مجلة جامعة الأزهر – غزة، سلسلة العلوم الإنسانية 2018، المجلد 20، عدد خاص (A) ص 181-210

دور السياسات الحكومية في تحسين بيئة الأعمال في فلسطين

The role of government policies in improving the business environment in Palestine

عبدالفتاح أحمد نصر الله

وزارة الاقتصاد
nassabed@yahoo.com

تاريخ الاستلام 2019/8/14 تاريخ القبول 2019/1/29

ملخص:

يهدف البحث لدراسة تطور القطاع الخاص، وفهم طبيعة بيئة الأعمال القانونية، ومناقشة محاور مؤشر تيسير الأعمال في فلسطين، ومن أهم النتائج التي تم التوصل إليها أن إقرار قانون سجل الأموال المنقولة في فلسطين أدى لتعزيز مؤشر سهولة الأعمال بشكل عام، ومعيار الحصول على الائتمان بشكل خاص الذي حقق تقدماً بمقدار 40 نقطة مقارنة بالعام 2017، ومازالت إجراءات ووقت البدء بنشاط تجاري في فلسطين مرتفعة، ويوجد ضعف في ترخيص المنشآت الاقتصادية من قبل وزارة الاقتصاد الوطني؛ وذلك نتيجة إلى تعدد إجراءات الترخيص وعدم توحيدها. وقد أثر الانقسام السياسي سلبياً على ضعف البيئة التشريعية والقانونية للأعمال، وخاصة في قطاع غزة، إضافة لازدواجية القوانين والإجراءات المطبقة. ويوصي البحث بتنفيذ مشروع النافذة الاستثمارية الواحدة لتخفيض الإجراءات، والوقت، والتكلفة اللازمة طوال دورة حياة المشروع وخاصة عند البدء بإنشاء المشروع، والاستمرار في تنفيذ الإصلاحات القانونية، والإدارية والرقابية اللازمة لتسهيل عمل المنشآت العاملة في الأراضي الفلسطينية.

الكلمات المفتاحية: السياسة الاقتصادية، القطاع الخاص، البيئة القانونية، مؤشر سهولة أداء الأعمال.

Abstract:

The study aims at studying the development of the private sector and understanding the nature of the legal business environment and discussing the axes of the index of facilitating business in Palestine. The most important results were that the passing of the law of the register of movable funds in Palestine led to enhancing the index of ease of business in general and the

criterion of obtaining credit in particular This is due to the multiplicity of licensing procedures and non-standardization. The political division has negatively impacted the weakness of the environment. Rodeo and legal work, especially in the Gaza Strip, in addition to the duplication of laws and procedures applicable. The study recommends the implementation of the project of the single investment window to reduce the procedures, time and cost necessary throughout the life cycle of the project, especially when starting the project, continue to implement the necessary legal, administrative and regulatory reforms to facilitate the work of enterprises operating in the Palestinian territories.

مقدمة:

يتمتع القطاع الخاص بدور مهم في قيادة النمو الاقتصادي، في ظل الاستفادة من الإجراءات والمبادرات الحكومية في إطار تحسين البيئة التجارية والاستثمارية؛ لتكون بيئة جاذبة ومعززة للاستثمارات الخارجية، وتنمية وتشجيع الاستثمارات الداخلية، من خلال تطوير الأنظمة التجارية والاستثمارية، وتبسيط الإجراءات الخاصة بإنشاء الأعمال وتطويرها.

وتتمثل خطوات إعادة بناء ثقة القطاع الخاص في إزالة الحواجز التنظيمية والتشريعية لتشجيع الاستثمار في الأنشطة الاقتصادية، وتوفير الدعم لتسهيل تحول القطاع الخاص نحو تطبيق أعلى معايير الكفاءة الإنتاجية، مع دعم تنمية المنتج المحلي لتعزيز القدرة التنافسية، وتحسين جاذبية المنتجات والخدمات المحلية، وبالتالي تحسين ثقة المستهلك بالمنتج المحلي مقابل المستورد.

إن تعزيز قدرة القطاع الخاص على التفاعل بشكل ديناميكي مع التغيرات المعرفية والتقنية المتسارعة محلياً وعالمياً، والاستجابة بفاعلية لمتطلبات البيئة المحيطة المتغيرة من أجل تعزيز ثقة القطاع الخاص بالاقتصاد المحلي، وتكثيف مساهمته في التنمية، وذلك عبر إجراء إصلاحات، وتبني سياسات أكثر فاعلية، تحفز القطاع الخاص على تعزيز دوره في الأنشطة الاقتصادية، وبالتالي تحسين مساهمته في التشغيل، والناتج المحلي الإجمالي، وميزان المدفوعات في الأراضي الفلسطينية.

ومن أجل تحسين بيئة العمل للمنشآت الاقتصادية في فلسطين، يتطلب مراجعة القوانين والأنظمة التي تؤثر على بيئة الأعمال التجارية وأدائها العام في ظل تغير البيئة المحيطة، بهدف تحديثها، وتعزيز القدرة الانتاجية والتنافسية للمنتجات، إضافة لتعزيز مرتبة فلسطين ضمن مؤشر سهولة الأعمال الصادر عن البنك الدولي .

مشكلة البحث:

تهدف الإصلاحات التي تنفذها الدول على القوانين والإجراءات الحكومية الخاصة إلى تحسين بيئة الأعمال التجارية، وتسهيل عمل القطاع الخاص، وقد أدت الظروف الخاصة بالأراضي

الفلسطينية إلى انهيار الوضع الاقتصادي، وتدني أنشطة القطاع الخاص، وارتفاع معدلات البطالة والفقر. ويمكن صياغة مشكلة الدراسة في السؤال التالي: ما دور السياسة الحكومية في تحسين بيئة الاعمال في فلسطين؟

أهمية البحث: تتمثل أهمية البحث فيما يلي:

- بيان مفهوم السياسات الاقتصادية الحكومية.
- استعراض واقع وتطور القطاع الخاص.
- مناقشة محاور مؤشر ممارسة الأعمال في فلسطين.
- المساهمة في إثراء المكتبات بالمراجع خاصة باللغة العربية التي تفتقر إليها.

أهداف البحث: يهدف البحث إلى تحقيق الآتي:

- التعرف على بيئة الأعمال المشجعة للقطاع الخاص.
- دور السياسات الحكومية في تسهيل بيئة الأعمال وتطوير القطاع الخاص .
- استعراض أهم القوانين المعززة لبيئة الأعمال في فلسطين.
- التعرف على معايير مؤشر تسهيل بيئة الأعمال في فلسطين.
- تقييم ممارسة الأعمال في فلسطين والاصلاحات المقترحة.

فرضيات البحث:

- تُسهم تطبيق الإجراءات القانونية في تعزيز البيئة الاستثمارية في فلسطين.
- توطيد العلاقة بين القطاع الخاص والعام يُسهم في تنفيذ متطلبات القطاع الخاص.
- تنفيذ الإصلاحات اللازمة لعمل القطاع الخاص تُسهم في تسهيل بيئة الأعمال.

منهجية البحث:

تم استخدام المنهج الوصفي في استعراض دور السياسات الحكومية في تحسين بيئة الأعمال، فيما تم استخدام المنهج التحليلي في تحليل الإحصاءات والمؤشرات الصادرة عن المؤسسات الرسمية وأهمها البنك الدولي.

أولا: مفهوم السياسات الاقتصادية الحكومية:

ترتكز السياسات الاقتصادية لأي نظام اقتصادي على البيئة المؤسسية التي تشمل القوانين والتشريعات، ومدى تطبيقها، وضمان استمراريتها، وثباتها، واتساقها مع القوانين التجارية، والنقدية، والمالية الدولية، حيث إن توفر بيئة مناسبة للاستثمار يتطلب وجود مجموعة من الشروط الاقتصادية والسياسات الحكومية الملائمة لذلك.

1-1: السياسة الاقتصادية:

هي مجموعة الإجراءات التي تتبناها الدولة لتسهيل تحقيق الأهداف المرغوبة في المجال الاقتصادي، وضمان تنفيذها. وإذا كانت تلك الأهداف تمثل أولويات يُراد تحقيقها، فإن السياسة تُعد إحدى أهم الأدوات التي يؤدي استخدامها وتطبيقها إلى تحقيق تلك الأهداف الاقتصادية وفق الأولويات المعتمدة بأفضل الشروط، أي في إطار الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة أو المتوقعة (شعبان، 2012، ص4).

يُعد وضع السياسات الاقتصادية وصياغتها بما يتلاءم مع الأهداف المطلوبة من أبرز العناصر المكونة لدور الدولة الاقتصادي في المجتمع، وتكمن أهمية السياسات الاقتصادية في أنها تملك الأدوات والإجراءات للتأثير على النشاط الاقتصادي وتوجيهه، ووفقاً لذلك يحتاج الواقع الفلسطيني لتطبيق أفضل السياسات التي تُسهم في الحد من حجم المشاكل والاختلالات التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني بعد سنوات طويلة وقاسية من الاحتلال، والحصار، والانقسام، والسيطرة على مقومات الاقتصاد، وتتركز جميع السياسات الاقتصادية سواء الصناعية، أو التجارية، أو الاستثمارية التي تنفذها الحكومات حسب حجم المنشآت الاقتصادية وخصوصيتها، للقدرة على التأقلم والمنافسة ضمن البيئة التي تعمل فيها، فقبل إبرام الاتفاقيات وإقرار القوانين الاقتصادية يجب التأكد بأنها تتوافق مع السياسات الاقتصادية للسلطة، وتعزز البيئة الاقتصادية، وتحقق الفائدة للأنشطة الاقتصادية والأفراد، وأن لا تكون القوانين والاتفاقيات غير فاعلة وعبثية.

1-2 السياسات الحكومية:

تشمل السياسات الحكومية توجهات الحكومة واستراتيجياتها تجاه القطاع الخاص، والاستقرار، والوضوح في التوجهات والسياسات، وتبسيط إجراءات الدخول والخروج من السوق، وتلعب السياسات الحكومية دوراً أساسياً في التأثير على البيئة الاستثمارية في الأراضي الفلسطينية سواء سلبياً أو إيجابياً. إن تقييم السياسات الحكومية من حيث دورها وقدرتها على تنفيذ الخطط والإجراءات التي تعدها وتنفذها الحكومة الفلسطينية تُعد عاملاً محفزاً ومساعداً لتشجيع الاستثمار في الأراضي الفلسطينية، حيث تعتقد 32% من المنشآت أن السياسات الحكومية تشكل عائقاً أمام الاستثمار، فيما بينت نسبة 42% بعدم وجود أي دور أو تأثير لهذه السياسات في المناخ الاستثماري، بينما أوضح نسبة 49% من إجمالي المستطلعين بأن السياسيات الفلسطينية المحلية ساهمت بشكل كبير في تراجع الاقتصاد الفلسطيني، بينما صرح 31% بأن ذلك التراجع ناتج عن سياسات الاحتلال الإسرائيلي المعيقة لتطور الاقتصاد الفلسطيني، في حين أوضح ما نسبته 12% بأن التراجع نتيجة لحالة عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي في الدول العربية (عبد الكريم، 2013، ص21).

كذلك يوجد تباين في توجهات أصحاب المنشآت تجاه مختلف السياسات الاقتصادية الحكومية، وقد كان التأثير سلبياً فيما يتعلق بالسياسات الضريبية، وخاصة ما يتعلق بضريبة الدخل والقيمة المضافة، حيث أوضح 90% منهم أن أثر السياسات الضريبية كان سلبياً، وهي بحاجة لتدخلات كبيرة، كما أوضحت النتائج أن 42% من أصحاب المنشآت أشاروا بأن تأثير السياسات التجارية والتسهيلات في مجال التصدير والاستيراد سلبياً وهي بحاجة لتدخلات أيضاً من أجل تعزيز البيئة الاستثمارية، أما بالنسبة لسياسات التشغيل المؤثرة على تكلفة عنصر العمل، فقد أوضح 34% من أصحاب المنشآت أن تأثيرها سلبياً على المناخ الاستثماري، وهي بحاجة لتدخلات جدية، في حين أن ربع المنشآت تعتقد أن تأثيرها إيجابي، فيما يعتقد ما نسبته 45% من أصحاب المنشآت عدم وجود تأثير للسياسات النقدية المرتبطة بالجهاز المصرفي، ويرجع ذلك نتيجة لغياب العملة الوطنية، وعدم قدرة سلطة النقد التأثير على مؤشرات القطاع المصرفي بشكل كبير من خلال أدوات السياسة النقدية، وخاصة أسعار الفائدة للعملات المتداولة (عبد الكريم، 2013، ص21).

