



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ورقة خلفية

جلسة طاولة مستديرة (7)

تنظيم قطاع الحجر والرخام وزيادة تنافسيته:
التحديات والتدخلات المطلوبة

إعداد

ماهر احشيش

الرئيس التنفيذي لاتحاد صناعة الحجر والرخام في فلسطين

بلال الفلاح

مدير البحوث في معهد ماس

2018

هدف الورقة

تهدف هذه الورقة الى عرض أهم الجوانب المرتبطة بتنافسية قطاع الحجر والرخام في فلسطين والوقوف على الانعكاسات المرتبطة بضعف تنظيمه، وأبرزها المشاكل البيئية وهدر الموارد الطبيعية. تسعى الورقة من خلال هذا العرض والنقاش بين الأطراف ذات العلاقة في جلسة الطاولة المستديرة الى المساهمة في اقتراح سياسات توازن بين تعزيز العائد الاقتصادي وتقليل الآثار السلبية الناتجة عن توسع نشاط هذا القطاع.

الأهمية الاقتصادية والتحديات التنافسية

يمثل إنتاج قطاع صناعة الحجر والرخام أحد أهم النشاطات التصديرية في فلسطين. فبحسب احصاءات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لعام 2017، بلغت صادرات هذا القطاع حوالي 214 مليون دولار (بما يعادل 20% من مجمل الصادرات). ويشكل السوق الإسرائيلي الوجهة الرئيسية للصادرات بحصة تبلغ حوالي 75% (أنظر جدول 1 في الملحق). كما يساهم هذا القطاع بتشغيل شريحة واسعة من القوى العاملة الفلسطينية، حيث يُقدر اتحاد صناعة الحجر والرخام عدد العاملين الحاليين في هذا القطاع بحوالي 20 ألف عامل وموزعين على 1,180 منشأة.

لكن هذا القطاع يواجه عدداً من التحديات التي تضعف تنافسيته وترتبط بالقيود التي تفرضها سلطات الاحتلال الإسرائيلي، وغياب التدخل الحكومي بحسب ما نصت عليه القوانين ذات العلاقة، إضافة إلى عدد من المشاكل الذاتية. فعلى صعيد القيود الإسرائيلية، يعتبر انحسار مناطق التحجير أهم التحديات. إذ يواجه هذا القطاع خطراً استراتيجياً يتمثل في نزوب غالبية صخور التحجير الواقعة في المناطق الخاضعة للسيطرة المدنية الفلسطينية وعدم السماح بإقامة محاجر في مناطق "أ" ذات الكثافة السكانية العالية. وبحسب تقديرات اتحاد صناعة الحجر والرخام فإن غالبية المناطق ذات الاحتياط العالي من الصخور الطبيعية والملائمة لفتح المحاجر تقع في منطقة "ج" الخاضعة للسيطرة الإسرائيلية الكاملة. فنادراً ما تمنح سلطات الاحتلال الإسرائيلي أي تراخيص لإنشاء محاجر في هذه المنطقة. وبحسب تقرير صادر عن معهد الأبحاث التطبيقية-القدس (أريج)، يعاني أصحاب المحاجر في مناطق "ج" من إجراءات الاحتلال التعسفية والمتمثلة بحملات مدهامة متواصلة على المحاجر ومصادرة معداتها وفرض غرامات باهظة على أصحابها. وكباقي القطاعات الصناعية الأخرى، يعاني قطاع الحجر والرخام من الإجراءات الإسرائيلية على المعابر والتي تعيق مرور البضائع إلى السوق الإسرائيلي والعالم الخارجين نتيجة عملية التنزيل والتحميل من شاحنة لأخرى في تلك المعابر (back to back transportation) مما يزيد من تكاليف الشحن.

