
مركز تطوير القطاع الخاص

سياسات الخصخصة في السلطة الوطنية الفلسطينية

إعداد

د. محمد نصر

جامعة بيرزيت - فلسطين



قائمة المحتويات

1	..... الملخص
2	..... مقدمة
2	..... خلفية نظرية
6	..... القطاع العام الفلسطيني
7	..... صندوق الاستثمار الفلسطيني
9	..... محاولات الخصخصة في ظل السلطة الوطنية
12	..... سياسة الخصخصة في السلطة الوطنية
16	..... الاستنتاجات
17	..... التوصيات
21	..... المراجع
23	..... ملحق رقم (1)
24	..... ملحق رقم (2)

الملخص

نما القطاع العام الفلسطيني بشكل كبير منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994، وقد صاحب هذا النمو زيادة في تدخل السلطة الوطنية في الأنشطة التجارية مما أثار انتقادات كثيرة واتهامات بالفساد والمحاباة من جهات مختلفة، من بينها المجلس التشريعي، والقطاع الخاص المحلي، والدول المانحة، والمنظمات الدولية، وغيرها. وقد استجابت السلطة الوطنية بإصدار وثيقة، تم إعدادها بالتعاون مع صندوق النقد الدولي في أيار 2000، احتوت على قائمة باستثمارات شركة الخدمات التجارية، التي تملكها السلطة الوطنية بالكامل، وتعهدت بأن تقوم بإعداد "استراتيجية خصخصة" يتم من خلالها التخلص تدريجياً من استثماراتها وممتلكاتها التجارية وخصخصة معظم المشاريع العامة. وقد أشار التقرير إلى إنشاء صندوق للاستثمار الفلسطيني توكل إليه مسؤولية إدارة جميع الأصول والأنشطة التجارية الخاصة بالسلطة الوطنية، وتعهد إليه كذلك تنفيذ استراتيجية الخصخصة بعد الانتهاء منها. وفعلاً تم إنشاء صندوق الاستثمار الفلسطيني وبدأ العمل به في أوائل عام 2003.

خلال الفترة التي سبقت إنشاء صندوق الاستثمار الفلسطيني، كانت عمليات الخصخصة التي قامت بها السلطة الوطنية محدودة، وكان معظمها على شكل امتيازات ممنوحة للقطاع الخاص، وخصوصاً في مجال البنية التحتية، مثل الاتصالات والكهرباء. وبعد إنشاء صندوق الاستثمار، وتحويل كافة استثمارات السلطة الوطنية إليه، قام الصندوق ببيع بعض تلك الاستثمارات إلى مستثمرين محليين أو أجانب، وقام بتحضير بعض الاستثمارات الأخرى وتجهيزها استعداداً لخصخصتها. ولكن تلك العمليات تمت بصورة تفتقر إلى الشفافية، وفي ظل غياب إطار قانوني وتنظيمي مناسب، وشابها كثير من اللغظ والشكوك.

ومع بداية الانسحاب الإسرائيلي من قطاع غزة، كثر الحديث عن الخصخصة، سواء على المستوى الرسمي أو غير الرسمي. وشمل ذلك نوايا وخطط لخصخصة العديد من المشاريع الاستراتيجية الكبيرة، دون وجود ضوابط ومعايير واضحة وسليمة تحكم تلك العمليات، مما يثير كثيراً من المخاوف والمخاطر من أن تتحول عمليات الخصخصة المزمعة إلى نهب وفساد وهدر للموارد. ولكي يتم تقادي ذلك، يجب بلورة سياسة خصخصة واضحة ومحددة تضمن المحافظة على المال العام من جهة، وتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار والإنتاج من جهة أخرى. وتشير تجارب الدول المختلفة أن نجاح سياسة الخصخصة يتوقف على مجموعة من الشروط والمقومات، من بينها:

1. خلق بيئة مناسبة يتمكن القطاع الخاص العمل من خلالها بفعالية وحرية.
2. وجود التزام سياسي قوي بفلسفة الخصخصة.
3. وضع الإطار القانوني المناسب لبرامج الخصخصة.
4. تحديد أهداف وأولويات استراتيجية الخصخصة.
5. التركيز على بناء مؤسسات متطورة.
6. اتخاذ الإجراءات المناسبة لتعزيز المنافسة.
7. مراعاة الظروف المحلية والقدرات المؤسسية للاقتصاد الفلسطيني.
8. ضمان الشفافية في عملية الخصخصة.

سياسات الخصخصة في السلطة الوطنية الفلسطينية

مقدمة

ترتبط الخصخصة بالنظام الاقتصادي للدولة، وبالذات دور القطاع العام والقطاع الخاص في ملكية وتوجيه الموارد الاقتصادية وتوزيعها. وقد حرصت السلطة الوطنية منذ قيامها على التأكيد على أهمية الشراكة والتعاون بين القطاعين العام والخاص، باعتبار أن القطاع الخاص هو المحرك الرئيسي لعملية التنمية بينما القطاع العام هو المحفز الأساسي لتنمية وتطوير القطاع الخاص. ومع ذلك فقد زاد تدخل السلطة الوطنية في السوق، وقامت بأنشطة تجارية مختلفة، مثل استيراد وتوزيع الاسمنت والبتروول ومشتقاته والمساهمة في ملكية شركات تجارية محلية وأجنبية، مما أثار انتقادات كثيرة من فئات مختلفة من المجتمع المحلي والدولي، وبالذات القطاع الخاص الفلسطيني والمجلس التشريعي والدول المانحة وغيرهم. وقد أكدت السلطة الوطنية عزمها على بلورة استراتيجية خصخصة يتم من خلالها خصخصة استثماراتها في المشاريع المختلفة، وعهدت إلى صندوق الاستثمار الفلسطيني مهمة تنفيذ تلك الاستراتيجية.

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على سياسة الخصخصة للسلطة الوطنية من خلال متابعة وتحليل الممارسات والتصرّيات والخطوات التي تقوم بها السلطة الوطنية، وخصوصاً منح الامتيازات لبعض مؤسسات القطاع الخاص، وإنشاء صندوق الاستثمار الفلسطيني، والتصرّيات المنكرة لمجلس الوزراء الفلسطيني المتعلقة بالخصخصة، وإنشاء الشركة الفلسطينية للتطوير الاقتصادي، وغيرها. وسوف نبدأ بخلفية سريعة تتضمن استعراضاً لبعض المفاهيم المتعلقة بالخصخصة، ومبرراتها، وتجارب الدول الأخرى في هذا المجال، بغية تقييم تلك التجارب واستخلاص الدروس التي يمكن الاستفادة منها في تطوير استراتيجية خصخصة لفلسطين. ثم نستعرض بعد ذلك تطور القطاع العام الفلسطيني منذ قيام السلطة الوطنية، في أعقاب اتفاق إعلان المبادئ بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية عام 1993، ونتعرف على صندوق الاستثمار الفلسطيني وأهدافه ومهامه. وأخيراً، نحاول استعراض محاولات الخصخصة التي قامت بها السلطة الوطنية خلال السنوات الماضية ومدى نجاحها أو فشلها، ودور صندوق الاستثمار الفلسطيني في ذلك. ونناقش أخيراً إمكانية تطوير سياسة خصخصة ملائمة للاقتصاد الفلسطيني.

خلفية نظرية

تتناول نظرية الخصخصة أساساً دور الحكومة في الاقتصاد بشكل عام، وملكية الدولة لعناصر الإنتاج بشكل خاص. ومن بين الأسئلة الجوهرية التي تثار في هذا المجال "ما هو المقصود بالخصخصة؟" و "ما هو الدور المناسب للدولة في الاقتصاد؟" و "لماذا يجب (أو لا يجب) أن تمتلك الحكومة عناصر الإنتاج أو تنتج السلع والخدمات؟" و "ما هي الحوافز والمبررات لنقل ملكية عناصر الإنتاج والإنتاج إلى القطاع الخاص؟" وسوف نستعرض بعض هذه المفاهيم بإيجاز في هذا الجزء من الدراسة.

هناك أكثر من تعريف للخصخصة¹. بالمعنى الضيق، يمكن تعريف الخصخصة ببساطة أنها تحويل ملكية المشاريع المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص. وبالمعنى الواسع (العريض) فإن مصطلح "الخصخصة" يستخدم ليشمل طيفاً كاملاً من الخيارات تتراوح ما بين اجتذاب رأس المال الخاص إلى المشاريع المملوكة للدولة، مروراً بدخول مشاريع خاصة (جنباً إلى جنب) إلى

¹ لم يتفق الكتاب والباحثون العرب على ترجمة واحدة لمصطلح PRIVATIZATION حيث تعددت التسميات، مثل الخصخصة والتخصيصية والتخاصية والتخصيص والخصوصية والأهنة وغيرها.

قطاعات تسيطر عليها الدولة، واستمرارا إلى بيع أصول وموجودات مملوكة للدولة إلى القطاع الخاص. وفي هذا المعنى، فإن مصطلح الخصخصة يشمل بيع أو تأجير أصول تملك الدولة حصة الأغلبية فيها، والتعاقد لتقديم خدمات يقوم بها القطاع العام عادة، إضافة إلى أشكال مختلفة من الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

ونتيجة لهذا التعريف الموسع للخصخصة، نجد هناك عددا كبيرا من الوسائل والأساليب المتبعة لخصخصة المشاريع والأصول الحكومية، بعضها أكثر ملاءمة من غيره، حسب نوع الأصول أو المشاريع، وحجمها، والظروف الاقتصادية للبلد. ومن بين هذه الأساليب: بيع الممتلكات الحكومية، والذي يمكن أن يأخذ شكلين، الأول هو بيع الأصول (أو ما يسمى البيع المباشر)، والثاني هو الخصخصة عن طريق إصدار أسهم. كما يمكن أن تتم الخصخصة عن طريق التعاقد مع مؤسسة خاصة لتقديم خدمات محددة أو إنتاج سلع معينة نيابة عن الحكومة، أو عن طريق منح الامتياز لمؤسسة خاصة، أو أن تقوم الحكومة بإشراك مؤسسة من القطاع الخاص لتنفيذ مشروع ما. وعادة ما يكون السبب هو رغبة الحكومة في الاستفادة من الخبرات الإدارية أو الكفاءة الفنية أو الدخول إلى السوق وغيرها. كما يمكن أن تتم الخصخصة عن طريق الكوبونات أو عن طريق المتاجرة (أو ما يسمى أحيانا فصل الخدمات)، أو عن طريق عقود الإدارة أو عقود التأجير. وهناك أساليب كثيرة أخرى غير الأساليب المذكورة، ولكنها أقل شيوعا.

وقد كانت، ولا تزال، المبررات والحوافز التي تقوم عليها خصخصة المشاريع المملوكة للدولة مثار نقاش مستمر بين الاقتصاديين والسياسيين، سواء على المستوى النظري أو على مستوى الخبرة العملية. ومن الناحية النظرية، فإن مبررات عدم تدخل الحكومة في السوق تعتمد بشكل جوهري على نظريات اقتصاديات الرفاه *welfare economic*، والتي تبين أن نظام سوق المنافسة الكاملة يحقق توزيعا أمثل وأكثر كفاءة للموارد الاقتصادية، مما يقدم سندا "علميا" لنظام الاقتصاد الحر وسياسة عدم التدخل من قبل الدولة. ولكن كفاءة نظام سوق المنافسة الكاملة تقوم أساسا على مجموعة من الافتراضات القوية، والتي قد لا تنطبق على كثير من الحالات في العالم الحقيقي، مما قد يؤدي إلى فشل نظام السوق في تخصيص الموارد بكفاءة². وقد تم استخدام ذلك لتبرير تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي من خلال ملكية عناصر الإنتاج أو توفير بعض السلع والخدمات أو سن التشريعات والقوانين المختلفة.

