



بحث بعنوان
مدى تدخل قانون الهيئات المحلية وقانون الكهرباء العام الفلسطيني في الشراكة مع
القطاع الخاص

إعداد المحامي

بيرم جمال عبد اللطيف غزال

الرقم النقابي

10053

ماجستير في القانون والاقتصاد – جامعة بيرزيت

عضو لدى لجنة تحرير منشورات نقابة المحامين الفلسطينيين

مُحكّم معتمد من قبل المجلس العالمي للقانون والتحكيم والملكية الفكرية "GCLA"

كاتب ضمن فريق الإبداع العلمي لدى الموسوعة السياسية

2021

المقدمة

يعد موضوع الشراكة بين القطاع العام والخاص من المواضيع الحديثة والهامة والتي شغلت بال المشرع في الكثير من الدول لما يمثله من وسيلة ناجحة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والتنظيمية من حيث تخفيف الوطأة المالية التي يعاني منها القطاع العام وتوزيع المخاطر الناجمة عن إقامة المشاريع بالإضافة إلى تعزيز مبادئ المساواة والشفافية والمساءلة والإفصاح بين القطاعين العام والخاص وحماية المستهلكين من إساءة استعمال السلطات الاحتكارية وتشجيع التنافس والابتكار وفتح الباب أمام الشركات الصغيرة والمتوسطة الدخول في المجالات الاستثمارية ولأهمية موضوع الشراكة حاولت معظم الدول سن تشريعات خاصة بقانون الشراكة ,

كما أنه ولأهمية الدور الذي تلعبه الشراكة بين القطاع العام والخاص كان لا بد من إيضاح العلاقة بين الهيئات المحلية والشراكة ومدى تدخل الهيئات المحلية في القطاع الخاص على هيئة عقود الشراكة المتمثلة بعقود الخدمة والإدارة والإيجار والانتفاع والبناء والتشغيل ونقل الملكية والتحويل والامتياز, حيث أن الشراكة مع القطاع الخاص توفر الموارد المالية اللازمة والتي تحتاجها الهيئات المحلية لمواجهة المصروفات التشغيلية المتزايدة وتمويل المشاريع الاستثمارية الجديدة كما أنه نتيجة لإخفاق القطاع العام في الإنتاج والإدارة بشكل كفؤ كان لا بد من تعزيز العلاقة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص والعمل على إدخال الخبرات والكفاءات ونقل عبء الاستثمارات الخطرة والعمل على تحقيق الكفاءة الاقتصادية وإشباع حاجات أفراد المجتمع وتوزيع أذرع المسؤولية بين القطاعات في الدولة وتخفيف معدلات الفقر وتقليل البطالة.

مشكلة البحث

تتمثل إشكالية البحث في تحديد ماهية العلاقة ما بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص حيث أن طبيعة العلاقة بين القطاع العام والخاص تدور ما بين التشاركية والتنافسية وتنصب هذه الدراسة على تحديد حجم ومنافذ التدخل القائم من قبل الهيئات المحلية مع القطاع الخاص في ضوء أحكام قانون الهيئات المحلية الفلسطيني, لهذا تسعى هذه الدراسة إلى الإجابة على السؤال الرئيسي , ما مدى تدخل قانون الهيئات المحلية الفلسطيني في الشراكة بين القطاع العام والخاص ؟ وعلى وجه التحديد تسعى هذه الدراسة إلى الإجابة على الأسئلة الفرعية التالية :

1. ما هو الإطار المفاهيمي العام للهيئات المحلية وللشراكة بين القطاع العام والخاص؟

2. ما هو الإطار القانوني المنظم لتدخل الهيئات المحلية في الشراكة مع القطاع الخاص في فلسطين؟

3. ما هي الشروط الواجب توافرها في الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص؟

4. ما هي المجالات التي يتم من خلالها التدخل بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص؟

5. ما هي مبررات قيام الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص؟

أهداف البحث

تسعى هذه الدراسة إلى تحديد ماهية الشراكة ما بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص وتحديد طبيعة العلاقة ما بينهم وما هو حجم التدخل القانوني من قبل الهيئات المحلية في القطاع الخاص على وجه التحديد.

أهمية البحث

تأتي أهمية هذه الدراسة في ظل تسليط الضوء على أهم المجالات التي يتم من خلالها التدخل من قبل الهيئات المحلية في الشراكة مع القطاع الخاص ومعرفة أحكام قانون الهيئات المحلية وأحكام الشراكة بين القطاع العام والخاص، وذلك في ضوء ازدياد النشاطات الاقتصادية في المجتمع المحلي، ومن المؤمل أن تستفيد الجهات التالية من الدراسة: القضاة، المحامون، الجهات والهيئات المسؤولة عن الشراكة بين القطاع العام والخاص، طلبة الحقوق والاقتصاد، الباحثين.

