شركات البترول.

يلاحظ من الجدول (3) مدى التذبذب في قرارات تعديل الرسوم الجمركية وبفترات متقاربة زمنياً، بخلاف الحال في المحروقات الإسرائيلية، وهذا يشير إلى عدم وجود آلية واضحة ومعلنة، سواء لأصحاب المحطات أو للجمهور، بحيث تحدد توقيت مسبق ومعلوم لتغيرات الأسعار، أو للرسوم الجمركية المفروضة على أصحاب المحطات. حيث أنه في بعض الأحيان يتم تحديد الأسعار والرسوم الجمركية بشكل مفاجئ، بخلاف المعمول به بالنسبة للمحروقات الإسرائيلية.

وتبرر الهيئة هذا التذبذب إلى أن أسعار المحروقات المصرية تتحكم فيه الظروف الأمنية والسياسية على الجانب المصري، ولا تخضع لآلية اتفاقيات أو تفاهات مع الهيئة بغزة، وبالتالي فإن تحديد أسعارها، والرسوم الجمركية عليها يخضع لتغيرات الواقع، وبحسب توصية العاملين والمراقبين من قبل الأمن الجمركي في منطقة الأنفاق، مما يدفع الهيئة لأجراء تعديلات على الرسوم التي تتقاضاها على المحروقات المصرية، من أجل الحفاظ على استقرار الأسعار للجمهور.

وقد تسبب هذا التذبذب وعدم استقرار الحكومة على آلية أو توقيت معين في نشوب خلافات دائمة بين الهيئة وجمعية أصحاب محطات الوقود، نتيجة للفروقات بين السقف السعري الذي تحدده الهيئة بغزة على المحروقات المصرية للجمهور، والأسعار التي تشتري بها الشركات والمحطات من الأنفاق، إذ أن ذلك كان يلحق بها خسائر كبيرة بسبب انخفاض السقف السعري عن الأسعار الحقيقية التي تدفع للموردين المصريين عبر الأنفاق.

جدير بالذكر هنا أن الإيصال الذي كانت تصدره الهيئة بغزة في بداية فرض الرسوم الجمركية كان يكتب عليه عبارة (دعم للعمال)، أي أن الرسم الجمركي لم يكن مفروضاً بصيغة صريحة بهذا المسمى إلا لاحقاً.

2. الموقع الإلكتروني الخاص بالهيئة العامة للبترول

لا يوجد للهيئة العامة للبترول منذ تأسيسها موقع إلكتروني خاص بها، ولم تبادر الهيئة سواء في غزة أو في رام الله بنشر موقع إلكتروني خاص بها، تعمل من خلاله على نشر آليات عملها واللوائح المنظمة للعمل في المحروقات، أو في مجال الترخيص، أو حتى للإعلان عن أسعار الأنواع المختلفة للمحروقات للجمهور. بل إن الهيئة العامة للبترول - سواء في غزة أو في رام الله - لم تستخدم النافذة الخاصة بها على موقع وزارة المالية

37 التطور في قيمة الرسوم الواردة في الجدول لا يشمل التطور الدقيق والمتسلسل في الرسوم عبر الزمن ولكن يمثل أبرز التغيرات التي حدثت في قيمة هذه الرسوم، بحسب ما استطاع الباحث تجميعه من المصادر المذكورة.

باعتبارها أحد الإدارات العامة للوزارة. إذ أن معايير الشفافية والوضوح تستلزم من الهيئة نشر جميع القوانين والاتفاقيات واللوائح والقرارات والتعديلات التي تنظم عملها أو تصدرها سواء للجمهور أو لأصحاب شركات ومحطات البترول والغاز.

إن عدم وجود موقع إلكتروني خاص بالهيئة يعكس عدم اهتمام القائمين على الهيئة بقضية الشفافية والوضوح، ولعل الوضع في قطاع غزة يستلزم هذا الأمر بدرجة أكبر، نظراً للأزمات المتكررة في كمية المحروقات التي تدخل إلى القطاع لاسيما أزمة الغاز في الوقت الحالي، مما يضطر الهيئة العامة بغزة لتطبيق سياسة إدارة للأزمة، وهذا يستلزم النشر والإعلان للجمهور حول الآليات والإجراءات التي تطبقها الهيئة، من أجل المساهمة في مساعدتها بتطبيق هذه الإجراءات بشكل أكثر نجاعة وتفهماً وتعاوناً من قبل الجمهور، بدلاً من انتشار الشائعات والأخبار التي قد تلصق بالهيئة العامة نتيجة لعدم الشفافية والوضوح فيما تتخذه الهيئة من إجراءات في أوقات الأزمات.

3. الاتفاقيات المبرمة بين الهيئة العامة للبترول والشركات الإسرائيلية

سبق أن ذكرنا أنه ومنذ تأسيس الهيئة العامة للبترول أبرمت أربع اتفاقيات حتى الآن مع الشركات الإسرائيلية الموردة، حيث كان أول اتفاق مبرم مع شركة دور الإسرائيلية، والثاني مع شركة باز في عهد الحكومة العاشرة (في العام 2006)، والثالث أيضاً مع شركة باز، والرابع مع شركة مصفاة حيفا الإسرائيلية، وقد تم توقيع الاتفاقيتين الأخيرتين مع باز وحيفا من قبل الهيئة العامة للبترول في رام الله. وبالنظر إلى ظروف توقيع الاتفاقيات الاحتكارية بين السلطة الفلسطينية والشركات الإسرائيلية، فإن العديد من التساؤلات تثار حول مدى توافر معايير الشفافية في ظروف وآليات التعاقد مع الشركات الإسرائيلية، ومدى توافق هذه الاتفاقيات مع القوانين ذات العلاقة، خاصة في مجال طرح العطاءات وشروط الترسية في توريد المحروقات.

إذ أن توقيع هذه الاتفاقيات جاء مخالفاً لقانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998، والذي يلزم الحكومة بأن تكون عمليات الشراء من خلال طرح عطاء بحسب ما ورد في المادة (12)، كما أنه لم يتم الالتزام بما ورد في المادة (14) من القانون التي تنظم تشكيل لجنة العطاءات المركزية، والتي ينبغي أن تضم رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية كمندوب في لجنة العطاءات المركزية بصفة مراقب (حسب الفقرة «ج» من المادة 14)، وذلك لضمان شفافية ونزاهة ترسية العطاءات، والالتزام بالقوانين والتعليمات المعمول بها. وبعبارة أخرى فإن كل ما يتعلق بالاتفاقيات الخاصة بالمحروقات الموقعة بين الشركات الإسرائيلية والهيئة العامة للبترول يحيطه الغموض والضبابية وعدم الشفافية المقررة حسب القانون.

4. مدى وجود إجراءات معلنة حول شروط ترخيص محطات الوقود والغاز:

سبق أن ذكرنا أن ترخيص محطات الوقود في قطاع غزة يخضع للنظام الصادر عن اللجنة المركزية للتنظيم وبناء المدن بمحافظات قطاع غزة، إلا أن هذا النظام لم يتم نشره في الوقائع الفلسطينية حسب الأصول المتعارف عليها، أما بالنسبة لترخيص محطات الغاز المنزلي فيخضع للنظام الصادر عن اللجنة المركزية للتنظيم وبناء المدن بمحافظات قطاع غزة باسم «نظام ترخيص إنشاءات محطات تعبئة الغاز المنزلي» الصادر بتاريخ 2002/7/10، والمنشور في الوقائع الفلسطينية في العدد 44 بتاريخ مارس 2003.

وكما سبقت الإشارة إليه، فإنه رغم أن الأنظمة المذكورة أعلاه هي المطبقة فعلياً في ترخيص محطات الوقود بغزة، إلا أنه صدرت أنظمة أخرى تنظم إجراءات الترخيص، غير أنه لم يتم الالتزام بها وهي النظام الصادر عن مجلس الوزراء في رام الله قراراً برقم (17) لعام 2008 «بشأن نظام التراخيص الصادرة عن الهيئة العامة للبترول»، والمنشور في الوقائع الفلسطينية في العدد 81 بتاريخ 2009/5/9، وكذلك النظام الصادر عن مجلس الوزراء في غزة تحت اسم (نظام منح تصاريح بالتعامل المباشر مع الهيئة العامة للبترول للشركات الوقود السائل ومحطات الغاز المسال) بتاريخ 2008/10/21، ولم يتم نشره في الوقائع الفلسطينية حسب الأصول.