1-3: السياسة الضريبية:

تقوم وزارة المالية بتعديل السياسة الضريبية وخاصة ضريبة الدخل؛ من أجل تعزيز الدخل، وتحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية في تطبيق هذه السياسات، مع زيادة كفاءة وفاعلية الأداء الضريبي، حيث تم تعديل السياسة الضريبية الخاصة بالأفراد، وتخفيض العبء الضريبي على الأفراد الأقل دخلاً، وزيادته على المكلفين الأكثر دخلاً، والاستمرار في البسط الأفقي للأفراد والشركات التي تعمل بشكل فردي أو عائلي، والتحول إلى ضريبة تصاعدية، مع اعتماد شريحة ضريبية رابعة بدلاً من الشرائح الضريبية الثلاث المعتمدة منذ 2015، بحيث تتراوح ضريبة الدخل من صفر إلى 20%، مما يزيد عدد الملتزمين ضريبياً بحوالي 10%، ويزيد الإيرادات الضريبية بنسبة 35% خلال عام 2018 (الحياة الاقتصادية، 2018).

ووفقاً لمشروع الموازنة لعام 2018، فقد استمرت وزارة المالية في تخفيض العبء الضريبي على الأفراد خاصة من ذوي الدخل المتدني، وتبني إجراءات ضريبية تُسهم في توظيف واستيعاب الخريجين، والحد من ارتفاع معدلات البطالة والفقر، من خلال تشجيع البنوك والمؤسسات المالية لتوجيه تمويلها لصالح نمو وثبات الشركات الصغرى والناشئة، حيث سيتم تعديل السياسة الضريبية للشركات بتخفيض ضريبة الدخل من 15% -10% على الشركات الصغيرة والمتوسطة التي لا يتجاوز صافي الدخل السنوي 3.5 مليون شيكل، والتحول إلى إعفاءات وحوافز ذكية ترتبط بالتدريب؛ لتحفيز الشركات على توظيف واستيعاب الخريجين، وهذا سيُسهم في تدريب وتأهيل حوالي 5000 خريج لدخول سوق العمل سنوياً، وضمان نمو وديمومة هذه الشركات، كما سيتم استحداث شريحة جديدة تخص البنوك والمؤسسات المالية التي يفوق دخلها 7 مليون شيكل، وذلك من 15- 20%،

وهذه تشمل الشركات التي تتمتع بالاحتكار والشهرة، علماً بأن عدد هذه الشركات يبلغ 52 شركة في فلسطين (الحياة الاقتصادية، 2018).

وقد أطلق رئيس الوزراء الفلسطيني رامي الحمد الله في 22 فبراير 2017، أجندة السياسات الوطنية للأعوام من (2017–2022)، **وترتكز على ثلاثة محاور رئيسية وهي:**

–الطريق نحو الاستقلال، ويتضمن تجسيد الدولة المستقلة، وإنهاء الاحتلال، والوحدة الوطنية، وتعزيز المكانة الدولية لفلسطين.

–الإصلاح وتحسين الخدمات العامة، ويتضمن رفع مستوى فعالية واستجابة الحكومة للمواطن.

–التنمية المستدامة، ويتضمن تحقيق الاستقلال الاقتصادي، والعدالة الاجتماعية، وسيادة القانون، والتعليم، والرعاية الصحية الجيدة والشاملة، وتمكين المجتمع من الصمود والتنمية.

1–4: إجراءات التسجيل والترخيص

تفرض القوانين الفلسطينية على أي منشأة تعمل داخل فلسطين الحصول على رخصة، وهذا يعود إلى طبيعة عمل المنشأة والجهة المسؤولة عنها، وأحياناً تتعدد جهات الترخيص، وقد يكون هناك ترخيص وتسجيل في الوقت ذاته. وبالنسبة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، فالوضع ليس بالواضح؛ نتيجة لغياب الإطار القانوني الناظم الذي يحدد ويوحد إجراءات ترخيصها والجهات المسؤولة عنها (نصر، 2008، ص15).

ورغم أن قانون تشجيع الاستثمار قد أشار إلى دور النافذة الاستثمارية في تسهيل إجراءات تسجيل المنشآت الاقتصادية وتصويب أمورها القانونية، فإن الواقع مختلف كلياً، حيث تحتاج المنشآت لمراجعة العديد من المؤسسات الحكومية لاستكمال إجراءات التسجيل والبدء بممارسة أعمالها مثل مراقب الشركات، والغرفة التجارية، والبلدية، ووزارة الاختصاص، وسلطة البيئة، وغيرها.

وفي هذا السياق بينت النتائج المسحية أن حوالي 30% من المنشآت تواجه صعوبات في إجراءات التسجيل، وقد تراوحت الصعوبات التي واجهتها المنشآت للتسجيل ما بين طول الإجراءات وتعقيداتها، وارتفاع رسوم التسجيل، وتعدد الجهات الرسمية الواجب مراجعتها لإتمام المعاملات، وبدرجة أقل عدم وجود فرع لجهة الاختصاص في المحافظة التي تعمل بها المنشأة (عبد الكريم، 2013، ص20).

تُعد درجة عمل المنشآت الصغيرة ضمن القطاع المنظم منخفضة مقارنة مع المنشآت الكبيرة، حيث أوضحت دراسة (عبد الكريم، 2013) بأن جميع المنشآت الكبيرة مسجلة، وتعمل في القطاع المنظم، ولديها سجل ضريبي، حيث تصل نسبة المنشآت الصغيرة غير المسجلة في الاقتصاد الفلسطيني حوالي 33%، ويبدو أن الدافع الأساسي لعدم تسجيل المنشآت الصغيرة هو رغبتها في تجنب الالتزامات المترتبة على المنشآت المسجلة؛ لذلك تواجه المنشآت الصغيرة صعوبات

أقل في مجال التسجيل مقارنة بالمنشآت الكبيرة التي تسعى للتسجيل، أو تكون مضطرة للتسجيل بسبب توسع حجم نشاطها، وحاجتها للاستفادة من المزايا التي يوفرها قانون تشجيع الاستثمار والتسهيلات الأخرى التي تحصل عليها من المؤسسات المساندة. كذلك نتيجة لانتشار المنشآت الصغيرة والمتوسطة في المناطق البعيدة عن مراكز المدن والتجمعات، فقد اعتبرت غالبية المنشآت الصغيرة أن عدم وجود فرع للجهات الرسمية التي يجب التسجيل لديها تشكل أكبر التحديات والمعيقات أمامها للتسجيل، يليها تعدد الجهات الرسمية الواجب مراجعتها لإتمام المعاملات وطول الإجراءات وتعقيداتها .

وقد أوضحت دراسة (جامعة بيرزيت، 2010) أن نسبة 85.4% من المنشآت الصغيرة والمتوسطة في فلسطين هي منشآت مرخصة، وذلك بنسبة 92.5% في الضفة الغربية مقابل 76% في غزة، وأن ما نسبته 14.6% هي منشآت غير مرخصة في فلسطين، بنسبة 7.55% في الضفة الغربية، و 24% في قطاع غزة، وتدلل هذه النسب على وجود مشكلة في عدم الترخيص، وذلك نتيجة إلى تعدد إجراءات الترخيص وعدم توحيدها، وتعقيد إجراءات الترخيص، إضافة لارتفاع قيمة الرسوم المفروضة عليها. وأظهرت عينة الدراسة أن ما نسبته 8.65% من المنشآت الصغيرة والمتوسطة في فلسطين مرخصة لدى وزارة الاقتصاد الوطني بواقع 9.3% في الضفة الغربية مقابل 7.5% في قطاع غزة، وأن نسبة 5.1% من المنشآت مرخصة لدى وزارة الصحة الفلسطينية بواقع 4.4% في الضفة الغربية مقابل 6.2% في قطاع غزة، وأن نسبة المنشآت المرخصة لدى وزارة العمل 1.9% بواقع 1.3% في الضفة الغربية مقابل 2.7% في قطاع غزة، وما نسبته 32.5% مرخصة لدى الهيئات المحلية، بنسبة 18.6% في الضفة الغربية، مقابل 54.1% في قطاع غزة، ولدى وزارة الحكم المحلي وصلت النسبة إلى 2.7% وبنسبة وصلت إلى 2.75% في كل من الضفة وغزة بالتساوي (جامعة بيرزيت، 2010، ص46) . ويتبين مما سبق ضعف نسبة الترخيص، وحجم الأعباء التي يتحملها القطاع الخاص في استيفاء إجراءات الترخيص.

1-5: البنية التحتية والخدمات العامة:

تؤثر خدمات البنية التحتية على القرارات الاستثمارية في الأنشطة الاقتصادية، حيث تؤثر البنية التحتية على تكلفة إنشاء المشاريع وعلى تكاليف الإنتاج، ولا يقتصر التقييم لهذه الخدمات على مدى توفرها فقط، إنما يشمل التقييم جودة الخدمات المقدمة وأسعارها، وتُظهر النتائج تقييماً إيجابياً – إلى حد كبير– من قبل المنشآت فيما يتعلق بجودة خدمات البنية التحتية وتأثيرها على القرارات الاستثمارية، ولوحظ وجود تفاوت طفيف في مستوى التقييم للخدمات المختلفة(طرق، كهرباء، مياه، اتصالات، إنترنت) ، إلا أن التقييم كان إيجابياً بشكل عام لجميع الخدمات(بدرجة أقل المياه التي اعتبر أكثر من 25% من المنشآت أنها غير مناسبة من حيث الجودة (عبد الكريم، ص22).

ويُعد توفر مرافق البنية التحتية متطلباً أساسياً لتطوير أداء القطاع الخاص، وقد أنفقت السلطة الوطنية (سواء من مواردها الذاتية أو المعونات الخارجية) مليارات الدولارات منذ العام 1994 من أجل توفير بنية تحتية مناسبة، ورغم هذه الجهود المبذولة فإن واقع خدمات البنية التحتية لا يزال دون المستوى المطلوب لاستيعاب احتياجات القطاع الخاص وتحسين البيئة الجاذبة الاستثمار. إلا أن الواقع يظهر تحكم الاحتلال الإسرائيلي بمرافق البنية التحتية للفلسطينيين وخاصة في المناطق(ب ، ج) مثل المناطق الصناعية، والكهرباء، والمياه، وغيرها، بينما يقتصر دور السلطة وشركات القطاع الخاص على إدارة هذه المرافق، وأظهرت نتائج الدراسات تباين آراء أصحاب المنشآت تبعاً لطبيعة الخدمة، حيث ترتفع نسبة الرضا عن جودة خدمات الاتصالات، والكهرباء، والمياه، بينما تقل نسبة الرضا فيما يتعلق بجودة وأسعار خدمات الانترنت، والنقل والمواصلات (عبد الكريم، وأبو عواد، 2013، ص15).

