

إستراتيجية تطوير قطاع نقل الركاب

د. م. علي عبد الحميد شعث

وزارة النقل والمواصلات،

فلسطين

المخلص:

إن تنقل الأفراد يعد أمراً أساسياً لقدرتهم على المشاركة في المجتمع. وبالمقابل يعمل المجتمع بشكل جيد عندما يتمكن كافة عناصره من المساهمة الفاعلة في الاقتصاد بالعمل والمتاجرة والمشاركة في التنمية والإسهام التفاعلي في النسيج الاجتماعي من خلال مجتمعهم والأنشطة الاجتماعية والترفيهية. تواجه وسائل النقل في الضفة الغربية وقطاع غزة تحديات كبيرة، إلى الحد الذي يتم فيه تقييد حركة الأفراد والسلع، إضافةً إلى الآثار المترتبة على الأداء الأوسع للمجتمع والاقتصاد. فقد تسببت القيود الإسرائيلية المفروضة على حركة الأفراد في الضفة الغربية وقطاع غزة في تدهور سوق النقل وبالتالي تدهور أعمال وقدرة قطاع النقل على التطور والاستدامة. وتسبب سياسات الاحتلال الإسرائيلي من خلال التدابير الأمنية المزعومة وإغلاقات الطرق إلى أن المشغلين يقدمون خدمات نقل في ظروف غير مقبولة بالمقارنة مع دول العالم (مثل: تحويلات طرقية طويلة، تأخير متعمد عند نقاط التفتيش والحوجز الاحتلالية، رداءة حالة الطرق) ويتكبدون تكاليف أعلى في حين يحققون إنتاجية وريحية متدنية. ونتيجةً لذلك، يواجه المشغلون خسارة مستمرة ومتصاعدة وبالتالي لا يتمكنون من تحمل تكاليف تجديد المركبات/الحافلات وبذلك تقل كفاءتها وقد يتوقف بعضها عن العمل الفجائي مما يؤدي في نهاية المطاف إلى إفلاس الكثير من المشغلين وتوقف خدمات النقل العام النشودة. لهذا يواجه قطاع نقل الركاب الرئيسي في الضفة الغربية وقطاع غزة خطر الانهيار ويدعُ إلى تدخلات طارئة للإنقاذ. حيث تعرض هذا الورقة ملامح النشاط الذي نضطلع به في وزارة النقل والمواصلات لتطوير إستراتيجية عمل بالتعاون مع قطاع المشغلين بدعم من البنك الدولي وصندوق الائتمان التابع لحكومة النرويج. وعلى الرغم من أن الوضع الحالي المتردي لقطاع النقل العام في الضفة الغربية وقطاع غزة ناتج بشكل رئيس عن نظام إغلاق الطرق وعن أحوالها السيئة بسبب الاحتلال الإسرائيلي، فإنه لم يتم تناول هاتين القضيتين في هذه الورقة بسبب ضيق المساحة المسموحة وستلقي الورقة الضوء على الأطر العامة لما يمكن القيام به في قطاع النقل العام.

الأهداف.

تتمثل الأهداف في:

- إعادة هيكلة قطاع نقل الركاب في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى عمل دائم قابل للحياة بمقدوره تقديم خدمة عالية الجودة والقيام بالاستثمارات الضرورية في هذا القطاع.
- تحسين حركة المواطنين في الضفة الغربية وقطاع غزة، مما يحسن نوعية الحياة والاقتصاد الداخلي.
- تجديد أسطول الحافلات و المرافق المساندة لنقل الركاب، مما يحسن نوعية وظروف السفر وصورة قطاع النقل لدى المستخدمين له.

المفهوم الرئيسي.

يتمثل المفهوم الرئيسي في:

- (1) منح امتيازات منطقة لخدمات نقل ركاب مسارات ثابتة لشركات تشغيل نقل كفاءة. وتمنح امتيازات المنطقة لمناطق جغرافية محددة في الضفة الغربية وقطاع غزة لفترة زمنية محددة مع إمكانية التجديد بناءً على الأداء المرضي. وتحدد الامتيازات الخدمات المحددة ضمن الحدود التي تضعها وزارة النقل والمواصلات.
- (2) تسهيل عملية تشكيل شركات نقل الركاب الحالية لكيانات قانونية قادرة على الحصول على وتشغيل مجال امتيازات المنطقة بمقياس عالي طوال مدة الامتياز، وتشجيع خيار دمج الشركات القائمة في أعمال جديدة، مع قبول أشكال أخرى من الشركات التابعة ما دام لها شكل قانوني ومسؤولية ملائمة.
- (3) مساعدة شركات النقل في امتلاك حافلات ومرافق مستودعات/صيانة سواء بتأسيس شركة تأجير حافلات أو بتوفير قنوات تمويل مناسبة، أو امتلاك شركة تأجير الحافلات أسطول من الحافلات الكبيرة ومتوسطة الحجم وتوفيرها بتأجير طويل الأجل لأصحاب امتيازات المنطقة.
- (4) تسهيل تأسيس شركة خدمات مساندة توفر محطات وخدمات زبائن في كافة أرجاء الضفة الغربية وغزة. وتوفر أيضاً خدمات عمل عالية لشركات النقل مثل تخطيط الشبكة والبحث الفني ونقل المعرفة.

