



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة خلفية

جلسة طاولة مستديرة (7)

تعزيز سياسات الامتياز التجاري كأداة لتنظيم السوق

إعداد

مسيف جميل

باحث في (ماس)

أحمد إبراهيم حجازي

محامي مزاوول ومُحاضر جامعي

آب 2017

تعتبر الامتيازات والاحتكارات أحد الوسائل الهامة التي تلجأ إليها الدول للتدخل بتنظيم سير الحياة الاقتصادية والتجارية، وذلك لعدة أهداف، منها تنمية القطاعات الاقتصادية (الخدمية والإنتاجية)، تنشيط الحركة التجارية، زيادة إيرادات الدولة، تقديم الخدمات والسلع للمجتمع بكفاءة. وقد لجأت الكثير من الدول إلى ضبط الاحتكارات التي تحد وتعيق التطور الاقتصادي وخاصة أن كافة النظريات الاقتصادية بينت مدى الضرر الذي تسببه الاحتكارات بسبب غياب المنافسة، وذلك بإتباع نهج الخصخصة واستخدام الامتيازات التجارية، والاحتكارات الامتيازية بدلا من الاحتكار الكامل لجهة محددة. وقد تم وضع ممارسات فضلى للامتيازات لتنظيم الحياة التجارية والاقتصادية بما لا يحدث ضرراً للأسواق والمجتمع. ولا زالت الكثير من المجالات التجارية والاقتصادية تنظم وتدار عبر الامتيازات والاحتكارات في معظم دول العالم، بالإضافة إلى الخصخصة التي يتفاوت مداها من دولة إلى أخرى، ويمكن القول انه لا يوجد دولة سواء كانت نامية أو متقدمة تخلو من التعامل مع الامتيازات والاحتكارات. نعرض في هذه الخلفية موضوع الامتياز التجاري في سياق تنظيم الأسواق، ولكن بداية لا بد من توضيح الفرق ما بين الامتيازات الاحتكارية والاحتكار ومفهوم الامتياز التجاري حتى لا يتم اعتبار الامتياز التجاري كنوع من أنواع الاحتكار. يصعب التقريب بين الاحتكار¹ بمعناه الحرفي والامتياز الاحتكاري (أو ما يسمى بحق الامتياز الإداري BOT أو الاحتكار القانوني كما يسميه البعض)²، وبالمقابل هناك ما يسمى بالامتياز التجاري. وقد فرقت القوانين بشكل واضح ما بين الامتياز التجاري والامتياز الاحتكاري (الإداري) أو الاحتكار. وحتى نتجنب اللبس أو الخلط بين هذه المصطلحات والمفاهيم، نورد التوضيح التالي:

بشكل عام تنشأ الامتيازات بكافة أنواعها التجارية والاحتكارية نتيجة لفشل اقتصاد السوق في إنتاج بعض السلع والخدمات، إذ تقوم الدولة بالتدخل المباشر من خلال إعطاء امتيازات احتكارية للقطاع الخاص لتشجيع الاستثمار المحلي وجذب استثمارات أجنبية، أو أنها تقوم بإنشاء احتكار يتم إدارته من قبل الدولة أو بإحالته للقطاع الخاص وفقاً لشروط محددة. ويتم إعطاء تسهيلات ومحفزات بمجرد إعطاء حق حصري لجهة معينة بإنتاج سلعة أو تقديم خدمة ما. ويمكن التمييز بين نوعين من الاحتكارات من حيث الهدف، الأول: الاحتكار الذي يهدف إلى زيادة إيرادات خزينة الدولة وهذا يتم إدارته والتحكم به من قبل