وقد أظهرت نتائج استطلاع نفذه مركز العالم العربي للبحوث والتنمية "أوراد" أن ممثلي القطاع الخاص في فلسطين لا يثقون بالسياسات والإجراءات الاقتصادية، حيث يعتبر غالبية ممثلي القطاع الخاص طبيعة التحديات الجسيمة التي تحد من قدرة الاقتصاد الفلسطيني على التطور مرتبطة بسياسات الاحتلال الاسرائيلي، وتحكُمه بالمصادر الطبيعية، والقيود المفروضة على حركة التجارة والاستيراد والتصدير، إضافة لارتفاع معدلات البطالة، وتراكم الديون، وضعف السياسات الاقتصادية المحلية، وعدم تطبيقها بشكل مناسب، إلا أن فرص الاستثمار والنهوض تكون ممكنة إذا تم توجيه الاستثمار نحو قطاعي الصناعة والزراعة، وتم الاستثمار في المناطق المصنفة (ج) (أوراد، 2016، ص2).

يتضح مما سبق الصعوبات التي تواجه القطاع الخاص في فلسطين، والتي تحد من تطور ونمو الطاقة الإنتاجية، وتزيد من التكاليف الإنتاجية، وتضعف من القدرة التنافسية للمنتج المحلي، ومن أهم المعوقات : الانقسام الفلسطيني الداخلي، والحصار الإسرائيلي المفروض على قطاع غزة، وبالتالي إعاقة حركة التجارة الخارجية سواء من حيث استيراد مستلزمات الإنتاج، أو تصدير المنتجات، أو النفاذ إلى الأسواق الخارجية من خلال إقامة المعارض الخارجية والمشاركة فيها، إضافة لضعف التنظيم المؤسسي للقطاع الخاص، والتحديات المتعلقة بتكنولوجيا الإنتاج وأساليب التسويق، ثم ضعف إمدادات الكهرباء، والنقل، والاتصالات، وارتفاع أسعارها. إن هذه الأسباب جعلت القطاع الخاص غير قادر على توطين التطورات المعرفية والتقنية، واستيعاب مخرجات التعليم التقني والمهني .

ثانياً: واقع القطاع الخاص في فلسطين:

أصبحت عملية تطوير القطاع الخاص إحدى القوى المؤثرة الرئيسية في معظم الدول، حيث تُعد أساس تنظيم النشاط الاقتصادي، وتحتل الملكية الخاصة مكانة مهمة في الاقتصاد، وتتولى الأسواق والمنافسة عملية الإنتاج، وتكون المبادرات الخاصة والمخاطر التي قد تواجهها بمثابة القوة التي تدفع بعجلة النشاطات الاقتصادية إلى الدوران والتطوير المستمر في إطار البيئة الاستثمارية.

وقد شكل القطاع الخاص في فلسطين وما يزال الدور الرئيس للتنمية والتطور في ظل بيئة استثمارية ارتبطت في الأساس بسياسات الاحتلال الإسرائيلي التي عززت التبعية الاقتصادية، وانعكست على عدم قدرة القطاع الخاص على التطور باستقلالية سواء من حيث منع التراخيص للعديد من الأنشطة التي تنافس المنتج الإسرائيلي، أو توفير البنية التحتية، أو تكاليف المعاملات اللازمة مثل: الرسوم، والجمارك، والتراخيص.

2-1: تطور القطاع الخاص في فلسطين:

منذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994 أعلنت التزامها باقتصاد السوق، وبالدور الريادي للقطاع الخاص، وبدأت بتطوير الإطار القانوني والتنظيمي لتحسين بيئة الأعمال، حيث شهد الاقتصاد الفلسطيني حركة استثمارات نشطة في عدة مجالات، منها تطور القطاع المالي، وقد نشأ عدد من البنوك، وشركات التأمين، والسوق المالي، وظهر العديد من الشركات الاستثمارية القابضة، والمؤسسات السياحية، والصناعات الجديدة، كذلك أسهم القطاع الخاص في تطوير أنشطة الاتصالات، والكهرباء، والمدن الصناعية، وغيرها.

ووفقاً لاتفاقية باريس الاقتصادية تم إخضاع الاقتصاد الفلسطيني للسياسة التجارية الإسرائيلية، وفرض الاتحاد الجمركي الأحادي الجانب، مما جعل السوق الفلسطينية سوق حرة للشركات الإسرائيلية، وبالتالي قيدت القطاع الخاص على دخول منافسة غير متكافئة مع الشركات الإسرائيلية التي تحظى بدعم ومساندة من الحكومة الإسرائيلية، ورغم ذلك نشأت آلاف المنشآت الخاصة في معظم الأنشطة الاقتصادية بالاعتماد على التمويل والقدرات الذاتية، حيث تمكن عدد من هذه المنشآت من التطور والمنافسة المفتوحة من حيث الجودة والتكلفة مقارنة بالمنتجات الإسرائيلية والأجنبية.

كذلك تطورت عدة مؤسسات مساندة وداعمة للقطاع الخاص؛ لتعزيز دورها في التنمية، حيث نشطت هذه المؤسسات، وأعيد تنظيم بعضها بعد إنشاء السلطة مثل: اتحادات الصناعات، وهيئة تشجيع الاستثمار، واتحاد الغرف التجارية، والصناعية، والزراعية، ومؤسسة المواصفات والمقاييس، ومركز التجارة الفلسطيني-بال تريد، وجمعيات رجال الأعمال الفلسطينيين وغيرها. وتعمل هذه المؤسسات على تعزيز البيئة الاستثمارية الجاذبة للاستثمار، وتشجيع وتسهيل الاستثمار المحلي

والأجنبي، وتمثيل مصالح القطاع الخاص في علاقته مع السلطة الوطنية الفلسطينية، وتعزيز دوره الريادي والتنافسي مع الخارج، إضافة لتطوير المزايا التنافسية للصناعات الفلسطينية من خلال تحسين الجودة، وإقامة المعارض، وترويج الصادرات (عبد الله، واجلندا، 2005، ص28).

ومنذ العام 2000 زادت التحديات والعوائق التي لا زالت تواجه تحسين بيئة الأعمال واستقلالية الاقتصاد في فلسطين، سواء من حيث تدمير آلاف المنشآت الاقتصادية، وخاصة في قطاع غزة خلال الحروب الثلاثة، أو الإغلاقات والحواجز الداخلية بين المحافظات، أو الخارجية مع العالم الخارجي، حيث استمرت القيود القائمة في الضفة الغربية إلى جانب الحصار الذي استمر أكثر من عشر سنوات على قطاع غزة في تدمير القطاع الإنتاجي، ومنع الاقتصاد من تحقيق إمكاناته (البنك الدولي، مارس 2018)، مما أثر سلبياً على قدرة القطاع الخاص على التطور الكمي والنوعي في ظل اقتصاد المعرفة والتطور التقني، وبالتالي انخفاض القدرة الإنتاجية والاستيعابية للأنشطة الاقتصادية، وبالتالي ارتفاع نسب البطالة خاصة في صفوف الخريجين، وتدني مستويات الدخل، وذلك في ظل ازدياد عمليات التهريب من المستوطنات والمناطق الإسرائيلية، وإغراق الأسواق الفلسطينية بالبضائع الإسرائيلية والصينية منخفضة التكلفة، إضافة للتهرب من دفع الجمارك والضرائب، وما يترتب عليه من آثار سلبية على تحسين بيئة الأعمال وتطور التجارة الفلسطينية.

2-2: واقع المنشآت في فلسطين:

تُعد معظم المنشآت الاقتصادية العاملة في فلسطين منشآت صغيرة ومتوسطة الحجم بجميع المعايير، حيث تشكل أكثر من 95% من الاقتصاد المحلي، لذلك تُعد هذه المنشآت العمود الفقري للاقتصاد الفلسطيني؛ لأنها تُسهم في خلق الوظائف، وتحقيق النمو الاقتصادي، إضافة لقدرتها على التأقلم والتطور، وبالتالي تحتاج هذه المنشآت لتشريعات، وسياسات، وحوافز تعزز بيئة الأعمال، وتزيد من تنافسيتها، وتدعم جودة منتجاتها، خاصة وأن السلطة الوطنية انتهجت سياسة السوق المفتوح في ظل المنافسة غير المتكافئة مع الاقتصاد الإسرائيلي.

وتشير النتائج النهائية لمسح المنشآت الاقتصادية لعام 2016 إلى أن عدد المنشآت العاملة ضمن الأنشطة الاقتصادية في فلسطين بلغت 143,140 منشأة، وتتوزع هذه المنشآت بنسبة 56.7% ضمن أنشطة التجارة الداخلية، وبنسبة 28.1% ضمن أنشطة الخدمات، وبنسبة 13.5% ضمن أنشطة الصناعة، بينما شكلت المنشآت العاملة ضمن أنشطة النقل والتخزين وأنشطة المعلومات والاتصالات وأنشطة الإنشاءات نسبة 0.8% ، 0.5% ، 0.4% من إجمالي عدد المنشآت على التوالي (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، سلسلة المسوح الاقتصادية، 2016، ص19). وتتميز هذه المنشآت بصغر حجم رأس مالها، حيث تشكل المنشآت الاقتصادية التي يقل رأسمالها عن 10 آلاف دينار 89.7% من إجمالي المنشآت، فيما تشكل المنشآت التي يتراوح رأس

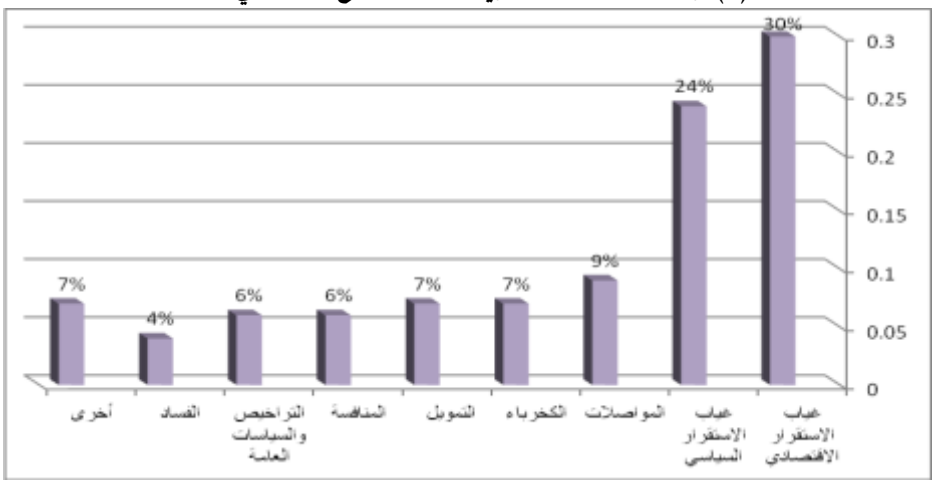
مالها بين 10 إلى 99.9 ألف دينار نسبة 8%، بينما بلغت نسبة المنشآت التي يزيد رأس مالها على 100 ألف دينار 2.3% فقط.

أما بالنسبة للتشغيل في منشآت القطاع الخاص، فقد بلغ عدد العاملين ضمن الأنشطة الاقتصادية 465,167 عاملاً موزعين على الأنشطة الاقتصادية المختلفة، وقد بلغت نسبة العاملين في منشآت التجارة الداخلية 39.8% ، أما نسبة العاملين في منشآت الخدمات بلغت 33% ، وبلغت نسبة العاملين في المنشآت الصناعية 21.2% ، بينما شكل العاملون في منشآت الإنشاءات، ومنشآت المعلومات والاتصالات، ومنشآت النقل والتخزين ما نسبته 2.4%، 1.9% ، 1.7% على التوالي (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، سلسلة المسوح الاقتصادية، 2016، ص19). وتُعد غالبية المنشآت العاملة في فلسطين صغيرة أو متوسطة الحجم، حيث بلغت نسبة المنشآت التي توظف أقل من خمسة عمال 92.2%، أما المنشآت التي توظف ما بين 5 إلى 19عاملاً بلغت نسبتها 6.1%، والتي توظف عشرين عاملاً فأكثر تشكل نسبتها 1.6.% فقط.

