

بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة النجاح الوطنية
كلية الدراسات العليا

الترخيص الصناعي في الضفة الغربية الواقع والدور المرتقب في إحداث تنمية صناعية

إعداد

عزمي لطفي محمد عبد الرحمن

إشراف

د. باسم مكحول

قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في إدارة
السياسة الاقتصادية بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية

نابلس - فلسطين

1421 هـ - 2001 م

الترخيص الصناعي في الضفة الغربية
الواقع والدور المرتقب في إحداث تنمية صناعية

إعداد

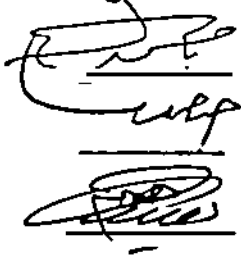
عزمي لطفي محمد عبد الرحمن

إشراف

الدكتور باسم مكحول

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ 2001/2/4 م واجيزت .

التوقيع



لجنة المناقشة :

- ❖ الدكتور باسم مكحول (رئيساً)
- ❖ الدكتور جواد ناجي (ممتحناً خارجياً)
- ❖ الدكتور يوسف عبد الحق (ممتحناً داخلياً)

الإهداء

إلى روح والدتي العزيزة

والى والدي العزيز

والى زوجتي وأبنائي وأشقائي

والى أساتذتي في جميع مراحل تعليمي

والى كل من شجعوني وساعدوني في إتمام هذا العمل

أهدي هذه الرسالة.

شكر وتقدير

اشكر الله العلي القدير الذي هداني ووفقني لإنهاء هذا البحث.

وأقدم بالشكر والعرفان إلى د. سعدي الكرنز وزير الصناعة لما قدمه لي من دعم وتشجيع. خاصة لإتاحته لي الفرصة لزيارة كل من مصر والأردن، والاستفادة من تجربتهما في سبيل تحقيق أهداف هذه الدراسة.

وكل الشكر والتقدير لأستاذي المشرف د. باسم مكحول لرعايته وتوجيهاته التي أكسبني خبرة كبيرة في مجال البحث العلمي.

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى أعضاء لجنة المناقشة على تقبلهم مناقشة هذه الرسالة والمثلة بكل من د. جواد ناجي وكيل مساعد وزارة الصناعة ود. يوسف عبد الحق .

وكل الشكر للجهات الرسمية والأهلية التي تعاونت مع الباحث بالمساهمة في توفير البيانات والمعلومات الضرورية، وتعبئة استمارة البحث لاسيما إدارة التنمية الصناعية/دائرة التراخيص الصناعية، إدارة الدراسات والتخطيط في وزارة الصناعة، مكاتب وزارة الصناعة المنتشرة في جميع محافظات الضفة الغربية، وزارة الصناعة في جمهورية مصر العربية، وزارة الصناعة الأردنية، فلها مني كل شكر وتقدير للجهود والدعم الذي بذلتهما لإنجاح هذه الدراسة.

كما يسعدني أن أتقدم بالشكر للأستاذ توفيق حاج محمد لمساعدته في تصحيح الأمور اللغوية والنحوية لبعض جوانب الدراسة، كما لا يفوتني تقديم الشكر والتقدير للأخ عبد حسن عبد الرحيم في الأردن لما قدمه لي من رعاية ومساعدة، وكذلك للأخ إسماعيل أبو زيادة لما قدمه لي من مساعدة في مجال التحليل الإحصائي، وشكري الجزيل للزملاء مصطفى الحفش، وعبد الفتاح نصر الله، وسامر ذياب، وإيمن دحلان، لما قدموه لي من مساندة وتشجيع، وشكري للأخوات اللواتي ساعدن في تنضيد صفحات هذه الرسالة، خاصة رائدة عرياش، وعلا البرغوثي، وخلود عبد الرازق.

كل الشكر والتقدير إلى الأخوة، والأصدقاء، والأقارب لمساندتهم ودعمهم وتشجيعهم.

والحمد لله رب العالمين

الباحث

الملخص

أجريت هذه الدراسة حول سياسة الترخيص الصناعي في الضفة الغربية وأثرها في تنمية القطاع الصناعي. تضمنت هذه الدراسة سبعة فصول. تحدث الفصل الأول منها عن منهجية الدراسة وأهدافها.

في حين تناول الفصل الثاني الخلفية النظرية للترخيص الصناعي، حيث تم التركيز على أهداف وإجراءات الترخيص الصناعي، والتطرق لسياسة السوق المفتوحة كبديل عن نظام الترخيص الصناعي حسب اعتقاد مفكرها، وتناول هذا الفصل نظام الترخيص الصناعي في الواقع العملي، حيث اتضح أنه يمكن لهذا النظام الخروج عن الأهداف التي يفترض أن يحققها.

أما الفصل الثالث فهو عرض لواقع الاقتصاد الفلسطيني عامة، وواقع القطاع الصناعي ومشاكله في فلسطين خاصة، حيث أظهر أن الاقتصاد الفلسطيني أحد أكثر المجالات التي تأثرت بسبب الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية. كما تطرق هذا الفصل إلى دور وزارة الصناعة في دعم هذا القطاع .

ويدرس الفصل الرابع إجراءات الترخيص الصناعي المتبعة من قبل وزارة الصناعة، وأنتسلسل القانوني لإجراءات الترخيص في فلسطين منذ العهد العثماني، وأنظمة الحكم التي تلتها، وصولاً إلى عهد السلطة الوطنية الفلسطينية الحالي، وتحدث عن أوجه تقييم المشاريع الصناعية، والرخص المطلوبة لبدء تشغيل المشروع الصناعي في الضفة الغربية، والجهات المختصة بكل نوع من الرخص الأربع المطلوبة. وزيادة على ما سبق، يعرض هذا الفصل تجربة كل من مصر والأردن في مجال الترخيص الصناعي.

وفي الفصل الخامس تناول واقع المنشآت الصناعية العاملة من حيث الترخيص، وقد تم توضيح علاقة تلك المنشآت الصناعية العاملة ببعض المؤشرات الاقتصادية مثل: الكيان القانوني، ورأس المال، والعمالة، والتوزيع الجغرافي لهذه المنشآت حسب المحافظة والموقع. كما استعرض هذا الفصل مشكلة الترخيص الصناعي في الضفة الغربية، حيث أن معظم الصناعات العاملة لا تحمل ترخيص صناعي وموجودة في مناطق غير صناعية .

ويدرس الفصل السادس الأسباب الحقيقية التي تكمن وراء عدم إقبال المنشآت الصناعية على الترخيص الصناعي، حيث جرى تصميم استبيان وتعبئته من قبل المنشآت الصناعية العاملة في جميع محافظات الضفة الغربية بعد أن تم سحب عينة عشوائية جرى التركيز فيها على المنشآت التي لها تأثيرات خطيرة ومضرة بالبيئة، وقد أدخلت بيانات هذا الفصل إلى البرنامج الإحصائي المحوسب (s pss) وتم تحليل واختبار الفرضيات المتعلقة بذلك والتوصل للعديد من النتائج .

وفي الفصل السابع والآخر، جمعت النتائج والتوصيات التي توصلت إليها الدراسة.

وقد خلصت الدراسة إلى النتائج التالية :

- الترخيص الصناعي وسيلة قادرة على تحقيق مجموعة كبيرة من الأهداف الاقتصادية.
- ما زال الاقتصاد الفلسطيني يعاني من اختلالات هيكلية ناتجة عن تراكمات الاحتلال الإسرائيلي.
- يمتاز التاريخ الفلسطيني بتنوع شديد في الأنظمة القانونية، وما زال الاختلاف في الأنظمة القانونية بين الضفة الغربية وقطاع غزة قائما حتى الآن.
- إجراءات الترخيص الصناعي المتبعة الحالية فيها نوع من التعقيد وعدم المرونة، وتسم بالتناقض والتكرار.
- التجربة المصرية والأردنية في مجال الترخيص الصناعي غنية جدا ويمكن الاستفادة منها في الحالة الفلسطينية.
- 60% من الصناعات الفلسطينية لا تملك ترخيصا صناعيا، وتنتشر في مناطق صناعية وغير صناعية.
- توجد مجموعة أسباب تحول دون إقبال المنشآت الصناعية على حيازة ترخيص صناعي، مثل الإجراءات الروتينية والمعقدة وانعدام الحافز .
- ارتفعت نسبة المنشآت المرخصة من قبل وزارة الصناعة من 16% عام 1997 إلى 39% لغاية 2000/2/1 .
- 56.9% من المنشآت الصناعية العاملة دون ترخيص صناعي لا تعرف شيئا عن متطلبات الترخيص، و57.4% منها ليس لديها معرفة بالفوائد المترتبة عليه، و66.7% من المنشآت ليس لديها علم بالأضرار المترتبة على عدم الترخيص الصناعي .
- 80% من المنشآت الصناعية العاملة دون ترخيص ترى بأن المستهلك يهمل السلعة فقط دون الاهتمام بكون المصنع مرخصا أم لا .

المحتويات

أ	الإهداء
ب	شكر وتقدير
ج	الملخص
هـ	المحتويات
ح	قائمة الجداول
ي	قائمة الملاحق
1	الفصل الأول : مقدمه
1	1 - 1 : تمهيد
3	2 - 1 : مشكلة الدراسة
4	3 - 1 : أهمية الدراسة ومبرراتها
4	4 - 1 : الجهات المستفيدة من الدراسة
4	5 - 1 : أهداف الدراسة
5	6 - 1 : المشاكل التي واجهت الباحث
5	7 - 1 : منهجية الدراسة
7	الفصل الثاني: الخلفية النظرية لموضوع
	الترخيص الصناعي
7	1 - 2 : مقدمة
8	2 - 2 : الرقابة المباشرة على القطاع الخاص
9	3 - 2 : إجراءات الترخيص الصناعي
10	4 - 2 : أهداف الترخيص الصناعي
13	5 - 2 : الترخيص في الواقع العملي
17	6 - 2 : سياسة الأسواق المقترحة ونظام
	التراخيص الصناعية
18	7 - 2 : ضبط الأسعار
19	الفصل الثالث: واقع الاقتصاد الفلسطيني
	والقطاع الصناعي
19	1 - 3 : مقدمة
20	2 - 3 : خصائص الاقتصاد الفلسطيني
22	3 - 2 - 1 : الناتج المحلي الإجمالي

23	3 - 2 - 2 : العمالة
23	3 - 2 - 3 : البطالة
24	3 - 2 - 4 : الأسعار والتضخم
24	3 - 2 - 5 : مستوى المعيشة
24	3 - 2 - 6 : المالية العامة
25	3 - 2 - 7 : الدين العام
25	3 - 2 - 8 : البنوك العاملة في فلسطين
26	3 - 2 - 9 : التجارة الخارجية
26	3 - 3 : واقع القطاع الصناعي الفلسطيني
27	3 - 3 - 1 : عدد المنشآت الصناعية
27	3 - 3 - 2 : العاملين في القطاع الصناعي
28	3 - 3 - 3 : إنتاجية العاملين
28	3 - 3 - 4 : القيمة المضافة للقطاع الصناعي
29	3 - 3 - 5 : هيكل الصناعات التحويلية
29	3 - 3 - 6 : التكوين الرأسمالي الثابت
30	3 - 3 - 7 : مشاكل ومعوقات القطاع الصناعي
32	3 - 4 : دور وزارة الصناعة في دعم القطاع الصناعي

35 الفصل الرابع : التسلسل التاريخي لإجراءات الترخيص الصناعي في فلسطين و تجارب بعض الدول المجاورة

35	4 - 1 : مرحلة العهد العثماني
36	4 - 2 : مرحلة الانتداب البريطاني
36	4 - 3 : مرحلة النظام القانوني في الضفة الغربية وقطاع غزة من 1948 حتى 1967
36	4 - 3 - 1 : الإدارة المصرية في قطاع غزة
	4 - 3 - 2 : فترة الوحدة بين الضفتين
37	4 - 4 : مرحلة الاحتلال الإسرائيلي للضفة
37	الغربية وقطاع غزة بعد عام 1967
37	4 - 5 : النظام القانوني في فلسطين في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية 1994 وحتى الآن
38	4 - 6 : أوجه تقييم المشاريع الصناعية
39	4 - 7 : الرخص المطلوبة لتشغيل المشروع الصناعي في فلسطين
40	4 - 7 - 1 : رخصة إقامة مصنع وتشغيله

44	4 - 7 - 1 - 1 : رخصة التنظيم و البناء
45	4 - 7 - 1 - 2 : موافقة سلطة المياه
46	4 - 7 - 1 - 3 : موافقة وزارة الزراعة
47	4 - 7 - 1 - 4 : موافقة الهيئة العامة للشرول
47	4 - 7 - 1 - 5 : موافقة وزارة شؤون البيئة
49	4 - 7 - 1 - 6 : موافقة صحة البيئة
49	4 - 7 - 2 : رخصة الحرف والصناعات
52	4 - 7 - 3 : رخصة المهن
60	4-8 : مدى استفادة وزارة الصناعة والمؤسسات ذات العلاقة من سياسة الترخيص الصناعي في إستراتيجية تلك المؤسسات
63	4-9 : التجربة المصرية في مجال الترخيص الصناعي
66	4-10 : التجربة الأردنية في مجال الترخيص الصناعي
69	4-11 : أهداف الإجراءات الحكومية للموافقة على المشروع الصناعي
71	الفصل الخامس : واقع المنشآت الصناعية في فلسطين من حيث الترخيص الصناعي
92	الفصل السادس : الأسباب الكامنة وراء عدم إقبال المنشآت الصناعية - المؤثرة على البيئة - على الترخيص الصناعي (دراسة ميدانية)
92	6 - 1 : النتائج المتعلقة بالجداول التكرارية
96	6 - 2 : النتائج المتعلقة بالفرضيات
103	الفصل السابع : النتائج والتوصيات
110	قائمة الملاحق
126	المراجع
129	Summary

قائمة الجداول

رقم الجدول	المحتوى	الصفحة
1 - 2	الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الأعوام 1994 - 2000	25
1 - 4	الرخص المطلوبة لاقامة منشآت صناعية والجهات المسؤولة عنها	53
2 - 4	عدد إصابات العمل خلال الفترة الممتدة من نيسان ولغاية شهر أيلول من عام 1996	59
3 - 4	مقارنات حول ظروف الترخيص الصناعي في كل من فلسطين ومصر و الأردن	67
1 - 5	الشكل القانوني للمنشآت المرخصة وغير المرخصة	73
2 - 5	توزيع المنشآت المرخصة حسب المحافظة وجهة الترخيص	74
3 - 5	توزيع المنشآت الصناعية حسب المنطقة المقامة عليها وجهة الترخيص	75
4 - 5	توزيع المنشآت الصناعية حسب جهة الترخيص وسنة الإنشاء	76
5 - 5	توزيع العاملين على المؤسسات الصناعية حسب جهة الترخيص	77
6 - 5	المستوى النقابي للعاملين حسب جهة الترخيص	78
7 - 5	توزيع راس المال حسب فئات رأس المال وجهة الترخيص	79
8 - 5	توزيع وسائل السلامة والوقاية ومدى توفرها في المنشآت الصناعية	80
9 - 5	أنواع التأمينات وتوزيعها حسب جهة الترخيص	81
10 - 5	توزيع المنشآت الصناعية حسب تطبيقها للمواصفات وحسب جهة الترخيص	81
11 - 5	توزيع المنشآت الصناعية حسب نظام الجودة المطبق وجهة الترخيص	82
12 - 5	نسبة المنشآت التي تطبق مواصفات ونظام جودة ولديها مختبر لفحص الجودة	83
13 - 5	توزيع المنشآت التي تستخدم وسائل الترويج حسب جهة الترخيص وأنواع الترويج المستخدمة	84
14 - 5	توزيع المنشآت الصناعية حسب استيعاب التكنولوجيا وجهة الترخيص	85
15 - 5	توزيع المخلفات وكيفية و مكان جمعها وكيفية التخلص منها حسب جهة الترخيص	86
16 - 5	توزيع المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة حسب المحافظة من العام 1997 ولغاية 2000/2/1	88
17 - 5	توزيع المنشآت الصناعية حسب القطاع من العام 1997 ولغاية 2000/2/1	89
18 - 5	توزيع العمالة على المصانع المرخصة ما بين عام (1997-2000)	90
19 - 5	مقارنة توزيع راس المال للمنشآت المرخصة من وزارة الصناعة ما بين عام (1997 - 2000)	91

93	جدول يوضح إجابات المنشآت الصناعية حول فوائد ومتطلبات الترخيص وحول دور الاتحادات الصناعية	1 - 6
96	نتائج الاختبار للفرضية المتعلقة بنوع الصناعة	2 - 6
97	نتائج الاختبار للفرضية المتعلقة بالشكل القانوني للمنشآت	3 - 6
98	نتائج الاختبار للفرضية المتعلقة بنوع البناء للمنشآت الصناعية	4 - 6
98	نتائج الاختبار للفرضية المتعلقة بالموقع للمنشآت الصناعية	5 - 6
99	نتائج الاختبار للفرضية المتعلقة بعدد العاملين في المنشآت الصناعية	6 - 6
100	نتائج الاختبار للفرضية المتعلقة برأس المال الحالي للمنشآت الصناعية	7 - 6
100	نتائج الاختبار للفرضية المتعلقة بتوزيع المبيعات على الأنواع للمنشآت الصناعية	8 - 6

قائمة الملاحق

الصفحة	المحتوى	رقم الملحق
111	الجدول التكرارية للمتغيرات المستقلة	ملحق رقم 1
115	جدول يوضح النسبة المئوية لاستجابة العينة لكل فقرة بالإضافة إلى المتوسط والأهمية النسبية	ملحق رقم 2
118	استبانة البحث	ملحق رقم 3

الفصل الأول

مقدمة

1-1 تمهيد

اعتمدت دول العالم المتقدمة التي تختلف ظروفها وأنظمتها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، بالإضافة للدول العربية، على التنمية الصناعية كمحرك ريادي رئيس في مسيرتها التنموية، حيث تتمحور حوله باقي القطاعات الاقتصادية الأخرى، ومعه تتكامل، من خلال الثوابت الأمامية والخلفية التي يحققها القطاع الصناعي.

وفي ظل الانفتاح الاقتصادي الحالي، حيث العالم سوق واحد تنافس فيه المنتجات الصناعية دون تمييز، وفي ظل العولمة الاقتصادية التي نعيشها اليوم، لن يسهل على الدول العربية تخطي مجموعة المعوقات الخارجية والداخلية التي تعترض مسيرة التنمية الصناعية فيها دون انتهاج استراتيجية واضحة وملتزم بها، تحدد الأولويات، وتوجه الموارد المحدودة والنادرة، وذات الاستخدامات المتعددة نحو تحقيق الأهداف التنموية الصناعية، وذلك بالعمل على إزالة المعوقات الداخلية التي غالباً ما تكون الدولة قادرة على التحكم بها، والعمل على تذليل المعوقات الخارجية، وهي معوقات يصعب التحكم في عناصرها إذا عملت كل دولة عربية على حده.

إن المشروعات الصناعية هي الخلايا التي تتكون منها أي خطة للتنمية الصناعية، وبالتالي فإنه يجب تهيئة البيئة الملائمة لنشأة وتطوير هذه المشروعات من الأهداف العليا التي تسعى أي دولة إلى تحقيقها، فمعظم العناصر المكونة لهذه البيئة تقع داخل مجال الصلاحيات التي تستطيع الدولة التحكم بها، وتوجيهها، وترشيدها، ومراقبتها بشكل مباشر أو غير مباشر. ومن العناصر التي تسيطر عليها الدولة وتقع تحت رقابتها المباشرة، الإجراءات التي تتبعها الحكومة للموافقة على المشاريع، وهي ما يعرف بإجراءات الترخيص الصناعي INDUSTRIAL LICENSING (عسكر، ص 7، 1982).

يعتبر الترخيص الصناعي من الأدوات المباشرة التي تستخدمها الدولة في رقابة القطاع الخاص وضبطه لتحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية، التي تتمثل في حماية الصناعة الوطنية من آثار المنافسة الضارة، والتي يمكن أن تؤدي إلى خفض مستوى الربحية في المشروعات الصناعية، وعدم هدر الموارد الاقتصادية المحدودة على مشروعات صناعية لا تمتلك فرص نجاح كبيرة، ويهدف الترخيص الصناعي

أيضا إلى توجيه الاستثمارات نحو صناعات وقطاعات تحتاجها، بالإضافة إلى الدور الهام والحيوي المتمثل بحماية البيئة من الآثار السلبية المحتملة، وحماية المستهلك من خلال تطبيق المواصفات والمقاييس الملزمة، إضافة إلى تشجيع المنافسة بين المنتجين، ومحاربة الاحتكار من خلال إعطاء الترخيص لمنشآت جديدة، مما يؤثر على الأسعار، كما يستخدم الترخيص الصناعي عدا كل ذلك لتنمية مناطق جغرافية محددة.

يغطي الترخيص الصناعي في الدول النامية باهتمام أكبر من مثيله في الدول المتقدمة، والتي أصبح الترخيص فيها يقتصر على عمليات التسجيل، بسبب ما تملكه من بنية تحتية صناعية تجسّد بالمدن والمناطق الصناعية القائمة. بينما يغطي الترخيص الصناعي في الدول النامية باهتمام كبير، لأن صناعاتهم أصبحت موجودة في مناطق سكنية وتجارية وزراعية، وهذا يعود لضعف في التخطيط الصناعي للمشاريع، وضعف البنى التحتية الصناعية، خاصة في المدن والمناطق الصناعية. هذا يعني أنه قد يكون لهذه الصناعات تأثيرات سامة وخطيرة لعدم استخدام أجهزة الوقاية المطلوبة التي تلزم للحد من تلك الآثار السلبية.

إن لمشكلة الترخيص الصناعي في فلسطين وضعها الخاص والمميز، فقد عانى القطاع الصناعي الفلسطيني من تشوهات هيكلية ومشاكل عديدة نتيجة سنوات الاحتلال السابقة، والتي عملت على تدهور مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي بحيث لم تتجاوز حصته 16.8 % . وضم هذا القطاع (13616) مؤسسة في عام 1997 (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، المسح الصناعي، 1998).

ومن المشاكل التي يعاني منها القطاع الصناعي، مشكلة عدم إقبال عدد كبير من المنشآت الصناعية على الترخيص الصناعي، إذ تشير معلومات دائرة الترخيص في وزارة الصناعة أن حوالي 36 % من مجموع المنشآت العاملة في الضفة الغربية البالغ عددها 3031 منشأة (وهي المنشآت التي يزيد رأسمالها عن 30.000 \$ أو توظف أكثر من خمسة عاملين) تحمل ترخيصا من قبل وزارة الصناعة، بصفتها المسؤول الأول عن الترخيص الصناعي، وأما باقي المنشآت فهي غير مرخصة، أو تحمل ترخيصا من جهات متعددة كغرف التجارة والبلديات أو من الجانب الإسرائيلي. وتقوم دائرة الترخيص في وزارة الصناعة بمنح الترخيص الصناعي للمنشآت القديمة أو الجديدة على حد سواء بعد استكمال الإجراءات المستخدمة من قبلها.

وتناشد وزارة الصناعة أصحاب المنشآت الصناعية العاملة دون ترخيص التقدم بطلب ترخيص لديها، إلا أن المنشآت لم تستجب لنداء الوزارة لأسباب كثيرة ستوضح من خلال الاستبيان الميداني الذي أجراه الباحث خصيصاً لهذه القضية في الفصل السادس، علماً بأن معظمها موجود في مناطق غير ملائمة، فغالبيتها موجودة في مناطق سكنية، لا تلتزم بالحد الأدنى من شروط الصحة والسلامة العامة، إضافة إلى آثارها البيئية السيئة، لذلك فإن الترخيص الصناعي يعني بالنسبة لهم الإغلاق ومزيداً من التكاليف.

تعتبر هذه الدراسة هي الأولى من نوعها، والنتائج التي توصلت إليها هذه الدراسة، والتوصيات التي قدمتها سوف تكون متاحة لاستفيد منها وزارة الصناعة الفلسطينية، خاصة ما يتعلق منها بإجراءات الترخيص الصناعي، وفي حالة اعتماد هذه التوصيات، سيصبح لنا سياسة ترخيص صناعي تتلاءم مع واقع القطاع الصناعي الفلسطيني.

اشتملت الدراسة على سبعة فصول :

- ♦ الفصل الأول: المقدمة ومنهجية الدراسة.
- ♦ الفصل الثاني: يشتمل على واقع وأفاق القطاع الاقتصادي الفلسطيني بشكل عام والقطاع الصناعي بشكل خاص.
- ♦ الفصل الثالث: يتناول الخلفية النظرية الاقتصادية للترخيص الصناعي.
- ♦ الفصل الرابع: يتناول إجراءات الترخيص في فلسطين والتسلسل التاريخي لهذه الإجراءات في عهد الأنظمة التي توالى على حكم فلسطين، وصولاً إلى إجراءات الترخيص التي تتبعها السلطة الوطنية الفلسطينية/وزارة الصناعة.
- ♦ الفصل الخامس: يتناول مشكلة الترخيص الصناعي ويعرض توزيع المنشآت غير المرخصة حسب مؤشرات متعددة مثل: العمالة، رأس المال، الموقع الجغرافي وغيرها.
- ♦ الفصل السادس: يشتمل على الأسباب الكامنة وراء عدم الإقبال على الترخيص الصناعي، ويضم هذا الفصل أيضاً استبياناً ميدانياً جرى توزيعه على عينة طبقية ممثلة وشاملة.
- ♦ الفصل السابع: يتضمن الخاتمة، والنتائج، والتوصيات النهائية لهذه الدراسة.

1-2 مشكلة الدراسة

لا تحمل غالبية الصناعات الفلسطينية ترخيصاً صناعياً من وزارة الصناعة (المسح الصناعي، وزارة الصناعة، 1997). وهي منتشرة في مناطق سكنية، أو حتى داخل البيوت السكنية نفسها، وفي المناطق الزراعية والتجارية أيضاً وهذا يعني أن معظمها لا يلبى شروط الصحة والسلامة العامة، وشروط الصحة والسلامة المهنية داخل المصنع، وهي لا تلتزم بالمواصفات والمقاييس الضرورية، مما يؤدي إلى ارتفاع خطورة التأثيرات البيئية السلبية، والنسب بضرر كبير في صحة الإنسان والبيئة، خاصة أن تلك المباني التي تتواجد فيها الصناعات هي أبنية غير صناعية، وبالتالي، فإن عدم حصول نسبة كبيرة من الصناعات على الترخيص الصناعي من وزارة الصناعة، حد من الاستفادة من أهدافه المتعددة ودوافعه، ولا سيما المتعلقة بالصحة العامة للإنسان والبيئة بجوانبها المختلفة؛ الأرض، المياه، الهواء. والأماكن التي تتواجد فيها هذه الصناعات يزيد من حجم التأثيرات السلبية، وتزداد الحالة سوءاً في ظل غياب رخص التنظيم والبناء التي تعتبر مطلباً أساسياً لوزارة الصناعة لمنح موافقتها على ترخيص صناعي، وانقمار المصانع للموقع الملائم والبناء الملائم، هو أحد التأثيرات البيئية السلبية، لأن حيازة رخصة تنظيم وبناء تعني أن الإمكانات متاحة لأجهزة الدفاع المدني للقيام بعملهم بيسر وسهولة داخل تلك المصانع عند الحاجة. في النهاية، لا بد من إيجاد علاج جذري للآثار السلبية الناجمة عن عدم حيازة ترخيص صناعي.

1-3 أهمية الدراسة ومبرراتها

سيكون لهذا البحث نتائج إيجابية ومهمة تساعد الوزارة في رسم السياسات اللازمة لتنظيم الصناعة الفلسطينية، وسبل الارتقاء بها، وذلك من خلال المساهمة في حل مشكلة الترخيص الصناعي، وما لذلك من نتائج إيجابية على المستثمر والصناعة والمستهلك والبيئة.

1-4 الجهات المستفيدة من الدراسة

المستفيد الرئيسي من هذه الدراسة هو وزارة الصناعة، حيث ستساعد على تنفيذ السياسات الصناعية التي تضعها الوزارة من خلال استخدام نظام الترخيص الصناعي وإجراءاته، وستشمل الفائدة الغرف الصناعية والبلديات والمؤسسات الأخرى ذات العلاقة بالموضوع.

1-5 أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى مناقشة أبعاد وجوانب إجراءات الترخيص من حيث علاقتها بالتنمية الصناعية، ولن يتم الخوض في جميع الجوانب المتعلقة بالترخيص، وسيقتصر التركيز على الجوانب التالية:

1. دراسة أنظمة الترخيص السائدة في فلسطين وإجراءاتها، حيث ستبين الدراسة كيفية تطور هذه الإجراءات في الفترات المتعاقبة التي توالى على فلسطين منذ العهد العثماني وحتى يومنا الحاضر، بهدف التعرف على:

- ❖ مدى ملائمة هذه الإجراءات لاحتياجات التنمية الصناعية.
- ❖ أهداف أنظمة الترخيص المتعددة.
- ❖ تحديد اتجاهات ومجالات التغيير المطلوبة في هذه الأنظمة لتتلاءم مع استراتيجيات وتوجهات التنمية الصناعية.

2. دراسة أبعاد مشكلة الترخيص الصناعي من حيث:

- ❖ توزيع المنشآت غير المرخصة حسب النشاط والموقع والقطاع.
- ❖ الأسباب الحقيقية التي تقف وراء عدم الترخيص.
- ❖ معرفة النتائج المترتبة عن عدم الترخيص على المجتمع، صاحب المشروع، البيئة، المستهلك.
- ❖ الحلول والأساليب المقترحة لحل مشكلة الترخيص الصناعي.
- ❖ المطلوب من السلطة والقطاع الخاص لحل هذه المشكلة.

3. دراسة تأثير إجراءات وسياسات الترخيص على القطاع الصناعي، وأشكال استخدام سياسات الترخيص في التنمية الصناعية.
4. تقديم مجموعة من التوجيهات لحل المشكلة .

1-6 المشاكل التي واجهت الباحث

- « أهم المشاكل التي واجهت الباحث هي ندرة المراجع التي تناولت موضوع الترخيص الصناعي، ومع أن الباحث قام بزيارة ميدانية لكل من مصر والأردن، إلا أنه لم يكن هناك مراجع، أو مؤلفات نظرية، أو أبحاث تطبيقية في الموضوع نفسه، والمنشور حول هذا الموضوع هو عبارة عن بعض الأبحاث النظرية التي تناولت بعض الجوانب المتعلقة بالترخيص الصناعي.
- « لقد اعتمد الباحث في هذه الدراسة أسلوب إجراء المقابلات الشخصية مع المسؤولين في مختلف الجهات الحكومية المتعددة ذات العلاقة بالترخيص الصناعي كوسيلة لجمع المعلومات من مصادرها، وما رافق هذه العملية من صعوبات وجهود في تنظيم اللقاءات مع المعنيين.
- « نظرا لصعوبة التنقل في الأراضي الفلسطينية (الضفة والقطاع) ، اقتصر التركيز في هذه الدراسة على الضفة الغربية وحدها.
- « المشاكل التي واجهت الباحث أثناء عملية تعبئة الاستبيان، سواء من حيث البحث عن عنوان المنشأة، أو من حيث عدم وعي الكثير من أصحاب المنشآت لبعض المفاهيم والمصطلحات مما اضطر الباحث لبذل مزيد من الجهد والوقت، يضاف إلى ذلك البعد الجغرافي للمنشآت المنتشرة في محافظات الضفة الغربية جميعها .
- « صعوبات أخرى تمثل في عدم وحدة الإجراءات والجهات المعنية بالترخيص الصناعي، واختلافها تبعاً لتقسيم المناطق الفلسطينية إلى مناطق (ألف)، و(باء)، و(جيم) ، والإجراءات المتعلقة بالسيطرة تختلف من منطقة إلى أخرى، مما يؤدي إلى عرقلة الاستثمار الذي تحاول وزارة الصناعة جاهدة زيادته.

1-7 منهجية الدراسة

لتحقيق أهداف الدراسة سيتم استخدام عدة مصادر للبيانات منها:

- « استخدام الإحصائيات المتوفرة لدى الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- « استخدام الإحصائيات المتوفرة لدى وزارة الصناعة من المسح الصناعي الذي أجرته للعام 1997.

◀ ثم تطوير وتنظيم استبيان لإجراء مسح ميداني حول الأسباب الحقيقية التي تكمن وراء عدم إقدام المنشآت الصناعية على الترخيص الصناعي، حيث تم اختيار العينة بأسلوب عشوائي، وتمت معالجة البيانات باستخدام البرنامج الإحصائي المحوسب (SPSS)، وتم تحليلها والتوصل إلى النتائج المرجوة (ملحق رقم "3" نسخة عن الاستبيان) .

◀ الاستفادة من الخبرات والإجراءات المتبعة في الدول المجاورة، حيث قام الباحث بتنظيم زيارات ميدانية لكل من مصر والأردن.

◀ المقابلات الشخصية مع الهيئات والمؤسسات الرسمية.

◀ بعض الكتب التي تحدثت عن موضوع الترخيص الصناعي، بالرغم من شحها وعدم تخصصها بموضوع الترخيص الصناعي بشكل كامل.

◀ بعض الأبحاث والمقالات التي تحدثت بصورة جزئية عن بعض جوانب موضوع الترخيص الصناعي.

وستعتمد الدراسة في تحليل البيانات وتبويبها على الأسلوب الكمي، وأسلوب الاستقراء الوصفي، وتقوم الدراسة على الاستعانة بالدراسات السابقة التي كتبت حول هذا الموضوع، إضافة لتجارب الدول المجاورة.

سيكون الحيز الجغرافي لهذه الدراسة هو الضفة الغربية، نظرا للصعوبات المتعلقة بتنقل الباحث ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وكون هذه الدراسة تتطلب الكثير من الزيارات الميدانية ومقابلة الجهات الرسمية المتعددة، وقد اشتمل مجتمع الدراسة على المصانع التي أجري لها مسح شامل من قبل وزارة الصناعة، وهي التي يزيد رأسمالها عن \$ 30,000 أو تضم خمسة عمال فأكثر.

أما بالنسبة للمسح الميداني الذي أجراه الباحث لمعرفة الأسباب الحقيقية التي تحول دون إقدام المؤسسات الصناعية على حيازة ترخيص صناعي، فقد اقتصر عينة الدراسة على المصانع ذات التأثيرات البيئية السلبية الخطيرة، وهي مصانع دباغة الجلود، الكسارات، المهاجر، المناشير، المصانع الإنشائية، المصانع الكيماوية والبلاستيكية بالإضافة إلى المصانع التي لها تأثير مباشر على صحة الإنسان كالصناعات الغذائية.

الفصل الثاني

الخلفية النظرية لموضوع الترخيص الصناعي

1-2 مقدمة

تعددت الآراء الفكرية حول دور القطاع العام والقطاع الخاص في مسيرة التنمية الاقتصادية ، فهناك من ينادي بأن يكون دور الدولة قديماً وفعالاً، خاصة في المراحل الأولى لتأسيس الدولة واستقلالها، لتحفيز القطاع الخاص على المبادرة والاستثمار لتبدأ الدولة بعد هذه المرحلة بالتنازل التدريجي عن هذا الدور القيادي.

وهناك من يفضل القطاع الخاص للقيام بقيادة مسيرة التنمية مع الإبقاء على دور الدولة في توفير البيئة الملائمة للتنمية، أمنياً وقانونياً، وتمهيداً البنية التحتية والخدمات الأساسية ، إلا أنه ونتيجة للأزمات التي تعرضت لها الدول التي تبنت القطاع العام كقطاع ريادي، من انهيار الاتحاد السوفيتي وتخلي جمهورياته عن الاقتصاد المخطط والتوجه نحو الاقتصاد الحر، وفشل دولة الرفاه العام في تحقيق التنمية المنشودة في كثير من دول اقتصاد السوق والدول النامية، والنجاح الباهر الذي حققته دول شرق آسيا، والأزمات التي ألمت بدول أوروبا الشرقية التي تبنت سيطرة القطاع العام على الحياة الاقتصادية. كل هذا أدى إلى تزايد الاهتمامات الموجهة لهذا القطاع، ودوره في ضعف الأداء الاقتصادي، وعدم الكفاءة، وسوء توزيع الموارد، وتدني الكفاءة الإنتاجية ومستويات الأداء الإنتاجي (مكحول وعبد الرزاق، ص2، 2000).

بالمقابل، تزايد التوجه للقطاع الخاص واعتباره العمود الفقري للتطور والبناء ، واعتبر أساس تحقيق التنمية المستدامة ، والمنافسة السائدة فيه أصبحت لغة العصر ومحل اهتمام جميع الأفراد والمؤسسات والدول على حد سواء ، فهي (المنافسة) التي تضبط خطوات الجميع، وتحفزهم للعمل وللمزيد من العطاء والإبداع ، وتحقق قدراً من الميزة التنافسية وصولاً إلى تحقيق أعلى المستويات من العائد أو الربحية.

وتجدر الإشارة إلى أن المنافسة ترتبط مباشرة بنوع النظام الاقتصادي السائد في المجتمع وطبيعته ، وهي تقع تحديداً في قلب النظام الاقتصادي الحر الذي يتصف بالتعددية وحرية القرار والاختيار وتشجيع

المبادرات الفردية والخصخصة واندفاع الجميع أفراداً وجماعات خلف مصالحهم الذاتية، ضمن الإطار العام للقوانين والأنظمة والأعراف العامة. ويسود في قطاع الأعمال روح المنافسة، وما تنطوي عليه من رغبة جامحة في تحقيق أفضل الغايات والأهداف، وهو قلب عجلة الإنتاج والإبداع وأساسها، والمحرك الذي يدير عناصر الإنتاج باستمرار ليضعها في أنسب الاستخدامات وأفضلها لتحقيق أفضل النتائج والوصول لأقصى الغايات. والمجتمعات التي تسودها روح المنافسة أصبحت تتسم بالكفاءة وحسن الأداء والإنتاجية العالية والتميز كمياً ونوعياً، مقارنة بالمجتمعات التي تحكمها أنظمة اقتصادية موجهة، تفنقر إلى روح المنافسة (الحجسي، ص 1، 1997).

وتبني الدول لفلسفة السوق الحر، لا يلغي تدخل الدولة كلياً، وإنما يبقى دور الحكومة محصوراً بالوظائف الأساسية؛ المحافظة على النظام والأمن، التطبيق العادل للقوانين، بالإضافة إلى العمل على تحقيق الاستقرار باستخدام أدواتها وسياساتها المتعددة المباشرة وغير المباشرة. وسيتم الحديث بإسهاب في هذا الفصل عن إحدى أدوات رقابة الدولة المباشرة على القطاع الخاص، ألا وهي سياسة الترخيص الصناعي وأهدافها وتشخيصها في الواقع العملي وبدائلها كما يطرحها مؤيدوها الذين ينادون بسياسة الأسواق المفتوحة مقابل سياسة الترخيص الصناعي.

2-2 الرقابة المباشرة على القطاع الخاص

لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي مبررات أربعة:

- 1) تتدخل الدولة في حال حدوث خلل في أداء السوق، وما ينجم عن ذلك من حالات فشل يستدعي تدخل الحكومة لمعالجة الخلل الناجم عن وجود احتكارات، مؤثرات خارجية، السلع العامة، نقص المعلومات.
 - 2) تتدخل الدولة لضمان توزيع عادل للدخل، وتقليل التفاوت المضر بين فئات المجتمع. وتستخدم الدولة في ذلك سياسة الضرائب، والضمان الاجتماعي، وهيكل توزيع الخدمات العامة والإنفاق العام.
 - 3) تتدخل الدولة من خلال سن التشريعات والقوانين المنظمة للحياة الاقتصادية من أجل توفير البيئة القانونية الملائمة للتنمية والاستثمار.
 - 4) تتدخل الدولة من أجل العمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وذلك عن طريق رسم السياسات الاقتصادية المختلفة وتخطيطها لمواجهة مخاطر البطالة والتضخم وتحقيق الأهداف العامة للنمو الاقتصادي، وتستخدم الدولة لتحقيق ذلك السياسات المالية والنقدية والتجارية وسياسات التشغيل وغيرها (عبد الرزاق ومكحول، ص 3، 2000).
- إن تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية يأتي من خلال أدواتها المباشرة وغير المباشرة، ولكن التركيز ينصب هنا على الأدوار المباشرة كسياسة الترخيص الصناعي، وهو أكثر الأدوات المباشرة شيوعاً، وهذا ما سنتناوله في هذا الفصل بنوع من التفصيل.

لا يقتصر منح الترخيص على خلق طلب على المرحص له، وإنما يتضمن بالإضافة إلى ذلك نوعاً من الامتيازات، فالحصول على الترخيص أو الرخصة سواء لاستيراد مواد خام أو منتجات أو إنتاج بضائع، يعطي صاحب الرخصة ومالكها نوعاً من الامتيازات الاحتكارية يستطيع من خلالها الحصول على إيجارات وعوائد اقتصادية، وحقيقة وجود الفرصة لتحقيق مثل هذه العوائد، يعني أن على الدول النامية واجب توفير أنظمة ترخيص مع رقابة على الأسعار لتجنب حدوث عمليات استغلال للمستهلكين، خاصة في مجال بيع المنتجات الصناعية.

تفرض الحكومات قيوداً ومتطلبات متنوعة على القطاع الصناعي، وعادة ما يسبب هذا القطاع ضجيجاً، ويترك مخلفات ملوثة وملوثة، ومخاطر وأضراراً عديدة، وهذا أدى إلى إيجاد أنظمة الصحة والسلامة والمعايير البيئية لتضع معايير صحية وفنية على المشاريع الصناعية التقيد بها لضمان سلامة المجتمع والبيئة.

في الدول النامية، تلعب الرقابة المباشرة على الصناعة دوراً أكثر أهمية مقارنة بالدول المتقدمة، وفي المراحل الأولى للتطور الصناعي يوجد غالباً عدد قليل من المستثمرين، كما كان هناك شح وقلة في المصادر الطبيعية، وكان المخططون ينظرون إلى آليات السوق، والتي عادة ما تكون في بدايتها، على أنها غير كافية ولا تفي بالغرض المطلوب، وبالتالي فإن الحكومات غالباً ما تتدخل مباشرة في عملية التصنيع، لتشجيع الاستثمار وزيادة الإنتاج وتوظيف الأيدي العاملة (1980، 190، Cody, p).

إن الترخيص المتعلق بالإنتاج والاستثمار يعتمد عليه في عدد من الدول من أجل تشجيع الاستثمار المرغوب فيه، لتقليص نشاطات غير مجدية بالنسبة للمجتمع، ولكن ليس الترخيص الإنتاجي المفروض على الصناعة والتصنيع (ترخيص الإنتاج) هو الشكل الوحيد للرقابة المباشرة، فالسياسات النقدية monetary policies " والتجارية " Trade policies " غالباً ما تعتبر شكلاً من أشكال الرقابة المباشرة مثلها مثل السياسات المتعلقة بالأيدي العاملة "labor policies"، والرقابة الموقعية أي على موقع المشروع أو المصنع "locational policies" ولأنه عادة ما ينظر إلى هذه الأنواع من الرقابة بشكل منفصل، قد ينشأ تعارض وتناقض بينها بدلاً من أن تكون مكملة لبعضها البعض. بما يخدم القطاع الصناعي، وفي حقيقة الأمر فإن الترخيص المتعلق بالاستثمار، والإنتاج، كثيراً ما يستخدم من أجل تصحيح بعض أوجه الخلل والفوضى الموجودة في السوق والتي تسببها سياسات أخرى مطبقة في السوق.

2-3 إجراءات الترخيص الصناعي

إن الإجراءات المتبعة عند إصدار تراخيص الاستثمار تختلف بشكل واضح بين الدول لكن يمكن الحديث عن الإجراءات النموذجي التالي:

يقوم المستثمر بتقديم طلب يحتوي على وصف كامل للاستثمار المقترح إلى المؤسسة الحكومية المعنية أو ربما إلى لجنة تمثل عدة مؤسسات، ثم يتم تحويل هذا الطلب إلى الجهة المعنية لمراجعته، وإذا تبين أن هذا الاستثمار المقترح يلبي ويطابق المقياس الموضوع من قبل الحكومة، يتم منح مقدمه الترخيص المطلوب. أما إذا تبين أن الاستثمار المقترح لا يتوافق مع الخطوط العريضة لأنظمة الترخيص، فإن مقدم الطلب قد يعطى فرصة أخرى ليعيد صياغة طلبه وتعديله وتقديمه مرة أخرى، وإذا تبين أن هناك اختلافات قليلة وجزئية بين اقتراح المستثمر ومتطلبات الحكومة يمكن عندها إصدار ترخيص مشروط، ويشير إلى مواطن الضعف والخلل الذي يجب القضاء عليها قبل البدء في الاستثمار. في بعض الدول، توجد مرحلتان لترخيص الإنتاج، الأولى: رخصة تمنح للشركة لجعلها قادرة على الاستثمار، والثانية: رخصة تؤهلها للإنتاج.

إن التراخيص اللازمة للحصول على مواد إنتاجية مستوردة حسب أسعار السوق أو وفق الامتيازات الممنوحة (التي تكون معفاة من دفع التعرفة الجمركية مثلاً) قد تتبع تلقائياً وقد تحتاج لطلب خاص، ويختلف هذا من دولة إلى أخرى.

تتبنى الحكومات أنواعاً مختلفة من المعايير عند منح الترخيص، فقد تشترط أن تكون المؤسسة الطالبة للترخيص ذات حجم معين، أو توظف عدداً معيناً من العمال، وتستخدم نسبة معينة من المواد الخام المحلية، أو تقع في منطقة معينة من البلد، أو أن يسيطر عليها مستثمران محليين، أو حتى مستثمرين من قومية محددة.

إن أهمية الترخيص الممنوح للاستثمار في مجال السياسات الصناعية للدول النامية يعتمد بشكل واضح على مدى القيود، والمحددات المتعلقة بمقياس الموافقة على طلبات الترخيص وشروطها، وإن هذا المقياس وهذه الشروط قد تكون محددة بشكل واضح، أو قد تكون عامة وعرضة للاختيار من قبل الإدارة العامة.

إن بعض الدول وعلى رأسها الدول النامية استخدمت أنظمة ترخيص مقيدة ومحددة، والبعض الآخر استخدم أنظمة ترخيص أقل صرامة وتقييداً، وتختلف طبيعة إجراءات الموافقة على المشروع من دولة إلى أخرى، إلا أن طبيعة الإجراءات المستخدمة في الدول العربية تمثل أرضية مشتركة، وقد يزيد عليها واحد أو أكثر من الإجراءات النوعية التالية والتي تختلف من دولة إلى أخرى :-

- إجراءات حماية البيئة.
- إجراءات الوقاية من الحريق ومتطلبات الدفاع المدني.
- إجراءات توطين المشروع في منطقة صناعية.
- إجراءات الحصول على ميزات تشجيعية للمشروع (عسكر، ص 106، 1982).

2-4 أهداف الترخيص الصناعي

تختلف أهداف ودافع الترخيص الصناعي من دولة إلى أخرى وفقاً لظروفها الاقتصادية القائمة، إلا أن هناك مجموعة من الأهداف المشتركة للترخيص الصناعي.