¹ (تعريف مشتق من عدة مصادر) يعرفه بعض الفقهاء بأنه الحالة القسوى أو الأعلى من الرأسمالية مع وجود بعض الاستثناءات، لكن تكمن الفكرة في وجود طرف أو موفر واحد فقط لسلعة أو خدمة، وبمعنى آخر فإن الاحتكار يعني غياب المنافسة وانعدامها ومن ثم السيطرة على السوق ويسيطر الهيمنة التي تحاول الحكومات مقاومتها. والاحتكار يفسح الطريق أمام شركة أو كيان بعينه لسيطه هيمنته وفرض منتجها مهما كانت درجة جودته، وبالسعر الذي يريده نظراً لعدم قدرة المنافسين على مواجهته، ومن ثم تتعاظم أرباح ذلك الكيان الذي قد يطور نفسه أحيانا عن طريق شركات أخرى تعود ملكيتها له. وعندما تكون الأرباح تصاعديّة مع الإنتاج والبيع، كلما ارتفع الإنتاج تنخفض معه الكلفة ويزيد المحتكر من سيطرته على السوق بسبب تنافسيته المرتفعة وبالتالي يصبح المزود الوحيد لهذه الخدمة أو السلعة في السوق. <http://www.argaam.com/ar/article/articledetail/id/375064>

<https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A7%D8%AD%D8%AA%D9%83%D8%A7%D8%B1>

<https://www.google.ps/search?safe=active&q=doc&sa+بحث+عن+الاحتكار> حسام العيسوي

BOT = Build Operate Transfer ويقصد بها المشروعات التي تعهد بها الحكومة إلى إحدى شركات القطاع الخاص مقابل نفع مادي، وترجع ملكية المشروع للحكومة بعد مدة زمنية متفق عليها، وهذه تكون بهدف إنشاء مرفق عام وتشغيله لمدة محددة من الزمن. وتقوم الحكومة بذلك لتجنب التكاليف العالية أو تجنب تحميل الموازنة مزيداً من الأعباء. مثل مشروعات البنية التحتية، التجمعات السكنية، استصلاح الأراضي، إقامة مشروعات الري، المطارات، الطرق، السكك الحديدية، محطات الكهرباء، والمشاريع الكبيرة الأخرى مثل مشروع قناة السويس في مصر.

الدولة، مثل استغلال منتجات المصادر الطبيعية. الثاني: الاحتكارات المدارة (الامتيازات الاحتكارية) المتعلقة بمصلحة المجتمع ككل والتي تهدف إلى إنتاج سلع وخدمات يصعب على الدولة إنتاجها لأسباب تتعلق بالإدارة والكفاءة والتكلفة، وهذا يعني أن أطرافاً أخرى غير الدولة يوكل إليها مهمة إنتاج السلع والخدمات، مثل إنتاج وتوزيع الكهرباء، السكك الحديدية، مشاريع البنية التحتية، وغير ذلك من المشاريع التي تخدم عامة المجتمع، وهذه عادة تدار عبر عقود امتياز احتكارية تمنح من قبل الدولة (ماس، 2005).

أما عن الامتياز التجاري (فرنشايز Franchise)، فقد تم تعريفه بشكل واضح على أنه عقد يقوم أحد طرفيه (المانح للامتياز) بالموافقة للطرف الآخر (الممنوح له الامتياز) على استخدام حق أو أكثر من حقوق الملكية الفكرية والصناعية أو المعرفة الفنية والتكنولوجية وما تشمله من علامات تجارية وبراءات اختراع لإنتاج السلعة أو توزيع منتجاته أو خدماته تحت العلامة التجارية للمانح، ووفقاً لتعليماته وتحت إشرافه، حصرياً في منطقة جغرافية معينة ولفترة محددة مع التزامه غالباً بتقديم المساعدة الفنية، وذلك نظير مقابل مادي. وتتدرج الوكالات التجارية ضمن عقود الامتياز التجارية، إلا أن عقود الامتياز التجارية أوسع وأشمل من حيث الصلاحيات لأنها تستخدم مكونات حزمة الامتياز بشكل كامل، وهذا عكس الوكالات التي تحدد طبيعة الاستخدام لها ولا تعطي الحق في استخدام حقوق الملكية الصناعية وبراءات الاختراع، فمثلاً وكالة سيارات لا تعطي الحق للوكيل باستخدام براءة الاختراع للشركة الأم.³