2-3: المحددات الحالية للبيئة الاستثمارية:

تتعدد أهداف قوانين تشجيع الاستثمار من دولة لأخرى تبعاً للظروف الداخلية للدولة التي تؤثر في اختيار السياسة التشريعية التي تهدف لتحقيقها، حيث تُشرع الحوافز إما لتشجيع الاستثمارات الأجنبية والمحلية كما ورد في قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني، أو تشجيع قطاعات أو أنشطة اقتصادية محددة حسب قانون تشجيع الاستثمار في كل من تونس والمغرب، أو تشجيع مناطق جغرافية معينة حسب قانون تشجيع الاستثمار الأردني (ملحم، 2010، ص19).

شكل (1) ترتيب المعوقات الاستثمارية لمنشآت القطاع الخاص في فلسطين



Source: World Bank, Investment Climate Survey 2006 data base, unpublished.

ويبين الشكل رقم (1) نتائج مسح بيئة الاستثمار في الأراضي الفلسطينية عام 2006، حيث يُظهر أن غياب الاستقرار الاقتصادي والسياسي يشكلان أهم عائقين للاستثمار في الأراضي الفلسطينية، وتأتي صعوبات التنقل والحركة في المرتبة الثالثة، إضافة إلى ذلك صعوبات في مجالات التمويل، وحدة المنافسة، والسياسات العامة والفساد .

ويرجع ضعف الاستقرار السياسي والاقتصادي وصعوبات التنقل بالدرجة الأولى إلى إجراءات الاحتلال الإسرائيلي التي أثرت على القطاع الخاص، من أهمها: صعوبات في تخليص البضائع المستوردة، وصعوبات في الاستيراد والتصدير، مما أثر بدوره على تكلفة الإنتاج وربحية المنشآت، علماً بأن المستورد الفلسطيني يحتاج إلى وقت أطول بكثير لتخليص وارداته مقارنة بالدول المحيطة (مكحول، 2007، ص5).

وفي استطلاع لأصحاب المنشآت الصناعية، أوضح 60% من أفراد العينة أنهم يواجهون عوائق بسبب عدم انتظام وصول الصادرات، والمواد الخام، واعتبر ما نسبته 84% منهم أن الأوضاع السياسية الحالية تؤثر بشكل كبير على تكاليف الإنتاج، وبالتالي هي السبب الأساسي لتراجع أو ثبات مستوى المبيعات المتوقع، ثم الإجراءات الإسرائيلية والإغلاقات، وانخفاض القدرة الشرائية للمستهلكين (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2007) . وقد زادت هذه المعوقات بعد الانقسام الفلسطيني، وخاصة في قطاع غزة؛ نتيجة لتشديد الحصار المفروض، وتراجع غالبية الأنشطة الاقتصادية.

وفي هذا السياق فإن أغلب الشركات التي تقوم بخلق وظائف في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي شركات متناهية الصغر، لذلك يجب تذليل العقبات الإدارية، والمالية، والقانونية التي تحفز الشركات الصغيرة للتأقلم والاستمرار في التطور، إضافة لتحفيز الشركات الناشئة للاستثمار في الفرص الاستثمارية الناشئة عن التطور المعرفي والتقني، وبالتالي القدرة على خلق فرص عمل بشكل أكبر.

ويمكن القول إن إجراءات وسياسات الاحتلال تحد من قدرة القطاع الخاص للاستفادة من الاندماج بفعالية في النظام التجاري متعدد الأطراف، وعدم القدرة على تنفيذ سياسات واستراتيجيات الحكومة الهادفة لتعزيز وتسهيل بيئة الأعمال وجذب الاستثمارات، وخاصة الأجنبية التي تعزز المعرفة والتطور التقني في الاقتصاد الفلسطيني، إضافة لتطوير نظام تجاري مستقل ينسجم مع مصالحنا الاقتصادية على المدى الطويل، بما يمكن من مواجهة معدلات البطالة والفقر .

ثالثا: القوانين المعززة لبيئة الأعمال:

قامت وزارة الاقتصاد الوطني بخطوات عملية لتحسين البيئة الاستثمارية في فلسطين من خلال مواءمة البيئة القانونية الداعمة للاقتصاد الوطني، لتكون قادرة على تحفيز الاستثمار المحلي والأجنبي في فلسطين، وقد تم مراجعة بعض القوانين لتتلاءم مع متطلبات المرحلة مثل قانوني الشركات والأموال المنقولة، والعمل على تفعيل سجل الأموال المنقولة، مع التركيز على تطوير المشاريع المتوسطة، والصغيرة، ومتناهية الصغر. وفيما يلي عرض لأهم القوانين:

1. سجل حقوق الضمان في الأموال المنقولة في فلسطين:

يُعد الوصول إلى الائتمان المصرفي ضرورياً لتحقيق النمو الاقتصادي، وهو المحرك الأساسي لتطور القطاع الخاص، حيث إن إزالة المحددات وتذليل العقبات أمام حصول الشركات على الائتمان يُسهم في زيادة إنتاجية القطاع الخاص، ويساعد على إدخال القطاع غير الرسمي ضمن القطاع الرسمي.

وتشكل الأصول المنقولة في الدول النامية أكثر من نصف الأصول الثابتة المملوكة للشركات، إلا أن هذه الشركات لا تستطيع استخدام هذه الموارد كضمانات لغرض الحصول على الائتمان؛ نظراً لعدم وجود منظومة قانونية لهذا الغرض، وعدم وجود سجل لتسجيل هذه الأموال لإشهار الحقوق، وتحديد أولوية هذه الحقوق، لذلك يُعد وجود قانون للضمانات المنقولة وسجل لتلك الأموال من أهم المحددات في عملية الوصول إلى الائتمان المصرفي .

ويُعد سجل الأموال المنقولة في فلسطين ضرورياً؛ من أجل إدارة المخاطر، وركيزة أساسية للحصول على الأموال المنقولة، مما يعزز من تقديم الخدمات المالية للقطاع الخاص، وهي التأجير والإقراض المضمون، وتُعد فلسطين من أوائل الدول العربية في استحداث هذا السجل لمعالجة ومواجهة التحديات الأساسية في النظام الائتماني والاقتصادي ككل، وذلك استناداً لأحكام قانون التأجير التمويلي الذي يهدف إلى إطلاع الغير بوجود حق متعلق بالأموال المنقولة المتعلقة بالتأجير التمويلي، إلا أن نطاق السجل وتأثيره في المرحلة الحالية يقتصر على نشر الإخطارات حول الأموال المستخدمة في اتفاقيات التأجير التمويل (صحيفة الحياة الجديدة، 2016/2/23).

وتكمن أهمية تطبيق قانون التأجير التمويلي في تعزيز قدرات وإمكانيات قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة في الحصول على التسهيلات الائتمانية المطلوبة من خلال تسجيل الآلات والمعدات التي بحوزتها كضمان لتوليد رأس المال، استناداً إلى تجربة الدول التي اعتمدت قوانين مشابهة، وذلك باستخدام المنقولات كضمان سيضاعف من توافر الائتمان، وزيادة كمية الائتمان ما يصل إلى 9 مرات، وزيادة مدة الائتمان بنحو 10 مرات، وخفض تكلفة الائتمان بمقدار النصف. وقد شهدت محفظة التأجير التمويلي نمواً ملحوظاً بنسبة تجاوزت 100%، حيث سجلت الزيادة في عقود

التأجير التمويلي ما بين العامين 2014 و 2015 نسبة تقارب 170% وذلك نتيجة لدخول شركات جديدة في نشاط التأجير التمويلي، إضافة لزيادة رغبة المؤجرين على تقديم ومنح الائتمان، نظراً للحماية التي يوفرها القانون الجديد لأطراف العملية التعاقدية، واستحداثه للآليات المناسبة لاستعادة الأصول المؤجرة في حال التعثر (صحيفة الحياة الجديدة، 2016/2/23).

وقد بلغت نسبة عقود التأجير التمويلي للأموال المنقولة التي تشمل الماكينات، وخطوط الإنتاج، والمطابع، واللوحات الإعلانية 2% من العدد الكلي للعقود عام 2015 وهي تشكل نسبة 8% من قيمة العقود الكلية، ورغم تواضع هذه النسبة فإنها تُعد بداية جيدة جداً لتمويل هذا النوع من الأصول عبر التأجير التمويلي، حيث إن ضمانات التعاقد هي الأصول نفسها.

الآثار الإيجابية للسجل على قطاع التأجير التمويلي (صحيفة الحياة الجديدة، 2016/2/23):

- يرتكز السجل على أساس وفلسفة أن الثروة تتحقق باستخدام الأصول لا بامتلاكها، وبالتالي هو موجه للأصول الإنتاجية التي إذا تم تقديمها كضمانات زادت رغبات المؤجرين على منح الائتمان وزيادة حجم الأعمال، ويتم أخذ هذا السجل والضمانات –التي يتم قيدها – بعين الاعتبار في أية تشريعات قادمة تتعلق بمتطلبات كفاية رأس المال لشركات التأجير التمويلي.
- ينظم السجل كافة البيانات المتعلقة بالمال المنقول، والبيانات المتعلقة بالمستأجر والمؤجر، ويحتوي على معلومات عامة حول السجل، وتسجيل الإخطارات، واستخدام وظائف التسجيل عبر الإنترنت والبحث، وحول كافة الوظائف التي يمكن أن يؤديها المستخدم صاحب حساب معتمد، علماً بأن تسجيل المال المنقول في السجل اختياري وبدون أية رسوم.
- يُسهم هذا السجل في تحسين بيئة الأعمال للمشروعات في فلسطين الذي يُعد أولوية رئيسية في عمل الحكومة، بما يُمكن القطاع الخاص من ممارسة نشاطه وتنفيذ برامجه ومشاريعه دون معيقات، الأمر الذي يُسهم في تحقيق بناء اقتصاد قوي ومستدام.
- يساعد هذا السجل –بنسخته الالكترونية– الشركات في الحصول على المعلومات وتسجيل المعلومات دون الحاجة إلى تقديم معاملات ورقية والانتظار لفترات طويلة عند إدخال طلبات جديدة، أو تعديل أو طلب أي معلومات لغرض التحقق، بحيث تستطيع الشركات فتح حسابات والحصول على كلمات سر، وتستطيع الشركة أن تفتح أكثر من حساب فرعي منبثق عن الحساب الأصلي، ويعتمد ذلك على طبيعة النشاط وعدد المعاملات. وتقوم الشركات بإدخال كافة البيانات إلكترونيا، والتعديل عليها، والتحقق من المعلومات داخل مكاتب الشركة.
- زيادة الائتمان وتشجيع المنافسة بين مقدمي الائتمان، مما سينعكس إيجابياً على تكلفة الائتمان، وزيادة عمق النظام المالي، إضافة لتنويع المنتجات المالية، وتقليل التركز في النظام المالي من

خلال فتح فرص أمام المؤسسات المالية لتقديم الائتمان لقطاع الأعمال الصغيرة، وزيادة مدة وحجم الائتمان الممنوح، مما سيزيد من الاستثمارات الرأسمالية والعمليات الإنتاجية.

- إن وجود قانون لضمان الحق في المال المنقول وسجل لتسجيل هذه الحقوق يساعد في تحسين بيئة الأعمال للشركات الصغيرة، وتعزيز الشمول المالي، ويؤثر إيجابياً على تقييم فلسطين في تقرير ممارسة الأعمال .
- زيادة أنواع الضمانات المقبولة كتأمين وزيادة استقرار النظام المالي في الضفة الغربية وقطاع غزة، إضافة لتسهيل عملية الإفصاح لأعمال الائتمان المبنية على الأصول للجهات الرقابية.

لذلك يمكن القول إن البيئة الأمنية والسياسية في فلسطين تفرض تحدياً أمام الحصول على التمويل للعديد من الشركات، وتحديداً المشروعات الصغيرة والمتوسطة، إذ تستهدف مجموعة البنك الدولي تعزيز الشمول المالي عن طريق مساعدة الحكومة في زيادة التوعية بشأن سجل الحقوق في الأصول المنقولة، وإمكانيات التأجير، وتعزيز منافع المعاملات المضمونة التي تمثل أهمية بالغة لتحسين القطاع الخاص في فلسطين وتطويره.