منهجية البحث

لقد سلك الباحث في موضوع الدراسة المنهج التحليلي الوصفي حيث سيقوم الباحث بتحليل أحكام قانون الهيئات المحلية الفلسطيني وقانون الكهرباء العام ومعرفة حجم التدخل بين القطاع العام والخاص وما ورد بالفقه وتسليط الضوء على بعض القواعد العامة النازمة للموضوع.

محددات البحث

ستقوم الدراسة على تحليل أحكام قانون رقم 1 لعام 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية وتعديلاته وقرار بقانون رقم 25 لسنة 2016 بشأن صندوق تطوير وإقراض الهيئات المحلية وقرار بقانون رقم 13 لسنة 2009 بشأن قانون الكهرباء العام .

أدبيات البحث

أولاً: دراسة بلال محمد مرعي مرعي ,الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص وأثرها على تنمية الاقتصاد المحلي في فلسطين,جامعة النجاح الوطنية,نابلس-فلسطين , 2017.

ثانياً: دراسة محمود ربيع علي ربيعة ,تحديد مجالات الشراكة بين القطاع العام والخاص للاستثمار في البنية التحتية في الأردن,الجامعة الأردنية, عمان-الأردن,2010.

ثالثاً: دراسة عمر سالمان ,الإطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص PPP ,المنظمة العربية للتنمية الإدارية, القاهرة-مصر,2012.

رابعاً: دراسة سفيان أبو سمرة ,دور البلديات والهيئات المحلية في تنمية المجتمع المحلي,كلية التجارة-الجامعة الإسلامية, غزة-فلسطين,2006.

خطة البحث

لأهمية هذا البحث لقد تم تقسيم البحث إلى مبحث أول وهو الإطار النظري العام للشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص, ويتكون من مطلبين, المطلب الأول وهو ماهية الشراكة بين القطاع العام والخاص, والمطلب الثاني وهو ماهية الهيئات المحلية , و مبحث ثاني وهو الإطار التأسيسي للشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص, ويتكون من مطلبين, المطلب الأول وهو العلاقة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص, والمطلب الثاني وهو الإطار القانوني لتدخل الهيئات المحلية وقطاع الكهرباء العام في الشراكة .

المبحث الأول

الإطار النظري العام للشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص

تمهيد وتقسيم: سيتم تقسيم المبحث الأول إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: ماهية الشراكة بين القطاع العام والخاص.

المطلب الثاني: ماهية الهيئات المحلية.

المطلب الأول

ماهية الشراكة بين القطاع العام والخاص

على الرغم من عدم وجود تعريف واحد دولي جامع مانع للشراكة إلا أنه ورد عدة تعريفات للشراكة بين القطاع العام والخاص حيث تعرف الشراكة بين القطاع العام والخاص على أنها "ترتيبات تعاقدية يوفر القطاع الخاص بموجبها أصول وخدمات الهياكل الأساسية التي كانت تقدمها الحكومة التقليدية"¹ ,

كما وتعرف الشراكة أيضا على أنها " عقد طويل الأجل بين طرف خاص وكيان حكومي، لتوفير أصل أو خدمة عامة، يتحمل فيها الطرف الخاص مسؤولية كبيرة عن المخاطر والإدارة، ويرتبط الأجر بالأداء"² ,

كما وتعنى الشراكة بين القطاع العام والخاص بأوجه التفاعل والتعاون العديدة بين القطاعين العام والخاص المتعلقة بتوظيف إمكانياتها البشرية والمالية والإدارية والتنظيمية والتكنولوجية والمعرفية على أساس المشاركة

والالتزام بالأهداف و حرية الاختيار والمسؤولية المشتركة والمساءلة³.

المطلب الثاني

ماهية الهيئات المحلية

¹ حسب تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية "OECD"

² حسب تعريف البنك الدولي "IBRD".

³ بلال محمد مرعي مرعي ,الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص وأثرها على تنمية الاقتصاد المحلي في فلسطين,جامعة النجاح الوطنية,نابلس-فلسطين , 2017,ص24.

تعرف الهيئات المحلية على أنها وحدة البناء الاستراتيجي للسياسات العامة , كما أنها وحدة بلورة هذه السياسات ووضع أسس تنفيذها فهي تمثل العلاقة القوية بين الحكومة المركزية والحكم المحلي في المحليات المختلفة , كما أنها الوحدة التي تبلور حاجات السكان وتحدد أولوياته بناءً على أسس وقواعد تنموية دون إهمال للحاجات الطارئة التي قد تبرز بين الحين والآخر, وعليه فإن البلدية أو الهيئة المحلية تمثل مصدر المعلومات والبيانات التي تكون أساساً لصياغة السياسات والأهداف الإستراتيجية للحكومة المركزية , كما أنها اللبنة التي تحقق هذه الأهداف وتبلور السياسات واقعاً ملموساً في المجتمع المحلي , كل ذلك ضمن نظام محلي يحدد المسؤوليات ويعين الأهداف ويضع النظم التي تضمن تحقيق أعلى درجة من الرقابة لضمان مستوى مقبول من الشفافية والعدالة للمفاضلة بين حاجات السكان وقدرة البلدية على تلبية هذه الحاجات بناءً على التمويل الذي قد تحصل عليه البلدية ضمن خطة الاستثمار المحلية التي وضعتها البلدية أو ضمن خطة الاستثمار الوطنية متوسطة المدى⁴.