مما سبق يتضح مدى تعدد الأنظمة التي تنظم إجراءات ترخيص محطات الوقود في قطاع غزة من جهة، ومن جهة أخرى عدم نشر بعضها في الجريدة الرسمية حسب الأصول القانونية المتعارف عليها، إذ أن اللوائح والأنظمة ذات التطبيق العام - مثل الأنظمة الصادرة عن اللجنة المركزية - يجب نشرها في الجريدة الرسمية ولا تعتبر أحكامها نافذة إلا بعد النشر، وفقاً للأعراف القانونية بهذا الشأن، بل أنه يعتبر مخالفاً لأحكام المادة (5) من القانون رقم (8) لسنة 2008 بشأن الجريدة الرسمية الفلسطينية «الوقائع الفلسطينية»، الصادر بتاريخ 2008/7/17، والتي تنص على: (ينشر في الوقائع الفلسطينية جميع القوانين والأنظمة، واللوائح، والقرارات، والأوامر، والمراسيم الرئاسية والبلاغات، والإعلانات الرسمية والعلامات التجارية وحقوق الملكية الفكرية، وكل ما في حكمها من القرارات ذات الطابع الإداري). كما أن أنظمة

ترخيص محطات الوقود والغاز غير منشورة أيضاً على موقع وزارة المالية (باعتبار أن الإدارة العامة للبترول تابعة لها).

5. مدى وجود تقارير منشورة حول أداء الهيئة العامة للبترول

لم تتم الهيئة العامة للبترول - سواء في غزة أو رام الله - بإعداد تقارير دورية منشورة حول أعمالها وانجازاتها، والضوابط واللوائح القانونية التي تعمل وفقاً لها، إذ تقتصر التقارير التي تقوم الهيئة في غزة بإعدادها على تقارير مالية ومحاسبية يتم توجيهها لدائرة الرقابة التابعة لوزارة المالية³⁸. كما أن ديوان الرقابة المالية والإدارية لم يتلق أية تقارير عن عمل الهيئة ونشاطها³⁹، نستنتج من ذلك أنه بشكل عام لا يوجد أية تقارير مالية أو فنية صدرت عن الهيئة العامة للبترول للجمهور أو الهيئات أو الجمعيات غير الحكومية ذات الاهتمام بمراقبة قطاع المحروقات، وهذا يكشف غياب التواصل بين الهيئة والجهات الأخرى.

38 حسب إفادة المسؤولين بالهيئة العامة للبترول في غزة.
39 حسب إفادة نائب رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية السيد يوسف الكيالي.

من الناحية النظرية والقانونية، فإن الهيئة العامة للبترول يجب أن تخضع لنوعين من الرقابة: النوع الأول الرقابة الداخلية، والنوع الثاني الرقابة الخارجية. وبموجب هذين النوعين من الرقابة يتم مساءلة الهيئة عن تصرفاتها وإجراءاتها من حيث مدى التزامها بالمبادئ والنصوص القانونية ذات العلاقة بنشاطها، وكذلك مدى تحقق معايير الشفافية والنزاهة في الممارسة العملية للهيئة، استناداً إلى أن توفر هذه المعايير يعني بالتبعية إمكانية تحقق المساءلة الجادة. وفيما يلي استعراض لواقع الرقابة الداخلية والخارجية على الهيئة العامة للبترول في غزة.

1. الرقابة الداخلية

مرت الهيئة العامة للبترول بمرحلتين في مجال الرقابة الداخلية، المرحلة الأولى مرحلة التأسيس حتى تاريخ ضمها لوزارة المالية. وفي هذه المرحلة كانت الهيئة تمارس نشاطها كهيئة مستقلة تابعة لمكتب رئيس السلطة الفلسطينية مباشرة، ولم تكن تخضع لأي من وزارات السلطة، ولم تخضع للقوانين والأنظمة واللوائح المطبقة في مؤسسات السلطة الأخرى. وبالتالي لم يكن للهيئة أية آليات أو نظم مكتوبة للرقابة والتدقيق الداخلي، ولم تحتكم لأي قانون أو نظام في إدارة شؤونها وتنظيم علاقتها مع مختلف الأطراف⁴⁰. ويلاحظ هنا أن الهيئة منذ تأسيسها كانت مخالفة للقوانين التي تحدد أنظمة وإجراءات التدقيق والرقابة الداخلية، ومن هذه القوانين، قرار رئاسي رقم (147) لسنة 1995،⁴¹ والذي يلزم جميع الوزارات والمؤسسات التي تحصل إيرادات عام (ومن ضمنها الهيئة العامة للبترول) أن تقوم بالحصول على سندات قبض من وزارة المالية، وإيداع جميع المبالغ المحصلة في حسابات الإيرادات العامة التي تحددها وزارة المالية، وأن يكون التوريد يومياً، وأنه لا يجوز استخدام الإيراد المحصل أو الدفع منه على الإطلاق في أي بند من بنود الإنفاق نهائياً. ويلاحظ هنا أنه رغم وجود تنظيم قانوني للتصرف في الإيرادات والنفقات - كما هو مبين في القرار الرئاسي - منذ تأسيس السلطة، إلا أن الهيئة العامة للبترول لم تلتزم بهذا القرار في حينه.

أما المرحلة الثانية فقد بدأت من تاريخ ضم الهيئة لوزارة المالية في العام 2003، ومنذ ذلك الحين فإن الهيئة تخضع لكافة الأنظمة والقوانين وأنظمة الرقابة الداخلية المطبقة على الإدارات العامة لوزارة المالية، وأبرز هذه القوانين والأنظمة «النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة» الصادر بقرار من مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005، وقانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية. وبالتالي فإن نظام الرقابة الداخلي الذي تخضع له الإدارة العامة للبترول بغزة حالياً، هو نفس نظام الرقابة الداخلي لوزارة المالية، والذي نص على تشكيله بموجب المادة (63) من قانون تنظيم الموازنة والتي نصت على (تضع الوزارة نظاماً للتدقيق المالي الداخلي لضمان الاستخدام الملائم والاقتصادي للموارد العامة، ولضمان التزام كل الوزارات والمؤسسات العامة ووحداتها بالإنفاق وفق التشريعات المالية المرعية، ويكون للوزارة سلطة التفتيش في أي وقت على السجلات المحاسبية للإيرادات والنفقات لكل الوزارات والمؤسسات العامة والصناديق الخاصة).

• النظام المحاسبي المطبق

بالرغم من أن تسييل شيكات ثمن الوقود والغاز للصرف منه على مكتب الهيئة بغاز مخالفاً للقانون، إلا أن جميع عمليات الصرف من المبالغ التي يتم تسييلها تطبق عليها إجراءات وتعليمات الصرف الحكومية المعتمدة من وزارة المالية، شأنها في ذلك شأن باقي الإدارات العامة في الوزارة، وتخضع لأعمال الرقابة الداخلية بالوزارة.

من جانب آخر، ونتيجة لوجود صنفين من المحروقات (المحروقات المصرية، والمحروقات الإسرائيلية)، فإن الهيئة العامة للبترول تطبق نظامين محاسبيين، النظام الأول هو نفس النظام المحاسبي المطبق في الهيئة العامة للبترول في رام الله والمعروف باسم (نظام بيسان)، حيث يتم تسجيل كافة المعاملات المالية المتعلقة بالمحروقات التي يتم توريدها من الجانب الإسرائيلي، نظراً لخضوعها الكامل لتعليمات وتنظيم الهيئة في رام الله كما سبق ذكره، وبالتالي فهو خاضع لإجراءات الرقابة الداخلية المطبقة في الهيئة برام الله، بالإضافة إلى الرقابة الداخلية لوزارة المالية بغزة.

40 ابراهيم ابو هنطش، مرجع سابق.

41 قرار صدر عن رئيس السلطة الفلسطينية بتاريخ 1995/7/13، ونشر في الوقائع الفلسطينية، في العدد السادس، أغسطس 1995.

أما فيما يتعلق بأنواع المحروقات المصرية، فيتم قيد معاملاتها المالية على نظام محاسبي آخر (برنامج الأصيل المحاسبي)، ويتم إعداد تقارير مالية أسبوعية وشهرية، ترفق مع مذكرة تسوية البنك أو البريد ويتم إرسالها إلى قسم الحسابات في وزارة المالية، إذ لا يوجد قسم للتدقيق الداخلي خاص بالهيئة في غزة⁴².

وفيما يتعلق بجباية ضريبة القيمة المضافة عن المحروقات المصرية سابقاً، ونظراً لأن دخول المحروقات المصرية يكون عبر الإنفاق ولا يتم بموجب فواتير شراء رسمية كما هو معمول به في الصفقات التجارية الاعتيادية، تقوم شركات البترول بإصدار فاتورة شراء من دفاترها الخاصة وتختتم من قبل دائرة ضريبة القيمة المضافة على أنها فاتورة شراء (وكأن الشركة اشترت من نفسها)، وقد تم تحديد نسبة 2.5% ربح من سعر اللتر من المحروقات المصرية كحد أدنى، لأغراض حساب الضريبة، ومن ثم تطبيق ضريبة القيمة المضافة بنسبة 14.5% من ربح اللتر الواحد (أي من الـ 2.5%)، وذلك بالتعاون والتفاهم مع الهيئة العامة للبترول، وهذا يطرح تساؤل حول مدى توافق هذا الإجراء لأصول العمل المحاسبي والقوانين الضريبية السارية.