2. قانون الشركات:

يُعد قانوناً متطوراً لتنظيم عمل الشركات، ويوفر الحماية لها، ويتبنى مبادئ الحوكمة لحماية الاستثمارات، بدلاً من القانون الأردني المعمول به في الأراضي الفلسطينية والذي يعود إلى العام 1964. وتم إنجاز قانون شركات عصري يستند إلى قاعدة موحدة من حيث الأحكام، والإجراءات، والفقه، والتطبيق بين كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، ويأخذ بعين الاعتبار التطوير والتحديث؛ نظراً لأهمية الدور الذي تلعبه الشركات في النشاط الاقتصادي، ويُسهم القانون في تصويب الأوضاع الإدارية والقانونية للعديد من الشركات والمصالح الاقتصادية الخاصة، وتم مراعاة حماية صغار المستثمرين بزوال شرط رأس المال التأسيسي وعدد العمال، كما تم إضافة أنواع جديدة من الشركات لم تكن موجودة، وتلبي احتياجات جميع المستثمرين، وتوفر بيئة جاذبة آمنة مثل: شركة الشخص الواحد، وشركة الاستثمار المشترك، وشركات الهيئات المحلية، والشركات ذات المسؤولية المحدودة. علماً بأنه تم إقرار قانون شركات من جانب واحد في قطاع غزة، وتم تطبيقه في وزارة الاقتصاد الوطني بغزة فقط، مما يزيد من أعباء ازدواجية تطبيق القوانين (صحيفة الحياة الجديدة، 2016/4/10، ص10).

3. مشروع قانون تسوية الديون:

يهدف لمعالجة مسألة ازدواجية القوانين بين الضفة الغربية وقطاع غزة والحد من الإشكاليات على المستوى التطبيقي، لذلك من الضروري إيجاد قانون موحد يعالج جميع قضايا الإفلاس والتصفية بشكل شامل ومفصل من خلال توفير مظلة تشريعية شاملة للشركات، والتجار،

والأفراد، إضافة إلى إيجاد تشريع عصري وحديث يعمل على تعزيز البيئة الاستثمارية في فلسطين من خلال خلق منظومة متوازنة لإعادة التنظيم والإفلاس، وتكون مبنية على ما استقرت عليه القواعد الدولية والقوانين المقارنة، وتعزيز الشفافية ومبادئ الحوكمة بشكل أكبر في إدارات الشركات، وذلك لزيادة القدرة على جذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية، ومعالجة أوجه القصور القانونية في التشريعات الحالية (وكالة معاً الاخبارية، 2013).

4. مشروع قانون الوكلاء التجاريين:

يهدف إلى حماية الاقتصاد الوطني، والمستهلك الفلسطيني، والوكيل التجاري الفلسطيني، وتعزيز التجارة الفلسطينية الخارجية، وغالباً ما تكون اتفاقية الوكالة التجارية لمصلحة الموكل (بوصفه الطرف الأقوى في العلاقة)، وخلافاً للقانون الأصلي الذي اكتفى بفرض الالتزامات على الوكيل التجاري، وتجاهل الأخذ بعين الاعتبار مصالحه وحقوقه، فإن مشروع القانون يهدف إلى مراعاة وحماية مصالح الوكيل التجاري الفلسطيني، بما لا يتعارض مع مصالح المستهلك الفلسطيني والاقتصاد الوطني (وكالة معاً الاخبارية، 2013).

5. مشروع قانون حماية المنتج الوطني:

يهدف لإيجاد قانون يعالج الممارسات الضارة في التجارة الدولية مع فلسطين؛ بهدف حماية اقتصادها في مواجهة تلك الممارسات، وتوفير مظلة تشريعية شاملة وإنفاذها بشكل شامل ومفصل، إضافة إلى إيجاد تشريع عصري يعمل على تعزيز البيئة الاستثمارية في فلسطين من خلال منظومة متوازنة ومبنية على ما استقرت عليه القواعد الدولية والقوانين المقارنة، مما سيؤدي إلى إنعاش كلا من الاستثمار الأجنبي والمحلي .

6. مشروع قانون حماية الملكية الصناعية:

الذي يتناول الاختراعات، واستحداث نماذج المنفعة، مما يساهم في دعم الابتكارات، وتوفير البيئة المناسبة لدعم المبتكرين، ويهدف إلى إيجاد بيئة تشريعية مناسبة لحماية كافة حقوق الملكية الصناعية، وتوحيد الجهود، وتنظيم الأمور الإجرائية الخاصة بتلك الحقوق، ومنها وجود سجل موحد لحقوق الملكية الصناعية، تدون وتحفظ فيه جميع البيانات، وكافة القيود والمعاملات المتعلقة بالملكية الصناعية، إضافة لتحفيز انسياب الحركة التجارية والصناعية في فلسطين، مما يشجع المنافسة بين التجار، والصناعيين، ومقدمي الخدمات، إضافة لمعالجة إشكالية ازدواجية قوانين الملكية الصناعية بين الضفة وقطاع غزة، والتي تتسبب في الكثير من الإشكاليات على المستوى التطبيقي، ومعالجة حالة إرباك أصحاب الحقوق، ورفع تكلفة حماية حقوقهم بشكل شامل، وسيوفر مظلة تشريعية شاملة لكافة حقوق الملكية الصناعية في فلسطين (وكالة معاً الاخبارية، 2013).

7. تعديل قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953 وذلك بتعديل جداول الحرف المصنفة بالقانون، وتحديثها لتتماشى مع عصرنا الحالي في إطار توجهات الحكومة لتنمية القطاع الخاص، وتشجيع الاستثمار في فلسطين، نظراً لما يشكله التطبيق الحالي للقانون من إرباك لكل من إدارة الترخيص المختصة وطالبي الترخيص سواء الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، بسبب قدم القانون وخلوه من عدد هائل من الحرف الحديثة التي نشأت مع التطور المعرفي والتقني لتتماشى مع التطورات العالمية، إضافة لدور هذا التعديل في تحسين تقييم فلسطين في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، والذي يصدر عن البنك الدولي.

إن إجراء إصلاح شامل للقوانين، والقواعد، واللوائح التي تنظم بيئة الأعمال بهدف تسهيل الاستثمار وتشجيع النمو في فلسطين، يُسهم في تحفيز الاستثمار من مصادر محلية ووافدة، وذلك بهدف رفع نسبة الاستثمار الوطنية (الخاصة والعامة) من 16%- 18% من الناتج المحلي الإجمالي حالياً إلى 30% - 35% بحلول عام 2025 (العبد، 2016، ص16) . ومن أجل تحسين بيئة عمل المنشآت الاقتصادية، يتطلب مراجعة القوانين والأنظمة التي تؤثر على بيئة الأعمال التجارية وأدائها العام، بهدف تحديثها وتسهيل استخدامها، وذلك من خلال إنشاء لجنة مشتركة من القطاع العام والخاص وفق صلاحيات تمكنها من تطوير وتسهيل بيئة الأعمال، وجعلها ملائمة للاستثمار التجاري والتمويل، مع ضمان حماية حقوق المستهلك، ويمكن أن تشمل هذه المراجعة بعض عناصر الإصلاح الضريبي، وترشيد الإطار التنظيمي لمؤسسات قطاع الأعمال، ومراجعة القوانين الخاصة بتسوية المنازعات، ومعالجة عمليات الإفلاس، وتسريع تحصيل الديون، وتسهيل دمج الشركات، وتعزيز الإجراءات القضائية التي تؤثر على النشاط التجاري بالكفاءات المتخصصة (مؤتمر ماس الاقتصادي، 2016 ، ص25) .

لذا يمكن القول إنه لا بد من الحد من تأثير القوى الطاردة للاستثمار في الاقتصاد، من خلال مراجعة القوانين الصادرة، وخاصة قانون الاستثمار المعدل للعام 2014، ودعم أسعار مدخلات الإنتاج من المياه والكهرباء اللازمة للصناعة، بحيث تكون تعرفتها لا تزيد على تلك السائدة في إسرائيل، وتوفير هذه المدخلات في الوقت المحدد، وبالكميات المطلوبة، مع عدم شرط الاستفادة من حوافز الاستثمار بحجم الاستثمار أو عدد العمالة، وإنما تحفيز الاستثمار لكافة الفرص الريادية. وتتمثل آليات التدخل في مدى وفاء الحكومة بالتزاماتها تجاه تعديل القوانين الضريبية، وفي تسريع دفع الرديات الضريبية، وإعفاء المحروقات المستخدمة في الصناعة من ضريبة البلو، ومحاربة الإغراق والتهريب التي يمكن أن تساهم في تحقيق العدالة، وضمان استقرار الأسعار، وكفاءة الأسواق، ويُعد تقديم الحوافز، والمساعدات المباشرة وغير المباشرة، من أهم وأكفأ السياسات المالية اللازمة لدعم الإنتاج (مؤتمر ماس الاقتصادي 2016، ص92).

أثر الانقسام السياسي على التشريعات الاقتصادية:

تشكل القوانين والتشريعات الاقتصادية، والتجارية، والاستثمارية في الدولة ركيزة أساسية في تعزيز بيئة الأعمال، كما تلعب دوراً حيوياً في تعزيز تنافسية الاقتصاد الوطني، وتعزيز مكانته محلياً ودولياً، وزيادة حيوية البيئة الاستثمارية والإنتاجية.

وتُعد البيئة القانونية والتشريعية محدداً رئيسياً لتعزيز المناخ الاستثماري في المناطق الفلسطينية، إلا أن الوضع القانوني في فلسطين يعاني خللاً حقيقياً بسبب قدم القوانين المنظمة للشؤون الاقتصادية، وتضارب بعضها في بعض الأحيان، وقد بذلت السلطة الفلسطينية جهوداً مهمة من أجل تحسين البيئة القانونية وتحديثها بما يتلاءم مع متطلبات التغيير والتطور، ومعالجة الاختلالات التي تعانيها المنظومة القانونية، والتشريعية، واللوائح التنفيذية المطبقة في الواقع الفلسطيني (عبد الكريم أبو عواد، 2013، ص19).

وشهد الإطار التشريعي على مستوى القطاع الاقتصادي في فلسطين تطورات نوعية خلال الفترة السابقة رغم المعوقات الإسرائيلية، وخاصة التقيد باتفاقية باريس الاقتصادية، وتم إصدار الكثير من التشريعات والإجراءات الجديدة، وتعديل بعضها في سياق تعزيز فعالية ومرونة الاقتصاد الوطني، ودعم مواكبته لمختلف المستجدات على المستويين المحلي والدولي، وقدرته على توفير بنية استثمارية مستدامة.

إلا أن الانقسام السياسي أثر على التشريعات والإجراءات الاقتصادية، حيث جرى عليها عدد من التغييرات والتعديلات في الضفة الغربية وقطاع غزة في إطار المراجعات التي عادة ما تقوم بها الحكومات لاستيعاب أية تطورات معرفية ومتطلبات عملية من واقع التجربة، علماً بأن القرارات بقوانين صادرة في الضفة الغربية وأخرى في قطاع غزة لم تخالف مبادئ اقتصاد السوق الحر، وهو المعتمد بعد الانقسام في ظل استمرار تطبيق القانون الأساسي، إلا أنه زاد من التباين والازدواجية في تنفيذ القوانين، وخاصة في قطاع غزة، مما أثر سلبياً على أداء القطاع الخاص والأعباء المالية والإدارية المتناقضة أحياناً.

رابعاً: واقع تسهيل بيئة الأعمال في فلسطين لعام 2018:

يعتمد تقرير ممارسة أنشطة الأعمال الذي يصدر سنوياً عن وحدة أنشطة الأعمال بالبنك الدولي على عدد من المؤشرات المرتبطة بالأنشطة التجارية وحماية حقوق الملكية، ويهدف لتحقيق الإصلاح من أجل إيجاد الوظائف، ويوصي بإدخال تحسينات في مختلف المجالات التي تغطيها مؤشرات التقرير بما يخص تحسين بيئة الأعمال.