انطلاقاً من توضيح هذه المفاهيم والمصطلحات، ومدى آلية التعامل معها في الحالة الفلسطينية، بهدف تنظيم الأسواق ومناقشة مدى الاستفادة من تشجيع الامتيازات التجارية لتعزيز الفرص الاستثمارية والتشغيلية، وخاصة أن جزء من القطاع الخاص أبدى تحفظاته على السياسة الضريبية التي كانت متبعة سابقاً⁴ تجاه منشآتهم التي تتمتع بامتياز تجاري، ارتأى معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) عقد لقاء مع ذوي الخبرة والاختصاص وصانعي القرار لمناقشة موضوع الامتياز التجاري ومدى موائمة القوانين والسياسات الضريبية لهذه المفاهيم، وذلك بهدف تصويب الإشكاليات القانونية والإجرائية في التعامل مع الامتياز التجاري.

إشكالية الامتياز التجاري والاحتكاري في فلسطين

أولاً: الإشكالية القانونية

تعتبر التفرقة ما بين حق الامتياز التجاري والامتياز الإداري (الاحتكاري) موضوع حيوي وله أبعاد تطبيقية على مستوى تنفيذ السياسات الاقتصادية والتجارية والضريبية، وهذا الأمر واضح من الناحية العملية للحكومات المتعاقبة على فلسطين، فقد كان هناك العديد من الامتيازات الممنوحة من حكومة الانتداب البريطاني. كما منحت الحكومة الأردنية أثناء حكمها للصفة الغربية

³ دراسات وأبحاث العلوم الإدارية - موقع الموحد العربي، محمود رجب، 2007. <http://4uarab.com/vb/threads/alfreq-bin-alamtiarz-ualtsrixh-ualtukil.63401>

⁴ بعض هذه الامتيازات التجارية كانت تعامل معاملة الاحتكار من حيث نسبة ضريبة الدخل المطبقة عليها، بناءً على تعديلات ضريبة الدخل عام 2015، الذي أخضع الشركات الاحتكارية لنسبة 20% بدلاً من 15%، وقد تم تطبيق هذه النسبة على بعض شركات الامتياز. ولكن في بداية عام 2017 تم إصدار تعليمات من وزارة المالية بتصويب هذا الوضع من خلال تطبيق نسبة 20% فقط على الامتيازات الاحتكارية الممنوحة من قبل الحكومة فقط. (مقابلة مع مدير عام ضريبة الدخل).

عقود امتياز للمرافق العامة بناء على المادة 117 من الدستور الأردني الذي نص على وجوب إصدار قوانين خاصة تنظم حقوق الامتياز، وبذلك تم إصدار ثمانية قوانين امتياز خاصة من بينها شركات البترول، وشركة البوتاس، والدباغة والنقل والسياحة... الخ. يضاف إلى ذلك الامتيازات التي ورثت من حكومة الانتداب البريطاني لفلسطين مثل امتياز شركة الكهرباء (القدس). ولم تصدر قوانين امتياز في ظل الإدارة المصرية لقطاع غزة.

فيما يخص فترة ما بعد عام 1994 (فترة السلطة الوطنية الفلسطينية) وضع القانون الأساسي الفلسطيني المعدل عام 2003 الإطار الدستوري لعقود الامتياز بضرورة تحديد القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الامتياز عبر قانون يصدر عن المجلس التشريعي، وجاء هذا التحديد في المادة 94 من القانون الأساسي عام 2003. وفي عام 2005 وضعت مسودة قانون منح الامتياز ولم يصادق عليها حتى يومنا هذا، ويلاحظ أن جميع عقود الامتياز الممنوحة كانت بموجب قوانين مختلفة تخص الهيئات والإدارات التي تم إنشاؤها، مثلا، في قطاع الكهرباء والطاقة منحت العقود على أساس قانون إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية عام 1995، وفي قطاع المياه بناء على إنشاء سلطة المياه الفلسطينية عام 1996 ولم يتحدث هذا القانون عن امتيازات بل عن إعطاء تراخيص عبر نظام يصدر عن سلطة المياه، وفي قطاع الصناعة تعطى الامتيازات بناء على قانون المدن الصناعية الحرة عام 1998، وقطاع الاتصالات بناء على قانون الاتصالات السلكية واللاسلكية عام 1996. العديد من عقود الامتياز أيضا منحت على شكل رخصة بناء على اتفاقيات ما بين السلطة الفلسطينية/ الوزارة وبين المستفيد مثل اتفاقية (بالتل) بإعطاء رخصة إنشاء وإدارة وتشغيل اتصالات الهاتف الثابت والجوال عام 1995 (ماس، 2005).⁵