العقبات الأساسية التي تواجه قطاع النقل والمواصلات: -

- 1 - عدم التواصل الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة بسبب سيطرة إسرائيل على معظم مساحات الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية وفرض حصار بري وجوي وبحري على قطاع غزة.
- 2 - ضعف السيطرة الفلسطينية على معظم البنية التحتية لقطاع النقل، وخاصة فيما يتعلق بالطرق التي تربط المحافظات المختلفة مع بعضها البعض.
- 3 - إن استخدام الطرق الالتفافية من قبل الفلسطينيين يخضع للإغلاقات المتكررة ولإجراءات الاحتلال العشوائية.
- 4 - السيطرة الإسرائيلية الكاملة على جميع المعابر البرية والموانئ البحرية والجوية التي تربط الأراضي الفلسطينية بالعالم الخارجي.
- 5 - الدمار الذي لحق ببنية قطاع النقل بسبب الاجتياح الإسرائيلي المتكرر بعد انتفاضة الأقصى.

المرحلة 1: امتيازات منطقة لخدمات نقل الركاب.

- "امتيازات المنطقة" تعني منح حقوق توفير خدمة نقل الركاب لجهة في منطقة جغرافية، مثل مدينة أو محافظة أو منطقة محددة أخرى. ويجب القيام مقدماً بتحديد حقوق التشغيل، بالرغم من إمكانية خضوع بعض التفاصيل للتفاوض. وتشمل المواصفات الرئيسية الواجب تحديدها:
- الحدود الجغرافية لمنطقة الامتياز المقترحة.
 - الشركات التي بإمكانها أيضاً العمل في المنطقة، خدمات إلى / من مناطق مجاورة بامتيازات مماثلة، خدمات حافلات مسافات طويلة.
 - أنواع الخدمات المغطاة: حافلات، حافلات صغيرة، سيارات أجرة مشتركة.
 - وجود أو عدم وجود حقوق تشغيل حصرية، أم بإمكان الوزارة منح تصاريح إضافية في المنطقة لتلبية الطلبات الجديدة.
 - من يقوم بتخطيط الشبكة والمسارات المحددة وموازنة "حق المبادرة".
 - وضع الأسعار "التعريفية" المناسبة وتحديد آليات مراقبتها ومراجعتها.
 - الفترة الزمنية للامتياز، وهل يوجد أي حق/خيار للتجديد أم لا.

ويتم بحث و تحديد هذه القضايا في بداية العملية وقبل إطلاق المنافسة على حقوق الامتياز، أصولاً. والنقاط التالية تلقي الضوء على بعض الخطوات المقترحة:

(1) تحديد مناطق الامتياز.

بناءً على توزيع السكان والشبكة الحالية، يتم الآن تحديد مجموعة مبدئية من المناطق في الضفة الغربية وقطاع غزة على أن تكون هذه المناطق ذاتية الاحتواء لتفادي تداخل حقيقي مع المناطق المجاورة (وبالتالي تلافى

إمكانية التعدي والخلافات)، وأن تكون كبيرة بما يكفي بحيث يتم تحقيق فعالية التشغيل، لكن ليست كبيرة جداً بما يمنع المنافسة. تهذيب حدود المنطقة للأخذ بالاعتبار عمليات نظام الإغلاق ومناطق التشغيل لمشغلي النقل الحاليين.

يتم الآن تحديد عدد المناطق على أساس البيانات. وعلى الأرجح أن يكون عددها 15-20 منطقة في الضفة الغربية و 2-5 مناطق في قطاع غزة حتى لو كان من المتوقع اندماج المشغلين (شركات النقل) في عدد صغير من الشركات أو الاتحادات التشغيلية مبدئياً. وتستطيع الشركات أو الاتحادات التشغيلية الحصول على عدة مناطق. العدد الأكبر يعطي مرونة لعملية الدمج المستقبلية ويسمح بشيء من المنافسة.