1 (الاستثمارات ذات الأولوية:

- ❖ ربما يكون أكثر مبررات الترخيص الصناعي شيوعاً هو ضمان كون الاستثمارات ذات الأولوية هي التي تنفذ، وبالطبع، فإن محددات هذه الأولوية تختلف من بلد إلى آخر حسب الأوضاع الاقتصادية الخاصة بكل دولة، وفي بعض الدول تستخدم سلطات الترخيص:
 - ❖ معاملات القيمة المضافة على الأسعار العالمية والمحلية.
 - ❖ معامل المواد الخام المحلية.
 - ❖ الترابطات الأمامية والخلفية.
 - ❖ وأخيراً، درج وبشكل واسع، استخدام تحليل التكاليف والعائدات.
- ❖ وفي بعض الدول مازال تحديد الأولويات للاستثمار يعتمد على تقييم ذاتي لمحسن الاستثمار المقترح ومزاياه فإذا تبين أن هذا الاستثمار يلبي حاجات ملحة للمستهلك، ويزود المستخدمين المحليين بمواد خام ضرورية، أو اتضح أنه يوفر عملة صعبة، فيكون من الممكن قبول الاستثمار ومنحه الترخيص الصناعي.
- أما الصناعات غير الضرورية، فهي التي يعتبرها المخططون طاقة موجودة أصلاً ولا حاجة لشكرها، أو تلك التي تقدم سلعاً وكماليات.

2 (اقتصاديات الحجم :

إن أحد مظاهر فعالية الاستثمارات الاجتماعية التي تحظى باهتمام رئيسي من قبل الجهات المانحة للترخيص هو ما يسمى اقتصاديات الحجم .

ففي حالة اتباع الحكومة سياسة حمائية، يمكن لاستثمارات جديدة وصناعات جديدة ان تحني معدلات خاصة مرتفعة من العوائد، حتى ولو كان العمل أو المصنع صغيراً ومحدود الحجم والفعالية. وبهذا، يستخدم الترخيص الصناعي كوسيلة لمنع دخول مشاريع ذات أحجام كبيرة لرغبة الحكومة في حماية الشركات الصغيرة من سيطرة المشاريع الكبيرة التي تتمتع بضخامة الحجم، والتي لا تستطيع الشركات الصغيرة من منافستها أو حتى الوقوف أمامها. وهدف الحكومة من هذه العملية هو تحقيق الكفاءة الاجتماعية، والمتمثلة بعدالة توزيع الدخل من خلال توزيع المشاريع الصغيرة على أكبر عدد من المستثمرين بدلاً من التركز في مؤسسة واحدة، بالإضافة إلى توفير فرص عمل للعمال والمقاولين الذين لن يكون بإمكانهم الحصول على وظائف في مشاريع صناعية كبيرة.

3 (الرقابة على الاحتكارات وضبطها:

يفتقر الاحتكار إلى الكفاءة الاقتصادية، فهو يحدد سعراً لسلعته أعلى من التكلفة الحدية، مما يؤدي إلى سوء توزيع الموارد الإنتاجية للمجتمع، وهو ينتقد أيضاً للكفاءة الفنية. وبالإضافة لكل

ذلك، يؤدي إلى سوء توزيع الدخل لصالح الطبقات الغنية، وهذا تكون الرقابة على الترخيص الاحتكارية هدفاً آخر من أهداف أنظمة الترخيص. و في بعض الدول النامية، تكون ملكية بعض الموجودات والآلات الصناعية متركزة بأيدي عدد قليل من الأفراد والعائلات، وحتى يمكن توزيع ملكية الموجودات الصناعية بشكل أكثر توسعاً، ومن أجل منع مفاسد ومساوئ الاحتكار، تلجأ بعض الدول النامية إلى وضع سقف معين يحدد كمية التراخيص الممنوحة للمشايخ الصناعية الكبيرة، وضمان توزيع التراخيص الصناعية بصورة أوسع، ولذلك فإن معظم الدول وعلى الأقل في المراحل الأولى لتطورها الصناعي تلجأ إلى الترخيص من أجل تشجيع احتكار القلة بين المنتجين المحليين تمهيداً لتفكيكها وتوزيعها على مؤسسات يحكمها قانون المنافسة لا الاحتكار.

4 (التوازن الإقليمي

إن الترخيص الصناعي قد استخدم من أجل إيجاد توازن جغرافي أفضل للنشاط الصناعي، حيث أنه ، ونتيجة للتطور الصناعي في الدول النامية ، تركزت الصناعات في المناطق الحضرية (المدينة)، حيث البنية التحتية والخدمات التجارية ، مما أدى إلى زيادة الضغط على المدينة (المنطقة التي يوجد بها التركيز) من حيث ارتفاع الإيجارات ، والتي عادة ما تكون أعلى من أرباح الإنتاج الحقيقي، كما أن تركيز فرص العمل في المناطق الحضرية يسبب هجرة لا تكون المدينة مهيأة لها بشكل عام، ومن هنا فإن بعض الحكومات قد استخدمت الترخيص لتحديد الاستثمار الصناعي في المدن الرئيسية وتقييده ، ولتوزيع الصناعات على مناطق أخرى، كما حاولت دول أخرى استخدام الترخيص من أجل توفير فرص عمل في مجال الصناعة في مناطق ريفية وشبه حضرية.

5 (تأسيس رقابة وطنية

إن الاستثمارات الأجنبية في الصناعة الوطنية يتم تنظيمها بدرجة معينة في كل الدول النامية، وترخيص المنشآت الاستثمارية الأجنبية الجديدة يعتبر أداة رئيسية يتم من خلالها ممارسة الرقابة الوطنية على تدفق رأس المال الأجنبي الخاص، حيث أن دوافع ترخيص الاستثمارات الأجنبية تختلف من دولة إلى أخرى . ولكن، توجد ثلاثة أشياء مشتركة:

♦ الأولى : يوجد هناك رأي قومي في معظم الدول النامية يتركز حول فكرة كون الرقابة على وسائل الإنتاج في كل القطاعات يجب أن تبقى بشكل مطلق بأيدي مسؤولي البلد، وهذا ناتج عن طموحات وطنية، فالاعتقاد السائد هو أن النشاط الصناعي الأجنبي (خصوصاً في القطاع الصناعي) يعيق نمو مواهب أصحاب المشاريع المحلية، والسبب الآخر لتفضيل الرقابة الوطنية على الاستثمار الأجنبي ينبع من وجهة نظر وطنية أيضاً، حيث أن المشاركة المحلية في الاستثمارات الأجنبية، بل وحتى وجود ملكية رئيسية لمستثمرين محليين في هذه المشاريع، مسألة ضرورية للتأكد من أن مشاريع الاستثمار الأجنبية تستخدم تقنيات وأساليب مناسبة، وأنها تقيم مصانع ومعامل في مناطق مهمشة وعزوبة، وأنها لا تعمل على تلويث البيئة، وأنها تسعى نحو تحقيق

أهداف اجتماعية قيمة، قد ينظر إليها المستثمر الأجنبي، بمنظار ضيق وضمن حسابات الربح والخسارة الخاصة به، دون مراعاة الجوانب الهادفة في ذاك البلد.

- ◆ الثانية : أما المسألة الثانية التي تعزز من رغبة الحكومات في فرض رقابة على تدفق رأس المال، فهي نابعة من فهم غياب التوازن الموجود في القوى الكامنة في الصفقات المعقودة بين المستثمرين الأجانب وخاصة الشركات العالمية من جهة، والمستثمرين المحليين من جهة أخرى، وهنا تتدخل الدولة من خلال الترخيص الصناعي في حجم الاستثمارات الأجنبية من أجل دعم المستثمرين المحليين، والتأكد من أنه يمكن للدولة الاستفادة من رأس المال الأجنبي لتحقيق مصالحها. وفي حالات معينة تحرم الدول المستثمرين من الحصول على التراخيص إذا ما كانت معدلات أرباحهم عالية، وحينما يتعلق الأمر بنقل التكنولوجيا، فإن الحكومات قد تستخدم الترخيص الصناعي للتأكد من أن هذه التكنولوجيا مناسبة وملائمة.
- ◆ الثالثة: قد تحاول الحكومات بواسطة الترخيص، الحصول على أكبر نسبة من الفوائد والعوائد من خلال أنظمة الشركات العالمية لصالح الشركات المحلية.

6) إيجاد التوازن العرقي (الجنسي)

في بعض الدول ذات المجموعات أو الأقليات العرقية أو القبلية المتقدمة اقتصادياً ، يتم استخدام الترخيص الصناعي بشكل رسمي أو غير رسمي للتحرك نحو توازن سياسي مرغوب في مجال ملكية التصنيع والتشغيل.

7) التكامل الإقليمي

في الدول التي تتميز بنوع معين من الوحدة الاقتصادية هناك هدف آخر للترخيص، وهو ضمان توظيف فعال للنشاطات الصناعية من خلال الانحادات الصناعية. فالدولة التي تربطها علاقة وحدة مع دولة أخرى مثلاً ترى أن خطوط إنتاج صناعة معينة أكبر من حاجة أسواقها لكونها صغيرة جداً على استيعاب الإنتاج الصناعي، وبالتالي وافقت على المشاركة في أسواقها على أساس تبادلي مع دولة أخرى، ومن ثم توجه هذه الدول مستثمريها ، ومن خلال الترخيص الصناعي ، نحو الصناعات التي تكون مجدية اقتصادياً ، ونحرمها من الصناعات التي لا تحتمل دخول منشآت جديدة (1980 ، Cody, p . 193).

هذه هي أهم الأهداف التي يسعى لتحقيقها نظام التراخيص الصناعية، ولكن عن إمكانية تحقيق هذه الأهداف لا بد من تناول موضوع الترخيص الصناعي في الواقع العملي.

2-5 الترخيص في الواقع العملي

كيف تستطيع أنظمة الترخيص الصناعي تحقيق أهدافها ؟

من خلال تمحيص الأهداف المعلنة لنظام التراخيص الصناعية ، والتي تم توضيحها أعلاه ، والممارسة العملية لهذا النظام والتأثيرات المحتملة حدوثها نتيجة التطبيق العملي له ، خرج هذا النظام عن أهدافه التي يفترض أن يحققها ، ويمكن إيراد الملاحظات التالية عن هذا الخروج :

1) شكوك وتأخيرات

إن أحد النتائج المحتملة لأنظمة الترخيص هو وجود فارق زمني كبير بين قرار الشركة في الاستثمار ، والمباشرة الفعلية في البناء والعمل .

وللحصول على الترخيص الصناعي ، يجب على المستثمر أن يقدم طلبا تتم مراجعته من قبل الجهة المخولة بمنح الترخيص ، وفي معظم الحالات فإن هذه الجهة يجب أن تضمن وتوفير موافقة جهات أخرى لها علاقة بالترخيص مثل : البيئة ، الصحة ..

إن الشك حول القرار النهائي يزداد مع ازدياد عدد الجهات التي تتم استشارتها لأخذ موافقتها ، وهذه الشكوك والتأخيرات ترفع من التكاليف الاجتماعية والاقتصادية للاستثمار . وهذا بدوره يؤدي إلى انخفاض في النشاط الاستثماري الكلي .

أما الوجه الآخر لمشكلة الشك ، فيمكن في أن مقدمي طلبات الترخيص الذين لم ينجحوا في الحصول على الترخيص لا يتم غالبا إخبارهم عن أسباب رفض طلباتهم ، وهم بذلك لا يعرفون كيفية تعديل خطط مشاريعهم المقترحة حتى تستوفي المتطلبات والشروط التي تضعها سلطات الترخيص .

ومن جهة أخرى ، قد ينشأ الشك حينما ترفض سلطات الترخيص منح ترخيص شامل لكل مراحل المشروع الصناعي ، وغالبا ما يرغب المستثمرون في إقامة استثمارات صناعية على عدة مراحل متتالية ، لفسح المجال لتوسع ينماشى مع نمو السوق المحلية .

وفي بعض الأحيان ، يمكن الحصول على ترخيص للمرحلة الأولى من الاستثمار مع عدم وجود ضمانات لترخيص المراحل اللاحقة ، وهذا يخلق إشكالية لدى المستثمرين يكون لها أثار سلبية ، فيضطر لاختيار مشروع مصنع صغير ، والذي قد يكون غير ملائم ، أو ربما يتخلى عن فكرة المشروع نهائيا . مما سبق تبين أن تطور الإنتاج يعاني من التشويش ، ويواجه مشاكل وصعوبات ، لأنه يجب الحصول على تراخيص جديدة مع كل مرة يتم فيها تعديل الإنتاج .

2) تشجيع المشاريع كبير الحجم

إن أنظمة الترخيص تنح في بعض الأحيان إلى عكس هدفها الأصلي ، وخاصة فيما يتعلق بضبط الاحتكارات ومراقبتها ، وبشكل مبدئي فإن سلطات الترخيص يمكنها أن تمنع التركيز الصناعي من خلال منح تراخيص لوحدات ومشاريع صناعية كبيرة ، وفي الواقع العملي فإن الترخيص الصناعي قد عمل حقيقة على تقوية مجموعات صناعية كبيرة وتدعيمها ، وإن الشركات الرئيسية عادة تستطيع أن تكرر مصادر أكثر لمصالحها وتستطيع تحمل تكاليف الانتظار أكثر من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ، كما أن المؤسسات الصناعية الكبرى ما تعين موظفا تنفيذيا أو أكثر من أجل العمل بوظيفة كاملة للاتصال بالحكومة ، وعندما تعلن الحكومات عن مشاريع صناعية جديدة تتطلب إصدار تراخيص فإن

الشركات الكبرى تكون أول من يعلم، وأول من يستجيب ويستفيد، وحينما يكون للشركة خبرة كافية للتفاوض وممارسة إجراءات الترخيص، فإن هذه المعرفة لها قيمتها التي تستغلها الشركة لصالحها. ومن هنا، فإن هذا النظام لا يشجع الاحتكارات (الشركات الاحتكارية) فقط، بل الشركات الصناعية القوية ومتعددة النشاطات أيضاً.

في بعض الدول تستولي الشركات الكبرى على كل التراخيص الجديدة الممنوحة من خلال تقديم طلبات متعددة لشركات وهمية لا وجود لها، ومع مرور الوقت فإن الشركات الصغيرة لن تستطيع الحصول على التراخيص، وسوف تحرم من المساهمة والتوسع في السوق وهذا بدوره يعزز سيطرة الشركات الكبرى، وحتى عندما تحرم الشركات الكبرى من التراخيص حفاظاً على روح المنافسة وتشجيعها، ومع وجود قوانين لمقاومة الاتحادات الاحتكارية من أجل ضبط الشركات ومنع اندماجها، وجدت الشركات الكبرى أساليب ووسائل للتغلب على هذا العائق، من خلال استعمال الشركات القابضة¹.

(3) قضايا إقليمية

من المعروف انه من أهداف الترخيص الصناعي إحداث توزيع عادل ومتساو للنشاط الصناعي على المناطق المختلفة، ومنع رغبة الصناعيين في إقامة مصانعهم ومشاريعهم في المناطق الحضرية الرئيسية لإرضاء مصالحهم ورغباتهم الشخصية أو ليكونوا بالقرب من مركز القوى السياسية. ولكن يمكن لجميع الضغوطات السياسية وإعدادها لتحقيق توزيع عادل للتراخيص وفق بعض الأسس، مثل السكان، والذي لا يكون له علاقة بالفعالية أو التوزيع للحصة القائمة على العدالة المكانية. وهنا لابد من الإشارة إلى عجز الحكومات عن توفير إدارة ملائمة لأنظمة الترخيص وخاصة في مجال قابلية الموظفين المدنيين للفساد والرشوة والمكافآت، وبالتالي فإنه من الممكن لأهداف الترخيص الصناعي أن تنحرف أو تضع بسبب فشل إداري بسيط.

(4) الفوضى وعدم التنسيق

إن الترخيص يمكن أن ينظم دخول الشركات إلى الصناعة، لكنه لا يستطيع إيجاد حوافز إيجابية لدخول القطاع الصناعي، وبالتالي فإنه يمكن للترخيص الصناعي أن يكون فعالاً في تحويل النشاط الصناعي من صناعة إلى أخرى فقط، أو يفيد في الاختيار بين متحين على نفس المستوى من الفعالية، فهو لا يستطيع أن يجعل شركة تتحرك نحو صناعة لا تحقق أرباحاً خاصة، ولا يستطيع الترخيص الصناعي أن يخرج منتجا غير فعال من صناعة ما.

¹ الشركة القابضة هي شركة مساهمة عامة تقوم بالسيطرة المالية والإدارية على شركة أو شركات أخرى، تدعى الشركات التابعة بوحدة من الطرق التالية :

1. أن تمتلك أكثر من نصف رأسمالها، و / أو
 2. أن يكون لها السيطرة على تأليف مجلس إدارتها
- (لمزيد من التفاصيل راجع قانون الشركات الأردني رقم (22) لسنة 1997)

5) غياب المعايير الاقتصادية

من أهداف الترخيص الصناعي أنه قد يطبق من أجل تحسين فعالية توزيع المصادر وعذاتها، ولكن هذا الهدف غير مضمون التحقق. ففي كثير من الحالات تكون قرارات الترخيص مبنية على أحكام ذاتية حول أهلية الطلبات المقدمة دون إعطاء مؤشرات واضحة للعوامل المستخدمة لاتخاذ القرار، وحينما تستخدم معايير منظمة تعتمد على مقاييس الفعالية التقنية نجد أنها لا تتناسب بالضرورة مع الفعالية الاجتماعية. لأن الفعالية التقنية قد تؤدي إلى نشوء مصانع كبيرة مقارنة بحجم السوق، وكذلك الأمر فإن المعايير التقنية كثيراً ما تطبق بشكل خاطئ أو غير متناسق، وهذا يؤدي إلى خسارة في الإنتاج الاقتصادي.

إن غياب معايير واضحة وموحدة للطلبات المقدمة من ناحية اقتصادية قد أدى إلى توزيع التراخيص على أساس (من يحضر أولاً يأخذ أولاً) ولذلك فإن الحاجة إلى معيار اقتصادي أمر ضروري، والطريقة المثالية هي التي تتيح لجهة الترخيص مقارنة العوائد المالية والاجتماعية للمشاريع، وبذلك يتم اختيار المشاريع بشكل منظم وحسب النقاط التي تمثل العائد الاجتماعي.

6) استخدام الترخيص الصناعي للتمييز ما بين المشاريع الصغيرة والمتوسطة

في معظم الدول التي تستخدم نظام الترخيص الصناعي بفعالية، تعفي المنشآت الصغيرة التي يقل رأس مالها عن معدل معين، أو التي تضم عددا قليلا من العمال من الحصول على الترخيص الصناعي، وتبقى ذلك على المنشآت الكبيرة والمتوسطة، وهذا من الصعب تبريره اقتصاديا وخاصة للمكانة الاقتصادية للمنشآت الصناعية الصغيرة حيث أنها هي التي تكون بحاجة إلى الحماية والأمان فيما يتعلق ببقائها واستمرارية تحقيقها لمعدل مقبول من الربحية.

7) توزيع الموارد الاقتصادية

يهدف الترخيص الصناعي، كما ذكرنا سابقا، إلى توزيع الموارد الاقتصادية بصورة تضمن تحقيق الكفاءة والفعالية، إلا أن ذلك من الصعب تحقيقه، إذ أنه ليس بالضرورة أن تتوجه الاستثمارات التي حجب عنها الترخيص إلى المنشآت أو المناطق التي نريدها، وإن حصل ذلك فإنها لن تكون بنفس درجة الكفاءة الإنتاجية، وقد تنجح تلك الاستثمارات إلى الخارج وهذا أسوأ الاحتمالات.

8) إن نظام التراخيص الصناعية يكون جيدا ومقبولا بعامل الكفاءة والمنافسة

في حالة كون كل المنشآت تعمل بالحد الأدنى للكفاءة الإنتاجية، وبعيدا عن أجواء الاحتكار والتواطؤ، إلا أنه يصعب تحقيق ذلك واقعيًا، الأمر الذي قد يؤدي إلى أن يكون نظام التراخيص الصناعية عاملا مساعدا ومساندا لاستمرارية عدم المنافسة وعدم الكفاءة في الصناعة بسبب غياب هذه الظروف، إن لم يكن عاملا مسببا لذلك.

٥٤٣٨٥٧

9) في ظل نظام العولمة الاقتصادية واتفاقيات منظمة التجارة العالمية WTO:

والتي نسير من خلالها باتجاه الانفتاح الاقتصادي لسوق الدولة أمام منافسة السلع الأجنبية، وإزالة وتقليص الحماية الجمركية بصورة أكبر، وتخفيض الدعم الحكومي للصناعة، كل ذلك يبرهن على أن نظام التراخيص الصناعية مظلة حماية للمنشآت العاملة (المرخصة) أمام رياح المنافسة من قبل المنشآت الراغبة في الدخول وغير المرخص لها، وما يمكن أن يترتب على ذلك من تحقيق لمستوى الكفاءة والإنتاجية، وتأثيره في قدرة الصناعات الوطنية على المنافسة أمام الصناعة الأجنبية.

10) إن تطبيق نظام التراخيص الصناعي يترتب عليه أعباء إدارية ومالية:

بالنسبة للمنشآت الراغبة في الدخول، يمكن توفير ذلك والاستغناء عنه، خاصة عندما يكون تطبيق هذا النظام في كثير من الحالات غير مجد أو فعال في تحقيق أهدافه المنشودة (Cody, 1980).
 نظرا لحالة التراخيص الصناعية في الواقع العملي، نجد من يطرح نظام السوق المفتوحة، أي نظام تحكمه المنافسة الكاملة كبديل عن نظام التراخيص الصناعية. وهو ينادي بإلغاء الموانع أو القيود المفروضة على المنشآت الراغبة في الدخول، وسيقوم الباحث هنا بالنظر في هذه السياسة بإيجاز.

2-6 سياسة الأسواق المفتوحة ونظام التراخيص الصناعية

يصعب تطبيق نظام السوق المفتوحة والذي يحكمه المنافسة التامة في كثير من الصناعات، وتم الاستعانة عنها بمفهوم التهديد بالدخول (threat of entry) والمنافسة الكامنة أو المحتملة (potential competition)، وذلك للوصول للقسط الأكبر من المنافع التي يمكن إن تحقيقها المنافسة التامة، أهمها انخفاض مستوى الأسعار دون حاجة للتضحية بميكل الصناعة الذي يساهم في ارتفاع مستوى الكفاءة الإنتاجية عن طريق الاستفادة من مزايا اقتصاديات الحجم الناتجة عن ضخامة المنشآت، لذلك تحقق هذه السياسة أهداف نظام التراخيص الصناعية دون الحاجة إلى تطبيقه بكل ما يترتب عليه من آثار كما أشرنا في واقع نظام التراخيص الصناعية في الواقع العملي. إلا أن سياسة الأسواق المفتوحة تحتاج إلى شروط رئيسية معقدة كشابه تقنية الإنتاج وتكاليف الإنتاج بين المنتجين للسلعة، إضافة إلى شرط الاستجابة السريعة من المستهلكين للتغيرات في سعر السلعة، وبعض الشروط الأخرى المتعلقة بغياب القيود القانونية أو النظامية التي تحد من دخول منشآت جديدة إلى الصناعة وغير ذلك. ويحتاج أيضا (نظام السوق المفتوحة) إلى الكثير من المقومات مثل: قابلية الأصول الرأسمالية للحركة والانتقال وعدم تخصصها في إنتاج سلعة محددة، بالإضافة إلى أخرى غيرها.
 إلا أن تحقيق شروط السوق المفتوحة ومقومات نجاحها صعبة التحقيق في جميع الصناعات أو جميع الظروف، وعليه فإن المسؤولين عن السياسة الصناعية عليهم القيام باتخاذ بعض الإجراءات كما يراها مؤيدو هذه السياسة، التي من شأنها المحافظة على المنافسة الكامنة في سياسة الأسواق المفتوحة أهمها:

- ❖ العمل على التخلص من كافة القيود التي تحد من حرية الدخول إلى الصناعة وجعل قرار الدخول من قبل المنشآت الراغبة في الدخول وتحمل مخاطرة هذا القرار سهلاً وبأقل تكلفة.
 - ❖ المساهمة في تخفيض تكاليف الخروج من الصناعة أهمها التكاليف الغارقة، لجعل عملية الخروج من الصناعة أكثر سهولة، ولذلك على الحكومة أن تتدخل لتخفيض التكاليف الغارقة من خلال عدة أمور، أهمها تقديم القروض الميسرة إلى المنشآت الراغبة في الدخول إلى الصناعة، وتخفيض الضريبة على بيع الأصول الرأسمالية المستعملة أو إعادة بيع الأصول الرأسمالية. وأيضاً تسهيل عملية الاندماج التي ينجم عنها تسهيل بيع المنشآت الخاسرة، ومن ثم تخفيض التكاليف الغارقة ما لم تؤدي سياسة الاندماج لتكوين قوة احتكارية، كذلك على الحكومة أن تقوم بمحاربة الترتيبات السرية أو العلنية أو أي ترتيبات أخرى يمكن أن تخفض من مستوى المنافسة، إضافة إلى ترتيب وتنظيم إجراءات الإفلاس للمنشآت الصناعية الخاسرة وتخفيض تكاليف هذه الإجراءات.
- نلاحظ مما سبق إن سياسة الأسواق المفتوحة بشروطها ومقوماتها كبدائل لنظام التراخيص الصناعية قد يصعب تطبيقها كاملة في كل الصناعات وفي كل الأحوال، إلا أنها تظل سياسة مثلى نسبيًا إليها من خلال تطبيق أكبر قدر ممكن من هذه الشروط والمقومات، ومن الأفضل تطبيق هذه السياسة تدريجياً وبحسب الصناعات التي تتوفر فيها أكبر قدر من شروط السوق المفتوحة (بامخرمة، ص 51، 1997).

هناك شكل آخر من أشكال الرقابة المباشرة على القطاع الخاص، ألا وهي مراقبة وضبط الأسعار من أجل العمل على تنظيمها بشكل يستطيع المصنعون تحملها.

2-7 ضبط الأسعار

- إن عملية ضبط الأسعار أقل انتشاراً من نظام التراخيص الصناعية، حيث تختلف حدة الرقابة على الأسعار من دولة لأخرى، ومن أهدافها:
- 1) ترويج وتشجيع العدالة في الاستهلاك في المجتمع من خلال تأمين وضمان أسعار مخفضة لبعض السلع الاستهلاكية الأساسية، ومن هنا برزت بطاقات التموين التي يتم إصدارها لمنع الضرر الناتج عن ارتفاع الأسعار.
 - 2) ضمان تدفق ثابت للمواد الخام إلى المشاريع الحكومية بأسعار جيدة.
 - 3) تعديل وإدارة ضغوطات تضخمية لأن المنتجات الصناعية تفادي منتجات أخرى.
 - 4) محاربة الاحتكار، فمن خلال عملية ضبط ومراقبة الأسعار تخفف من الآثار السلبية للاحتكار.

الفصل الثالث

واقع الاقتصاد الفلسطيني والقطاع الصناعي

3-1 مقدمة

الاقتصاد الفلسطيني أحد أكثر المجالات التي تأثرت بسبب الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية الذي استمر أكثر من ثلاثين عاماً. عمدت خلالها سلطات الاحتلال الإسرائيلي إلى وضع العراقيل والمعوقات أمام أي محاولة من شأنها أن ترتقي بالاقتصاد الوطني، وقد استخدمت لتحقيق ذلك عدداً كبيراً من الإجراءات والسياسات التي استهدفت الاستيلاء على أكبر قدر ممكن من الموارد الاقتصادية المحلية واستغلال فائض الأيدي العاملة.

وقد حال ذلك دون تطور وغو البنية الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية، بل وسمى إلى تدمير البنية الأساسية للاقتصاد الفلسطيني. وبالمقابل قامت سلطات الاحتلال بتطوير التواجد الاستيطاني الإسرائيلي غير المشروع على الأراضي الفلسطينية وتشجيعه، كل ذلك أدى لخلق واقع جديد يتمثل في ربط الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي بشكل يؤدي إلى التبعية المطلقة ومنع فرص التنمية الفلسطينية المستقلة.

وعملياً، حققت السلطات الإسرائيلية أهدافها وخططها في السيطرة على الاقتصاد الفلسطيني، حيث أنه وفي العام 1997 بلغت نسبة الصادرات السلعية إلى إسرائيل من إجمالي الصادرات الفلسطينية 94.2 %، في حين بلغت نسبة الواردات السلعية من إسرائيل من إجمالي الواردات 84 %، وفي الربع الأخير من العام 1998 بلغ عدد العاملين الفلسطينيين في إسرائيل 120 ألف عامل، وبالمقابل فرضت السلطات الإسرائيلية قيوداً على دخول المنتجات الفلسطينية إلى أسواقها، خاصة الزراعية منها، إلا بالحدود الدنيا التي لا تؤثر على اقتصادها (ماس، المراقب الاقتصادي عدد (5) ص1، 1999).

وقد استخدمت السلطات الإسرائيلية من أجل تحقيق هذه الأهداف السياسات والإجراءات الرئيسية التالية:

« سياسة الاحتلال في المجال التجاري: والتي تمثلت في سيطرة إسرائيل على الحركة التجارية الداخلية والخارجية للضفة الغربية وقطاع غزة، وتحويل الاقتصاد الفلسطيني إلى ثاني أكبر مستورد للمنتجات الإسرائيلية، وذلك من خلال الدعم والمساندة لمنتجاتهما إلى أن أصبحت المنتجات الفلسطينية غير قادرة على منافستها.

« في المجال المالي: تمثلت بإغلاق المؤسسات المصرفية العاملة في الأراضي الفلسطينية، وفتح فروع للمصارف الإسرائيلية، مما حرم الاقتصاد الفلسطيني من التسهيلات المصرفية الهامة والضرورية للتنمية الاقتصادية.

« سياسة الاحتلال الإسرائيلي تجاه المؤسسات الصناعية الجديدة: والتي تمثلت باستخدام سياسة ترخيص صارمة اتجاه قيام أي صناعات جديدة أو حتى توسيع القائم منها، وقد ترافق ذلك مع سياسة إغلاق المؤسسات المصرفية وحرمان الفلسطينيين من التسهيلات المالية مما اضطر المستثمرون الفلسطينيون لشراء الآلات والمعدات المستعملة والمهتلكة بالكامل من إسرائيل، مما نتج عنه صناعات فلسطينية ضعيفة ومتخلفة تكنولوجياً ومرتبعة التكليف.

« السياسة الضريبية والجمركية: تمثلت باستخدام إجراءات جمركية تعسفية تجاه الاقتصاد الفلسطيني، أي زيادة في الضرائب والجمارك، مقابل نقص في النفقات العامة. الأمر الذي أدى إلى تدمير البنية التحتية وإحداث اختلالات جوهريّة فيها (علاونة ، ص37 ، 1994).

ومع تسلم السلطة الوطنية صلاحيتها بموجب الاتفاقيات الموقعة مع إسرائيل اعتبار من أيار 1994، واستكمالها لاستلام باقي الصلاحيات على القطاعات المختلفة بشكل كامل في نهاية عام 1995، فإنها تحاول جاهدة لإحداث قفزة نوعية في تطور بنية الاقتصاد الوطني، إلا أن البيئة السياسية والاقتصادية والقانونية في الأراضي الفلسطينية غير مهيأة لانطلاق عملية التنمية بالصورة المنشودة، وظلت اتفاقية باريس الاقتصادية الموقعة في 29/نيسان/1994 هي المنظم للعلاقات الاقتصادية بين الاقتصاد الفلسطيني والاقتصاد الإسرائيلي، والتي جسدت غلبة القوي على الضعيف⁽³⁾، ولن أتطرق هنا إلى هذا الاتفاق لضيق المجال، ولكنني سأحاول في هذا الفصل استعراض أهم المؤشرات الرئيسية للاقتصاد الفلسطيني بصورة عامة وللقطاع الصناعي بصورة خاصة، مستعرضاً واقع هذا القطاع الحيوي وآفاقه، والمشاكل التي تحول دون تطوره ونمائه.

3-2 خصائص الاقتصاد الفلسطيني

لقد أدت السياسات والأوامر العسكرية الإسرائيلية والتي قدرت بحوالي 3000 أمر عسكري إلى إلحاق الأضرار الفادحة بالاقتصاد الفلسطيني مما أدت إلى خلق تشوهات واختلالات هيكلية في البنية

(3) : المزيد من التفاصيل حول بنود اتفاق باريس الاقتصادي بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية أنظر :-

مكحول ، باسم ، دراسة تحليلية لبنود اتفاق العلاقات الاقتصادية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية ، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية ، الدائرة الاقتصادية ، تشرين ثاني 1994 .

- الأساسية لهذا الاقتصاد، وبالتالي ورثت السلطة الوطنية الفلسطينية اقتصاداً مشوهاً ومدمراً يتصف بمجموعة من الخصائص أهمها:
- (1) ضعف البنية الإنتاجية في الاقتصاد الفلسطيني بشكل عام وضيقتها، الأمر الذي حال دون تحقيق معدلات نمو ذاتية مرضية.
 - (2) ارتفاع نسبة صافي دخل عناصر الإنتاج من الخارج في الناتج القومي الإجمالي، وهذا طبيعي بسبب ارتفاع أعداد العمالة الفلسطينية العاملة في دول الخليج وإسرائيل، حيث أنها بلغت في عام 1991 حوالي 25 %، وبعدها تراجعت هذه النسبة بسبب أزمة الخليج وعودة أعداد كبيرة من العاملين الفلسطينيين من دول الخليج وانخفاض عدد الفلسطينيين العاملين في إسرائيل بسبب الإغلاقات المتكررة، حيث تراجعت قيمة صافي هذه التحويلات من 898 مليون دولار عام 1992 إلى 612.6 مليون دولار عام 1995، ومن ثم ارتفعت قيمة عوائد عناصر الإنتاج الخارجية إلى 990 مليون دولار في عام 1998 (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، الحسابات القومية 1999).
 - (3) الاعتماد الكبير على الاستيراد بسبب ضعف القاعدة الإنتاجية المحلية وعجزها عن تلبية متطلبات السوق المحلي وخاصة في قطاع الزراعة والصناعة.
 - (4) عدم وجود المناخ المناسب للاستثمار من جميع جوانبه السياسية والأمنية والتنظيمية.
 - (5) لقد أدت الممارسات الإسرائيلية المتمثلة بزيادة الضرائب والحجاية من الفلسطينيين من جهة، وضعف الإنفاق على الخدمات العامة من جهة أخرى، إلى وجود بنية تحتية هزيلة ومدمرة لا تلي متطلبات التنمية، وبالمقابل زادت نفقاتهم على الاستيطان والطرق الاستيطانية.
 - (6) السيطرة على الموارد الاقتصادية وخاصة المائية منها.
 - (7) الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية بين المحافظات الشمالية والمحافظات الجنوبية، حيث أن المشاكل الاجتماعية والاقتصادية في المحافظات الجنوبية أكثر منها في المحافظات الشمالية، وذلك لان المسيرة التنموية في المحافظات الجنوبية كانت مقيدة بسبب القاعدة الجغرافية والاقتصادية والمؤسسات، وكذلك الأمر ارتفاع الكثافة السكانية في المحافظات الجنوبية (عبد الكريم، ص5، 1999).
- ورغم المشاكل والاختلالات التي تواجه اقتصادنا الوطني، إلا أنه يتوفر حالياً عناصر قوة تؤهله للانطلاق نحو التنمية، حيث تتوفر الفرص المناسبة للحصول على تمويل خارجي من الدول المانحة، والديون الخارجية قليلة وهي تقدر بحوالي (534.3) مليون دولار، إضافة لتوفر العمالة الماهرة وخاصة أن فلسطيني الشتات يمتلكون مهارات عالية في القيادة الإدارية وخبراتهم كبيرة في مجالات التجارة والبنوك والهندسة والطب والتخطيط الحكومي (ديوان، ص21، 1997).
- كل هذه عناصر تؤهل الاقتصاد الوطني للانطلاق نحو التنمية والتطوير. وعليه، تواصلت جهود السلطة الوطنية الفلسطينية الرامية إلى إعادة هيكلة الاقتصاد الفلسطيني ووضع الخطط والبرامج التطويرية للنهوض والارتقاء بالاقتصاد الوطني وحسب خطة التنمية الثلاثية 1998 - 2000 والتي اشتملت على العديد من المشاريع الاستثمارية والبرامج لبناء مؤسسات، وكلها تهدف إلى التقليل من الاعتماد على إسرائيل من خلال إنشاء وتشيد بنية تحتية فلسطينية، حيث أن جزءاً منها تحقق والبعض الآخر قيد الإنشاء، وهدفت هذه الخطة أيضاً إلى خفض مستوى البطالة إلى حوالي 16% بحلول عام

2000 من خلال توفير 100 ألف فرصة عمل، وستعمل هذه الخطة على إنعاش الريف وتنميته، وذلك نظراً لأهمية الريف في إحداث نمو اقتصادي وتشغيل أعداد كبيرة من العمالة، بالإضافة لكون هذه المناطق أكثر عرضة للمخلفات الاستيطانية الإسرائيلية، هذا وستعمل هذه الخطة على دعم وتطوير القطاع الخاص بصفته المحرك الرئيسي للتطور الاقتصادي (عبد الكريم ، ص 9 ، 1999).

وإضافة إلى ذلك قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بإبرام العديد من الاتفاقيات الاقتصادية مع الدول العربية والأجنبية، نذكر منها اتفاقية الشراكة الأوروبية، واتفاقية التجارة الحرة مع أمريكا، والاتفاقية الاقتصادية مع دول (الإفنتا)، بالإضافة للاتفاقيات الموقعة مع كل من الأردن ومصر. وذلك لتنظيم علاقة فلسطين الاقتصادية مع هذه الدول.

ورغم محاولات السلطة الوطنية الفلسطينية المستمرة الارتقاء بالاقتصاد الوطني، إلا أن ممارسات الاحتلال الإسرائيلي والتمثلة بالاغلاقات المتكررة، وإعاقة التجارة الخارجية للمناطق الفلسطينية ما زالت تشكل عائقاً أمام التنمية وإعادة الاعمار، وبالتالي لم تتحقق النتائج التي تطمح السلطة الوطنية الفلسطينية في الوصول إليها بالشكل المطلوب، وسوف أتطرق هنا لبعض المؤشرات الكلية للاقتصاد الوطني الفلسطيني ومعرفة آخر التغيرات التي حصلت عليه.

3-2-1 الناتج المحلي الإجمالي :

بلغ الناتج المحلي الإجمالي للأراضي الفلسطينية عام 1998 حوالي 4484.5 مليون دولار ، تساهم الضفة الغربية بنسبة 61.5 % ، وقطاع غزة بنسبة 30.5 % ، والقدس بنسبة 8 % . ارتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في الأراضي الفلسطينية بحوالي 3.2 % مقارنة مع عام 1997 حيث بلغ في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة على التوالي 1679 ، 1316 دولار (ماس المراقب عدد (6)، ص 14، 2000).

وقد كان معدل النمو الاقتصادي 10.8 % في عام 1994، وفي الأعوام ما بين (95 - 97) انخفض بسبب الممارسات الإسرائيلية القمعية والاعلاقات المتكررة والخسائر الفادحة من جراء ذلك، ثم ارتفع الناتج المحلي الإجمالي بحوالي 2.1 % وارتفع الناتج القومي الإجمالي بنحو 3.5 % في عام 1998 (عبد الكريم، ص 10، 1999) .

بلغ الدخل القومي الإجمالي للمناطق الفلسطينية عام 1998 حوالي 5474.9 مليون دولار، وبالتالي فإن نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي في الضفة الغربية 2037,1 دولار وفي قطاع غزة 1546 دولار.

وقد ساهمت الزراعة بحوالي 6.9 % والصناعة بنسبة 16.8 % والإنشاءات 10.6 % والخدمات بأنواعها المختلفة 65.7 % من الناتج المحلي الإجمالي عام 1998 (ماس ، العدد 6 ، ص 10 2000).

بلغ عدد العاملين في الضفة الغربية وقطاع غزة وإسرائيل نحو 550 ألف عامل خلال الربع الأخير من عام 1998، وبلغت نسبة مشاركة الإناث نحو 11.7%.

واستوعب الاقتصاد المحلي حوالي 54% من فرص العمل الجديدة التي تم توليدها في عام 1998، وسوق العمل الإسرائيلي ساهم بحوالي 46%، حيث ساهمت الضفة الغربية بنحو 60.3% وقطاع غزة بنحو 39.7% في توليد فرص العمل في الاقتصاد المحلي.

وكان عدد العاملين في الاقتصاد المحلي الفلسطيني في الربع الأخير من عام 1998 حوالي 430 ألف، وقد ساهم القطاع الخاص بـ 78.9% من يحمل فرص العمل وساهم القطاع العام بنحو 21.1%.

وحول توزيع العمالة الفلسطينية على القطاعات الاقتصادية فقد استحوذ قطاع الإنشاءات على 13.3% من إجمالي عدد العاملين، وقطاع الزراعة 13.2%، وقطاع الصناعة 16.9%، وقطاع التجارة والفنادق 19.3% وقطاع النقل والتخزين والاتصالات 5.4% وقطاع الخدمات 31.9%.

أما بالنسبة للعمالة في السوق الإسرائيلي فبلغت في الربع الأخير من عام 1998 حوالي 120 ألف عامل، حيث لم تزد نسبة حاملي التصاريح عن 37.3% من إجمالي عدد العاملين في إسرائيل، وكانت تتوزع هذه العمالة الفلسطينية في السوق الإسرائيلي على قطاع الإنشاءات الذي استحوذ على 57.2%، وقطاع التجارة والفنادق والمطاعم بنسبة 13.7% وقطاع الصناعة بنسبة 11.1% وقطاع الزراعة بنسبة 9.4% والنقل والاتصالات والتخزين بنسبة 1.4% والخدمات وغيرها 7.2% (ماس، عدد رقم 5، ص 11 1999).

3-2-3 البطالة :

بلغ عدد سكان فلسطين خلال عام 1999 حوالي 3.019.704 نسمة موزعين على الضفة الغربية 1.932.637 نسمة وقطاع غزة 1.087.067 نسمة.

وبلغت القوى العاملة المشاركة في الأراضي الفلسطينية 42.1% من مجموع الأفراد بعمر 15 سنة فأكثر، وتتوزع هذه النسبة بواقع 44.1% في الضفة الغربية و 38.2% في قطاع غزة.

وقد بلغت نسبة البطالة في الأراضي الفلسطينية 11.6% بواقع 9.5% في الضفة الغربية، 16.2% في قطاع غزة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، 1999).

3-2-4 الأسعار والتضخم :

بلغ الارتفاع في الرقم القياسي لأسعار المستهلك خلال العام 1998 حوالي 9.7 % ، حيث إرتفع في النصف الثاني من عام 1998 بنسبة 1.5 % عن النصف الأول، ويعود هذا الارتفاع إلى انخفاض سعر صرف الشيكل.

وتختلف التأثيرات السلبية للارتفاع في أسعار المستهلك على مختلف شرائح المجتمع حسب العملة التي يتقاضون أجورهم بها، فهناك من يتقاضى أجره بالشيكل، وهناك من يتقاضى أجره بالدينار الأردني، وغيرهم بالدولار الأمريكي، وتركز التأثير السلبي على الذين يتقاضون أجورهم بالشيكل، فقد انخفضت القوة الشرائية لأجورهم بنسبة 9.7 % (ماس، العدد الخامس، ص14 1999).

3-2-5 مستوى المعيشة

بلغ معدل إنفاق الفرد في الضفة الغربية وقطاع غزة عام 1998 حوالي 1308 دولار، وكان معدل إنفاق الفرد في الضفة الغربية 1465 دولار بينما وصل في قطاع غزة إلى 1017 دولار. ويتم الإنفاق على المواد الغذائية بحوالي 40 % من إجمالي الإنفاق، 10 % للنقل والمواصلات، 8 % للأحذية والملابس، 7 % للسكن، 5 % للسحائر والتبغ، 4 % للتعليم، 4 % للصحة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 1998).

3-2-6 المالية العامة

قبل تسلم السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحيتها، كانت نفقات الإدارة المدنية الإسرائيلية تعادل 13.12 % من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً خلال الفترة 1987 - 1992، وممولها من الضرائب والرسوم المفروضة على المواطنين الفلسطينيين، وتنفق منها على رواتب الموظفين كنفقات جارية. كما أن وكالة الغوث الدولية لها نفقات تقدر بحوالي 3 - 4 % من الناتج المحلي الإجمالي، وكانت تتوزع تلك النفقات على التعليم، والصحة، والخدمات في مخيمات اللاجئين (عبد الكريم ، ص12 ، 1999).

ومنذ تولي السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحيتها أصبحت المسؤولة عن الإيرادات العامة والنفقات العامة بدلاً من الإدارة المدنية الإسرائيلية، وفيما يتعلق بالإيرادات العامة والنفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنوات 1994 - 2000 ، يظهرها الجدول التالي:

جدول رقم (1)

(الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الأعوام 1994 - 2000)

المؤشرات	1994	1995	1996	1997	1998	*1999	**2000
الإيرادات العامة	399.8	549.1	927.9	953.6	1.083.8	1603.8	1385.7
الإيرادات المحلية	267.9	411.3	684.2	647.6	753.7	903.8	963.9
المنح والمعونات	131.9	137.8	243.7	306.0	330.1	700	422
النفقات العامة	382.8	635.1	927.9	1.113.1	1.193.5	1758	1385.5
النفقات الجارية	297.3	501.1	709.6	789.9	818.8	1008.7	940
النفقات الرأسمالية	85.5	134.0	218.3	323.2	374.7	749	44505
المعجز أو الفائض قبل المنح والمعونات	-114.9	-223.8	-243.7	-465.5	-439.8	854	421.6
المعجز أو الفائض الكلي	17.0	-86.0	0.0	-159.5	-109.8	154	0.0

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية العدد التاسع عشر شباط 2000.

*: معهد ماس، المراقب الاقتصادي، العدد الخامس 1999.

**: المجلس التشريعي، مشروع الموازنة للعام 2000.

يتضح من هذا الجدول حجم الإيرادات والنفقات العامة في موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية للأعوام 94-2000، وتوزع الإيرادات المحلية ما بين إيرادات ضريبية وإيرادات غير ضريبية، في حين أن النفقات الجارية تتوزع ما بين رواتب وأجور، ونفقات تشغيلية، ونفقات تحويلية، وغيرها من النفقات (لمزيد من التفاصيل، انظر سلطة النقد الفلسطينية، التقارير السنوية للأعوام 94-2000).

3-2-7 الدين العام :

عدد القروض التي أبرمتها السلطة خلال الفترة 8/9/1995 - 30/6/1999 بلغت 28 قرصاً بقيمة إجمالية مقدارها 534.3 مليون دولار، وتشكل حوالي 12.8 % من إجمالي الناتج المحلي عام 1998 (المجلس التشريعي، تقرير لجنة الموازنة، 1999).