يلاحظ مما سبق غياب النص القانوني المتعلق بحقوق الامتياز سواء كان الامتياز احتكاري أم تجاري، وذلك على الرغم من الدعوة الصريحة والواضحة في القانون الأساسي الفلسطيني، وأن حقوق الامتياز الاحتكاري منحت بناءً على اتفاقيات ما بين السلطة والقطاع الخاص، ونظمت على أساس قوانين خاصة بطبيعة العمل التجاري مثل قانون الاتصالات وغير ذلك. لكن ما يهمننا في هذا العرض هو حقوق الامتياز التجاري بالتحديد، والتي غيبت من القوانين على الرغم من أن القانون الأساسي طالب بتحديد قواعدها.

ثانياً: الإشكالية التطبيقية وتنظيم السوق

تظهر الإشكالية في السوق الفلسطينية بشكل أساسي في تطبيق بعض السياسات الضريبية على الامتياز التجاري في إطار الامتياز الإداري الاحتكاري، وهذا الوضع لا يتوافق مع السياسات التي تقوم بها الدول الأخرى⁶ بتشجيع الامتيازات التجارية وإعطاء تسهيلات خاصة لهم بهدف جذب الاستثمارات وتشغيل الأيدي العاملة.

⁵ قاسم، انيس وملحم، فراس. (2005). دراسة نقدية لمشروع قانون الامتياز الفلسطيني. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).
⁶ هناك اهتمام كبير من الدول في المنطقة بتشجيع الأنشطة للشركات الصغيرة والمتوسطة التي تعتمد على عقود الفرنشايز، حيث تم عقد مؤتمر في أبو ظبي حول هذا الموضوع عام 2016، وفي مسقط أيضا تم عمل مؤتمر مع الجمعية العالمية للفرنشايز بهدف الانفتاح على الأسواق العالمية، وفي مصر عملت جمعية الفرنشايز على إنشاء إدارة تنمية وحقوق الامتياز التجاري للترويج والتشجيع ومنح التسهيلات لشركات الفرنشايز، مع وضع سياسة تشجيعية لجذب الشركات العالمية بفتح فروع لها، وتقدر مبيعاتها في مصر بحوالي 12 مليار جنيه، وتوفر حوالي 800 ألف فرصة عمل مباشر، و500 ألف فرصة عمل غير مباشر في مجال الأزياء، والأغذية، والأثاث، والموضة. وتقيد المعطيات أن أعمال الفرنشايز في الوطن العربي تزيد على 60 مليار دولار.

وقياساً على ما يتم تطبيقه في فلسطين فإن أهم مشكلة تواجه توسع مفهوم الامتياز التجاري أنه تم التعامل في الفترة ما بين 2015 وبتداية عام 2017 مع الشركات ذات الامتياز التجاري كما لو أنها شركات تمارس نشاط احتكاري في فلسطين، وهذا واضح من خلال تطبيق الشريحة الأعلى من ضريبة الدخل بنسبة 20% على شركات حصلت على امتياز تجاري (فرنشايز) بالتساوي مع شركات الامتياز الاحتكاري. إذ نصت المادة (5) من قرار بقانون رقم (5) لسنة 2015م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011 بتعديل الفقرة (2) من المادة (16) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي: "تستوفى الضريبة على الدخل الخاضع للضريبة لأي شخص معنوي بنسبة (15%) باستثناء شركات الاتصالات والشركات التي تتمتع بامتياز أو احتكار في السوق الفلسطيني بحيث تخضع لنسبة 20%".