والأهم هو أن يسمح للمنافسة على المناطق على أساس المدة (كل خمس سنوات على سبيل المثال) مما يسمح الفرصة للشركات الأكثر فعالية من زيادة عملياتها وإتاحة الفرصة لانضمام شركات جدد. وبوجود عدة مناطق أصغر، يتم تفادي تعرض الشركات لخطر خسارة كل شيء مرة واحدة.

يتم وضع معلومات لكل منطقة :

- خريطة للمنطقة توضح الحدود والطرق والبلدات والقرى والمسارات الحالية.
- بيانات عن السكان والنمو المتوقع.
- بيانات عن عرض وطلب النقل الحالي.
- مواصفات امتياز المنطقة.

(2) إطلاق منافسة لامتياز المنطقة.

سيتم إطلاق منافسة لامتياز المنطقة بإعطاء وقتاً كافياً للأطراف لفهم العملية والاندماج في وحدات مناسبة وإعداد العطاءات.

سيتم توجيه الدعوة للأطراف الراغبة لتقديم مقترحاتهم في ثلاثة أجزاء:

- مقترح خدمة النقل يوضح الخدمة التي سيقدمونها في المنطقة.
- خطة عمل توضح الأبعاد المالية والاستثمارية وقدراتهم.
- خطة تنظيمية وتشغيلية توضح هيكله المتقدم للعطاء وقدرته التشغيلية لتقديم الخدمات المقترحة.

ستقوم وزارة النقل والمواصلات بتقديم المقترحات على أساس عرض النقل وقدرة العمل والقدرة التشغيلية.

(3) تسهيل اندماج المشغلين للخدمة (شركات النقل).

سيكون من الضروري في معظم الحالات اندماج المشغلين (الشركات) ليكون لديهم القدرة التشغيلية الكافية للمناطق المتوفرة. وستقوم وزارة النقل والمواصلات بتسهيل عملية الدمج هذه بتوضيح وشرح كامل العملية والعمل

مع نقابات مشغلي الحافلات للوقوف على مختلف الآليات الملائمة، والقيام إذا ما دعت لذلك بتحديد موجهين طبيعيين لترأس الاجتماعات والمساعدة في العملية.

أخيراً، يعود الأمر للمشغلين لتنظيم أنفسهم وتقرير الشكل القانوني لهيأتهم ومن سيشارك ولأي عطاء يرغبوا بالتقدم له. ويتمحور دور وزارة النقل والمواصلات ببساطة في تقديم المساعدة للعملية. سيتم مناقشة هذا الأمر بصورة أكبر في المرحلة الثانية.

أياً كان الشكل الذي سيأخذه الاندماج، فلا بد أن يكون الناتج كيان قانوني قادر على دخول عطاءات وتشغيل الموارد البشرية والمادية و المالية المطلوبة لتقديم الخدمات طوال فترة الامتياز، و أن يملك البنية المؤسساتية للقيام بذلك و يكون قادر على تحمل مسؤولية أداء الخدمة.

(4) وضع خطة خدمة نقل الركاب لكل منطقة.

وتعمل وزارة النقل والمواصلات بتحديد مجالات الخدمة الرئيسية للمنطقة. وبعيداً عن الحدود الجغرافية، تشمل مجالات الخدمة ما يلي:

- ربط مراكز النشاط الرئيسية ببعضها.
- بداية ونهاية الخدمة في أيام العمل وأيام الجمعة والسبت.
- أدنى مستويات الخدمة الممكنة تقبلها في المناطق الحضرية.
- أدنى مستويات الخدمة الممكنة تقبلها في القرى.
- التغطية (نسبة السكان ضمن 400 متر من موقف الحافلة).
- مواصفات حافلة نقل الركاب.

سيتم توجيه الدعوة لشركات التشغيل الراغبة لاقتراح خطة خدمة للمنطقة تلبى أو تتجاوز معايير الخدمة الموضوعية من قبل الوزارة. ولتفادي الجهد الضائع، سيتم عقد منافسة مكونة من مرحلتين، تكون المرحلة الأولى عبارة عن تأهيل مسبق وتقييم للقدرات التنظيمية والتشغيلية والمالية. وسيتم توجيه الدعوة لمن يظهر قدرة كافية لإعداد خطة خدمة لنقل الركاب مفصلة واضحة المعالم.

تشمل خطة الخدمة ما يلي:

- المسارات المقترحة للمنطقة، توضح المسار الذي سيتم سلوكه، ونقاط الوقوف والمحطات.
- مستوى الخدمة لكل مسار (التكرارات) أيام العمل والعطل الأسبوعية، ساعة البداية والنهاية، ونوع الحافلة (الحافلات) التي سيتم استخدامها.
- خدمات خاصة، مثل حافلات مدارس، حافلات عمل، أو خدمات سريعة.....الخ.