3-2-8 البنوك العاملة في فلسطين

تمكنت سلطة النقد الفلسطينية من تعديل هيكل البنوك العاملة، حيث لم يكن هناك إلا بنكين وطنيين عند تأسيس سلطة النقد، وقد أصبح الآن هناك تسع بنوك وطنية ولها 48 فرعاً تشكل 42 % من إجمالي الفروع البالغ عددها 115 فرعاً، كذلك الأمر بلغ عدد البنوك الأردنية ثمانية، وعدد البنوك المصرية اثنان، بلغ عدد فروع هذه البنوك العربية 63 فرعاً، وهذا ما يشكل 55 % من إجمالي الفروع العاملة، وهناك بنكان أجنيبان لهما أربعة فروع، وهناك دراسات لدى سلطة النقد تفيد بأن فلسطين

بحاجة لـ (200) فرع مصرفي بحيث يخدم كل فرع مصرفي 15.000 نسمة بالتالي يستطيع إيصال الخدمة المصرفية لكل تجمع سكاني (سلطة النقد، النشرة الإحصائية "العدد الثامن عشر" 2000). ارتفع إجمالي موجودات/مطلوبات البنوك من (2200.35) مليون دولار في عام 1996 إلى (3857.4) مليون دولار عام 1999. وبلغت نسبة النمو في إجمالي الموجودات / المطلوبات (80 %) مما يدل على التطور الحاصل في حجم موجودات البنوك (سلطة النقد، ص8 ، 2000).

3-2-9 التجارة الخارجية

حسب إحصائيات التجارة الخارجية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني فإن الصادرات السلعية للضفة الغربية وقطاع غزة عام 1997 قد بلغت 380.4 مليون دولار، شكلت الصادرات الصناعية منها حوالي 180,344 مليون دولار، أي أن 47.3 % من الصادرات الفلسطينية هي منتجات صناعية. (الجهاز المركزي للإحصاء، المسح الصناعي، 1998).

وبلغت قيمة واردات السلعية حوالي 2.164 مليار دولار، وبالتالي بلغ العجز في الميزان التجاري الفلسطيني 1.784 مليار دولار ويشكل هذا العجز 42 % من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي للضفة والقطاع.

وبالنسبة للتركيب السلعي للواردات فإن السلع الاستهلاكية تشكل الأغلبية، فيما لم تزد حصة المستوردات من الآلات و المعدات عن 5 % من إجمالي الواردات الصناعية الفلسطينية عام 1997. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن إسرائيل ما زالت تسيطر على التجارة الخارجية الفلسطينية استيراداً وتصديراً حيث أن 84 % من إجمالي واردات الضفة الغربية وقطاع غزة عام 1997 يتم من إسرائيل ويتم تصدير 94.2 % من إجمالي الصادرات السلعية الفلسطينية لإسرائيل.

هذه أهم المؤشرات الاقتصادية للواقع الفلسطيني على المستوى الكلي، و هنا لا بد من الإشارة إن هناك مراجع كثيرة تحدثت عن هذه المؤشرات بنوع من التفصيل، وبالتالي على المعنيين بهذا الموضوع الرجوع لتلك المصادر. وبالنسبة للأداء القطاعي للاقتصاد الفلسطيني سوف أتناول هنا القطاع الصناعي الفلسطيني فقط من حيث الواقع والآفاق والمشاكل التي تعترض طرق نموه وتطوره.

3-3 واقع القطاع الصناعي الفلسطيني

تعتبر الصناعة حجر الزاوية في أي عملية تنمية اقتصادية واجتماعية لأي بلد نام ينشد التقدم والازدهار، نظراً لروابطها الأمامية والخلفية المباشرة مع سائر القطاعات الاقتصادية الأخرى. لقد أصبح تطوير القطاع الصناعي هدفاً رئيسياً لكل الدول النامية لتحقيق التنمية الاقتصادية المرجوة، وذلك من أجل ورفع قدرة الاقتصاد الوطني على استيعاب الأيدي العاملة ورفع قدرته الإنتاجية بما يلبي الحاجات

الأساسية للمواطنين من غذاء، وكساء، وسكن، وخدمات تعليمية وثقافية واجتماعية وصحية وغيرها من أسباب الحياة الكريمة، من ناحية، وبما يسمح بزيادة حجم الصادرات وبالتالي تحسين وضع الميزان التجاري من ناحية أخرى (المرغوثي، ص4 ، 1997).

ويجري التركيز حالياً من قبل وزارة الصناعة على تأهيل القطاع الصناعي، لتطويره، وإعداد القاعدة المادية لبناء قطاع صناعي متطور تكنولوجياً. وبالفعل، فقد تم الشروع بإعداد الدراسات الاقتصادية الخاصة بإعادة هيكلة القطاع الصناعي من أجل تنفيذ هذا المشروع الذي اعتمدته وزارة الصناعة، والمهدف إلى دعم وتطوير الصناعة الفلسطينية لتصبح قادرة على المنافسة في ظل العولمة الاقتصادية، والانفتاح الاقتصادي الذي نشهده، والذي أصبحنا بموجبه سوقاً واحداً، وبالتالي العمل على إنهاء مرحلة تشوه وتبعية هذا القطاع الحيوي للاقتصاد الإسرائيلي، والتحول إلى قطاع يسهم بدور فعال في عملية التنمية، تتعلق به الآمال العريضة لقيادة عملية التنمية الاقتصادية الشاملة والمستدامة. وسيحاول الباحث في هذا الفصل التركيز على بعض المؤشرات الرئيسية لقطاع الصناعة الفلسطينية مستعرضاً واقع وآفاق هذا القطاع، وموضحاً المشاكل الرئيسية التي تعترض نموه وتطوير هذا القطاع الريليدي.

3-3-1 عدد المنشآت الصناعية

يقسم القطاع الصناعي في فلسطين إلى ثلاثة قطاعات رئيسية وهي: قطاع التعدين واستغلال المحاجر، وقطاع الصناعة التحويلية، وقطاع إمدادات الكهرباء والغاز والمياه. وقد بلغ عدد المؤسسات الصناعية عام 1998 (14471) مؤسسة يستحوذ قطاع التعدين واستغلال المحاجر على 247 مؤسسة، تشكل 2% تقريباً من إجمالي عدد المؤسسات، أما بالنسبة لقطاع إمدادات الكهرباء والغاز والمياه فقد استحوذ على 740 مؤسسات تشكل 5% من إجمالي عدد المنشآت. وإذا ما أخذنا هذين القطاعين بعين الاعتبار فإنهما يشكلان ما يقارب 7% من إجمالي عدد المؤسسات الصناعية، أما بالنسبة لقطاع الصناعات التحويلية فهي تضم (13484) مؤسسة صناعية، أي أنها تستحوذ على 93% من إجمالي عدد المؤسسات الصناعية عام 1998 (الجهاز المركزي للإحصاء، المسح الصناعي، 1999).

3-3-2 العاملين في القطاع الصناعي

بلغ مجموع القوى العاملة في القطاع الصناعي (65099) عام 1998، وكان توزيعهم على القطاعات الصناعية كالتالي:

قطاع التعدين واستغلال المحاجر حوالي (1445) عامل، قطاع إمدادات الكهرباء والغاز والمياه (2090) عامل، وكان لقطاع الصناعات التحويلية نصيب الأسد من عدد العاملين في القطاع الصناعي حيث ضم (61564) عامل، أي أن 95% من القوى العاملة في القطاع الصناعي تتواجد في قطاع الصناعات التحويلية مقابل 5% موزعين على كل من قطاع التعدين واستغلال المحاجر وقطاع إمدادات الكهرباء

والغاز والمياه، أي أن متوسط عدد العاملين في كل من قطاع الصناعات التحويلية وقطاع التعدين واستغلال المحاجر وقطاع إمدادات الكهرباء والغاز والمياه (4.6) ، (6) ، (3) عامل على التوالي لكل مؤسسة صناعية، وبشكل عام فإن متوسط عدد العاملين في قطاع الصناعة حوالي 4.5 عامل لكل مؤسسة صناعية.

وبالنسبة لتعويضات العاملين في القطاع الصناعي بلغت عام 1998 حوالي 179454.5 ألف دولار كان نصيب قطاع التعدين واستغلال المحاجر منها 5619.5 ألف دولار أي حوالي 3 % من قيمة تعويضات العاملين في القطاع الصناعي بشكل عام. فيما بلغ نصيب قطاع إمدادات الكهرباء والغاز والمياه حوالي 17046.6 ألف دولار أي ما يقارب 10 % من إجمالي التعويضات للعاملين في قطاع الصناعة بشكل عام.

أما بالنسبة لقطاع الصناعات التحويلية فإن قيمة تعويضات العاملين فيها بلغ حوالي 156788.4 ألف دولار أي ما يشكل 87 % من قيمة تعويضات العاملين في قطاع الصناعة بشكل عام، وبلغ متوسط نصيب العامل بأجر من تعويضات العاملين في قطاع الصناعة حوالي 4277 دولار للعامل (الجهاز المركزي للإحصاء للإحصاء الفلسطيني، المسح الصناعي، 1999).

3-3-3 إنتاجية العاملين

بلغ معدل رأس المال إلى العمل (كثافة رأس المال) 2371 دولار للعامل عام 1998 وسجل قطاع الملابس أدنى كثافة لرأس المال بينما كان أعلاها في صناعة المنسوجات. وبالمقابل بلغت إنتاجية العاملين في الصناعة التحويلية 8812 دولار للعامل حيث أن متوسط الإنتاجية في فروع المنسوجات والمعادن اللافلزية تفوق متوسط الإنتاجية للصناعة التحويلية، وقد شكلت الأجر السنتوية في الصناعة التحويلية حوالي 44 % من الإنتاجية.

3-3-4 القيمة المضافة للقطاع الصناعي

بلغ إجمالي القيمة المضافة للقطاع الصناعي عام 1998 حوالي 595572.7 ألف دولار، حيث بلغ نصيب قطاع صناعات التعدين واستغلال المحاجر منها حوالي 18704.1 ألف دولار أي ما يشكل حوالي 3 % من إجمالي القيمة المضافة للقطاع الصناعي، أما نصيب قطاع إمدادات الكهرباء والماء والغاز من القيمة المضافة فبلغ حوالي 15418.3 ألف دولار أي ما يشكل أقل من 3 % من إجمالي القيمة المضافة للقطاع الصناعي بشكل عام.

أما قطاع الصناعات التحويلية فقد استحوذ على نصيب الأسد من إجمالي القيمة المضافة للقطاع الصناعي، حيث بلغ إجمالي القيمة المضافة لهذا القطاع حوالي 561450.4 ألف دولار ، أي ما يشكل 94 % من إجمالي القيمة المضافة للقطاع الصناعي بشكل عام (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، المسح الصناعي 1999).

3-3-5 هيكـل الصناعات التحويلية

تشير بيانات المسح الصناعي للعام 1998 إلى أن صناعة المعادن اللافلزية تشكل أكبر الفروع مساهمة في القيمة المضافة، حيث شكلت حوالي 30 % من إجمالي القيمة المضافة للصناعات التحويلية، وتساهم بحوالي 18 % من إجمالي القوى العاملة في قطاع الصناعات التحويلية. تليها صناعتي الملابس والنسيج حيث أفهما يساهمان بحوالي 18 % من مجمل القيمة المضافة للصناعات التحويلية وتستوعب حوالي 31 % من إجمالي عدد العاملين في قطاع الصناعات التحويلية، وتضم حوالي 19 % من عدد المؤسسات العاملة في قطاع الصناعات التحويلية. وبالنسبة لصناعة المواد الغذائية والمشروبات فإنها تساهم بنسبة 15 % من إجمالي القيمة المضافة، وبنسبة 11 % من العمالة في قطاع الصناعات التحويلية، وتستحوذ على 12 % من عدد المؤسسات العاملة في قطاع الصناعات التحويلية (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، المسح الصناعي، 1999).

3-3-6 التكوين الرأسمالي الثابت

تشير بيانات المسح الصناعي إلى تراجع التكوين الرأسمالي الثابت في الصناعة التحويلية في العام 1998 بنسبة 47.5 % مقارنة مع العام 1997. وقد أدى هذا التراجع إلى استمرار انخفاض قيمة رأس المال في الصناعات التحويلية، فقد كانت الاهتلاكات السنوية أكبر من التكوين الرأسمالي الإجمالي مما جعل الاستثمار الصافي في الصناعة الفلسطينية خلال العام 1998 سالباً بمقدار 15.8 مليون دولار، بينما كان صافي الاستثمار في الصناعة عام 1997 سالباً بمقدار 6.6 مليون دولار (ماس، العدد السادس، ص23، 2000).

أما بالنسبة للتصدير، فقد ساهمت الصناعة التحويلية في العام 1998 بحوالي 42 % من إجمالي الصادرات السلعية الفلسطينية، حيث أن 94 % من الصادرات السلعية الفلسطينية للعام 1998 تصدر إلى إسرائيل، و 90 % من الواردات السلعية الفلسطينية تأتي من إسرائيل أيضاً أو من خلالها. ويعود الارتباط مع إسرائيل نتيجة السيطرة الإسرائيلية على الحدود الفلسطينية، وبالتالي فإن الفلسطينيين مجبرون على التجارة مع إسرائيل أو من خلالها (ماس، المراقب الاجتماعي، العدد 6)، (2000).

هذه بعض المؤشرات الكلية الرئيسية التي تشخص واقع القطاع الصناعي الفلسطيني، ولن أنطرق لتفاصيل أكثر في ذلك، علماً بأنه يوجد العديد من الدراسات والأبحاث والتقارير التي تحدثت حول هذا الموضوع، بالإضافة لبيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني الذي يقوم بإجراء مسح صناعي سنوياً لكل المنشآت الصناعية، بالإضافة لتقرير المنشآت الصادر عن الجهاز المركزي للإحصاء أيضاً.

إن القطاع الصناعي الفلسطيني بشكل عام، وحسب إحصائيات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني للعام 1998 يضم (14471) منشأة تمتاز بصغر حجمها، حيث بلغ متوسط العاملين في المؤسسة الواحدة لنفس العام 4.5 عامل، وتوزع هذه المؤسسات على المحافظات الفلسطينية، 71 % من المؤسسات الصناعية تعمل في الضفة الغربية، حيث أن 24 % منها في الخليل، 23 % في نابلس، 11 % في رام الله والبيرة، 11 % في بيت لحم، 9 % في جنين، 7 % في طولكرم، 7 % في القدس، 4 % في قلقيلية، 3 % في سلفيت، 1 % في أريحا، 0.9 % طوباس . و 29 % من المؤسسات الصناعية تعمل في قطاع غزة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تقرير المنشآت (1997).

3-3-7 مشاكل و معوقات القطاع الصناعي

ويغلب على هذا القطاع الطابع الحربي العائلي، ويعترضه العديد من المشاكل والمعوقات والتي جرى تصنيفها من قبل وزارة الصناعة في برنامجها لتنمية القطاع الصناعي 1999 - 2000 حسب المجموعات الرئيسية التالية، والتي جاءت متوافقة مع المشاكل والمعوقات التي تناولتها دراسات متعددة تحدثت عن الموضوع نفسه: أذكر منها على سبيل المثال لا الحصر، دراسة للدكتور عبد الفتاح أبو شكر حول التصنيع في الضفة الغربية، ودراسة للدكتور محمد نصر حول القطاع الصناعي، وأخرى للدكتور سامي أبو ظريفة تحدثت عن نفس الموضوع، بالإضافة للعديد من الدراسات الأخرى (برنامج تنمية القطاع الصناعي، ص 6، 1998).

أولاً : المشاكل المتعلقة بالمستلزمات والمدخلات والتجهيزات الصناعية وتشمل

1) المشاكل المتعلقة بالمواد الخام :

تفتقر الأراضي الفلسطينية للمواد الخام اللازمة للصناعة، ويفتقر الإنتاج المحلي لتصنيع السلع الوسيطة أو السلع شبه المصنعة، وبالتالي فإن المواد الخام يتم استيرادها من الخارج، معظمها عن طريق إسرائيل، حيث تقدر مستلزمات الإنتاج المستوردة من إسرائيل أو من خلالها أكثر من 85 % منها، وبالتالي يترتب على ذلك ارتفاع أسعارها، والتأخير في موعد استلامها بسبب العراقيل الإسرائيلية المستمرة.

2) المشاكل المتعلقة بالمعدات والآلات:

من المعروف أن السلطات الإسرائيلية ومنذ بداية احتلالها للأراضي الفلسطينية عمدت إلى إغلاق المؤسسات المالية العاملة، مما حرم المناطق الفلسطينية من التسهيلات المصرفية الضرورية للتنمية والتطوير. إضافة لذلك، قامت السلطات الإسرائيلية بوضع رسوم جمركية مرتفعة أمام استيراد الآلات والمعدات من الخارج، نجم عنه قيام أصحاب المنشآت الصناعية باستيراد الآلات القديمة

والمهتلكة والمتخلفة تكنولوجياً من إسرائيل، مما ترتب على ذلك ارتفاع في التكاليف المدفوعة للصيانة، وبالتالي انخفاض الكفاءة الإنتاجية وزيادة تكلفة المنتج وضعف القدرة التنافسية لها.

(3) عدم ملائمة مواقع المصانع وأبنيتها :

استخدمت السلطات الإسرائيلية الترخيص الصناعي للمنشآت ذريعة لعرقلة إقامة أي صناعة فلسطينية لابقاء السوق الفلسطيني سوقاً استهلاكياً لمنتجاتها دون منافس، وأما الصناعات التي كانت توافق على إنشائها فلم تكن معنية أن تكون داخل مناطق صناعية، وعليه نجسم عن ذلك منشآت معظمها موجود في مناطق سكنية وزراعية وتجارية، وتحتاج عملية بناء مناطق ومدن الصناعية وترحيل الصناعات إليها لتكاليف باهظة جداً.

(4) المشاكل المتعلقة بالخدمات :

تسيطر السلطات الإسرائيلية على معظم خدمات المياه والكهرباء. وهي ما زالت تسيطر عليها حتى في ظل وجود السلطة الوطنية الفلسطينية، وهذا يؤدي إلى ارتفاع في التكاليف، وضعف القدرة التنافسية. وتعمل السلطة الوطنية الفلسطينية جامدة لتطوير هذه الخدمات عن طريق التمويل من الدول المانحة للنهوض بقطاع الاتصالات والنقل، وتطوير شبكات المجاري، وتم أيضاً إنشاء مطار غزة الدولي و الشروع ببناء ميناء غزة الدولي أيضاً، إلا أن العراقيل الإسرائيلية المتجددة تحول دون إتمام هذه المشاريع التطويرية والتي يبني عليها آمال عريضة للنهوض بالقطاع الصناعي.

ثانياً : مشاكل تتعلق بنقص التمويل

قامت السلطات الإسرائيلية بإغلاق المؤسسات المصرفية منذ الوهلة الأولى للاحتلال الإسرائيلي للمناطق الفلسطينية عام 1967 ، ورغم تسلم السلطة الوطنية الفلسطينية زمام الأمور في المناطق الفلسطينية في مطلع عام 1995 وأدى ذلك لإعادة فتح الجهاز المصرفي وتطويره إلا أن البنوك العاملة لم تتم بالدور المطلوب منها في التسهيلات الائتمانية اللازمة لتطوير القطاع الصناعي وتميمته وحسب معلومات المسح الصناعي الذي أجرته وزارة الصناعة للعام 1997 فإن أكثر من 90% من المنشآت الصناعية الفلسطينية تتم عملية التمويل فيها ذاتياً مما يترتب على ذلك قلة حجم الاستثمارات في القطاع الصناعي و صغر حجم المنشآت التي تم إقامتها .

ثالثاً : مشاكل متعلقة بالتسويق

تعتبر مشاكل التسويق من أبرز المشكلات التي تعترض نمو وتطوير القطاع الصناعي في فلسطين، بسبب صغر حجم السوق المحلي من جهة وسيطرة السلطات الإسرائيلية على المعابر والحدود من جهة أخرى، حيث كانت وما زالت السلطات الإسرائيلية تضع العراقيل أمام عمليات التصدير للمنتجات الصناعية الفلسطينية، مما يترتب على ذلك الإنتاج بطاقة إنتاجية منخفضة لتلبية بعض

احتياجات السوق المحلي وبعض المناطق المجاورة، ويترتب على ذلك عدم الاستفادة من وفرة الحجم المتمثلة بزيادة الإنتاج وانخفاض التكاليف.

رابعاً : مشاكل تتعلق بالخبرة الفنية وغياب التنظيم والتخطيط الصناعي
إن التقدم التكنولوجي مهم جداً لتطوير جودة المنتج من جهة وتقليل التكلفة الناتجة عن وفرة الحجم من جهة أخرى، إلا أن السلطات الإسرائيلية كانت تضع العراقيل والمعوقات أمام نقل وتوطين التكنولوجيا في المناطق الفلسطينية وذلك عن طريق فرض رسوم وجمارك عالية جداً عليها، وإغلاق المؤسسات المصرفية الفلسطينية، الأمر الذي حال دون الإقبال على استيراد التكنولوجيا الحديثة، حيث تم التركيز على استيراد التالف والمستهلك من السوق الإسرائيلي.

بالإضافة لذلك، هناك نقص واضح في عدد المؤسسات والمعاهد التقنية المتخصصة التي كان من الممكن الاعتماد عليها في تخريج العمالة المدربة، ويعود هذا أيضاً إلى الممارسات الإسرائيلية. وتحاول السلطة الوطنية الفلسطينية زيادة عدد المعاهد الفنية، وتقوم بإرسال الكثير من المدربين في القطاعين العام والخاص إلى دورات فنية متخصصة للاستفادة من تجارب الدول المتقدمة، وهذا يرافقه غياب شامل في التنسيق والتنظيم بين المؤسسات الصناعية.

خامساً : المشاكل المتعلقة بغياب السياسات و التشريعات و القوانين
تضافر جهود السلطة الوطنية الفلسطينية لوضع الخطط والبرامج الواضحة الأهداف، الرامية إلى تطوير قطاع الصناعة وتنميته بعد غيابها طيلة فترة الاحتلال الإسرائيلي، حيث كان هذا القطاع يعمل بصورة عشوائية غير منظمة. وتقوم السلطة الوطنية الفلسطينية بسن القوانين والتشريعات المنظمة والداعمة للقطاع الصناعي، حيث تم إقرار العديد من هذه القوانين، منها: قانون تشجيع الاستثمار، وقانون المدن والمناطق الصناعية، وقانون المصادر الطبيعية، بالإضافة إلى ذلك، تم الانتهاء من وضع المسودات الأولية للعديد من القوانين الأخرى الداعمة للقطاع الصناعي، مثل قانون الصناعة وقانون الضريبة.

3-4 دور وزارة الصناعة في دعم القطاع الصناعي

منذ تولي وزارة الصناعة الفلسطينية صلاحياتها، شرعت بوضع الخطط والبرامج الهادفة لتطوير وإعادة هيكلة هذا القطاع الحيوّي والهام، ليأخذ دوره الحقيقي كقائد لمسيرة التنمية، وقطعت وزارة الصناعة شوطاً طويلاً في تحقيق مجموعة من الإنجازات رغم المشاكل والمعوقات التي تعترض مسيرتها التنموية، ومن هذه المعوقات ما يتعلق بنقص التمويل الضروري لبناء البنية التحتية الصناعية الضرورية من مدن ومناطق صناعة ومطارات وموانئ وطرق ...

وهناك مشاكل أخرى تتمثل في المعوقات الاسرائيلية، وخاصة المتعلقة بسياسات الإغلاق المتكررة، والسيطرة على الحدود وما يرافق ذلك من مشاكل التفتيش الأمني وزيادة الجمارك. ورغم هذه المشاكل التي تعترض عمل وزارة الصناعة إلا أنها استطاعت أن تحقق مجموعة من الإنجازات أهمها:

- ❖ إقامة المدن والمناطق الصناعية، حيث تم إنجاز مدينة غزة، والعمل الآن جاري لتنفيذ مدينتي نابلس وجنين، والدراسات الفنية جاهزة.
 - ❖ ساهمت الوزارة في خلق المناخ المناسب للاستثمار عن طريق مساهمتها في إعداد القوانين والشريعات التي تنظم النشاط الصناعي.
 - ❖ عملت الوزارة بالتعاون مع مؤسسة المواصفات والمقاييس من أجل صياغة مواصفات ومعايير الجودة للمنتجات الوطنية.
 - ❖ قامت الوزارة بتوفير قاعدة معلومات اقتصادية وصناعية حيث أنشأت المسح الصناعي للمؤسسات الصناعية الفلسطينية.
 - ❖ عملت الوزارة على إعداد الكثير من الدراسات القطاعية والشمولية للتعرف على واقع القطاع الصناعي، والمشاكل التي تعترض مسيرته التنموية، والخروج بتوصيات تعالج هذه المشاكل من أجل النهوض بهذا القطاع الحيوي والهام.
 - ❖ قامت الوزارة بتنظيم العديد من المعارض المحلية والعالمية للمنتجات الوطنية من أجل العمل على زيادة صادراتها الصناعية.
 - ❖ قامت وزارة الصناعة بإبرام العديد من الاتفاقيات الاقتصادية مع الكثير من دول العالم لزيادة حجم التبادل التجاري والاستفادة من المزايا الإيجابية لهذه الاتفاقيات.
 - ❖ قامت وزارة الصناعة بإعداد المشاريع الضرورية لتنمية القطاع الصناعي وعرضها على الدول المانحة لتمويلها.
- هذه هي أهم إنجازات وزارة الصناعة للفترة السابقة، وهي تعمل الآن على مشروع إعادة هيكلة القطاع الصناعي من أجل زيادة قدرته على الوقوف أمام تيار المنافسة العالمية الذي أصبحنا نعيش بمجواره في ظل العولمة الاقتصادية، والتي أصبح العالم بموجبها سوقاً واحداً تتنافس فيه المنتجات دون قيد أو شرط وفقاً لآليات السوق.
- وبالنسبة للاستراتيجيات والسياسات الصناعية المناسبة في فلسطين، قامت وزارة الصناعة الفلسطينية بتمويل من برنامج الأمم المتحدة (UNDP) بعقد ورشة عمل ضمت مجموعة كبيرة من الخبراء العرب والأجانب، وخلصت إلى النتائج والتوصيات التالية:

← الأهداف المرجوة من التصنيع :

- 1) زيادة مساهمة القطاع الصناعي في الاقتصاد الوطني .
- 2) الحد والتقليل من التبعية للاقتصاد الاسرائيلي، والعمل قدر الامكان على الاندماج في الاقتصاد العربي والعالمي.

- (1) تعزيز القدرة التنافسية للصناعة الفلسطينية.
- (2) تهئية المناخ الاستثماري المناسب.
- (3) تنمية الموارد البشرية.
- (4) تنمية التجارة الخارجية بما يخدم الصناعة.
- (5) تعزيز الدعم المؤسسي بما يخدم الصناعة.
- (6) نقل التكنولوجيا وتوطينها وتطويرها بما يخدم الصناعة.
- (7) المحافظة على البيئة.
- (9) زيارة مساهمة المرأة في القطاع الصناعي.

ستقوم الوزارة بمناقشة هذه السياسات مع القطاع الخاص والجهات ذات العلاقة، وذلك بهدف بلورة سياسات نهائية. وستقوم الوزارة بوضع الآليات والإجراءات المناسبة لمتابعة وتنفيذ هذه السياسات (الاستراتيجيات الصناعية في فلسطين، ص57، 1997).

هذه هي أهم المؤشرات الكلية المتعلقة بالقطاع الاقتصادي بشكل عام، والقطاع الصناعي بشكل خاص، والمشاكل والمعوقات التي اعترضت وتعترض مسيرة التنمية، وخطة وبرامج وزارة الصناعة الفلسطينية، وجهودها الرامية لدعم مسيرة هذا القطاع الريادي ليصبح قادرا على قيادة مسيرة التنمية المستدامة.

الفصل الرابع

التسلسل التاريخي لإجراءات الترخيص الصناعي في فلسطين و تجارب بعض الدول المجاورة

يتميز التاريخ الفلسطيني بتنوع شديد في الأنظمة القانونية، وهذا نابع عن أن فلسطين لم تذوق طعم الاستقلال السياسي والاقتصادي لتتمكن من صياغة قوانينها وأنظمتها بالطريقة التي تعبر فيها عن إرادتها وسيادتها، وإنما كان واضع التشريعات والقوانين في فلسطين هم من استعمروها طيلة الحقبة الماضية، فالتشريعات السارية في فلسطين مزيج من القوانين والأنظمة العثمانية والبريطانية والأردنية والمصرية، مضافا إليها الأوامر العسكرية الإسرائيلية.

بعد اتفاقية أوسلو وقيام السلطة الوطنية الفلسطينية، أتيحت لهذه السلطة إمكانية سن تشريعات نابعة من الواقع الفلسطيني، وقد واجهت السلطة مصاعب جمة في عمليات سن القوانين، كونها تجربة جديدة، إضافة للورثة المتمثلة بأنظمة وقوانين صادرة عن حكومات عدة استعمرت فلسطين وفيما يلي التسلسل التاريخي لهذه الأنظمة والقوانين (قبعة، ص 45، 1997).

4-1 مرحلة العهد العثماني

امتدت هذه المرحلة من عام 1517 حتى 1917، كانت فيها فلسطين جزءا من الإمبراطورية العثمانية طيلة تلك الحقبة. كانت الشريعة الإسلامية هي مصدر التشريع الرئيس في الدولة العثمانية حتى القرن التاسع عشر، ثم أخذ الأتراك باقتباس القوانين الغربية خاصة الفرنسية والسويسرية والإيطالية، من أهمها القوانين التجارية. ولكن هذه القوانين تم إلغاؤها من قبل حكومة الانتداب البريطاني، إلا أن هناك بعض القوانين العثمانية التي ما زالت تطبق في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية مثل القانون المدني وقانون الأراضي لسنة 1957.

4-2 مرحلة الانتداب البريطاني

امتدت مرحلة الانتداب البريطاني من عام 1918 إلى 1948، فقد قامت بريطانيا باحتلال فلسطين عام 1917، وأدارت شؤونها عبر حزمة من الأوامر العسكرية بالإضافة للقوانين العثمانية. وبقي الأمر على هذا الحال إلى أن أعلنت عصبة الأمم المتحدة أن بريطانيا دولة منتدبة على فلسطين سنة 1922 وكان ذلك بعد إنتهاء الحسب العالمية الأولى. وبذلك أصبحت فلسطين تدار من قبل المندوب السامي بتوجيه من حكومة المستعمرات البريطانية في لندن، وقد ألغت الحكومة البريطانية معظم القوانين والتشريعات العثمانية وأبقت على جزء منها.

على رأس التغييرات التي أجرتها الحكومة البريطانية دستور فلسطين لسنة 1922 وتعديلاته، وخاصة المادة 46 منه، وقد تم تعديله بالصورة التي أدت إلى فتح المجال أمام النظام القانوني الإنجليزي ليطبق في فلسطين، وقد صدرت العديد من التشريعات البريطانية والمتأثرة بالقانون العام الإنجليزي والتي شملت جميع المجالات الحياتية للمجتمع الفلسطيني مستندة بذلك إلى بنود الدستور الفلسطيني والذي تم استغلاله لتحقيق مآربها ((منح الدستور المجلس التشريعي الفلسطيني والمندوب السامي وقاضي القضاة صلاحيات تشريعية)). (معهد الحقوق، ص24، 1998).

وعليه ، فقد صدرت التشريعات المتخصصة في مجالات الحياة العامة من تجارة وعمل وإدارة ومباني وغيرها من التشريعات التي تخص المجالات الحياتية للمجتمع الفلسطيني ، و بقي الحال كذلك إلى أن اندلعت الحرب العربية الإسرائيلية عام 1948.

4-3 مرحلة النظام القانوني في الضفة الغربية وقطاع غزة من 1948 حتى 1967

انتهى الانتداب البريطاني على فلسطين عام 1948، حيث أعلن عن قيام دولة إسرائيل، وفي الوقت ذاته اندلعت الحرب العربية الإسرائيلية ، وكان محصلتها ضياع الجزء الأكبر من فلسطين، وضم الجزء الشرقي من فلسطين للأردن والذي أصبح يعرف بالضفة الغربية، وضم قطاع غزة لإدارة الحكم المصري.

4-3-1 الإدارة المصرية في قطاع غزة

بعد انتهاء الحرب العربية الإسرائيلية عام 1948، بقي الجيش المصري في قطاع غزة، وقد أصدر الحاكم العسكري المصري بتاريخ 1948/6/1 مرسوماً أبقى بموجبه على سريان جميع القوانين والتشريعات المعمول بها في فلسطين أثناء فترة الانتداب البريطاني.

وقد عين حاكم إداري عام لقطاع غزة، وكان هذا التعيين يجري من قبل وزير الحربية المصري، ولم يتم ضم قطاع غزة إلى مصر، وقد تم تخويل المدعي العام القيام بجميع الإجراءات القانونية التي تنظم مجالات الحياة في القطاع، حيث عمل على تشكيل المجلس التشريعي في قطاع غزة، وإصدار القانون الأساسي لقطاع غزة في 1955/5/11، وتم تعديله في 1962/3/5 والذي تم بموجبه منح المجلس التشريعي الفلسطيني صلاحية إصدار القوانين، وقد تم إصدار عدد محدود من القوانين وتعديل وإلغاء البعض الآخر. (معهد الحقوق ص32 ، 1998) .

لقد عملت الحكومة الأردنية بعد حرب 1948 على ضم الضفة الغربية إلى السيادة الأردنية، وتشكيل برلمان تشريعي موحد للضفتين، حيث عكفت الحكومة الأردنية على إصدار الكثير من القوانين المؤقتة وقد تأثرت هذه القوانين بالقوانين السورية والعراقية والمصرية التي تتبع المدرسة اللاتينية في التشريع دون أن تأخذ بعين الاعتبار القوانين السارية في فلسطين، وكان نتيجة هذه الثورة التشريعية إنتاج نظام قانوني لاتيني ذا جذور وتراث في القانون الإنجليزي. شمل هذا التغير كافة أوجه وأنشطة الحياة الاقتصادية التجارية منها الصناعية، فعلى صعيد قطاع الصناعة والحرف، صدر قانون الحرف والصناعات رقم 16 لعام 1953، وقانون ترخيص الصناعة ومراقبتها رقم (1) لعام 1966، وقانون ترخيص المهن والحرف رقم 89 لعام 1966، وغيرها الكثير من الأنظمة الملحق بها (البيشة القانونية في فلسطين، ص2، بيرزيت).

4-4 مرحلة الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة بعد عام 1967

اندلعت الحرب العربية الإسرائيلية الثانية سنة 1967 نجم عنها احتلال إسرائيل للضفة الغربية وقطاع غزة، وقد أحرقت القوات العسكرية الإسرائيلية الكثير من التعديلات على النظام القانوني في الضفة الغربية وقطاع غزة من خلال إصدار أكثر من 1400 أمر عسكري في الضفة لوحدها، وتم تشكيل محاكم عسكرية إسرائيلية سلبت صلاحيات المحاكم الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتم تطبيق القوانين الإسرائيلية في الجزء المحتل من القدس عام 1967 (معهد الحقوق، ص34، 1998).

أدت تلك التعديلات الشاملة التي أحرقتها إلى استبعاد كل ما يعيق سياستها الاستيطانية، وحافظت على الفصل القانوني والقضائي لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة. وسيتيم مناقشة هذا الموضوع بشكل تفصيلي في الصفحات اللاحقة ... (قبة، ص46، 1997).

4-5 النظام القانوني في فلسطين في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (1994 وحتى الآن)

بناءً على اتفاقيات السلام الموقعة في أوسلو بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، تم إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، وتسلمت السلطة الوطنية الفلسطينية زمام الأمور كافة في المناطق الواقعة تحت تصنيف (ألف)، بينما تدار مناطق (باء) مدنيا وقانونيا من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية، وأمنيا من قبل الجانب الإسرائيلي، أما مناطق (جـ) فهي تدار كاملة من قبل الجانب الإسرائيلي.

وفي المناطق التي تسيطر عليها السلطة الوطنية الفلسطينية تم نقل العديد من الصلاحيات الإدارية والتشريعية إليها من الجانب الإسرائيلي، ومنها الإرث القانوني المعقد والمزدوج، فالضفة الغربية تدار بقوانين وتشريعات أردنية، بينما يدار قطاع غزة بقوانين وتشريعات مصرية إضافة للأحكام العسكرية الإسرائيلية في كل منهما.

وتعمل السلطة الوطنية جاهدة على توحيد تلك الإجراءات القانونية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وهذا أمر بالغ الصعوبة ويشكل تحدياً للسلطة التشريعية الفلسطينية، خاصة أننا نتحدث عن جهاز إداري واحد، وأن التشريعات يجب أن تأخذ بعين الاعتبار الأوضاع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والإرث الثقافي والقانوني للشعب الفلسطيني.

وكانت بداية الحياة التشريعية للسلطة الوطنية الفلسطينية إجراء الانتخابات التشريعية في فلسطين لأول مرة عام 1994، نتج عنها ميلاد مجلس تشريعي فلسطيني أخذ على عاتقه توحيد الأنظمة والقوانين في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وقد تم إنجاز العديد من التشريعات وهي ستة عشر قانوناً، منها قانون تشجيع الاستثمار، قانون المدن والمناطق الصناعية، قانون تنظيم الموازنة العامة. والعمل جارٍ الآن على إصدار قانون الصناعة الفلسطيني، وغيره من القوانين الأخرى المنظمة للأنشطة الاقتصادية والحياتية.

مما سبق نلاحظ أن السلطة الوطنية الفلسطينية ورثت حزمة كبيرة من القوانين والتشريعات من مصادر مختلفة، وهي تعمل جاهدة على توحيد تلك التشريعات والعمل على تحديث التشريعات الموجودة وتطويرها وعليه فإنه يجب على السلطة تبني خطة ومنهجية تشريعية واضحة المعالم في عملية التحديث والتطوير تأخذ بعين الاعتبار حاجة المجتمع للقوانين الملحة عن طريق تحديد أولويات التشريع.

هذه هي مراحل تطور النظام القانوني في فلسطين ابتداءً من العهد العثماني حتى هذه اللحظة في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، ومحاولات المتتالية في سن التشريعات وتوحيد الموجود منها لتتلاءم مع الواقع الفلسطيني الحديث.

سأتناول في هذا الفصل التسلسل القانوني لإجراءات ترخيص المنشآت الصناعية في فلسطين عبر الحقب الزمنية التي توالى على فلسطين، وقبل البدء بذلك لا بد من التنويه إلى أوجه تقييم المشاريع الصناعية المتبعة في دول العالم.

4-6 أوجه تقييم المشاريع الصناعية

إن إقامة مشروع صناعي يقيم في الأغلب من وجهات نظر ثلاث:

أولاً: الجوانب الاقتصادية

يتم تقييم المشروع لمعرفة المزايا الاقتصادية المتحققة من إقامته، وتكون عملية التقييم على المستوى الفردي للمنشأة وعلى المستوى القومي، فالأولى تكون على مستوى صاحب المشروع كمستثمر مالي، حيث أن الربحية المالية للمشروع هي المعيار الرئيسي للتقييم.

أما بالنسبة لأثر المشروع على الاقتصاد القومي، فبالإضافة إلى المعيار المالي يتم إجراء تقييم اقتصادي، هو تقييم يهدف إلى اختبار أثر المشروع على الاقتصاد القومي (عبد الهادي، ص 22، 1983).

ثانياً: الجوانب البيئية

تعتبر دراسة الجوانب البيئية من الدراسات المهمة، فالاهتمام المتزايد بقضايا البيئة عامة، وقضايا عمليات التنمية خاصة أدى إلى المطالبة بتقييم الآثار المختلفة لمشروعات التنمية للتعرف على مشكلات البيئة، وتحديد أنسب

الطرق للتعامل معها منذ البداية، وقد تم إدراج ذلك كجزء من دراسات الجدوى للمشروعات. وهنا يجب التمييز بين مرحلتين للآثار البيئية:

المرحلة الأولى: تقييم الآثار البيئية المحتملة للمشروعات الصناعية

تتم عملية تقييم المشروعات الصناعية عن طريق التقدير والتخمين للآثار البيئية المحتملة. وأصبح يدرج ذلك ضمن دراسات الجدوى الاقتصادية للمشروع، وتتضمن تقدير مادي للآثار البيئية وتحليل مفصل للتكاليف والمردودات على المدى البعيد، ويعد ذلك باسم بيان أو تقرير الآثار البيئية وهو الوثيقة الرسمية (Environmental Impact Statment).

المرحلة الثانية: تقييم البيئة الناتجة عن الصناعات القائمة

تعتمد الآثار البيئية للصناعة على نوع الصناعة، حجمها.. الخ. وفي إطار التعاون للحد من التلوث الصناعي وتقليل آثار الملوثات على البيئة لا بد من التعرف على نوع وكمية الملوثات بدقة لتحديد الطرق العملية المناسبة للتعامل معها، ولقد أطلق على عملية التعرف على الملوثات تعبير "تقييم الآثار البيئية للصناعة القائمة"، لكن معظم الصناعات تكفي ببعض الإجراءات السريعة من قبيل خفض النفقات لمعرفة درجات التلوث الصادرة داخل المصنع مثل المداخن والأفران، وغالبا ما تتم هذه الاختبارات بطرق عشوائية غير دقيقة وقد تم تحديد الطرق النموذجية للتشخيص الكامل للآثار البيئية للصناعة والذي يعني التعامل بجودة متكاملة مع جميع مصادر التلوث لرفع الكفاءة الإنتاجية (التنمية الصناعية، ص 93، غير محدد).

ثالثا: الجوانب التنظيمية

وهي عملية مهمة جدا لاختيار الموقع المناسب لإقامة المشروع الصناعي بحيث يكون بعيدا عن الكثافة السكانية، وقريبا من مصادر المياه السطحية والجوفية والساحلية، ومن الأراضي الزراعية والمناطق الأثرية والسياحية، لأنه البناء المناسب مهم من ناحية قدرته على استيعاب خطوط الإنتاج وتوزيع العمال داخل المصنع. مما سبق تبين أن وجهات النظر الثلاثة السابقة مهمة جدا من ناحية الحكم على (قيام المشروع أو عدم قيامه). وعليه، يكون شرط إقامة صناعة جديدة هو مراعاة تحقيق تلك الأمور الثلاثة بصورة تكفل عدم تعارضها مع بعضها البعض.

4-7 الرخص المطلوبة لتشغيل المشروع الصناعي في فلسطين

ونتيجة لتعدد الجهات المرتبطة بهذه القضايا، تعددت الرخص المطلوبة لإقامة مشروع صناعي جديد وهي:

1. رخصة إقامة مصنع وتشغيله.
2. رخصة إنشاءات لأغراض صناعية.
3. رخصة حرف وصناعات.
4. رخصة مهن.

وهذه الرخص الأربعة تتم في الضفة الغربية وفقا لقوانين وتعليمات أردنية.

4-7-1 رخصة إقامة مصنع وتشغيله

إن إجراءات الحصول على رخصة إقامة مصنع وتشغيله في زمن الوحدة مع الأردن هي نفسها الإجراءات التي استخدمت أيام الاحتلال الإسرائيلي، إلا أن الجانب الإسرائيلي أضاف الكثير من الأوامر العسكرية التي أدت إلى عرقلة التنمية الصناعية .

استمر العمل بهذه الإجراءات في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية وسبب ذلك هو أن رخصة إقامة مصنع وتشغيله كانت وما زالت تعطى وفقاً لتعليمات ترخيص الصناعة ومراقبتها رقم (1) لسنة 1966 الصادر عن وزارة الاقتصاد الوطني بمقتضى المادة (5) من نظام وتنظيم وإدارة وزارة الاقتصاد الوطني رقم (36) لسنة 1966.

وفي كل حقبة زمنية أجري عليها تعديلات، إلا أن التعديلات التي أجريت في زمن الاحتلال الإسرائيلي تختلف شكلاً ومضموناً، لأن الهدف الأساسي منها هو إعاقه إقامة أية صناعة فلسطينية يمكن أن تشكل مصدراً تنافسياً لأية صناعة إسرائيلية وفي العهد الأردني، وعملاً بأحكام المادة (3) من تعليمات ترخيص الصناعة ومراقبتها لسنة 1966، أعطيت صلاحيات إصدار الترخيص لوزارة الصناعة من أجل ضبط وتوجيه الصناعة وتطويرها والإشراف عليها، إذ تقوم الوزارة بمقتضى هذه المادة بدراسة طلبات إنشاء المصانع وإصدار القرارات بشأنها على ضوء حدودها الاقتصادية، ومنع إنشاء الصناعات وتوسيعها إلا بموافقة الوزارة، وبإعطاء التوجيهات اللازمة لاستيراد آلات المصانع ومعداتها وكذلك الإشراف على المصانع ومراقبتها، أي أنه حسب ما ورد في هذه المادة لا يجوز دون الحصول على ترخيص خطي من الوزير إجراء أي من الأمور التالية:

أ. إقامة أية صناعة جديدة.

ب. تجديد أو توسيع أية صناعة قائمة.

سواء كان ذلك (في كلتا الحالتين) بواسطة استيراد الماكينات والآلات اللازمة، أو تصنيعها، أو تجميعها محلياً.

وتتم إجراءات الترخيص وفقاً لتعليمات ترخيص الصناعة ومراقبتها، حيث تطبق هذه الإجراءات بطريقة تتلاءم مع تلك التعليمات، وتقوم وزارة الصناعة باستصدار الموافقات التي تتطلبها أي وزارة أو أي جهة ذات علاقة بإنتاج تلك السلعة، ثم تقدم الدراسات النهائية والتوصيات إلى الوزير لاتخاذ القرار، ويصدر الوزير قراره خطياً، وتبلغ الوزارة القرار لصاحب العلاقة خلال شهر على الأكثر من تاريخ إصداره، ويجوز أن تكون موافقة الوزير مبدئية مرتبطة باستيفاء شروط أو اتخاذ إجراءات إضافية قبل أن تصبح نهائية. بعد الموافقة النهائية، يعود للوزير إقرار الموافقة على استيراد الآلات والمعدات اللازمة.

العقوبات

1. على مقدم طلب إنشاء صناعة أن يستوفي الشروط والإجراءات في حالة الموافقة المبدئية، والمباشرة بالتنفيذ إذا كانت الموافقة نهائية، وفي حالة عدم استيفاء الشروط في كلا الحالتين خلال المدة المحددة فالموافقة تعتبر لاغية وتحتاج لطلب جديد.

2. إذا تبين للوزير أن المعلومات أو التفاصيل أو الإحصاءات المقدمة في الطلب غير صحيحة يحق له إلغاء الترخيص .
 3. في حالة إقامة صناعة أو تجديدها أو توسيعها دون الحصول على موافقة ترخيص من الوزير، للوزير الحق باتخاذ الإجراءات لإيقافها عن العمل.
 4. إذا اقتنع الوزير بأن الصناعة القائمة أقيمت بحسن نية ولا تؤثر على الصناعة المرخصة بمنحها ترخيصاً بعد استكمال الإجراءات المطلوبة (تعليمات ترخيص الصناعة، الاردن ، 1966).
- هذه هي الإجراءات التي كانت متبعة لترخيص المنشآت الصناعية في زمن السيادة الأردنية على الضفة الغربية، وبعد احتلال الضفة الغربية من قبل الإسرائيليين عمدت سلطات الاحتلال إلى تعديل جميع القوانين والتشريعات التي كانت سائدة زمن الأردن، فلم تعترف بالاتفاقيات الدولية المتعلقة بشأن احتلالها أراضي الغير (الضفة والقطاع) وخاصة اتفاقية جنيف الرابعة في آب عام 1949، واتفاقيات لاهاي لعام 1897 و 1907 بشأن الاحتلال نتيجة الحرب، والتي تؤكد على ضرورة أن تعمل الدولة المحتلة كل ما تستطيع من تدابير لتستعيد أقصى حد ممكن من النظم العامة والسلامة مع احترام القانون الساري في البلد إلا إذا منعت من ذلك منعاً مطلقاً (قبة ، ص 48 ، 1997).