والهيئة المحلية هي وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي وإداري معين⁵ و يتولى إدارة الهيئة المحلية مجلس يحدد عدد أعضائه وفقاً لنظام يصدر عن الوزير ويصادق عليه مجلس الوزراء وينتخب رئيسه وأعضائه انتخاباً حراً ومباشراً وفقاً لأحكام قانون الانتخابات⁶.

المبحث الثاني

الإطار التأسيسي للمشاركة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص

تمهيد وتقسيم: سيتم تقسيم المبحث الثاني إلى مطلبين كما يلي:

المطلب الأول: العلاقة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص .

المطلب الثاني: الإطار القانوني لتدخل الهيئات المحلية وقطاع الكهرباء العام في الشراكة.

⁴ سفيان أبو سمرة, دور البلديات والهيئات المحلية في تنمية المجتمع المحلي, كلية التجارة-الجامعة الإسلامية, غزة-فلسطين, 2006, ص2.

⁵ حسب المادة 1 و3 من قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم 1 لسنة 1997.

⁶ حسب قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم 10 لسنة 2005.

المطلب الأول

العلاقة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص

تمهيد وتقسيم: سيتم تقسيم المطلب الأول إلى فرعين كما يلي:

الفرع الأول: الشروط الواجب توافرها في الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص.

الفرع الثاني: مبررات قيام الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص.

إن التطورات السريعة في البيئة الاقتصادية العالمية خلال حقبة الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي لم تكن تسمح باقتصاد ينطوي على الهيمنة المطلقة للقطاع العام على المجالات الاقتصادية والاجتماعية , واتجهت معظم حكومات دول العالم إلى إدخال بعض الإصلاحات في هياكلها الاقتصادية تمثلت في تعزيز دور الشراكة بين الهيئات المحلية والخاص , ما أدى إلى تراجع دور الدولة كمحرك أساسي وقائد للتنمية في اقتصاديات الدول النامية والمتقدمة وتخفيف القيود المفروضة على الحكومة في تنفيذ المشاريع, وتقوم فكرة قانون الشراكة في التشريعات القانونية على أساس التعاقد بموجب عقود طويلة الأجل تقوم على أساس الالتزام المتبادل والثقة والفهم الشامل , وتقوم مجالات الشراكة في خدمات المياه والكهرباء والبنية التحتية⁷.

الفرع الأول : الشروط الواجب توافرها في الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص

إن الشراكة الناجحة هي التي تقدم خدمات ذات جودة عالية وسعر أقل من الذي تقدمه البلديات⁸ ولكي تكون الشراكة ناجحة يجب توافر الشروط التالية :

أولاً: نوعية الخدمات المتعاقد عليها

يجب على الهيئة المحلية أن تحدد نوعية الخدمات التي تريد الحصول عليها من القطاع الخاص من خلال مؤشرات يمكن قياسها ثم بعد ذلك الدخول بعقد مع القطاع الخاص , والذي

⁷ محمود ربيع علي ربابعة , تحديد مجالات الشراكة بين القطاع العام والخاص للاستثمار في البنية التحتية في الأردن, الجامعة الأردنية, عمان-الأردن, 2010, ص23.

⁸ محمود ربيع علي ربابعة , تحديد مجالات الشراكة بين القطاع العام والخاص للاستثمار في البنية التحتية في الأردن, الجامعة الأردنية, عمان-الأردن, 2010, ص54.

يربط عادةً بين إيراد تقديم الخدمة والتكلفة وهذا يجب أن يكون محدد بوضوح في أركان عقد الشراكة .

ثانياً: نقل المخاطر من الهيئة المحلية إلى القطاع الخاص

تتعرض مشاريع الشراكة إلى الكثير من المخاطر المختلفة بما في ذلك تجاوز التكاليف والتأخير في التنفيذ ومشاكل التأخير في تقديم الخدمات ونوعيتها, إن نقل المخاطر من البلديات إلى القطاع الخاص إجراء ضروري لتغيير إدارة المسؤولية للمؤسسات والحصول على فائدة رأس مال.

ثالثاً: المنافسة القائمة على الحوافز والتنظيم

تتميز خدمات البنية التحتية بقدر محدود من المنافسة وذلك لأن عرض خدمات البنية التحتية يتطلب إنشاء شبكات بنية تحتية واسعة وهذا يترتب عليه ارتفاع التكاليف الثابتة , ويعتبر نظام العطاءات والعقود فرصة لتعزيز المنافسة الشريفة وفق أحكام قانون المنافسة بين مشاريع الشراكة على أساس تقديم الحوافز والتنظيم.