ولكن، إذا كان فشل السوق هو المبرر الرئيسي لتدخل الحكومة، فما هو مبرر الخصخصة؟

الجواب هو ببساطة فشل الحكومة، أي أن الخصخصة ينظر إليها غالبا كاستجابة لفشل الحكومة. وفي الواقع فإن أحد الأسباب الرئيسية التي تتم الإشارة إليها عند الحديث عن الاندفاع نحو الخصخصة خلال العقود الماضية كان الأداء المالي السيئ للمشاريع المملوكة للدولة، والسمعة غير الجيدة لتلك المشاريع فيما يتعلق بالتطوير والتنوع والابتكار والتنوع وما شابه ذلك. إن كثير من الدلائل تشير إلى أن المشاريع الحكومية في الاقتصاديات النامية، خصوصا مشاريع البنية التحتية، كانت تتصف بالهدر وعدم الكفاءة، وفي تقديم سلع وخدمات ذات جودة منخفضة وبتكلفة عالية. كما أن النقاش النظري والمناظرات حول الخصخصة تشير إلى أن نظام السوق يعمل بشكل أفضل لأن آلية السعر توفر حوافز أقوى للأفراد لاتخاذ قرارات إنتاج سليمة، وتشجع على استخدام أفضل للمعرفة والمعلومات عند اتخاذ قرارات اقتصادية، مقارنة مع البيروقراطية الحكومية البطيئة وغير الكفؤة.

² من بين الأسباب الرئيسية لفشل السوق ظروف المنافسة غير الكاملة (*imperfect competition*) والتأثيرات الخارجية في الإنتاج أو الاستهلاك (*externalities in production or consumption*) وعائدات الحجم المتزايدة (*increasing returns to scale*) والسلع العامة (*public goods*).

ويمكن تلخيص أهم المبررات التي يكررها المدافعون عن الخصخصة فيما يلي:

- الكفاءة التي يتمتع بها القطاع الخاص مقارنة بالقطاع العام.
 - قدرة القطاع الخاص على توفير تشكيلة أكبر من السلع ذات الجودة العالية بسبب سعي المؤسسات في هذا القطاع إلى إشباع رغبات زبائنها المختلفين.
 - دعم المنافسة وكسر حلقة الاحتكار الذي تمارسه بعض المؤسسات العامة.
 - تخفيض حجم الحكومة وتقليل دور الدولة في الاقتصاد.
 - تخفيض العبء عن الموازنة العامة من خلال زيادة الإيرادات العامة وتخفيض النفقات الحكومية.
 - تقليل فرص الفساد نظرا لأن الخصخصة عادة ما ينظر إليها من قبل المؤسسات الدولية والمقرضين والمانحين على أنها جزء من عملية "إصلاح" شاملة.
 - تحفيز المدخرات المحلية وجذب الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية.
 - توفير فرصة أفضل للمشاركة في ملكية موارد الدولة وتخفيف التباين في مستويات الدخل بين المواطنين.
 - تعزيز قيام أسواق مال في الدولة والمساهمة في تنشيطها وتطورها من خلال عرض أسهم الشركات التي يتم تخصيصها في تلك الأسواق.
- ولكن كثيرين يشككون في مزايا الخصخصة، بما في ذلك سياسيون واقتصاديون ومحللون وغيرهم، ويبرزون مجموعة من المآخذ لتبرير معارضتهم للخصخصة. بل إن هناك اقتصاديين مرموقين مثل جوزيف ستجلتز Stiglitz يشككون في كل من الطريقة التي يتم فيها تطبيق الخصخصة (بدون اعتبار للظروف المحلية الخاصة بالدولة) وأحيانا في الأسس المنطقية الرئيسية للخصخصة. ومن بين المآخذ التي تتم الإشارة إليها في الأدبيات المتعلقة بالخصخصة ما يلي:
- إن الخصخصة، بحد ذاتها، قد لا تكون عنصرا رئيسيا في زيادة الإنتاجية وتخفيض التكاليف، وأن القطاع الخاص ليس بالضرورة أكثر كفاءة من القطاع العام.
 - حتى لو كانت الخصخصة تعزز الكفاءة، فإن معظم المزايا الناجمة عن ذلك تذهب لصالح مجموعة من الميسورين مثل المساهمين والمدراء والمستثمرين المحليين والأجانب والأشخاص المرتبطين بالنخبة السياسية في الدولة.
 - هناك أيضا احتمال أن يكون التحسن في الأداء ليس له علاقة بالتغيير في الملكية، وأنه كان سيحدث حتى بدون الخصخصة، نتيجة لتحسن الظروف الاقتصادية العامة أو نتيجة إصلاحات وإجراءات تمت في نفس الفترة.
 - هناك الكثير من التخوف والقلق من أن تؤدي الخصخصة إلى تسريح أعداد كبيرة من العمال وبالتالي زيادة الفقر والتباين في مستويات الدخل والثروة.
 - بالنسبة للجودة، يمكن أن تضحي مؤسسات القطاع الخاص بالجودة نظرا لأن تركيز تلك المؤسسات ينصب على تعظيم الأرباح وليس على تقديم خدمات قيمة.

– أما بالنسبة للفساد، فإن منتقدي الخصخصة يقولون أنها لا تخفف من فرص الفساد بل العكس هو الصحيح. فكثير من المشاريع أو الصناعات التي يتم تخصيصها تكون ضخمة وتحتاج إلى مبالغ طائلة، وبالذات مشاريع البنية التحتية، مما يوفر فرصة كبيرة تستحق العناء للكسب غير المشروع والفساد، خصوصا عند غياب الشفافية في تلك البرامج.

وقد أجريت مجموعة كبيرة من الدراسات العملية لمراجعة وتقييم آثار الخصخصة في عدد من الدول، وتباينت النتائج حسب مكان الدراسة ومنهجية الدراسة وطبيعة العينة. ولكن أغلبية تلك الدراسات تظهر أن أداء المؤسسات التي يتم تخصيصها (والمؤسسات الخاصة بصفة عامة) أفضل من أداء المشاريع الحكومية. وفي جميع الحالات تقريبا، فإن الربحية والإنتاج وإنتاجية العامل والاستثمارات الرأسمالية ترتفع بشكل كبير بعد الخصخصة، وهي النتيجة التي أدت بالباحثين إلى الاستنتاج بأن "ملكية المشاريع مهمة ومهمة جدا"³.

ويرى البعض أن هذه النتائج تعكس جزءا من القصة وليس القصة كلها. فالخصخصة يمكن أن تعود بالمكاسب للمؤسسة ولأصحابها دون أن يستفيد من ذلك بقية أفراد المجتمع. وحتى عندما تظهر الدراسات وجود علاقة بين الخصخصة وتحسن الأداء (من حيث الإنتاج والكفاءة والأسعار) فإنها تشير في معظمها إلى أن الخصخصة بمفردها قد لا تكون كافية لتحسين الكفاءة وزيادة الإنتاجية وتخفيض التكاليف. إن الأهم من ذلك كله هو وجود منافسة فعالة وتشريعات مناسبة. إن نجاح برامج الخصخصة في الدول المتقدمة كان نتيجة وجود هيكل مؤسسي كفؤ، وتشريعات فعالة ومستقلة، وسوق رأس مال متطور، ومنافسة قوية وسليمة، وهي عناصر غير متوفرة في كثير من الدول النامية. من ناحية أخرى، ونظرا لأن الخصخصة تسير عادة جنبا إلى جنب مع إصلاحات هيكلية كاسحة، فإن أي تحليل عملي ذا مصداقية يجب أن يميز بين آثار الخصخصة المحفزة للكفاءة وغيرها من آثار الإصلاحات الأخرى.

إن الاستنتاج الذي توصلت إليه الكثير من الدراسات يشير إلى أن الخصخصة ليست شرطا ضروريا ولا كافيا لتحسين أداء المشاريع. فهي ليست شرطا ضروريا لأن تحسين الأداء يمكن أن يتم من خلال السياسات أو الإصلاحات الإدارية في المشروعات التي تملكها الدولة، فقد أظهرت دراسة عن مصر خلال فترة التسعينيات أن جميع المؤسسات قد تحسن أداؤها نتيجة تحرير الاقتصاد، بغض النظر عن نوع الملكية، مما يعني أن تحرير الاقتصاد كان أهم من الخصخصة في تفسير سلوك المؤسسة وأدائها⁴. كما أن الخصخصة ليست شرطا كافيا لأن الخصخصة بحد ذاتها، وفي غياب تشريعات ملائمة وإطار قانوني سليم، يمكن أن تؤدي إلى خسائر في رفاهية المجتمع، كما تظهر تجارب بعض الدول (مثلا تشيلي في السبعينات).

³ أنظر، Vining and Boardman (1992)

⁴ أنظر Omran (2001)

القطاع العام الفلسطيني

خلال العقد الماضي، وبالتحديد منذ قيام السلطة الوطنية، نما القطاع العام الفلسطيني بشكل كبير. فقد زادت نسبة الإنفاق العام من حوالي 12% من الناتج المحلي الإجمالي عام 1994 إلى حوالي 37% عام 2004، وزاد عدد العاملين في القطاع الحكومي من حوالي 54 ألف شخص عام 1995، يمثلون حوالي 13% من إجمالي العاملين في الأراضي الفلسطينية، إلى حوالي 145 ألف شخص، يمثلون حوالي 22% من إجمالي العاملين، خلال الربع الثاني عام 2005. كما تم خلال تلك الفترة إنشاء العديد من الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية، وإصدار مجموعة كبيرة من التشريعات والقوانين، وتنفيذ عدد من مشاريع البنية التحتية، الغالبية العظمى منها بتمويل من الدول المانحة، وبعضها بمشاركة القطاع الخاص.

وقد صاحب هذا النمو زيادة في تدخل السلطة الوطنية في الأنشطة التجارية. واتخذ هذا التدخل عدة أشكال، من بينها منح امتيازات احتكارية لبعض المستثمرين المحليين خصوصا في مجال البنية التحتية مثل الاتصالات والكهرباء، ومشاركة القطاع الخاص في مشاريع تجارية مثل الكازينو والسجائر والطحين والحديد وغيرها، واحتكار استيراد وتوزيع بعض السلع الأساسية مثل الاسمنت والنفط. وقد أثارت تلك الأنشطة التجارية للسلطة الوطنية كثيرا من الانتقادات من الأفراد والمؤسسات المختلفة، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، والدول المانحة، والمنظمات الدولية، والمجلس التشريعي، ورجال الأعمال، والصحافة، وغيرها، وأثارت اتهامات قاسية للسلطة الوطنية بالمحاباة والمحسوبية والفساد، خصوصا وأنها كانت تفتقر كثيرا للشفافية.

وقد جاءت أولى المحاولات لمناقشة الأنشطة التجارية للسلطة الوطنية في التقرير الأول لهيئة الرقابة العامة الذي صدر في 23 أيار 1997، والذي أشار إلى مجموعة من التجاوزات والخروقات المالية والإدارية والقانونية التي قامت بها مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية وبعض الموظفين الكبار فيها. وقد تم تحليل ومناقشة هذا التقرير بشكل موسع من قبل مجموعات عديدة من ضمنها المجلس التشريعي والدول المانحة والصحافة والجمهور. وقد تشكلت لجنة خاصة من قبل المجلس التشريعي لمراجعة التقرير، وقدمت بدورها تقريرا مطولا يشمل مناقشات تفصيلية لكثير من المواضيع، ويشير إلى أنواع مختلفة من سوء الإدارة والخروقات، بما في ذلك الاحتكارات العامة، وتدخل الحكومة في نشاط السوق، والمساهمة في المشاريع الخاصة، وملكية أسهم لشركات خاصة، وغيرها. وقد قدم تقرير المجلس التشريعي أمثلة عديدة عن مؤسسات مملوكة كليا أو جزئيا من قبل السلطة الوطنية.