وما حصل هو عكس ذلك تماماً، فقد كان أول الأوامر العسكرية "منشور بشأن السلطة والقضاء" رقم (2) لعام 1967 ليعلن بقاء نفاذ القوانين بالقدر الذي لا تتعارض فيه مع هذا المنشور، أو أي منشور أو أمر يصدر من قبل الحاكم العسكري الإسرائيلي، وبالتغيرات الناجمة عن إنشاء حكم سلطات الاحتلال، والقوانين التي لا تتعارض مع سياساتها الاستعمارية الاستيطانية أبقت عليها كما هي، مما أدى إلى وجود مزيج قانوني فريد من نوعه، وقد كانت تلك الأوامر العسكرية التي كان يطلقها الحاكم العسكري الإسرائيلي والتي يزيد عددها عن 1400 أمر عسكري في الضفة الغربية لوحدها تركز الخدمة وتعزيز الأهداف الإسرائيلية التي تمثلت بما يلي:

1. منع التنمية الفلسطينية. حيث عمدت سلطات الاحتلال لربط الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي وغير عن ذلك إسحاق رابين بالقول " لن تبدأ الحكومة الإسرائيلية بأية تنمية (في الأراضي الفلسطينية المحتلة) ، ولن تمنح تراخيص لتوسيع نطاق الزراعة أو الصناعة هناك ، بحيث يمكن أن تنافس دولة إسرائيل (الجاروزيلم بوست ، 5 شباط 1995) .
2. الأثر المالي والنهب الشامل للموارد والخيرات الطبيعية والبشرية .
3. إطلاق العنان للتنمية الشاملة في المستوطنات حيث أن "عبارة النظام العام والحياة العامة المذكورة في أنظمة لاهاي في المادة 43 فسرت من قبل سلطات الاحتلال على أن المقصود بها هم المستوطنين الإسرائيليين وليس الفلسطينيين (قبة ، كمال ، ص49، 1997) .

وقد كان الترخيص الصناعي للمنشآت الصناعية يُعطى من قبل الإدارة المدنية والتي كانت تفرض الشروط القاسية والمعيقة لهذا المشروع الصناعي، وكانت تحيل تلك الأمور لموافقة الشرطة والمخابرات، وبالتالي تحكم على المشروع الصناعي بالمرور قبل ولادته. وهكذا باتت الأوامر العسكرية أداة تكبح الأداء الاقتصادي والإمكانات التنموية من أجل خلق حالة من التبعية للاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي وجعل السوق الفلسطيني سوقاً استهلاكياً لمنتجاتها، وبالفعل تراجعت المؤشرات الاقتصادية الكلية للاقتصاد الفلسطيني وأصبح الاقتصاد الفلسطيني مشوهاً ويعتبره الكثير من المشاكل والمعوقات والتي سيتم التطرق لها في فصل آخر بالتفصيل.

وكانت الإدارة المدنية تعطي الترخيص الصناعي مرة واحدة فقط أي أنها كانت تعطي ترخيصاً دائماً، وبالنسبة للمحاجر والكسارات كانت تعطي ترخيصاً مؤقتاً لمدة عام بعد دفع الرسوم والمستحقات المطلوبة.

ترخيص المنشآت الصناعية في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية:

نتيجة لاتفاقيات أوسلو نشأت السلطة الوطنية الفلسطينية والتي ورثت حزمة من التشريعات المتباينة والفريدة من نوعها، إذ أن الحكومة الأردنية قامت بتحويل وتعديل القوانين والتشريعات بالطريقة التي تخدم المصالح والسيادة الأردنية، كذلك بالنسبة للحكومة الإسرائيلية أبقت على القوانين الأردنية وقامت بإصدار حوالي 3000 أمر عسكري في الضفة الغربية وغزة، وكانت تلك الأوامر العسكرية تمشي والمصالح الإسرائيلية في حصر واحتجاز التنمية والاستثمار في الضفة الغربية (صالح، ص 7، 1986).

ومنذ استلام السلطة الوطنية الفلسطينية بعض المناطق في عام 1994، شرعت في عمليات التشريع وتوحيد القوانين والأنظمة ما بين الضفة وقطاع غزة.

وبالنسبة للترخيص الصناعي فإن السلطة الوطنية ممثلة بوزارة الصناعة تقوم بصلاحيات منح الترخيص في مناطق (ألف) و(باء)، بينما تقوم وزارة الصناعة في المنطقة (جـ) بمنح الترخيص للمنشآت الصناعية بعد موافقة التنظيم الإسرائيلي على ذلك.

أما بخصوص الكسارات والمحاجر في المنطقة (جـ) بقيت صلاحية الترخيص للحاجب الإسرائيلي وذلك لأن لها تأثيرات بيئية سلبية وخاصة أنها موجودة في مناطق جبلية وبالتالي تكون قريبة من المستوطنات الإسرائيلية. وتقوم وزارة الصناعة / دائرة التراخيص بعملية إصدار التراخيص الصناعية بعد استكمال واستيفاء الشروط المطلوبة.

وقد حددت وزارة الصناعة / إدارة التنمية الاقتصادية - دائرة التراخيص أهداف الترخيص الصناعي بما يلي:

- ❖ تعزيز وتوثيق العلاقة بين القطاع الصناعي ووزارة الصناعة.
- ❖ توفير كافة التسهيلات الإجرائية للمستثمرين في مجال الصناعة.
- ❖ تصحيح الوضع القانوني للمصانع غير المرخصة.
- ❖ توجيه الاستثمار إلى الفرص الاستثمارية الجيدة.
- ❖ التوازن في توزيع المنشآت الصناعية بين المحافظات الفلسطينية وبين القطاعات الصناعية المختلفة.
- ❖ حل المشاكل التي تواجه المنشآت الصناعية بما يتعلق بشروط الترخيص الصناعي ومساعدتها على تطبيقها.

وانسجاماً مع تحقيق تلك الأهداف فإن الإجراءات التي تستخدمها وزارة الصناعة لإعطاء ترخيص صناعي تتمثل بالآتي:

- 1 تعبئة نموذج طلب الترخيص الخاص بالصناعات التحويلية.
- 2 إرفاق سبع نسخ من الخرائط قياس (1/5000 ، 1/250) موثقة من مساح مرخص.
- 3 تعبئة نموذج دراسة أولية للمشاريع الصناعية التي يقل رأسمالها عن 100 ألف دولار.
- 4 يناط بالوزارة مهمة توجيه الخطابات إلى الجهات الرسمية للوقوف على رأيها حول ترخيص المشروع وهي :

- دوائر البلديات والمحالفات القروية للمشاريع الصناعية التي تقع داخل هيكلها التنظيمي .
 - وزارة الشؤون البيئية للمشاريع التي تتطلب تقييم الأثر البيئي .
 - دائرة صحة البيئة لجميع المشاريع الصناعية .
 - وزارة الحكم المحلي للمشاريع التي تقع خارج الهيكل التنظيمي للبلديات .
 - وزارة الزراعة للمشاريع ذات الصلة بالنشاط الزراعي.
 - سلطة المياه الفلسطينية للمشاريع ذات الصلة.
 - الهيئة العامة للبتروك للمشاريع ذات الصلة.
 - التنظيم الإسرائيلي للمشاريع التي تقع ضمن منطقة (ج).
- 5- إرفاق شهادة تسجيل الشركة إذا تطلب الأمر، على أن يكون من ضمن غايات الشركة وأهدافها القيام بعملية التصنيع .
- 6 -إرفاق دراسة جدوى اقتصادية للمشاريع الصناعية الجديدة التي يزيد رأسمالها عن مائة ألف دولار .
- 7- إرفاق دراسة تقييم الأثر البيئي إذا تطلب الأمر .
- 8- بعد الحصول على جميع الوثائق والموافقات المطلوب يتم إصدار ترخيص صناعي مؤقت لمدة عام، بعد استيفاء رسوم الترخيص وقدرها (100 شيكل) .
- 9- يجب على المستثمر الالتزام بشروط الترخيص الصناعي والمتمثلة في تنفيذ المشروع الصناعي وتطبيق الشروط البيئية والتنظيمية التي تم وضعها من الجهات المذكورة في النقطة رقم (4)، في مدة أقصاها تاريخ انتهاء الترخيص الصناعي المؤقت.
- وهنا لا بد من التنويه بأن الترخيص للمصانع يعطى لمدة عام وينتهي في 12/31 من كل عام، بينما الترخيص الخاص بالكسارات والمحاجر يتم إصداره لمدة عام من تاريخ الترخيص.
- وحديث بالذكر أن ترخيص كل حالة لكل مصنع تدرس على حدى وبشكل منفصل، مما يعني عدم وجود وقت محدد لجميع التراخيص، بحيث توجد منشآت صناعية تعطى ترخيص خلال شهر ومنها ما يحتاج لمدة طويلة حسب تعاون المستثمر في تلبية طلبات الجهات المختصة.
- يتبين مما سبق أن إجراءات الترخيص المتبعة من قبل وزارة الصناعة/دائرة التراخيص الصناعية تأتي منسجمة مع تعليمات الترخيص الصناعي ومراقبتها رقم (1) لعام 1966 الأردني، وجاء ذلك انسجاماً مع مبدأ وقواعد التوارث في القانون الدولي وتطبيقاً لإلزامية الاتفاقية حيث أصدر الرئيس الفلسطيني ياسر عرفات مرسوماً/قرارات بتاريخ 20 أيار 1994 بنص على "أن يستمر العمل بالقوانين والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل 5-6-1967 في الأراضي الفلسطينية حتى يتم توحيدها " (الوقائع الفلسطينية، عدد 1 ، 1994). وقد أتبع ذلك بمرسوم في 17 نيسان 1995 بنص على "تؤول إلى السلطة الوطنية الفلسطينية جميع السلطات والصلاحيات الواردة في التشريعات والقوانين والمراسيم والأوامر سارية المفعول في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل 19/5/1994" (الوقائع الفلسطينية، عدد 4 ، 1995). وقد أقدمت السلطة الوطنية على "إلغاء بعض القرارات والأوامر العسكرية" بإصدار الرئيس المرسوم/القانون رقم (2) لعام 1995 (الوقائع الفلسطينية العدد 4 ، 1995).

والآن، وضعت وزارة الصناعة المسودة الأولى لقانون الصناعة في فلسطين، والذي سيأخذ عمليات الترخيص الصناعي وإجراءاته بعين الاعتبار، والاهتمام لتسهيل عمليات الترخيص الصناعي وتشجيع عملية التنمية الصناعية.

وفيما يلي تسلسل الجهات الثمانية التي تشترط وزارة الصناعة موافقتها لاستصدار الترخيص الصناعي :

4-7-1-1 رخصة التنظيم والبناء:

إن وزارة الصناعة هي الجهة الرسمية المخولة لمخاطبة الجهات المختصة ذات العلاقة بالموضوع من أجل أخذ رأيها وموافقتها حتى يتم استصدار الترخيص الصناعي الخاص بذلك النشاط، وهذه الجهات المختصة كثيرة وكل جهة من هذه الجهات لها شروط معينة حسب اختصاصها فإن تطابقت هذه الشروط مع المشروع المزمع إقامته فإنها تعطي موافقتها وإلا فإنها أما أن تعتذر غائباً عن إعطاء موافقتها (أي الرفض المطلق)، وإما أن ترفض المشروع الصناعي مؤقتاً حتى استكمال الإجراءات والشروط الخاصة بتلك الجهة.

أما بالنسبة للبلديات والمجالس القروية فإنها تعطي الموافقة على إنشاء مشاريع صناعية إذا كانت تلك المشاريع تقع داخل مخططاتها الهيكلية وتقع في المنطقة الصناعية الخاصة بها، أما إذا كان المشروع الصناعي يقع خارج مخططاتها الهيكلية أو داخل مخططاتها الهيكلية وخارج المنطقة الصناعية فإنها تحتاج إلى موافقات من الجهات التالية:

- ❖ دائرة الآثار.
- ❖ دائرة صحة البيئة.
- ❖ الدفاع المدني.
- ❖ نقابة المهندسين.
- ❖ المجلس المحلي.
- ❖ دائرة أملاك الدولة فقط في حال عدم توفر سند تسجيل باسم المستدعي .

وكل جهة من هذه الجهات الستة تقوم بمطابقة الشروط والإجراءات واللوائح الخاصة بها على المشروع الصناعي المزمع إقامته، فإذا استوفى المشروع شروطها فإنها تكتب بالموافقة وترسله إلى وزارة الحكم المحلي - إدارة التنظيم والبناء ، وتأخذ العملية التسلسل التالي:

1. بعد تعبئة النموذج في وزارة الصناعة فإنه يتطلب إثبات ملكية الأرض القانونية سواء أكانت ملكاً أو إستجاراً أو وكالة، بالإضافة إلى مخطط مساحة من قبل مساح مرخص.
2. إذا كان المشروع يقع داخل الهيكل التنظيمي للبلديات أو المجالس القروية وضمن مناطقها الصناعية فإنه يحصل على الموافقة خلال مدة بسيطة، لأن المناطق الصناعية تكون مستوفية لكافة الشروط، أما إذا كان المشروع المزمع إقامته داخل الهيكل التنظيمي للبلدية أو القرية ولكن خارج المنطقة الصناعية، أو كان المشروع خارج حدود البلديات فإنه لا بد من موافقة الجهات المختصة ليأخذ الموافقة النهائية من الإدارة العامة للتنظيم في وزارة الحكم المحلي، والذي بدوره يقوم بمراسلة الجهات الست، وإذا تطابق المشروع مع شروط إجراءاتها (الجهات الست) فإنها تعطي الموافقة على ذلك.

3. تقوم إدارة التنظيم والبناء بعد ذلك بدعوة اللجنة المركزية والتي تتألف من :

الآثار، الصناعة، الزراعة، الصحة، المدعي العام، الإسكان، نقابة المهندسين، الأشغال العامة، النقل والمواصلات، البلديات أو المجالس القروية، سوف يضاف عنصر من وزارة البيئة، سكرتير اللجنة، ومهندسين الدائرة.

وتجتمع هذه اللجنة المركزية برئاسة مدير الحكم المحلي في المحافظة حيث تدرس طلبات إنشاء المصانع وإذا قررت إعطاء الموافقة على المخطط التنظيمي فإنها تعطي موافقة مبدئية على أن تفتح باب الاعتراض بعد نشر ذلك في الصحف الرسمية ويبقى باب الاعتراض مفتوحاً لمدة شهر من تاريخ نشره في الجريدة.

4. بعد مضي 30 يوماً (مدة الاعتراض) ترفع التوصيات إلى مجلس التنظيم الأعلى. ومجلس التنظيم الأعلى مكون من الجهات الإثنى عشرة السابقة ويكون مستوى التمثيل أعلى من اللجنة المركزية، حيث يقوم بتمثيل كل جهة من الجهات الإثنى عشر السابقة في اللجنة المركزية مدراء الدوائر أو من ينوب عنهم، لكن في مجلس التنظيم الأعلى يقوم بتمثيل كل جهة المدراء العامون أو الوكلاء أو من ينوب عنهم وتكون برئاسة وزير الحكم المحلي.

وبعد دراسة الحالات فإنها تعطي الموافقة على أن تستكمل باقي الإجراءات وهي :

1. مخططات معمارية وإنشائية مصدقة من نقابة المهندسين.
 2. موافقات قانونية من مكتب وزارة العمل من أجل تلبية شروط السلامة المهنية.
- بعدها يتم إعطاؤه رخصة تنظيم وبناء على أن تنفذ خلال خمسة عشر يوماً (الأعرج، وزارة الحكم المحلي، ص 1، 1996).
- هذا ما يخص الجهة الأولى والرئيسية التي تطلبها وزارة الصناعة من أجل منح التراخيص الصناعي، كذلك الأمر فإن رخصة التنظيم والبناء من الرخص الرئيسة الأربعة التي يتطلبها إنشاء وتشغيل المشروع الصناعي .
- وتقوم الجهات الأخرى التي تشترط وزارة الصناعة موافقتها لتمنح الترخيص الصناعي، بإعطاء ردها على المشروع الصناعي إما بالموافقة أو بالرفض أو الامتناع حتى تستكمل بعض الإجراءات الناقصة والشروط الخاصة بها. أما وزارة شؤون البيئة فتقوم بتقييم الأثر البيئي، وتقوم دائرة صحة البيئة في وزارة الصحة بمراقبة سير عمل المصنع بينما لمعرفة أن كان هناك آثار بيئية تنتج عن عمليات الإنتاج تؤثر على الصحة العامة.
- بينما يتم مراجعة وزارة الزراعة إن كان للمشروع علاقة بالأراضي الزراعية. أما سلطة المياه فهي تدرس الحالات ذات الصلة بها. وكذلك الأمر بالنسبة للهيئة العامة للبتروول. والتنظيم الإسرائيلي للمشاريع التي تقع ضمن المنطقة (ج).

هذه الشروط والإجراءات والجهات التي يحتاجها المشروع الصناعي لتحديد الموافقة على إنشائه أو الرفض. ووزارة الصناعة تشترط موافقة الجهات الثمانية السابقة للحصول على الترخيص الصناعي، وكل جهة من الجهات السابقة لها شروطها الخاصة بما حتى تعطي موافقتها على الجانب المتعلق بها.

4-7-1 - 2 موافقة سلطة المياه

تفصل سلطة المياه بين المشاريع الصناعية المتعلقة بتعبئة المياه الصحية، وبين المشاريع الصناعية الأخرى ومدى تأثيرها على المياه الجوفية، ففي الحالة الأولى (مشاريع تعبئة المياه) فإن سلطة المياه تشترط ما يلي لتعطي موافقتها على المشروع الصناعي:

1. يجري فحص مصدر المياه المراد تعبئة المياه منه، وإذا ما كان يلي شروط المواصفات والمقاييس المتعلقة بصفات المياه الصالحة للشرب أم لا.
2. يجري التأكد أن إقامة مثل هذا المصنع لن يؤثر على كمية المياه في تلك المنطقة، أي يجب أن تكون كمية المياه في منطقة إقامة المشروع أكبر من حاجة تلك المنطقة.
3. يجري فحص دوري من قبل سلطة المياه ووزارة الصحة للتأكد من استمرارية تطبيق المواصفات والمقاييس الفلسطينية المتعلقة بمواصفة المياه الصالحة للشرب، ويجري ذلك في مختبرات سلطة المياه والمختبرات الفلسطينية الأخرى والإسرائيلية إن لزم الأمر.

أما فيما يتعلق بالمشاريع الصناعية الأخرى فإن سلطة المياه تفصل بين مشاريع الكسارات والمحاجر من جهة وبين المشاريع الصناعية الأخرى من جهة ثانية، حيث تشترط سلطة المياه في مشاريع الكسارات أن لا تؤثر هذه المشاريع ومخلفاتها والمياه العادمة الناتجة على المياه الجوفية، ويتم دراسة المنطقة للتأكد من ذلك.

أما فيما يخص المشاريع الصناعية الأخرى فإن مجال التنسيق فيها ما بين وزارة الصناعة وسلطة المياه ضعيف، إلا أنه من الضروري جدا التنسيق التام ما بين وزارة الصناعة وسلطة المياه في المشاريع التي تستخدم المياه بكثافة وذلك لأمرين:-

1. لفحص المياه الخارجة من محطات التنقية ومعرفة مدى ملائمة تأثيرها على البيئة والصحة العامة والمياه الجوفية لأخذ الاحتياطات اللازمة لدرء الخطر.
2. لفحص المياه التي تم تنقيتها في محطات التنقية الخاصة للتأكد عن مدى ملاءمتها للصحة العامة والاستخدام البشري .

فإذا تمت تلبية الشروط السابقة فإن سلطة المياه تخبر وزارة الصناعة بأنه لا مانع لديها من إقامة تلك الصناعة.

4-7-1 - 3 موافقة وزارة الزراعة

القطاع الزراعي في فلسطين من القطاعات الرئيسية حيث أن نسبة مساهمته في الناتج الإجمالي تقدر بحوالي (6.9%) ويستوعب عمالة تقدر نسبتها (12.5%) (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني-المسح الزراعي 1998)، وعليه فإن وزارة الزراعة التي أخذت على عاتقها مسؤولية تنمية وتطوير هذا القطاع تشترط في موافقتها على الترخيص الصناعي ما يلي:

مدى تأثير المشروع الصناعي على الأرض الزراعية من حيث:

1. الأرض التي سيقام عليها المشروع أن كانت زراعية أم لا، فإذا كان على أراضي زراعية فإن الوزارة لا توافق إلا في حالة المشاريع الحيوية والمهمة التي يجري الموافقة عليها من قبل وزير الزراعة.
2. مدى تأثير المشروع على المنطقة الزراعية المحيطة حيث أن مشاريع صناعية كثيرة تؤثر سلبا على الأراضي الزراعية المحيطة من خلال مخلفاتها المتعددة.

3. أما فيما يتعلق بالمشاريع الزراعية، فإن وزارة الزراعة توافق على المشاريع التي تتوافق مع السياسة الزراعية للدولة لضمان حاجة السوق لمنتجات تلك المشاريع.

فإذا كان المشروع الصناعي أو الزراعي الصناعي لا يؤثر على مساحة الأرض الزراعية، ولا يؤثر على الأراضي الزراعية المجاورة من خلال مخلفاته، ويتلاءم هذا المشروع مع السياسة الزراعية للدولة فإنه يتم الموافقة على منحه الترخيص الصناعي.

وفي حالة عدم التزام المصنع بالشروط السابقة عند التنفيذ بعد إعطائه الموافقة، أو تراجع عن تنفيذ الإجراءات السابقة، فإن وزارة الزراعة تقوم بالتحري والتأكد من ذلك، وعلى أثره تتم مخاطبة وزارة الصناعة لاتخاذ الإجراءات المناسبة.

4-7-1-4 موافقة الهيئة العامة للبتروول والطاقة

تتشرط موافقة الهيئة على الترخيص الصناعي بما يلي:

1. أن يكون فلسطيني الجنسية.
 2. الحدوى الاقتصادية للمشروع لمعرفة إن كان مجدياً أم لا.
 3. حاجة السوق لمثل هذا المشروع.
- هذا فيما يتعلق بالمشاريع التي لها علاقة بالبتروول ومشتقاته، والأسمدة وأصنافها، فإن تحققت هذه الشروط فإن هيئة البتروول تعطي موافقتها بشرط موافقة الجهات الأخرى، خاصة وزارة البيئة، وصحة البيئة لما لهذه المشاريع من تأثيرات سلبية كبيرة تؤثر على البيئة والصحة العامة، وأيضاً تحقيق شروط السلامة العامة بالتنسيق مع وزارة العمل والدفاع المدني.

4-7-1-5 موافقة وزارة شؤون البيئة

بعد الموافقة الأولية للمشروع الصناعي من قبل وزارة الصناعة يتم إرسال الطلب الى وزارة الشؤون البيئية حيث يتم تعبئة طلبه في الوزارة بحيث تظهر الآثار السلبية العامة للمشروع وبعدها يتم زيارة الموقع من قبل وزارة البيئة وتحديد الأسس المرجعية (TOR) ويطلب من صاحب المشروع دراسة تقييم الأثر البيئي حسب (TOR) التي تم وضعها، ويتم عمل ذلك في مكاتب متخصصة لم تعتمد بعد ولم تحدد الجهة التي ستعتمدها، وبعد إعداد التقرير يتم دراسته في وزارة شؤون البيئة ويتم تقييمه من لجنة تسمى لجنة تقييم الأثر البيئي مكونة من تسعة أعضاء متغيرة حسب الجهة المعنية وتكون برئاسة وزارة الشؤون البيئية، وبعد مناقشة تقرير تقييم الأثر البيئي للمشروع حسب الشروط المرجعية وبعد ذلك تقرر اللجنة الموافقة أو الموافقة المشروطة أو الرفض المطلق، وبعد موافقة اللجنة يصدر عن وزارة الشؤون البيئية موافقة أولية والتي تكون كافية بالنسبة لوزارة الصناعة لإصدار الترخيص الصناعي، وبعد أن يقوم صاحب المشروع بتطبيق الإجراءات المحملة في تقرير تقييم الأثر البيئي (EIA) Environment Impact Assessment بمنح الموافقة البيئية النهائية.

ليس كل المشاريع الصناعية تحتاج إلى دراسة تقييم الأثر البيئي وإنما يتم ذلك وفق تقنيات معينة تحدد بأن هناك مشاريع تحتاج لدراسة تقييم أثر بيئي، ومشاريع تحتاج لتقييم بيئي أولي، أو عدم الحاجة لأي منهما وهذه التقنيات هي:

1. اتخاذ القرار. متخذ القرار يقرر إذا كان المشروع يحتاج لدراسة تقييم أولي أو تقييم بيئي أو لا.
 2. هناك قوائم ملحقمة بسياسة تقييم الأثر البيئي الصادرة عن وزارة البيئة حيث تظهر الصناعات التي تحتاج إجبارياً لإجراء تقييم الأثر البيئي مثل مصانع الاسمنت، ومصانع الحديد والصلب، وهناك معايير يتم بموجبها فرز المشاريع المقترحة أو التوسعات للمشاريع القائمة من أجل تحديد ما إذا كان سيطلب إجراء تقييم بيئي أولي أو تقييم للأثر البيئي.
 3. عمل دراسة أولية بيئية (Initial Environmental Evaluation (IEE وعلى أثر هذه الدراسة يتم تحديد ما إذا كان المشروع يحتاج لدراسة تفصيلية أم لا.
- هذا كله بالنسبة للمشاريع الجديدة، أما بالنسبة للمشاريع القائمة يتم عمل تدقيق بيئي لها ويتم تحديد الإجراءات الواجب اتخاذها من قبل صاحب المشروع لحماية البيئة ومعالجة الآثار السلبية، وزيادة الجوانب الإيجابية وتتم عملية التدقيق من قبل وزارة الشؤون البيئية.
- وعادة يتم التدقيق البيئي للمشاريع القائمة سواء قامت بإعداد تقييم الأثر البيئي أو لم تقم به، وتتم عملية التدقيق على أرض الواقع بعد إجراء عمليات المعاينة، وعلى أثر ذلك يتم وضع الاشتراطات عليه لمعالجة التأثيرات البيئية السلبية.
- وهنا لا بد من التنويه بأن الاشتراطات على المشاريع القائمة عادة ما تكون أقل صرامة من المشاريع الجديدة بحكم أنها أصبحت موجودة على أرض الواقع ولكن المشاريع التي يكون لها تأثير سلبي كبير وواضح يتم استخدام الإجراءات الصارمة ضدها وخاصة إذا كانت في مناطق سكنية وقبل الموافقة البيئية على تلك المشاريع القائمة يتم إجراء تعهد عدلي في وزارة الصناعة بأن ينتقل للمنطقة الصناعية في حالة إقامتها فوراً.
- هذه الإجراءات المستخدمة من قبل وزارة شؤون البيئة للموافقة على المشروع الصناعي زمن السلطة الوطنية الفلسطينية (وزارة شؤون البيئة، ص4، 1999).
- في زمن العهد الأردني، كانت الموافقة البيئية تتم من قبل وحدة صحة البيئة، وفي زمن الاحتلال الإسرائيلي تم إلغاء وحدة صحة البيئة وتم تسميتهم مفتشي الصحة.
- في 1991 بعد مؤتمر مدريد، تم إنشاء وحدة صحة البيئة مرة أخرى، وفي سنة 1994 تم تسميتهم دائرة شؤون البيئة، وعند تسليم وزارة الصحة التي كانت تنتمي إليها دائرة شؤون البيئة إلى السلطة الوطنية الفلسطينية قامت السلطات الإسرائيلية بفصل دائرة شؤون البيئة عن وزارة الصحة حيث بقيت تحت السيطرة الإسرائيلية، وعينت ضابطاً إسرائيلياً عليها.
- وكانت الإدارة المدنية / مكتب الصناعة والتجارة تقوم مقام وزارة الصناعة، وكانت تشترط موافقات دائرة شؤون البيئة للموافقة على منح الترخيص الصناعي، وكانوا يتشددون في إعطاء الموافقة على الترخيص الصناعي لسببين:

1. إذا كان لتلك المشاريع الصناعية تأثير بيئي على الحياة اليومية التي يسيطرون عليها بالكامل.

2. كانوا يستخدمونها ذريعة حتى لا يتم إقامة صناعة فلسطينية، كون الصناعة تعني تنمية، وهم غير معنيين بتنمية المناطق الفلسطينية وذلك للحيلولة دون قيام صناعة فلسطينية متقدمة تأسس لقيام دولة في المستقبل، وحتى يبقى السوق الفلسطيني سوقاً استهلاكياً لمنتجاتها.

في عام 1995 تم تسليم دائرة شؤون البيئة إلى السلطة الوطنية الفلسطينية / وزارة الصحة، وأصبحت تعرف باسم دائرة صحة البيئة.

4-7-1-6 موافقة صحة البيئة

دائرة صحة البيئة هي دائرة من دوائر وزارة الصحة الفلسطينية، تم تسليم دائرة شؤون البيئة من قبل السلطات الإسرائيلية إلى السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1995 والتي أصبحت تعرف بدائرة صحة البيئة وقد قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بإلحاقها بوزارة الصحة وذلك لسببين:

1. لم يكن قد تبلور جسم بيئي فلسطيني (وزارة شؤون البيئة) لاستيعاب أولئك العاملين بتلك الدائرة.
2. قانون الصحة العامة الأردني ينص على أن تكون دائرة صحة البيئة من دوائر وزارة الصحة.

تقوم وزارة الصناعة بتحويل طلبات الترخيص لديها إما لوزارة شؤون البيئة أو لدائرة صحة البيئة/وزارة الصحة، وعادة يتم تحويل المشاريع الخفيفة مثل مشاغل الخياطة التي لا تحتاج لدراسة أثر تقييم بيئي إلى دائرة صحة البيئة وقد تطلب دائرة صحة البيئة دراسة تقييم أثر بيئي.

5 - 7 - 2 رخصة الحرف والصناعات

إن رخصة الحرف والصناعات من الرخص المطلوبة للمشروع الصناعي لياشر عمله بالإنتاج، ورخصة الحرف والصناعات ليس للمشاريع الصناعية فحسب وإنما هي رخصة يتطلبها أي مشروع أو حرفة سواء أكانت صناعية أو تجارية أو خدمية.

ويتم منح رخصة الحرف والصناعات وفقاً لأحكام قانون خاص بها، حيث كانت مزاولة الحرفة أثناء حقبة الانتداب البريطاني على فلسطين تتم وفقاً لقانون تنظيم الحرف والصناعات لسنة 1927، وهو نظام صادر عن المندوب السامي، وتم تعديله في 20 حزيران من عام 1936، ويقضي بأنه لا يجوز مزاولة حرفة أو صناعة دون الحصول على رخصة حرف وصناعات، وفي الحقبة الأردنية تم إصدار قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1952. وسمي (بقانون الحرف والصناعات لعام 1952) ويعمل به في المناطق البلدية بعد مرور شهر على نشره في الجريدة الرسمية. وقد تم تعديل هذا القانون ثلاث مرات الأولى عام 1956، والثانية عام 1963، والثالثة عام 1966. لقد جرى تصنيف الحرف وفقاً للجدول في هذا القانون إلى ثلاثة أصناف:

◀ الصنف الأول : الحرف والصناعات التي لها علاقة بالصحة العامة.

◀ الصنف الثاني : الحرف التي لها علاقة بالأمن والنظام العام.

◀ الصنف الثالث: الحرف التي تحتاج إلى إشراف بيطري.

حيث يندرج تحت الصنف الأول المحلات التجارية من أحذية وملابس والمحلات التي ليس لها علاقة مباشرة بالأكل، ويندرج تحتها أصناف متعددة من المصانع الخفيفة، والصنف الثاني يندرج ضمنها الصناعات المدار بالآلة بجميع أنواعها، إضافة للمحلات التي لها علاقة بالأمن العام من خمارات ودور سينما وملاهي، والصنف الثالث: كل ما يخص الأمور البيطرية من زرائب ومسالخ وإسطبلات ومحلات لذبح الطيور.

إن السلطة التي تصدر ترخيص الحرف والصناعات هي كما ورد في المادة (2) من هذا القانون، وزير الصحة أو من ينوب عنه خطياً، وقد عدل فيما بعد سنة 1963 وأصبح طبيب البلدية مخولاً بذلك أيضاً ضمن منطقة اختصاصه.

وهنا لابد من أخذ رخصة لمزاولة حرفة معينة إذ أنه لا يجوز لأحد أن يتعاطى حرفة مصنفة في أية منطقة يسري عليها القانون إلا إذا كان يحمل رخصة من سلطة الترخيص إذا كانت من الصنف الأول، أما إذا كانت من الصنف الثاني فيجب موافقة جهات أخرى مثل مدير الأمن العام أو من ينوب عنه خطياً ودائرة البيطرة في الصنف الثالث.

وحسب المادة السادسة من قانون الحرف والصناعات فإنه يجوز لوزير الصحة أو من ينوب عنه أو طبيب البلدية ضمن منطقة اختصاصه ومدير الأمن العام أو من ينوب عنه إن يرفض الموافقة على أية رخصة لتعاطي حرفة مصنفة أو أنه يلحق حرفة مصنفة شروطاً خاصة للمحافظة على الصحة.

ومن خلال الجولات الميدانية التي قام بها الباحث للمحافظات الفلسطينية تبين أن البلديات هي التي تقوم بمنح رخصة الحرف والصناعات نيابة عن سلطة الترخيص الواردة في المادة (2) من قانون رخصة الحرف والصناعات قانون رقم (16) لسنة 1953، والإجراءات المتبعة من قبل البلديات منسجمة ومتناسقة مع مواد قانون الحرف والصناعات الأردني وتسلسل الإجراءات كالآتي:-

1. يقوم صاحب الحرفة بتعبئة نموذج طلب رخصة من البلدية.
 2. يتطلب للحصول على رخصة الحرف موافقة الجهات التالية:
 - قسم الهندسة (التنظيم) في البلدية، حيث يتم مقارنة الحرفة المنوي إعطاء رخصة لها بالمخطط الهيكلي للمدينة حيث يوضح استعمالات المناطق في المدينة إلى:
 - مناطق سكنية ومصنفة إلى أ، ب، ج، د.
 - مناطق تجارية.
 - مناطق صناعية فيها صناعات مقيدة بشروط معينة، وصناعات مفتوحة وأن يكون معه رخصة بناء، ولكل منطقة من المناطق حرف خاصة بها حسب قوائم معدة لذلك، فإذا كانت تلك الحرفة المتقدم بها تتطابق مع تلك المنطقة حسب القوائم يتم الموافقة على ذلك من قبل التنظيم في البلدية. وإذا لا، إما أن يتم الرفض المطلق أو الرفض مع شروط.
- هذا ضمن حدود بلدية المحافظة المختصة، ولكن خارج حدود البلدية أو داخل المدينة وخارج مخططها الهيكلي، تسري صلاحية المجالس المحلية والبلدية ووزارة الحكم المحلي.

• يتم تحويل الطلب إلى الشرطة التي تقوم بإجراءاتها الخاصة بها وتمثل كالآتي:

1. حسن سلوك من الشرطة للشخص المتقدم وقد يطلب حسن سلوك من المخبرات.
2. مخطط من الموقع ورخصة البناء أو الإيجار.

3. صورة عن رخصة الصناعة ومراقب الشركات.
 4. يتم زيارة ميدانية من قبل الشرطة للموقع حيث يتم التأكد أن مساحة المصنع لائقة (ملائمة) لآلات والعمال، بما يحقق شروط السلامة العامة، كذلك التأكد من توافر وسائل الأمن الصناعي مثل: الكمامات والشفاطات، تناول الحليب، التأمينات.
 5. عند استيفاء هذه الشروط فإنه يعطى موافقة من قبل الشرطة.
 6. في حال تحرير مخالفات بحق، تنفذ هذه المخالفات في محكمة البلدية. أما إذا كانت المنطقة ضمن التصنيف (ب) فإنها تنفذ في محكمة الصلح.
- « يتم تحويل الطلب الى صحة البلدية/طبيب البلدية ضمن لها شروط عامة يجب أن تتوفر في كل مصنع حتى يعطى موافقة طبيب البلدية لها علاقة بالنظافة والصحة العامة للمحل، ولكل مصنع شروط صحية معينة تختلف عن الأخرى، ويتم إضافة عبارة على رخصة الحرف للصناعة على أنها رخص مؤقتة وذلك ليتسنى نقلها إلى المناطق الصناعية والمدن الصناعية في حال إقامتها . بعد استيفاء الشروط الصحية لمصنع ما، لطبيب الصحة(البلدية) أو الوزارة الحق في إضافة شروط أخرى إذا ما استحدثت أمور فيما بعد. هذه الأمور جاءت وفقا لقانون الصحة العامة رقم 42 لعام 1966.
- مما سبق يتضح أنه إذا استوفى المصنع المزمع إقامته الشروط التي يطلبها طبيب البلدية يتم الموافقة على ذلك من قبل طبيب البلدية.
- « موافقة صحة البيئة (وزارة الصحة):
- حظيت هذه الدائرة باهتمام بالغ من قبل الحكومة الأردنية و السلطات الإسرائيلية، حيث كانت تلك الدائرة في كلا العهدين هي الجهة المسؤولة عن جميع الأمور المتعلقة بالبيئة. وأن ترخيص الحرف والصناعات لا يتم الموافقة عليه إلا بعد موافقة هذه الدائرة، مع العلم بأن السلطات الإسرائيلية كانت تستخدم الشروط البيئية كذريعة لمنع إقامة مشاريع صناعية لما لها من دور مهم وحيوي في إحداث تنمية صناعية، وبعد تلبية الشروط الصحية المطلوبة والتي تختلف من صناعة لأخرى يتم إعطاؤه الموافقة.
- في زمن السلطة الوطنية الفلسطينية وبعد تسلمها دائرة صحة البيئة من الجانب الإسرائيلي عام 1995 فإن تلك الدائرة تقوم بنفس الدور المطلوب منها بما يخص رخص الحرف والصناعات، إضافة لذلك فإن بعض المشاريع الصناعية الخفيفة التي لا تحتاج لتقييم أثر بيئي من وزارة شؤون البيئة يتم تحويلها إلى دائرة صحة البيئة. وبعد استيفاء الجهات الخاصة بمنح رخصة الحرف والصناعات السابقة، فإن البلدية تقوم بإعطاء صلح الرخصة شهادة بالموافقة (وليس رخصة الحرف والصناعات نفسها) إلى وزارة المالية من أجل الحصول على رخصة المهن، وبعد استيفاء شروط الحصول على رخصة المهن والتي سيتناولها الباحث بعد قليل حيث أنه يحكمها قانون خاص بها، بعد الحصول على رخصة المهن من وزارة المالية يتم تقديمها إلى البلدية ومن ثم يتم منح رخصة الحرف والصناعات للصناعة المذكورة بعد دفع الرسوم المستحقة حسب نوع الحرفة كما هو موضح في القوائم المرفقة للقانون ، وعند تجديد الرخصة بعد انتهائها فإن الإجراءات تتم بنفس الصورة السابقة ما عدا البيئة حيث تكون مرة واحدة وتحدد رخصة الحرف والصناعات سنويا" حسب المادة (5) من القانون نفسه، وهناك مجموعة من العقوبات تضمنها هذا القانون، حيث يتاح المجال للكثير من المسؤولين ذوي العلاقة

بالموضوع بالدخول والتفتيش لتحديد الجرائم والعقوبات والتي تتراوح في مجملها ما بين الحبس والغرامة أو كلاهما معا وقد يصل الأمر لدرجة الإغلاق الدائم أو المؤقت وفقا لأحكام هذا القانون .

إن هذا القانون الذي تصدر رخص الحرف والصناعات وفقا لأحكامه، حيث كان يطبق على الضفة الغربية فقط . أما في قطاع غزة فكان يخضع ذلك لقوانين وأحكام مصرية، والآن فإن وزارة الصناعة ممثلة بإدارة التنمية الصناعية/دائرة التراخيص الصناعية فإنها تعتبر رخصة الحرف والصناعات متطلب رئيسي لمنحه التراخيص الصناعي وتعتبر المتطلب السابع هذا إذا كان المشروع قائم وسواء تقدم للحصول على الترخيص الصناعي لأول مرة أو أراد تجديد رخصة بعد انتهاء مدتها ويستثنى من ذلك المشاريع الجديدة والتي تتقدم بطلبات ترخيص إلى وزارة الصناعة (قانون الحرف، المادة 5، 1953).

وتعتبر موافقة الجانب الإسرائيلي على إقامة المشروع الصناعي في المنطقة المصنفة (ج) ، المتطلب الثامن لإعطاء الرخصة، كما تم توضيح ذلك سابقا .

4 - 7 - 3 رخصة المهن

والمهنة هنا تعني أية صناعة أو حرفة أو تجارة أو أي عمل آخر سواء قام به فرد أو شركة، وكل مهنة بحاجة إلى رخصة مهنة إضافة للرخص الأخرى حتى تراول نشاطها، وحسب المادة (7) من قانون المهن لعام 1972، فإن رئيس البلدية أو من يفوضه بذلك في المنطقة هو المخول بإعطاء هذه الرخصة. وعندنا بعد قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية فإن رخصة المهن تطلب من قبل دائرة الرخص والمهن في وزارة المالية، وعلى أثرها يتم طلب انتساب إلى غرفة الصناعة والتجارة، وبعد أن يصبح عضوا فيها يتوجه إلى وزارة المالية لدفع رسوم الانتساب يتم بعدها منحه رخصة المهن.

وقد جاء قانون رخصة المهن رقم (38) لسنة 1972 منظما لكافة إجراءات الحصول على رخصة المهن وموضحا العقوبات والإعفاءات وكل تفاصيل إجراءات الحصول على رخصة المهن (قانون رخص المهن، 1972). مما سبق نلاحظ أن المستثمر حتى يبدأ مشروعه بالتنفيذ يحتاج إلى سلسلة طويلة ومعقدة من الإجراءات حتى يبدأ عملية الإنتاج .

فالتراخيص الصناعي له شروط ومتطلبات، ورخصة الحرف والصناعات لها شروطها، وكذلك رخصة المهن، إضافة لرخصة التنظيم والبناء.

نلاحظ بأن الجهات المختصة بالموافقة على منح التراخيص اللازمة للصناعة كثيرة، وكل جهة لديها إجراءات خاصة بها، وربما تطلب موافقة جهات أخرى حيث يبدأ هنا التكرار وتبدأ عملية اختلاط الصلاحيات والجدول (4 - 1) يوضح تسلسل الجهات المختصة بالموافقة على التراخيص الصناعي ورخص الحرف والصناعات ورخص المهن ورخص التنظيم والبناء :

جدول (4 - 1)

الرخص المطلوبة لاقامة منشأة صناعية والجهات المسؤولة عنها

الترخيص الصناعي وزارة الصناعة	رخصة الحرف والصناعات / البلديات	رخصة المهن وزارة المالية	رخصة التنظيم والبناء الحكم المحلي	موافقة اللجنة المركزية التابعة لإدارة التنظيم والبناء	المجلس الأعلى للتنظيم والبناء التابع لإدارة التنظيم والبناء
1) دوائر البلديات والمجالس القروية	1) طبيب البلدية	البلدية أو المجلس المحلي	1) دائرة الآثار	الآثار	الآثار
2) وزارة الشؤون البيئية للمشاريع التي تتطلب تقييم الأثر البيئي	2) تنظيم البلدية	غرفة الصناعة	2) الدفاع المدني	الصناعة	الصناعة
3) دائرة صحة البيئة لجميع المشاريع الصناعية	3) صحة البيئة		3) دائرة صحة البيئة	الزراعة	الزراعة
4) وزارة الحكم المحلي للمشاريع خارج هيكل التنظيم	4) الدفاع المدني		4) نقابة المهندسين	الصحة	الصحة
5) وزارة الزراعة للمشاريع ذات الصلة	5) الشرطة		5) المجلس المحلي	المدعي العام	المدعي العام
6) سلطة المياه للمشاريع ذات الصلة				الإسكان	الإسكان
7) الهيئة العامة للبرول للمشاريع ذات الصلة				نقابة المهندسين	نقابة المهندسين
8) التنظيم الإسرائيلي للمشاريع التي تقع في المنطقة C				الأشغال العامة	الأشغال العامة
				النقل والمواصلات	النقل والمواصلات
				البلديات والمجالس القروية	البلديات والمجالس القروية
				وزارة البيئة	وزارة البيئة
				مهندس الدائرة / سكرتير اللجنة	مهندس الدائرة / سكرتير اللجنة

تعدد الجهات :

يتضح من الجدول (4 - 1) أن الرخص المطلوبة للمشروع الصناعي ليبدأ عملية الإنتاج هي أربع، حيث أنه بعد تبني فكرة استثمارية معينة يتم اختبار هذه الفكرة الاستثمارية الصناعية من وجهات نظر ثلاثة: اقتصادية وبشرية وتنظيمية كما أشار لها الباحث سابقا. وعند اجتياز المشروع ذلك، تبدأ عملية التنفيذ، لذلك، فقد تعددت الجهات التي تصدر الرخص المطلوبة إلى أربع كما يوضحها الجدول، وكل جهة من الجهات المسؤولة عن إعطاء أي من الرخص الأربع، لها أكثر من شرط لتقوم بالموافقة على منح الترخيص الخاص بها .

ومن هنا نجد أن هذه الإجراءات الطويلة بشروطها المتعددة نظرا لتعدد الجهات هي السبب الرئيس في عدم سرعة الموافقة على الترخيص الصناعي. وهناك أعداد كبيرة من المصانع تقدمت بطلبات ترخيص وحالتها قيد الدراسة ومعلقة بسبب الإجراءات التي تتطلبها بعض الجهات المعنية.

إضافة لذلك فإن المشاريع الصناعية القائمة وغير المرخصة في السنوات السابقة والتي تشكل الأكثرية لا

تستطيع الترخيص لأنها لن تحقق الشروط والإجراءات السابقة مما يثير تساؤلا هنا؟

- هل نجرها على تطبيق الشروط والإجراءات السابقة، وبالتالي نحكم على بعضها بالإغلاق؟

- هل هي مستعدة للانتقال إلى المناطق الصناعية في حالة إقامتها وهل لديها القدرة على ذلك؟

هذه التساؤلات وغيرها سوف تتم الإجابة عليها في الفصل المتعلق بمشكلة الترخيص الصناعي.

يظهر من الجدول السابق أن وزارة الصناعة الفلسطينية تستوجب موافقة لمان جهات. ولكن لا بد من التنويه بأنه ليس كل ترخيص صناعي يحتاج إلى موافقة هذه الجهات الثمانية، ويتعلق ذلك بنوع المشروع الصناعي، فإن كان للمشروع المنوي إقامته علاقة بالطاقة والوقود فإنه يحتاج لموافقة هيئة البترول، وإن كان ذلك المشروع يتعلق بالزراعة والأرض الزراعية فإن موافقة وزارة الزراعة ضروري أيضا، وينطبق ذلك على سلطة المياه ووزارة الصحة / دائرة صحة البيئة في المجال الذي يخص كل واحدة منها، وكذلك الأمر بالنسبة للمشاريع في المنطقة (ج) التي تستدعي موافقة السلطات الإسرائيلية. أما ما يخص الجهات الأخرى المتبقية وهي البلديات ووزارة الحكم المحلي ووزارة البيئة، فإن موافقتها أمر ضروري لأي مشروع صناعي.