رابعاً: الإطار المؤسسي المناسب "الاستقرار السياسي والاقتصادي والإعلامي"

إن دعم التشريعات والالتزام السياسي والحكم الرشيد سيمكن القطاع الخاص من الدخول في عقود الشراكة طويلة الأمد, حيث أن شركات القطاع الخاص إذا علمت أن البلديات والهيئات المحلية ملتزمة بأحكام العقود وتنفيذ التزاماتها يزيد من حجم الشراكة , بالإضافة إلى ضرورة سن تشريع خاص بقانون الشراكة بين القطاع العام والخاص .

خامساً: التزام الهيئة المحلية بتقديم المال الغير منقول والتزام القطاع الخاص بتقديم المال المنقول والخبرات

أي تلتزم البلديات بتقديم العقارات والأراضي والأبنية اللازمة لإنشاء المشاريع بالإضافة إلى توفير المياه والكهرباء والمعارف والخدمات العامة في مقابل تلتزم شركات القطاع الخاص

بتوفير الأموال والسيولة النقدية والأوراق التجارية المتمثلة بالشيكات والأوراق المالية المتمثلة بالحوالات البنكية والأسهم للمشروع.

سادساً: المحاسبة والإبلاغ عن الآثار المالية المترتبة على مشاريع الشراكة

هذا يتطلب أن يتم الإفصاح عن كافة النتائج المالية للحفاظ على شفافية العقد ومشروعية الشراكة ومدة قدرة التحمل.

سابعاً: تجارب الدول الأخرى بالشراكة: بحيث يجب الأخذ بتجارب الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والدول العربية الأخرى في مجال الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

الفرع الثاني : مبررات قيام الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص

أصبحت الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص ضرورة حتمية في مجتمع الاقتصاد الفلسطيني نتيجة العديد من المبررات التي تدفع نحو قيام تلك الشراكة وهي على النحو الآتي⁹ :

أولاً: ضعف الموارد المالية والموارد الطبيعية الكافية لدى الهيئات المحلية لتلبية الاحتياجات المتزايدة .

ثانياً: الحاجة إلى الحصول على التكنولوجيا المتقدمة والتنمية المستدامة في البنية التحتية والمرافق العامة.

ثالثاً: التوجه نحو العولمة والانفتاح والتحرر الاقتصادي , و إزالة الحواجز أمام حركة السلع والخدمات.

⁹ محمود ربيع علي ربابعة , تحديد مجالات الشراكة بين القطاع العام والخاص للاستثمار في البنية التحتية في الأردن, الجامعة الأردنية, عمان-الأردن, 2010, ص83.

رابعاً: تساؤل قدرة الهيئات المحلية على التوسع في الاستثمار، ومواكبة التكنولوجيا الحديثة ومجاراة القطاع الخاص المحلي والأجنبي في العملية الإنتاجية.

خامساً: تفاقم الأزمات الاقتصادية التي يتعرض لها الاقتصاد الفلسطيني نتيجة تبعيته للاقتصاد الإسرائيلي والقيود المفروضة عليه زيادة عجز الموازنة المخصصة للهيئات المحلية زيادة حجم المديونية الخارجية وارتفاع معدلات الفقر والبطالة في ظل شح الموارد الاقتصادية.

سادساً: التخلص من مزاحمة الهيئات المحلية للقطاع الخاص ، في ضوء زيادة الامتيازات الممنوحة للهيئات المحلية على حساب القطاع الخاص وهذا يجعل القطاع الخاص يعاني من منافسة غير عادلة .

المطلب الثاني

الإطار القانوني لتدخل الهيئات المحلية وقطاع الكهرباء العام في الشراكة

تمهيد وتقسيم: سيتم تقسيم المطلب الأول إلى فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: المجالات التي يتم من خلالها التدخل بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص.

الفرع الثاني: تطبيقات عملية على قطاع الكهرباء العام.

الفرع الثالث: مخطط تفصيلي يوضح آلية الشراكة في قطاع الكهرباء العام بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص.

تواجه الهيئات المحلية في فلسطين الكثير من التحديات في ممارستها لوظائفها ومهامها ، من أهمها التحدي المالي المتمثل في عجز الموازنات المحلية عن تلبية الاحتياجات والالتزامات من رواتب وأجور وأقساط وإدامة تقديم الخدمات المنصوص عليها في التشريعات ذات العلاقة وغيرها ، بالإضافة إلى التحديات الإدارية المتمثلة في صعوبة تطبيق خطط العمل