مما سبق نلاحظ أنه تم معاملة الشركات التي تتمتع بحق الامتياز التجاري (Franchise) معاملة الشركات التي تتمتع بحق الامتياز الإداري (BOT) والاحتكار لفترة معينة، وهذا يعكس إشكالية في النظرة إلى هذه الشركات على أنها شركات احتكارية مدرة للدخل (الخرزينة). ولكن بعد تصويب هذا الوضع لم يتم التعامل مع الامتيازات التجارية من منظور استثماري بدليل عدم وجود حوافز خاصة بها، وهذا يؤدي إلى تقويض تشجيع المشاريع الصغيرة التي تعتمد على حق الامتياز التجاري، وهذا يتعارض مع أفضل الممارسات المعمول بها في الدول الأخرى سواء الجوار أو في العالم، حيث يتم تبني مفهوم تشجيع وتعزيز وتيسير الوصول لإبرام عقود الامتياز التجاري للشركات الصغيرة والمتوسطة سواء من خلال المؤتمرات وورش العمل التوعوية التي تؤكد الالتزام الرسمي في دعم عجلة التنمية باستخدام هذه الأداة.

سنواتياً يعقد الكثير من المؤتمرات الدولية والإقليمية حول تشجيع الفرنشايز والامتيازات التجارية الأخرى مثل الوكالات وتسهيل إجراءاتها وتأهيل كوادر متخصصة ومدربة لرفع الكفاءة في التعاقد، إلا أننا في فلسطين لا زلنا لم ننظم الإطار القانوني والتنظيمي للامتيازات التجارية ولم تحدد الهوية السوقية لها، ولم نعتبرها ضمن السياسات الاستثمارية. مع عدم الإغفال إلى أن السلطة الفلسطينية قد أصدرت قانون عام 2000 والمتعلق بتنظيم الوكالات⁷، ألا أن هذا القانون لم ينطرق إلى الامتيازات التجارية (الفرنشايز).

ثالثاً: معاملة الجهات الرسمية في السلطة الوطنية للامتياز التجاري ووجهة نظر بعض أصحاب الامتياز التجاري

تظهر الإشكالية الثالثة لموضوع الامتياز التجاري في عدم الوضوح وتحديد كيفية التعامل مع الاحتكار والامتياز التجاري من قبل الجهات الرسمية ذات العلاقة، وبالمقابل أيضاً عدم الاستجابة من الجهات الرسمية لمطالب بعض شركات القطاع الخاص التي تتمتع بامتياز تجاري ممنوح لها من قبل الشركة الأم.⁸

<http://www.albayan.ae/economy/local-market/2016-12-11-1.2791708>

<http://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=09052017&id=3a2ce67d-40cb-4058-9cfb-fd230203c128>

⁷ قانون رقم (2) لسنة 2000 بشأن تنظيم أعمال الوكلاء التجاريين.

⁸ يوجد العديد من الامتيازات التجارية في السوق الفلسطينية، مثل شركة كوكا كولا، هارديز، علامات تجارية عالمية في قطاع الألبسة والأثاث، والمطاعم، وغير ذلك.

في هذا السياق تم إجراء مقابلات مباشرة مع بعض المسؤولين في وزارة المالية، ووزارة الاقتصاد، وهيئة تشجيع الاستثمار، وجزء من أصحاب الشركات في القطاع الخاص. وكانت نتيجة المقابلة التي تمحورت حول سؤال واحد حول التفريق بين الامتياز التجاري والاحتكار الإداري وكيفية التعامل مع كل واحد منهم، كما يلي:

1. وزارة المالية- مقابلة مع بعض الموظفين المختصين في ضريبة الدخل. تبين أن الموظفين حتى بداية عام 2017 لا يعملون وفقاً لقانون واضح ومكتوب بين أيديهم، وأن آلية العمل كانت وفقاً للتعليمات الصادرة من المسؤولين في الوزارة، وأن الموظف لا يوجد بين يديه شيء مكتوب وواضح بخصوص التفريق بين الشركات الاحتكارية والامتياز التجاري، وأنهم كانوا يطبقون نص المادة المذكورة في تعديلات قانون ضريبة الدخل عام 2015، بناءً على تعليمات الوزارة. وقد استمر ذلك النهج حتى الآن، وتم وقف العمل بمعاملة الشركات الاحتكارية أيضاً بموجب تعليمات من داخل الوزارة (تعليمات مدير عام ضريبة الدخل). وقد أوضح مدير عام ضريبة الدخل أن وزارة الاقتصاد هي الجهة المسؤولة عن تعريف وتوضيح الامتياز التجاري بشكل رسمي وقانوني، وأن ما قمنا به من تحديد للامتياز التجاري في كيفية تعامل تعديلات ضريبة الدخل معه كان وفقاً لاجتهاد الوزارة وبحسب ما هو متبع عالمياً، على أن الامتياز الاحتكاري الذي يخضع لشريحة ضريبة دخل مرتفعة هو فقط ما يتم منحه من قبل الحكومة، لذلك تم إخراج الامتيازات التجارية من هذه الشريحة المرتفعة.
2. وزارة الاقتصاد- أقر مسؤول الملكية الفكرية في وزارة الاقتصاد بوجود إشكالية واضحة في التمييز بين الامتيازات، وأن هذا الموضوع من المهم إثارته وطرحه على الطاولة، وخاصة أن الامتياز التجاري ذو علاقة وثيقة بالملكية الفكرية والصناعية والعلامات التجارية، لذلك لا بد من وضع قواعد وأسس للتمييز بين هذه الأنشطة.
3. كما أفاد مدير عام هيئة تشجيع الاستثمار على أنه لم يتلقى أية تعليمات أو قوانين واضحة تميز بين الأنواع المختلفة من الامتيازات، وأنهم يتعاملون مع الشركات جميعها بنفس الطريقة، وأن آلية احتساب الإغفاء تكون مسؤولية وزارة المالية بحسب تصنيف كل شركة لدى وزارة المالية من حيث الشريحة التي تخضع لها.
4. من خلال مقابلة مسؤولين من القطاع الخاص تبين أنهم قاموا بتقديم مطالبات رسمية لمعاملتهم مثل باقي الشركات العادية ضمن شريحة ضريبة دخل 15%. وقد جاءت استجابة وزارة المالية متأخرة، وأنهم لا زالوا يطالبون بفرق ضريبة الدخل المدفوعة (5%) ولكن لم يتم دفع هذا الفارق حتى الآن.

الخلاصة

- حق الامتياز التجاري يختلف اختلافاً كلياً عن حق الامتياز الإداري (الاحتكاري) وكذلك عن الاحتكار، وأي تشابه يمكن أن يقع بين حق الامتياز الإداري وبين الاحتكار لا ينطبق على حق الامتياز التجاري.
- ضرورة صياغة تشريع يلبي احتياجات الامتياز وتعريفه وذلك لتمكين بيئة الأعمال الفلسطينية، الأمر الذي يعتبر جزءاً هاماً من عملية تنظيم السوق.
- ضرورة تحديد وتعريف الشركات الاحتكارية في السوق الفلسطيني بشكل قانوني واضح، وكذلك تعريف الامتياز الاحتكاري.
- ضرورة حث القطاع العام الفلسطيني على تبني آلية لرعاية مصالح أصحاب الامتياز التجاري، مع إمكانية إجراء دراسة حول السياسات الاستثمارية الممكنة تجاه تلك الامتيازات، وما هي المنافع المحمودة لها.

- عقد ورش توعوية لتوضيح أهمية التمييز بين كافة أنواع الامتيازات الاحتكارية وغير الاحتكارية، ونشر الوعي بأهمية تشجيع العقود الخاصة بالفرنشايز وتبيان منفعه.

محاور وأسئلة للنقاش

- ✓ هل هناك استعداد من قبل الحكومة لمراجعة سياستها الاستثمارية باتجاه الامتيازات التجارية؟
- ✓ كيف يمكن وضع آلية واضحة في التعامل مع الامتياز التجاري في ظل غياب قانون الامتيازات؟
- ✓ الامتياز التجاري: هل هو منافس للإنتاج المحلي؟
- ✓ ما هي المعوقات لإصدار قانون هام مثل قانون الامتيازات؟
- ✓ ما هو مدى أهمية تنظيم السوق الفلسطينية فيما يخص الامتيازات التجارية؟ وهل يعتبر قانون الوكالات لعام 2002 كاف لتغطية هذا الوضع؟