مما سبق نلاحظ تعدد الأنظمة المحاسبية التي يتم التعامل بها، وعدم وجود قسم للتدقيق الداخلي في مكتب الهيئة العامة للبترول بغزة، على غرار الوضع في إدارات الجباية الأخرى كإدارات ضريبة الدخل والجمارك والقيمة المضافة، حيث يوجد أقسام خاصة بالتدقيق الداخلي لكل منها، بالرغم من أن الإدارة العامة للبترول تعتبر أيضاً إدارة جباية، بل كانت تعتبر من أهم إدارات الجباية لوزارة المالية بغزة في فترة عمل الإنفاق، وجباية رسوم جمركية على الوقود المصري. ومن المعلوم أن التدقيق الداخلي يعتبر عين أو بؤرة النظام الرقابي لضمان التأكد من مدى التزام الإدارة بالإنظيم والتعليمات والإجراءات والسياسات واللوائح التي تنظم عملها.

وتقتصر الرقابة الداخلية المطبقة حالياً على وجود مراقب مالي منتدب من الإدارة العامة للرقابة الداخلية في وزارة المالية، جدير بالذكر هنا أنه استلم عمله في الهيئة اعتباراً من 2013/12/1 فقط، ولم يكن هناك مراقب قبل هذا التاريخ. وبالتالي فإن هذا يعطي انطباعاً سلبياً حول مدى توافر بيئة عمل محاسبية ورقابية سليمة، تكون المساءلة فيها واضحة ومحددة وقابلة للتحقق. كما يوضح غياب المساءلة والمتابعة من قبل الجهات الأخرى المنوط بها هذا الدور، خاصة ديوان الرقابة المالية والإدارية كما سيتضح فيما بعد.

وتعكف الهيئة العامة للبترول في غزة حالياً على تطوير النظام المحاسبي، بحيث يؤدي إلى توحيد وضبط كافة الإجراءات المالية والمحاسبية، وجاري العمل على تجربته، ويتوقع البدء بتطبيقه في العام 2014، الأمر الذي من شأنه أن يحدد المسؤوليات، وإجراءات العمل بوضوح، ويخلق بيئة عمل شفافة ونزيهة قابلة لتحقيق المساءلة، وضبط الرقابة الداخلية فيها⁴³.

2. الرقابة الخارجية

أ. العلاقة مع ديوان الرقابة المالية والإدارية

وفقاً لنص المادة (23: اختصاصات الديوان) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، فإن المهام الرئيسية للديوان تهدف إلى ضمان سلامة العمل المالي والإداري في كافة أجهزة ومؤسسات السلطة الفلسطينية، والكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تقع من الموظفين أثناء ممارستهم لمهامهم وأعمالهم. بالإضافة إلى ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وتعزيز الثقة والمصداقية في السياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الفلسطينية (وذلك حسب ما ورد في المادة 3 من قانون الديوان). وبالتالي فإن ديوان الرقابة يعتبر الجهة الرئيسية التي يقع على عاتقها ضبط المخالفات المالية والإدارية، والتحقق فيها والعمل على تصحيحها.

بناءً على ما سبق، وبموجب نص المادة (31) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية فإن الهيئة العامة للبترول تخضع لرقابة الديوان، سواء تم النظر إليها كهيئة عامة مستقلة، أو كما هو الواقع الممارس الآن باعتبارها إدارة عامة تتبع وزارة المالية.

42 حسب إفادة مسؤول قسم الحسابات في الهيئة العامة للبترول بغزة.

43 حسب إفادة السيد أسامة بكرن القائم بأعمال المدير العام للهيئة العامة للبترول بغزة.

وبالنظر إلى دور ديوان الرقابة في متابعة ورقابة قطاع المحروقات والهيئة العامة للبترول، نجد أن الانقسام مرة أخرى كان عاملاً أساسياً في غياب هذا الدور تماماً، إذ أن الديوان بقي عمله معطلاً في بداية سنوات الانقسام وأعيد تفعيله من قبل الحكومة في غزة اعتباراً من شهر مايو 2009، ورغم مرور حوالي خمس سنوات على تفعيل دور الديوان، إلا أنه لم يتم بممارسة دوره الرقابي على الهيئة مطلقاً خلال هذه الفترة، رغم قيامه بالتدقيق والرقابة على أعمال وزارة المالية بغزة، إلا أنه لم يتم بإجراء تدقيق للإدارة العامة للبترول، وقد أشار السيد نائب رئيس الديوان بأنه سيتم إدراج الهيئة العامة للبترول ضمن خطة الديوان للعام 2014⁴⁴.

من جانب آخر، لم يسبق أن استلم ديوان الرقابة المالية والإدارية أية شكاوى في مجال قطاع المحروقات، ولم يتلق أية تقارير أو تحقيقات صحفية بهذا الشأن كي يمارس دوره الرقابي للتحقيق فيها، بموجب أحكام قانون الديوان، كما لم يتلق طلباً من الجهات الأخرى المسؤولة (المجلس التشريعي، ومجلس الوزراء) للقيام بتدقيق ومراقبة أعمال الهيئة، أو التحقيق في الشكاوى والمخالفات التي وقعت في مجال قطاع المحروقات خلال الفترة السابقة (منذ بدء تفعيله وحتى الآن)، وذلك حسب إفادة السيد يوسف الكيالي نائب رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بغزة.

كما لم يستلم ديوان الرقابة أية وثائق أو اتفاقيات أو مناقصات عقدت بين الهيئة العامة للبترول والشركات الإسرائيلية الموردة للمحروقات لقطاع غزة بموجب المادة (37) من قانون الديوان، وهذا يعتبر مخالفة مالية صريحة بموجب نص المادة (40) فقرة (5) والتي تنص على (يعد مخالفة مالية عدم موافاة الديوان بصورة من العقود أو الاتفاقيات أو المناقصات التي توجبها أحكام هذا القانون). ويعزى ذلك إلى الانقسام الفلسطيني، إذ أن الاتفاقيات الحالية المعمول بها مع شركتي باز ومصفاة حيفا الإسرائيليتين تم توقيعهما من قبل الهيئة العامة للبترول في رام الله، إلا أنه جدير بالذكر أن الحكومة الفلسطينية العاشرة المشكلة عام 2006، أيضاً لم تزود ديوان الرقابة المالية والإدارية في حينه بصورة عن الاتفاق مع شركة باز الإسرائيلية⁴⁵، عندما تم التعاقد معها لتوريد المحروقات بدلاً من شركة دور الإسرائيلية.

من جانب آخر، لم يستلم ديوان الرقابة المالية والإدارية نسخة عن الاتفاق الذي تم في العام 2010 بين الهيئة العامة للبترول، وجمعية أصحاب شركات البترول والغاز، والذي يتعلق بتوزيع خزانات الوقود التي كانت تابعة لشركة دور الإسرائيلية كما ذكر سابقاً. كما لم يستلم أية أنظمة أو لوائح أو قرارات أو تعليمات صدرت عن الهيئة العامة للبترول، في مخالفة صريحة لنص المادة (36) فقرة (ج) من قانون الديوان.

وحول رأي ديوان الرقابة المالية والإدارية من حيث تنظيم قطاع المحروقات وضبط العمل به، وما إذا كان مفضلاً من الناحية الرقابية أن تتمتع الهيئة العامة للبترول بالشخصية المعنوية المستقلة، أم تبقى إدارة عامة تابعة لوزارة المالية، فقد كان رأي الديوان مع الخيار الثاني، أي إبقائها تابعة لوزارة المالية⁴⁶.

إذن من خلال ما سبق يتضح جلياً غياب المساءلة بشكل تام، من قبل أهم مؤسسة رقابية ألا وهي ديوان الرقابة المالية والإدارية، على أهم قطاع حساس وحيوي شهد العديد من قضايا الفساد، وعدم الضبط خلال الفترة السابقة، ألا وهو قطاع المحروقات الذي يمس مختلف جوانب الحياة في قطاع غزة. وهذا يعكس الواقع السلبي الذي فرضه الانقسام، من ترهل المؤسسات الحكومية وعدم قيامها بدورها المناط بها قانوناً، الأمر الذي قد يؤدي إلى نشوء بيئة عمل حكومية مليئة بالثغرات وعدم المساءلة، ويفتح الباب واسعاً أمام الفساد وعدم الانضباط، وعدم القدرة على تحديد المسؤولية والمحاسبة.

كما أن الهيئة العامة للبترول، أو وزارة المالية التي تتبع لها هذه الهيئة، لم تلتزم بما نص عليه قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية بتزويده بأية قوانين أو لوائح أو أنظمة أو تعليمات أو قرارات أصدرتها في مجال المحروقات، رغم صدور العديد من القرارات والأنظمة واللوائح بهذا الشأن، مما يعطي انطباعاً واضحاً على غياب دور ديوان الرقابة المالية والإدارية من ذهن المسؤولين في المؤسسات الحكومية، لاسيما الهيئة العامة للبترول، رغم أنه يعتبر أهم جهة رقابية مخولة قانوناً بهذا الدور، وهذا يعني غياب المساءلة تماماً في هذا المجال.