وقد استجابت السلطة الوطنية بإصدار وثيقة، تم إعدادها بالتعاون مع صندوق النقد الدولي بتاريخ 31 أيار 2000، بعنوان "إطار سياسات اقتصادية للضفة الغربية: تقرير إنجاز" *West Bank Economic Policy Framework: Progress Report*. وكجزء من هذا التقرير، حددت السلطة الوطنية بعض الإجراءات والخطوات التي قامت بتنفيذها، أو قررت أن تقوم بتنفيذها، لتعزيز وتقوية القدرات المالية والاقتصادية العامة للسلطة. وشملت تلك الإجراءات معلومات حول الاستثمارات والعمليات التجارية للسلطة الوطنية. وقد احتوى التقرير على قائمة باستثمارات شركة الخدمات التجارية (التي تملكها السلطة الوطنية بالكامل) سواء في الضفة الغربية وقطاع غزة أو في الخارج. وحسب التقرير، فقد بلغت الأصول التي تملكها شركة الخدمات التجارية لغاية 31 كانون أول 1999 حوالي 345 مليون دولار أمريكي، منها 292 مليون دولار على شكل مساهمة في ملكية شركات خاصة (الملحق 1). وقد تعهدت السلطة الوطنية في هذا التقرير أيضا بأن تقوم بإعداد "استراتيجية خاصة" يتم من خلالها التخلص تدريجيا من استثماراتها وممتلكاتها التجارية وخصخصة معظم المشاريع العامة. وقد أشار التقرير إلى إنشاء صندوق للاستثمار الفلسطيني توكل إليه مسؤولية إدارة جميع الأصول والأنشطة التجارية الخاصة بالسلطة

الوطنية، سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة أو في الخارج، وتعهد إليه كذلك تنفيذ استراتيجية الخصخصة بعد الانتهاء منها. كما أشار التقرير إلى أن شركة الخدمات التجارية الفلسطينية سوف تتوقف عن الوجود *cease to exist* عندما يصبح صندوق الاستثمار جاهزا للعمل. وقد تم التأكيد، في ذلك الوقت، على أن السلطة الوطنية تعمل مع شركة الاستشارات الإدارية برايس ووترهاوس كوبرز *PricewaterhouseCoopers* لتطوير النظام الأساسي للصندوق بصورة تجعل الهيكل التنظيمي ومعايير الاستثمار الخاصة به مطابقة لأعلى المعايير الدولية من حيث الشفافية والمساءلة.

صندوق الاستثمار الفلسطيني

أنشئ صندوق الاستثمار الفلسطيني بمرسوم رئاسي في 10 كانون الثاني 2000، وتم التأكيد في المرسوم على أن الصندوق سوف ينشر جميع البيانات والتقارير المالية السنوية التي تغطي جميع أنشطة السلطة الوطنية التجارية والاستثمارية، وأنه سيتم تدقيقها بواسطة شركة محاسبة دولية مرموقة، توخيا لمزيد من الشفافية وتحسين إدارة العمليات المالية والتجارية للسلطة.

وقد انقطع العمل في الصندوق عندما اندلعت الانتفاضة في أيلول 2000. وفي حزيران عام 2002، قامت لجنة وزارية شكلها الرئيس عرفات بإعداد خطة طارئة للإصلاح عرفت بـ "خطة المائة يوم للسلطة الوطنية". وتهدف الخطة إلى جعل السلطة الوطنية الفلسطينية أكثر كفاءة وفعالية في خدمة المصلحة الوطنية. وقد شملت الخطة مجموعة من المبادئ، وقائمة طويلة من الأهداف العملية، وقليل من التفاصيل. وفي مجال الإصلاحات الاقتصادية، أشارت الخطة إلى إن العمليات التجارية والاستثمارية التي تديرها السلطة الوطنية سوف يتم إعادة تنظيمها من خلال تأسيس صندوق الاستثمار الفلسطيني، الذي سيديره مجلس مسئول يخضع للرقابة المنتظمة والمعلنة.

وفي 14 آب 2002، صدر مرسوم رئاسي ثاني يحدد إطار العمل القانوني والنظام الداخلي للصندوق، وبدأ العمل فيه بتاريخ 1 كانون ثاني 2003. وقد تم تعيين مجلس إدارة للصندوق مكون من سبعة أعضاء، ثلاثة منهم مسؤولين حكوميين في السلطة⁵، وأربعة رجال أعمال ممثلين للقطاع الخاص⁶، وتم تعيين محمد رشيد (المعروف أيضا خالد سلام، والذي يرأس شركة الخدمات التجارية) كمدير عام للصندوق⁷.

وقد جاء في التقرير السنوي لعام 2004 للصندوق، أن "الهدف العام لصندوق الاستثمار الفلسطيني هو المساهمة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، ورفع مستوى معيشة المواطن الفلسطيني من خلال المشاركة الفاعلة في كافة القطاعات الاقتصادية والتنموية ومشاريع تطوير وتحسين البنية التحتية في فلسطين. ويتوجه الصندوق استراتيجيا إلى تركيز الاستثمار في داخل فلسطين لتلبية الاحتياجات المتنامية للاقتصاد الفلسطيني".

⁵ هم وزير المالية (سلام فياض – رئيس مجلس الإدارة بحكم المنصب)، ووزير الاقتصاد الوطني (ماهر المصري)، والمستشار الاقتصادي للرئيس عرفات (محمد رشيد).

⁶ هم صبيح المصري وعزام الشوا وطلال ناصر الدين وسامر الخوري. ومع تشكيل حكومة جديدة في أيار 2003، استقال عزام الشوا من مجلس الإدارة ليُشغل حقيبة وزارة الطاقة والموارد الطبيعية في تلك الحكومة وتم انتخاب جودت خضري مكانه كممثل للقطاع الخاص.

⁷ استقال محمد رشيد من منصبه في شهر نيسان 2005 وتم تعيين الدكتور محمد مصطفى مديرا عاما للصندوق في شهر تشرين ثاني 2005.

وقد بدأ الصندوق عملية تجميع الممتلكات، بما في ذلك الأصول المملوكة كلياً أو جزئياً للسلطة الوطنية الفلسطينية، وتعاقد مع شركة ستاندرد أند بور (S&P) الأمريكية لتقييم استثماراته ومع مجلس الديمقراطية (Democracy Council) لتشخيص الشفافية في المشاريع التي آلت إلى الصندوق. كما تم التعاقد مع شركة أرنست يونغ لتدقيق حسابات الصندوق.

وقد أعدت شركة S&P تقريراً من 345 صفحة، يتضمن قائمة بكل الموجودات والنشاطات التجارية والاستثمارية للسلطة الوطنية الفلسطينية وقيمتها كما تم تقديرها من قبل الشركة⁸ (الملحق 2). ويظهر التقرير أن استثمارات السلطة الوطنية بلغت حوالي 600 مليون دولار مستثمرة في 79 مشروعاً تجارياً في جميع أنحاء العالم (إضافة إلى حسابات بنكية تقدر بحوالي 74 مليون دولار). وتشمل تلك الاستثمارات الأصول التي كانت تملكها شركة الخدمات التجارية قبل أن يتم تحويلها إلى الصندوق إضافة إلى النشاطات التجارية التي لم تكن تدار من قبل شركة الخدمات التجارية مثل الهيئة العامة للبترول، وشركة البحر، وشركة الصخرة. وحسب التقرير السنوي للصندوق، فإن جميع الأصول التي كانت تملكها شركة الخدمات التجارية تم تحويلها قانونياً إلى صندوق الاستثمار، باستثناء ثمانية استثمارات كانت لا تزال قيد التحضير. وبالتالي فإن شركة الخدمات التجارية أصبحت تابعة لصندوق الاستثمار، حسب التقرير⁹.

وحسب تقرير S&P، كانت أكبر الاستثمارات التي يملكها الصندوق في الخارج (والتي كانت شركة S&P قد أنجزت تقييمها عند إعداد التقرير) مستثمرة في شركة أوراسكوم الجزائرية للاتصالات (90 مليون دولار، تمثل نسبة ملكية حوالي 23.6%)، وشركة الاتصالات المحمولة الأردنية المعروفة باسم فاست لينك (حوالي 66 مليون دولار تمثل حوالي 14.3% من أسهم الشركة)، وشركة أوراسكوم التونسية (50 مليون دولار تمثل نسبة ملكية 20%)، وشركة أوراسكوم للاتصالات (11 مليون سهم قيمتها حوالي 25 مليون دولار).

كما يشير التقرير إلى عدد من الاستثمارات الكبيرة التي يملكها الصندوق في الضفة الغربية وقطاع غزة والتي قامت شركة S&P بتقييمها، مثل شركة الإسمنت المملوكة بالكامل (وتبلغ قيمتها 54 مليون دولار)، وشركة جوال (حوالي 37 مليون دولار تمثل نسبة ملكية 35%)، ومنتجع وكازينو أريحا (حوالي 28.5 مليون دولار تمثل نسبة ملكية حوالي 23%)، وشركة الاتصالات الفلسطينية (حوالي 13.6 مليون دولار تمثل نسبة ملكية حوالي 6.7%)، وشركة بيونيشي للعلوم الحياتية (حوالي 7 مليون دولار تمثل نسبة ملكية حوالي 14.3%)، وشركة غزة الأهلية للتأمين (حوالي 1.6 مليون دولار تمثل نسبة ملكية حوالي 23.6%).

وقد أشار التقرير إلى أن شركة S&P بصدد تقييم المزيد من استثمارات السلطة الوطنية، والتي تشمل العديد من الأنشطة والعقارات والاستثمارات في شركات محلية وأجنبية مثل مشروع الغاز بين السلطة الوطنية وشركة الغاز البريطانية BG Group وPlc للتقيب عن الغاز قبالة شاطئ غزة، والشركة العربية الفلسطينية للاستثمار (إيباك)، وشركة فلسطين للتنمية والاستثمار (باديكو)، وصندوق تكنولوجيا السلام، وديلما، وانترنت مصر، وشركة كهرباء فلسطين، وشركة مطاحن الدقيق، وغيرها. كما تم تجميد عمل بعض المشاريع مثل مصنع عصير غزة، وشركة البرهان، وشركة السجائر الفلسطينية، والشركة الفلسطينية التونسية، وشركة الزجاج، وغيرها.

⁸ أنظر www.pa-inv-fund.com/SPValuationReports.aspx

⁹ من بين الشركات التابعة للصندوق أيضاً، إضافة إلى الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية، المجمع العلمي والتقني (المدرسة الأمريكية)، و برج هنادي، وشركة تراي فتنس للياقة البدنية، وبلك أكسبرس. أنظر التقرير السنوي للصندوق 2004.

محاولات الخصخصة في ظل السلطة الوطنية

كما ذكرنا سابقاً، فقد تعرضت السلطة الوطنية الفلسطينية لانتقادات شديدة بسبب أنشطتها التجارية، ومورست عليها ضغوط متزايدة من أطراف عدة، خصوصاً من الدول المانحة، ومؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص المحلي، وغيرهم لخصخصة تلك الأنشطة. وقد تعهدت السلطة الوطنية أكثر من مرة بذلك، وقامت بعدد من محاولات الخصخصة خلال السنوات الماضية. وقد اتخذت تلك المحاولات أشكالاً مختلفة.