والجدير بالذكر هو أن وزارة الصناعة تتولى استصدار موافقة الجهات الرسمية السابقة نيابة عن المستثمر، وبالتالي لا بد من الإشارة إلى أنه لا يوجد فترة زمنية محددة تحددها الوزارة من لحظة الموافقة على المشروع والبدء بتنفيذ الإجراءات الخاصة بالترخيص الصناعي، ولغاية إعطائه الموافقة النهائية على المشروع، ويعود ذلك لعدم وجود تشريع فلسطيني يحدد الفترة الزمنية، وعادة فإن بعض الجهات المعنية تستغرق وقتا طويلا لتعطي موافقتها. حيث يوجد في وزارة الصناعة لدى دائرة التراخيص طلبات كثيرة منذ مدة طويلة غير مستكملة بعد، لعدم تجاوب الجهات المعنية التي تخاطبها الوزارة، وذلك لعدم وجودها في المكان المناسب والملائم للصناعة، بالإضافة لتأثيرات بعضها بصورة سلبية على البيئة، وكذلك الأمر لعدم تجاوب جزء منها بتلبية بعض المتطلبات الضرورية للحد من التأثيرات البيئية.

إن أفضل وسيلة للإسراع بتطبيق إجراءات الترخيص الصناعي ولجعل الجهات ذات العلاقة تعطي موافقتها من غير تأخير لا بد من تشريع خاص بالترخيص الصناعي يعمل على تشجيع الاستثمار الصناعي من خلال ضبط عمليات الاستثمار والتسريع في عمليات استصدار الموافقات من الجهات ذات العلاقة خلال فترة محددة وبسيطة والذي أصبح يعرف بالنافذة الاستثمارية (Investment window) والذي تبنته عدة دول مجاورة كالأردن ومصر وتونس التي لا تتجاوز العملية فيها يوما واحدا، وفي الأردن لا تتعدى الشهر، وفي مصر يتوقف الأمر على سرعة تلبية المستثمر وتعاونيه في مجال تنفيذ الشروط المطلوب تنفيذها.

رخصة التنظيم والبناء :

إن رخصة التنظيم والبناء ضرورية جدا لاختيار الموقع الملائم والبناء الملائم منذ البداية. وباعتقادي فإن الطريقة التي يتم التعامل بها من قبل دائرة التنظيم والبناء التابعة لوزارة الحكم المحلي منظمة وسريعة بالنسبة للمصانع الجديدة، أما بالنسبة للمصانع القائمة التي تقدمت بطلبات ترخيص لدى وزارة الصناعة فإنها تحتاج رخصة التنظيم والبناء كشرط رئيسي بالإضافة للشروط الأخرى التي تم توضيحها سابقا، وهنا تبدأ المشكلة حيث إن غالبية

المنشآت الصناعية مقامة على أراض غير صناعية، وبالتالي فإن إدارة التنظيم والبناء لا تعطي ترخيصاً لتلك المصانع، خاصة إذا كانت تأثيراتها البيئية سلبية، حيث إن الكثير من المنشآت الصناعية القائمة والتي تقدمت بطلبات ترخيص لدى وزارة الصناعة لم تستوف معاملاً بسبب رفض إدارة التنظيم والبناء إعطاء ترخيص البناء، وقد تبين ذلك للباحث أثناء الجولات الميدانية التي أجراها، وسيظهر ذلك بشكل تفصيلي في الفصل الخامس المتعلق بواقع المنشآت الصناعية، فهل كل جهة من الجهات السابقة تضيف شيئاً جديداً على متطلبات الترخيص الصناعي؟ هل يحدث تناقض بين متطلبات هذه الجهات؟ سيتم الإجابة عن ذلك في الفقرة التالية .

تناقض وتكرار المطالب :

يتضح مما سبق بأن المشروع الصناعي يحتاج إلى الرخص الأربع السابقة قبل أن يبدأ بعملية الإنتاج حيث إن عدد الجهات المطلوب موافقتها يتراوح ما بين (1 - 45) جهة، إلا أنه من النادر أن يتطلب المشروع موافقة جميع الجهات السابقة، وعادة يتم تكرار المطالب للحصول على الرخص الأربع، حيث يتضح من الجدول السابق أن هناك تكرار في إجراءات الحصول على الترخيص الصناعي، فلاحظ أن وزارة الصناعة تشترط موافقة وزارة البيئة ودائرة صحة البيئة بالإضافة للجهات الأخرى . وفي نفس الوقت فإن وزارة الحكم المحلي /إدارة التنظيم والبناء من ضمن شروطها موافقة وزارة البيئة ودائرة صحة البيئة. أيضاً رخصة الحرف والصناعات لا تعطى من قبل البلديات إلا بعد موافقة دائرة صحة البيئة، وهذا كله لنفس المشروع.

وإن دل هذا على شيء فإنما يدل على أن عملية الترخيص الصناعي لا تستند إلى إجراءات واضحة تحدد أهداف معينة، إذ أن الازدواجية في الإجراءات والشروط ما هي إلا إجراءات معيقة وطاردة للاستثمار. وتتساءل هنا عن أهمية ودور رخصة الحرف والصناعات للمشاريع الصناعية، فإن كان الهدف منها هو المحافظة على البيئة والدور التنظيمي فإن الترخيص الصناعي يلي ذلك من خلال شروطه وإجراءاته، حيث تقوم وزارة الصناعة بمخاطبة البلديات لاستصدار موافقتها على إقامة مشروع صناعي داخل حدودها. هذا من جهة، وتقوم من جهة أخرى بمخاطبة وزارة البيئة ودائرة صحة البيئة.

أما للشرطة فلا أرى ضرورة لموافقتها بالنسبة للمشاريع الصناعية، لأنه إذا كان هدف موافقة الشرطة هو عدم وجود المشروع الصناعي في منطقة مأهولة بالسكان، فإن المخططات التنظيمية للمدن والقرى قد حددت المناطق وقسمتها ما بين مناطق صناعية وسكنية وحرفية. وتعتبر موافقة الشرطة ضرورية ومهمة للمشاريع التي قد تسبب إزعاجاً، أو مشاكل اجتماعية، أو غيرها، ولذلك فإن موافقة الشرطة ضروري للمشاريع غير الصناعية كدور السينما والملاهي

وعليه فإن الباحث لا يرى ضرورة لرخصة الحرف والصناعات بالنسبة للمشاريع الصناعية ما دام الراعي الأول للقطاع الصناعي والممثل بوزارة الصناعة يقوم بنفس الدور، على أن يبقى دورها قائماً في المشاريع غير الصناعية.

ويجدر بالذكر أن حديثنا وتنسيقاً قد جرى بين وزارة الصناعة وعدد من البلديات في المحافظات الفلسطينية بغرض التنسيق فيما بينها، على أن يتوجه المستثمر للبلديات بطلب الحصول على رخصة الحرف

والصناعات، ويتوجه إلى وزارة الصناعة للحصول على ترخيص صناعي، على أن تتبع وزارة الصناعة الإجراء نفسه إلا أنه لم يتم الالتزام بذلك.

والأمر ذاته بالنسبة لرخص المهن، إذ لا داعي لاشتراط وجودها بالنسبة للمشروع الصناعي، وهدفها مالي فقط، والغائها سيقلل من البيروقراطية، ويعجل في عمليات تشجيع الاستثمار الصناعي بتخفيض الإجراءات وتسهيلها، على أن يسري تطبيقها فقط على المشاريع التجارية والخدماتية وغير الصناعية.

أهمية المطالب :

نظرا لأهمية الترخيص الصناعي ودوره الحيوي والفعال في عملية ضبط القطاع الخاص ومراقبته بصورة مباشرة، فإنه من الضروري الحصول على الترخيص الصناعي للمشروع الصناعي، والترخيص الصناعي يطالب بأمور تخص البيئة والأمور التنظيمية والأهداف الاقتصادية، وبالتالي فإن المطالب والاشتراطات المتعلقة بسالحواف البيئية مهمة جدا. والحديث هنا عن الآثار البيئية للمشاريع الجديدة والمشاريع القائمة. وبالتالي، لا بد من الاستفادة من "دليل الإرشادات العامة لتشخيص الآثار البيئية للصناعات المختلفة" والذي تم إعداده من قبل الإدارة العامة للشؤون الاقتصادية التابعة لجامعة الدول العربية، بالتعاون مع المنظمة العربية للتنمية الصناعية والتعدين، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، والاتحادات العربية النوعية، وعدد من المؤسسات العربية والدولية، وخبراء من الدول العربية. وقد احتوى هذا الدليل في فصله الثالث على منهجية لتقييم الآثار البيئية للمشاريع الصناعية سواء كانت في طور التخطيط والدراسة أو في طور الإنتاج .

لا بد من التشخيص الكامل للآثار البيئية للصناعة والتعامل بصورة متكاملة مع جميع مصادر التلوث لرفع كفاءة العملية الإنتاجية. وطريقة التشخيص تكمن في عشرة خطوات حيث تخلص في الخطوة العاشرة إلى تحديد التوصيات التي يجب إتباعها للتعامل مع الملوثات المختلفة الصادرة من المصنع لخفض كمياتها إلى الحدود المقبولة ثم يوضع برنامج زمني للتعامل مع الملوثات المختلفة الصادرة عن المصنع لخفض كمياتها إلى هذه الحدود المقبولة (الكندي ، ص92 ، 1994) .

ومن المعلوم بأن غالبية المنشآت الصناعية الفلسطينية لا تحمل ترخيصاً صناعياً وبالتالي تحتاج إلى تقييم أثر بيئي من أجل معرفة مدى ملائمتها بيئياً باستخدام هذا الدليل .

وبالنسبة للجانب التنظيمي، فإنه ضروري لمعرفة الموقع أولاً، ومدى ملائمة البناء لذلك النوع من الصناعة من حيث نوع البناء ومساحته ومدى تزويده بالأدوات التي تحافظ على شروط الصحة والسلامة المهنية للعاملين وبالطريقة التي تمكن الدفاع المدني من القيام بعملهم بيسر وسهولة . ومن هنا فإن دور الدفاع المدني مهم من أجل تنظيم البناء بالطريقة الملائمة والمناسبة لأعمالها في وقت الطوارئ .

ورغم أهمية مراقبة الدفاع المدني إلا أن توقيتها هي الأهم إذ أنها تتطلب من قبل البلديات في إعطاء رخصة الحرف والصناعات من قبل وزارة الحكم المحلي /إدارة التنظيم والبناء حيث أن الأخيرة هي الجهة الرسمية التي عليها أن تشرط موافقة الدفاع المدني حتى يتسنى ترتيب البناء للمصانع وتوزيع الآلات والمعدات داخل المصنع بالطريقة اللائقة والخاصة التي تسمح بإجراء عمليات الدفاع المدني بيسر وسهولة والذي يشترط توفر الوسائل التالية :

1. يراعي حجم المصنع ونوعية المادة المصنعة ومدى الخطورة الناجمة عن المصنع من حيث الحريق والضرر بالصحة والإغلاق للراحة ويقصد بالمصانع التي تقوم بتحويل المادة الخام إلى مادة مصنعة أو نصف مصنعة وأن تدخل في تصميم المصانع وسائل السلامة الموضحة أدناه وبالنسبة للمصانع القائمة حالياً يطبق عليها ما يمكن تنفيذه من هذه التعليمات ويبلغ أصحابها بذلك.
2. اختيار الموقع من أهم الخطوات الأولية عند شراء مصنع جديد ومراعاة اتجاه الرياح الغالب في البلدة والأحوال الجوية الأخرى كالرطوبة والجفاف بحيث يمكن تجنب الأبخرة من الأفران والروائح وما شابهها.
3. في المصانع الكبيرة يجب أن تكون المخارج والمداخل على اتساع كافٍ وأن تكون الممرات والطرق ذات اتجاه واحد داخل المصانع وأن تنفذ الممرات المخصصة للمنشأة إلى خارج المبنى ليسهل الإخلاء عند وقوع كوارث الحريق أو للطوارئ.
4. شبكة الإطفاء الأوتوماتيكية لمكافحة الحرائق عند بدايتها وإطفائها شريطة أن يراعي المواد المراد إطفائها في حالة الاشتعال لوضع مواد الإطفاء من النوع المناسب، فالمصانع التي تنتج المواد الجافة كالأخشاب والمنسوجات والورق والكرتون تكون شبكة مزودة بالماء أو العناصر الأخرى المبنية على الماء. أما المصانع التي تنتج السوائل القابلة للاشتعال على اختلاف أنواعها تكون شبكة الإطفاء مزودة بالرغوي أو ثاني أكسيد الكربون أو البودرة الكيميائية الجافة لأن الماء غير ملائم لإطفائها. ومصانع المعادن والغازات المختلفة تحتاج إلى شبكات إطفاء مجهزة بالبودرة الجافة وفي هذه الطريقة تكون جميع أنابيب الشبكة مملوءة بمادة الإطفاء من الماء أو المواد الكيميائية الأخرى تحت ضغط كافٍ حتى رؤوس الأدشاش وعندما تصل درجة الحرارة إلى درجة معينة طبقاً لكفاءة الترموستات الموصل بالأدشاش أوتوماتيكياً تفتح الأدشاش وترش مادة الإطفاء المنطقة التي تحتها كما يجب تأمين أجهزة إنذار الحريق الأتوماتيكية بالإضافة إلى وسائل الإطفاء العادية المتنقلة حسب الحاجة.
5. تمديدات الكهرباء يجب أن تكون فنية ومأمونة ولها منظمات خاصة لهذا الغرض للحد من اختلاف الذبذبات الكهربائية وأن تكون جميع (الفيزوات) أوتوماتيكية وأن يكون التسليك داخلياً والقاطع الرئيسي (السكين) في مكان بارز يسهل التعرف عليه والوصول إليه بسرعة عند الحاجة لقطع التيار الكهربائي.
6. يجب أن تكون المستودعات التي تخزن بها المنتجات أو المواد الخام بعيدة عن مصادر الحرارة بالمصنع، كما يجب أن تكون وجيدة التهوية ومخزنة بطريقة سليمة بحيث تكون هناك ممرات بين المواد المخزنة للمرور الحر وتسهيل عملية التهوية.
7. في المصانع الكبيرة والتي يزيد ارتفاعها عن دور واحد يجب إنشاء سلم نجاة للطوارئ، على أن يكون من المواد غير القابلة للاشتعال ومستقلاً عن المدخل الرئيسي وأن يؤدي سلم النجاة مباشرة إلى الطريق الخارجي.
8. إيجاد مخابئ خاصة (ملاجئ) في المصانع الكبيرة يكون موقعها أسفل المصنع ومصممة بشكل جيد بحيث تتسع لجميع العاملين في المصنع مع إمكانية استخدامها لأغراض أخرى في الحالات العادية كموقف للسيارات وتخزين المواد غير القابلة للاشتعال مع تحديد مخارج للطوارئ.
9. تدريب فرق خاصة للإطفاء من العاملين في المصانع وتأمين إسعافات أولية.

10. التنبيه على أصحاب المصانع باختلاف أنواعها بالتخلص من مخلفات المصنع القابلة للاشتعال أولاً بأول وحرقها خارج نطاق المصنع في أماكن مخصصة لحرق الفضلات.
11. في المصانع التي بها مصادر دخان كثيفة أو غازات صادرة عن الأفران ونحوها يجب تأمين كامعات لتنقية الهواء بحيث تكون من النوع المناسب حسب طبيعة المصنع.
12. على كل صاحب مصنع تأمين الألبسة الواقية للعمال من الإصابات التي تحدث عادة نتيجة مزاوله العمل مثل الخوذات والمناظر والأحذية الواقية وقفازات اليد وخلافه (دليل الاستثمار في السعودية، ص 170 ، 1978) .

وفيما يتعلق بالمطالب الأخرى من الجهات ذات العلاقة فهي ضرورية حتى يتم معرفة مدى ملائمة المشروع مع السياسة الاقتصادية العامة لتلك الجهة كل حسب تخصصها.

تعقيدات الإجراءات والمدة الزمنية :

على وزارة الصناعة الفلسطينية أن تتبنى إجراءات ميسرة لتحقيق الأهداف المطلوبة من الترخيص الصناعي وأن يكون ذلك خلال فترة زمنية محدودة من أجل العمل على تشجيع الاستثمارات وخلق بيئة ملائمة لذلك، وهنا لا بد من الاستفادة من تجارب الدول المجاورة والتي أصبحت تستخدم النافذة الاستثمارية الواحدة investment window والتي تتولى بموجبها وزارة الصناعة استصدار موافقة الجهات المعنية خلال مدة محددة . وقد أثبتت هذه التجربة نجاحها حيث أنها أدت إلى استقطاب الاستثمارات الداخلية والخارجية.

وعليه فإن الباحث يرى أن إجراءات إعطاء الترخيص الصناعي المستخدمة من قبل وزارة الصناعة يجب أن تكون سريعة وواضحة وسهلة ومستندة إلى معايير علمية اقتصادية تتلاءم والهدف الذي يراد تحقيقه من استخدام تلك الإجراءات، بحيث يحكمها تشريع فلسطيني حتى يتم ضبطها ضمن إطار زمني محدد وملزم.

وعلى وزارة الصناعة أن تحاطب وزارة العمل مباشرة لاستصدار موافقتها من جهة، ولتعطي فرصة لمعرفة مكان ذلك المصنع من أجل استمرارية مراقبة تلك المصانع من جهة أخرى حتى تضمن إلزامها المستمر في تطبيق شروط الصحة والسلامة المهنية للعاملين.

ومن هنا فإنه لا بد من الإشارة إلى أن وزارة العمل هي الجهة الرسمية المسؤولة عن أوضاع العاملين داخل المصانع بالطريقة الملائمة التي تكفل للعامل أن يعمل بيسر وسهولة ضمن جو صحي ملائم ويتم اشتراط موافقتها من قبل وزارة الحكم المحلي/دائرة التخطيط والبناء في المراحل النهائية لإعطاء رخصة التنظيم والبناء ، ولا بد هنا من وزارة العمل أن تقوم بعمليات التفتيش والمراقبة لمعرفة مدى التزام المصانع المرخصة لشروط الصحة والسلامة للعاملين.

وأن المادة 71 من قانون العمل الفلسطيني تنص "يصدر مجلس الوزراء، بعد استشارة الجهات الفنية المختصة وبالتنسيق مع الأجهزة الأخرى ذات العلاقة، القرارات الخاصة بالصحة والسلامة المهنية وبيئة العمل، مع مراعاة أن تتضمن الآتي:

- ❖ حماية العامل من أخطار العمل والآلات ومن أية أضرار صحية وتوعيته بتلك الأخطار قبل بدء العمل.
- ❖ الاشتراطات اللازمة لتحسين بيئة العمل ووسائل العمل.

- ❖ حماية العمال من أخطار البيئة المجاورة لأماكن العمل، وحماية البيئة من الأخطار التي تنجم عن المنشأة.
- ❖ حماية وسائل الإنتاج من إنشاءات الآلات والمواد.
- ❖ تحقيق التلاؤم بين نوع العمل وظرفه.
- ❖ الفحص الطبي بشكل دوري للعمال.
- ❖ توفير الشروط الصحية المناسبة في أماكن العمل.
- ❖ توفير الإسعافات الأولية وأجهزة مكافحة الحريق داخل المنشأة.
- ❖ توفير أدوات الوقاية الشخصية، وتوعية العاملين وتدريبهم على وسائل الصحة والسلامة.
- ❖ إصابات العمل والتأمين الصحي ضدها والأمراض المهنية والتعويضات العادلة، مع الأخذ بعين الاعتبار الأحكام الواردة في قانون الضمان الاجتماعي.
- وتنص المادة 72 على " مراعاة أحكام المادة السابقة تصدر المؤسسات التعليمية الخاصة بالصحة والسلامة المهنية وتعلق هذه التعليمات في أماكن ظاهرة في مقر العمل ".
- ❖ إن موضوع السلامة والصحة المهنية من المواضيع الهامة جداً لأنها تتعلق بصحة الإنسان وحياته وتهدده بخطـر الموت أو الإعاقة، إضافة للمشاكل الاجتماعية القاسية التي تنجم من جراء ذلك كون العامل مسؤول عن إعالة أسرة تركت بدون معيل. إن العشرات ممن أصيبوا نتيجة حوادث العمل ما زالوا يعانون من إعاقات مختلفة تصل نسبة العجز في العديد منها إلى أكثر من 80% والجدول (4 - 2) يوضح ذلك .

جدول (4 - 2)

عدد إصابات العمل خلال الفترة الممتدة من نيسان إلى أيلول عام 1996

المنطقة الجغرافية	عدد الإصابات	إصابات طفيفة	إصابات جسيمة	وفاة
رام الله	77	20	54	3
بيت لحم	58	54	3	1
نابلس	48	2	46	-
غزة	129	45	80	2
المجموع	312	121	183	6

المصدر : مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في فلسطين 1996.

- وقد نصت المادة 223 من قانون العمل على أنه: "لمفتشي العمل أن يتخذوا الإجراءات الملزمة بحسب المخالفين، حسب الحالة" وأهميتها كالآتي:
- أ. إسداء النصـح والإرشاد.
 - ب. توجيه تنبيه شفهي لتلافي المخالفة خلال مدة معينة.

ت. توجيه إنذار خطي لتدارك المخالفة.

ث. تنظيم محضر تضبط فيه المخالفة.

يتضح من هذه المادة أن الصلاحية للمفتشين شكلية وذلك لغياب العقوبات الرادعة لمن يستهتر بحياة المواطنين وسلامتهم حيث أن العقوبة التي يفرضها القانون الأردني المطبق في بلادنا لا يتجاوز 50 \$ في حين بلغت في كندا مثلاً 48000 \$ (البرغوثي، ص 27 ، 1996).

وعليه فإنه لا بد من أن تقوم وزارة العمل الفلسطينية بإجراءات أكثر صرامة مع أمور الرقابة والتفتيش، وأن تفرض الغرامة المناسبة والرادعة لمن تسول له نفسه استغلال أرواح العمال، كما يجب أن تشدد وزارة الصناعة على عدم إعطاء الترخيص الصناعي لأي منشأة قبل أن تتأكد أن شروط الصحة والسلامة المهنية داخل المصانع مطبقة بالكامل، ويأتي ذلك من خلال مخاطبة وزارة العمل مباشرة أو بالطريقة السارية حالياً عن طريق وزارة الحكم المحلي / دائرة التنظيم والبناء والتي بدورها تطلب موافقة وزارة العمل قبل أن تعطي الموافقة على رخصة التنظيم والبناء (البرغوثي ، ص 25 ، 1996).

ويقع على عاتق وزارة الصناعة مسؤولية مخاطبة الجهات التي لها علاقة بالترخيص الصناعي واستصدار الموافقات منها بالطريقة المناسبة وبالسرية الممكنة مستندة بذلك لتشريع يضبط ذلك من أجل العمل على تسريع استصدار موافقتها بيسر وسهولة والذي سينعكس إيجاباً على تشجيع الاستثمارات الصناعية.

4-8 مدى استفادة وزارة الصناعة والمؤسسات ذات العلاقة من سياسة الترخيص الصناعي في إستراتيجية تلك المؤسسات

لقد حددت وزارة الصناعة أهداف الترخيص الصناعي لديها بمجموعة من الأهداف، أهمها :

1. تعزيز العلاقة بين القطاع الصناعي ووزارة الصناعة .
2. توفير كافة التسهيلات الإجرائية في مجال الصناعة .
3. تصحيح الوضع القانوني للمصانع غير المرخصة .
4. توجيه الاستثمار إلى القطاعات الصناعية التي تخدم السياسات الصناعية للدولة .
5. التوازن في توزيع المنشآت الصناعية بين المحافظات الفلسطينية وبين القطاعات الصناعية .

وقد حددت وزارة الصناعة إجراءاتها في منح الترخيص الصناعي بمجموعة من الخطوات كما تم توضيحها في الفصل الرابع بإسهاب، حيث اشترطت موافقة الجهات الرسمية ذات العلاقة بالترخيص الصناعي وهي ثمانية جهات (وفقاً لطبيعة المشروع) .

وقد قام الباحث بزيارة ميدانية لهذه الجهات ذات العلاقة، حيث تم الاطلاع على سياساتها المعتمدة في قبول أو رفض المشروع، مما يخدم إستراتيجية عمل تلك المؤسسات .

وهنا يجدر الحديث أن وزارة الصناعة ضاعفت جهودها لزيادة نسبة المنشآت المرخصة، إلا أن الإجراءات التي يتم تطبيقها من قبل الوزارة معيقة وبعيدة عن الأهداف التي حددتها، حيث تبين للباحث أن هناك الآلاف

من الطلبات المكدة لدى وزارة الصناعة ومنذ زمن بعيد ويعود ذلك لعدم استكمال بعض المنشآت الصناعية الإجراءات والشروط المطلوبة للمؤسسات الأخرى ذات العلاقة والتي يتم مخاطبتها من قبل وزارة الصناعة، إضافة لذلك لا يوجد تشريع يضبط عملية الرد في وقت محدد وهذا يجد ذاته أكبر عائق لعملية الاستثمار الذي نناشد بزيادته، ولا يمكن حل ذلك إلا من خلال النافذة الاستثمارية والتي أثبتت نجاعتها في الدول التي تبتسها. كذلك الأمر إن المكاتب الفرعية لوزارة الصناعة في المحافظات الفلسطينية ينصب عملها الرئيس حول زيادة نسبة المنشآت الصناعية المرخصة من غير أن يكون لديهم هدف معين ومحدد ليتسم توجيه إجراءات الترخيص الصناعي لتحقيق ذلك الهدف، إذ لا بد من الانتباه للأهمية الاقتصادية لموضوع الترخيص الصناعي وعلى وزارة الصناعة ومكاتبها الفرعية أن تعمل على توعية أصحاب المنشآت الصناعية العاملة بأهمية الترخيص الصناعي، إذ تبين للباحث ومن خلال المسح الذي أجراه أن 56.9% من المنشآت الصناعية العاملة بدون ترخيص صناعي لا تعلم شيئاً عن متطلبات الترخيص وأن 57.4% ليس لديها معرفة بالفوائد المترتبة عليه، وأن 66.7% ليس لديها علم بالأضرار المترتبة على عدمه .

وهنا لا بد من إثارة تساؤل هل يمكن تحقيق الأهداف التي تناشد الوزارة بتحقيقها من خلال استخدام نظام الترخيص المتبع ؟

إن وزارة الصناعة تعمل جاهدة على زيادة نسبة المنشآت المرخصة، ومعنى الترخيص الواضح والمطبق لديها أن يصبح مسجلاً لدى سجلات الوزارة، أي أن الأهداف الكبيرة من الترخيص الصناعي لا يتم أخذها بعين الاعتبار حيث أن الكثير من المنشآت التي تحمل ترخيصاً صناعياً موجودة داخل مناطق غير صناعية، ووفقاً للمسح الصناعي الذي أجرته الوزارة للعام 1997 تبين أن 16% من إجمالي المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة مقامة في مناطق تجارية وأن 16% منها أيضاً مقامة على أراضي زراعية وأن 34% منها مقامة على أراضي سكنية . وبالنسبة لسياسة توجيه الاستثمارات إلى الفرص الاستثمارية الجيدة والتوازن في توزيع المنشآت الصناعية بين المحافظات، هذان هدفان وضعتهما وزارة الصناعة لكن لا يتم أخذها إطلاقاً بعين الاعتبار عند إعطاء الترخيص الصناعي .

وهنا لا بد من التنبيه بأن مشكلة الترخيص الصناعي في الضفة الغربية مازالت كبيرة وأن حل تلك المشكلة كما أكدها المسح الميداني الذي أجراه الباحث لا يمكن أن يتم بدون إيجاد المدن والمناطق والأراضي الصناعية وتخفيف الإجراءات الروتينية الكثيرة وتقليص عدد الرخص المطلوبة، إضافة لإيجاد التشريع المناسب الذي يضبط ويحد من آثار تلك المشكلة، وهنا لا بد من الإشارة بأن مجلس الوزراء الفلسطيني قد أقر قرار يتعلق بإجراءات ترخيص المنشآت الصناعية (قرار مجلس الوزراء رقم (10) لعام 1999 بشأن إجراءات ترخيص المصانع والمنشآت الصناعية) ، والغريب بالأمر هنا أن تلك التعليمات التي نص عليها القرار هي نفس التعليمات الموجودة في ترخيص المنشآت ومراقبتها رقم (1) لعام 1966 الأردني نصاً وحرفاً، وهنا فإن الباحث يتساءل هل ما كان يطبق في الأردن قبل حوالي خمسة وثلاثين عاماً على الصناعة الأردنية ينطبق على الحالة الفلسطينية بدون أي تغيير أو تعديل أو إضافة ؟

وكما تبين في المسح الميداني الذي أجراه الباحث في الفصل السادس أن غالبية المنشآت الصناعية العاملة بدون ترخيص صناعي لا تعلم شيئاً عن متطلبات الترخيص الصناعي وأن غالبيتها أيضاً ليس لديها علم بالفوائد المترتبة على الترخيص الصناعي ولا بالأضرار المترتبة على عدم الترخيص الصناعي، وهذا إن دل على شيء فإنما

يدل على أن على وزارة الصناعة اتخاذ سياسات واقعية وعملية تعمل من خلالها على الاستفادة من سياسة الترخيص الصناعي مما لها من تأثير إيجابي على مسيرة التنمية الصناعية . كذلك فإن المؤسسات المساندة لوزارة الصناعة وأخص بالذكر هنا الاتحادات الصناعية لا تقوم بالأعمال التي أنشئت أصلاً لتحقيقها والتمثلة بتنمية الصناعة التي يمثلها كل اتحاد، وتبين للباحث أن 75.4 % من المنشآت الصناعية العاملة دون ترخيص ليست عضواً بالاتحاد الخاص بها، وأن 95.9 % من المنشآت الصناعية أجابت بأن الاتحاد الصناعي الخاص بها لا يشترط الحصول على ترخيص صناعي للانضمام إليه وأن 77.9 % من المنشآت أجابت بأن الاتحاد لا يبحث المنشآت غير المرخصة على الترخيص الصناعي، علماً أن هناك بنداً مكتوباً في رخصة وزارة الصناعة بنص على ضرورة الانضمام للاتحاد الصناعي قبل إعطائه الترخيص إلا أن ذلك لا يتم التقيد به .

وبالنسبة للمؤسسات ذات العلاقة والتي تشترط وزارة الصناعة موافقتها لاستصدار الترخيص الصناعي فإن كل مؤسسة لديها إجراءاتها الخاصة بها للموافقة على المشروع الصناعي أو عدم الموافقة كما تم توضيح ذلك بإسهاب في الفصل الرابع . إلا أنه وفي الواقع العملي يتم الخروج عن الوضع المثالي الذي تحدده كل مؤسسة، فبالنسبة لوزارة الزراعة فقد جرى تنظيم اجتماع بتاريخ 1999/9/12 بين دائرة التراخيص الصناعية في وزارة الصناعة ومدير مكتب الوزير في وزارة الزراعة، حيث تم الاتفاق خلاله على أن الهدف من عرض المشروع الصناعي على وزارة الزراعة التحقق من الجوانب التالية :-

- الحفاظ على الأراضي الزراعية الخصبة للحيلولة دون انحصارها .
 - التحقق من النواحي الفنية لبعض المشاريع .
 - التحقق من التأثير البيئي على الأراضي الزراعية .
- وتأتي هذه الأهداف منسجمة مع إستراتيجية وزارة الزراعة، إلا أن التطبيق العملي قد يختلف عن ذلك تماماً، حيث أن هناك العديد من المشاريع الصناعية تم إقامتها على أراضٍ زراعية وأن هناك أراضٍ زراعية خصصت كأراضي صناعية .

وبالنسبة لسلطة المياه فقد حددت سياستها في إعطاء موافقتها أو عدمها على إقامة المنشآت الصناعية، إلا أن سلطة المياه ومن خلال الزيارات الميدانية للباحث أكدت أن مجال التنسيق ضعيف ما بين وزارة الصناعة وسلطة المياه، وأكدوا أنه من الضروري التنسيق التام بين وزارة الصناعة وسلطة المياه في المشاريع وخاصة المشاريع التي تستخدم المياه بكثافة وذلك لأمرين :

- فحص المياه الخارجة عن محطات التنقية ومعرفة مدى ملائمة تأثيرها على البيئة والصحة العامة والمياه الجوفية لأخذ الاحتياطات اللازمة لدرء الخطر .
- لفحص المياه التي تم تنقيتها في محطات التنقية الخاصة للتأكد عن مدى ملائمتها للصحة العامة والاستخدام البشري .

فكل مؤسسة من المؤسسات ذات العلاقة حددت سياستها التي سيتم على أثرها الموافقة أو عدمها على إنشاء المشاريع الصناعية، إلا أن الواقع العملي أثبت أنه قد يتم الخروج عن تلك السياسات التي حددتها تلك المؤسسات، فمثلاً تم إنشاء مشاريع صناعية ذات تأثيرات بيئية خطيرة على الأراضي الزراعية وعلى المياه الجوفية، ويأتي ذلك منسجماً مع موضوع الترخيص الصناعي في الواقع العملي والذي تناوله الباحث في الفصل الثاني، حيث تبين أن الترخيص الصناعي قد يخرج عن الأهداف التي يفترض أن يحققها .

وباعتقادي أن الترخيص الصناعي مهم جداً ولا بد من الاستفادة من أهدافه الاقتصادية المتعددة والتي تعود بالنفع على كل من المنتج والمستهلك والبيئة، وبالنسبة للواقع الفلسطيني والذي يتمثل بغالبية المنشآت الصناعية العاملة بدون ترخيص لا بد من سن تشريعات واضحة تعمل على تنظيمه وتطويره، بالإضافة للعمل على إنشاء المدن والمناطق الصناعية والعمل الجاد لنقل تلك المنشآت الصناعية العاملة إلى تلك المناطق .

4 - 9 التجربة المصرية في عملية الترخيص الصناعي

لا تختلف التجربة المصرية كثيراً عما هو متبع لدى السلطة الوطنية الفلسطينية من حيث الإجراءات المستخدمة في الترخيص الصناعي، فالإجراءات تقريبا متشابهة، إذ إن لكل مواطن الحق في إقامة مصنع بعد موافقة الهيئة العامة للتصنيع في جمهورية مصر العربية، أي أنه لا يجوز إقامة المنشآت الصناعية أو تكبير حجمها أو تغيير عرضها الصناعي أو مكان إقامتها إلا بترخيص من وزير الصناعة بعد أخذ رأي لجنة يصدر القرار بتشكيلها من رئيس الجمهورية، وتراعي هذه اللجنة حاجة البلاد الاقتصادية وإمكانيات الاستهلاك المحلي والتصدير وفي نطاق خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، حيث يتم تقديم طلب إقامة مشروع صناعي يحوي كل المعلومات التي تتعلق بالعملية الإنتاجية، ومن ثم يدرس الطلب، وهنا لا بد من التنويه إلى أن هناك قائمة من المصانع ممنوع إقامتها:

- صناعة السجائر.

- صناعة السلاح.

- الصناعات المستهلكة للطاقة بطريقة استرافية.

وهناك صناعات غير مصرح فيها إلا في مناطق محدودة وذلك حفاظاً على البيئة، مثل الصناعات المتعلقة بالدباغة، والسباكة، وصهر المعادن، والأسمدة، والإسمنت، واستخراج المعادن، أي أنه يحظر إقامة مثل هذه الصناعات إلا في المناطق المخصصة لها، وذلك لتلافي الآثار البيئية الخطيرة الناتجة عنها، فإذا كان المشروع المزمع إقامته قد تخطى ما سبق ذكره فإن الهيئة العامة للتصنيع تعطي الموافقة المبدئية والأولية وهي بمثابة شهادة ولادة للمشروع الصناعي تحتاج لإجراءات وشروط قبل البدء بعملية التشغيل.

بعدها يتولى المجلس المحلي / مجالس المدن الجديدة تنفيذ الإجراءات الخاصة قبل التشغيل، حيث تراعى الأمور البيئية بالتنسيق مع الجهات المعنية بالبيئة، وشروط الصحة والسلامة المهنية والدفاع المدني مع الجهات المختصة وبعد استيفاء هذه الإجراءات يتم منحه رخصة التشغيل. ثم يعود إلى الهيئة العامة للتصنيع مصطحباً الأمور التالية:

« الرخصة الأولية التي تم منحه إياها في البداية من قبل الهيئة العامة للتصنيع.

« رخصة التشغيل الصادرة من المحلات / الأحياء / مجالس المدن الجديدة .

« شهادة القيد بالسجل التجاري من الغرفة التجارية.

« شهادة من الغرفة الصناعية.

« شهادة التأمين على العاملين.

« شهادة بعضوية المنشأة من اتحاد الصناعات.

« صورة عن عقد المعاونة الفنية أو الرسومات أو التركيبات.

« إقرار بالمواصفات الفنية المتعلقة بالإنتاج.

« حوالة بريدية برسم الهيئة للمصنع.

يعطى المشروع بعد ذلك شهادة السجل الصناعي عند انتهاء عملية الإنتاج واختبار الإنتاج من الجهات المختصة حيث أن المنتجات الزراعية تتولاها وزارة الزراعة للتأكد من مواصفات الإنتاج فيها، فيتم مطابقة الإنتاج واختباره من قبل وزارة الصحة بالاستعانة بالأدوات الطبية، وهكذا يتم فحص كل إنتاج وتدقيقه من الجهة ذات العلاقة، وبعد مضي ثلاثين يوماً من الإنتاج يتم إعطاؤه شهادة السجل الصناعي.

بعد حصول المشروع على شهادة السجل الصناعي يكون المشروع قد اجتاز جميع المراحل والإجراءات المطلوبة لإقامة مصنع وتشغيله وأصبح إنتاجه مطابقاً للمواصفات ويتم تجديد شهادة السجل الصناعي كل خمسة سنوات بينما تعطى شهادة الموافقة على إقامة مصنع لمرة واحدة.

إن المدة المطلوبة من لحظة طلب إقامة مشروع صناعي ولغاية الحصول على شهادة السجل الصناعي (أي بدء الإنتاج) تعتمد على صاحب المشروع ومدى سرعة تجاوبه في تنفيذ الإجراءات المطلوبة منه.

يوجد في مصر مدن صناعية جديدة ومدن صناعية قائمة، حيث إن طلبات إقامة المشاريع الصناعية في المدن الصناعية الجديدة تختلف عنها في المدن القديمة القائمة، حيث أن الإجراءات المطلوبة في المدن الجديدة أقل صرامة منها في المدن القائمة وهذا يعود لموقعها ومدى تجهيزات البنية التحتية فيها.

وفيما يتعلق بعملية إلغاء الترخيص الصناعي فتشكل لجنة بقرار من رئيس الجمهورية من الوزارات المختلفة تكون مهمتها النظر في إلغاء التراخيص، ويكون إلغاء التراخيص بقرار من وزير الصناعة بعد سماع أقوال صاحب الشأن والإطلاع على قرار اللجنة المذكورة في هذا الصدد، ويلغى الترخيص الصناعي بعد صدوره إذا تبين أن صاحب الشأن قد تخلف بغير سبب معقول عن إقامة المنشأة أو تكبير حجمها أو تغير الغرض الصناعي لها على النحو المرخص في خلال المهلة الواردة في الترخيص أو خلال الامتداد الذي يكون قد أعطي له، كما يلغى الترخيص إذا توقف صاحب الشأن عن البدء في العمل الذي رخص له فيه مدة تزيد عن السنة دون إذن مكتوب من وزارة الصناعة أو إذا خالف شروط الترخيص.

كما يجوز لوزير الصناعة أن يتخذ قرارات ملزمة للمنشآت الصناعية فيما يتعلق بالمسائل الآتية:

أ. إيجاد معايير موحدة تطبقها الصناعة في عملياتها الإنتاجية.

ب. تحديد مواصفات المنتجات والخامات المستعملة في الصناعة.

العقوبات:

يمكن لموظفي وزارة الصناعة الذين يصدر تعيينهم بقرار وزاري للإطلاع على الدفاتر والمستندات والحسابات الخاصة بنشاط المنشآت ويكون الإطلاع في مقر المنشأة وفي أوقات العمل المعتادة.

- يعاقب بغرامة لا تقل عن ثلاثمائة جنيه ولا تتجاوز ثلاثة آلاف جنيه كل من يخالف القرارات أو قدم على

وجه غير صحيح البيانات أو المعلومات المتعارف عليها، أو ثبت أن هذه المعلومات أو البيانات غير حقيقية

في أي دفتر أو حساب، كذلك يعاقب بالعقوبة نفسها كل من ذكر على المكتبات والمطبوعات والإعلانات

المتعلقة بنشاطه بيانات غير صحيحة تتصل بتطبيق أحكام هذا الباب أو اللائحة التنفيذية أو القرارات الوزارية ويجوز في كل الأحوال السابقة الحكم بإعلان المنشأة ومصادرة السلع والمنتجات المخالفة.

- وتتضاعف قيمة الحدين الأدنى والأقصى للغرامة إذا كانت السلع والمنتجات محل المخالفة ضارة بالصحة العامة ولا تتوافر فيها الشروط المقررة للسلامة والأمان ، وفي هذه الحالة يكون الحكم بمصادرة السلع والمنتجات المخالفة، إلا إذا تكررت المخالفة وجوباً أكثر من مرة خلال سنة أشهر فيكون الحكم بغلق المنشأة وجوباً.

وإذا كانت المنشأة الصناعية تراول نشاطها من غير ترخيص فيتم إغلاقها إدارياً وبحكم بمصادرة منتجاتها في حالة ضبطه، وإذا كانت تلك المنشأة لا توفر الشروط الخاصة بالصحة والسلامة والأمان فإنه بالإضافة للسابق، يحكم على المسؤول عن إدارة المنشأة بالحبس مدة لا تزيد عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن ستمائة جنيه ولا تزيد عن ستة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين.

إن عملية الترخيص الصناعي في جمهورية مصر العربية نظمت في قانونين:

1. قانون رقم 24 لسنة 1977 بشأن السجل الصناعي.
 2. قانون رقم 21 لسنة 1958 بشأن التنظيم الصناعي والترخيص الصناعي.
- هذا كله بالنسبة للمنشآت الصناعية والحرفية سواء التابعة للقطاع العام أو القطاع التعاوني أو القطاع الخاص المشترك والتي لا يقل رأس مالها عن خمسة آلاف جنيه أو لا يقل عدد العاملين فيها من عشرة عمال ويصدر تحديدها من وزير الصناعة ولا تسري على المنشآت التي تعمل في مجال الإنتاج الحربي.
- أما ما يتعلق بغيرها من المنشآت فإنه يتم متابعة أمور ترخيصها من قبل فرع خاص بالصناعات الحرفية ضمن الهيئة العامة للتصنيع، وتخضع الصناعات فيه لسجل الصناعات الحرفية، حيث أن تسجيل مثل تلك المنشآت الحرفية يتم بنفس صورة المنشآت الأخرى ولكن تكون بصورة مخففة وبسرعة أكبر.

نتائج وتوصيات من التجربة المصرية يمكن الاستفادة منها في فلسطين :

الوضع الاقتصادي والصناعي في فلسطين يختلف عنه في مصر، حيث يوجد في مصر مناطق صناعية بالمدن الجديدة ومناطق صناعية بالمحافظات ومناطق صناعية مخصصة لإقامة صناعات ثقيلة لها اشتراطات بيئية خاصة بها. وهناك تشريع خاص بالترخيص الصناعي وآخر للسجل الصناعي، وبالتالي فإن هذا الوضع يختلف تماماً بالنسبة للواقع الفلسطيني، حيث لا يوجد مدن صناعية ولا تشريع ينظم ذلك، أي أن عملية تنظيم القطاع الصناعي في فلسطين تبقى تسير في حلقة مفرغة ما لم يتم الشروع ببناء المناطق والمدن الصناعية وإجبار المنشآت القائمة وغير المرخصة بالانتقال إلى المدن والمناطق الصناعية بعد إقامتها.

« كذلك لا بد من الشروع والإسراع بالمصادقة على قانون الصناعة الفلسطيني وقانون يحكم الترخيص الصناعي في فلسطين.

« ولا بد أيضاً من تحديد مفهوم المنشأة الصناعية وفصلها عن المنشأة الحرفية وإحالة الأمور المتعلقة بالصناعات الحرفية لدائرة الصناعات الحرفية لإيجاد سجل لها وإعطائها الترخيص المطلوب.

« لا بد من سن المواصفات والمقاييس الخاصة بكل أنواع المنتجات واختبار نموذج المصانع قبل إعطائه الترخيص النهائي وتتم عملية اختبار المنتج من قبل هيئة المواصفات والمقاييس والجهات المختصة الأخرى. يوجد في مصر مؤسسات تمويل متخصصة في دعم النشاط الصناعي وعددها سبعة، ونحن في فلسطين بأمر الحاجة لمثل هذه المؤسسات.

4 - 10 التجربة الأردنية في مجال الترخيص

إن إجراءات الترخيص في المملكة الأردنية الهاشمية تتم بالطريقة التي لا تتعارض مع تعليمات الترخيص الصناعي ومراقبتها وفقا لقانون رقم (1) لسنة 1966 ، كذلك الأمر بالنسبة لرخصة الحرف والصناعات تتم وفقا لقانون الحرف والصناعات وكذلك الأمر بالنسبة لرخصة المهن تتم وفقا لقانون المهن. تقوم السلطة الوطنية الفلسطينية بإجراءات الترخيص الصناعي ورخص الحرف والصناعات ورخص المهن وفقا للقوانين الأردنية السابقة . وبالتالي فإن إجراءات الترخيص المتبعة لدى السلطة الوطنية الفلسطينية لا تختلف كثيرا عن ما هو متبع في المملكة الأردنية الهاشمية. إلا أن الأردن لديه سجل صناعي كما هو الحال في جمهورية مصر العربية، حيث أن وزارة الصناعة في الأردن تقوم بإعطاء الموافقة على إقامة أي صناعة غير محظور إقامتها، أي أنه تعطي شهادة انساب وتكون مرة واحدة، وبعدها يعرض المشروع على الجهات المختصة بالأمور البيئية والشرطة والدفاع المدني وغيرها من الجهات المختصة. وبعد استكمال جميع الإجراءات السابقة تقوم وزارة الصناعة بإعطائه الرخصة النهائية والتي تجدد سنويا في غرفة الصناعة والتجارة. إن موافقة الجهات المختصة يتم بصورة سريعة في الأردن لأن ممثلين عن جميع الجهات المختصة تقوم بالاجتماع مرة أو مرتين كل شهر حسب الطلب في مقر وزارة الصناعة وتدرس الطلبات ، وإن سرعة الحصول على الترخيص الصناعي النهائي تتعلق بمدى تجاوب المستثمر بتطبيق الاشتراطات التي تتطلبها تلك الجهات المختصة كل جهة حسب مجال تخصصها.