وتم استحداث **مؤشر سهولة أداء الأعمال**، كمؤشر مركب في إطار قاعدة بيانات بيئة أداء الأعمال، ويقيس هذا المؤشر مدى تأثير القوانين والإجراءات الحكومية على الأوضاع الاقتصادية مع

التركيز على وضع قطاع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم؛ بهدف وضع معايير للقياس، والمقارنة بين أوضاع بيئة الأعمال في الدول المتقدمة وفي الدول النامية التي يغطيها المؤشر، لتستطيع الدول معرفة مكامن العقبات الإجرائية لتعمل على معالجتها، وتحسين مناخها الاستثماري، ويعتمد المؤشر المركب على 10 مؤشرات فرعية في ترتيب الدول وهي: بدء النشاط التجاري، واستخراج تراخيص البناء، والحصول على الكهرباء، وتسجيل الملكية، والحصول على الائتمان، وحماية مستثمري الأقلية، ودفع الضرائب، والتجارة عبر الحدود، وإنفاذ العقود، وتسوية حالات الإعسار (التعثر)، إضافة الى مؤشر تنظيم أسواق العمل، وتعبر قاعدة بيانات بيئة الأعمال مجتمعة عن متوسط النسب المئوية التي تسجلها الدول في المعايير العشرة، بحيث كلما انخفضت القيمة تكون سهولة في أداء الأعمال بشكل أكبر في الدولة والعكس صحيحِ.

ويظهر تقرير ممارسة أنشطة الأعمال لعام 2018 وجود تحسن في البيئة التنظيمية لفلسطين عند مقارنتها بمؤشرات أفضل الممارسات، لكنه يشير إلى وجود هبوط عند قياس التقدم مقارنة بالاقتصادات الأخرى، كذلك يشيد البنك الدولي بالمزيد من الإصلاحات التي تعزز بيئة عمل الشركات الفلسطينية مثل مشروع قانون الشركات الذي أعدته وزارة الاقتصاد الوطني، حيث يتم تسجيل الشركات حالياً وفقاً للقانون الأردني الذي يرجع لعام 1964 وهو ما لم يعد مناسباً لظروف العمل الحالية، ويتضمن مشروع القانون الجديد بعض الممارسات الجيدة الخاصة بالتسجيل، وحماية المستثمرين أصحاب حصص الأقلية، وتنظيم تسوية الديون.

وقد شكلت وزارة الاقتصاد الوطني فريقاً فنياً يضم عدداً من المؤسسات ذات العلاقة من القطاعين العام والخاص من أجل دراسة طبيعة المتغيرات المؤثرة على بيئة العمل، والعمل على تحسينها من خلال تبسيط وتقليل مدة وكلفة الإجراءات المتعلقة بالمؤشرات المختلفة، ومن أهم أهداف الفريق تحسين ترتيب فلسطين في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال بحوالي 40 -50 نقطة لتصبح في المرتبة من 80-90 خلال السنوات الثلاث القادمة، حيث تم وضع خارطة طريق توضح الإجراءات الواجب تنفيذها، ومجالات التدخل بالنسبة لبعض المؤشرات.

وتمثلت الجهود المبذولة لتطوير البيئة القانونية في مراجعة العديد من القوانين، ومن ضمنها تعديل قانون تشجيع الاستثمار، ليتضمن العديد من رزم الحوافز والتسهيلات، وتم إقرار قانون ضمان الحق في المال المنقول، بالإضافة إلى تفعيل السجل في وزارة الاقتصاد الوطني الذي انعكس بشكل إيجابي في حصول هذه المنشآت على التمويل، وتسهيل عملية البدء بأنشطة الأعمال، الأمر الذي ساهم في حصول فلسطين على المركز العاشر عربياً، وعلى المركز 114 من بين 190 اقتصاد عالمياً **مقارنة بالمرتبة 140 وفق تقرير عام 2018**، محرزة أعلى تقدم في منطقة الشرق الأوسط، والمتمثل بتحسين ترتيبها 26 دولة (حسب الجدول 1) . **وهو ما يعكس بدء تنفيذ خطة الحكومة**

الفلسطينية في مجال تطوير بيئة الأعمال، وتوفير البيئة القانونية التي تُسهم في تعزيز القطاع الخاص وتنميه، وبالتالي التقدم الذي حققته فلسطين هو نتيجة للجهود التي بذلت لتحديث المنظومة القانونية، وتسارع خطوات الإصلاح؛ لتحسين بيئة الأعمال، **وأهمها: قانون ضمان الحق في المال المنقول، وتفعيل سجل الأموال المنقولة.**

وفي هذا السياق تعمل بيئة الأعمال من خلال التشريعات واللوائح التي تنظم أنشطة الأعمال المختلفة خلال المراحل المختلفة من دورة حياة المشروع. ومن أجل تعزيز بيئة الأعمال للأنشطة الاقتصادية قامت الحكومة الفلسطينية بتنفيذ الخطوات التالية (وكالة معاً الإخبارية، 2018):

- تم خفض تكلفة بدء نشاط الأعمال في الأراضي الفلسطينية عن طريق إلغاء مطلب الحد الأدنى لرأس المال المدفوع عند التسجيل.
- أصبح دفع الضرائب أكثر سهولة للشركات في ظل الخيار الجديد بين دفعة أو أربع دفعات مقدمة لضريبة دخل الشركات.
- أصبح استخراج تصاريح البناء أكثر يسراً من خلال تبسيط إجراءات الحصول على تصريح الدفاع المدني، وتقديم تصريح صب الخرسانة المعتمد إلى البلدية.

ويبين الجدول (1) أن الاقتصاد الفلسطيني حقق عام 2018 المركز 114 عالمياً والعاشر عربياً، وحصلت على 58.68 نقطة مقارنة بـ 54.88 نقطة عام 2017 وبذلك حققت تقدماً بمقدار 3.8 نقطة؛ نتيجة للجهود التي قامت بها وزارة الاقتصاد الوطني لتحسين بيئة الأعمال في كافة المجالات، وسجل الاقتصاد الفلسطيني تحسناً كبيراً في نشاط الحصول على الائتمان، حيث حقق المرتبة 20، وحقق المرتبة 169 في مؤشر بدء النشاط التجاري، وسجل المرتبة 154 في استخراج تراخيص البناء، فيما لم يسجل كل من نشاط التجارة عبر الحدود، وإنفاذ العقود، ودفع الضرائب، وتسجيل الملكية، وحماية صغار المستثمرين، وتسوية حالات الاعسار أي تغيير في نشاط الاقتصاد الفلسطيني نتيجة التضييق الإسرائيلي وضعف الأداء الاقتصادي. وفيما يلي عرض لمعايير مؤشر سهولة الأعمال في فلسطين:

- معيار بدء النشاط التجاري: حققت فلسطين المركز 169 عالمياً، وحصلت على 69.59 نقطة في هذا التصنيف، وبذلك تكون مقاربة للعام 2017. وحسب تقرير ممارسة أنشطة الأعمال لعام 2018 فإن 10 إجراءات يجب على الذكور القيام بها لبدء نشاط تجاري وأعمال في فلسطين، ويستغرق الأمر 43 يوماً مقارنة بـ 18.6 يوماً في متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وتبلغ تكلفة بدء النشاط 45.1% من متوسط دخل الفرد، وبالنسبة للحد الأدنى لرأس المال المدفوع فقد تم استثناؤه من شروط البدء بالنشاط التجاري. علماً بأن متطلبات بدء النشاط

التجاري "تأسيس الشركات" شهد أكبر عدد من الإصلاحات عالمياً، إذ تم تسجيل 626 إصلاحاً خلال 15 عاماً الماضية، لذلك انخفض الوقت الذي يستغرقه إنشاء مؤسسة أعمال جديدة صغيرة أو متوسطة بأكثر من النصف، ليصل في المتوسط إلى 20 يوماً عالمياً عام 2018، مقارنة مع 52 يوماً في عام 2003.

- معيار الحصول على الكهرباء: حققت فلسطين المركز 87 عالمياً، وحصلت على 71.46 نقطة في هذا التصنيف، وبذلك تكون قد تراجعت بمقدار 17 مرتبة مقارنة بالعام 2017. وحسب التقرير فإن خمسة إجراءات على المتقدم أن يقوم بها؛ للحصول على كهرباء من أجل البدء بنشاط تجاري في فلسطين، ويستغرق الأمر 47 يوماً مقارنة بـ 81.4 يوماً في متوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وبالنسبة لمؤشر مدى موثوقية التغذية وشفافية التعرفة، فقد حصلت فلسطين على أربع درجات من ثماني درجات، وتُعد الإمارات الأفضل عالمياً في هذا المعيار.
- معيار الحصول على الائتمان: حققت فلسطين المركز 20 عالمياً، وحصلت على 80 نقطة، وقد تقدمت 40 نقطة مقارنة بالعام 2017، وحسب التقرير فقد حقق مؤشر قوة الحقوق القانونية[1] على ثماني درجات من اثنى عشر درجة، أما مؤشر مدى عمق المعلومات الائتمانية[2] فقد حقق ثماني درجات كاملة، وبالنسبة لتغطية مركز السجلات[3] فبلغ نسبة 19% من إجمالي البالغين.
- معيار تسجيل الملكية: يُعبر عن الإجراءات اللازمة لشراء أو نقل ملكية عقار من شركة إلى أخرى، وتبدأ العملية بالحصول على المستندات الرسمية: مثل مستندات ملكية البائع، وتُعد صفقة البيع قد تمت عندما يحتج بها في مواجهة الغير، وعندما يكون باستطاعة المشتري أن يستخدم العقار كضمان لقرض مصرفي أو يعيد بيعه (البنك الدولي للإنشاء والتعمير، 2013، ص30). وقد حققت فلسطين المركز 94 عالمياً، وحصلت على 62.71 نقطة، وحسب التقرير فإن سبعة إجراءات على المتقدم أن يقوم بها لتسجيل الملكية والبدء بنشاط تجاري في فلسطين ويستغرق

---

[1] يقيس الدرجة التي تحمي بها قوانين الضمانات العينية والإفلاس حقوق المقترضين والمقرضين، مما يؤدي لتسهيل عملية الإقراض.

[2] يقيس القواعد والممارسات التي تؤثر على مدى التغطية، ونطاق ومدى توافر ونوعية المعلومات الائتمانية المتاحة عن طريق سجل عام أو مركز خاص للمعلومات الائتمانية.

[3] عدد الأفراد والشركات المسجلة في أحد السجلات العامة للمعلومات الائتمانية التي تحتوي على معلومات عن تاريخ الاقتراض في السنوات الخمس الأخيرة.

ذلك 51 يوماً، وهي أعلى من متوسط كل من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وتبلغ نسبة تكلفة تسجيل الملكية 3% من قيمة العقار، وبالنسبة لمؤشر نوعية نظام إدارة الأراضي، فقد حصلت فلسطين على 13.5 درجة من 30 .