والنقص في العنصر البشري ونتيجة ارتباط الهيئات المحلية بالسلطة المركزية وتبعيتها لها في موازناتها وسياساتها وعملها بشكل عام ، يضعف دورها في تخطيط التنمية المجتمعية والمشاركة بها ، الأمر الذي اثر في مستوى خدماتها المقدمة للمجتمع المحلي ، ونتيجة لعدم كفاية الدعم أو تحويل المستحقات المالية الذي تقدمه لها الحكومة المركزية ، كما أن قلة الموارد المالية المتحصلة لدى الهيئات المحلية أدى إلى اقتصار استخدامها كاملة لسداد رواتب موظفيها ، ما نتج عنه وجود عجز دائم في موازنات العديد من هذه الهيئات ، والذي أثر بدوره في إضعاف قدرتها على رصد المخصصات الكافية للقيام بالمشاريع الحيوية .ومن جانب آخر هناك ضعف في كفاءة العاملين في جهاز الجباية ، وعدم فعالية الأنظمة المالية المتعلقة بجباية الهيئات المحلية للرسوم والعوائد، ويقترن هذا الواقع بصغر حجم الهيئات المحلية في معظم مناطق فلسطين،¹⁰ ونتيجة لذلك تدخلت الهيئات المحلية بالشراكة مع القطاع الخاص وذلك بموجب قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم 1 لسنة 1997 وفقاً لأحكام المادة 15 فقرة أ حيث نصت المادة على أنه " يُنَاط بمجلس الهيئة المحلية الوظائف والصلاحيات والسلطات المبينة ضمن حدود منطقة الهيئة المحلية ويحق له أن يمارس سلطاته مباشرة بواسطة موظفيه ومستخدميه أو أن يعهد بها أو ببعضها إلى متعهدين أو ملتزمين أو مقاولين أو أن يعطي بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو لشركات لمدة أقصاها ثلاث سنوات، كما يجوز للمجلس أن يعطي بها أو ببعضها امتيازات لأشخاص أو لشركات مدة تزيد عن ثلاث سنوات شريطة موافقة الوزير"¹¹ وما يستفاد من هذا النص أنه يفهم منه فتح المجال أمام الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص ولو لم ينصّ بشكل مباشر على منح امتياز الشراكة للقطاع الخاص إنما بشكل ضمني.

ويعرّف القطاع الخاص باللغة الإنجليزية بمصطلح (Private sector)، وهو قطاع الأعمال المرتبط بالمؤسسات، والشركات التي يملكها أفراد بصفة شخصية، وغير مرتبطة بحكومة الدولة، أو أية مؤسسة من مؤسساتها، ومن التعريفات الأخرى للقطاع الخاص أنه مجموعة المهن، والأعمال التي يعمل فيها فردٌ، أو مجموعة من الأفراد وترتبط بالخبرات،

¹⁰ بلال محمد مرعي مرعي، الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص وأثرها على تنمية الاقتصاد المحلي في فلسطين، جامعة النجاح الوطنية، نابلس-فلسطين، 2017، ص66.

¹¹ <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=12358>

والمهارات المكتسبة سواءً بالاعتماد على التدريب المهني، أو التعليم الأكاديمي، ويساهم القطاع الخاص بتوفير الدخل للأفراد، من خلال وجود مجموعةٍ من فرص العمل ضمن المنشآت الخاصة ، وبالتالي يدخل ضمن تعريف القطاع الخاص المتعهدين أو الملتزمين أو المقاولين أو الأشخاص المعنوية الخاصة أو الشركات بأنواعها¹² حسب مفهوم المادة سالفه الذكر.¹³

بالإضافة إلى القرار بقانون رقم 25 لسنة 2016 بشأن صندوق تطوير وإقراض الهيئات المحلية حيث يفهم من المادة 16 منه على أنه يجوز للقطاع الخاص تقديم الموارد المالية للصندوق على شكل منح ومساعدات غير مشروطة أو تسهيلات ائتمانية وقروض يوافق عليها مجلس الوزراء أو أي موارد أخرى يوافق عليها مجلس الوزراء ، وهنا يتضح التداخل في الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص.¹⁴

الفرع الأول : المجالات التي يتم من خلالها التدخل بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص

تتمثل المجالات التي تتجلى من خلالها الشراكة في المشروعات بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص من خلال تعاقد الهيئات المحلية مع القطاع الخاص في أحد المجالات التالية¹⁵:

- تخطيط البلدة وفتح الشوارع وإلغاؤها وتعديلها وتعيين عرضها واستقامتها وتعبيدها وإنشاء أرصفتها وصيانتها وتنظيفها وإنارتها وتسميتها أو ترقيمها وترقيم بناياتها وتجميلها وتشجيرها ومنع التجاوز عليها ومراقبة ما يقع على الشوارع من الأراضي المكشوفة وتكليف أصحابها بإقامة الأسوار حولها.
- المباني ورخص البناء ومراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وترميمها وتغيير أشكالها وتركيب المصاعد الكهربائية وإنشاء الملاجئ وإعطاء رخص لإجراء هذه الأعمال وتحديد موقع البناية وشكلها ونسبة مساحتها إلى مساحة الأرض المنوي إنشاؤها عليها وضمان توفر الشروط الصحية فيها.

¹² حسب أحكام قانون الشركات الأردني رقم 12 لعام 1964 والساري في الأراضي الفلسطينية.

¹³ <https://mawdoo3.com>

¹⁴

<http://www.molq.pna.ps/Laws/%D8%B5%D9%86%D8%AF%D9%88%D9%82.pdf>

¹⁵ حسب أحكام المادة 15 من قانون رقم 1 لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطيني .

- تزويد السكان بالمياه الصالحة للشرب أو لأية استعمالات أخرى وتعيين مواصفات لوازمها كالعدادات والمواسير وتنظيم توزيعها وتحديد أسعارها وبدل الاشتراك فيها ومنع تلويث الينابيع والأقنية والأحواض والآبار.
- تزويد السكان بالكهرباء وتحديد أسعار الاستهلاك وبدلات الاشتراك بما لا يتجاوز الحد الأعلى المحدد من الوزارة.
- إنشاء المجاري والمراحيض العامة وإدارتها ومراقبتها.
- تنظيم الأسواق العامة وإنشاؤها وتعيين أنواع البضائع التي تباع في كل منها وحظر بيعها خارجها.
- تنظيم الحرف والصناعات وتعيين أماكن خاصة لكل صنف منها ومراقبة المحلات والأعمال المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة العامة.
- جمع النفايات والفضلات من الشوارع والمنازل والمحلات العامة ونقلها وإتلافها وتنظيم ذلك.
- الصحة العامة والرقابة عليها من خلال أ. اتخاذ جميع الاحتياطات والإجراءات اللازمة للمحافظة على الصحة العامة ومنع تفشي الأوبئة بين الناس. ب. مراقبة المساكن والمحلات الأخرى للتثبت من تصريف نفاياتها بصورة منتظمة ومن نظافة الأدوات الصحية في المحال العامة واتخاذ التدابير لإبادة البعوض والحشرات الأخرى ومكافحة الفئران والجرذان والزواحف الضارة. ج. إنشاء المسالخ وتنظيمها وفحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح واتخاذ الاحتياطات لمنع إصابتها بالأمراض وتعيين مواقع لبيعها ومراقبة ذبحها وتصريف بقاياها. د. مراقبة الخبز واللحوم والأسماك والفواكه والخضراوات وغيرها من المواد الغذائية واتخاذ الإجراءات لمنع الغش فيها وإتلاف الفاسد منها وتحديد أسعارها ومكافحة الغلاء بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة. هـ. إنشاء مراكز للإسعاف ومصحات ومستشفيات وغير ذلك من المؤسسات الصحية ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.
- تنظيم المحلات العامة وتنظيم ومراقبة المطاعم والمقاهي والنوادي والملاعب ودور التمثيل والسينما والملاهي العامة الأخرى وتحديد مواعيد فتحها وإغلاقها واستيفاء رسوم بيع تذاكرها.
- إنشاء الساحات والحدائق والمنتزهات والحمامات ومحلات السباحة في البرك والبحيرات وعلى الساحل ومراقبتها وتنظيمها.
- الاحتياطات للسيول والفيضانات والحرائق والكوارث الطبيعية وغيرها اتخاذ الاحتياطات لمواجهة أخطار السيول والفيضانات ولمنع الحرائق ومراقبة الوقود والمواد المشتعلة واتخاذ الاحتياطات لمواجهة الكوارث الطبيعية وإغاثة المنكوبين.

- إنشاء المؤسسات الثقافية والرياضية إنشاء المتاحف والمكتبات العامة والمدارس والنوادي الثقافية والرياضية والاجتماعية والموسيقية ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.
- تنظيم قطاع وسائل النقل البري والبحري من حيث إنشاء وتعيين وتنظيم مواقف مركبات النقل ضمن حدود الهيئة المحلية ومراقبتها ومراقبة القوارب والسفن والبواخر التي تعمل في المياه التابعة لمنطقة الهيئة المحلية بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.
- الرقابة على أعمال الباعة المتجولون والبسطات والمظلات مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين والحمالين.
- الأوزان والقياس مراقبة الأوزان والمكاييل والمقاييس ودمغها ووزن ما يباع بالجملة في الأسواق العامة.
- مراقبة اللوحات والإعلانات وتنظيمها.
- هدم الأبنية التي يخشى خطر سقوطها أو المضررة أو التي تنبعث منها روائح كريهة مؤذية وذلك بعد إنذار صاحبها أو شاغلها أو المسؤول عنها.
- فضلات الطرق بيع فضلات الطرق مما أستمك للمشاريع العامة أو استغلاله.
- منع التسول وإنشاء الملاجئ للمحتاجين ومراقبة جمع التبرعات في الأماكن العامة.
- إنشاء المقابر وإلغاؤها وتعيين مواقعها ومواصفاتها ونقل الموتى ودفنهم وتنظيم الجنازات والمحافظة على حرمة المقابر وذلك بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة.
- مراقبة الفنادق والنزل العمومية وتنظيمها.
- مراقبة الدواب المستخدمة في النقل والجر وتنظيم أسواق بيع الحيوانات والمواشي وحظر بيعها خارج هذه الأسواق.
- مراقبة الكلاب وتنظيم اقتنائها وترخيصها والوقاية من أخطارها والتخلص من الضالة أو العقورة منها.
- إدارة أملاك الهيئة المحلية وأموالها وإقامة الأبنية اللازمة فيها وتأجيرها ورهنها لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات وقبول الهبات والوصايا والتبرعات.
- الوظائف الأخرى القيام بأي عمل آخر يقتضي عليه القيام به بمقتضى أحكام هذا القانون أو أي تشريع أو قانون آخر.