وعلى صعيد الأسباب الذاتية، يساهم ارتفاع تكاليف الإنتاج المرتبطة بعدم تحديث التكنولوجيا المستخدمة في إضعاف تنافسية هذا القطاع. فلا يزال أصحاب المحاجر يتبعون الطرق التقليدية في الكشف عن المحاجر، عبر إزالة طبقات الطم والأترية (الكشفة) بالحفارات مع احتمال تكبد خسائر نتيجة الحفر في الأماكن الخطأ. وربما يرجع هذا، كما نوهنا أعلاه، الى غياب أي دراسات شاملة حول التوزيعات المحتملة للمحاجر وخصائص تنجيمها بحسب ما نص عليه قانون المصادر الطبيعية. كما ساهم منع سلطات الاحتلال تزويد المحاجر الفلسطينية بالديناميت، منذ 15 عاماً، في تقاوم تكاليف التعدين.

ويساهم ارتفاع فاتورة الطاقة في الحد من قدرة قطاع الحجر والرخام على المنافسة السعرية. فبحسب التعرفة الكهربائية الصادرة عن مجلس تنظيم قطاع الكهرباء لعام 2018 تبلغ التعرفة لمصانع الحجر والمزودة من شبكات الضغط المنخفض 0.58 شيكل لكل كيلو واط/لساعة، وتعد الأعلى مقارنة بالقطاعات الصناعية الأخرى. وعموماً، فإن ارتفاع تكاليف الطاقة لهذا القطاع لا ينسجم مع أهداف تشجيع النشاط الصناعي لقرار بقانون الصناعة لعام 2011 مادة (17) والتي تنص على اعتماد أسعار خاصة للمياه والكهرباء

والمحروقات المستخدمة للأغراض الصناعية. كما استثنى قرار بقانون رقم (7) لسنة 2014 بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني رقم (1) لعام 1998 وتعديلاته الكسارات والمحاجر من حزم التحفيز الضريبي.

كما يعاني هذا القطاع من غياب الكفاءات العمالية الماهرة وافتقار عدد كبير من المنشآت إلى المهارات اللازمة في الإدارة والتخطيط والتسويق الخارجي. وفي محاولة لتعزيز بناء القدرات، تم إنشاء مركز الحجر والرخام في جامعة بوليتكنك فلسطين عام 2009، وذلك بالتعاون مع وزارة الاقتصاد الوطني واتحاد صناعة الحجر والرخام. ويهدف هذا المركز إلى رفد القطاع بالعمالة الماهرة وإجراء الفحوصات المطلوبة لمنتجات الحجر لأهداف التصدير. لكن مازالت نشاطات هذا المركز دون المستوى المتوقع مقارنة بما يمكن أن يقدم. كما أن تعزيز تنافسية القطاع وتنظيمه لا يمكن أن ينجح بمعالجة جانب واحد من التحديات. إذ يحتاج الأمر إلى تضافر الجهود من قبل القطاع العام والخاص.

ضعف التنظيم والانعكاسات السلبية على البيئة والموارد

- يعد قطاع الحجر والرخام من أكثر القطاعات الإنتاجية عشوائية وأقلها تنظيمياً. ويظهر هذا جلياً في عدد من الجوانب، أهمها:
- انتشار المحاجر والكسارات بشكل عشوائي في كافة محافظات الوطن؛ مما يلحق الضرر بالأراضي والزراعة والبيئة والتجمعات السكانية (انظر إلى المزيد من النقاش بالأسفل).
 - عدم الانتظام في دفع فواتير الكهرباء والمياه وتفاقم هذه المشكلة في المنطقة الصناعية في مدينة الخليل والتي تعتبر التجمع الرئيس لمنشآت مناشير الحجر، حيث تنهرب شريحة واسعة من هذه المنشآت من دفع الالتزامات المتعلقة بتلك الخدمات.