- معيار حماية المستثمر الأقلية: حققت فلسطين المرتبة 160 عالمياً، وحصلت على 38.33 نقطة، ويشمل مؤشرين: الأول مؤشر أنظمة نطاق تضارب المصالح، وحصلت فلسطين على 5.7 درجة من 10 ، والثاني مؤشر نطاق الحوكمة وحقوق المساهمين وحصلت على درجتين من عشر درجات فقط .
- معيار دفع الضرائب: حققت فلسطين المركز 109 عالمياً، وحصلت على 68.84 نقطة، وحسب التقرير فإن عدد المدفوعات 28 دفعة، وذلك خلال 162 مرة بالسنة، وبلغت نسبة إجمالي سعر الضريبة 15.3% من إجمالي الربح، وبالنسبة لمؤشر ما بعد الإيداع حصلت فلسطين على 34.47 درجة من 100.
- معيار استخراج تراخيص البناء: يسجل الإجراءات، والوقت، والتكلفة اللازمة لحصول شركة تجارية صغيرة إلى متوسطة على جميع الموافقات اللازمة لبناء مستودع تجاري بسيط، وإمداده بالمياه والصرف الصحي وخط تليفون ثابت، وحققت فلسطين المركز 154 عالمياً، وحصلت على 56.7 نقطة، وحسب التقرير فإن 20 إجراء على المتقدم أن يقوم بها للحصول على رخصة البناء للبدء بنشاط تجاري، ويستغرق ذلك 108 يوماً، وهي أفضل من متوسط كل من منطقة الشرق الأوسط، وشمال أفريقيا، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وتبلغ نسبة تكلفة الحصول على رخصة البناء 13.9% من متوسط الدخل القومي للفرد وهي مرتفعة، وبالنسبة لمؤشر رقابة جودة البناء فقد حصلت فلسطين على 12 درجة من 15 .
- معيار التجارة عبر الحدود: يقيس الوقت والتكلفة (باستثناء التعريفات الجمركية) المتعلقين بالتصدير والاستيراد عبر النقل البحري، إضافة لعدد المستندات اللازمة لإتمام المعاملة. كما يشمل متطلبات وإجراءات التوثيق لدى الجمارك وغيرها من الجهات التنظيمية، وكذلك الميناء، إضافة لجوانب لوجستية منها: وقت وتكلفة النقل البري بين مستودع الشركة، وموانئ الاستيراد أو التصدير (البنك الدولي للإنشاء والتعمير، 2013، ص41). وقد حققت فلسطين المرتبة 49 عالمياً، وحصلت على 86.67 نقطة، ويستغرق الوقت اللازم للتصدير والاستيراد (الامتثال للشروط والمتطلبات المستندية) 51 و 80 ساعة على التوالي، وتبلغ تكلفة التصدير والاستيراد 6 دولار، وهي أفضل من متوسط كل من إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بينما في سنغافورة الأفضل في العالم، حيث يستغرق هذا الإجراء 164

يوماً. وبالنسبة لمؤشر نوعية الإجراءات القضائية فقد حصلت فلسطين على 4 درجات فقط من 18، وهي ضعيفة.

- أما معيار تسوية حالات الإعسار (إغلاق المشروع): يُعد أداء فلسطين –التي حققت المرتبة 168 عالمياً– ضعيفاً جداً، حيث كانت علاماتها صفراً، ويعود السبب في ذلك إلى أنه خلال السنوات الخمس الأخيرة لم يوجد أي قضايا تتعلق بإعادة تنظيم قضائي، أو حل شركة بقرار قضائي، أو إتخاذ إجراء قضائي ضد مديونية. وتُعد فلسطين إما أنها لا تمارس، أو ضعيفة في مؤشرات هذا المعيار (وهي الفترة الزمنية لإنجاز التسوية وتكلفة التسوية ومؤشر صلابة إطار الاعسار ومؤشر الشروع بالإجراءات).
- إنفاذ العقود: يُحدد الوقت، والتكلفة، والتعقيد الإجرائي للفصل في أي قضية تجارية بين شركتين محليتين. ويدور النزاع حول الإخلال بعقد بيع تساوي قيمته ضعف دخل الفرد في الاقتصاد القومي. وقد حققت فلسطين المرتبة 124 عالمياً، وحصلت على 52.51 نقطة، ويستغرق الوقت اللازم لإنفاذ العقود540 يوماً ، فيما تبلغ نسبة تكاليف المعاملة من قيمة المطالبة 27% وهي مرتفعة نسبياً مقارنة بنسبة 24.4% في متوسط منطقة الشرق الأوسط، وشمال أفريقيا، و 21.5% في منطقة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فيما حقق مؤشر نوعية الإجراءات القضائية 4 درجات من 18 مقارنة مع 5.9 ، 11 درجة للمنطقتين على التوالي، وهي ضعيفة أيضاً.

جدول (1): ترتيب فلسطين في مؤشر تيسير ممارسة الأعمال مقارنة بدول العالم خلال عامي 2017– 2018

المؤشر	عدد الإصلاحات	ترتيب عام 2018	ترتيب عام 2017	علامات DTF 2018	علامات DTF 2017	التغير بين 2017–2018
سهولة الأعمال التجارية	13	114	140	58.68	54.88	+ 3.8
البدء بالنشاط التجاري	2	169	169	69.59	69.36	+ 0.2
استخراج تراخيص البناء	1	154	157	56.7	55.98	+ 0.72
الحصول على الكهرباء	0	87	70	71.46	75.25	– 3.79
تسجيل الملكية	1	94	93	62.71	62.71	0
الحصول على الائتمان	5	20	118	80	40	+ 40
حماية صغار المستثمرين	0	160	158	38.33	38.33	0
دفع الضرائب	2	109	101	68.48	69.71	– 1.23
التجارة عبر الحدود	1	49	99	86.67	68.21	18.46

						+
إنفاذ العقود	1	124	122	52.51	52.51	0
تسوية حالات الإعسار	0	168	169	0	0	0

- International Bank for Reconstruction and Development, Doing Business, Equal Opportunity for All A World, Bank Group Flagship Report, Washington, 2017, 2018

إنجازات وزارة الاقتصاد الوطني في تطوير الخدمات الالكترونية:

أنجزت وزارة الاقتصاد الوطني ربط فلسطين بالبوابة الالكترونية لدول اليورومتوسط، والتي تم إطلاقها لتوفر معلومات تجارية حول قيمة التبادل التجاري حسب المنتج، إضافة إلى بيانات تتعلق بالاستفادة من المعاملة التفضيلية وفقاً للاتفاقيات الموقعة بين الدول، ومعلومات حول قواعد وشهادات المنشأ، ومتطلبات السوق العامة والخاصة بما يشمل القوانين واللوائح الناظمة لحركة التجارة، وتنظيم السوق، وتوفر هذه البوابة معلومات حول أي بيانات خاصة بالمنتجات التي تتطلع الدول إلى تصديرها من خلال جهات الاتصال الرسمية، لذلك يمكن لأصحاب المنشآت الصغيرة والمتوسطة الاستفادة من هذه المنصة الإلكترونية، وزيادة الصادرات إلى الدول الشريكة (عودة، 2018) .

ومن ناحية أخرى فإن إنشاء مراكز دعم التكنولوجيا والابتكار من قبل وزارة الاقتصاد الوطني بالتعاون مع المنظمة العالمية للملكية الفكرية تُسهم في تعزيز ثقافة الإبداع والتميز والابتكار، والتحفيز على البحث العلمي، لما له من أثر على الاقتصاد الفلسطيني، حيث يُسهم في دعم الابتكار، ونقل التكنولوجيا، وتحسين فرص الحصول على الأدبيات العلمية والتكنولوجية، وتحسين نوعية الأنشطة المتعلقة ببراءات الاختراع المحلية والتكامل بين القطاعين الأكاديمي والصناعي، إضافة لتشجيع ودعم المبتكرين، والباحثين، والمخترعين للبحث، والإبداع والمساعدة في الأبحاث والمعرفة عن قواعد الملكية الفكرية، ووضع خطط عمل للمشاريع والابتكارات. كما تهدف هذه المراكز إلى تشجيع الأبحاث العلمية، وربطها بمتطلبات القطاع الخاص، والاستفادة منها بما يحقق نقلة نوعية في عملية الإنتاج الصناعي، ورفع مهارات وقدرات الموارد البشرية، وإتاحة الفرصة للمنافسة في الأسواق المحلية والدولية (الموقع الالكتروني لوزارة الاقتصاد الوطني 2018/10/18).

وفي مجال المواصفات والمقاييس تم إطلاق أكثر من 35 خدمة الكترونية في مجالات التوصيف، والفحص، والمطابقة، ومنح الشهادات، والتدقيق، والتعليمات الفنية الإلزامية، ضمن مشروع تحديث البنية التحتية للجودة، وانسجاماً مع أجندة السياسات الوطنية الهادفة إلى تعزيز القدرة التنافسية للخدمات والمنتجات الفلسطينية، وتشجيع الابتكار، وتطوير أنظمة المواصفات والمقاييس لتلبي المتطلبات الدولية في هذا المجال، بحيث تتيح للقطاع الخاص الحصول عليها مباشرة من

خلال الموقع الالكتروني للمؤسسة دون الحاجة لمراجعتها، علماً بأن مؤسسة المواصفات والمقاييس قامت بإعداد، واعتماد، وتطوير 4 آلاف مواصفة في كافة المجالات.

وفي هذا السياق حققت فلسطين تطوراً في أتمتة الخدمات التي تقدمها المؤسسات الحكومية ضمن مشروع الحكومة الالكترونية، وتنفيذ المعاملات الحكومية بشكل إلكتروني، بما يخدم تعزيز الاقتصاد الوطني من خلال بناء مجتمع معلوماتي، وتوفير الخدمات الحكومية لكافة شرائح المجتمع، حيث تحسنت مؤشرات البنك الدولي للحكومة الفعالة في فلسطين بين الأعوام 2012 و2016، وارتفع تصنيفها من المرتبة 27 إلى المرتبة 36 على مستوى جميع الدول في العالم.

و**من أهم السياسات والتدخلات التي يجب على الحكومة القيام بها لدعم القطاع الخاص** (مؤتمر ماس الاقتصادي، 2016، ص89)، (مكحول، 2007، ص11):

1- تعزيز البيئة الاستثمارية المشجعة لزيادة الإنتاج المحلي، من خلال:

- اتباع سياسات ضريبية وجمركية تحقق العدالة والحافز لكافة المنشآت الاقتصادية، وخاصة للمنشآت الصغيرة، والمبادرات الريادية والابتكارية، ويتطلب ذلك تعديل القوانين الضريبية، وتقييم فعالية قانون الاستثمار، ومحاربة الإغراق والتهريب، إضافة إلى تسريع الإرجاع الضريبي، وتحسين الخدمات العامة مقابل الضريبة المدفوعة.
- دعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة، من خلال تفعيل المراسيم السارية المتعلقة بإنشاء هيئة لتقديم خدمات فنية وإرشادية للمشاريع الصغيرة، وتفعيل صندوق تمويل المشاريع الصغيرة، وخصوصاً تلك المتعلقة بالتمكين الاقتصادي للمرأة .
- زيادة الاستثمار خارج المنطقة " أ " من خلال منح حوافز خاصة للصناعات التي تعتمد على المدخلات المحلية، وتشجيع الاستيراد المباشر للمدخلات الصناعية والمواد الوسيطة بدلاً من المنتجات النهائية، إضافة إلى تعزيز الحوافز الاستثمارية الخاصة بمناطق" أ"، مع وجود ضمانات حمائية للمستثمرين فيها .
- إنشاء مناطق وتجمعات صناعية وتجارية جديدة بعيدة عن التجمعات السكانية في الأراضي الحكومية والأميرية غير المستغلة في المناطق (أ، ب، ج) وتهيئتها، وتوجيهها بموجب سياسات محددة وفقاً لنوعية النشاط الإنتاجي القابل للنجاح والمنافسة، إضافة للعمل على توفير تأمين ضد مخاطر الاستثمار خارج مناطق أ و ب، وتطوير قطاعات استراتيجية ذات أولوية للحوافز لجذب استثمارات خارجية، وبالتالي توطين المعرفة والتقنية.
- سرعة إنهاء الانقسام السياسي، وتوحيد القوانين والإجراءات التي تحد من الازدواجية والروتين.