الفرع الثاني : تطبيقات عملية على قطاع الكهرباء العام

يشكل قطاع الكهرباء العام تحدي كبير أمام الهيئات المحلية من حيث الديون المترتبة على السلطة الفلسطينية لصالح إسرائيل بالإضافة إلى أنه مصدر قلق كبير للأوساط الرسمية

والأهلية¹⁶، ويتمثل التحدي الأكبر الذي يواجه قطاع الكهرباء باستمرار الاعتماد على المصادر الخارجية للتزود بالكهرباء، الأمر الذي يؤدي إلى ارتهان التوجهات الاستثمارية لإنشاء مشاريع إستراتيجية وتحديد أسعار الكهرباء والجوانب المالية لمزاجية الجهات المزودة وخصوصاً إسرائيل ومصالحها الاقتصادية والسياسية أحياناً، خاصة مع تلويح إسرائيل بقطع الكهرباء عن الأراضي الفلسطينية أو مصادرة ممتلكات شركات التوزيع الفلسطينية، وبلغت الأزمة أوجها بتسليم شركة كهرباء محافظة القدس قراراً قضائياً بتجميد حساباتها البنكية والعقارات الخاصة بها لضمان سداد ما قيمته 380 مليون شيكل لصالح شركة كهرباء إسرائيل، " كما أن كمية الكهرباء المتاحة في فلسطين من المصادر المختلفة تبلغ نحو 5.370 غيغاواط/ساعة، وبذلك يكون معدل استهلاك الفرد من الطاقة الكهربائية (بعد خصم الفاقد) حوالي 950 كيلو واط/ ساعة سنوياً وبالتالي فإن هذا المعدل يعتبر متدنياً مقارنة بالدول المجاورة، أما عن الأسعار، فيتضح أن التعرفة في الأردن تساوي ثلث نظيرتها في فلسطين، في حين تبدو التعرفة في إسرائيل متقاربة إلى حد كبير مع نظيرتها في فلسطين رغم الفروقات في مستوى الدخل"¹⁷، ونتيجة لذلك فكان لا بد من تفعيل دور الشراكة في قطاع الكهرباء العام بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص لذلك تدخل المشرع من خلال إطار القرار بقانون الكهرباء العام الفلسطيني رقم 13 لسنة 2009 وأوضح أوجه الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص¹⁸،

فقد نص القانون في المادة 1 "التعريفات" على أن الموزع هو أي شركة مرخص لها بتوزيع الطاقة الكهربائية على المستهلكين وفقاً لقانون الشركات وأحكام هذا القانون"¹⁹ كما عرفت ذات المادة الامتياز بأنه الاتفاق الذي يقضي بمنح شركة ما امتيازاً لمدة محددة لغايات استثمار أي من عناصر قطاع الطاقة الكهربائية في فلسطين ضمن شروط وأحكام تحددها اتفاقية الامتياز ذاتها وبما يتفق مع القوانين النازمة للامتيازات، كما عرفت المادة الشركة على أنها أية شركة تعمل في قطاع الكهرباء ومسجلة وفقاً لأحكام قانون الشركات، باستثناء شركة النقل

¹⁶ حسب المقال المنشور على شبكة الجزيرة الإعلامية الإلكترونية <https://www.aljazeera.net>.

¹⁷ حسب الورقة البحثية المنشورة على معهد ماس بعنوان "قطاع الكهرباء في فلسطين: الواقع ومتطلبات الإصلاح".

¹⁸ <https://www.mas.ps/files/server/20191211110418-2.pdf>

¹⁹ المادة 1 من القرار بقانون رقم 13 لسنة 2009 بشأن الكهرباء العام في فلسطين.

الوطنية²⁰ كما عرفت المادة الرخصة على أنها الرخصة التي تمنحها سلطة الطاقة بناءً على هذا القانون إلى شركات القطاع الخاص، وبالتالي يتضح الشراكة بين القطاع العام الذي يتمثل بالهيئات المحلية مع شركات القطاع الخاص بموجب أحكام هذا القانون الساري في الأراضي الفلسطينية.

الفرع الثالث: مخطط تفصيلي يوضح آلية الشراكة في قطاع الكهرباء العام بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص²¹:



²⁰ حسب قانون الشركات الأردني رقم 12 لسنة 1964 فإن الشركات تقسم إلى شركات أشخاص "عادية عامة وعادية محدودة ومدنية" وشركات أموال "مساهمة عامة ومساهمة خصوصية ومساهمة خصوصية غير ربحية وشركات قابضة".