44 وفقاً لإفادة السيد يوسف الكيالي، نائب رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بغزة، الأحد 2013/12/1.

45 حسب إفادة نائب رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، أنه لا يوجد لديهم أية وثائق بخصوص قطاع المحروقات وربما كانت موجودة وأُتلفت أثناء فصص مقرات الحكومة الفلسطينية بغزة في الحربين اللتين وقمنا على قطاع غزة في العامين 2008، و2012.

46 وفقاً لإفادة السيد يوسف الكيالي، نائب رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بغزة، الأحد 2013/12/1.

ب. العلاقة مع المجلس التشريعي الفلسطيني

علاقة المجلس التشريعي بقطاع المحروقات والهيئة العامة للبترو، تتركز على الجانب التشريعي والرقابي. وقد سبق أن ذكرنا أن المجلس التشريعي كان قد صادق بالقراءة الثانية على مشروع قانون الهيئة العامة للبترو، وبموجب إفادة الدكتور عاطف عدوان، عضو المجلس التشريعي ورئيس اللجنة الاقتصادية بالمجلس، بتاريخ 2013/12/3 فإن المجلس التشريعي بغزة يعتبر القانون مصدراً من الناحية القانونية ويجب نشره في الجريدة الرسمية. ورغم وضوح الأمر من الناحية القانونية إلا أن المجلس التشريعي نفسه لم يمارس سلطته القانونية في إصدار ونشر القانون كما سبق أن ذكرنا، ولم يتم بمخاطبة الحكومة أو السلطة التنفيذية بوجوب العمل بالقانون، وقد أفاد د. عاطف عدوان (عضو المجلس التشريعي ورئيس اللجنة الاقتصادية بالمجلس) أنه طلب من الدائرة القانونية إعادة النظر في القانون، وبحث الجوانب المختلفة المتعلقة به، لاسيما وأن المجلس التشريعي لازال يخاطب الهيئة العامة للبترو بهذا المسمى استناداً إلى قرار تأسيسها الصادر عن مجلس الوزراء، إذ أنه لم يتم إعلام المجلس التشريعي بأنه تم تغيير الاسم إلى الإدارة العامة للبترو⁴⁷.

من جانب آخر، وفيما يتعلق بالاتفاقيات التي وقعتها الهيئة العامة للبترو مع الشركات الإسرائيلية، فقد أشار الدكتور عاطف عدوان إلى أنه: «لم يتم عرض أية اتفاقيات عقدتها الهيئة العامة للبترو على المجلس التشريعي، وربما هذا ناجم عن امتناع الحكومة في رام الله عن التعامل مع المجلس التشريعي في غزة، وبالتالي فإن كل ما تم توقيعه من اتفاقيات مع الشركات الإسرائيلية جاء مخالفاً للأصول القانونية، ويلحق ضرراً كبيراً بأبناء شعبنا بسبب غياب الرقابة على تلك الاتفاقيات». جدير بالذكر هنا أن الحكومة الفلسطينية العاشرة (قبل الانقسام)، أيضاً لم تقم بعرض الاتفاقية التي عقدتها الهيئة العامة للبترو مع شركة باز على المجلس التشريعي.

أما في جانب الدور الرقابي والمتابعة، وفي سؤال وجه للدكتور عدوان حول ما إذا كان المجلس التشريعي تلقى شكاوى على الهيئة العامة للبترو، أو في أي أمر يتعلق بقطاع المحروقات، فقد أشار الدكتور عدوان إلى أن المجلس التشريعي تلقى بالفعل العديد من الشكاوى (حوالي 20 شكاوى) تتعلق بقطاع المحروقات وأغلبها كانت مقدمة من أصحاب محطات الوقود والغاز.

وفي استفسار حول آلية تلقي الشكاوى والتعامل معها من قبل المجلس التشريعي، وما إذا كان يقوم بالتواصل مع ديوان الرقابة المالية والإدارية والطلب منه التأكد والتحقيق في هذه الشكاوى وتزويد المجلس بتقارير حول ذلك وفقاً للمادة (8) من قانون الديوان، كانت إجابة د. عدوان أنه يتم التواصل مباشرةً وشفوياً مع الهيئة العامة للبترو لحل هذه الإشكاليات، والاستفسار عن بعض ممارسات الهيئة، وكذلك تسعير أنواع المحروقات المختلفة، ولم يكن هناك حاجة إلى تقارير إدارية أو فنية من قبل الهيئة، خاصة وأن هناك تعاون وتضام كبير بين المجلس والهيئة.

وحول أسباب عدم اهتمام المجلس التشريعي بمساءلة ديوان الرقابة المالية والإدارية⁴⁸ فيما يتعلق بأسباب ومبررات عدم اهتمامه في متابعة وتدقيق أعمال الهيئة العامة للبترو في غزة، أفاد د. عدوان: «أن ذلك يعزى إلى ضعف إمكانيات ديوان الرقابة المالية والفنية، سواء من حيث الإمكانيات اللوجستية أو الكوادر البشرية، ولذلك يتم التواصل مباشرة مع المسؤولين في الهيئة العامة للبترو، خاصة وأنه تم إنجاز وتسوية مختلف الشكاوى التي تلقاها المجلس التشريعي».

أما عن آلية تلقي الشكاوى، فعادةً ما يتوجه صاحب الشكاوى إلى أحد أعضاء المجلس التشريعي ذوي العلاقة بالمجال الاقتصادي، ويقوم عضو المجلس التشريعي بالتواصل مع الهيئة العامة للبترو، لأجل حل هذه الشكاوى. يستنتج من ذلك أن تعامل المجلس التشريعي مع الشكاوى لا يتم وفق الآلية التي نظمها القانون حسب نص المادة (101) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، كما لا يتم إحالة الشكاوى إلى ديوان الشكاوى في المجلس وفقاً لنص المادة (102) من النظام الداخلي للمجلس، من أجل العمل على توثيقها، وفحصها، وإعداد تقرير رسمي بها والتوصية بإحالتها لمجلس الوزراء أو اللجان المختصة أو رفض الشكاوى.

كما لا يتم الرد رسمياً وبشكل مكتوب على مقدم الشكاوى بنتيجة المتابعة والفحص التي أجراها المجلس التشريعي بشأن شكواه مع جهات الاختصاص، وذلك حسب نص المادة (104) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، بل إن معظم الشكاوى في مجال قطاع المحروقات والهيئة العامة للبترو تم تسويتها والتعامل معها شفوياً حسب إفادة الدكتور عاطف عدوان (رئيس اللجنة الاقتصادية بالمجلس).

وفيما يتعلق بطبيعة الشكاوى التي تلقاها المجلس التشريعي فقد تركزت على عمل الهيئة العامة للبترو، لاسيما في مجال آلية توزيع المحروقات، وتسعيرها

47 المصدر السابق.

48 إذ أنه حسب نص المادة (7) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية فإنه (يكون الديوان مسؤولاً أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وأمام المجلس التشريعي، ويتولى المهام والصلاحيات المناطة به وفقاً لأحكام القانون).

في أوقات الأزمات، ولم تكن تتعلق باختصاص الهيئة أو هيكلها أو وضعها القانوني. جدير بالذكر هنا أن أبرز الشكاوى كانت من قبل فئة العاملين في مجال توزيع وبيع المحروقات، التي ظهرت في فترة عمل الأنفاق، نتيجة لقرار الهيئة بعدم السماح لهم بدخول منطقة الأنفاق، أو تزويدهم بالمحروقات الإسرائيلية لاحقاً بعد توقف الأنفاق، حيث قام المجلس وبالتنسيق مع نائب رئيس مجلس الوزراء بحل الإشكالية مع الهيئة والسماح لهؤلاء بالعمل كما سبق ذكره. يلاحظ هنا أن توصية المجلس التشريعي وقرار مجلس الوزراء بالسماح للهيئة العامة للبتترول بالتعامل مع هذه الفئة من الموزعين، جاء مخالفاً للأنظمة المعمول بها، فيمن يحق له المتاجرة بالمحروقات وتخزينها، خاصة نظام اللجنة المركزية للتنظيم وبناء المدن النافذ في قطاع غزة، وكذلك النظام الصادر عن مجلس الوزراء في غزة في العام 2008، وهذه الأنظمة تشترط ترخيص محطات الوقود حسب أحد ثلاثة تصنيفات (أ، ب، ج)، وأن التعامل المباشر بين الهيئة وأصحاب المحطات يكون بعد استكمال كافة شروط الترخيص.

ورداً على ذلك فقد أفاد د. عدوان أن التوصية بالسماح لهؤلاء الموزعين بالعمل في مجال التجارة في المحروقات كانت نتيجةً لظروف صعبة وأزمة شديدة في كميات البترول تعيشها البلد، وبالتالي فهؤلاء كان لهم دور في تخفيف وطأة أزمة النقص الحاد من المحروقات في السنوات الأولى بعد الانقسام، وكذلك المساهمة في تخفيض أسعار المحروقات للجمهور بعد أن وصلت إلى أرقام قياسية خارجة عن قدرة المواطن.