وتجدر الإشارة إلى أن أسباب ضعف التنظيم لا تتعلق بغياب التشريعات اللازمة. فالقوانين الخاصة بترخيص المنشآت واستخراج خام الحجر واضحة كما نص عليها قانون المصادر الطبيعية رقم (1) لعام 1999. إلا أن المشكلة هنا تتعلق بآليات الرقابة الحكومية حتى في مناطق نفوذ السلطة الفلسطينية (مناطق أ و ب). وكنتيجة لتوسع هذا القطاع وعدم تنظيمه، ازداد مستوى المخلفات الناتجة عن صناعة الحجر، وتضم هذه المخلفات:

1. الروبة السائلة المخلوطة بالمياه والمستخدمه في عملية قص وتشكيل الحجر، وتبلغ كميتها السنوية حوالي 600 ألف طن.
2. الروبة الجافة (الكمخة المعصورة)، وتبلغ كميتها السنوية حوالي 190 ألف طن.
3. بقايا الحجر الناتج من عملية التصنيع، وتقدر كميته السنوية بحوالي 450 ألف طن.¹

ونظراً لغياب المعدات الحديثة المطلوبة لمعالجة المخلفات بشكل سليم عند غالبية منشآت مناشير الحجر وعدم وجود أماكن تجميع مناسبة لها؛ فقد أدى توسع نشاط تصنيع الحجر إلى تلوث خطير للبيئة. فهذه المخلفات تؤثر سلباً على تربة الأراضي الزراعية، وتضر بالغطاء النباتي والتنوع الحيوي، وتلوث الماء والهواء، وتضر بصحة المواطنين القاطنين بالقرب من هذه المنشآت بسبب الضجيج والغبار، إضافة إلى الأخطار الناجمة عن عدم إعادة تأهيل المحاجر بعد تركها.

ولا يمكن أيضاً التغاضي عن ربط ضعف تنظيم قطاع الحجر والرخام بهدر الموارد الطبيعية. إذ يتم استخراج خام الحجر دون رقابة من قبل الحكومة على الكميات المستخرجة. الأمر الذي يؤدي إلى هدر سريع وغير مدروس لهذه الموارد، مما يحرم الأجيال القادمة من الاستفادة منها. وفي هذا الصدد، لم توفر الحكومة الفلسطينية ما ورد في المادة رقم (3) من قانون المصادر الطبيعية والذي يتعلق

¹ مصدر بيانات المخلفات الوحدة الفنية التابعة لمركز الحجر والرخام الفلسطيني.

بأعداد الدراسات العلمية والبحوث والخرائط الجيولوجية الشاملة لمواقع المصادر الطبيعية وحصر كمياتها وأنواعها. وتشكل هذه الجزء الأهم في تنظيم استخراج الحجر الخام والحد من هدره واستكشاف مدى ملائمة المناطق المقترحة للتحجير.

وبناء على ما ذكر أعلاه، يمكن الاستنتاج ان لقطاع الحجر والرخام أهمية اقتصادية من ناحية الإنتاج والتشغيل والتصدير. لكن توسع نشاطه بشكل غير منظم أدى الى نشوء انعكاسات خطيرة على البيئة وهدر للموارد الطبيعية. ولذلك تزايدت الدعوات إلى رسم سياسات توازن بين تعزيز تنافسية هذا القطاع من جهة والحفاظ على البيئة والمصلحة المجتمعية للأجيال الحالية والقادمة من جهة أخرى. وفي هذا السياق، أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني قراراً في شهر اذار 2018 يقضي بتشكيل لجنة وزارية لصياغة سياسات وطنية لتنظيم قطاع المحاجر والكسارات.² وقد أعد وزير المالية مقترحا لزيادة رسوم ترخيص المحاجر والكسارات ورسوم التعدين وذلك للحد من استنزاف الموارد الطبيعية والحفاظ على حق الخزينة العامة. إلا أن هذا الاقتراح جوبه بمعارضة شديدة من قبل الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية حيث أكد في ورقة موقف مرفوعة للجهات الرسمية على أن أساس تنظيم قطاع الحجر والرخام يتطلب تعزيز بيئة الأعمال المناسبة لتنمية هذا القطاع ودون أن ينحصر في سياسات جبائية تزيد من تكاليف الإنتاج في الوقت الذي تتآكل فيه تنافسية هذا القطاع.