2- تطوير الجهاز الحكومي ليكون فعالاً من خلال رفع مستوى الرقابة، والإشراف، والتأهيل في الإدارات الحكومية. ومن أهم التدخلات المطلوبة لتحقيق ذلك:

- زيادة كفاءة وعدد الموظفين في الجمارك والضابطة الجمركية، والأجهزة الحكومية الرئيسية ذات العلاقة بإنجاز المعاملات الإدارية لقطاع الأعمال.
- تطوير قدرات وخبرات العاملين من خلال عقد الدورات التدريبية المتخصصة، والاطلاع على تجارب وخبرات الدول المتقدمة اقتصادياً، والقيام بالتدريب الميداني في الدول الأخرى على آلية التعامل مع القضايا التجارية والإدارية المختلفة.
- مراجعة وتسجيل المعاملات التجارية في مكان واحد (نافذة واحدة) والحفاظ على تراكم الخبرات الوظيفية من خلال إنشاء نظام حوافز عام مرتبط بالأداء.
- توفير الإمكانيات اللوجيستية والتقنية لإنجاز الربط الرقمي بين الخدمات المقدمة من قبل الدوائر ذات العلاقة في مختلف الأجهزة الحكومية بتسهيل النشاط الاقتصادي .
- تسهيل حصول القطاع الخاص على المعلومات الاستثمارية، والإنتاجية، والتسويقية، والإجراءات الإدارية للمعاملات بشفافية وفاعلية، إضافة لتلقى شكاوي الجمهور .

3- توحيد النظام القضائي، والحفاظ على استقلاليته؛ لتعزيز البيئة الجاذبة للاستثمار، وتعزيز الثقة بضمان الحقوق في إطار زمني واضح. ومن أهم الآليات وأدوات التدخل في هذا المجال:

- إنشاء محاكم تخصصية لتسريع إجراءات التقاضي والتحكيم مثل: إنشاء محكمة تأمين متخصصة، وأخرى للإجراءات التنفيذية، مع سرعة تنفيذ القرارات في الوقت المناسب.
- إنشاء مجلس أعلى للأراضي، وإعادة هيكلة آليات عمل سلطة الأراضي على أساس حوسبة المعاملات، وتسريع الإجراءات، وتسهيل شراء العقارات وفق إجراءات محفزة للمستثمرين.
- سرعة تفعيل القوانين المنجزة، وإصدار اللوائح التنفيذية لمشاريع القوانين مثل: قانون الصناعة، إضافة لتوحيد القوانين المعمول بها في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

4- رفع مستوى الثقة والوعي لدى المستهلك الفلسطيني بالمنتجات المحلية لزيادة حصتها في السوق المحلية، وإحلالها محل السلع المستوردة، مما يساعد في تقوية الروابط الأمامية والخلفية للأنشطة الإنتاجية. ومن أهم الآليات والتدخلات في هذا المجال:

- وضع سياسات صناعية، وتجارية، وتسويقية، وبرامج توعية مرتبطة بنظام معلومات دقيق وواضح عن المنتجات في أسواق التصدير وقوائم الواردات.
- تطبيق المواصفات والمقاييس الفلسطينية على كافة السلع المنتجة، والرقابة على مواصفات السلع المستوردة، واستكمال تطوير المواصفات الفلسطينية التي لم تنجز بعد.

- إبراز دور وآلية عمل الجهات الرقابية أمام المستهلك الفلسطيني، ومراقبة الأسعار والجودة، إضافة لمعالجة قضايا التهرب الضريبي، وتهريب منتجات المستوطنات.

5- الاعتماد على سياسة تقديم الحوافز والإعفاءات الموجهة بدلاً من الإعفاءات والحوافز العامة، ووضع حوافز استثمارية خاصة لمناطق (ج) ، مع وجود ضمانات لحماية المستثمرين فيها، إضافة لمنح حوافز خاصة للصناعات التي تعتمد على المدخلات المحلية، وتقليل الاعتماد على الاستيراد المباشر للمدخلات الصناعية، وتشجيع الاستيراد المباشر للمدخلات الصناعية والمواد الوسيطة بدلاً من المنتجات النهائية.

خامسا: النتائج والتوصيات

1- النتائج:

- أدت سياسة الإصلاح من قبل وزارة الاقتصاد الوطني في تنفيذ رزمة من التسهيلات الإجرائية والإصلاحات في بعض القوانين الاقتصادية لتعزيز مكانة فلسطين في مؤشر تسهيل بيئة الأعمال .
- أدى إقرار قانون سجل الأموال المنقولة في فلسطين إلى تعزيز مؤشر سهولة الأعمال بشكل عام، ومعيار الحصول على الائتمان بشكل خاص الذي حقق تقدماً بمقدار 40 نقطة مقارنة بالعام 2017.
- رغم استبعاد شرط الحد الأدنى لرأس المال وعدد العمال، مازالت إجراءات ووقت البدء بالنشاط التجاري في فلسطين مرتفعة، حيث يحتاج البدء بالنشاط 10 إجراءات، ويستغرق 43 يوماً مقارنة بـ 18.6 بمتوسط منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا.
- يعكس مؤشر تيسير ممارسة الأعمال الذي يصدره البنك الدولي تطورات بيئة الأعمال في الدول المختلفة بما فيها فلسطين التي حققت إنجازاً على مستوى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.
- ضعف في ترخيص المنشآت الاقتصادية من قبل وزارة الاقتصاد الوطني؛ وذلك نتيجة إلى تعدد إجراءات وجهات الترخيص، وعدم توحيدها، وبعضها الآخر يعود إلى ارتفاع قيمة الرسوم المفروضة عليها.
- تغلب على المنشآت العاملة في فلسطين صغر حجمها وقدرتها على التأقلم في ظل البيئة المتغيرة، إضافة لقدرتها على خلق الوظائف وتنفيذ الأفكار الريادية .
- أثر الانقسام السياسي في فلسطين سلبياً على ضعف البيئة التشريعية والقانونية للأعمال، وخاصة في قطاع غزة، إضافة لازدواجية القوانين والإجراءات المطبقة، وخاصة فيما يتعلق بالسياسة الضريبية.

- مازالت السياسات الاسرائيلية تُعد العائق الأكبر من أجل تعزيز البيئة الاستثمارية وتسهيل بيئة الأعمال، وخاصة السيطرة على المعابر، والموارد الطبيعية، وإعاقة الحركة ما بين المحافظات.

2- التوصيات:

- تنفيذ مشروع النافذة الاستثمارية الواحدة – بهدف تخفيض الإجراءات، والوقت، والتكلفة اللازمة طوال دورة حياة المشروع، وخاصة عند البدء بإنشاء المشروع، وبالتالي تحسين ترتيب دول فلسطين في تقرير تيسير ممارسة الأعمال.
- إطلاق بوابة الكترونية تكون في المرحلة الأولى بوابة معلومات افتراضية للتراخيص والوثائق التي تخص المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وإصدار التراخيص في المرحلة الثانية من البوابة الالكترونية الافتراضية؛ لتبسيط وتيسير عملية التراخيص.
- الاستمرار في تنفيذ الإصلاحات القانونية، والإدارية، والرقابية اللازمة لتسهيل عمل المنشآت العاملة في الأراضي الفلسطينية.
- سرعة إقرار القوانين التي تعزز البيئة التشريعية مثل: قانون الشركات، وإقرار اللوائح التنفيذية لتطبيقها بشكل أمثل.
- يجب إشراك القطاع الخاص في دراسة واقتراح الإجراءات والإصلاحات التي تعزز معايير مؤشر سهولة الأعمال العشرة في فلسطين من أجل تحقيق أعلى تقدم.

المراجع:

البنك الدولي للإنشاء والتعمير، ممارسة أنشطة الأعمال في مصر 2014، فهم اللوائح الخاصة بالشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، واشنطن، 2014 .

البنك الدولي، تقرير المراقبة الاقتصادية المقدم إلى لجنة الارتباط الخاصة، مارس 2018.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، سلسلة المسوح الاقتصادية – 2016، نتائج أساسية، العدد الثاني والعشرون، أكتوبر 2017، رام الله – فلسطين.

جامعة بيرزيت – معهد الحقوق، المنشآت الصغيرة والمتوسطة بين النص والتطبيق – مواضيع مختارة، سلسلة القانون والإدارة، 2010، رام الله – فلسطين.

شعبان، عبد الحميد، 2012، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الاقتصادي لجامعة القدس المفتوحة – نحو تعزيز تنافسية المنتجات الفلسطينية، خلال الفترة من 16 – 2012/10/17.

عبد الكريم، نصر، وأبو عواد، رونزا، دراسة مسحية لمحددات الاستثمار في القطاع الخاص في مناطق السلطة الفلسطينية، مركز تطوير القطاع الخاص، حزيران 2013، رام الله– فلسطين.

عبد الكريم، نصر، ومحمد قرش، قدرة مرافق البنية التحتية على خدمة وتطوير أداء القطاع الخاص الفلسطيني، ورقة موقف رقم 8 ، مجموعة أوراق عمل لتطوير وتحسين أداء وكفاءة وفعالية شركات القطاع الخاص، مجموعة الاتصالات الفلسطينية، 2010.

العبد، جورج، الاقتصاد الفلسطيني: الطريق إلى مستقبل أفضل، مؤتمر ماس الاقتصادي، 2016، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، رام الله– فلسطين.

عبد الله، سمير، واجلندا، انا، نحو صياغة رؤية تنموية فلسطينية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ماس، 2005، رام الله– فلسطين.

صحيفة الحياة الاقتصادية، ممثلو القطاع الخاص يرفضون بعض بنود مشروع قانون موازنة 2018، الاثنين 2018/2/26، العدد 7997، رام الله– فلسطين، ص19.

صحيفة الحياة الجديدة، وزيرة الاقتصاد: قانون فلسطيني عصري لتنظيم عمل الشركات قريباً، 2016/4/10، العدد 7326، رام الله– فلسطين.

صحيفة الحياة الجديدة – الاقتصادية، وزارة الاقتصاد الوطني وهيئة سوق رأس المال تطلقان سجل الأموال المنقولة في فلسطين، الثلاثاء 2016/2/23، العدد 7279، رام الله – فلسطين، ص17.

ملحم، فراس، تطوير تشريعات الاستثمار الفلسطينية لصالح المنشآت الصغيرة والمتوسطة ، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس" ، 2010 ، رام الله – فلسطين.

مكحول، باسم، محددات البيئة الاستثمارية المواتية في السوق الفلسطيني، سوق فلسطين للأوراق المالية: عقد من الصمود والإنجاز والتحدي، مداخلة مقدمة إلى الملتقى السنوي الأول لسوق رأس المال الفلسطيني، 2007.

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس"، نحو رؤية جديدة للنهوض بالاقتصاد الفلسطيني، 2016، رام الله – فلسطين.

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس" ، مؤتمر ماس الاقتصادي، 2016 – التقرير النهائي، رام الله– فلسطين.

مركز العالم العربي للبحوث والتنمية " أوراد" ، نتائج استطلاع الكتروني مع القطاع الخاص الفلسطيني، 2017/6/29، رام الله – فلسطين .

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية "الاونكتاد"، استراتيجية للعناية بالاستثمارات القائمة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، 2009، نيويورك.

نصر، محمد، تأثير مشروع قانون الشركات على أداء القطاع الخاص في فلسطين، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، 2008، رام الله – فلسطين.

وكالة معا الإخبارية، عودة تطلق مشروع بناء قدرات الشركات المتوسطة والصغيرة، 2018/3/26، فلسطين.

وكالة معاً الإخبارية، وزارة الاقتصاد الوطني تحيل عدة مشاريع قوانين لمجلس الوزراء لإقرارها، 2013/8/5 http://www.maannews.net/Content.aspx?id

الموقع الالكتروني لوزارة الاقتصاد الوطني، 2018/10/18 http://www.mne.gov.ps/DesktopModules/DisplayAnnouncements.aspx?tabindex=100&ItemID=4052&mid=51&lng=2

قاعدة بيانات البنك الدولي http://arabic.doingbusiness.org/Reforms

World Bank, Investment Climate Survey 2006 data base, unpublished.

International Bank for Reconstruction and Development, Doing Business, Equal Opportunity for All A World, Bank Group Flagship Report, Washington, 2017 .