أما قرار نائب رئيس مجلس الوزراء بالسماح لهؤلاء الموزعين بشراء كميات من البترول الإسرائيلي، فقد جاء نتيجةً للضغوط والاحتجاجات التي مارسها الموزعين من جهة، ومن جهة أخرى كما يبدو أنه ما المانع من حل هذه الإشكالية في ظل إلزامهم بالدفع النقدي المسبق، وبالتالي انعدام مخاطر عدم السداد من هؤلاء تماماً. إن وجهة النظر هذه لم تأخذ بعين الاعتبار الجوانب الأخرى التي قد تترتب على هذا القرار، لاسيما وأن جمعية أصحاب البترول والغاز، اعترضت على هذا القرار، لأنه يلحق الضرر بأصحاب المحطات الأصلية المرخصة، والتي تتحمل نفقات تشغيلية كبيرة بخلاف هؤلاء الموزعين الذين ليس لديهم محطات أو مخازن رسمية مرخصة هذا من جانب. ومن جانب آخر أن هؤلاء الموزعين كانوا المصدر الرئيسي للسوق السوداء للمحروقات في أوقات الأزمات، وانتشار عشوائيات البترول (الكازيات) بشكل لافت للانتباه خلال الفترة السابقة، وانعدام وسائل الأمن في عملهم، واضطراب السوق وارتفاع الأسعار نتيجةً لممارساتهم، إذ من الصعب ضبطهم لعدم وجود محطات رسمية لهم، ويصعب متابعتهم.

وفي مجال تنظيم قطاع المحروقات، ورأي المجلس التشريعي في الشكل القانوني المناسب للهيئة العامة للبتترول كهيئة مستقلة، أم إبقائها كما هو الحال إدارة عامة تابعة لوزارة المالية، فقد أفاد الدكتور عاطف عدوان أن: «المجلس يفضل أن تكون الهيئة العامة للبتترول هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، والسبب في ذلك أن المجلس التشريعي اكتشف قصور في تقدير الأمور من الزاوية الفنية والسياسية من قبل الحكومة، خاصة وأن البلد تعاني من أزمة بترول عميقة، وأن الحكومة - خاصة السيد نائب رئيس الوزراء (م. زياد الظاظا) - تقول أنها استعدت لمواجهة هذه الأزمة، إلا أن هذا غير صحيح على أرض الواقع، رغم أنها قامت بالفعل بتخزين كميات من الوقود، إلا أن هذا التخزين كان بأسلوب ذاتي من الحكومة دون استغلال إمكانيات القطاع الخاص، والذي يمتلك قدرة تخزينية تقدر بحوالي 27 مليون لتر، خاصة وأن الحكومة لا تعطي حوافز للقطاع الخاص كي تشجعه على التخزين، في ظل قيام وزارة المالية من خلال الهيئة العامة للبتترول بتحديد هامش ربح محطات الوقود بهامش صغير جداً يقدر بعشرين أغورة فقط».

وحول ما إذا كان المجلس التشريعي يمارس دوره الرقابي في مساءلة الحكومة بشأن الممارسات العملية للهيئة العامة للبتترول، وآلية التسعير التي تتبعها وزارة المالية، استناداً إلى المادة (56) فقرة (3) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، والمادة (57) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، واللذان تعطيان الحق لأي عضو أو لجنة من المجلس التشريعي مساءلة أي وزير أو مسؤول في مؤسسات السلطة الفلسطينية، أفاد د. عدوان أنه يتم استدعاء المسؤولين بمن فيهم نائب رئيس الوزراء في هذا المجال وتوجه لهم استفسارات، إلا أنه ليس دوماً يتم إلزامهم بما يراه المجلس التشريعي.

بناءً على ما سبق، يتضح أن المجلس التشريعي أيضاً لم يقوم بواجباته الرقابية في المساءلة والمتابعة للهيئة العامة للبتترول، أو بحث شكلها القانوني الذي ينبغي الالتزام به، والقيام بدوره التشريعي والرقابي في هذا المجال، وربما يعزى ذلك إلى الانقسام السياسي، وتعطيل المجلس التشريعي، وغياب دوره الحقيقي في المساءلة والمتابعة للسلطة التنفيذية.

كما يستنتج أيضاً أن المجلس التشريعي بغزة لم يطبق ما ورد في (الفصل الثاني: العرائض والشكاوى «المواد 100 وحتى 104») من النظام الداخلي للمجلس فيما يتعلق بالتحقيق في الشكاوى الخاصة بقطاع المحروقات والهيئة العامة للبتترول والرد عليها خطياً. كما أن المجلس لم يمارس دوره الرقابي في المساءلة لديوان الرقابة المالية والإدارية حول تقصيره في متابعة وتدقيق أعمال الهيئة العامة للبتترول، ولم يستفد من الصلاحيات المخولة له قانوناً في الاستفادة من ديوان الرقابة في البحث والتحقيق في الشكاوى التي يتلقاها وفق الأصول المتعارف عليها. كما تبين أن المجلس ليس لديه علم أو معرفة بالاتفاقيات التي عقدتها الهيئة العامة للبتترول مع الشركات الإسرائيلية.

بناءً على ما سبق يتضح أن الهيئة العامة للبتترول بغزة لم تخضع لمساءلة حقيقية من قبل الجهات المناط بها هذا الدور وأهمها ديوان الرقابة المالية والإدارية، والمجلس التشريعي، إذ أن هناك غياب تام لمساءلة ديوان الرقابة، وضعف وترهل كبير في دور المساءلة الموجهة من المجلس التشريعي، وهذا يخلق بيئة غير مواتمة لطبيعة العمل الحكومي السليم، كما يخلق بيئة خصبة لاحتمالات الفساد والتجاوز للقوانين والأنظمة الرسمية، مما يلحق الضرر بمختلف أصحاب المصالح في قطاع المحروقات، بل يلحق الضرر بالمجتمع بكامله، لاسيما وأن قطاع المحروقات يرتبط بالحياة الأساسية للناس، سواء من حيث التزام الحكومة ببذل الجهود بتوفير الكميات اللازمة، وأخذ الإجراءات المناسبة لتخفيف وطأة الأزمات الناجمة عن الحصار، أو من حيث تسعير أنواع المحروقات المختلفة وشفافية آلية التسعير وتوقيتها ومدى إلزام الجهات ذات العلاقة بها.

آليات التعامل مع الشكاوى المقدمة من المواطنين أو أصحاب المحطات

لقد نظم القانون الفلسطيني مسألة شكاوى الجمهور أو المؤسسات بالقرار الصادر عن مجلس الوزراء رقم (60) لسنة 2005 بشأن (تنظيم عمل دائرة الشكاوى في رئاسة مجلس الوزراء ووحدات الشكاوى في الوزارات)⁴⁹، حيث نصت المادة (6) منه على: (تشكل في كل وزارة وحدة مختصة باستقبال الشكاوى المتعلقة بأداء الوزارة وأية مؤسسة تابعة لها، وتكون تابعة مباشرة للوزير، يتولى إدارتها مدير من ذوي الخبرة والاختصاص حاصل كحد أدنى على الشهادة الجامعية الأولى ويفضل من يحمل شهادة الحقوق، ويساعده عدد كاف من الموظفين). كما حددت المادة (8) من النظام آلية تقديم الشكاوى حيث نصت على (يتم تلقي الشكاوى على النحو الآتي: 1- الحضور الشخصي للمشتكى أو من ينوب عنه، الهاتف، الفاكس، صندوق البريد، البريد الإلكتروني، صندوق الشكاوى. 2- يرفق بالشكاوى الوثائق والمستندات المؤيدة لها في حال وجودها. 3- عند تقديم الشكاوى للدائرة أو الوحدة يبلغ المشتكى أو من ينوب عنه بقبول الشكاوى أو رفضها خلال أسبوع من تاريخ تقديمها كحد أقصى. 4- في حال قبول الشكاوى يعطى المشتكى بطاقة مراجعة تتضمن البيانات التالية: أ- اسم المشتكى وعنوانه، ب- موضوع الشكاوى ورقمها، ج- اليوم والتاريخ الذي سيتم فيه المراجعة).

وبالتالي من حيث الأساس القانوني والنظري فإن أية شكاوى خاصة بعمل الهيئة العامة للبتترول الأصل أن توجه إلى وحدة الشكاوى في وزارة المالية، على اعتبار أن الهيئة العامة للبتترول تعتبر أحد الإدارات العامة في وزارة المالية. وبالنظر إلى الواقع الممارس، نجد أن متابعة شكاوى الجمهور مدرجة ضمن اختصاص وحدة العلاقات العامة والإعلام بوزارة المالية سواء في غزة أو في رام الله⁵⁰، ولا يوجد وحدة مستقلة للشكاوى تتبع الوزير مباشرة بحسب نصوص النظام المذكور أعلاه. وبالرغم من ذلك ووفقاً للمنتشر على موقع وزارة المالية بغزة فإن هناك نافذة (الشكاوى والاقتراحات) ومن ضمنها نافذة فرعية (أنت تسأل ووزير المالية يجيب)، حيث بالإمكان إرسال الشكاوى أو أية مقترحات إلكترونيًا من خلال موقع الوزارة. ولكن يبقى التساؤل المطروح هنا حول مدى فعالية واهتمام وزارة المالية فعلاً بما يتم إرساله من شكاوى أو اقتراحات، والرد عليها.