في المرحلة الأولى، والتي امتدت منذ قيام السلطة الوطنية وحتى إنشاء صندوق الاستثمار الفلسطيني، قامت السلطة الوطنية بعدد محدود من عمليات الخصخصة، كان معظمها على شكل امتيازات ممنوحة للقطاع الخاص، وخصوصاً في مجال البنية التحتية. ومن بين تلك الامتيازات، الرخصة التي منحتها السلطة الوطنية لشركة الاتصالات الفلسطينية المساهمة العامة لإنشاء وإدارة وتشغيل اتصالات الهاتف الثابت والجوال بموجب الاتفاقية الموقعة بينهما بتاريخ 15 تشرين ثاني 1996. وتستمر فترة سريان الرخصة للهاتف الثابت لمدة عشرين سنة اعتباراً من تاريخ سريانها على أن تكون العشر سنوات الأولى منها بصورة انفرادية. أما بالنسبة للهاتف الجوال، فتستمر فترة امتياز لمدة خمس سنوات أو عند توصيل مائة وعشرون ألف مشترك، أيهما أسبق. وقد تم تحويل كافة الأصول التي كانت قائمة وتعمل ضمن وزارة الاتصالات إلى مساهمي الشركة، بما في ذلك المقاسم والتمديدات الهوائية والكوابل الأرضية والمباني والأثاث وغيرها من الأصول، لمساهمي الشركة، مقابل تعويض قدره ثلاثون مليون دولار¹⁰، واحتفظت السلطة الوطنية لنفسها بحصة تمثل 8% من مجموع رأس المال. كما تناقضى السلطة الوطنية، بموجب المادة 28 من اتفاقية الترخيص الموقعة مع شركة الاتصالات الفلسطينية، رسماً سنوياً مقداره 7% من الإيرادات التشغيلية للشركة.

وقد قامت شركة الاتصالات الفلسطينية بتأسيس شركة مستقلة للهاتف الخليوي باسم "شركة الاتصالات الخلية الفلسطينية" (جوال)، والتي تم تسجيلها كشركة خاصة في أيلول سنة 2000، ثم قامت بنقل امتياز الهاتف الجوال إلى الشركة الجديدة. وتملك شركة الاتصالات الفلسطينية 65% من رأس مال الشركة الجديدة، بينما تملك السلطة الوطنية الفلسطينية (ممثلة بالشركة الفلسطينية للخدمات التجارية) باقي رأس المال (35%)¹¹.

ومن الامتيازات الأخرى التي منحتها السلطة الوطنية خلال تلك الفترة أيضاً، امتياز لشركة فلسطين للأوراق المالية، وذلك بموجب اتفاقية تشغيل تم توقيعها بين وزارة المالية والشركة في 7 تشرين ثاني 1996. وشركة فلسطين للأوراق المالية هي شركة خاصة مملوكة لأربعة مساهمين¹²، أحدهم شركة صامد المملوكة للسلطة الوطنية الفلسطينية، والثلاثة الباقون لمجموعة باديكو. كما منحت السلطة الوطنية امتيازاً للشركة الفلسطينية للكهرباء المساهمة العامة بهدف تطوير وإملاك وتشغيل وتوليد الطاقة الكهربائية في غزة، من خلال شركة غزة لتوليد الكهرباء. وتسري الاتفاقية اعتباراً من حزيران 1999 ولمدة عشرين عاماً قابلة

¹⁰ نضال صبري، القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن)، 2003.

¹¹ كما سنرى لاحقاً، فقد تم بيع حصة السلطة الوطنية في شركة جوال إلى شركة الاتصالات الفلسطينية، وبذلك تصبح شركة الاتصالات الفلسطينية هي المالك الوحيد لشركة جوال.

¹² المساهمون الأربعة هم شركة فلسطين للتنمية والاستثمار (باديكو)، وشركة فلسطين للاستثمار الصناعي، وشركة فلسطين للاستثمار العقاري، وشركة مؤسسة صامد.

للتמיד لفترتين إضافيتين مدة كل منها خمس سنوات. وقد تم توقيع اتفاقية طويلة الأمد مع سلطة الطاقة الفلسطينية لشراء الطاقة، تلتزم الأخيرة بموجبها بشراء الطاقة والقوى الكهربائية المولدة من شركة غزة لتوليد الكهرباء وفقا للمدة الزمنية والشروط الواردة في الاتفاقية. وتشمل اتفاقية شراء الطاقة واتفاقية التنفيذ بنودا حصلت بموجبها الشركة على حق حصري لتوليد الكهرباء للاستهلاك وبيعها في غزة والضفة الغربية، علما بأن ذلك لا يشمل منح الشركة حقا حصريا لتوليد الكهرباء في الضفة الغربية. وقد قامت السلطة الوطنية بتأجير أرض للشركة مساحتها تقارب 280 دونم مقابل 1.7 مليون دولار وإيجار سنوي 147 ألف دولار يبدأ دفعه بعد 12 سنة¹³.

وتمثل تلك الامتيازات شكلا من أشكال الخصخصة التي قامت بها السلطة الوطنية الفلسطينية في مراحلها الأولى بغية تشجيع القطاع الخاص على المساهمة في إعادة تأهيل البنية التحتية للاقتصاد الفلسطيني. وبالرغم من أهمية المبررات (الاقتصادية وغيرها) لمثل تلك الامتيازات، إلا أن هناك عددا من الملاحظات التي يمكن الإشارة إليها فيما يلي:

أولا، تمت هذه العمليات بصورة تقتصر إلى الشفافية، فقد تمت عمليات الخصخصة بدون استدرج عروض أو عطاءات محلية أو دولية، وبدون توضيح إجراءات منح الامتياز أو وسيلة الاختيار، وبدون توفر معلومات كافية عنها للجمهور والمهتمين. وفي الواقع فإن رخصة الامتياز الممنوحة لشركة الاتصالات الفلسطينية لم تكن متاحة للاطلاع عليها سوى منذ فترة قريبة.

ثانيا، تمت هذه العمليات في ظل غياب نظام قانوني ينظم منح الامتيازات، عدا ما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني، والذي يقضي بضرورة إصدار قانون عن المجلس التشريعي الفلسطيني يمنح بموجبه القطاع الخاص حق إدارة مرافق عامة عبر عقود الامتياز¹⁴. بل إن عقد الامتياز الموقع بين السلطة الوطنية وشركة الاتصالات الفلسطينية كان سابقا على إصدار القانون الأساسي نفسه.

ثالثا، ونتيجة لما سبق، فقد تضمنت بعض تلك الاتفاقيات شروطا مجحفة، مثل منح فترات امتياز طويلة (كما في حالة شركة الاتصالات الفلسطينية)، أو الإعفاء من الضرائب على الأرباح، أو منح حق الاستيراد بدون رسوم أو جمارك (كما في حالة شركة الكهرباء)، أو التنازل عن الامتياز للغير (كما حصل في شركة الاتصالات الفلسطينية مع جوال) أو الالتزام بشراء كامل الطاقة الكهربائية. كما تقتصر تلك الاتفاقيات إلى الضوابط القانونية والإدارية اللازمة للتأكد من عدم استغلال تلك الامتيازات لنقل الاحتكار إلى قطاعات أخرى ولزيادة السيطرة على السوق، وتقتصر كذلك إلى الآليات المناسبة لتحديد الأسعار أو الرقابة عليها أو على الأرباح، بما يكفل تحقيق الكفاءة الإنتاجية والاقتصادية المنشودة. إضافة إلى ذلك، فقد انطوت بعض تلك الاتفاقيات على تعارض في المصلحة، مثل منح امتياز السوق المالي لشركة باديكو التي تشكل الشركات التابعة لها معظم الشركات المدرجة في السوق.

رابعا، لم تصدر هذه الامتيازات عن مجلس الوزراء، أو بعد توصية الوزير المختص، ولم يتم عرضها على المجلس التشريعي (وأحيانا لم يكن المجلس على علم بها إلا بعد مباشرتها العمل)، وبالتالي لم تحظ تلك الامتيازات بالمراجعة الدقيقة ولا بالرقابة التشريعية الضرورية¹⁵.

¹³ نضال صبري، القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن)، 2003
¹⁴ أنيس فوزي قاسم وفراس ملحم، دراسة نقدية لمشروع قانون الامتياز الفلسطيني، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2005، ص 13.

¹⁵ أنيس قاسم وفراس ملحم، مرجع سابق، ص 30

وبعد إنشاء صندوق الاستثمار الفلسطيني، ظهرت مرحلة ثانية في علاقة السلطة الوطنية مع القطاع الخاص، وبالذات في مجال الخصخصة. فقد قامت السلطة الوطنية بتحويل كافة استثماراتها ودمجها تحت إدارة صندوق الاستثمار الفلسطيني، وقام الصندوق بتقييم تلك الأصول والاستثمارات بمساعدة مؤسسات دولية مثل S&P ومجلس الديموقراطية وإيرنست يونغ، ثم قام ببيع بعض تلك الاستثمارات إلى مستثمرين محليين أو أجانب، وقام بتحضير بعض الاستثمارات الأخرى وتجهيزها استعداداً لخصخصتها.

ومن بين الصفقات التي تمت خلال تلك الفترة، بيع الصندوق جميع الأسهم التي كان يملكها في شركتين تابعتين لشركة أوراسكوم القابضة (حوالي 23.6% من أسهم شركة أوراسكوم الجزائرية و 20% من أسهم أوراسكوم التونسية) بمبلغ 340 مليون دولار¹⁶. وقد ثار لغط كبير حول الصفقة، وأشار عدد من الصحف العربية والأجنبية إلى بعض الصعوبات التي واجهت تنفيذ الاتفاقية، كما تم التشكيك بطريقة اتخاذ القرارات في مجلس إدارة الصندوق، وتم ربط الصفقة باستقالة بعض أعضاء المجلس¹⁷.

كما قام الصندوق بعملية بيع لبعض الاستثمارات الأخرى، مثل حصته البالغة 35.21% في صندوق السلام للتكنولوجيا بقيمة بلغت 6.7 مليون دولار، وبيع كامل استثماراته في شركة المشروبات الوطنية (كوكا كولا) والبالغة 15% بقيمة إجمالية تصل إلى حوالي 3 مليون دولار. كما قام الصندوق ببيع كامل مساهمة شركة الخدمات التجارية في شركة جوال إلى شركة الاتصالات الفلسطينية لتصبح شركة جوال مملوكة بالكامل لشركة الاتصالات الفلسطينية.

ولا يزال الصندوق يمتلك مجموعة كبيرة من الاستثمارات في فلسطين وخارجها. وحسب التقرير السنوي 2004 لصندوق الاستثمار الفلسطيني، فإن حوالي 26% فقط من استثمارات الصندوق في فلسطين¹⁸. وقد أوضح الصندوق، في خطته الاستثمارية لعام 2005، إنه يعمل على زيادة الاستثمار داخل فلسطين، وأعرب عن نيته القيام بتسييل بعض الاستثمارات الخارجية إضافة إلى بعض الاستثمارات في المشاريع الأخرى غير الأساسية¹⁹، وذلك لتوفير السيولة اللازمة للبدء بتطوير كافة القطاعات جنباً إلى جنب مع القطاع الخاص، إضافة إلى تطوير البنية التحتية وعملية الخصخصة لعدد من المشاريع الكبيرة والتي ستسهم بدورها في دعم الدخل الشهري للأفراد وخلق فرص عمل جديدة لعدد كبير من المواطنين²⁰.

وتتير هذه العمليات مجموعة من التساؤلات والملاحظات. فبالرغم من وجود شفافية في المعلومات الخاصة باستثمارات السلطة وأنشطتها التجارية، إلا أن عمليات الخصخصة نفسها كانت تفتقر إلى الشفافية، سواء بالنسبة لاستدراج العروض، أو طرح

¹⁶ هناك تقديرات بأن قيمة الصفقة كانت 385 مليون دولار، ولكن لم يمكن التأكد من هذه الأرقام.

¹⁷ من الصعب تصنيف هاتين العمليتين على أنهما عمليتي خصخصة لأنهما تتعلقان باستثمارات خارجية، وبالتالي ربما كان الأفضل أن تتم الإشارة إليهما كعمليات استثمارية، خصوصاً وأن بيع (أو شراء) مثل هذه الاستثمارات يعتمد على مبدأ الربحية الخالصة، إضافة إلى أن الأهداف التي يمكن أن تسعى إليها السلطة الوطنية من وراء تلك الاستثمارات تختلف عن الأهداف التي يمكن تحديدها للخصخصة. ولكن هذا يثير تساؤلاً (ليس هنا مكانه) وهو، لماذا الاستثمار في الخارج وليس في الداخل، خصوصاً في بلد مثل فلسطين يسعى لاجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية والعربية للاستثمار داخل فلسطين.