الفلسطينية

والمعلومات

الأنباء

وكالة

حسب ²¹

"وفا" http://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=9082

منضوية لأي شركات توزيع كهرباء	غير تابعة لشركات كهرباء بما فيها مدينة طولكرم	
شركة توزيع كهرباء محافظة غزة	محافظة غزة	غير محددة

شركة ساتكو الخاصة لتنفيذ أعمال المقولة الكهربائية -----
الهيئات المحلية الفلسطينية

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة بحث حول مدى تدخل الهيئات المحلية وقطاع الكهرباء العام في الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص وقد توصلت هذه الدراسة في نهايتها إلى عدد من النتائج والتوصيات :

أولاً : النتائج

1. إن الشراكة هي أحد أشكال التعاون بين القطاعين العام والخاص، يستطيع بمقتضاها القطاع العام توفير السلع والخدمات العامة والاجتماعية، عن طريق السماح للقطاع الخاص بتقديمها بدل من القطاع العام، عن طريق ما يسمى بعقود الشراكة التي يبرمها معه.
2. للشراكة أهميتها الخاصة في الدول النامية، نظراً لدورها في تهيئة البيئة المادية لإقامة المشروعات العامة والخدمية، فمن الثابت أنه لا يمكن بناء اقتصاد قوي، دون توافر بنية تحتية متينة.
3. تخضع الشراكة مع القطاع الخاص لعدة مبادئ رئيسية تحكمها، من أهمها مبدأ العلانية والشفافية، ومبدأ التفاوض التنافسي بين المتقدمين لها، ومبدأ المساواة فيما بينهم، وفيما بين المنتفعين من مشروعاتها، ومبدأ توزيع المخاطر بين الشركاء.

ثانياً : التوصيات

1. القيام بحملات توعية واسعة، سواء في وسائل الإعلام أو المنتديات العامة أو المؤسسات التعليمية، لنشر ثقافة الشراكة بين أفراد المجتمع، وما يمكن أن تقدمه من مكاسب للدولة وللمجتمع، وخاصة في مجال الخدمات العامة.
2. نلتزم من المشرع الفلسطيني إقرار قانون ينظم أحكام الشراكة بين القطاع العام والخاص .

3. العمل على دعم شركات القطاع الخاص، وخاصة الوطنية منها، عن طريق إرساء مفاهيم معينة مثل الشفافية والمحاسبة، وذلك من أجل تعزيز قدرتها التنافسية واكتساب ثقة المجتمع بها.

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
1-3	المقدمة
4	المبحث الأول : الإطار النظري العام للشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص.
4	المطلب الأول : ماهية الشراكة بين القطاع العام والخاص.
5	المطلب الثاني : ماهية الهيئات المحلية.
6	المبحث الثاني : الإطار التأسيسي للشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص.
6	المطلب الأول: العلاقة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص.
7-8	الفرع الأول : الشروط الواجب توافرها في الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص.
9	الفرع الثاني: مبررات قيام الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص.
10-12	المطلب الثاني : الإطار القانوني لتدخل الهيئات المحلية وقطاع الكهرباء العام في الشراكة.
12-14	الفرع الأول: المجالات التي يتم من خلالها التدخل بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص.
14-15	الفرع الثاني: تطبيقات عملية على قطاع الكهرباء العام.
16-17	الفرع الثالث: مخطط تفصيلي يوضح آلية الشراكة في قطاع الكهرباء العام بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص
18	الخاتمة
19	فهرس المحتويات
20	قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً : القوانين :

1. قانون رقم 1 لعام 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية وتعديلاته.
2. قرار بقانون رقم 25 لسنة 2016 بشأن صندوق تطوير وإقراض الهيئات المحلية.
3. قرار بقانون رقم 13 لسنة 2009 بشأن قانون الكهرباء العام.
4. قانون الشركات الأردني رقم 12 لعام 1964 والساري في الأراضي الفلسطينية.

ثانياً : الكتب :

1. بلال محمد مرعي مرعي , الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص وأثرها على تنمية الاقتصاد المحلي في فلسطين, جامعة النجاح الوطنية, نابلس- فلسطين , 2017.
2. محمود ربيع علي ربايع , تحديد مجالات الشراكة بين القطاع العام والخاص للاستثمار في البنية التحتية في الأردن, الجامعة الأردنية, عمان- الأردن, 2010.
3. عمر سالم, الإطار القانوني لعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص PPP, المنظمة العربية للتنمية الإدارية, القاهرة-مصر, 2012.
4. سفيان أبو سمرة , دور البلديات والهيئات المحلية في تنمية المجتمع المحلي, كلية التجارة-الجامعة الإسلامية, غزة-فلسطين, 2006.

ثالثاً : مواقع الإنترنت :

1. <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=12358>.
2. <https://mawdoo3.com>.
3. <http://www.molq.pna.ps/Laws/%D8%B5%D9%86%D8%AF%D9%88%D9%82.pdf>.
4. <https://www.aljazeera.net>.
5. http://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=9082.
6. <https://www.mas.ps/files/server/20191211110418-2.pdf>.