جدول (4 - 3)

مقارنات حول ظروف الترخيص الصناعي في كل من فلسطين ومصر والأردن

فلسطين	مصر	الأردن
لا تستند إلى تشريع فلسطيني	تستند إلى تشريع	تستند إلى تعليمات ترخيص صناعي
يوجد مدن صناعية جديدة ومحدودة	يوجد بها الكثير من المدن الصناعية	يوجد بها عدد محدود من المدن الصناعية
وزارة الصناعة هي المسؤولة عن الترخيص الصناعي	الهيئة العامة للتصنيع التابعة لوزارة الصناعة هي المسؤولة عن الترخيص	وزارة الصناعة والتجارة هي المسؤولة
يعطى لمدة سنة ويجدد سنوياً في وزارة الصناعة	يعطى من قبل وزارة الصناعة / الهيئة العامة للتصنيع وبصورة أبدية	يعطى بصورة أبدية من قبل وزارة الصناعة
لا يوجد سجل صناعي	يوجد سجل صناعي ويجدد كل خمسة سنوات	يوجد سجل صناعي ويجدد سنوياً
وزارة الصناعة هي المسؤولة عن مراقبة وتجهيد الترخيص الصناعي	المجالس المحلية / ومجالس المدن الجديدة هي المسؤولة من مراقبة وتجهيد الترخيص الصناعي	غرف الصناعة والتجارة والبلديات هي المسؤولة عن مراقبة وتجهيد السجل
يوجد قانون تشجيع للاستثمار	يوجد قانون مصري لتشجيع الاستثمار	يوجد قانون أردني لتشجيع الاستثمار
لا يوجد فصل ما بين الصناعات الحرفية والصناعات التحويلية	يوجد فصل بينها حيث أن هناك اختلاف في الإجراءات لكل منهما كذلك الأمر هناك إدارة خاصة بهما	يوجد فصل جزئي وفي الإجراءات فقط
لا يوجد عندنا النافذة الاستثمارية الواحدة	يوجد نافذة استثمارية	يوجد نافذة استثمارية
يوجد هيئة تشجيع الاستثمار	يوجد هيئة تشجيع استثمار وقانون فعال	يوجد هيئة تشجيع استثمار وقانون تشجيع استثمار فعال
لا تقوم باختبار الإنتاج قبل إصدار الترخيص الصناعي	تقوم باختبار الإنتاج لمدة شهر بعدها يتم منح الترخيص الصناعي	لا يتم اختبار الإنتاج قبل منح الترخيص الصناعي
تتشرط عضوية المنشأة في اتحادات الصناعية	تتشرط عضوية المنشأة الصناعية في الاتحادات الصناعية	لا تتشرط ذلك

المصدر : الزيارات الميدانية التي أجراها الباحث في الدول الثلاث

يتضح من الجدول السابق أن هناك تشابه في بعض الأمور واختلاف في أمور أخرى بين الدول الثلاث. وهذا ناجم عن الطبيعة السياسية والاقتصادية لكل منهما فالمعروف أن فلسطين لم تذق طعم الاستقلال السياسي والاقتصادي وأن حياتها الاقتصادية شبه المستقلة بدأت بعد محادثات أوسلو وما تبعها من اتفاقيات اقتصادية مع كل من إسرائيل ومصر والأردن .

إن وزارة الصناعة منذ استلامها لمهامها كمسؤولة عن إدارة القطاع الصناعي وتنظيمه وتطويره أنيطت إليها عملية الترخيص الصناعي وقد شرعت بوضع الإجراءات الخاصة بها بناءً على اجتهادات فردية بالطريقة التي لا تتعارض مع تعليمات الترخيص الصناعي الأردني رقم (1) لعام 1966 . أما بالنسبة لكل من الأردن ومصر فإلحما استقلالنا سياسياً واقتصادياً منذ عشرات السنين وشرعنا في بناء البنية التحتية الصناعية منذ بدايتها، حيث يوجد في المدن الصناعية والبنية التحتية الصناعية القوية بعكس مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية المحاصرة بالتعقيدات

الإسرائيلية التي تستخدمها لإعاقة نمو هذا القطاع الحيوي وتطوره، حيث أن الحدود ما زالت تحت سيطرتها، إضافة لسياستها القديمة والمتجددة المتمثلة في سياسة الإغلاق ما بين المدن الفلسطينية أو ما بين فلسطين وإسرائيل أو بين قطاع غزة والضفة الغربية، مما انعكس سلباً على واقع القطاع الصناعي الفلسطيني . وبذلك فإن كل من الأردن ومصر تنعم بقوانين وتشريعات تنظم حياتهم الاقتصادية والصناعية بعكس فلسطين التي ما زالت في طور إعداد وتنظيم قوانينها الاقتصادية والحياتية .

والترخيص الصناعي في الأردن ومصر يعطى مرة واحدة، ويوجد لديهم سجل صناعي لجميع المنشآت الصناعية، ويجدد في الأردن سنوياً من قبل غرف التجارة والصناعة وأمانة عمان الكبرى وفي مصر تجدد شهادة السجل الصناعي كل خمس سنوات من قبل الهيئة العامة للتصنيع .

وفي فلسطين يجدد الترخيص الصناعي سنوياً من قبل وزارة الصناعة حيث هناك دائرة مختصة لذلك هي دائرة الترخيص الصناعي .

أما بالنسبة للفصل ما بين المشاريع الحرفية والمشاريع الصناعية، فتتم في مصر بأن تتبع المشاريع الحرفية إلى إدارة خاصة بها في عملية الترخيص الصناعي ولا تتم بنفس الإجراءات التي تستخدم في ترخيص المشاريع الصناعية وإنما تكون بصورة أسرع وإجراءات بسيطة وذلك أن تلك المشاريع الحرفية تأثيرها البيئي منخفض . والمشاريع التي يتجاوز رأس مالها الحد السابق وتحوى عمالة أكثر من الصناعات الحرفية فإنها تحتاج إلى إجراءات الترخيص الصناعي وموافقة الجهات المعنية مثل البيئة والدفاع المدني والصحة وغيرها من الجهات حتى تحصل على الترخيص الصناعي إلا أن هناك سجلاً صناعياً لتفيد المنشآت الصناعية والحرفية سواء التابعة للقطاع العام أو القطاع التعاوني أو القطاع الخاص أو القطاع المشترك والتي لا يقل رأس مالها عن خمسة آلاف جنيه مصري أو لا يقل عدد العاملين فيها عن عشرة عمال ويتم تجديدها بقرار من وزير الصناعة المصرية (قانون السجل الصناعي في مصر، مادة (1) ، 1977) .

وفي الأردن نفس الشيء تقريباً حيث إن هناك فصلاً ما بين المشاريع الفردية والتي عادة تكون صغيرة الحجم وبين المشاريع الصناعية كبيرة الحجم ، فالمشاريع الفردية تتم عملية الترخيص لها بصورة سريعة، والمشاريع الصناعية تحتاج لإجراءات من أجل استصدار موافقة الجهات المختصة ذات العلاقة، حيث إن وزارة الصناعة الأردنية تقوم باستصدار الموافقات من الجهات المختصة وبصورة سريعة من خلال النافذة الاستثمارية الواحدة .

أما في فلسطين فإن وزارة الصناعة لا تستند لتشريع للفصل ما بين الصناعات الحرفية والمنشآت الصناعية، فكثير من المشاريع التي تحمل ترخيصاً صناعياً هي منشآت صغيرة الحجم من حيث رأس المال أو من حيث العمالة، إلا أنه من المفترض أن تقوم دائرة التراخيص الصناعية باستخدام إجراءات الترخيص الصناعي للمنشآت التي يزيد رأس مالها عن ثلاثين ألف دولار أو تضم عمالة أكثر من خمس عاملين، أما ما دون ذلك المفترض أن تعتبرها صناعات حرفية تتم عملية الترخيص لها بصورة سريعة وبإجراءات مخففة ويكون ذلك من صلاحية نف

س دائرة الترخيص التي تعطي الترخيص الصناعي للمنشآت الصناعية .

أما ما يخص مسألة اختبار الإنتاج فإن هيئة التصنيع في مصر لا تعطي شهادة السجل الصناعي إلا بعد أن تعطي المنشأة الصناعية فرصة للإنتاج لمدة شهر تقوم خلال ذلك باختبار الإنتاج وفحصه في مختبرات مختصة

حسب نوع المنتج الصناعي ، وبعد أن تتأكد من مطابقة المنتج مع المواصفة المختصة لتلك السلعة تقوم بإعطائه شهادة السجل الصناعي وتبدأ المنشأة بالإنتاج الفعلي . أما في الأردن لا يتم ذلك حيث يتم إعطاء الترخيص الصناعي للمنشأة دون اختبار الإنتاج . كذلك الأمر في فلسطين لا يتم اختبار الإنتاج قبل إعطائه الترخيص النهائي . وهنا يتوجب على وزارة الصناعة أن تقوم باختبار الإنتاج ومطابقته مع المواصفة المختصة قبل إعطائه الترخيص النهائي .

أما بالنسبة للاتحادات الصناعية في فلسطين فإن وزارة الصناعة تشترط عضوية المنشآت الصناعية في الاتحاد الخاص بها حتى ينال الترخيص الصناعي ، إلا أن هذا الشرط نظرياً فقط ولا يتم التقيد به إطلاقاً، إذ أن غالبية المنشآت الصناعية التي تحمل ترخيصاً صناعياً ليست عضواً في الاتحاد الصناعي الخاص بها . وفي الأردن أيضاً، لا يتم اشتراط عضوية المنشأة في الاتحادات الصناعية، وعضوية المنشأة في الاتحادات الصناعية عملية مهمة وخصوصاً أن الاتحاد الصناعي هو القائد لتلك الصناعة وبالتالي فالعضوية عنده تعني عملية معرفة جوهرية للسوق من أجل معرفة أن كانت تلك المنشأة الجديدة ضروري إقامتها أم لا، كذلك الأمر في أي منطقة جغرافية مفضل إقامتها أكثر من منطقة أخرى من أجل التوزيع الجغرافي للمنشأة حسب المنطقة المستهدفة . إضافة لذلك كله فإن عملية الانضمام للاتحادات الصناعية تعني الاستفادة من الخدمات التي تقدمها تلك الاتحادات بالتنسيق مع وزارة الصناعة مثل المشاركة في المعارض سواء المحلية أو العالمية كذلك الأمر بالنسبة للمشاركة في الدورات التدريبية التي يوفرها الاتحاد عن طريق وزارة الصناعة من أجل رفع مهارة العنصر البشري والذي يعني في النهاية العنصر البشري المدرب والذي سينعكس ذلك على زيادة الإنتاجية .

مما سبق نلاحظ أن عملية الترخيص الصناعي في كل من فلسطين ومصر والأردن يجمعها نقاط مشتركة رغم وجود نوع من التفاوت في الإجراءات المستخدمة، إلا أن عملية الاستفادة من تجارب الدولة الأخرى عملية مهمة وضرورية، إذ أن عملية اختبار الإنتاج قبل إعطاء الترخيص النهائي وعملية السجل الصناعي واشتراط عضوية المنشأة الصناعية في الاتحادات الصناعية، أمور مهمة وضرورية يجب على وزارة الصناعة الفلسطينية/إدارة الترخيص تبنيها كذلك الأمر فيما يتعلق بفصل المنشآت الحرفية عن المنشآت الصناعية واستخدام إجراءات صناعية لكل منهما بعيداً عن التعقيدات والروتين من أجل خلق بيئة استثمارية مشجعة.

4 - 11 أهداف الإجراءات الحكومية للموافقة على المشروع

تختلف أهداف الإجراءات الحكومية للموافقة على المشروع من دولة عربية إلى أخرى وإن كانت تلك الأهداف لا تتعدى واحداً أو أكثر من البدائل التالية :

1. وسيلة لتنظيم عملية التنمية الصناعية والتحكم فيها بحيث لا يتم الموافقة إلا على المشروعات الصناعية التي تحقق أهداف خطة التنمية الصناعية .
2. وسيلة للتأكد من أن المشروع لا يتعارض مع الأهداف العامة للدولة وفيها بالمتطلبات القانونية والإدارية مثل الأمور البيئية وتعليمات الأمان والرقابة من الحريق والموقع ... أو التأكد من أن إنتاج المشروع لا يتعارض مع ما هو محظور إنتاجه في الدولة أو ما هو محظور إنتاجه في القطاع الخاص .

3. وسيلة لامداد الجهات الحكومية بالبيانات والمعلومات الإحصائية من المشروعات الجديدة، توزيعها الجغرافي ، طاقتها الإنتاجية، عدد المشتغلين بها، استهلاكها من الطاقة..... الخ .
4. وسيلة لترشيد الميزات التي تمنحها الدولة للمشروعات الصناعية وتقنيها والحصول علىها، وأهمها قطعة الأرض، وميزات الإعفاءات من الضرائب والرسوم الجمركية، ومحفزات الحماية الجمركية والحصول على قروض طويلة الأجل بشروط ميسرة... الخ .
- وليس المهم فقط أن يكون هناك وضوح تام لأهداف الدولة من الإجراءات الحكومية للموافقة على المشروع بل الأهم من ذلك أن تتناسب هذه الإجراءات مع الهدف أو الأهداف الموضوعية لذلك .
- إن الصورة المثالية لما يجب أن تكون عليه الإجراءات الحكومية في أي دولة عربية وبصورة عامة بحيث لا تأخذ في الاعتبار الظروف الخاصة لكل دولة على حدة ، فإن المعالم الرئيسة لهذه الصورة تكون كالتالي:
1. إن تسلسل الخطوات والإجراءات الحكومية المطلوبة وتتابعها للموافقة على المشروع الصناعي تتم بسهولة ويسر دون أي عراقيل أو بيروقراطية في التعامل مع المستثمر الصناعي، وبما لا يحل في الوقت نفسه بمسؤولية الدولة أو أهدافها أو مصالحها ومع مراعاة مصالح المستثمر الصناعي الخاصة أيضاً، ومن المخبذ أن ينص القانون على أن لا تزيد مدة هذه الإجراءات عن فترة محددة (30 - 45) يوم من بداية استلام الطلب على أن تلتزم الجهات الحكومية بهذه الفترة .
2. ضرورة أن تتناسب الإجراءات والوسائل المستخدمة في ذلك (مثل الاستمارة الحكومية أو شروط الدراسة المطلوبة للمشروع) مع الهدف عن هذه الإجراءات .
3. إن الوضع الأمثل والمرغوب بالنسبة للجهات القائمة على هذه الإجراءات هو أن يكون هناك جهة واحدة فقط (one - stop - agency) وفي مكان واحد ذات لائحة وتشريع ونظام مستقل يجررها هذا الأسلوب البيروقراطي الحكومي، كما أنه من الضروري توفير الإمكانيات البشرية والمادية اللازمة لهذه الجهة للتمكن من تقديم خدمات على مستوى عالي من الجودة وبكفاءة وفعالية يشعر بها المستثمر .
4. أن تنهج هذه الجهة أسلوباً للعمل داخلها يتوفر فيه الدقة والأمانة والوضوح وأن يتسم هيكل عملية اتخاذ القرار بالنسبة للمشروع داخل هذه الجهة وفي جميع مراحله ومستوياته المختلفة بالعقلانية والترشييد وأن تكون هناك معايير ومؤشرات واضحة وملتزم بها في كل مرحلة من مراحل عملية اتخاذ القرار .
5. بالإضافة إلى إجراءات الموافقة على ترخيص المشروع كنشاط أساسي لهذه الجهة المقترحة ، فإنه من المخبذ أن تقوم بأنشطة أخرى مكملة وهامة وهي:

« نشاط تحديد المشروعات وتدريبها.

« خدمات البيانات والمعلومات .

« متابعة المشروعات بعد الموافقة عليها .

« نشاط البحوث والدراسات الصناعية القطاعية (عسكر، ص107 ، 1982) .

الفصل الخامس

واقع المنشآت الصناعية في فلسطين من حيث الترخيص

استلمت وزارة الصناعة قطاعا صناعيا مدمرا ويعتبره الكثير الكثير من المشاكل والمعوقات والتشوهات نتيجة سنوات الاحتلال الإسرائيلي السابقة، الذي عمل على تدمير هذا القطاع للحيلولة دون إحداث أي تنمية صناعية يمكن أن تبشر أو توحى بميلاد دولة فلسطينية مستقلة، لأن الجميع يعلم أن إحداث تنمية مستدامة لا يمكن أن يتم إلا عن طريق التطور الصناعي.

فقد عمدت سلطات الاحتلال لاستخدام كافة السبل والأساليب الداخلية والخارجية لتحقيق ذلك بهدف جعل السوق الفلسطيني سوقا استهلاكيًا لمنتجاتها لا سوقا منتجا ومنافسا لها. وقد كانت السلطات الإسرائيلية ممثلة بالإدارة المدنية / مكتب الصناعة والتجارة تستخدم وسيلة الترخيص الصناعي لوضع العراقيل والعقبات أمام إنشاء أي صناعة جديدة وليس من أجل تحقيق أهداف الترخيص السابقة، وقد كانت تعطي الترخيص الصناعي للمنشآت التي لا تؤثر على صناعاتها ولا تؤثر بيئيا على المناطق القريبة من تجمعاتها الاستيطانية أو مدنها على طول الخط الأخضر.

- وبالفعل استلمت السلطة الوطنية الفلسطينية قطاعا صناعيا مشوها يحوي منشآت صناعية فردية ذات طابع عائلي وحرفي، حيث أن المنشآت التي تحوي أقل من 10 عمال تشكل غالبية المنشآت الفلسطينية وهذه المنشآت الصناعية بشكل عام لا تلتزم بالحد الأدنى من شروط الصحة والسلامة المهنية، لأن الإسرائيليين لم يكونوا معنيين بالصناعة وترتيبها، بل على العكس تماما كانت الصناعة الفلسطينية وتطورها يعني لهم تنمية، ويعني الطريق الوحيد نحو الاستقلال الاقتصادي والسياسي، وعليه كانوا لا يتوانون في وضع العراقيل أمام أي تقدم صناعي.

٥٤٣٨٥٧

ومنذ تولي السلطة الوطنية/وزارة الصناعة مهامها شرعت بمسح صناعي للتعرف على واقع الصناعة الفلسطينية من أجل وضع الخطط التطويرية والتي ستزول إلى تطوير هذا القطاع المهم والحيري، وحسب معلومات دائرة الترخيص الصناعي في وزارة الصناعة فإنه منذ قيام وزارة الصناعة فإن 1196 منشأة أصبحت تحمل ترخيص صناعي في الضفة الغربية لغاية 2000/2/1، بينما كان عددها 491 منشأة في عام 1997. وإذا ما اعتبرنا أن المنشآت الصناعية التي جرى لها مسح شامل هي تلك المنشآت

التي يزيد رأسمالها عن 30.000 \$ أو تضم خمسة عمال فأكثر فإن عدد المنشآت الصناعية العاملة في الضفة الغربية هي 3031 منشأة موزعة على محافظات الضفة الغربية، وبالتالي فإن نسبة المنشآت الصناعية التي تحمل ترخيصاً من وزارة الصناعة تشكل حوالي 16 % فقط لغاية عام 1997، وهي نسبة ضئيلة، هذا وتعمل دائرة الترخيص الصناعي جاهدة على زيادة نسبة ترخيص الصناعات القائمة وغير المرخصة من أجل العمل على إجبارها على الالتزام بالمعايير البيئية التي تحد من التأثير البيئي السليبي ومن أجل القيام بتلبية شروط الصحة والسلامة المهنية ولو بمجدها الأدنى. ورغم تلك الجهود الحثيثة التي تبذلها دائرة التراخيص الصناعية إلا أن درجة الإقبال على الترخيص الصناعي متدنية، لأن معظم الصناعات القائمة طوال الفترة السابقة على عهد السلطة يعني الترخيص الصناعي بالنسبة لها الإغلاق. لأن معظمها موجود في مناطق سكنية، ولا تستطيع تلبية شروط الصحة والسلامة المهنية ولا شروط الصحة والسلامة العامة وغير قادرة على الحد من التأثيرات البيئية السلبية.

وبناء على ذلك فإن درجة الإقبال على الترخيص الصناعي للمنشآت القائمة ضئيل وخاصة أنه لا يوجد تشريع في فلسطين يجبر الصناعات القائمة على الترخيص وحتى وإن وجد قانون يجبر المنشآت على الترخيص الصناعي كيف سيطبق هذا القانون على منشآت معظمها لا يستطيع الالتزام بشروط الترخيص الصناعي من حيث التأثيرات البيئية والاقتصادية وشروط الصحة والسلامة المهنية. ومن هذا المنطلق لا يمكن حل مشكلة الترخيص الصناعي إلا بإقامة المدن والمناطق الصناعية وإجبار الصناعات المبعثرة للانتقال إلى هذه المدن والمناطق، إلا أن هذه العملية تحتاج لنفقات مرتفعة، ولهذا لا بد من تعاون مشترك ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية /وزارة الصناعة والقطاع الخاص ممثلاً بأصحاب المنشآت، وإلا فإن وضع الصناعة الفلسطينية سيظل يدور في حلقة مفرغة لا يمكن الخروج منها.

وضعت وزارة الصناعة خططا تنفيذية لإقامة تسع مناطق ومدن صناعية موزعة على جميع المناطق الجغرافية من أجل العمل على تنظيم هذا القطاع المهم والحيووي وإعادة هيكلته . في هذا الفصل سوف يتناول الباحث المنشآت الصناعية المرخصة وغير مرخصة وتوزيعها حسب القطاع والمحافظة ورأس المال والعمالة وغيرها من المؤشرات الأخرى وذلك استنادا للمسح الصناعي الذي أجرته وزارة الصناعة للعام 1997، وسوف يجري الباحث عملية تقييم ومقارنة لذلك مع التغير الذي حصل منذ عام 1997 ولغاية عام 2000 حسب المعلومات والإحصاءات المستقاة من دائرة التراخيص الصناعية / وزارة الصناعة .

يوضح الجدول (5 - 1) الشكل القانوني للمنشآت الفلسطينية، حيث أن 55 % من المنشآت الصناعية بشكل عام هي منشآت فردية، و 20 % منشآت ذات طابع مساهمة خصوصية .

جدول (5 - 1)

(الشكل القانوني للمنشآت المرخصة وغير المرخصة)

الشكل القانوني													
المعد الكلي للمنشآت الصناعية	العدد الكلي	فردية	واقع	عادية عامة	عادية محدودة	مساهمة خصوصية	مساهمة عامة محدودة	محدودة الأسهم	محدودة الضمان	غير محدودة	جمعية تعاونية	هيئة او جمعية	اخرى
المرخصة من وزارة الصناعة	491	176	44	11	40	169	22	1	26	1	1	0	0
المرخصة من الجهات الأخرى	1571	862	95	25	134	298	23	4	102	0	20	1	7
غير المرخصة	969	604	58	12	83	129	9	2	61	0	4	2	5

• المصدر : (المسح الصناعي وزارة الصناعة 1997)

يتضح من الجدول السابق أن 36 % من المنشآت التي تحمل ترخيصاً من وزارة الصناعة هي منشآت فردية، وأن 34 % منها منشآت مساهمة خصوصية، في حين تشكل 55 % من المنشآت التي تحمل ترخيصاً من الجهات الأخرى منشآت فردية، وأن 19 % منها منشآت مساهمة خصوصية . أما بالنسبة للمنشآت غير المرخصة فإن 62 % منها منشآت فردية، وأن 13 % منشآت مساهمة خصوصية.

وتتوزع باقي المنشآت الصناعية المرخصة وغير المرخصة على الأشكال القانونية المتعددة والتي يظهرها الجدول بوضوح .

وهذا يتطلب من وزارة الصناعة ومؤسسات القطاع العام الأخرى وخاصة وزارة المالية العمل على وضع الأسس والمعايير الضرورية لدعم الصناعات الصغيرة وتطويرها لمسا لها من دور عظيم في استيعاب الأيدي العاملة عدا عن نسبة مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي وخاصة أن معظم صناعاتها صغيرة سواء استخدمنا معيار العمالة أو معيار رأس المال كما سيظهر ذلك بوضوح في الجداول اللاحقة و يوضح الجدول (5 - 2) توزيع المنشآت المرخصة وغير المرخصة حسب المحافظة، وحسب جهة الترخيص .

جدول (5 - 2)

توزيع المنشآت المرخصة حسب المحافظة وجهة الترخيص

المحافظة	إجمالي عدد المنشآت	وزارة الصناعة	البلديات	وزارة العدل	الإدارة المدنية	أخرى	إجمالي عدد المنشآت المرخصة
أريحا	16	1	8	0	0	4	13
الخليل	843	109	182	1	59	130	481
القدس	83	2	23	0	12	16	53
بيت لحم	454	67	162	0	96	21	346
جنين	296	64	58	0	20	34	176
رام الله	339	63	130	0	19	54	266
سلفيت	87	6	16	0	2	13	37
طوبس	10	1	2	0	0	0	3
طولكرم	234	53	112	0	4	28	197
قلقيلية	128	33	60	0	0	13	106
نابلس	550	92	196	0	83	17	388

المصدر : (المسح الصناعي وزارة الصناعة 1997)

تركز غالبية المنشآت الصناعية في محافظات الخليل، ونابلس، وبيت لحم، ورام الله، حيث تشكل ما نسبته 72 % من إجمالي عدد المنشآت الصناعية في الضفة الغربية .

إن إجمالي عدد المنشآت الصناعية التي رأس مالها يزيد عن \$ 30,000 أو تضم عمالة تزيد عن الخمسة قد بلغت 3031 منشأة صناعية. تشكل المنشآت الصناعية المرخصة منها حوالي 68 % ، حيث إن المنشآت الصناعية التي لا تحمل ترخيص صناعي من وزارة الصناعة تعتبر منشآت غير مرخصة وبالتالي فإنه فقط 16 % من إجمالي عدد المنشآت الصناعية يحمل ترخيصاً من وزارة الصناعة وهذا يستدعي من وزارة الصناعة والجهات المعنية أن تتبنى إجراءات قانونية حازمة وسريعة من أجل إجبار تلك المنشآت العاملة من غير ترخيص، لتقديم طلب حصول على الترخيص الصناعي من وزارة الصناعة للاستفادة من مزايا الترخيص الصناعي والمهادف للمحافظة على البيئة والصحة والسلامة المهنية للعاملين بالإضافة للمحافظة على الصحة والسلامة العامة، بالإضافة إلى الأهداف الاقتصادية المتعددة للترخيص الصناعي والتي تم توضيحها في الفصل الثاني من هذه الدراسة بإسهاب.

وبوضح الجدول (5 - 3) توزيع المنشآت الصناعية المرخصة و غير المرخصة حسب المنطقة المقامة عليها، وجهة الترخيص، حيث إن نسبة المنشآت الصناعية المرخصة من وزارة الصناعة والمقامة في مناطق صناعية تشكل حوالي 48 % من إجمالي عدد المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة ، في حين بلغت نسبة المنشآت المرخصة من الجهات الأخرى والمقامة في مناطق صناعية حوالي 12 % من إجمالي

عدد المنشآت المرخصة من الجهات الأخرى أما بالنسبة للمنشآت الغير مرخصة فقد بلغت نسبة المقام منها في المناطق الصناعية حوالي 21 % .

جدول (5 - 3)

توزيع المنشآت الصناعية حسب المنطقة المقامة عليها وجهة الترخيص

المنطقة المقامة عليها					
العدد الكلي للمنشآت	صناعية	تجارية	زراعية	سكنية	أخرى
المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة (491)	238	77	78	95	3
المنشآت المرخصة من الجهات الأخرى (1571)	387	381	208	598	7
المنشآت غير المرخصة (969)	208	101	344	312	4

المصدر : (المسح الصناعي وزارة الصناعة 1997)

بلغت نسبة المنشآت الصناعية المرخصة من وزارة الصناعة والمقامة في مناطق تجارية حوالي 16% من إجمالي المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة، مقابل 24 % من المنشآت المرخصة من الجهات الأخرى مقامة على تلك المناطق، في حين بلغت نسبة المنشآت غير المرخصة والمقامة على مناطق تجارية حوالي 10 % من إجمالي المنشآت غير المرخصة.

أما بالنسبة للمنشآت المقامة على مناطق زراعية فتشكل ما نسبته حوالي 16 % من إجمالي عدد المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة، مقابل 13 % من المنشآت المرخصة من الجهات الأخرى، 35 % من غير المرخصة مقامة في مناطق زراعية.

وما يخص المناطق السكنية فيتركز فيها حوالي 34 % من المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة ومن الجهات الأخرى، مقابل 32 % من المنشآت غير المرخصة مقامة على تلك المناطق السكنية.

أي أن 27 % من إجمالي المنشآت المرخصة وغير المرخصة مقامة على أراضي صناعية فقط، 18 % مقامة على أراضي تجارية، و 21 % مقامة على أراضي زراعية، و 33 % مقامة على أراضي سكنية.

إن هذا التوزيع العشوائي للمصانع المرخصة وغير المرخصة يستدعي أن تقوم وزارة الصناعة باختيار مواقع صناعية مناسبة للمناطق الصناعية داخل حدود البلديات، وأن تسن تشريعاً يجر المنشآت الصناعية بالانتقال إلى تلك المناطق في حالة إقامتها، وأن تعمل على تذليل كافة الصعوبات التي يمكن أن تعترض عملية الانتقال.

يوضح الجدول (5 - 4) أن المنشآت الصناعية التي تحمل ترخيصاً من وزارة الصناعة هي مؤسسات حديثة الإنشاء، إذ أن 64 % منها أنشئت بعد عام 1988.

جدول (5 - 4)

توزيع المنشآت الصناعية حسب جهة الترخيص وسنة الإنشاء

سنة الإنشاء						
94-97	93-88	87-78	77-68	67 - 50	قبل 49	العدد الكلي للمنشآت الصناعية
200	115	93	54	20	9	المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة (491)
631	316	364	154	91	15	المنشآت المرخصة من الجهات الأخرى (1571)
621	175	109	44	13	7	المنشآت غير المرخصة (696)

المصدر : (المسح الصناعي ووزارة الصناعة 1997)

أما بالنسبة للمنشآت المرخصة من قبل البلديات والتي تحمل رخص الحرف والصناعات فقد أنشئ منها حوالي 61 % بعد عام 1988، مقابل 39 % تم إنشاؤها ما بين الأعوام 1949 و 1987.

أما ترخيص المنشآت الصناعية من الإدارة المدنية الإسرائيلية فقد شكل ما نسبته 14 % من المنشآت المرخصة، حيث إن 84 % منها أنشئت بعد عام 1978.

هذا بالنسبة للمنشآت المرخصة، أما بالنسبة للمنشآت التي لا تحمل ترخيصاً صناعياً من أي جهة، فإن معظمها حديث الإنشاء حيث أن 82 % من المنشآت الصناعية غير المرخصة أنشئت بعد عام 1988.

وحسب معلومات المسح الصناعي للعام 1997 الذي أجرته وزارة الصناعة فإن 170 منشأة صناعية فقط واجهت صعوبات في عمليات الترخيص وهذا ما يشكل نسبته 8 % فقط من مجمل المنشآت المرخصة بشكل عام .

وقد تركزت هذه الصعوبات ما بين صعوبات إدارية والمتعلقة بإجراءات الترخيص المتبعة من الجهات المعنية، ومالية المتعلقة برسوم الدفع حيث هناك رسوم للترخيص الصناعي من وزارة الصناعة وكذلك الأمر هناك رسوم تدفع للبلديات فيما يتعلق برخص الحرف والصناعات، وهناك رسوم تدفع لوزارة المالية فيما يتعلق برخص المهن.

وهناك صعوبات أيضاً تتعلق بشروط الترخيص ومتطلباته، وأخرى تتعلق بالموقع، حيث أنها تتواجد في مواقع مبعثرة حسب ما تم توضيحه في جدول (5 - 3) .

يظهر جدول (5 - 5) أن متوسط عدد العاملين في المؤسسات التي تحمل ترخيصاً صناعياً من وزارة الصناعة يبلغ 16.74 عامل مقابل 9.43 عامل للمؤسسات التي تحمل ترخيصاً من الجهات الأخرى و حوالي 6.41 عامل في المؤسسات غير المرخصة.

جدول (5-5)

توزيع العاملين على المؤسسات الصناعية حسب جهة الترخيص

عدد المؤسسات الكلي	عدد العاملين	(4-1)	(9-5)	(19-10)	(20-49)	(50-99)	100 فأكثر	المتوسط
المرخص من وزارة الصناعة (491)	8218	99	157	129	83	12	11	16.74
المرخص من الجهات الأخرى (1571)	14812	503	644	289	110	18	7	9.43
غير المرخصة (969)	6211	421	401	119	26	2	0	6.41

المصدر : (المسح الصناعي وزارة الصناعة 1997)

يدل الجدول السابق على أن المؤسسات الصناعية التي تحمل ترخيصاً تستوعب عمالة أكثر من المؤسسات الغير مرخصة. إذ أنها تستحوذ على 79 % من مجمل العمالة. وكما يتضح من الجدول (5-6) فإن المؤسسات المرخصة تحوي عمالة ذات مؤهلات عالية أكثر من المؤسسات غير المرخصة إذ أن 7 % من العاملين في المؤسسات المرخصة يحملون شهادة بكالوريوس فأكثر مقابل 3 % في المؤسسات غير المرخصة.

وإذا ما أخذنا المؤسسات التي تحمل ترخيصاً صناعياً من وزارة الصناعة فإن متوسط عدد العاملين فيها 16.74، وتضم 28 % من مجموع العمالة الكلية في المؤسسات المرخصة وغير المرخصة، و 36 % من مجموع العاملين في المؤسسات التي تحمل ترخيصاً، أما فيما يتعلق بالتحصيل العلمي فإن 11 % من العاملين في المؤسسات التي تحمل ترخيصاً صناعياً يحملون بكالوريوس فأكثر مقابل 6 % يحملون الدبلوم، 21 % يحملون ثانوية عامة، 59 % يقرأون ويكتبون 2 % أميون.

بينما نجد في المؤسسات التي تحمل ترخيصاً من الجهات الأخرى أن 3 % يحملون بكالوريوس فأكثر، 3 % دبلوم، 17 % ثانوية، 70 % يقرأون ويكتبون، 7 % أميون وهذه النسب جميعها موزعة على الذكور والإناث كما يوضحها الجدول (5-6).

جدول (5 - 6)

المستوى العلمي للعاملين حسب جهة الترخيص

العدد الكلي للمؤسسات		بكالوريوس فأكثر		دبلوم		ثانوية		يقرأ ويكتب		أميون	
ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث
826	75	471	61	138	335	388	988	161	25		
733	55	545	78	232	683	715	263	505	10		
1571				1		5	6		1		
167	6	187	13	961	103	365	709	348	63		
				4							

المصدر : (المسح الصناعي وزارة الصناعة 1997)

وبالرجوع إلى جدول (5 - 5) فإن 74 % من المنشآت الصناعية الفلسطينية تضم أقل من عشرة عاملين، و 34 % فيها تضم أقل من أربعة عاملين، وهذا يدل على أن المؤسسات الصناعية الفلسطينية هي مؤسسات صغيرة الحجم، إذا اعتبرنا أن العمالة هي المعيار لقياس الحجم. وإذا ما أخذنا المؤسسات الصناعية التي لديها ترخيص بشكل عام، فإن 68 % منها تشغل أقل من عشرة عمال. في حين أن المؤسسات التي تحمل ترخيصاً من وزارة الصناعة فقط، فإن 52 % منها تضم أقل من عشرة عاملين، وأن 20 % منها تحوي أقل من خمسة عاملين، في حين أن 73 % من المنشآت الصناعية المرخصة من جهات أخرى تضم أقل من عشرة عاملين، و 32 % منها تستوعب أقل من خمسة عاملين. وبالمقابل فإن 85 % من المؤسسات الغير مرخصة تستوعب أقل من عشرة عاملين، وأن 43 % منها تستوعب أقل من خمسة عمال. ونلاحظ أيضاً بأن 48 % من المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة تستوعب أكثر من عشرة عاملين مقابل 27 % في المؤسسات التي تحمل ترخيصاً من جهات أخرى، 15 % في المؤسسات الغير مرخصة .

وهذا يدل على أن المؤسسات الصناعية التي تحمل ترخيصاً صناعياً من وزارة الصناعة تستوعب عمالة بصورة أكبر من المؤسسات المرخصة من الجهات الأخرى أو غير مرخصة. (إذا اعتمدنا معيار العمالة في هذه الحالة). وفي هذه الحالة نستنتج أيضاً أنه كلما زاد عدد العاملين في المؤسسات، تزداد نسبة المؤسسات التي تحمل ترخيصاً من وزارة الصناعة.

ويتضح من الجدول (5 - 7) أن رأس المال الإجمالي للمنشآت الصناعية بشكل عام قد بلغ 576.432 مليون \$ في بداية عام 1997، مقابل 629.314 مليون \$ في نهاية عام 1997. حيث كان نصيب المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة من رأس المال الإجمالي في بداية عام 1997 حوالي 43 % و 45 % في نهاية عام 1997.

جدول (5 - 7)

توزيعات رأس المال حسب الفئات وجهة الترخيص (القيمة : بالآلف \$)

عدد المؤسسات الكلية	رأس المال الإجمالي		أقل من 10	30-10	50-30	150-50	300-150	400-300	1000-500	أكثر من 1000
	بداية 1997	نهاية 1997								
المرخصة من وزارة الصناعة (491)	245.672	281.409	12	57	36	144	76	53	53	60
المرخصة من الجهات الأخرى (1571)	250.363	262.166	162	311	216	491	222	68	63	38
غير المرخصة (969)	80.397	85.739	144	234	165	297	90	20	11	8

المصدر : (المسح الصناعي وزارة الصناعة 1997)

أما بالنسبة للمنشآت المرخصة من جهات أخرى فإن حصتها من رأس المال الإجمالي في بداية عام 1997 بلغ ما نسبته 43 % مقابل 42 % من رأس المال الإجمالي في نهاية عام 1997. كذلك الأمر بالنسبة للمنشآت الغير مرخصة فأما تستحوذ على ما نسبته 14 % من إجمالي رأس المال في بداية عام 1997 وأيضاً 14 % من إجمالي رأس المال في نهاية العام. وإضافة لذلك بين الجدول أن 30 % من المنشآت الصناعية رأسمالها أقل من 30 ألف \$ ، 45 % منها رأسمالها ينحصر ما بين (30-150) ألف \$ ، وأن 25 % من المنشآت رأسمالها أكثر من 150 ألف \$.

وإذا أخذنا المنشآت الصناعية التي تحمل ترخيص من وزارة الصناعة بشكل منفرد فإن 14 % منها رأسمالها دون 30 ألف \$ ، مقابل 37 % منها رأسمالها يتراوح ما بين (30 - 150) ألف \$ ، وأن 49 % من المنشآت الصناعية التي تحمل ترخيص من وزارة الصناعة رأسمالها أكثر من 150 ألف \$، وهذا يدل على أن المنشآت الصناعية التي تحمل ترخيص صناعي رأسمالها كبير مما يدل على وجود علاقة إيجابية ما بين عدد المؤسسات التي تحمل ترخيص من وزارة الصناعة وحجمها إذا ما اعتبرنا أن رأس المال هو معيار الحجم في هذه الحالة ، أما بالنسبة للمنشآت الصناعية التي تحمل ترخيص من الجهات الأخرى وهي (البلديات +وزارة العدل + الإدارة المدنية) فإن 30 % منها رأسمالها أقل من 30 ألف \$، وأن 45 % منها رأسمالها يتراوح ما بين (30 - 150) ألف دولار بينما 25 % بين رأسمالها أكثر من 150 ألف \$ وبالتالي فهناك أعداد كبيرة من المنشآت الصناعية العاملة وغير المرخصة أو المرخصة من الجهات الأخرى رأسمالها أكثر من 30.000 دولار وينبغي على ذلك أن تقوم وزارة الصناعة بالتركيز على تلك المنشآت من أجل إجبارها على الترخيص الصناعي لما له من أهمية كبيرة كما تم توضيحها في الفصول السابقة والمتعلقة بفوائد الترخيص الصناعي.

إن إجمالي عدد المنشآت التي لا تحمل ترخيصاً من وزارة الصناعة والتي يزيد رأسمالها عن 30.000 دولار بلغ 2234 للعام 1997 وأن إجمالي عدد المنشآت التي يزيد رأسمالها عن 150.000 دولار ولا تحمل ترخيصاً من وزارة الصناعة بلغ 520 منشأة.

أما بالنسبة للمنشآت الغير مرخصة فإن 39 % منها رأسمالها أقل من 30 ألف \$ بينما 48 % منها رأسمالها أكثر من 150 ألف \$.

وبالنسبة لمصادر رأس المال فإن معظم المؤسسات تحول رأسمالها بمصادر ذاتية حيث أن 90 % من مصادر التمويل هي ذاتية مقابل 8 % من بنوك تجارية، 1 % من مؤسسات فلسطينية، 0.4 % من مؤسسات عربية، 0.5 % من مؤسسات دولية، وان 0.1 % من مصادر أخرى متعددة .

وبالنسبة لحجم نمو رأس المال فقد بلغت نسبة الزيادة بالنسبة للمنشآت التي تحمل ترخيص صناعي حوالي 15 % ، وبالنسبة للمنشآت التي تحمل ترخيص من الجهات الأخرى فقد بلغت نسبة الزيادة في رأس المال حوالي 0.5 % وبلغت نسبة الزيادة في المنشآت غير المرخصة حوالي 0.7 % .

وبشكل عام فقد بلغ نمو رأس المال بمقدار 52.882 مليون \$ في نهاية عام 1997 عنه في بداية عام 1997 أي بنسبة زيادة مقدارها حوالي 9 % .

يتضح من الجدول (5 - 8) أن ما نسبته 91 % من المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة توفر أنواعاً من وسائل السلامة والوقاية ، مقابل 82 % في المنشآت التي تحمل ترخيص من الجهات الأخرى، وان ما نسبته 66 % من المنشآت الغير مرخصة توفر وسائل السلامة والوقاية .

جدول (5 - 8)

توزيع وسائل السلامة والوقاية ومدى توفرها في المنشآت الصناعية

أنواع الوسائل المستخدمة						العدد الكلي للمنشآت
إنداز	وسائل شخصية	كشف صحي	إسعافات	إطفاء حريق	التي تحوي وسيلة	
60	241	49	427	359	445	المرخصة من وزارة الصناعة (491)
102	447	55	1233	997	1281	المرخصة من الجهات الأخرى (1571)
17	229	20	596	277	635	غير المرخصة (969)

• المصدر : (المسح الصناعي وزارة الصناعة 1997)

وتتوزع هذه الوسائل على المنشآت الصناعية المرخصة من وزارة الصناعة، والمرخصة من الجهات الأخرى، وغير المرخصة حسب ما يوضحها هذا الجدول. أما بالنسبة للتأمينات المختلفة والتي يوضحها الجدول (5 - 9) فإن 77 % من المنشآت التي تحمل ترخيصاً صناعياً هي مؤسسات لديها تأمين مقابل 54 % في المنشآت التي تحمل الترخيص من الجهات الأخرى، وبالنسبة للمنشآت غير

المرخصة فإن 37% منها لديها تأمين، وتتنوع أنواع التأمينات على المنشآت المرخصة والغير مرخصة حسب ما يوضحها الجدول (5 - 9) .

الجدول (5 - 9)
أنواع التأمينات وتوزيعها حسب جهة الترخيص

أنواع التأمينات								العدد الكلي للمنشآت
قيمة التأمين	أخرى	إصابات	صحي	سرقة	حريق	آلات	المنشآت التي لديها تأمين	
1.745	24	360	50	130	161	155	379	المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة (491)
3.576	33	739	82	291	340	306	847	المرخصة من الجهات الأخرى (1571)
570.029	30	301	22	59	73	79	358	غير المرخصة (969)

• المصدر : (المسح الصناعي وزارة الصناعة 1997)

نستنتج من هذين الجدولين أن المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة تتناسب طردياً من حيث احتوائها لوسائل السلامة والوقاية، ومن حيث قيامها بأنواع التأمينات الأخرى أكثر من المنشآت الأخرى التي تحمل ترخيصاً من الجهات الأخرى ومن المنشآت غير المرخصة. ويتضح من جدول (5 - 10) أن 56% من المنشآت التي تحمل ترخيصاً من وزارة الصناعة تطبق مواصفات مختلفة حسب ما هو موضح في الجدول، حيث أن 63% منها تطبق مواصفات فلسطينية، و 23% مواصفات إسرائيلية .

جدول (5 - 10)
توزيع المنشآت الصناعية حسب تطبيقها للمواصفات وحسب جهة الترخيص

أنواع المواصفات المطبقة					التي تطبق مواصفات	العدد الكلي للمنشآت الصناعية
أخرى	عالمية	عربية	إسرائيل	فلسطين		
36	32	9	64	175	277	المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة 491
42	50	14	241	473	673	المنشآت المرخصة من الجهات الأخرى 1571
25	14	10	82	216	308	المنشآت غير المرخصة 969

• المصدر : (المسح الصناعي وزارة الصناعة 1997)

إن 43 % من المنشآت المرخصة من الجهات الأخرى تطبق مواصفات مختلفة، و 70 % منها تطبق مواصفات فلسطينية مقابل 36 % تطبق مواصفات إسرائيلية.

وبالنسبة للمنشآت غير المرخصة فإن 32 % منها يطبق مواصفات مختلفة، حيث أن 70 % منها تطبق مواصفات فلسطينية مقابل 27 % تطبق مواصفات إسرائيلية .

إن 42 % فقط من الصناعات الفلسطينية تطبق المواصفات، وهذا يستوجب على مؤسسة المواصفات الفلسطينية الإسراع بتنفيذ المواصفات اللازمة للمنتجات الفلسطينية والإشراف على تطبيقها، خاصة أننا أصبحنا في أجواء العولمة الاقتصادية والسوق الواحد.

وفيما يتعلق بتطبيق نظام الجودة في المنشآت الفلسطينية فيظهرها الجدول (5 - 11) بوضوح، حيث أن 25 % من المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة تستخدم نظام جودة، مقابل 15 % من المنشآت المرخصة من الجهات الأخرى، أما بالنسبة للمنشآت الغير مرخصة فإن 17 % منها تستخدم نظام جودة، وتوزع أنظمة الجودة المطبقة ما بين وطنية وإسرائيلية وعالمية حسب ما يوضحها الجدول (5 - 11) بوضوح. ويعرف نظام الجودة على أنه: من العناصر العشرية الواجب توفيرها في المؤسسة للحصول على شهادة المواصفات العاملة ISO 9000 ، حيث تتطلب المواصفات تطوير نظام جودة شامل وتوثيقه بحيث يشمل كليات الجودة وطرق إجراءات العمل (عرفة، ص 92، 2000).

جدول (5 - 11)

توزيع المنشآت الصناعية حسب نظام الجودة المطبق وجهة الترخيص

العدد الكلي للمنشآت	المنشآت التي لها نظام جودة	نظام الجودة المطبق			
		وطنية	إسرائيل	عالمية	أخرى
المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة (491)	119	86	18	17	12
المنشآت المرخصة من الجهات الأخرى (1571)	238	169	51	13	17
المنشآت غير المرخصة (969)	164	129	25	10	1

المصدر : (المصنع الصناعي ووزارة الصناعة 1997)

وأن 47 % من المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة التي تطبق نظام جودة يوجد لديها مختبرات لفحص الجودة، مقابل 24 % للمنشآت المرخصة من الجهات الأخرى، وأما بالنسبة للمنشآت غير المرخصة فإن 9 % من المنشآت التي تطبق نظام جودة لديها مختبرات لفحص الجودة.