¹⁸ في استراتيجية الاستثمار قصيرة المدى للصندوق، أشار التقرير إلى أن استثمارات الصندوق كانت موزعة مناصفة داخل فلسطين وخارج فلسطين. انظر www.pa-inv-fund.com/

¹⁹ حسب تقرير المجلس الديموقراطي إلى صندوق التنمية الفلسطيني بتاريخ 26 شباط/فبراير 2004، فقد قرر مجلس إدارة صندوق الاستثمار الفلسطيني تصفية أو خصخصة عشرين من الأصول التي يملكها الصندوق.

²⁰ صندوق الاستثمار الفلسطيني، التقرير السنوي 2004

العطاءات، أو توفير المعلومات المتعلقة بالمشاريع التي يتم تخصيصها، أو إجراءات تنفيذ صفقات البيع. ولعل اللغط الذي أثير حول بيع أسهم شركة أوراسكوم ليس إلا دليلاً على ذلك. كما أن عمليات الخصخصة التي تمت، جاءت في نفس الظروف التي تمت الإشارة إليها عند الحديث عن منح الامتيازات، وبالذات غياب الإطار القانوني الذي ينظم عمليات الخصخصة، وعدم توفر الضوابط الإدارية والتشريعية التي تراقب تلك العمليات، وعدم وجود مرجعية واضحة للقرارات التي تتم من خلالها عمليات الخصخصة، وبالذات الكبيرة منها. كما يبدو من الصعب تبرير بيع حصة الصندوق في شركة جوال إلى شركة الاتصالات الفلسطينية بدلاً من عرضها للمزايدة أو طرحها على المستثمرين عن طريق الاكتتاب العام.

من ناحية أخرى، وفي نفس الوقت الذي كان صندوق الاستثمار الفلسطيني يؤكد على استراتيجيته الرامية للمضي في عملية الخصخصة، فقد قام بإنشاء مشروع المدرسة الأمريكية، والذي تضمن خطة متكاملة لإنشاء معهد بولوتكنيك في غزة (مع إمكانية تطوير ذلك إلى جامعة دولية مرخصة). وعلل الصندوق ذلك بأنه يأتي "في إطار خطة الصندوق لدعم وتطوير التعليم والتعليم الخاص" في فلسطين. وليس واضحاً كيف يمكن أن يدعم هذا المشروع التعليم الخاص، أو كيف يساهم في عملية الخصخصة. كما لا يبدو واضحاً لماذا يقوم الصندوق بهذا الاستثمار الذي يمكن أن يقوم به القطاع الخاص، في الوقت الذي يتحدث فيه الصندوق على خطة للانسحاب التدريجي من بعض المشاريع. ربما كان ذلك منسجماً مع سياسته الاستثمارية، ولكنه لا يتفق مع فلسفة الخصخصة التي تم الحديث عنها. وربما يثير هذا تساؤلاً حول مدى الانسجام والتعارض بين استراتيجية الاستثمار واستراتيجية الخصخصة، وبالذات عندما تكون نفس المؤسسة مسؤولة عن تنفيذ هاتين الاستراتيجيتين، مما يتطلب أن يكون التفويض واضحاً والمرجعية محددة.

سياسة الخصخصة في السلطة الوطنية

جاءت أول إشارة واضحة للخصخصة في تقرير الإنجاز *Progress Report on the Economic Policy Framework* الذي أعدته السلطة الوطنية بالتعاون مع صندوق النقد الدولي في أيار 2000. وقد أشارت السلطة الوطنية في ذلك التقرير إلى أن صياغة استراتيجية خصخصة كانت قيد الإعداد. وقد تم تحديد بعض معالم تلك الاستراتيجية، مثل التخلص التدريجي من استثمارات السلطة الوطنية وممتلكاتها التجارية، وخصخصة معظم المشاريع العامة، وعدم تحويل الاحتكار العام إلى احتكار خاص لأن ذلك لن يؤدي إلى أي تحسن في الأداء. ولهذا السبب، فقد أشارت السلطة الوطنية إلى أن خصخصة بعض المشاريع العامة سوف يستغرق بعض الوقت، وأنه سوف يتم جنبا إلى جنب مع بعض الإصلاحات الأخرى، بما في ذلك الإصلاحات القانونية، من أجل زيادة المنافسة في القطاعات المعنية. أما بالنسبة للمشاريع والمساهمات الصغيرة فستتم خصخصتها بشكل أسرع. وقد أشار التقرير إلى إنشاء صندوق للاستثمار الفلسطيني توكل إليه مسؤولية إدارة جميع الأصول والأنشطة التجارية الخاصة بالسلطة الوطنية، سواء في الضفة الغربية أو قطاع غزة أو في الخارج، وكذلك تنفيذ استراتيجية الخصخصة بعد الانتهاء منها.

وظهرت تلميحات أخرى حول الخصخصة من المشاركين في مؤتمر الحوار الوطني الاقتصادي بين القطاعين العام والخاص الذي عقد في رام الله في نفس الفترة (أيار 2000)، والذين أوصوا بالمضي في عملية خصخصة الشركات الحكومية القائمة وبيع حصص السلطة الوطنية ومساهماتها في الشركات الخاصة، على أن تتم عملية الخصخصة بطريقة تدريجية، وأن يتم

الاستئناس بتجارب الدول الصديقة والشقيقة لا سيما التي تتشابه مع فلسطين في هيكلها الاقتصادي²¹. كما أوصى المشاركون بعدم ترحيل مشاكل البطالة المقنعة والترهل إلى المؤسسات المنوي خصصتها، إضافة إلى بعض الخطوات التي يجب اتباعها لنجاح عملية الخصخصة، وبالذات تدقيق حسابات وأعمال الشركات الحكومية المنوي خصصتها من قبل شركات محاسبة مستقلة ونشر تلك الحسابات، وتقييم أصول تلك الشركات وإعادة هيكلتها من قبل أحد دور الخبرة المعروفة باستقلالها ومهنتها، وتسجيل تلك الشركات في السوق المالي الفلسطيني إن أمكن لتسهيل طرح أسهمها للبيع، وفي حالة تعذر ذلك يتم طرح أسهم أو حصص تلك الشركات للبيع في المزاد العلني أو للبيع المباشر من قبل أحد دور الخبرة المتخصصة. كما أوصى المشاركون ببيع الحصص والمساهمات الحكومية في الشركات الخاصة عن طريق السوق المالي في حالة الشركات المساهمة العامة المسجلة في هذه السوق، أو عن طريق المناقصة التنافسية في الحالات الأخرى.

وفيما يتعلق بالامتيازات الاحتكارية، أوصى المشاركون بطرح موضوع الاحتكار للمناقشة العامة في الحالات التي تبرر الضرورة منح امتيازات احتكارية لشركات خاصة، وأن يجري استكمال القوانين والأنظمة الكفيلة بوضع ضوابط قانونية وتنظيمية ورقابية لمنع استغلال تلك الامتيازات الاحتكارية، وإنشاء وتقوية الهيئات الرقابية، ومنع الاحتكارات الخاصة أو العامة القائمة من مد نفوذها إلى نشاطات مشتقة من نشاطها الأساسي بطريقة تمكنها من إخراج الشركات الخاصة العاملة في هذه المجالات من السوق.

وبعد إنشاء صندوق الاستثمار الفلسطيني، تمت الإشارة إلى الخصخصة، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ضمن عناصر استراتيجية الاستثمار قصيرة المدى للصندوق. ومن بين العناصر التي شملتها تلك الاستراتيجية²²:

1. عدم منافسة صندوق الاستثمار الفلسطيني للقطاع الخاص في فلسطين في أي من القطاعات الاستثمارية الاقتصادية التي كان القطاع الخاص يسهم فيها تقليدياً بدور فعال، وضمن إمكانياته المالية.
2. الانسحاب التدريجي من المشاريع القائمة المشار إليها في الفقرة السابقة ضمن مفهوم الخصخصة، وحسب خطة عمل زمنية محددة.
3. لن يقوم الصندوق بالاستثمار في المشاريع الصغيرة أو الصغيرة جداً.
4. بالنسبة للمشاريع المتوسطة والكبيرة الحجم، والتي تقع خارج نطاق القطاع الخاص، وبالذات نظراً للأنفاق الرأسمالي الأولي الضخم وعنصر المخاطرة المرتفع، فسوف تتم استثمارات الصندوق باتباع إجراءات ملائمة مدروسة، وذلك بهدف تشجيع مساهمة القطاع الخاص في هذا المسعى.
5. المساهمة في المشاريع التي تهدف أساساً إلى تحسين المستوى الاجتماعي والاقتصادي والتعليمي في فلسطين، كما هو الحال في التسهيلات الصحية والتعليمية.
6. سوف يلعب الصندوق دوراً ريادياً في الاستثمار في مشاريع البنية التحتية، بعد بذل جهود ملائمة لتشجيع مساهمة القطاع الخاص.

²¹ أنظر "مؤتمر الحوار الوطني الاقتصادي بين القطاعين العام والخاص، رام الله في 2000/5/30: نتائج المؤتمر وتوصيات القطاع الخاص"، مركز التجارة الفلسطيني - بال توريد

²² هناك عناصر أخرى ليست لها علاقة بالموضوع تم حذفها هنا.

7. سوف يحجم الصندوق عن التملك الكامل لأية استثمارات.
8. سوف يستثمر الصندوق في الأسواق الخارجية وفي الصناعات النامية بغية زيادة الموارد المالية للصندوق، بينما الاستثمارات في الوقت الراهن موزعة مناصفة داخل وخارج فلسطين.
9. المراقبة المستمرة للصناعات ذات إمكانيات النمو السريع في الأسواق الناشئة بغية تحديد الاستراتيجيات المثلى للدخول والخروج لتلك الصناعات واستغلال تلك الفرص.
10. عدم المشاركة في الإدارة التنفيذية لأي من المشاريع الاستثمارية.
11. دعم الشركات المتعثرة.
12. المساهمة في دعم تنمية قطاع الإسكان.

ومع إعلان إسرائيل نيتها الانسحاب من قطاع غزة، وفي خضم التحضيرات لما بعد الانسحاب، كثر الحديث مرة أخرى عن الخصخصة، وعن نوايا وخطط الخصخصة لمرحلة ما بعد الانسحاب. وزادت وتيرة ذلك بعد أن تمت عملية الانسحاب الإسرائيلي. وقد كان الحديث عن الخصخصة على مستويات عديدة، يهمنها فيها المستوى الرسمي (الحكومي). فقد أشار التقرير السنوي لصندوق الاستثمار الفلسطيني لعام 2004 إلى أن الصندوق سيبدأ بالتخطيط لما بعد الانسحاب الإسرائيلي من غزة بحيث سيوفر أول ذراع استثماري للتعامل مع الوضع الجديد، والذي بدوره سيلعب دوراً ريادياً في عمليات الخصخصة والمبادرة بخطوات استثمارية جديدة.

وفي اجتماع مجلس الوزراء في جلسته الرابعة بتاريخ 2005/3/15، قرر مجلس الوزراء تكليف اللجنة الاقتصادية²³ لدراسة إمكانية خصخصة كل من المطار والميناء والمعابر وشركة الخطوط الجوية الفلسطينية وأية مؤسسات فلسطينية أخرى تابعة للقطاع العام، على أن تستعين اللجنة بأي من الخبراء في عملها.

وفي شهر أيار 2005 اجتمع المجلس الأعلى للخطوط الجوية الفلسطينية لمناقشة إمكانية خصخصة تشغيل الخطوط الجوية، وتشغيل المطار، وذلك تمشياً مع توجه السلطة الوطنية، حيث تم استعراض الدراسات التي قامت بها شركة "تيروليان" النمساوية العالمية ومطار دي مونيريال الكندي بتكليف وتمويل من صندوق الاستثمار الفلسطيني. واتفق المجتمعون على طلب نتائج هذه الدراسات والتوصيات من صندوق الاستثمار لبحثها باستفاضة خلال الجلسات المقبلة للمجلس.