ورغم ذلك فإن الهيئة العامة للبتترول بغزة تستقبل وتستمع لأية شكاوى خاصة بالمحروقات، سواء كانت هذه الشكاوى من أصحاب المحطات أو من الجمهور، حيث يتم معالجة الشكاوى الخاصة بأصحاب المحطات عادةً من خلال التفاهم والتفاوض بين الهيئة وجمعية أصحاب محطات الوقود. أما فيما يتعلق بشكاوى الجمهور، خاصة في أوقات الأزمات التي يعاني منها الجمهور نقص في المحروقات خاصة الغاز المنزلي، فيتم فحصها والتعامل معها، سواء بحلها مباشرة من قبل الهيئة، أو إحالة الشكاوى إلى مباحث التموين فيما إذا تعلق الشكاوى باستغلال بعض أصحاب المحطات أو الموزعين للجمهور من خلال رفع أسعار المحروقات خلافاً للأسعار الرسمية لأنواع الوقود المختلفة المعلنة للجمهور، أو تقاضي رسوم خدمات تعبئة وتوصيل أسطوانات الغاز المنزلي، حيث تتولى المباحث متابعة الموزع أو صاحب المحطة المشتكى عليه، والتحقق من مخالفته للأسعار والتعليمات الصادرة عن الهيئة بهذا الخصوص⁵¹.

49 صدر بتاريخ 2005/5/3، والمنشور في العدد 61 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ مارس 2006

50 وفقاً لاختصاصات الوحدة المذكورة على موقع وزارة المالية بغزة على الرابط التالي:

http://www.mof.gov.ps/new/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=11&limitstart=2

بينما تظهر متابعة الشكاوى ضمن اختصاص وحدة العلاقات العامة والإعلام في الهيكل التنظيمي لوزارة المالية في رام الله والتي تتبع وكيل الوزارة وليس الوزير، وفقاً لما هو منشور على موقع الوزارة على الرابط التالي:

http://www.portal.pmf.gov.ps/index.php?page=about_4

51 وفقاً لإفادة المسؤولين بالهيئة العامة للبتترول بغزة.

من خلال الاستعراض السابق لمحاوّر التقرير التي ركزت على واقع عمل الهيئة العامة للبترول بغزة، ومدى توافر أسس ومبادئ ومعايير الشفافية والنزاهة والمساءلة في أداء الهيئة نستنتج ما يلي:

1. عدم وجود إطار قانوني ينظم الهيئة العامة للبترول ويحدد اختصاصها وإجراءات عملها، ويعكس خصوصيتها، الأمر الذي أدى إلى ضعف المساءلة لها من الأجهزة الرقابية المختصة. بالإضافة إلى عدم وضوح الحكومة في رغبتها في استقلالية الهيئة وإدارتها بأسلوب الإدارة العامة اللامركزية، أم إدارتها بأسلوب الإدارة المركزية وإلغاء الشخصية الاعتبارية لها، ويتضح ذلك جلياً في التضارب في استعمال المسمى الرسمي تارةً الهيئة العامة وتارةً أخرى الإدارة العامة، وهناك فرق أساسي بين كلاهما من حيث إدارة المنظمات الحكومية.
2. اثر الانقسام الفلسطيني بشكل واضح على مختلف جوانب قطاع المحروقات وعمل الهيئة العامة للبترول بغزة، الأمر الذي انعكس على الممارسات الإدارية والمالية والفنية والقانونية للهيئة بغزة، وتضاربها في بعض الأحيان مع الممارسات المعتمدة في الهيئة برام الله، وقد تبين أن الانقسام كان السبب الرئيسي في تجاوز بعض القوانين والأسس المتعارف عليها في عمل الهيئة بغزة لاسيما في المجال المالي، والصرف من إيرادات الهيئة خلافاً للقوانين ذات العلاقة، كما انعكس الانقسام سلباً على الحقوق الوظيفية للعاملين بالهيئة وتضرر بعضهم، في مؤشر على عدم وجود نزاهة ومساءلة حقيقية في السلوك الإداري للهيئة.
3. أسفر الانقسام عن آثار سلبية على قطاع المحروقات باعتباره أحد أهم القطاعات الاقتصادية والتموينية الحساسة في المجتمع، حيث أدى هذا الانقسام إلى عدم استقرار المحروقات في السوق، وعدم كفاية الكميات التي يتم ضخها من الجانب الإسرائيلي، وكذلك الاضطراب وعدم الاستمرارية في ضخ الكميات التي يحتاجها قطاع غزة من الوقود. من جانب آخر أدى الانقسام إلى ازدواجية التعامل من قبل الهيئة في رام الله فيما يتعلق بإلزام الشركات بالدفع النقدي المسبق للكميات التي يتم طلبها، مما أدى إلى تضرر أصحاب المصالح (شركات البترول) وكذلك معاناة الجمهور من نقص الكميات.
4. تعدد الأنظمة واللوائح المنظمة لإجراءات ترخيص محطات الوقود بغزة، وتضاربها، وعدم نشر بعضها وفقاً للأصول القانونية المتعارف عليها، الأمر الذي يعكس ضعف الشفافية في إجراءات وآليات عمل الهيئة من جانب. ومن جانب آخر عدم التزام الجهات المسؤولة عن ترخيص محطات الوقود (اللجنة المركزية للتنظيم بوزارة الحكم المحلي والبلديات والمؤسسات الأخرى) بالأنظمة الصادرة عن مجلس الوزراء بغزة، في مؤشر واضح لغياب المتابعة والإلزام والمساءلة لتلك الجهات على عدم التزامها بما يصدر من أنظمة وقوانين. الأمر الذي أدى إلى إضعاف الهيئة بغزة وعدم قدرتها على ممارسة الصلاحيات التي منحت لها لاسيما في مجال ترخيص ومتابعة محطات الوقود.
5. الممارسات الاحتكارية التي منحت للهيئة كانت سبباً رئيسياً لنشوء بيئة غير شفافة وغير نزيهة، الأمر الذي أدى إلى حدوث حالات فساد في السنوات الأولى لتأسيس الهيئة، والتكسب غير المشروع، وفقاً لما هو مثبت في العديد من التقارير التي نشرت بهذا الشأن. كما أن هذه الممارسات كانت محل انتقاد هام من قبل أصحاب المصالح خاصة أصحاب شركات ومحطات البترول.
6. غياب الشفافية والمساءلة في الاتفاقيات التي وقعتها الهيئة العامة للبترول مع الشركات الإسرائيلية منذ تأسيسها وحتى الآن، وعدم الالتزام بالقوانين والأنظمة التي تنظمها، خاصة ما يتعلق بشرط العطاءات المركزية من جانب. ومن جانب آخر مدى تحقيق هذه الاتفاقيات لمصلحة المجتمع، وحماية القطاع الخاص (أصحاب شركات البترول)، وتعزيز قدرته على النهوض بقطاع المحروقات باعتباره من القطاعات الهامة سواء من الناحية الاقتصادية أو المالية أو الاجتماعية أو الأمنية.
7. اتسمت سياسات تنظيم وتوزيع المحروقات خاصة المصرية بحالة من عدم الوضوح والتذبذب خلال الفترة السابقة، مع الإشارة إلى تحسن وعدالة هذه السياسات في الفترة الأخيرة. أما فيما يتعلق بالمحروقات الإسرائيلية فكل ما يتعلق بها يخضع للتحكم الكامل من قبل الهيئة برام الله، والتي اهتمت من قبل جمعية أصحاب محطات الوقود بالتقصير في بذل الجهود اللازمة لإنشاء البنية التحتية على كرم ابو سالم، والعمل على وضع آلية رقابة محكمة على الجانب الاسرائيلي من أجل عدم حدوث عجز في الكميات التي تستلمها المحطات والتي ألحقت بهم خسائر كبيرة خلال الفترة السابقة وحتى الآن.