جدول (5 - 12)

نسبة المنشآت التي تطبق المواصفات ونظام جودة ولديها مختبر لفحص الجودة

المنشآت الصناعية	المنشآت التي تطبق مواصفات %	المنشآت التي تطبق نظام جودة %	التي لديها مختبر لفحص جودة من المنشآت التي تطبق نظام جودة %
المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة	56 %	25 %	47 %
المنشآت المرخصة من الجهات الأخرى	43 %	15 %	24 %
المنشآت غير المرخصة	32 %	17 %	39 %

المصدر : بناء على المعلومات الواردة في الجداول (5 - 11) و (5 - 10)

يتضح من الجدول (5 - 12) والذي هو خلاصة جداول (5 - 10) و (5 - 11)، أن المنشآت الصناعية التي تحمل ترخيصاً صناعياً هي أكثر المنشآت التي تطبق المواصفات ونظام جودة من حيث ملكيتها لمختبرات فحص الجودة. وبالتالي فهي الأكثر قدرة على تطوير منتجاتها، وهذا يستوجب على وزارة الصناعة أن تختبر مدى مطابقة المنتج الفلسطيني المصنع مع مواصفات ذلك المنتج القياسية قبل إعطائه الترخيص الصناعي على غرار التجربة المصرية التي تم توضيحها في الفصل السابق بوضوح، وتعرف المواصفة بأنها "مجموعة القواعد والشروط الفنية التي توضح بالاتفاق مع الإدارات والأقسام ذات العلاقة داخل المنشأة، بالاعتماد على نتائج دراسات السوق والخبرات المتراكمة في حدود التكنولوجيا الفنية المتاحة، بهدف تحقيق أفضل كفاءة وفعالية للنشاطات المختلفة للمنشآت (العلى، ص5، 1990).

وتعرف الجودة بأنها "مجموعة الصفات الموجودة في المنتج التي تظهر قدرته على إشباع الاحتياجات المعلنة والضمنية" (دائرة المواصفات والمقاييس، وزارة الصناعة). ويوضح جدول (5 - 13) توزيع المنشآت حسب وسائل الترويج المستخدمة، حيث يتضح أن 38% من المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة تستخدم وسائل ترويج، بينما 18% من المنشآت المرخصة من الجهات الأخرى تستخدم وسائل ترويج.

جدول (5 - 13)

توزيع المنشآت التي تستخدم وسائل الترويج حسب جهة الترخيص وأنواع الترويج المستخدمة

أنواع وسائل الترويج المستخدمة						قيمة مصاريف الترويج	العدد الكلي للمنشآت الصناعية التي تستخدم وسائل الترويج	
أخرى	الدليل التجاري	المعارض	راديو وتلفزيون محلي	راديو وتلفزيون الوطن	صحف ومجلات			
28	18	124	63	20	92	1.715.328	185	المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة (491)
38	30	133	74	36	113	957.699	280	المنشآت المرخصة من الجهات الأخرى (1571)
21	18	46	17	6	27	162.748	104	المنشآت غير المرخصة (969)

• المصدر : (المسح الصناعي وزارة الصناعة 1997)

أما بالنسبة للمنشآت غير المرخصة فإن نسبة 11% منها تستخدم وسائل ترويج، وعند الحديث عن قيمة مصاريف الترويج فقد بلغ متوسط مصاريف الترويج للمنشأة المرخصة من وزارة الصناعة \$9272، مقابل \$ 3420 متوسط مصاريف المنشأة الصناعية التي تحمل ترخيصاً من الجهات الأخرى. فيما يبلغ متوسط مصاريف الترويج المستخدمة في المنشآت غير المرخصة للمنشأة الواحدة \$1565. من هنا نلاحظ بأن المنشآت الصناعية المرخصة من وزارة الصناعة تستخدم وسائل ترويج بصورة أكثر من المنشآت الأخرى سواء المرخصة من الجهات الأخرى أو غير المرخصة. وتوزع وسائل الترويج المستخدمة على المنشآت الصناعية التي تستخدمها بحسب ما يوضح الجدول (5 - 13) بوضوح.

أما فيما يتعلق بخدمات ما بعد البيع فإن 26% من المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة تقدم خدمات ما بعد البيع مقابل 28% من المنشآت المرخصة من الجهات الأخرى. أما بالنسبة للمنشآت غير المرخصة فإن 20% منها تقدم خدمات ما بعد البيع. وتوزع خدمات ما بعد البيع كما أظهر المسح الصناعي للعام 1997 والذي أجرته وزارة الصناعة على الكفالة والصيانة واسترداد التالف وتخفيض السعر. وإن المنشآت الصناعية التي تحمل ترخيص وزارة الصناعة هي أكثر المنشآت التي تقدم خدمات ما بعد البيع.

ويوضح الجدول (5 - 14) توزيع المنشآت الصناعية حسب استيعابها للتكنولوجيا وامتلاكها لوحدات البحث والتطوير بحسب جهة الترخيص. والمقصود بالتكنولوجيا هنا هي المعرفة، أي مدى استيعاب التكنولوجيا المستخدمة في المنشأة دون الاعتماد على مصدرها الأصلي، إذ نلاحظ أن 21% من المنشآت الصناعية التي تحمل الترخيص الصناعي من وزارة الصناعة تستوعب تكنولوجيا بشكل ممتاز، 55% بشكل جيد، 24% بشكل متوسط وضعيف.

الجدول (5 - 14)

توزيع المنشآت الصناعية حسب استيعاب التكنولوجيا وجهة الترخيص

مدى استيعاب التكنولوجيا						عدد المنشآت الكلية
وحدات البحث والتطوير	غير محدد	ضعيف	متوسط	جيد	ممتاز	
25	44	21	53	270	103	المرخصة من وزارة الصناعة (491)
19	217	67	187	863	237	المرخصة من الجهات الأخرى (1571)
3	152	69	154	515	79	غير المرخصة (969)

المصدر : (المسح الصناعي وزارة الصناعة 1997)

تستوعب المنشآت الصناعية التي تحمل ترخيصاً من الجهات الأخرى تكنولوجيا 15% بشكل ممتاز، 55% بشكل جيد، 30% بشكل ضعيف ومتوسط. أما بالنسبة للمنشآت غير المرخصة فإن 8% يستوعب تكنولوجيا بشكل ممتاز مقابل 53% بشكل جيد، في حين أن 39% منها تستوعب التكنولوجيا بشكل ضعيف ومتوسط.

يتضح من ذلك أن المنشآت الصناعية التي تحمل ترخيصاً من وزارة الصناعة تستوعب تكنولوجيا بصورة أكبر من المنشآت التي تحمل ترخيصاً من الجهات الأخرى والمنشآت غير المرخصة. كذلك فإن 5% من المنشآت الصناعية التي تحمل ترخيصاً صناعياً من وزارة الصناعة لديها وحدات للبحث والتطوير بينما لدى 1% من المنشآت المرخصة من الجهات الأخرى وحدات للبحث والتطوير مقابل 3 منشآت فقط لديها وحدات للبحث والتطوير في المنشآت غير المرخصة، رغم أن المنشأة الصناعية التي تحمل ترخيصاً من وزارة الصناعة استيعاباً للتكنولوجيا ولوحدات البحث والتطوير أكثر من المنشآت الأخرى المرخصة من الجهات الأخرى أو غير المرخصة، إلا أن ذلك ما زال منخفضاً جداً بالنسبة للمستوى المطلوب، لما لهذا الموضوع من أهمية قصوى وخاصة في انعكاسه على صورة المنتج الفلسطيني وتخفيض تكاليفه، وخاصة أننا أصبحنا جزءاً لا يتجزأ من السوق العالمي في ظل العولمة الاقتصادية والتي أصبح العالم أجمع يمجها سوقاً واحداً.

الجدول (5 - 15) يوضح المخلفات الصناعية وكيفية جمعها، ومكان تجميعها، وكيفية التخلص منها. ويوضح استخدامات مياه الصرف الصحي بعد معالجتها، إذ يتضح من الجدول أن 22% من المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة تتم عملية جمع النفايات فيها بطرق بدائية أي يتم جمعها بطريقة عشوائية، ويتم التخلص منها عند ملاحظة أنها أصبحت تشكل مشكلة للمنشأة. وأن 68% منها تتم بطرق منتظمة أي يتم جمعها بطرق منتظمة في أماكن منتظمة ومحددة ويتم التخلص منها كل فترة زمنية محددة مسبقاً. أما بالنسبة للمنشآت المرخصة من جهات أخرى فإن 21% منها تتم عملية جمع النفايات فيها بطرق بدائية مقابل 66% منها تتم بصورة منتظمة.

أما بالنسبة للمنشآت غير المرخصة فإن 27 % منها تتم عملية جمع النفايات فيها بصورة بدائية، مقابل 61 % منها تتم بصورة منتظمة.

هذا بالنسبة لكيفية جمع النفايات . أما بالنسبة لمكان الجمع، فإن 41% من المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة يكون مكان الجمع داخلها، 35% بجوارها، 16% في مكب عام.

لكن المنشآت المرخصة من جهات أخرى فإن 31 % منها مكان الجمع داخل المنشأة، 44 % بجوارها، 13% في مكب عام.

أما بالنسبة للمنشآت غير المرخصة فإن 27 % منها مكان الجمع تكون داخل المنشأة، 49 % بجوارها، 12% في مكب عام، وهذا يستدعي أن تقوم بوزارة الصناعة بالتنسيق مع البلديات والجهات المختصة من أجل العمل على توفير المكبات العامة في المناطق الصناعية أو في المناطق التي تتجمع فيها الصناعات، وذلك ليتسنى للمنشآت استخدامها بدلاً من الجمع داخل المنشأة أو بجوارها، وبالتالي يعني ذلك استغلالاً للحيز الذي يتم الجمع فيه أما داخل المنشأة أو بجوارها كذلك الأمر تكون العملية أكثر صحة وأكثر ملائمة بالنسبة للمظهر العام . إضافة إلى ذلك فإن عملية توفير مكبات عامة تشجع المصانع التي تقوم بعملية الجمع بصورة بدائية أن تقوم بذلك بصورة منظمة داخل تلك المكبات .

كيفية التخلص من المخلفات: تتم أما بالبيع أو التوزيع المجاني أو الإتلاف حسب ما يوضحها الجدول (5 - 15).

جدول (5 - 15)

توزيع المخلفات وكيفية ومكان جمعها وكيفية التخلص منها حسب جهة الترخيص

العدد الكلي للمنشآت الصناعية	كيفية الجمع		مكان الجمع			كيفية التخلص من المخلفات			
	بدائية	منتظمة	داخل المنشأة	بجوار المنشأة	مكب عام	البيع	توزيع مجاني	إتلاف	استخدام مياه الصرف الصحي بعد معالجتها
المرخصة من وزارة الصناعة (491)	106	334	199	173	77	23	110	297	76
المرخصة من الجهات الأخرى (1571)	332	1039	494	686	199	93	327	944	240
غير المرخصة (969)	293	587	301	473	113	24	259	550	144

• المصدر : (المسح الصناعي وزارة الصناعة 1997)

أما من ناحية استخدامات مياه الصرف الصحي بعد معالجتها فإن 15% من المنشآت المرخصة تقوم بذلك، و15% من المنشآت المرخصة من الجهات الأخرى تعيد استخدام مياه الصرف

الصحي بعد معالجتها، كما أن 15 % من المنشآت غير المرخصة تقوم باستخدام مياه الصرف الصحي بعد معالجتها .

وعن الصعوبات التي تواجه المنشآت الصناعية في عملية الصرف الصحي، فقد تنوعت ما بين صعوبات في عدم وجود محطات تنقية وعدم وجود مكبات عامة وصعوبات تتعلق بعملية النقل إضافة للصعوبات المتعلقة بتكلفة معالجتها والتخلص منها .

أما ما يتعلق برغبة المنشآت في الانتقال إلى المدن والمناطق الصناعية في حالة إقامتها فقد أظهرت نتائج المسح الصناعي الذي أجرته الوزارة للعام 1997 أن 58 % من المنشآت المرخصة بالإضافة إلى 57 % من المنشآت غير المرخصة لديها الرغبة للانتقال للمناطق الصناعية في حال أقامتها . وبالنسبة لأسباب التي تحول دون الانتقال إلى المناطق الصناعية، فقد تبين أن 14 % من المنشآت الصناعية المرخصة من أي جهة بما فيها وزارة الصناعة والرغبة بالانتقال تعترضها صعوبات مالية وخاصة تلك الناجمة عن التكاليف الغارقة ، وأن 15 % من المنشآت الغير مرخصة والرغبة بالانتقال تعترضها صعوبات مالية أيضاً .

وهناك صعوبات أخرى تعترض الانتقال بسبب عدم الملائمة للمكان الجديد من عدة نواحي سواء من حيث الموقع أو المساحة أو القرب من الأسواق أو المواد الخام، حيث أظهرت نتائج المسح أن 37 % من المنشآت الصناعية المرخصة والرغبة بالانتقال تواجهها صعوبات تتعلق بالموقع مقابل 49 % من المنشآت غير المرخصة والرغبة بالانتقال تواجهها نفس الصعوبة أيضاً .

أما المشاكل المتعلقة بالأمور الصناعية كالتجهيزات الصناعية وأمور البنى التحتية فقد أظهرت نتائج المسح أن 13 % من المنشآت المرخصة من أي جهة والرغبة بالانتقال، 7 % من المنشآت الغير مرخصة والتي لديها رغبة بالانتقال ، تواجهها صعوبات صناعية .

لذلك على وزارة الصناعة أن تعي لذلك جيداً وأن تعمل على وضع الحلول المناسبة لتلك الصعوبات حتى تعمل على انتقال تلك الصناعات المبعثرة إلى مناطق ومجمعات صناعية للحد من الآثار السلبية الناتجة عن تواجدها داخل المناطق السكنية .

أخذت وزارة الصناعة على عاتقها العمل على رفع وزيادة عدد المنشآت الصناعية المرخصة من وزارة الصناعة وذلك من أجل العمل للاستفادة من مزايا الترخيص الصناعي وخاصة تلك المتعلقة بالمحافظة على البيئة والصحة والسلامة المهنية بالإضافة للصحة والسلامة العامة بالإضافة للمهام الأخرى للترخيص الصناعي .

وبالفعل ضاعفت وزارة الصناعة / إدارة التنمية الصناعية فسرع دائرة الترخيص الصناعي، من جهدها المكثفة نحو المنشآت غير المرخصة من أجل حثها وإجبارها على الترخيص للاستفادة من مزاياه المتعددة والتي تم توضيحها في الفصل الثاني بإسهاب.

وقد تم تحرير إنذارات لهم من أجل حثهم للإقبال على الترخيص الصناعي، وقد صدرت مجموعة من القرارات الوزارية لتنظيم ذلك، حيث صدر قرار مجلس الوزراء رقم (10) لعام 1999 والمتعلقة بإجراءات ترخيص المصانع والمنشآت الصناعية ، والقرار الوزاري رقم (1) لعام 1999 الصادر

عن وزير الصناعة بتاريخ 20 تشرين الثاني للعام 1999 بشأن تصويب الأوضاع القانونية للمنشآت الصناعية .

ونتيجة لتلك الحملة المكثفة التي باشرت بها وزارة الصناعة/دائرة التراخيص الصناعية، إزداد الإقبال على التراخيص الصناعية بالنسبة للمنشآت الصناعية، حيث ارتفع عدد المنشآت التي تحمل ترخيصاً من وزارة الصناعة من (491) منشأة للعام 1997 إلى 1196 منشأة لغاية 2000/2/1 موزعة على محافظات الضفة الغربية، أي بزيادة مقدارها 144 % حسب الجدول التالي :

الجدول (5 - 16)

توزيع المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة حسب المحافظة من العام 1997 ولغاية 2000/2/1

المحافظة	المنشأة المرخصة من وزارة الصناعة للعام 1997	المنشآت المرخصة لغاية 2000/2/1	الزيادة في المنشآت المرخصة	النسبة
أريحا	1	13	12	% 120
الخليل	109	250	141	% 129
القدس	2	17	15	% 75
بيت لحم	67	140	73	% 109
جنين	65	163	98	% 151
رام الله والبيرة	63	143	80	% 127
سلفيت	6	5	-1	% -17
طولكرم	53	148	95	% 179
قلقيلية	33	81	48	% 145
نابلس	92	236	144	% 157
المجموع	491	1196	705	% 144

• المصدر :- (المسح الصناعي وزارة الصناعة 1997)

• دائرة التراخيص الصناعية، إدارة التنمية الصناعية - وزارة الصناعة 2000/2/1

كان عدد ونسبة الزيادة تختلف من محافظة لأخرى كما يظهرها الجدول، إلا أن أكبر عدد مطلق للزيادة كان في محافظة الخليل حيث بلغ 250 مصنع بينما كانت أكبر نسبة زيادة في طولكرم حيث بلغت 179%.

وبالتالي ارتفع عدد المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة من 16 % عام 1997 إلى 39 % عام 2000 على أساس أن العدد الإجمالي للمنشآت الصناعية الذي جرت الدراسة عليه 3031 منشأة حسب نتائج المسح الصناعي الذي أجرته وزارة الصناعة للعام 1997 . وبالنسبة لتوزيع المنشآت

الصناعية المرخصة من وزارة الصناعة حسب القطاع للعام 1997 ومقارنة ذلك مع العام 2000
يوضحها الجدول التالي (5 - 17).

جدول (5 - 17)

توزيع المنشآت الصناعية حسب القطاع من العام 1997 ولغاية 2000/2/1

النسبة	الزيادة في القطاع	عدد المنشآت للعام 2000	عدد المنشآت المرخصة للعام 1997	القطاع Isic	اسم النشاط الاقتصادي
335	57	74	17	14	التعدين واستغلال المحاجر
155	113	186	73	15	صنع المنتجات الغذائية والمشروبات
167	5	8	3	16	صنع منتجات التبغ
262	34	47	13	17	صنع المنسوجات
313	119	157	38	18	صنع الملابس ، قممجة المجلود وصباغة الفراء
293	41	55	14	19	دباغ وحمية المجلود ، صنع حقائب الأمتعة ، وحقائب اليد، والسروج والأحذية
100	2	4	2	20	صنع الخشب والمنتجات الخشبية والفلين ، باستثناء الأثاث
91	10	21	11	21	صنع الورق ومنتجات الورق
0	0	2	2	22	الطباعة والنشر واستنتاج وسائل الإعلام المسجلة
0	2	2	0	23	صنع فحم الكوك والمنتجات النفطية المكررة
103	35	69	34	24	صنع المواد والمنتجات الكيميائية
146	35	59	24	25	صنع منتجات المطاط واللدائن (البلاستيك)
78	172	392	220	26	صنع منتجات المعادن اللافلزية الأخرى
0	18	18	0	27	صنع الفلزات القاعدية
429	6	20	14	28	صنع منتجات والمعادن المشكلة باستثناء الماكينات والمعدات
333	4	16	12	29	صنع الآلات ومعدات غير مصنفة في موضع آخر
100	1	2	1	31	صنع الآلات والأجهزة الكهربائية غير مصنفة في موضع آخر
0	0	1	1	32	صنع معدات وأجهزة الراديو والتلفزيون والاتصالات
0	2	2	0	33	صنع الأجهزة الطبية وأدوات القياس والساعات
0	2	2	0	34	صنع المركبات ذات المحركات
100	1	2	1	35	صنع معدات النقل الأخرى
0	0	11	11	36	صنع الأثاث ، صنع منتجات غير مصنفة في موضع آخر
0	9	9	0		مفاتيح الصيوان
0	37	37	0		غير محدد
% 144	705	1196	491		الإجمالي

• المصدر : - (المسح الصناعي ووزارة الصناعة 1997)

• دائرة التراخيص الصناعية ، إدارة التنمية الصناعية ، وزارة الصناعة 2000/2/1 .

يوضح هذا الجدول توزيع المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة حسب القطاع ، كذلك يوضح الزيادة في عدد المنشآت المرخصة التي طرأت ما بين 1997 - 2000 حيث يتضح أن أكبر نسبة زيادة كانت في قطاع صناعة منتجات المعادن المشكلة باستثناء الماكينات والمعدات ثم تلاها قطاع التعدين واستغلال المحاجر ثم قطاع صنع الآلات معدات غير مصنفة في موضع آخر هذا من حيث النسبة.

أما من حيث العدد المطلق فقد كان أكبر عدد في الزيادة في قطاع صناعة منتجات المعادن اللافلزية الأخرى حيث بلغت الزيادة 172 ثم تلاها في قطاع صنع الملابس، قميشة وصباغة الفراء حيث بلغت الزيادة 119 ثم تلاها في قطاع صنع المنتجات الغذائية والمشروبات حيث بلغت الزيادة 113.

وحول توزيع المنشآت المرخصة حسب المنطقة، فقد أشارت معلومات دائرة الترخيص الصناعي/وزارة الصناعة إلى أن 211 منشأة موجودة في منطقة تجارية و 421 منشأة موجودة على أراضي زراعية، 121 منشأة موجودة على أراضي سكنية، وأن 63 منشأة موجودة في مناطق صناعية، وباقي المنشآت والبالغ 389 معظمها موجود في مناطق جبلية وفي المناطق (ج) الخاضعة للسيطرة الإسرائيلية والبعض الآخر غير محدد.

وهذا يدل على أن الترخيص الصناعي الذي تسير عليها الوزارة لا يستند إلى أساس، إذ كيف يتم إعطاء تراخيص صناعية لمنشآت موجودة في مناطق تجارية وزراعية وسكنية؟؟ وهذا يستوجب على وزارة الصناعة الإسراع في بناء المناطق الصناعية والمجمعات الصناعية داخل حدود البلديات، والعمل على جمع هذه الصناعات المنتشرة في أماكن غير صناعية في المناطق الصناعية، وإيجاد تشريع خاص بذلك لإجبارها على الانتقال.

جدول (5 - 18)

توزيع العمالة على المصانع المرخصة ما بين عام (1997 - 2000)

فئات العمالة							
العدد الكلي للمنشأة	4 - 1	9 - 5	19 - 10	49 - 20	99 - 50	100 فأكثر	غير محدد
المرخص عام 1997 (491)	99	157	129	83	12	11	0
المرخص لغاية 2000/2/21	304	351	257	208	44	20	12

المصدر : - دائرة التراخيص الصناعية / وزارة الصناعة / لغاية 2000/2/1 م .

- المسح الصناعي / وزارة الصناعة 1997 .

يتضح من الجدول (5 - 18) أن المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة والتي تضم أقل من عشرة عاملين في العام 1997 كانت 53%، ثم أصبحت المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة في العام 2000 والتي تضم أقل من عشرة عاملين تشكل 55% من المنشآت. في حين كانت نسبة المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة والتي تحوي عمالة ما بين (10 - 49) عاملاً كانت تشكل 43% من إجمالي المنشآت المرخصة في العام 1997، ثم أصبحت هذه النسبة حوالي 39% من إجمالي المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة للعام 2000. أما بالنسبة للمنشآت التي تضم 50 عاملاً فأكثر فقد كانت تشكل ما نسبته حوالي 5% من إجمالي المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة في العام 1997 وظلت محافظة على نفس النسبة للعام 2000.

جدول (5 - 19)

مقارنة توزيع رأس المال للمنشآت المرخصة من وزارة الصناعة ما بين عام 97 - 2000

فئات رأس المال									
(القيمة بالآلاف الدولارات)									
العدد الكلي للمنشآت المرخصة	أقل من 10	10-30	30-50	50-150	150-300	300-500	500-1000	أكثر من 1000	غير محدد
المرخص عام 1997 (491)	12	57	36	144	76	53	53	60	0
المنشآت المرخصة للعام 2000 (1196)	198	187	130	267	135	96	81	85	17

المصدر : دائرة الترخيص / إدارة التنمية الصناعية - وزارة الصناعة لغاية 2000/2/1 م .

المسح الصناعي / وزارة الصناعة - 1997 .

يتضح من الجدول (5 - 19) أن نسبة المنشآت التي رأس مالها أقل من 30 ألف \$ تشكل حوالي 14% من إجمالي المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة للعام 1997. في حين أصبحت نسبتها حوالي 32% من إجمالي المنشآت المرخصة للعام 2000. وإذا أخذنا المنشآت التي يتراوح رأس مالها ما بين (30 - 150) ألف \$، فقد كانت نسبتها 37% من إجمالي المنشآت المرخصة للعام 1997، أما نسبتها من إجمالي عدد المنشآت المرخصة للعام 2000 فقد أصبحت 33%.

أما المنشآت التي يزيد رأس مالها عن 150 ألف \$ فقد شكلت حوالي 49% من إجمالي عدد المنشآت للعام 1997 ثم أصبحت تشكل حوالي 33% من إجمالي عدد المنشآت المرخصة للعام 2000.

يتضح من الجدول (5 - 19) أن نسبة المنشآت التي يقل رأس مالها عن 30 ألف \$ ازدادت في العام 2000 عنها للعام 1997، وفي نفس الوقت انخفضت نسبة منشآت الفئات الأخرى للعام 2000 عنها للعام 1997 كما يظهرها الجدول بوضوح.

الفصل السادس

الأسباب الكامنة وراء عدم إقبال المنشآت الصناعية - المؤثرة على البيئة - على الترخيص الصناعي

سيتناول هذا الفصل أسباب عدم الترخيص الصناعي للمنشآت والمصانع غير المرخصة لدى وزارة الصناعة باستخدام استبيان صمم لهذا الغرض، وتم اختيار العينة بأسلوب عشوائي، بعد أن تم الحصول على أسماء المصانع والمنشآت غير المرخصة وعناوينها من وزارة الصناعة في رام الله، وكان ثبات الاستبيان¹ باستخدام معامل (كروناخ الفا*) 75%، وهو معامل ثبات جيد يفي بأغراض الدراسة، وتم استخدام البرنامج الإحصائي SPSS لمعالجة البيانات والنتائج كما يلي حسب الترتيب:

6-1 النتائج المتعلقة بالجداول التكرارية للمتغيرات المستقلة

الملحق رقم (1) يوضح النتائج التكرارية والنسب المئوية لإجابات العينة حسب كل متغير من المتغيرات السبعة، ويحتوي هذا الملحق على الجداول التكرارية المتعلقة بذلك أيضاً.

- معامل (كروناخ) لاستخراج الثبات ويعني طريقة الاتساق الداخلي.

$$\text{معامل كرونباخ} = K / K-1 (1 - \sum \text{Var} / T \text{Var})$$

$$K = \text{عدد فقرات الاستبيان}$$

$$\text{عدد الفقرات} - 1 = K-1$$

$$\sum \text{Var} = \text{مجموع التباين الجزئي للفقرات}$$

$$T \text{Var} = \text{التباين الكلي للفقرات}$$

¹ الثبات يعني "استقرار النتائج"، أي أن الاحتمال تكون له النتائج نفسها إذا أعيد بنفس الظروف".

جدول (6 - 1)

إجابات المنشآت الصناعية حول فوائد ومتطلبات الترخيص وحول دور الاتحادات الصناعية

الأسئلة	لا %	نعم %
هل تعلم متطلبات الترخيص	56.9	43.1
هل لديك معرفة بالفوائد المترتبة على الترخيص	57.4	42.6
هل لديك حافز للترخيص	39.6	63.1
هل تعلم الأضرار المترتبة على عدم الترخيص	66.7	33.3
هل انتم عضو بالاتحاد الصناعي الخاص بكم	75.4	24.6
هل الاتحاد الصناعي يشترط حصولكم على الترخيص الصناعي في حال الانضمام إليه	95.9	4.1
هل الاتحاد الصناعي يميز بين المنشآت المرخصة وغير المرخصة	88.7	11.3
هل يبحث الاتحاد الصناعي المنشآت غير المرخصة على الترخيص	77.9	22.1
هل تلتزمون بتطبيق مواصفات (إذا وجدت هذه المواصفات) مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية	49.7	50.3
هل تستطيع الالتزام بشروط الترخيص خلال سنة اشهر في حال إلزامكم بالترخيص	22.1	77.9

يتضح من جدول (6 - 1) أن ما نسبته 56.9 % من المنشآت الصناعية العاملة والتي لا تحمل ترخيصاً صناعياً من وزارة الصناعة لا تعلم شيئاً عن متطلبات الترخيص الصناعي، وأن 57.4 % منها ليس لديها معرفة بالفوائد المترتبة على الترخيص الصناعي، و 66.7 % ليس لديهم علم بالأضرار المترتبة على عدم الترخيص الصناعي، وأن 39.6 % ليس لديهم دافع أو حافز للترخيص الصناعي، وهنا لا بد من إثارة سؤال: على من تقع هذه المسؤولية؟

لقد أخذت وزارة الصناعة الفلسطينية على عاتقها العمل على تطوير هذا القطاع وتنظيمه ليصبح قائد المسيرة التنموية من خلال رسم ونسج السياسات والاستراتيجيات الصناعية الملائمة للواقع الصناعي الفلسطيني.

وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على وجود نقص واضح من قبل وزارة الصناعة في هذا المجال، إذ أنه لا بد من الانتباه لموضوع الترخيص الصناعي، لما لهذا الموضوع من أهمية اقتصادية كبيرة كما تم توضيحها في الفصل الثاني بإسهاب، وبالتالي فإن على وزارة الصناعة ومن خلال دوائرها المعنية بذلك أن تضع سياسة جديدة لمعالجة هذا الخلل، إذ أن معرفة أصحاب المنشآت الصناعية بفوائد الترخيص وأهميته ومتطلباته تشجعهم وتعطيهم الحافز القوي للإقبال على الترخيص الصناعي، وهذا يأتي من خلال حملات التوعية والإرشادات والزيارات الميدانية وعمل النشرات الخاصة بذلك. وهذه مسؤولية القطاع الخاص ممثلاً بالاتحادات الصناعية. حيث قامت وزارة الصناعة بالتنسيق مع القطاع الخاص بإنشاء اتحادات صناعية لكل فرع صناعي، لتكون مسؤولة عن الصناعات، إذ جرى إنشاء أحد عشر

اتحاداً، لكن تقصيرهم في هذا المجال واضح جداً، إذ أن 75.4 % من المؤسسات الصناعية العاملة دون ترخيص ليست عضواً بالاتحاد الخاص بها، وأن 95.9 % من المنشآت الصناعية أجابت بأن الاتحاد الصناعي الخاص بها لا يشترط الحصول على ترخيص صناعي للانضمام إليه. وأن 88.9 % من المنشآت الصناعية العاملة دون ترخيص كان موقفها أن الاتحاد لا يميز في مخاطباته إن وجدت، بين المنشآت المرخصة وغير المرخصة، وبالتالي يولد هذا لدى المنشآت شعور بعدم أهمية الترخيص الصناعي.

إن الهدف الأكبر للاتحاد الصناعي في الواقع العملي انصب على زيادة عدد المنشآت المنضمة إليه، لكنه لم يعط لموضوع الترخيص الصناعي أهمية، إذ أن 77.9 % من المنشآت الصناعية العاملة أجابت بأن الاتحاد الصناعي لا يبحث المنشآت غير المرخصة على الترخيص الصناعي.

وهنا يقع اللوم على وزارة الصناعة، إذ عليها أن تغير أسلوب تعاملها مع الاتحادات الصناعية، وأن يكون التنسيق بصورة أكثر دقة وفعالية لتحقيق الهدف الذي وجدت لأجله، والمتمثل بخدمة المنشأة الصناعية وتطويرها، لا أن يتحول الاتحاد لخدمة أهداف فئوية محدودة لا تعكس الفائدة على باقي المنشآت.

وعن تطبيق مواصفات مؤسسة الموصفات والمقاييس الفلسطينية فإن 50.3 % من المنشآت العاملة يلتزمون بهذه المواصفات مقابل 49.7 % لا يلتزمون بها، وهنا تبين للباحث بأن أصحاب المنشآت يخلطون في فهمهم ما بين المواصفة المحددة من مؤسسة الموصفات والمقاييس، وبين خيرة المنشأة في الإنتاج. إذ تبين للباحث أن نسبة المنشآت الصناعية العاملة التي لا تطبق المواصفات والمقاييس أكثر من ذلك بكثير.

أما فيما يتعلق بمقدرة المنشآت الصناعية العاملة دون ترخيص صناعي من الوزارة بتحقيق شروط ومتطلبات الترخيص الصناعي، فإنه وبعد أن جرى توضيح شروط الترخيص ومتطلباته المتعددة لأصحاب المنشآت، تبين أن 77.9 % من المنشآت تستطيع الالتزام بتلك الشروط خلال ستة أشهر، وهذا يؤكد صحة البند المتعلق بذلك في قانون الصناعة الفلسطيني والذي لم يُقر بعد، وهو سيعطي الفرصة لأصحاب المنشآت الصناعية العاملة دون ترخيص على تصويب أوضاعهم القانونية في مدة أقصاها ستة أشهر.

يوضح ملحق رقم (2) إجابات العينة لكل فقرة موجودة في هذا الجدول بالنسبة لجوانب الترخيص المتعددة، ويمكن تصنيف هذه الفقرات إلى مجموعات رئيسية:

1. الجوانب المتعلقة بوزارة الصناعة والجهات الأخرى ذات العلاقة.
 2. الجوانب المتعلقة بالمنتج.
 3. الجوانب المتعلقة بالمستهلك.
 4. الجوانب المتعلقة بالبيئة.
- ◀ الإجراءات المستخدمة من قبل وزارة الصناعة حالياً فيها نوع من الروتين والتعقيد، وفيها تكرار وتناقض في المطالب، كما تم توضيح ذلك في الفصل الرابع بإسهاب، إذ أن 66.46 % من المنشآت القائمة دون ترخيص ترى بأن شروط الترخيص معقدة، وأن 71 % منها ترى بأن هناك روتين في إجراءات الترخيص، وأن 69 % منها ترى بأن إجراءات الترخيص غير مرنة.

وتبين من هذا الجدول أن 88% من المنشآت الصناعية أوضحت أن تسهيل إجراءات الترخيص الصناعي يساهم في حل مشكلة الترخيص، إذ لا بد من حل مسألة كثرة الإجراءات هذه، وتعدد الجهات. وذلك بأن تعمل وزارة الصناعة على تبني فكرة النافذة الاستثمارية الواحدة، وهذا بدوره يساعد في حل مشكلة الترخيص الصناعي من جهة، ويعمل على تشجيع الاستثمارات الجديدة من جهة أخرى، لأن 87% من المنشآت ترى بأن تسهيل معاملات المصانع المرخصة في شتى المجالات هي دافع للترخيص.

71.4% من المنشآت العاملة لا تجد أي ضرورة لوجود الترخيص الصناعي، وأن 61% منها ترى بأنه لا يوجد قانون يدفعها للترخيص الصناعي، وأن 51.8% أجابت بأن الترخيص الصناعي وسيلة لزيادة الضرائب. وبالتالي فإن 84.8% من المنشآت ترى بأنه يجب على الوزارات المعنية وفي مقدمتها وزارة الصناعة بأن تعمل على توعية أصحاب المنشآت بأهمية الترخيص إذ أن 84% من المنشآت الصناعية أجابت بأن على الوزارات المعنية العمل على حل مشكلة الترخيص الصناعي، وأن 83.6% منها ترى بأن عليها متابعة الأمور المتعلقة بالترخيص الصناعي أيضاً.

إن الجانب المالي للمؤسسات الصناعية حساس جداً بالنسبة لها، وقد تبين للباحث بأنهم ينظرون لموظفي القطاع العام على أنهم حباة ضرائب، وبالتالي فإن هذا الموضوع يقلقهم ويجعلهم لا يتعاملون بصدق مع الباحثين، إذ إن 51.8% من المؤسسات ترى بأن الترخيص الصناعي هو وسيلة لزيادة الضرائب. وبالمقابل فإن 80.8% من المؤسسات أجابت بأن إعفاء المصانع من رسوم الترخيص الصناعي لمدة عام هي حافز للترخيص.

أما فيما يتعلق بوعي المستهلك، فقد تبين للباحث أن 80% من المنشآت الصناعية ترى بأن المستهلك الفلسطيني يهتم بالسلعة فقط دون الاهتمام بكون المصنع مرخصاً أم لا، ومدى ارتباط ذلك بتطبيق المصنع للمواصفات والمقاييس، وانعكاس ذلك على جودة المنتج، والتركيز يتم فقط على سعر السلعة، وهذا بطبيعة الحال مرتبط بمستوى دخل الفرد وعدالة توزيعه بين فئات المجتمع، إذ إن 46.4% من المنشآت العاملة فقط، ترى بأن للمستهلك وعياً بأهمية الترخيص.

وفيما يتعلق بأوضاع العاملين داخل تلك المنشآت فإن 78.8% من المنشآت العاملة ترى بأن العمال يهتمون بالعمل فقط، دون النظر لكون المصنع مرخصاً أم لا قبل الالتحاق بالعمل فيه، ووردت 64% من المنشآت الصناعية بأن العمال لا يطالبون بوسائل السلامة والوقاية في المنشآت أثناء العمل، وهذا نابع عن الأوضاع الاقتصادية الرديئة التي تعيشها الأراضي الفلسطينية، وارتفاع نسبة البطالة لحوالي 12%، وعدم قدرة نسبة كبيرة من العمالة الفلسطينية على الوصول إلى سوق العمل الإسرائيلي بطريقة رسمية، وهو الأمر الذي جعلهم يعملون في المصانع والمنشآت المحلية بأجور متدنية، وجعلهم غير مباليين تجاه كون المصنع مرخصاً أم لا، وليس لديهم علم عن ارتباط ترخيص المصنع باقتناء أدوات الصحة والسلامة العامة وأدوات الصحة والسلامة الخاصة بظروف عمل المهنة التي يحترفونها.

أما ما يتعلق بالجوانب البيئية، فإن 73.2% من المنشآت العاملة ترى بأن عمل المصانع غير المرخصة تؤثر على البيئة المحيطة سلباً، وأن 2% منها ترى بأن عمل المصانع غير المرخصة يؤثر على الأماكن العامة سلباً أيضاً، 77.6% منها أجابت بأن الغبار الصادر عن المنشآت يضر بصحة البيئة، و74.2% منها ترى بأن المياه

العامة في المصانع غير المرخصة تؤثر على المياه الجوفية، وأن 77.8% منها ترى بأن الأمراض والمشاكل الصحية تزداد نتيجة التلوث الصادر عنها.

وبالتالي فإن الترخيص الصناعي ضروري للحد من تلك التأثيرات البيئية السلبية، بالإضافة لأهمية المحافظة على الصحة والسلامة العامة، والصحة السلامة المهنية للعاملين داخل المصانع، وبالتالي فإن فوائد الترخيص الصناعي يستفيد منها كل من المنتج والمستهلك والبيئة.

2-6 النتائج المتعلقة بالفرضيات حسب الترتيب وهي كالتالي :

اتضح للباحث بأنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة (الف) = 0.05 لأسباب عدم الترخيص الصناعي يعزى لكل من: نوع الصناعة، الكيان القانوني، نوع البناء، الموقع، عدد العاملين في المنشآت، راس المال للمنشآت، توزيع المبيعات على الأسواق. وقد استخدم الباحث لإثبات ذلك اختبار تحليل التباين الأحادي (one way anova)، وقد كانت نتائج الاختبارات فيما يتعلق بكل حالة عند مستوى دلالة (الف) 0.05 كالتالي:

الفرضية الأولى:

جدول (6 - 2)

نتائج الاختبار للفرضية المتعلقة بنوع الصناعة

مصدر التباين	مربع الانحرافات	درجات الحرية	متوسط الانحراف	قيمة F المحسوبة	مستوى الدلالة
بين المجموعات	0.593	7	0.00846	0.966	0.457
داخل المجموعات	16.388	187	0.00876		
المجموع	16.980	194			

$$H_0 : b = 0$$

$$H_1 : b \neq 0$$

(نظرا لعدم تحديد اتجاه العلاقة)

$$F = 2.05 \text{ الجدولية}$$

$$F = 0.966 \text{ المحسوبة}$$

بما أن F المحسوبة أصغر من F الجدولية

$$F \text{ الجدولية} < F \text{ المحسوبة}$$

إذاً نقبل الفرضية الصفرية H_0

وبالتالي لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية تعزى لمتغير نوع الصناعة
أي لا علاقة لنوع الصناعة بدرجة الإقبال على الترخيص الصناعي .

الفرضية الثانية :

جدول (6 - 3)

نتائج الاختبار للفرضية المتعلقة بالشكل القانوني للمنشآت

مصدر التباين	مربع الانحرافات	درجات الحرية	متوسط الانحراف	قيمة F المحسوبة	مستوى الدلالة
بين المجموعات	0.235	6	.00391	0.439	0.852
داخل المجموعة	16.746	188	0.0089		
المجموع	16.980	194			

$$H_0: b = 0$$

$$H_1: b \neq 0$$

(نظرا لعدم تحديد اتجاه العلاقة)

$$F_{\text{الجدولية}} = 2.15$$

$$F_{\text{المحسوبة}} = 0.439$$

بما أن $F_{\text{الجدولية}}$ أكبر من $F_{\text{المحسوبة}}$

$$F_{\text{المحسوبة}} > F_{\text{الجدولية}}$$

إذاً نقبل الفرضية الصفرية H_0

وبالتالي نقبل الفرضية، أي أنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية تعزى لمتغير الكيان القانوني، أي أن
الشكل القانوني لا علاقة له بدرجة الإقبال أو عدمه على الترخيص الصناعي.

جدول (6 - 4)

نتائج الاختبار لفرضية المتعلقة بنوع البناء للمنشآت الصناعية

مصدر التباين	مربع الانحرافات	درجات الحرية	متوسط الانحراف	قيمة F المحسوبة	مستوى الدلالة
بين المجموعات	0.318	3	0.106	1.215	0.306
داخل المجموعات	16.662	191	0.00872		
المجموع	16.980	194			

$$H_0: b = 0$$

$$H_1: b \neq 0$$

(نظرا لعدم تحديد اتجاه العلاقة)

$$F_{\text{الجدولية}} = 2.15$$

$$F_{\text{المحسوبة}} = 1.215$$

بما أن قيمة F الجدولية اكبر من قيمة F المحسوبة

$$F_{\text{المحسوبة}} > F_{\text{الجدولية}}$$

إذا نقبل الفرضية الصفرية H_0

أي انه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية تعزي لتغير نوع البناء، وبالتالي لا علاقة لنوع البناء بدرجة الإقبال أو عدمه على الترخيص الصناعي .

الفرضية الرابعة :

جدول (6 - 5)

نتائج الاختبار للفرضية المتعلقة بالموقع للمنشآت الصناعية

مصدر التباين	مربع الانحرافات	درجات الحرية	متوسط الانحراف	قيمة F المحسوبة	مستوى الدلالة
بين المجموعات	0.310	3	0.103	1.185	0.317
داخل المجموعات	16.670	191	0.00872		
المجموع	16.980	194			

$$H_0 : b = 0$$

$$H_1 : b \neq 0$$

(لعدم تحديد اتجاه العلاقة)

$$F - \text{الجدولية} = 2.65$$

$$F - \text{المحسوبة} = 1.185$$

بما أن قيمة F الجدولية اكبر من قيمة F المحسوبة

$$F - \text{الجدولية} > F - \text{المحسوبة}$$

إذا نقبل الفرضية الصفرية H_0

أي انه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية تعزى لتغير الموقع. وبالتالي لا علاقة للموقع بالنسبة للمنشآت الصناعية بدرجة الإقبال أو عدمه على الترخيص الصناعي.

الفرضية الخامسة :

جدول (6 - 6)

نتائج الاختبار للفرضية المتعلقة بعدد العاملين في المنشآت الصناعية

مصدر النهاية	مربع الانحراف	درجات الحرية	متوسط الانحراف	قيمة F المحسوبة	مستوى الدلالة
بين المجموعات	0.458	5	0.00915	1.047	0.391
داخل المجموعة	16.523	189	0.00872		
المجموع	16.980	194			

$$H_0 : b = 0$$

$$H_1 : b > 0$$

(نظرا للنتائج التي تم التوصل إليها في الفصل السادس)

$$F - \text{الجدولية} = 2.26$$

$$F - \text{المحسوبة} = 1.047$$

بما أن قيمة F الجدولية اكبر من قيمة F المحسوبة

$$F - \text{الجدولية} > F - \text{المحسوبة}$$

إذا نقبل الفرضية الصفرية H_0

أي انه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية تعزى لتغير عدد العاملين في المنشآت .

أي لا علاقة لعدد العاملين في المنشآت الصناعية بدرجة الإقبال أو عدمه على الترخيص الصناعي

جدول (6 - 7)

نتائج الاختبار للفرضية المتعلقة براس المال الحالي للمنشآت الصناعية

مصدر التباين	مربع	درجات الحرية	متوسط الانحراف	قيمة F المحسوبة	مستوى الدلالة
بين المجموعات	0.429	6	0.00715	0.812	0.562
داخل المجموعات	16.551	188	0.00808		
المجموع	16.980	194			

$$H_0 : b = 0$$

$$H_1 : b > 0$$

(نظرا للنتائج التي تم التوصل إليها في الفصل السادس)

$$F - 12.14 \text{ الجدولية}$$

$$F - 0.812 \text{ المحسوبة}$$

بما أن قيمة F الجدولية اكبر من قيمة F المحسوبة

$$F > F \text{ الجدولية}$$

إذا نقبل الفرضية الصفرية H_0

أي انه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية تعزى لتغير راس المال .

أي لا علاقة لراس المال بدرجة الإقبال وعدمه على الترخيص الصناعي .

الفرضية السابعة :

جدول (6 - 8)

نتائج الاختبار للفرضية المتعلقة بتوزيع المبيعات على الأسواق للمنشآت الصناعية

مصدر التباين	مربع	درجات الحرية	متوسط الانحراف	قيمة F المحسوبة	مستوى الدلالة
بين المجموعات	0.513	3	0.171	1.985	0.118
داخل المجموعات	16.467	191	0.00862		
المجموع	16.980	194			

$$H_0 : b = 0$$

$$H_1 : b \neq 0$$

(نظرا لعدم تحديد اتجاه العلاقة)

$$F = 2.20 \text{ الجدولية}$$

$$F = 1.985 \text{ المحسوبة}$$

بما أن قيمة F الجدولية أكبر من قيمة F المحسوبة

$$F > F \text{ الجدولية}$$

إذا نقبل الفرضية الصفرية H_0

أي أنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية تعزى لتفسير توزيع المبيعات حسب الأسواق. لذلك لا علاقة لجهة التسويق ومكانه بدرجة الإقبال أو عدمه على الترخيص الصناعي .

أما بالنسبة لما يتعلق بالمدن والمناطق الصناعية ورغبة المنشآت غير المرخصة بالانتقال إليها فيما لو كانت العملية اختيارية وليست إجبارية، فإن 37% من المنشآت العاملة لديها رغبة بالانتقال لتلك المدن والمناطق في حين 30% منها سوف تنتقل في حال تقديم حوافز من السلطة الوطنية.

إلا أن 33% من المنشآت العاملة دون ترخيص سوف ترفض الانتقال إلى تلك المدن والمناطق وقد بررت تلك المنشآت رفضها بعدة أسباب وهي:

1. 52% من المنشآت ترفض الانتقال لأن موقعها الحالي قريب من الأسواق والمستهلك .
2. 34% منها ترفض لأن موقعها الحالي الذي تقوم عليه ملك لها.
3. 46% منها يرفضون لأنه يتوفر في الموقع الحالي خدمات ملائمة.
4. 48% منها بررت رفضها بسبب التكاليف الغارقة (النفقات غير المستردة) والتي تراوحت ما بين (15% - 80%) من رأس مالها.
5. 17% منها ترفض بسبب توفر المواد الخام بيسر في الموقع الحالي.
6. 52% ترفض الانتقال لأن ذلك يتطلب التوقف عن العمل لمدة طويلة مما يترتب عليه خسائر خلال فترة الانتقال.

لذلك، على وزارة الصناعة أن تنتبه جيدا لهذه الأمور، إذ إن عملية الانتقال يترتب عليها تكلفة يتحملها كل من القطاعين العام والخاص، والأهم من ذلك كله أن العملية تحتاج لتشريع أولا .