كما تجدر الإشارة إلى غياب رؤية موحدة للحكومة حول كيفية التعامل مع قطاع الحجر والرخام. فبينما ترى وزارة الاقتصاد الوطني في هذا القطاع أهمية اقتصادية بارزة تبرر دعمه وتوسيع نشاطه، ترى سلطة جودة البيئة في توسع نشاطه وعدم تنظيمه تهديداً للبيئة وهدراً للمصادر الطبيعية غير المتجددة. إذ تكمن رؤية سلطة البيئة في الحد من نشاط هذا القطاع وحصره في تجمعات ملائمة، على المستوى البيئي والعمراني والزراعي، لتلبية احتياجات السوق المحلي وبعيدا عن استنزافه من خلال توسيع التصدير. ولعل هذه التباينات أحد الأسباب التي ربما ساهمت في ضعف التدخل الحكومي من اجل تنظيم هذا القطاع.

أسئلة النقاش

تسعى هذه الورقة إلى الخروج بتوصيات شاملة توازن بين تنافسية قطاع الحجر والرخام والحد من الانعكاسات السلبية الناتجة عن توسع نشاطه. ولتحقيق هذه الأهداف، نطرح على صانعي القرار وذوي العلاقة الأسئلة التالية للإجابة عنها:

- ما هي الضوابط والسياسات اللازمة للموازنة بين تعظيم التنافسية والعوائد الاقتصادية لصناعة الحجر والحفاظ على البيئة وعدم هدر الموارد الطبيعية؟
- الى أي مدى يساهم فرض رسوم عالية على التعدين والترخيص في تنظيم هذا القطاع والحد من الانعكاسات السلبية الناتجة من توسع نشاطه؟
- هل يساهم حصر النشاطات التصديرية لقطاع الحجر في المنتجات ذات القيمة الإضافية العالية والعائد الاقتصادي المرتفع في الحد من الانعكاسات السلبية على البيئة وهدر الموارد؟
- ما هي الإجراءات اللازمة للتسريع من تنظيم قطاع الحجر والرخام؟ وما هو دور اتحاد صناعة الحجر والرخام لإنجاح هذه المهمة؟
- ما هي التدخلات الحكومية المطلوبة لتوفير الدراسات الجيولوجية والمسحية اللازمة لتحديد مخزون الحجر والأماكن الملائمة اقتصاديا واجتماعيا لاستخراجه؟

² تضم اللجنة الوزارية في عضويتها كلا من وزير الحكم المحلي، ووزيرة الاقتصاد الوطني، ووزير شؤون القدس، ووزير الأشغال العامة، ووزير المالية والتخطيط، ورئيس سلطة جودة البيئة، ووزير الزراعة، ورئيس الهيئة العامة للشؤون المدنية، إضافة الى رئيس الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية.

ملحق

جدول (1): الصادرات الفلسطينية من مصنوعات الحجر أو الاسمنت أو مواد مماثلة (ألف دولار)

نسبة صادرات منتجات الحجر الى إسرائيل	% صادرات الحجر بالنسبة لمجموع الصادرات	المجموع	باقي العالم	الأردن	إسرائيل	السنة
86.7%	18.8%	96,434	6,614	6,211	83,609	2007
83.0%	16.1%	89,757	7,764	7,466	74,528	2008
81.4%	20.5%	106,285	9,243	10,557	86,485	2009
88.5%	18.3%	105,256	4,367	7,689	93,200	2010
81.8%	18.5%	138,113	16,097	9,086	112,929	2011
85.7%	16.5%	128,769	9,465	8,915	110,388	2012
91.5%	15.2%	137,255	2,358	9,258	125,639	2013
74.9%	19.3%	182,273	26,001	19,759	136,513	2014
78.8%	17.9%	171,751	23,715	12,679	135,357	2015
76.4%	19.1%	176,728	24,118	17,546	135,064	2016
75.4%	20.1%	213,628	21,119	31,422	161,087	2017