8. قضية العجز في الكميات التي تستلمها محطات البترول من معبر كرم أبو سالم يثير احتمالية الفساد والسرقة، بدرجة أساسية في الجانب الإسرائيلي للمعبر، نتيجةً لغياب الرقابة والمتابعة اليومية لعمليات ضخ كميات البترول، ومدى توافقتها مع الكميات الرسمية المثبتة في الفواتير المرسله من الشركة الإسرائيلية الموردة. كما أنه يثير الضبابية وعدم الوضوح في أسباب تفسير حدوث هذا العجز. بالإضافة إلى غياب النزاهة في تحميل العجز لشركات البترول رغماً عنها ودون موافقتها، بما يخالف أسس العمل التجاري التي تعمل الهيئة وفقاً لها، إذ كيف يتم تحميل شركات البترول لكميات لم يستلموها حقيقةً. كما أن هذا الإجراء يعكس ازدواجية التعامل من قبل الهيئة بمرام الله مرة أخرى، إذ أنه لا يحدث عجوزات في الكميات التي تستلمها شركات البترول في الضفة الغربية، حيث أن هذه الشركات تدفع ثمن الكميات التي تستلمها فعلاً، وهذا يشير مرة أخرى إلى عدم النزاهة في التعامل.
9. عدم الشفافية في آلية تحديد أسعار المحروقات المصرية والرسوم الجمركية الخاصة بها، وعدم تحديد توقيت أو معايير خاصة بها بخلاف الحال فيما يتعلق بالمحروقات الإسرائيلية. وقد كانت هذه القضية أبرز المشكلات بين جمعية أصحاب محطات الوقود والهيئة بغزة، نتيجةً لتعرض أصحاب المحطات لخسائر بسبب فجائية قرارات التسعير، وتذبذبها الكبير في أوقات زمنية متقاربة.
10. عدم وجود موقع الكتروني للهيئة العامة للبترول، وعدم إصدار أية تقارير دورية منشورة عن أعمالها وإجراءاتها وسياساتها في العمل سواء في غزة أو رام الله، وهذا مخالف لمعايير الشفافية والمساءلة.
11. غياب تام للمساءلة من قبل الأجهزة الرقابية الرسمية خاصةً ديوان الرقابة المالية والإدارية بغزة، وضعف متابعة المجلس التشريعي لعمل الهيئة، وهذا يشير إلى عدم اهتمام السلطة التنفيذية ممثلةً بوزارة المالية والهيئة العامة للبترول بالمساءلة الرسمية من جانب، وعدم اهتمام الأجهزة الرقابية نفسها في متابعة أداء الهيئة العامة للبترول من جانب آخر، رغم أن هيئة البترول كانت تعتبر أهم مصدر إيرادات للحكومة بغزة في فترة من الفترات.
12. ضعف نظم الرقابة الداخلية بالهيئة في غزة، إذ لا يوجد بها قسم خاص للتدقيق على أعمالها، كغيرها من الإدارات العامة في وزارة المالية مثل ضريبة الدخل والجمارك. وكذلك غياب وضعف الأنظمة واللوائح المنظمة لخصوصية عمل الهيئة، ومنها عدم وجود سياسات واضحة وصريحة لمنع تضارب المصالح بالهيئة، بما يضمن تحقيق الشفافية والنزاهة في التعامل بين جميع أصحاب المصالح (شركات البترول).
13. عدم الالتزام بالأنظمة والقرارات المحددة لآلية تلقي الشكاوى من الجمهور أو أصحاب المحطات، وهذا مؤشر آخر على ضعف بيئة المساءلة في عمل الهيئة، ورغم ذلك فقد لوحظ في الفترة الأخيرة متابعة جادة لشكاوى الجمهور، لاسيما فيما يتعلق بآلية توزيع الغاز المنزلي في ظل الأزمة الخانقة فيه، والتعاون مع مباحث التموين في هذا المجال، في إشارة إلى جدية الهيئة في التعامل مع هذه الشكاوى.
14. اختلاف الآراء ووجهات النظر بين الجهات ذات العلاقة من حيث كيفية إدارة قطاع المحروقات، فالمجلس التشريعي يرغب في وجود هيئة مستقلة تتمتع بشخصية اعتبارية لإدارة هذا القطاع، بينما يرى ديوان الرقابة المالية والإدارية إدارة هذا القطاع وفق أسلوب الإدارة المركزية ويؤيد استمرار وضع هيئة البترول كإدارة عامة تتبع وزارة المالية، بينما ترى جمعية أصحاب محطات الوقود أن إدارة قطاع المحروقات ينبغي أن تكون من خلال شركة مساهمة عامة للحكومة فيها حق الإشراف والرقابة، وترك الحرية والمنافسة بين الشركات في هذا المجال.
15. لوحظ أن علاقة الهيئة العامة للبترول بالجهات الأخرى لا تتسم بالوضوح والشفافية، لاسيما مع جمعية أصحاب شركات البترول والغاز، التي كثيراً ما تدخل في خلافات مع الهيئة، كما أن علاقة الهيئة باللجنة المركزية للتنظيم علاقة شكلية رغم أهمية وجود الهيئة في أية قرارات تتخذ في مجال تخطيط وإنشاء مشروعات البترول.
16. لوحظ غياب اللوائح التنظيمية لعمل وإجراءات الهيئة، وبالتالي عدم تحديد العقوبات والمسؤوليات على من يخالف هذه اللوائح، إذ لوحظ أن الهيئة تقوم بالزام المخالفين لتعليماتها بالتوقيع على تعهد يتضمن غرامات مالية في حالة تكرار المخالفة، دون أن يكون هناك لوائح تنظم هذه الإجراءات والعقوبات، وضمن اتساقها وتوافقها مع القوانين الأخرى.

بناءً على النتائج السابقة، وفي إطار الهدف الأساسي لهذا التقرير كونه يسعى إلى النقد الإيجابي وتصويب الواقع ومساعدة متخذي القرار من أجل خلق بيئة سليمة للشفافية والنزاهة في العمل الحكومي العام، وضمان وجود مساءلة حقيقية في إدارة قطاع اقتصادي هام مثل قطاع المحروقات الذي يعتبر المصدر الأساسي لكافة مصادر الطاقة في قطاع غزة، نضع التوصيات التالية بين يدي متخذي القرار والمهتمين ذوي العلاقة بهذا القطاع الهام.

1. إنهاء الانقسام الفلسطيني باعتباره السبب الرئيسي في العديد من التجاوزات الإدارية والمالية القانونية، والعمل على توحيد الهيئة العامة للبتروول وإبعادها عن التجاذبات السياسية باعتبارها هيئة مهنية تخدم المجتمع بكافة فئاته، لاسيما في ضوء حساسية المحروقات وحاجة المجتمع الشديدة لها. وبما يضمن تحقيق بيئة شفافة ونزيهة في عمل الهيئة، وتحت طائلة المساءلة الموضوعية والقانونية لأدائها ومدى التزامها بتحقيق مصلحة المجتمع.
2. على الحكومة اتخاذ قرار جذري وواضح بشأن تحديد آلية إدارة قطاع المحروقات إما بأسلوب الإدارة المركزية من خلال أحد الوزارات كما هو الآن، أو من خلال الإدارة اللامركزية من خلال هيئة عامة مستقلة للبتروول، وذلك بالتشاور والمناقشة مع مختلف الجهات ذات العلاقة وأهمها أصحاب محطات الوقود والغاز، والمجلس التشريعي، ومؤسسات المجتمع المدني، وديوان الرقابة المالية والإدارية، ووزارة الاقتصاد.
3. من الممكن وبسهولة الاستفادة من الجهود السابقة في مجال تحسين إدارة قطاع المحروقات وعمل الهيئة، والاستفادة من قانون الهيئة العامة للبتروول، لاسيما وأنه مقر بالقراءة الثانية من المجلس التشريعي، على أن يعاد النظر في القانون من جديد لاسيما المادة (7)، الخاصة بتشكيل مجلس إدارة الهيئة، والعمل على وجود ممثلين عن القطاع الخاص (شركات البتروول أو جمعية أصحاب محطات الوقود)، مع الأخذ بعين الاعتبار أن يكون ممثل عن محطات البنزين والسولار، وممثل عن محطات الغاز بهذا الشأن. وكذلك إدراج نصوص قانونية تنظم صلاحيات الهيئة في مجال الترخيص، وتجديد الرخص، ودورها الريادي في تخطيط قطاع المحروقات، وحاجة البلد لمشروعات الوقود والغاز، وغيرها من الجوانب الهامة في قطاع المحروقات.
4. العمل على حصر كافة القوانين والتشريعات ذات العلاقة بقطاع المحروقات، وإعادة النظر فيها، بالاستعانة بخبراء اقتصاديين وقانونيين، وممثلين عن أصحاب محطات الوقود، والوزارات والمؤسسات ذات العلاقة، بما يؤدي إلى وضع إطار تشريعي وتنظيمي متكامل وشامل لعمل قطاع المحروقات وإدارته وسبل الرقابة عليه.
5. وضع الأنظمة والإجراءات واللوائح التي تضمن وجود أنظمة رقابية داخلية وخارجية في عمل الهيئة العامة للبتروول، وإلزام مختلف الجهات بتنفيذها. وكذلك الالتزام بنشرها في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) حسب الأصول المتعارف عليها.
6. إعادة النظر في الهيكل التنظيمي للهيئة، والعمل على إيجاد قسم خاص بالتدقيق الداخلي، وكذلك إيجاد قسم خاص بالدراسات والبحوث على أن يعمل فيه خبراء، لضمان تخطيط وإدارة قطاع المحروقات على أسس علمية ومهنية.
7. إعادة النظر في الآلية التي تتبعها الهيئة العامة للبتروول الآن بشأن تحديد هامش الربح للمحطات، وإعداد آلية واضحة وشفافة ونزيهة ومعلنة، تأخذ بعين الاعتبار مخاطر السوق، وارتفاع تكلفة مشاريع محطات الوقود، والتكاليف التشغيلية، وغيرها من العوامل التي تضمن عدالة الهامش لأصحاب المصالح، على أن يكون ذلك كله بعد وضع مصلحة الجمهور والمواطن على رأس هذه الاعتبارات، ومراعاة الظروف الاقتصادية في المجتمع، بما يحقق العدالة للجميع.
8. إعادة النظر في شروط وآلية ترخيص محطات الوقود والغاز المطبقة حالياً، والعمل على وضع آلية جديدة تأخذ بعين الاعتبار حاجة المناطق والمدن لمشروعات الوقود والغاز من حيث الكثافة السكانية، والمنشآت الصناعية، وعدد السيارات، وغيرها من المعايير، على أن يكون من بين الشروط وجود دراسة جدوى حقيقية وواقعية لمشروع محطة الوقود أو الغاز. وأن تخضع عملية ترخيص المحطات وتجديد الرخص لإشراف واختصاص الهيئة العامة للبتروول، وبالتنسيق مع مختلف الجهات الأخرى كبلديات والدفاع المدني وسلطة البيئة والحكم المحلي وغيرها، ويمكن الاستفادة في هذا المجال من نظام الترخيص الصادر عن الحكومة في رام الله في العام 2008.