في نهاية الاستبيان، تم تحرير أسئلة إنشائية للمنشآت الصناعية العاملة دون ترخيص، حيث كان السؤال

الأول: كيف يمكن حل مشكلة الترخيص الصناعي ؟

وقد تمت الإجابة على هذا السؤال من قبل أصحاب المنشآت كالاتي مرتبة حسب الأهمية النسبية لكل إجابة:

1. تسهيل إجراءات الترخيص وتعقيده من خلال الجهة الواحدة .
2. إيجاد وبناء مناطق وتجمعات صناعية وترحيل كافة المصانع إليها.
3. توجيه إندارات لأصحاب المنشآت العاملة دون ترخيص، ثم المضايقات عن طريق قطع الكهرباء والماء، ثم الإغلاق.

4. إلغاء رسوم الترخيص.
5. بالتعاون بين صاحب المنشآت والوزارات المعنية.
6. حل مشكلة الصناعيين.
7. تقديم حوافز للمنشآت الصناعية.
8. عدم إقدام البلديات على إعطاء تراخيص للأبنية السكنية داخل التجمعات الصناعية.

أما السؤال الآخر والمتعلق بالأسباب الخاصة لعدم ترخيص المؤسسات ؟
كانت الإجابة عليه كالآتي مرتبه حسب الأهمية النسبية لكل إجابة :

1. عدم العلم بوجود ترخيص من وزارة الصناعة كمتطلب قانوني للبدء بالانتاج، وعدم معرفة فرائد الترخيص الصناعي ومزاياه، إذ إن غالبية المنشآت الصناعية لم يطلب منها هذا من قبل الجهات المعنية.
2. الإجراءات الروتينية والمعقدة لعملية الترخيص من قبل البلديات ووزارة الصناعة.
3. انعدام الحافز بسبب عدم تقديم خدمات واضحة للمنشآت المرخصة، وبالتالي فإن المنشآت المرخصة وغير المرخصة سريان.
4. بسبب الموقع الحالي للمنشآت الصناعية، وبالتالي فإنه لن يتم الموافقة على الترخيص الصناعي.
5. وجودنا في مناطق (ج) ولا ندرى أن كانت السلطة بإمكانها مساعدتنا في استصدار الترخيص أم لا.
6. إهمال وضيق في الوقت وعدم المبالاة.
7. الأوضاع الاقتصادية الرديئة وعدم تحقيق أي مستوى من الأرباح .
8. عدم وجود قانون يلزمنا بذلك .
9. تقليص النفقات وعدم الوقوع في الروتين والتعقيدات.
10. يترتب على الترخيص الارتباط بالتزامات ضريبية.
11. يوجد التزامات قديمة مع البلديات وبالتالي فالترخيص يعني إجبار على دفع تلك المستحقات.
12. عدم الاستقرار والثبات في موقع معين.
13. المصنع جديد ولا نعلم إن كان سينجح أم لا.
14. هناك مصنع واحد أجاب بأنه يريد تسجيل المصنع باسم إسرائيلي وهذه تحتاج لإجراءات طويلة.

الفصل السابع

النتائج والتوصيات

تناولت هذه الدراسة سياسة الترخيص الصناعي المتبعة لدى وزارة الصناعة/دائرة الترخيص، وأثرها في إحداث تنمية في القطاع الصناعي. وتعتبر هذه الدراسة هي الأولى من نوعها في فلسطين، وهذه من القضايا المهمة التي تفتقر وزارة الصناعة لدراسات في موضوعها، لأنها تسلط الضوء على إجراءات الترخيص المثالية، وذلك لتقليص الإجراءات الطويلة المعقدة المتبعة حالياً، وهذا ممكن بواسطة تبني (فكرة النافذة الاستثمارية الواحدة)، وهو خيار قد يساعد في حل مشكلة الترخيص الصناعي التي يجسدها لأن أكثر من 60% من المنشآت الصناعية الفلسطينية لا تحمل ترخيصاً صناعياً من وزارة الصناعة، ومنتشر أغلبها في مناطق غير صناعية.

وكان من أهداف هذه الدراسة:

أ) مناقشة الأبعاد والجوانب الإجرائية للترخيص من ناحية علاقتها بالتنمية الصناعية. وذلك لكي نقوم بتحديد اتجاهات ومجالات تغيير هذه الإجراءات وبمعالجتها بما يتلاءم مع استراتيجيات التنمية الصناعية وتوجهاتها.

ب) الهدف الآخر لهذه الدراسة كان تشخيص مشكلة الترخيص الصناعي، ومعرفة الأسباب الحقيقية وراء عدم الترخيص والآثار المترتبة على ذلك، وتقديم مقترحات حلول.

ولتحقيق هذه الأهداف

❖ قام الباحث بزيارات ميدانية لجميع الجهات التي لها علاقة بالترخيص الصناعي، وقابل المسؤولين، واطلع على الإجراءات والشروط التي تطلبها لتعطي موافقتها على ترخيص المنشآت الصناعية القائمة منها أو الجديدة.

❖ قام الباحث أيضا بتشخيص مشكلة الترخيص الصناعي من حيث توزيع تلك المنشآت غير المرخصة حسب النشاط والموقع والقطاع ورأس المال والعمالة وغيرها العديد من المؤشرات الرئيسة المتعلقة بهذا الموضوع.

ولمعرفة الأسباب الحقيقية الكامنة خلف عدم إقبال أصحاب المنشآت الصناعية على الترخيص الصناعي، قام الباحث بتصميم استمارة خاصة، جرى تنظيمها بحيث تحوي جميع الجوانب المتعلقة بإحجامهم عن حيازة الترخيص الصناعي. وقد جرى تعبئة هذه الاستمارة من قبل المنشآت الصناعية، حيث تم سحب عينة عشوائية تمثل 10% من المنشآت من جميع المحافظات الفلسطينية حسب نسب توأجدها، وقد تم التركيز على المنشآت التي تسبب تأثيرات بيئية سلبية وخطرة، وأصبحت موجودة وسط أماكن سكنية حضرية. وهذه الصناعات هي مصانع دباغة الجلود، والكسارات، والحاجر والمناشير، والمصانع الانشائية، والمصانع الكيماوية والبلاستيكية، وكذلك المصانع التي لها تأثير على صحة الإنسان بشكل مباشر مثل الصناعات الغذائية وبعد جمع الاستمارات، قام الباحث بتدقيقها وإدخالها إلى الحاسب على برنامج (spss) وتمت معالجتها إحصائياً.

بعد دراسة معمقة لجداول وفصول هذه الدراسة، كان بالإمكان التوصل الى العديد من النتائج أهمها:

1. بين الفصل الثاني من هذه الدراسة أن للترخيص الصناعي أهدافا اقتصادية كثيرة الفائدة، تنعكس آثارها الإيجابية على المنتج والمستهلك والبيئة.
2. يعاني الاقتصاد الفلسطيني من اختلالات وتشوهات هيكلية ناجمة عن تراكمات الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية، فقد قام باستغلال مواردها، واستوعب الفائض من الأيدي العاملة، لإبقاء السوق الفلسطيني سوقا استهلاكيا لمنتجاتها، لا سوقا منتجا ومنافسا.
3. والقطاع الصناعي الفلسطيني يعاني من تشوهات أيضا، إذ يصطدم هذا القطاع الهام والحيوي بالعديد من المشاكل والمعوقات التي تعترض مسيرته التنموية. وهذا ما أظهره الفصل الثالث.
4. قطعت وزارة الصناعة شوطا متواضعا في تنمية القطاع الصناعي وتطويره. وبرغم المشاكل والمعوقات التي تعترض طريقها تمكنت من تحقيق مجموعة إنجازات هامة، فقد تمكنت من تحديد استراتيجية التنمية الصناعية الملائمة للواقع الفلسطيني، وتحتاج الآن إلى ترجمة هذه الاستراتيجية على أرض الواقع.
5. يتميز التاريخ الفلسطيني بالتنوع الشديد في الأنظمة القانونية، لأن فلسطين لم تذوق طعم الاستقلال السياسي والاقتصادي. فالتشريعات السارية في فلسطين هي مزيج من القوانين والأنظمة العثمانية، والبريطانية، والأردنية، إضافة إلى الأوامر العسكرية الإسرائيلية، وهذا الحال مستمر في

- عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، إذ ما زالت الضفة الغربية تدار بقوانين وتشريعات أردنية، بينما يدار قطاع غزة بقوانين وتشريعات مصرية.
6. يحتاج المشروع الصناعي للبدء بالإنتاج أربع رخص ضرورية. وهي الترخيص الصناعي من وزارة الصناعة، رخصة التنظيم والبناء من إدارة التنظيم والبناء التابعة لوزارة الحكم المحلي، رخصة حرف الصناعات من البلديات، رخصة المهن من وزارة المالية.
7. كل جهة من الجهات الأربع السابقة تحتاج لمجموعة من الإجراءات حسب طبيعة المشروع. فالترخيص الصناعي يحتاج لموافقة حوالي ثمان جهات، ورخصة الحرف والصناعات تتطلب موافقة خمس جهات، ورخصة التنظيم والبناء تتطلب موافقة ست جهات إذا كانت المنشأة داخل حدود البلديات وفي المنطقة الصناعية، أما إذا كانت خارجها فهذا يتطلب موافقة اللجنة المركزية المكونة من اثني عشر عضواً، وموافقة المجلس الأعلى للتنظيم والبناء المكون من اثني عشر عضواً السابقين ولكن على مستوى أعلى إلى أن ينتهي الأمر بموافقة وزير الحكم المحلي.
8. في إجراءات ترخيص المشروع الواحد، لا يخلو الأمر من تناقض في المطالب تارة وتكرار لها تارة أخرى بسبب تعدد الجهات.
9. التجربة المصرية تجربة غنية بالكثير من العناصر المنظمة والداعمة للقطاع الصناعي وعلينا الاستفادة منها. إذ يوجد لديهم سجل صناعي، وفصل بين المنشآت الصناعية والمنشآت الحرفية استناداً إلى معايير معينة، وتقوم الهيئة العامة للتصنيع باختبار الإنتاج لمدة شهر يتم فيه مقارنته بالموافقة الخاصة به وبعد ذلك يتم منحه الترخيص الصناعي، وهم يشترطون موافقة الاتحاد الصناعي الخاص بالصناعة التي تنضوي تحتها المؤسسة.
10. والتجربة الأردنية غنية أيضاً ويمكن الاستفادة منها. وهم يملكون السجل الصناعي، وتجري عملية الترخيص الصناعي عندهم من خلال النافذة الاستثمارية الواحدة.
11. معظم الصناعات الفلسطينية صغيرة الحجم. فعدد المنشآت الصناعية التي يزيد رأس مالها عن \$30.000 أو تضم عمالة أكثر من خمسة عاملين هو 3031 منشأة في الضفة الغربية من أصل 13260 منشأة تتوزع على الضفة الغربية وقطاع غزة (المسح الصناعي - وزارة الصناعة، 1998).
12. معظم الصناعات الفلسطينية موجودة في مناطق غير صناعية. حيث إن 27% من إجمالي عدد المنشآت (3031) مقامة على أراض صناعية و 18% مقامة على أراض تجارية و 21% مقامة على أراض زراعية و 33% مقامة على أراض سكنية (المسح الصناعي، وزارة الصناعة، 1998).
13. الشكل القانوني للمنشآت الصناعية بشكل عام هو منشآت فردية. 54% من المنشآت (3031) هي منشآت فردية، في حين أن 20% من المنشآت عبارة عن مساهمة خصوصية.
14. غالبية المنشآت الصناعية تتركز في محافظات الخليل ونابلس وبيت لحم ورام الله، حيث تشكل نسبة 72% من إجمالي عدد المنشآت الصناعية في الضفة الغربية والبالغ عددها (3031).

15. تعددت الجهات المانحة للترخيص. ففي عام 1997، بلغ عدد المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة (491)، ومن البلديات بلغت (949)، ومن وزارة العدل (واحدة)، ومن الإدارة المدنية بلغت (295)، ومن جهات أخرى (أي التي تحمل ترخيص من جهات غير محددة يصعب على الباحث تحديدها) (330) منشأة. في حين بلغت عدد المنشآت غير المرخصة حوالي (965) منشأة، إلا أنه ونتيجة مضاعفة الجهود من قبل وزارة الصناعة ارتفع إجمالي عدد المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة إلى (1196) منشأة لغاية 2000/2/1 في الضفة الغربية لوحدها.
16. 74% من المنشآت الصناعية الفلسطينية تضم أقل من عشرة عاملين و34% منها تضم أربعة عاملين فأقل وهذا دليل على أن المؤسسات الصناعية الفلسطينية صغيرة الحجم إذا اعتبرنا أن العمالة هي معيار لقياس الحجم.
17. المستوى العلمي للعاملين في المؤسسات الصناعية المرخصة من وزارة الصناعة أعلى من مثيله في المؤسسات غير المرخصة، أو المرخصة من جهات أخرى، إلا أن النسبة ما زالت أقل من المستوى المطلوب، لأن هذه النسبة ترتبط بالقدرة على استيعاب التكنولوجيا وما لها من تأثير على مستوى الإنتاج.
18. بالنسبة لتوزيع رأس المال، فإن رأس مال 30% من المنشآت الصناعية أقل من 30.000، 45% منها ينحصر رأس مالها ما بين (30-150) ألف دولار، وإن 25% منها رأس مالها أكثر من 150 ألف دولار، وقد بلغ عدد المنشآت الصناعية التي لا تحمل ترخيصاً صناعياً من وزارة الصناعة والتي يزيد رأس مالها عن 30.000 حوالي 2234 منشأة عام 1997، وعدد المنشآت التي يزيد رأس مالها عن 150.000 دولار ولا تحمل ترخيصاً من وزارة الصناعة بلغ 520 منشأة.
19. 90% من مصادر التمويل ذاتية، مقابل 8% من بنوك تجارية، 2% من مؤسسات عربية ودولية. وهذا دليل على أن البنوك التجارية العاملة في الأراضي الفلسطينية لا تلبي الفرض المطلوب منها في عملية الائتمان المصرفي.
20. 41.5% من المنشآت الصناعية (3031) تطبق مواصفات معينة، حيث إن 56% من المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة تطبق مواصفات مقابل 43% من المنشآت غير المرخصة تطبق مواصفات مختلفة، و32% من المنشآت غير المرخصة تطبق مواصفات مختلفة.
21. بالنسبة لمدى استيعاب التكنولوجيا في المنشآت دون الاعتماد على مصدرها الأصلي، نلاحظ أن 21% من المنشآت الصناعية التي تحمل ترخيص الوزارة تستوعبها بشكل ممتاز، مقابل 15% للمنشآت المرخصة من الجهات الأخرى، في حين بلغت هذه النسبة للمنشآت غير المرخصة 8%.
22. ارتفع نسبة المنشآت المرخصة من وزارة الصناعة من 16% عام 1997 إلى 39% لغاية 2000/2/1 م وبلغ عدد المنشآت التي حصلت على الترخيص خلال تلك الفترة (705) منشآت. وكان أكبر عدد مطلق للزيادة في محافظة الخليل حيث بلغ 250 مصنعا، بينما بلغت أكبر نسبة زيادة في طولكرم وهي 179%.

23. 56.9% من المنشآت الصناعية العاملة دون ترخيص صناعي لا تعرف شيئا عن متطلبات الترخيص الصناعي، و 57.4% منها ليس لديها معرفة بالفوائد المترتبة على الترخيص الصناعي، و 66.7% لا يعلمون عن الأضرار المترتبة على عدم الترخيص الصناعي.
24. 75.4% من المؤسسات الصناعية العاملة دون ترخيص صناعي ليست عضوا بالاتحاد الصناعي، وأجاب 95.9% من المنشآت الصناعية بأن الاتحاد الصناعي لا يشترط الحصول على الترخيص الصناعي عند الانضمام إليه، و 88.9% منها أجاب بأن الاتحاد الصناعي لا يميز في تعامله ما بين المنشآت المرخصة وغير المرخصة.
25. 77.9% من المنشآت الصناعية العاملة دون ترخيص صناعي تستطيع أن تصوب أوضاعها القانونية وأن تستوفي شروط الترخيص وإجراءاته خلال ستة أشهر في حال إلزامهم بذلك.
26. 88% من المنشآت الصناعية العاملة دون ترخيص صناعي ترى بأن تسهيل إجراءات الترخيص يساهم في زيادة نسبة المنشآت المرخصة.
- 87.2% منها ترى بأن تسهيل معاملات المصانع المرخصة في شتى المجالات يشكل دافعا للترخيص.
- 85.8% منها ترى بأنه يجب على الوزارات أن تعمل على تسهيل أمور المصانع المرخصة لحفز المشاريع غير المرخصة على الترخيص.
- 84.81% من المنشآت ترى بأن تقوم وزارة الصناعة بالعمل على توعية أصحاب المنشآت بأهمية الترخيص .
27. 80% من المنشآت الصناعية العاملة دون ترخيص ترى بأن المستهلك يهتم السلعة فقط دون الاهتمام بكون المصنع مرخصا أم لا، وأجاب 53.6% منها بأن المستهلك ليس لديه وعي بأهمية الترخيص وفوائده ومدى الانعكاس الإيجابي عليه من حيث الجودة أو السعر.
28. 78.8% من المنشآت العاملة دون ترخيص أجاب بأن العمال يهتمون بالعمل فقط دون النظر لكون المصنع مرخصا أم لا، و 64% منها أجاب بأن العمال لا يطالبون بوسائل السلامة والوقاية في المنشآت أثناء العمل.
29. 73.2% من المنشآت العاملة دون ترخيص ترى بأن المصانع غير المرخصة تؤثر على البيئة المحيطة سلبا، و 74.2% منها ترى بأن عمل المصانع غير المرخصة يؤثر سلبا على الأماكن العامة، و 77.6% منها ترى بأن الغبار الصادر عن المنشآت يضر بصحة البيئة، وأن 74.2% منها ترى بأن المياه العادمة في المصانع غير المرخصة تؤثر على المياه الجوفية.
30. 54% من المنشآت الصناعية العاملة دون ترخيص صناعي أجاب بوجود رقابة من قبل وزارة التموين على السلع سواء كانت من مصانع مرخصة أو غير مرخصة.
31. تبين للباحث من خلال نتائج الفرضيات التي أجراها بأنه لا توجد فروق ذات دلالة إحصائية عند مستوى الدلالة (0.05) لأسباب الترخيص الصناعي يعزى لكل من: نوع الصناعة، الكيان القانوني، نوع البناء، الموقع، عدد العاملين في المنشآت، رأس المال المنشآت، توزيع المبيعات على الأسواق.

وبناء على ما توصلت إليه الدراسة من نتائج يوصي الباحث بما يلي:

1. ضرورة إنشاء مؤسسة واحدة ذات هيكل تنظيمي، ولائحة، وموارد مالية مستقلة. بحيث تكون بعيدة عن أسلوب العمل البيروقراطي الحكومي المتبع حالياً، بحيث يتعامل معها المستثمر في كل ما يتعلق من إجراءات قبل تنفيذ المشروع. كما يفضل أن تقدم هذه الجهة بعض الأنشطة الترويجية الأخرى إلى جانب نشاط الموافقة على المشروع.
2. ضرورة وضع معايير محددة لسياسة الترخيص وقبول المشاريع المقدمة بشكل عام، ويرى الباحث بأن الواقع الفلسطيني يجب أن ينصب باتجاه ما يلي:
 - تشجيع الصناعات التصديرية التي تجلب أو توفر العملات الصعبة.
 - تشجيع الصناعات التي تنتج مواد ومنتجات وسيطة للصناعات المحلية.
 - تشجيع الصناعات التي توفر فرص عمالة أكبر ولا تتعارض مع استخدام تكنولوجيا حديثة.
3. ضرورة الفصل بين المنشآت الصناعية والمنشآت الحرفية بما يتلاءم مع الواقع الاقتصادي والصناعي في فلسطين، وبالتالي فالترخيص الصناعي للمنشآت الصناعية يجب أن يختلف عن الترخيص الحرفي للمنشآت الحرفية.
4. ضرورة سن القوانين والتشريعات التي تنظم القطاع الصناعي، خاصة ما يتعلق بالترخيص الصناعي، وآخر للسجل الصناعي. مع ضرورة العمل على توحيد التشريعات ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، لأن كلا المنطقتين يتبعان سيادة فلسطينية واحدة.
5. الإسراع في بناء المدن الصناعية والمناطق الصناعية داخل حدود البلديات للعمل على نقل الصناعات المنتشرة في مناطق غير صناعية إليها مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الامتداد السكاني.
6. لا يوجد ضرورة لرخص الحرف والصناعات الممنوحة من قبل البلديات، ولا لرخص المهن الممنوحة من قبل وزارة المالية فيما يتعلق بالمشاريع الصناعية، لأن الترخيص الصناعي يلبي شروطها مع ضرورة إبقائها للمشاريع غير الصناعية.
7. ضرورة أن لا يتم إعطاء الترخيص الصناعي بصورته النهائية إلا بعد التأكد من مطابقة إنتاجه للمواصفات والمقاييس الفلسطينية، واختبار إنتاجه لمدة شهر من تاريخ البدء بالإنتاج.
8. ضرورة العمل الجاد على إنشاء بنك إنشاء صناعي ليتسنى لأصحاب المنشآت الصناعية تطوير صناعاتهم وتصويب أوضاعهم القانونية.
9. ضرورة العمل على ملائمة الإجراءات المستخدمة من قبل دائرة الترخيص الصناعي في وزارة الصناعة مع الهدف منها.
10. ضرورة تضافر جهود المؤسسات الحكومية وغير الحكومية في توعية أصحاب المنشآت الصناعية بضرورة الترخيص الصناعي وأهميته، وهذا انعكس إيجاباً عليهم أولاً، وعلى المستهلك ثانياً، وعلى البيئة ثالثاً، وعلى الاقتصاد بشكل عام.

11. ضرورة تفعيل دور الاتحادات الصناعية، والانتقال من العمل الشكلي والسطحي نحو العمل الجاد والمنظم والمنطوي على المشاركة في تطوير القطاع الصناعي وتنظيمه.
12. ضرورة توعية المستهلك بأهمية الترخيص الصناعي، ومدى ارتباط ذلك بتطبيق المواصفات والمقاييس، وهنا يوصي الباحث بوضع علامة على المنتج إن كانت من مصنع مرخص أم لا.
13. أن تعمل وزارة العمل الفلسطينية بالمحافظة على الصحة والسلامة المهنية للعاملين داخل المنشآت الصناعية بشئى السبل والوسائل القانونية، وتحسين أوضاعهم.
14. على الجهات المعنية أن تعمل على حماية الصناعة الوطنية الفلسطينية من خطر الإغراق الذي يهددها، لتتمكن من النهوض بعد مضايقات سلطات الاحتلال الإسرائيلي التي استمرت أكثر من ثلاثين عاماً.



قائمة الملاحق

ملحق رقم (1)

جدول (1-1)
الجدول التكراري لتغير نوع الصناعة

نوع الصناعة	التكرار	النسبة المئوية %
مصنعة جلود	9	4.6
كسارات	4	2.1
مناشر حجر	78	40
مقالع حجر	3	1.5
باطون	8	4.1
كيماوي	6	3.1
غذائي	17	8.7
أخرى	70	35.9

جدول (2-1)
الجدول التكراري لتغير الشكل القانوني

الشكل القانوني	التكرار	النسبة المئوية %
فردية	136	69.7
رائع	4	2.1
عادية عامة	3	1.5
عادية محدودة	4	2.1
مساهمة محصورة	45	23.1
محدودة الأسهم	1	.5
أخرى*	2	1

* أخرى : تشمل المنشآت الإسمتية الحرفية و مصانع الطوب و البلاط

جدول (3-1)

الجدول التكراري لتغير أغراض استخدام البناء

النسبة المئوية %	التكرار	نوع البناء
3.1	6	زراعية
73.8	144	صناعية
14.9	29	تجارية
8.2	16	سكنية

جدول (4-1)

الجدول التكراري لتغير موقع المنشأة

النسبة المئوية %	التكرار	الموقع
48.2	94	صناعية
11.8	23	تجارية
14.9	29	زراعية
25.1	49	سكنية

جدول (5-1)

الجدول التكراري لتغير عدد العاملين في المنشأة

النسبة المئوية %	التكرار	عدد العاملين
60.5	118	اقل من 5 عمال
23.6	46	من 5 - 9 عمال
10.8	21	10 - 19 عمال
4.1	8	20 - 49 عامل
1	2	50 - فاكتر

جدول (9-1)

الجدول التكراري لتغير جهة الترخيص

النسبة المئوية %	التكرار	جهة التراخيص
49.7	97	البلديات
1.5	3	وزارة العمل
.5	1	وزارة العدل
4.7	9	الإدارة المدنية
5.1	10	أخرى
38.5	75	لا يوجد ترخيص

جدول (10-1)

جدول الإحصائيات الوصفية

الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	أكبر قيمة	أقل قيمة	المدى	المتغير
2.476	5.22	8	1	7	نوع الصناعة
2.003	2.179	12	1	11	الكيان القانوني
.656	2.28	4	1	3	نوع البناء
1.27	2.169	4	1	3	الموقع
.957	1.625	7	1	6	عدد العاملين
1.72	2.98	7	1	6	رأس مال المنشأة
1.43	2.28	4	1	3	المبيعات على الأسواق
.4970	1.379	2	0	2	هل تحمل المنشأة ترخيص صناعي
1.282	1.005	5	0	5	جهة الترخيص

ملحق رقم (2)

جدول يوضح النسبة المئوية لاستجابات العينة لكل فقرة بالإضافة إلى المتوسط والأهمية النسبية

الأهمية النسبية للفقرات ¹ %	المتوسط %	أعارض بشدة %	أعارض %	لا رأي %	أوافق %	أوافق بشدة %	
66.46	3.323	3.1	23.1	26.7	32.8	14.4	1- شروط الترخيص معقدة .
71.06	3.553	3.6	13.3	24.6	41	17.4	2- الإجراءات الروتينية للترخيص معقدة وطويلة.
83.68	4.184	-	2.1	6.7	62.1	29.2	3- يجب على الوزارات أن تعمل على متابعة الترخيص الصناعي.
84.82	4.241	-	4.6	3.6	54.9	36.9	4- يجب على الوزارات أن تعمل على توعية أصحاب المنشآت بأهميته بالترخيص .
71.38	3.569	5.1	16.9	6.7	58.5	12.8	5- لا أحد ضرورة من الترخيص .
61.22	3.061	7.2	27.7	23.6	34.9	6.7	6- لا يوجد قانون يدفعنا إلى الترخيص .
71.2	3.56	6.7	14.4	6.7	60	12.3	7- لا توجد أهمية للترخيص.
51.8	2.59	7.7	57.9	11.8	12.3	10.3	8- الترخيص هو وسيلة لزيادة الضرائب.
69	3.45	3.1	14.9	26.2	45.6	10.3	9- إجراءات الترخيص غير مرنة.
63.8	3.19	1.5	27.2	28.7	35.4	7.2	10- عدم مقدري على استيفاء شروط الترخيص ومتطلباته تحول دون الحصول على ترخيص .
75	3.75	2.1	7.7	12.3	68.2	9.7	11- يترتب على عدم الترخيص المخاطرة القانونية.
62.8	3.14	5.6	33.3	12.3	37.9	10.8	12- المجتمع ينظر نظرة سلبية إلى المصنع غير المرخص
77.6	3.88	1	2.6	20.5	59	16.9	13- للتخصيص مزايا إيجابية.
59	2.95	13.3	26.2	22.1	28.2	10.3	14- يجب على الجهة المسؤولة عن الترخيص إغلاق المؤسسات غير المرخصة.
73.2	3.66	2.6	15.9	12.8	50.3	18.5	15- المصانع غير المرخصة تؤثر على البيئة المحيطة سلباً.

¹ الأهمية النسبية = المتوسط / أعلى درجة في سلم لكارث

* سلم لكارث هو ترتيب إجابات الفقرات من اليسار إلى اليمين من (1-5) حسب ما تم ترتيبه في كل فقرة بالجدول .

74.2	3.71	2.1	15.4	9.2	56.4	16.9	16- يؤثر عمل المصانع غير المرخصة على الأماكن العامة سلباً .
77.6	3.88	1.5	7.7	9.2	64.1	17.4	17- الغبار الصادر من المنشآت يضر بصحة البيئة.
74.2	3.71	2.1	12.3	16.9	49.7	19	18- تؤثر المياه العادمة في المصانع غير المرخصة على المياه الجوفية.
69.4	3.47	1	9.7	45.6	28.2	15.4	19- تؤثر المصانع غير المرخصة على طبقة الأوزون.
77.8	3.89	1.5	7.7	8.7	63.6	18.5	20- الأمراض والمشاكل الصحية تزداد نتيجة التلوث الصادر عن المصانع.
80	4	2.1	11.3	7.2	43.1	36.4	21- المستهلك يهمل السلامة فقط دون الاهتمام بكون المصنع مرخص أم لا.
46.4	2.32	21	45.6	15.4	15.4	2.6	22- المستهلك لديه وعي بأهمية الترخيص للمصانع.
66.6	3.33	2.6	24.1	20	44.1	9.2	23- عدم الترخيص الصناعي يزيد من عرض السلعة.
78.8	3.94	1	16.4	1.5	49.2	31.8	24- العمال يهتمون بالعمل فقط دون النظر لكون المصنع مرخص أم لا قبل العمل في المصنع.
64	3.2	4.6	41	2.6	33.3	18.5	25- العمال لا يطالبون بوسائل السلامة والوقاية في المنشأة أثناء العمل.
84	4.2	-	.5	1.5	67.2	30.8	26- على الوزارات المعنية أن تسمى لحل مشكلة الترخيص.
88	4.4	-	.5	1	55.9	42.6	27- تسهيل إجراءات الترخيص يساهم في حل مشكلة الترخيص الصناعي .
72	3.6	1.5	20.8	14.9	39.5	23.6	28- معاقبة المنشأة غير المرخصة حافز لتخليصها.
85.8	4.29	-	.5	3.1	62.6	33.8	29- يجب أن تساهم الوزارات في تسهيل أمور المصانع المرخصة لحفز المشاريع غير المرخصة على الترخيص.
80.8	4.04	.5	9.2	5.6	54.9	29.7	30- إعفاء المصانع من رسوم الترخيص لمدة عام هي حافز للتخفيف.
63.4	3.17	5.1	26.7	26.2	29.7	12.3	31- قانون معاقبة غير المرخصين يجب أن يكون شديداً
87.2	4.36	-	-	3.6	56.4	40	32- تسهيل معاملات المصانع المرخصة في شتى المجالات هي دافع للتخفيف
65	3.25	4.1	29.2	19.5	31.3	15.9	33- إغلاق المصانع غير المرخصة رادع لعدم الترخيص .
72	3.6	.5	14.9	29.2	34.9	20.5	34- إلزام المشاريع ضع علامة على المنتج تبين

							إذا كان من منشأة مرخصة أم لا .
74.2	3.17	.5	18.5	10.3	50.3	20.5	35- المشاريع غير المرخصة تضعف القدرة التنافسية للمشاريع المرخصة
54	2.7	10.8	24.6	51.8	9.2	3.6	36- يوجد رقابة من قبل وزارة التموين على السلع أن كانت من مصانع مرخصة أم لا .
68.8	3.44	2.1	28.7	6.2	48.7	14.4	37- الترخيص قد يزيد التكاليف .
47.6	2.38	11.8	52.8	23.1	9.7	2.6	38- الترخيص يعني لنا الإغلاق .
53.8	2.69	9.7	30.3	47.2	6.2	6.7	39- بما أن مشروعى يقع ضمن المنطقة المصنفة (c) فلا أحد حافزا للترخيص .

السادة أصحاب المنشآت الصناعية

هذا الاستبيان صمم من أجل أن تتعرف وزارة الصناعة على الأسباب الحقيقية التي تكمن وراء عدم إقدام المنشآت الصناعية العاملة على الترخيص الصناعي من قبل وزارة الصناعة .

وبناءً عليه فإن وزارة الصناعة تقيس بكم بتعبئة هذا الاستبيان بكل صدق وأمانة، ونؤكد لكم أن هذا الاستبيان صمم فقط للهدف المشار أعلاه وذلك بهدف الوصول إلى سياسة ترخيص صناعي ملائمة للواقع الذي يواجهكم بحيث تأخذ هذه السياسة بعين الاعتبار تلك الأسباب الحقيقية التي تعترضكم في سبيل الحصول على الترخيص الصناعي من الوزارة .

وزارة الصناعة

البيانات الأولية :

1. نوع الصناعة : ☐ 1- مصبغة جلود 2- كسارات 3- مناشير حجر
4- مقالع حجر 5- باطون 6- كيماوي 7- غذائية 8- أخرى (حدد)...
2. الكيان القانوني : ☐ 1- فردية 2- واقع 3- عادية عامة
4- عادية محدودة 5- مساهمة خصوصية 6- مساهمة عامة
7- محدودة الأسهم 8- محدودة الضمانة 9- غير محدودة الضمانة
10- جمعية تعاونية 11- هيئة أو جمعية . 12- أخرى (حدد) ...
3. البناء مصمم أصلاً لأغراض : ☐ 1- زراعية 2- صناعية 3- تجارية 4- سكنية .
4. الموقع : المنشآت الصناعية مقامة على أرض : 1- صناعية 2- تجارية
3- زراعية 4- سكنية .
5. عدد العاملين في المنشأة
6. رأس المال الحالي للمنشأة
7. توزيع نسبة المبيعات على : 1- السوق المحلي 1- %
2- السوق الإسرائيلي % 3- الخارجي %.
8. هل لدى المنشأة ترخيص من جهة غير وزارة الصناعة :
☐ 1- (نعم) 2- (لا) .

					9- إجراءات الترخيص غير مرنة
					10- عدم مقدرتي على استيفاء شروط الترخيص ومتطلباته تحول دون الحصول على ترخيص .
					11- يترتب على عدم الترخيص المخاطرة القانونية
					12- المجتمع ينظر نظرة سلبية إلى المصنع الغير مرخص
					13- للترخيص مزايا إيجابية
					14- يجب على الجهة المسؤولة عن الترخيص إغلاق المؤسسات غير المرخصة .
					15- المصانع غير المرخصة تؤثر على البيئة المحيطة سلبيا
					16- يؤثر عمل المصانع غير المرخصة على الأماكن العامة سلبيا
					17- الغبار الصادر من المنشآت يضر بصحة البيئة
					18- تؤثر المياه العادمة في المصانع غير المرخصة على المياه الجوفية
					19- تؤثر المصانع غير المرخصة على طبقة

					الأوزون
					20- الأمراض والمشاكل الصحية تزداد نتيجة التلوث الصادر عن المصانع
					21- المستهلك يهتم السلعة فقط دون الاهتمام بكون المصنع مرخص أم لا
					22- المستهلك لديه وعي بأهمية الترخيص للمصانع
					23- عدم الترخيص الصناعي يزيد من عرض السلعة
					24- العمال يهتمون بالعمل فقط دون النظر لكون المصنع مرخص أم لا قبل العمل في المصنع
					25- العمال لا يطالبون بوسائل السلامة والوقاية في المنشأة أثناء العمل
					26- على الوزارات المعنية أن تسعى لحل مشكلة الترخيص
					27- تسهيل إجراءات الترخيص يساهم في حل مشكلة الترخيص الصناعي .
					28- معاقبة المنشأة غير المرخصة حافز لترخيصها

					29- يجب أن تساهم الوزارات في تسهيل أمور المصانع المرخصة لحفز المشاريع غير المرخصة على الترخيص
					30- إعفاء المصانع من رسوم الترخيص لمدة عام هي حافز للترخيص
					31- قانون معاقبة غير المرخصين يجب أن يكون شديد
					32- تسهيل معاملات المصانع المرخصة في شتى المجالات هي دافع للترخيص
					33- إغلاق المصانع غير المرخصة رادع لعدم الترخيص .
					34- إلزام المشاريع ضع علامة على المنتج تبين إذا كان من منشأة مرخصة أم لا .
					35- المشاريع غير المرخصة تضعف القدرة التنافسية للمشاريع المرخصة
					36- يوجد رقابة من قبل وزارة التموين على السلع إن كانت من مصانع مرخصة أم لا .
					37- الترخيص قد يزيد التكاليف .
					38- الترخيص يعني لنا الإغلاق .

39- بما أن مشروعني يقع ضمن المنطقة المصنفة (c) فلا أجد حافز للترخيص .

◀ في حالة إقامة مدن ومناطق صناعية .

- 1- ارغب بالانتقال إليها لو خيرت .
- 2- انتقل في حالة تقديم حوافز من السلطة .
- 3- سوف ارفض الانتقال إليها لو خيرت .

♦ إذا كنت لا ترغب اذكر السبب : (ضع إشارة على الخيار الذي ينطبق عليك)

- 1- الموقع الحالي قريب من الأسواق والمستهلكين .
- 2- الموقع الحالي ملك لي .
- 3- الموقع الحالي يتوفر فيه خدمات ملائمة .
- 4- الانتقال يسبب فقدان مصاريف غارقة (النفقات الغير مستردة) كبيرة تقدر بـ % من راس المال .
- 5- توفر المواد الخام ييسر في الموقع الحالي .
- 6- الانتقال يتطلب التوقف عن العمل لمدة طويلة مما يترتب عليه خسائر خلال فترة الانتقال .

◀ الإجابة على هذا النمط من الأسئلة بنعم / لا في المربع المقابل .

❖ هل تعلم متطلبات الترخيص : ☐ 1- نعم 2- لا .

- ❖ هل لديك معرفة بالفوائد المترتبة على الترخيص : ☐ 1- نعم 2- لا
- ❖ هل لديك حافز للترخيص : ☐ 1- نعم 2- لا .
- ❖ هل تعلم الأضرار المترتبة على عدم الترخيص : ☐ 1- نعم 2- لا .
- ❖ هل انتم عضوا بالاتحاد الصناعي الخاص بكم : ☐ 1- نعم 2- لا .
- ❖ هل الاتحاد الصناعي يشترط حصولكم على الترخيص الصناعي في حال الانضمام إليه : ☐ 1- نعم 2- لا .
- ❖ هل الاتحاد الصناعي يميز بين المنشآت المرخصة وغير المرخصة : ☐ 1- نعم 2- لا .
- ❖ هل يبحث الاتحاد الصناعي المنشآت غير المرخصة على الترخيص : ☐ 1- نعم 2- لا .
- ❖ هل تلتزمون بتطبيق مواصفات - (إذا وجدت هذه المواصفات) - مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية : ☐ 1- نعم 2- لا .
- ❖ هل تستطيع الالتزام بشروط الترخيص خلال ستة اشهر في حال إلزامكم بالترخيص : ☐ 1- نعم 2- لا .

- س1) هل لديكم أسباب خاصة لعدم ترخيص مؤسستكم ؟
- س2) اذكر المخاطر التي تترتب على عدم الترخيص الصناعي ؟
- س3) برأيك كيف يمكن حل مشكلة الترخيص الصناعي ؟

تشكركم وزارة الصناعة على حسن تعاونكم معها

المراجع

1. الأعرج ، حسين . موافقة الجهات المختصة وطلبات رخص البناء ، وزارة الحكم المحلي ، 28-12-1996.
2. باعزيمة، احمد . مجلة التعاون الصناعي في الخليج العربي ، الترخيص الصناعي وسياسة الأسواق المفتوحة ، العدد 67، يناير 1997.
3. البرغوثي ، حسن . ملاحظات اقتصادية على مشروع قانون العمل الفلسطيني ، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في فلسطين، رام الله 1996.
4. البرغوثي ، بشير . دليل الاستثمار الصناعي في فلسطين . وزارة الصناعة ، رام الله 1997.
5. تعليمات ترخيص الصناعة ومراقبتها رقم (1) لـ 1966، الأردن.
6. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. المسح الصناعي 1998 ، نتائج أساسية ، رام الله 1999.
7. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني . الحسابات القومية الفلسطينية 1998 بالأسعار الجارية ، موجز عن المصدر والمنهيات والنتائج ، كانون أول 1999 .
8. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تقرير المنشآت . رام الله 1997.
9. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني . سلسلة تقارير مسح القوى العاملة رقم (13)، مسح القوى العاملة. النتائج الأساسية دورة (نيسان حزيران 1999).
10. الحجي ، طابيل ، وآخرون . المقدرة التنافسية للمنتجات الأردنية وسبل تعزيزها ، الجمعية العلمية الملكية ، المجلد الأول ، عمان 1997 .
11. دليل الاستثمار الصناعي في المملكة العربية السعودية. مركز الأبحاث والتنمية الصناعية، الطبعة الخامسة، الرياض 1978 م .
12. ديوان ، اسحق و رضوان ، شعبان . تنمية رغم الصعاب، الاقتصاد الفلسطيني في طور الانتقال، مارس، مسودة ملخص تنفيذي، تشرين أول 1997.
13. سلطة النقد الفلسطينية. دائرة الدراسات و الأبحاث، التقرير التاسع عشر، 2000.
14. الشركة الاستثمارية لإنشاء وصيانة المشاريع الصناعية. المرشد للاستثمار الصناعي في الأردن، الأردن، عمان.
15. شامية ، عبد الله . مبادئ الاقتصاد الجزئي، دار الأمل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن 1989.
16. صالح . عبد الجواد . الأوامر العسكرية الإسرائيلية، 1986.
17. عبد الرازق ، عمر ومكحول ، باسم . دور القطاعين العام والخاص والعلاقة بينهما في فلسطين، قسم الاقتصاد، جامعة النجاح الوطنية، نابلس 2000.
18. عسكر، كمال . بيئة نشأة وتطور المشروعات الصناعية في الدول العربية، المعهد العربي للتخطيط - الكويت، ديسمبر 1982.
19. عكاشة ، محمود و أبو ظريفة ، سامي . محددات وآفاق التصنيع في قطاع غزة، دراسة ميدانية الملتقى الفكري العربي، القدس، تشرين ثاني 1992.

20. عدنان، الكندي و محمد، الهواري . تشخيص الآثار البيئية للمشاريع الصناعية 1993 + 1994 ، المنظمة العربية للصناعة والتعدين ، المغرب ، 1994.
21. عبد الكريم ، نصر . الاقتصاد الفلسطيني الخصائص والأوامر، برنامج الملحقين التجاريين في وزارة التخطيط والتعاون الدولي ، رام الله ، تشرين ثاني 1999.
22. علاونة ، عاطف . أهمية اتفاق باريس الاقتصادي بالنسبة للاقتصاد الفلسطيني، ورقة نشرت ضمن كتاب الاتفاقية الفلسطينية والإسرائيلية : قراءات في النص، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية ، الدائرة الاقتصادية، تشرين ثاني 1994.
23. العلي ، عبد الستار / محجوب ، فيصل. التفتيش والسيطرة النوعية في المنشآت الصناعية، جامعة الموصل، 1990.
24. قبعة ، كمال. الإطار القانوني للتنمية والاستثمار في فلسطين. ورقة عمل مقدمة الى ورشة عمل "محافظة أريحا في خطط التنمية والاستثمار لدى السلطة الوطنية الفلسطينية والقطاع الخاص"، أريحا-مكتب الرئيس، 3-4 آذار 1997.
25. قانون رقم 23 لسنة 1077 بشأن السجل الصناعي ، المادة الأولى . جمهورية مصر العربية .
26. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس). المراقب الاقتصادي، العدد (6) ، نسخة أولية للنقاش، شباط 2000.
27. " " " " " " . المراقب الاجتماعي، عدد رقم (16) ، 2000 .
28. " " " " " " . المراقب الاقتصادي ، عدد رقم (5)، حزيران 1999 .
29. معهد الحقوق، أسس التشريع في فلسطين. جامعة بيرزيت، 1-8-1998، رام الله .
30. مجلة التعاون الصناعي في الخليج العربي . العدد الرابع عشر ، الإطار الفكري للتقييم الاقتصادي للمشروعات الاستثمارية ، عبد السميع عبد الهادي خليل، أكتوبر 1983.
31. مجلة التنمية الصناعية العربية . المنظمة العربية للتنمية الصناعية والتعدين ، عدد غير محدد .
32. مجلس الوصاية . قانون رخص المهن لسنة 1972، الأردن .
33. مجلس الوصاية . قانون الحرف والصناعات، قانون رقم 16 لعام 1953، الأردن .
34. مكحول ، باسم. دراسة تحليلية لبنود اتفاق العلاقات الاقتصادية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية ، الدائرة الاقتصادية ، تشرين ثاني 1994 .
35. المجلس التشريعي ، تقرير لجنة الموازنة و الشؤون المالية حول الموازنة العامة للسلطة الوطنية ، 1999 .
36. وزارة الصناعة ، برنامج تنمية القطاع الصناعي (1999 - 2001)، اكتوبر 1998 .
37. وزارة الصناعة . الاستراتيجيات والسياسات الصناعية في فلسطين ، رام الله ، تشرين أول 1997 .
38. وزارة الصناعة . إدارة المواصفات والمقاييس، فلسطين، 2000.
39. وزارة الصناعة . المسح الصناعي ، فلسطين، 1998 .
40. وزارة الصناعة . إدارة التنمية الصناعية ، دائرة التراخيص الصناعية - رام الله، فلسطين، 2000 .
41. وزارة الصناعة . القطاع الصناعي في فلسطين - الواقع والآفاق، غزة ، يناير 1997 .
42. وزارة الصناعة و التجارة . قانون الشركات رقم (22) لسنة 1997 ، المملكة الأردنية الهاشمية ، 1997.
43. وزارة العدل . الوقائع الفلسطينية - الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية ، العدد الرابع ، أيار 1995 .
44. وزارة العدل . الوقائع الفلسطينية - الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، العدد الأول، تشرين ثانٍ 1994.

45. وزارة شؤون البيئة . السياسة الفلسطينية للتنظيم البيئي . مسودة مقدمة لورشات العمل الوطنية ومجلس التنظيم الأعلى ، 20 آذار 1999.

46. Cody John . Huches , Helen . Wall , David Policies for Industrial Progress in Developing Countries , Published for the World Bank Oxford University , Press 1980

Summary

This study deals with the policy of manufactural licensing in Palestine, and the affect of this policy on the development of the manufactural sector. The study comprises seven chapters, the first of which illustrates the methodology of the study and its objectives.

The second chapter of the study deals with the theoretical background of manufactural licensing, with focus on its goals. The "Open Market Policy" is presented as an alternative of the manufactural licensing system, in accordance to the theorists of this policy. This chapter also deals with the manufactural licensing system in the realistic, practical state, as it appears that this system may deviate from the goals it's supposed to achieve.

The third chapter presents the Palestinian economic reality in general, and the state of the manufactural sector in Palestine, in particular.

The fourth chapter studies the procedures of manufactural licensing carried out by The Ministry of Industry, and the legal succession of these procedures, beginning with the Ottoman era and up to the present Palestinian Authority. The chapter discusses the manner of evaluating the manufactural projects, the licenses required starting a manufactural project in Palestine and the different parties involved in the four licenses required. In addition, this chapter presents two models, Egypt and Jordan, in regard to manufactural licensing.

The fifth chapter deals with the state of working manufactural firms regarding licensing, and its relevance to some general indicators such as capital, employment and geographical distribution of these firms.

The sixth chapter studies the real reasons for not embarking upon manufactural licensing. After a random sample was selected, focusing on the firms that have dangerous affects on the environment, a questionnaire was prepared and then filled by the working manufactural firms in the West Bank.

The seventh and last chapter concludes the results and recommendations of the study. And it's worth mentioning that the data in the study was analyzed by using the quantitative and inductive method, as the data of the sixth chapter was entered to the statistical program "spss".