وفي جلسته التاسعة بتاريخ 2005/4/12 قرر مجلس الوزراء تكليف نائب رئيس الوزراء بالدعوة إلى اجتماع استثنائي للجنة الاقتصادية لبحث موضوع الخصخصة لكل ما له علاقة بتوصيات اللجنة الزراعية المكلفة بمتابعة موضوع الانسحاب.

وفي الجلسة الحادية عشرة بتاريخ 2005/4/26 تدارس مجلس الوزراء موضوع الزيادة في أسعار النفط والغاز وطلب من وزارة المالية والهيئة العامة للبتروكول توزيع هذه المواد بسعر التكلفة فقط. وقرر مجلس الوزراء تشكيل لجنة لدراسة إجراءات خصخصة جميع السلع والمواد التي تقوم السلطة بشرائها وتوزيعها.

وفي اجتماع مجلس الوزراء في جلسته التاسعة عشر بتاريخ 2005/6/29 تم استكمال التحضيرات من أجل خصخصة إدارة المنشآت والمشاريع العامة في المناطق التي ينسحب منها الجيش الإسرائيلي.

²³ تتألف اللجنة الاقتصادية من وزراء الاقتصاد الوطني، والمالية، والتخطيط، والزراعة، ومحافظ سلطة النقد.

وفي اجتماع مجلس الوزراء في جلسته الثانية والعشرون بتاريخ 2005/7/23، أصدر مجلس الوزراء قراراً بتكليف وزير المالية (بصفته رئيساً لمجلس إدارة صندوق الاستثمار الفلسطيني) بالعمل على إنشاء شركة تقوم بإدارة كافة المرافق الزراعية في المنطقة المؤهلة، والتنسيق مع وزارة الزراعة من أجل ضمان حسن التنفيذ وإنتاج سلع زراعية تصديرية. كما قرر مجلس الوزراء قيام الشركة المنشأة، وبالتنسيق مع كافة الجهات الحكومية ذات العلاقة بالعمل على ضمان حقوق الأفراد ذوي الملكية القانونية، خاصة في المنطقة المحددة كـ "منطقة زراعية مؤهلة"، على أن يكون لهم الحق بالتعويض أو المساهمة بقيمة الممتلكات في الشركة المنشأة دون الإجحاف بأي حق من حقوقهم. وقرر المجلس كذلك تكليف صندوق الاستثمار الفلسطيني بالتعاقد مع جهة دولية لإدارة كافة المرافق الزراعية في المنطقة التي سيتم الانسحاب منها إلى حين استكمال الشركة المنشأة إجراءاتها أو إلى حين تمكنها من الوصول إلى المرافق المعنية.

كما اتخذ مجلس الوزراء في نفس الجلسة، بتاريخ 2005/7/23، قراراً بتخصيص منطقة بيت حانون (إيرز) الصناعية كممنطقة صناعية وفقاً للإجراءات المتبعة في القانون رقم (10) لسنة 1998، بشأن المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة، وتفويض مجلس إدارة الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الحرة باختيار مطور ومشغل للمنطقة وفقاً للقانون المذكور، وتفويضها بمنح عقود مؤقتة للمشاريع العاملة في المنطقة الصناعية بما يكفل استمرار عمل تلك المشاريع بعد تصويب أوضاعها.

وقد قام صندوق الاستثمار الفلسطيني بإنشاء الشركة الفلسطينية للتطوير الاقتصادي بهدف "ضمان استمرارية عمل المنشآت الزراعية بكافة أشكالها، وتطويرها ضمن الأراضي التي سيتم إخلاؤها، مع العمل على الحفاظ على معدلات إنتاجيتها، والحفاظ على الأيدي العاملة الفلسطينية في هذه المنشآت، وخلق فرص عمل جديدة." وقد أشارت الشركة في موقعها على الإنترنت أن من بين أهدافها تشجيع الاستثمار المحلي، وجذب رؤوس الأموال الفلسطينية والأجنبية، وخصخصة المشاريع العامة والحكومية، وتعزيز المنافسة السوقية ومعارضة الاحتكار، وتوسيع وتطوير وتنظيم الأسواق المالية، وغير ذلك. وقد تعاقدت الشركة مع مركز التجارة الفلسطيني (بالتريدي) لتنفيذ المرحلة الأولى من "المشروع الوطني لإدارة وتطوير الأراضي الزراعية" ومدتها أربعة أشهر بتكلفة تقارب 34 مليون دولار. وقد أشارت الشركة إلى "خطورة عدم استجابة أي مستثمر من القطاع الخاص لتحمل مخاطر هذا النوع من الاستثمار في ظروف سياسية وأمنية معقدة"، وأعلنت أنها ستقود إدارة المشروع لمدة ثمانية أشهر بعد انتهاء عقدها مع بالتريدي، وأنها تبحث فرص مشاركة شركات من القطاع الخاص لإدارة وتشغيل هذا المشروع عقب انتهاء هذه الفترة، وتخطط الشركة في هذا الإطار لإعادة طرح عطاء إدارة مشروع غزة مع نهاية الموسم الحالي. وتؤكد الشركة توجهاتها الرامية لخصخصة المشاريع التي تقوم بتنفيذها، حيث ستسحب الشركة من أي مشروع بعد نجاحه وضمان استمرارية عمله وإنتاجيته، وستعرض أسهم المشروع للمساهمين وشركات القطاع الخاص والمؤسسات الزراعية الراغبة بامتلاك هذا المشروع.

الاستنتاجات

ليس هناك سياسة خصخصة للسلطة الوطنية الفلسطينية. هناك عمليات خصخصة ونوايا خصخصة، مثل التي أشرنا إليها سابقاً، وهناك إشارات وتلميحات ومحاولات لصياغة سياسة خصخصة، ولكنها لا تصل بمجملها إلى ما يمكن وصفه بأنه سياسة خصخصة واضحة ومحددة للسلطة الوطنية.

وبالرغم من أن صندوق الاستثمار الفلسطيني قام بصياغة بعض المبادئ والأسس التي تحكم علاقته بالقطاع الخاص، كما أشرنا قبل قليل، إلا أن من الواضح أن هذه المبادئ والأسس تمثل، كما هو متوقع منها، عناصر استراتيجية استثمار (قصير المدى) وليس عناصر سياسة خصخصة، بالرغم من أنها تتضمن بعض الأسس التي يمكن أن تكون جزءاً من سياسة

خصخصة (مثل الانسحاب التدريجي من المشاريع القائمة). بل إن بعض العناصر المذكورة قد تتعارض مع سياسة الخصخصة، خصوصا المتعلقة بزيادة الاستثمارات الحكومية. وهذا ناجم عن طبيعة الأهداف التي تسعى الاستراتيجية الاستثمارية لتحقيقها، والتي قد لا تتطابق بالضرورة مع الأهداف المحتملة لسياسة الخصخصة المناسبة للسلطة الوطنية. وفي الواقع، فقد أظهر استطلاع للرأي أن 46% من مدراء الشركات المحلية لا يشعرون بأن السياسات الاقتصادية للسلطة الوطنية تتفق مع الالتزام بتحقيق الخصخصة، بينما يرى 17% من المدراء الذين استطلعت آراؤهم عكس ذلك²⁴.

ومع تزايد الحديث عن نوايا الحكومة خصخصة استثمارات السلطة الوطنية في المرحلة القادمة من خلال بيعها للقطاع الخاص المحلي والأجنبي أو التعاقد مع القطاع الخاص لإدارتها، وما يتردد من أحاديث حول قيام الحكومة ببيع جزء من موجودات صندوق الاستثمار الفلسطيني، ورهن جزء آخر من تلك الموجودات، لتغطية رواتب الموظفين والعاملين في القطاع العام، فإن كثيرا من المخاوف والمخاطر تبدو بارزة في الأفق.

من ناحية أخرى، وفي ظل وعود دولية منكرة بضخ مساعدات مالية كبيرة للاقتصاد الفلسطيني، فقد كثر الحديث (غير الرسمي) عن إنشاء شركات استثمارية جديدة للاستفادة من "خصخصة" المشاريع القادمة، وخصوصا المشاريع الضخمة مثل إزالة مخلفات المستوطنات، وإدارة المعابر، وإنشاء مناطق صناعية، وبناء الميناء، وإعادة تأهيل المطار، وإنشاء سكة حديد، ومشاريع إسكان، وتطوير حقول غاز في قطاع غزة، ومراكز اتصالات، ومستشفيات، وجامعات، ومصانع نسيج، وغيرها. وقد برزت مخاوف كبيرة من قيام متفذين في السلطة وبعض الشركات الاحتكارية، بالتعاون مع مستثمرين عرب وأجانب، من محاولة فرض سيطرتهم على هذه المشاريع الضخمة، واستخدام مفهوم "الخصخصة" لتبرير هذا الاندفاع نحو الحصول على امتيازات، من خلال ما يطلق عليه السلوك الريعي *rent-seeking behavior* بذريعة الحاجة إلى تشجيع الاستثمار وجذب رأس المال الخاص المحلي والأجنبي²⁵.

وحتى لا تختلط الأوراق والمفاهيم، فيجب التأكيد على أنه لا يوجد غبار في الخصخصة والاستثمار المحلي والأجنبي، فالمطلوب من القطاع الخاص أن يتقدم وأن يسهم باستثماراته في تطوير الاقتصاد الفلسطيني. ولكن لكي لا تتحول عملية الخصخصة إلى نهب، ولكي لا تتحول عملية الاستثمار إلى احتكارات وهدر في الموارد وفساد، فلا بد من وضع ضوابط وقوانين تضمن المحافظة على المال العام من جهة، وتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار والإنتاج من جهة أخرى. ولا يتأتى ذلك إلا من خلال بلورة سياسة خصخصة واضحة ومحددة للسلطة الوطنية.

التوصيات

تتوفر الآن قاعدة كبيرة من التجارب حول العالم، والتي يمكن من خلالها استخلاص الدروس التي نحتاج أن نتعلمها أو نستفيد منها لرسم سياسة خصخصة مناسبة للسلطة الوطنية. ولعل أهم هذه الدروس هو أن نجاح برامج الخصخصة يتوقف على مجموعة من الشروط والمقومات التي يمكن تلخيصها فيما يلي:

²⁴ أنظر Palestinian Private Sector Forum, Center for Private Sector Development, Issue No. 8, April 2005

²⁵ ابتدع البعض مصطلح "خصخصة السلام" للحديث عن محاولة حمل مستثمرين من القطاع الخاص (أجانب ومحليين) للاستثمار في المشاريع الضخمة في قطاع غزة، مثل الدفيئات الزراعية والمعابر وغيرها.

9. خلق بيئة مناسبة يتمكن القطاع الخاص العمل من خلالها بفعالية وحرية.

يجب النظر إلى الخصخصة كجزء من عملية الإصلاح الهيكلي لمؤسسات القطاع العام، وضمن إطار من الإصلاحات الاقتصادية لتعزيز الكفاءة، بما في ذلك استقرار الاقتصاد الكلي، والإصلاح المالي، والإصلاحات القانونية والتنظيمية، وإزالة القيود والتشوهات، وغيرها²⁶. ومثل هذه البيئة ليست متوفرة بشكل جيد في فلسطين، وبالتالي يجب العمل على توفيرها، بالرغم من العوائق الخارجة عن سيطرة السلطة الوطنية، وبالذات الإجراءات والسياسات والممارسات الإسرائيلية.

10. وجود التزام سياسي قوي بفلسفة الخصخصة.