9. إعلان ونشر كافة الأنظمة والسياسات والإجراءات والقرارات التي تتخذها الهيئة، وذلك من خلال موقع الكتروني خاص بها، وعبر مختلف الوسائل الأخرى في هذا الشأن، بما يضمن بيئة سليمة للشفافية. لاسيما في مجال تسعير المحروقات والرسوم الجمركية الخاصة بها، وآليات وتوقيت تعديلها ونشرها للجمهور وأصحاب المحطات.
10. وجوب التزام الهيئة فيما يتعلق بإيراداتها ونفقاتها بالقوانين ذات العلاقة خاصة قانون الموازنة، والنظام المالي لمؤسسات السلطة الفلسطينية، وعدم الصرف المباشر من إيرادات الهيئة.
11. على الهيئة وضع تعليمات وإجراءات عملية لمنع تضارب المصالح في عمل الهيئة العامة للبترول، وسد الثغرات التي تعاني منها النصوص القانونية التي وردت بهذا الشأن في قانون الخدمة المدنية، وإعلام العاملين بالهيئة بهذه التعليمات والإجراءات، والبدء بتطبيقها فوراً.
12. إعداد لوائح تحدد الآليات والسياسات والإجراءات التي تطبقها الهيئة خاصة في أوقات الأزمات، والنص صراحةً على عقوبات تفرض على من يخالف هذه اللوائح، على أن يكون ذلك متوافقاً مع أحكام قانون العقوبات، ويمكن في هذا الشأن الاستفادة من ديوان الفتوى والتشريع، ومن ثم العمل على اعتماد هذه اللوائح من الجهات ذات العلاقة خاصة مجلس الوزراء ونشرها في الجريدة الرسمية، وإعلام الجمهور بها.
13. العمل على نشر كافة الاتفاقيات التي أبرمت بين الهيئة والشركات الإسرائيلية والعمل على مراجعتها والتحقق من مدى الالتزام بالقوانين ذات العلاقة، وضمان النزاهة والشفافية فيها، والعمل على محاسبة المسؤولين عن أي تقصير ورد في هذا الجانب. كما ينبغي العمل على التشاور والمشاركة الدائمة لأصحاب المصالح (جمعية أصحاب محطات الوقود) في أية اتفاقيات تبرم في قطاع المحروقات، بما يضمن تحقيق الرضا والعدالة والتفاهم بين مختلف الجهات.
14. بذل الجهود من أجل إلزام إسرائيل بإنشاء البنية التحتية اللازمة لضخ المحروقات عبر معبر كرم ابو سالم، وضرورة وجود مراقبة فلسطينية يومية على المعبر بما يضمن حقوق أصحاب المصالح (شركات البترول) وعدم حدوث العجز في الكميات المستلمة، وهذا الدور يقع على عاتق الهيئة برام الله، وفقاً لمطالبة جمعية أصحاب محطات الوقود.
15. إلزام الشركات الإسرائيلية بالحوافز التي التزمت بها لأصحاب محطات الوقود، مثل صيانة الآلات والمعدات، والتطوير، وقطع الغيار.... الخ من الحوافز التي نصت عليها الاتفاقيات، أو تعويض أصحاب المحطات ببديل نقدي في حالة عدم التزامها، وهذا يقع على عاتق الهيئة العامة للبترول في رام الله، والدفاع عن مصالح القطاع الخاص الفلسطيني في وجه الشركات الإسرائيلية.
16. تفعيل دور ديوان الرقابة المالية والإدارية في مساءلة الهيئة العامة للبترول، واعتبارها أحد أهم الإدارات الواجب متابعتها نظراً لكونها مصدراً رئيسياً من مصادر الإيرادات للسلطة الفلسطينية. وكذلك تفعيل دور المجلس التشريعي في المساءلة والمتابعة سواء لديوان الرقابة أو لوزارة المالية أو للهيئة العامة للبترول، وممارسة صلاحياته التشريعية في إقرار وإصدار القوانين المنظمة لعمل الهيئة، وإلزام الحكومة بتنفيذها وتطبيقها.
17. تأسيس وحدة شكاوى خاصة بالهيئة، والعمل على منحها الصلاحيات اللازمة لضمان حقوق أصحاب المصالح، وحماية الجمهور من الاستغلال وعدم النزاهة في ممارسات بعض أصحاب شركات البترول.
18. تنفيذ دورات تدريبية للعاملين في قطاع المحروقات خاصة العاملين بالهيئة العامة للبترول، من أجل شرح وتعزيز مفاهيم الشفافية والنزاهة في عملهم، إذ كثيراً ما تبين عدم وضوح المقصود بهذه المفاهيم، وغياب التوعية اللازمة في هذا المجال، ويمكن هنا التعاون بين الهيئة والاتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) في تنفيذ مثل هذه الدورات.

المراجع

1. إبراهيم أبو هنطش، الهيئة العامة للبتروال بين التقييم والتقييم، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، سلسلة التقارير (23)، نيسان 2009.
2. معن ادعيس، المؤسسات العامة والسلطة التنفيذية الفلسطينية: الإشكاليات والحلول، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير قانونية (33)، رام الله، حزيران، 2003).
3. نصر عبد الكريم، ومحمد خضر قرش، تضارب المصالح في بعض المؤسسات الفلسطينية: مفاهيم وممارسات، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، سلسلة تقارير (21)، شباط 2009.
4. الوقائع الفلسطينية، أعداد مختلفة.

المقابلات

1. م. زهدي الغريز، رئيس اللجنة المركزية للتنظيم وبناء المدن لمحافظات قطاع غزة، بتاريخ 2013/11/27.
2. يوسف الكيالي، نائب رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بغزة، بتاريخ 2013/12/1.
3. د. عاطف عدوان عضو المجلس التشريعي ورئيس اللجنة الاقتصادية بالمجلس، 2013/12/3.
4. محمود الشوا، رئيس جمعية أصحاب شركات البترول والغاز بغزة، بتاريخ 2013/12/21.
5. م. محمود غبن مدير دائرة الشؤون الفنية والتراخيص، الهيئة العامة للبتروال - غزة، بتاريخ 2013/12/23.
6. م. مؤنس فارس مدير دائرة التنظيم والتخطيط الحضري، بلدية غزة، بتاريخ 2013/12/26.
7. أسامة بكرون، ق. أ مدير عام الهيئة العامة للبتروال بغزة (عدة مقابلات).

إعداد: د. سيف الدين يوسف عودة
إشراف: د. عزمي الشعبيبي / مفوض أمان لمكافحة الفساد



بتمويل من الإتحاد الأوروبي

طبع في إطار مشروع:
"مؤسسات المجتمع المدني والمواطن: القوى
المؤثرة على إستجابة مؤسسات الدولة
للمساءلة"، وما ورد فيه لا يعبر
بالضرورة عن وجهة نظر الإتحاد الأوروبي



الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان

رام الله ، شارع الإرسال، عمارة الريماوي ط 1
هاتف: 972 2 297 49 49
972 2 298 95 06
فاكس: 972 2 297 49 48

غزة: شارع الحلبي، متفرع من شارع شارل ديغول، عمارة الحشام ط 1
هاتف: 08 288 47 67
فاكس: 08 288 47 66
ص.ب: 69647، القدس: 95908

البريد الإلكتروني: info@aman-palestine.org
الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org