يجب أن تحظى سياسة الخصخصة بدعم من أعلى المستويات في الحكومة للتغلب على العقبات والمقاومة التي يمكن أن تواجهها من البيروقراطية والمصالح الخاصة. في بعض الدول يتم إنشاء وزارة مستقلة لشئون الخصخصة كما هو الحال في مصر والمغرب، وفي دول أخرى يتم إنشاء وحدة خاصة في رئاسة الوزراء لشئون الخصخصة كما في باكستان والأردن ولبنان واليمن، أو يكون هناك مجلس أعلى للخصخصة، يقوم بتنفيذ عمليات الخصخصة ضمن السياسة العامة للحكومة، وتشارك فيه الوزارات والمؤسسات الاقتصادية الرئيسية في الحكومة.

11. وضع الإطار القانوني المناسب لبرامج الخصخصة.

ويشمل ذلك استكمال القوانين والتشريعات الاقتصادية، وبالذات قانون الامتياز وقانون الخصخصة، إضافة إلى قوانين المنافسة ومحاربة الاحتكار وقوانين العمل والملكية الفكرية وغيرها. إن بيع المؤسسات العامة، خصوصاً مؤسسات البنية التحتية، بدون تعزيز إطار قانوني وتشريعات وأنظمة يمكن أن يؤدي إلى تقييد المحاباة والمحسوبية وسيطرة المصالح الخاصة على المال العام. لقد تم تحضير مشروع قانون الامتياز الفلسطيني لسنة 2005 في محاولة لسد الفراغ التشريعي في مجال عقود الامتياز في فلسطين، وهو خطوة مهمة في ظل الحديث عن نية السلطة الوطنية منح امتيازات أو طرح عطاءات جديدة في عدد من القطاعات الرئيسية، خصوصاً قطاع البنية التحتية، وبالذات بعد الانسحاب الإسرائيلي من قطاع غزة. وهناك دعوات عديدة للإسراع في إصدار هذا القانون. كما أن إصدار قانون للخصخصة سوف يساهم في توفير الشفافية والوضوح فيما يتعلق بأهداف الخصخصة، وأساليبها، وإجراءات وآليات تنفيذ عمليات الخصخصة، وكيفية التصرف بعوائد الخصخصة، والمؤسسات اللازمة للتنفيذ. وهناك الكثير من الدول التي أصدرت مثل هذا القانون، والتي يمكن الاستفادة من تجربتها. كما يجب وضع الإطار التشريعي اللازم لتنظيم القطاعات الاقتصادية المعنية بعمليات الخصخصة والإسراع في وضع الأنظمة الكفيلة بتنفيذ أحكام القوانين التي يتم إصدارها.

12. تحديد أهداف وأولويات استراتيجية الخصخصة.

هناك مجموعة من الأهداف التي يمكن الاتفاق عليها (مثل تخفيف العبء المالي والإداري للسلطة، تحسين الكفاءة وزيادة الإنتاجية في المشاريع التي يتم تخصيصها، تسريع عملية النمو الاقتصادي، تخفيض حجم القطاع العام ودوره في الاقتصاد، توسيع الملكية والمساهمة في الإدارة، تحفيز الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي، الخ). ويجب أن تكون هذه

²⁶ الخصخصة هي واحدة من عشرة إصلاحات ذكرها ويليامسون Williamson وقال أن كل الذين في واشنطن (وبالذات البنك الدولي وصندوق النقد وغيرها) يعتقدون بأنها ضرورية للتطبيق في أمريكا اللاتينية. وقد سمي ذلك البرنامج من الإصلاحات بـ "إجماع واشنطن" Washington Consensus.

الأهداف منسجمة مع الفلسفة الاقتصادية للدولة، والظروف التي يمر بها المجتمع الفلسطيني، وكذلك خطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وبدون تحديد أهداف واضحة ومحددة، فلن يكون بالإمكان تقييم نجاح أو فشل برامج الخصخصة.

13. التركيز على بناء مؤسسات متطورة.

إن من بين المشاكل التي يواجهها الاقتصاد الفلسطيني، مثل كثير من الدول النامية، عدم توفر الخبرة للتعامل مع المواضيع الفنية والقانونية والمالية المعقدة، وعدم وجود أسبقيات يتم البناء على أساسها، وعدم وجود معلومات موثوق بها حول التكاليف والأداء. ويتطلب نجاح سياسة الخصخصة بناء مؤسسات حديثة ومتطورة تتولى عمليات تنفيذ الخصخصة. ولتطوير القدرات والخبرات اللازمة لنجاح الخصخصة، يجب إنشاء جسم منفصل ليكسب الخبرة المطلوبة مع الزمن بدلا من توزيع جهود الخصخصة على عدد من المؤسسات والوزارات مما قد يؤدي إلى تضارب، ويضعف القدرة المؤسسية التي تحتاجها الخصخصة. كما يجب تخصيص الموارد الكافية والمناسبة (البشرية والمالية) لإنجاز المهام بفعالية، بما في ذلك توفير التمويل اللازم لتوظيف المستشارين الماليين والقانونيين وغيرها حسب الحاجة.

14. اتخاذ الإجراءات المناسبة لتعزيز المنافسة.

إن الخبرة السابقة تظهر أن وجود منافسة في الصناعات التي يتم خصصتها تلعب دورا كبيرا في نجاح عملية الخصخصة وتحسين الأداء، بينما تؤدي خصخصة الاحتكارات التي تكون المنافسة فيها ضعيفة أو مفقودة إلى خسارة في مستوى الأداء. وفي غياب تشريعات المنافسة، أو عدم تطبيق قوانين المنافسة، فإن من المحتمل جدا أن ينجم عن الخصخصة مجموعة من الاحتكارات الخاصة ذات الكفاءة المنخفضة. وبالمقابل، فإن تعزيز المنافسة من خلال إزالة عوائق الدخول والخروج ومن خلال ربط الخصخصة بالإصلاحات الاقتصادية والتشريعية تعتبر حاسمة لتطوير قطاع خاص منافس وديناميكي، وبالتالي خصخصة ناجحة.

15. مراعاة الظروف المحلية والقدرات المؤسسية للاقتصاد الفلسطيني.

إن من بين أسباب فشل برامج الخصخصة في كثير من الدول الفقيرة أو النامية هو محاولة تطبيق النماذج والأساليب التي تم تطبيقها في الدول المتقدمة دون الأخذ بالحسبان اختلاف الظروف السياسية والقانونية والمؤسسية. إن الدرس الرئيسي من تجارب الدول الأخرى هو أنه لا يوجد نموذج عام للخصخصة يمكن تطبيقه في جميع الدول، فلكل دولة ظروفها، وظروف الدولة تؤثر بشكل كبير في سياسات الخصخصة التي يمكن انتهاجها. فمثلا، هل توجد تشريعات ملائمة ومناسبة لمنح الامتيازات؟ هل توجد أسواق مالية متطورة؟ (في غياب أسواق مالية متطورة تكون الخصخصة متاحة فقط لمجموعات أو عائلات محددة ذات دخل مرتفع، ربما نفس النخبة التي تسيطر على الحكومة، وهو ما قد يشجع المحاباة والمحسوبية). هل تتوفر مؤسسات أو مستثمرون من القطاع الخاص يرغبون في تقديم الخدمة؟

16. ضمان الشفافية في عملية الخصخصة.

إن الشفافية هي مطلب مهم في عملية الخصخصة لأنها تعزز مكانة هذه العملية وتكسبها مصداقية من قبل المستثمرين المحتملين ومن قبل الجمهور. بالمقابل، فإن عدم الشفافية يؤدي إلى اتهامات بالفساد، وينعكس سلبا على المستثمرين، وعلى الجمهور ويهدد بوقف عملية الخصخصة والإصلاحات التحريرية بصفة عامة. ويحتاج تعزيز الشفافية إلى عدد من الخطوات، وبالذات التأكيد على أن العمليات تتم بدون امتيازات خاصة لمشتريين أو لأناس معينين من الداخل أو من

الخارج، وكذلك الالتزام بشكل صارم بالإجراءات النموذجية والمعلن عنها بشكل جيد، وتوضيح معايير الاختيار والمقارنة، وفض العطاءات في جلسات عامة، والإعلان عن شروط الصفقات أو اتفاقيات الخصخصة التي تتم. ويعتبر طرح الأسهم للاكتتاب العام من أكثر أساليب البيع شفافية، وبالتالي فإن وجود سوق رأس مال متطور يسهم بشكل كبير في نجاح عملية الخصخصة، مما يتطلب تطوير سوق الأوراق المالية الفلسطيني ليصبح أكثر كفاءة. وفي ظل مؤسسات ضعيفة، يجب إعداد قانون خصخصة يحدد بوضوح إجراءات الخصخصة بما يضمن الشفافية في تحويل الممتلكات الحكومية إلى القطاع الخاص.

وأخيراً، يجب التأكيد على أن خصخصة المشاريع الحكومية ليست حلاً لمشاكل الأداء السيئ في تلك المشاريع، فالخصخصة لا تستطيع بمفردها أن تعوض كلياً عدم وجود المنافسة وضعف الأسواق المالية وغياب إطار قانوني ملائم. لقد أظهرت الدراسات أن عمليات الخصخصة التي تمت في غياب تشريعات منافسة، مثل تلك التي تمت في معظم بلدان شمال إفريقيا، قد نتج عنها مجموعة من الاحتكارات الخاصة الأقل كفاءة وتجاوباً مع حاجات المجتمع، كما أدت تلك العمليات إلى خصخصة بعض الأصول وبيعها إلى مجموعة صغيرة من المستثمرين بسعر أقل من القيمة السوقية، مما زاد من قوتهم الاحتكارية وسيطرتهم على السوق. بالمقابل، أظهرت دراسات أخرى أن سن تشريعات وإقامة سلطات تنظيمية قبل عملية الخصخصة كانت مهمة لضمان نجاح عمليات الخصخصة. كما وجد أن وضع إطار قانوني وتنظيمي قبل عملية الخصخصة يزيد من الأسعار التي يمكن أن يدفعها المستثمرون لشراء الشركة المنوي خصصتها.

إن بلورة سياسة خصخصة تشمل المبادئ والأسس السابقة، وتأخذ بالاعتبار الظروف السياسية والاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد الفلسطيني في الوقت الراهن، يمكن أن تؤدي إلى استغلال أفضل للموارد، من خلال منح القطاع الخاص دوراً ريادياً في عملية التنمية. وربما تكون الخطوة الأولى لترجمة هذه المبادئ والأسس عملياً تكمن في صدور قانون للخصخصة يتم بموجبه تشكيل هيئة أو مجلس للخصخصة Privatization Board يرتبط بمجلس الوزراء، ويتم تحديد صلاحياته ومسؤولياته بشكل واضح، وضمان استقلاله ونزاهته بحيث لا يتم السيطرة عليه من قبل المصالح الخاصة. كما يجب أن يتم في القانون تحديد الأهداف التي تسعى سياسة الخصخصة لتحقيقها، وأساليب الخصخصة التي يمكن اتباعها لتحقيق تلك الأهداف. وفي بعض الحالات، خصوصاً في ظل الوضع السياسي والاقتصادي غير المستقر، فإن خصخصة الإدارة، أو تأجير الممتلكات، أو منح تراخيص الامتياز أو عقود الإدارة يمكن أن يؤدي إلى نتائج أفضل، دون الحاجة لتغيير الملكية، شريطة أن يتم ذلك ضمن إطار قانوني واضح، وأسس معروفة ومدروسة، وشفافية كبيرة.

المراجع

المراجع العربية

- الببلاوي، حازم (1997)، دور الدولة في الاقتصاد، دار الشروق، القاهرة.
- صبري، نضال رشيد (2003) "القطاع العام ضمن الاقتصاد الفلسطيني"، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مواطن)، رام الله.
- قاسم، أنيس فوزي و ملح، فراس (2005) "دراسة نقدية لمشروع قانون الامتياز"، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، القدس ورام الله.
- مركز التجارة الفلسطيني – بال تريد (2000) "مؤتمر الحوار الوطني الاقتصادي بين القطاعين العام والخاص في 2000/5/30: نتائج المؤتمر وتوصيات القطاع الخاص"، رام الله.

المراجع الأجنبية

- Bishop, Matthew, Kay, John and Mayer, Colin (1995). *Privatization and Economic Performance*, Oxford University Press, Oxford.
- Birdsall, N. and Nellis, J. (2002) "Winners and Losers: Assessing the distributional impact of privatization", Working Paper No.6, Centre for Global Development, Washington, DC.:
- Center for Private Sector Development (2005) *Palestinian Private Sector Forum*, Issue No. 8, April, Nablus
- Clifford, Veronica R. (1993), "Implementing Privatization Policy in Developing Countries: A Selected Literature Review", *USAID's Implementing Policy Change Project*, Working Paper No. 3
- Galal, Ahmed, Jones, Leroy, Tandon, Pankaj and Vogelsang, Ingo (1994), *Welfare Consequences of Selling Public Enterprise: Case Studies from Chile, Malaysia, Mexico and the U.K.*, Oxford University Press, Oxford.
- Kikeri, Sunita and Nellis, John (2004) "An Assessment of Privatization", *The World Bank Research Observer*, vol. 19, no. 1, The World Bank.
- Kikeri, Sunita, Nellis, John and Shirley, Mary (1994) "Privatization: lessons from market economies", *The World Bank Research Observer*, 9: 241-272.
- Megginson, W.L. and Netter, J.M. (2001) "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature*, 39, 321-389.
- Nasr, Mohamed M. (2004) "Monopolies and the PNA", in Khan, M.H., Giacaman, G. and Amundsen, I. (eds), *State Formation in Palestine*, RoutledgeCurzon, New York.
- Nellis, John, "Is Privatization Necessary", *Public Policy for the Private Sector*, FPD Note No. 7, May 1994, The World Bank.

- Omran, M. (2001) *Detecting the Performance Consequences of Privatizing Egyptian State-Owned Enterprises: Does Ownership Structure Really Matter?*, Mimeo.
- Palestinian Authority in collaboration with the International Monetary Fund (2000) *Progress Report on the Economic Policy Framework*, May 13
- Parker, David and Kirkpatrick, Colin (2003) “Privatisation in Developing Countries: A Review of the Evidence and the Policy Lessons”, Working Paper Series, Paper No. 55, Centre on Regulation and Competition, University of Manchester.
- Ramanadham, V. V. (editor) (1993), *Privatization: A Global Perspective*, Routledge, London
- Vining, Aidan R. and Boardman, Anthony E. (1992), “Ownership Versus Competition: Efficiency in Public Enterprise”, *Public Choice*, 73, pp. 205-239.
- www.pa-inv-fund.com/SPValuationReports.aspx

ملحق رقم 1

الاستثمارات التجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية من خلال شركة الخدمات التجارية الفلسطينية (لغاية 31 كانون أول

(1999)

Company name	Estimated market value (\$ million)	Percent of equity
Jericho Resort (hotel & casino)	60.0	30
Cement Company	50.0	100
Palcell	50.0	35
PALTEL	32.2	8
Arab Palestinian Investment Company	16.0	20
PADICO	15.0	8
Various real estates	14.0	100
Bioniche Lire Sciences Inc.	9.0	10
United for Storage and Refrigeration	8.5	30
Peace Technology Fund	6.2	34
Qaser Jaser Hotel (Intercontinental)	5.0	25
Palestinian Flour Mills Co.	4.1	47
Palestinian Electricity Co.	2.6	6
Palestinian Investment Bank	2.3	8
Bethlehem Convention Center	2.0	45
Coca Cola	1.5	15
Gaza Insurance Co.	1.5	14
AI-Ahlia Co.	1.4	50
National Aluminum and Profile Co.	1.3	16
Grand Park Hotel	1.2	25
Steel Co.	1.2	15
Vegetable Oil Co.	1.0	7
Palestinian-Qatar Fund	0.9	33
AI-Motakhasesa Investment	0.9	15
Gaza College and School	0.7	40
AI-Ahlia Industrial Co.	0.7	15
AI-Salaam International Co.	0.5	5
AI-Mara'i Co.	0.5	0
Glass Cutting	0.4	40
Palestinian Cigarettes Co.	0.3	80
Logo Company	0.3	28
Al-Tekania Engineering Co.	0.2	30
Jordanian Specialized Co.	0.2	50
1st Choice Management	0.1	30
Sub-total	291.6	

ملحق رقم 2

القائمة الشاملة بموجودات صندوق الاستثمار الفلسطيني

الشركات التي تم تقييمها		
نسبة الملكية	القيمة بالدولار	المؤسسة أو الشركة
23.63%	90.000.000	شركة الاتصالات الجزائرية (اوراسكوم تيلكوم الجزائر)
14.29%	66.110.000	شركة الاتصالات الاردنية موبايل (فاست لينك)
100%	54.000.000	شركة الاسمنت
20%	50.000.000	شركة أوراسكوم تيلكوم التونسية
35%	36.920.000	الشركة الفلسطينية للاتصالات الخلوية (بالسل)-جوال
23.08%	28.510.000	منتجع و كازينو أريحا - أواسيس الكازينو السياحي
11 مليون سهم	25.240.000	اتصالات أوراسكوم تيليكوم
6.75%	13.600.000	شركة الاتصالات الفلسطينية (بالتل)
14.29%	7.100.000	مؤسسة بيونيشيه للعلوم الحياتية
23.63%	1.570.000	شركة غزة الاهلية للتأمين

شركات قيد التقييم

النسبة	القيمة	المؤسسة
22.50%	57.000.000	مشروع الغاز
80%	19.000.000	مشروع الطيران project aviation
100%	15.000.000	عقارات مختلفة
20%	9.000.000	(شركة ابيك) أي.بي.أي.سي APIC
7%	8.500.000	باديكو (شركة فلسطين للاستثمار) PADICO
غير محدد	8.300.000	ديلما DELMA
15%	7.500.000	مصر للانترنت
غير محدد	7.000.000	مبادرات استثمارية رأسمالية - فينتشر للاستثمارات
غير محدد	5.300.000	تشالسيديوني ال.ال.سي CHALCEDONY-LLC
34%	4.000.000	صندوق تكنولوجيا السلام
6%	3.200.000	شركة كهرباء فلسطين
80%	3.000.000	المتحدة للتخزين والتبريد
100%	3.800.000	مشروع هنادي للابراج
غير محدد	3.000.000	تراي للياقة البدنية FITNESS TRI

2.800.000	47%	شركة المطاحن الفلسطينية
2.800.000	غير محدد	كنعان ايكويتي3 EQUITYIII CANNAN
2.700.000	49%	مجموعة اليازجي للمشروعات الخفيفة/ بيبسي
2.600.000	8%	بنك الاستثمار الفلسطيني
2.200.000	5.5%	ايفرجرين 3 ال.بي LP EVERGREENIII
1.500.000	15%	كوكا كولا
1.900.000	45%	مركز بيت لحم للتراث
1.900.000	غير محدد	الصندوق الكوري FUND KOREA
1.800.000	غير محدد	كنعان ايكويتي2 II CANNAN EQUITY
1.700.000	50%	مشروع إسكان القدس
1.400.000	50%	الأهلية العقارية
1.250.000	12.50%	افماكس لإدارة الطائرات AVMAX
1.100.000	غير محدد	صندوق اوناكس ال.ال.سي FUND LLC ONYX
900.000	20%	الشركة الوطنية للألومنيوم والإطارات
900.000	15%	شركة الحديد - الفولاذ
400.000	26%	فندق جراند بارك
800.000	6.67%	المتخصصة للاستثمار
900.000	7%	شركة الزيوت النباتية
600.000	100%	كلية و مدرسة
500.000	5%	شركة السلام الدولية -مقرها قطر
400.000	9%	المراكز التجارية العربية الفلسطينية-مراكز التسويق
300.000	33%	شركة المارية AL-MARIE
300.000	غير محدد	شركة الشرق (الواحة)
300.000	15%	الشركة الاهلية الصناعية
200.000	3.75%	الشركة الاردنية التخصصية
200.000	30%	الشركة الهندسية التكنيون
200.000	غير محدد	شركة شركاء سيلفر هاز ال.بي SILVER HAZE
100.000	65%	الفلسطينية لاستيراد المنتجات المصرية
100.000	30%	الشركة البلجيكية COMPANY BELGIUM
10.000	30%	شركة الخيار الأول
غير متوفر	100%	مصنع أنابيب الشرق الأوسط
غير متوفر	100%	سلطة البترول
غير متوفر	غير محدد	شركة مراقبة توزيع الكهرباء
غير متوفر	غير محدد	شركة البحر

غير محدد	غير متوفر	شركة القروض العقارية MORTGAGE
%100	غير متوفر	سلطة التبغ
غير محدد	غير متوفر	شركة التطوير الفلسطينية (إيطاليا - فلسطين)
غير محدد	غير متوفر	شركة الصخرة

الشركات التي توقفت عن العمل

النسبة	القيمة	المؤسسة
غير محدد	--	مشروع البوابة الذهبية (القدس)
%100	--	مشروع البازار (القدس)
%100	--	مصنع عصير غزة
%51	--	شركة البرهان
%50	--	شركة السجائر الفلسطينية
%49	--	شركة امبال غزة
%66	--	شركة إيثار للطباعة
%60	--	شركة الصقر
%100	--	الشركة التونسية الفلسطينية
%40	--	شركة أريحا الخضراء
%40	--	شركة الزجاج
%35	--	شركة قباء الوطن
%50	--	شركة صناعة الأسمنت الوطنية
%3	--	صندوق الضفة والقطاع
%28	--	شركة لوغو

تصريح بنكي عن الحسابات

55.200.000 دولار	البنك العربي (فلسطين)
18.208.000	بنك القاهرة عمان (الأردن)
27.982	البنك العربي المحدود (القاهرة -المهندسين)
168.498	تراست اوكانت كندا
35.875	بنك القاهرة (مصر)
49.172	بنك القاهرة (مصر)
---	بنك الاستثمار -رام الله
15.068.64	بنك الاستثمار - رام الله
---	بنك القاهرة عمان - رام الله

---	بنك القاهرة عمان - رام الله
---	بنك القاهرة عمان - رام الله
19.603	البنك العربي المحدود
---	البنك العربي - غزة
53.228	البنك العربي المحدود - غزة

الحسابات البنكية (فرع رام الله)	
103.050.56	بنك القاهرة عمان - رام الله
18.773.38	البنك العربي المحدود - رام الله

الحسابات البنكية (فرع غزة)	
7.120.04	بنك الاستثمار الفلسطيني - غزة
---	البنك العربي - غزة
---	بنك فلسطين المحدود - غزة
73.982.370 دولار	نقداً

**Center for Private Sector Development
Palestinian Businessmen Association-Jerusalem**

**Privatization Policies in Palestinian Authority
An Examination record**

Dr. Mohammed Nasr



March 2006

Center for Private Sector Development (CPSD)

The Center for Private Sector Development was established in January 2001 as a subsidiary of the Palestinian Businessmen Association (PBA). CPSD is an applied research and advocacy institution which engages in a wide range of activities targeted at improving the investment climate in Palestine, and raising the competitiveness of business firms. A primary target for CPSD is to promote “good governance” in local and public sector institutions, and to advocate genuine commitment to market economy principles in Palestine.

CPSD is a non-governmental and non-profit organization which is governed by its own board of directors.

PBA Board Members

Mohammad Masrouji – Chairman

Yaser Abbas

Ziad Anabtawi

Mohammad Al-Amoor

Khalil Al-Far

Ismail Deiq

Abdel-Nasser Hafi

Fo’ad Jaber

Khader Jarashi

Kamal Hassouneh

Mahmoud Takrouri

Farouq Zaiter

Ragheb Aref

CPSD Director

Hisham Awartani