5) وضع خطة العمل.

ستقوم شركات التشغيل بإعداد خطة عمل لخطة الخدمة المقترحة. وتشمل هذه الخطة المعلومات التالية:

- عدد الحافلات من كل نوع مطلوب لتشغيل الخدمة (بما فيها الحافلات الاحتياطية).
- المرافق المطلوبة لدعم الخدمة.
- خطة استثمار توضح الحافلات والمرافق التي تملكها شركة التشغيل، والاستثمارات التي تحتاج للقيام بها.
- الوسائل المقترحة لتمويل الاستثمارات المطلوبة.
- تقدير لعدد الركاب والإيرادات.
- أجور مقترحة لخطة الخدمة.

6) تقييم المقترحات المقدمة من شركات النقل و عملية الاختيار.

ستقوم الوزارة بالعمل بصورة رسمية على تقييم المقترحات الواردة حتى لو تم تلقي مقترح واحد للمنطقة. وفي حال تلقي أكثر من مقترح، يتم اختيار أفضل مقترح وفق المعايير المحددة سابقاً. سيعمل التقييم على تفحص:

- جودة خطة الخدمة المقترحة.
- جودة والجدوى الاقتصادية لخطة العمل، مع اهتمام خاص للاستثمارات التي ينوي صاحب الاقتراح القيام بها وأي استثمارات أو مساعدات مالية تقدمها الوزارة.
- المقدرة التنظيمية و صلابة صاحب الاقتراح.

وأياً كان الحال، سيتم توجيه دعوة لصاحب المقترح المختار لإجراء للتفاوض لمناقشة وحل أي مسائل مثارة في التقييم.

7) اتفاقية امتياز المنطقة.

ستقوم وزارة النقل والمواصلات بعد إجراء المفاوضات بعرض اتفاقية امتياز منطقة لصاحب المقترح المختار (شركة النقل المختارة)، ويشمل هذا:

- المنطقة التي يغطيها امتياز المنطقة.
- أساس وحدود أي حقوق حصرية في المنطقة.
- الأساس الذي قد تعمل خدمات أخرى بموجبه في المنطقة، والتي قد يعمل صاحب الامتياز بموجبه في مناطق أخرى.
- حرية وزارة النقل، إن وجدت، لتفويض خدمات إضافية في المنطقة أثناء فترة الامتياز.
- مدة الامتياز وأساس التجديد/التمديد.
- أدنى مستوى الخدمة المطلوب تحقيقها طوال عمر الامتياز والأساس الذي سيتم بموجبه مراجعة هذه الجوانب.

- أدنى جودة للخدمة المطلوب تحقيقها طوال عمر الامتياز والأساس الذي سيتم بموجبه مراجعتها.
- وضع أسعار وآليات لمراجعة مستويات الأسعار/ التعريفه.
- أي جوانب مالية للاتفاقية.
- المراقبة وإعداد التقارير (الإبلاغ).
- التدخل من الوزارة ومتطلبات إجراء تصحيحات وأساس إنهاء الإمتياز.

من الممكن تضمين بنود أخرى إذا كانت متصلة (مثل تحديد مجموعة مبدئية من المسارات ومستويات الخدمة، شروط استعمال المحطات، ومواصفات الحافلات).

اتفاقية امتياز المنطقة تمنح الحرية الحقيقية لشركة التشغيل لتحديد المسارات والخدمات المحددة، شريطة التقيد بكافة جوانب الخدمة العامة.

(8) إصدار تصاريح لأصحاب الامتياز.

ستقوم وزارة النقل والمواصلات بناءً على توقيع اتفاقية امتياز المنطقة بإصدار رخص/تراخيص لكافة المسارات المبدئية المقترحة للمنطقة. وسيتم أثناء عمر الامتياز إصدار رخص إضافية أو سحب رخص زائدة حسب تعديل الشركة الموفرة للخدمات.

والغرض الرئيس من هذا هو ضمان فهم جميع الأطراف أن وزارة النقل والمواصلات هي صاحبة كافة حقوق فتح أو إغلاق المسارات حسب ما تترتأية مناسباً لمصلحة الركاب. امتياز المنطقة عبارة عن امتياز تشغيل وساري المفعول لمدة الامتياز فقط ولا يمنح حقوق دائمة لشركة التشغيل . كذلك، إذا تجاهلت الشركة العاملة شروط الاتفاقية حتى بعد إنذارات متكررة، فمن الممكن سحب التصاريح تلقائياً ومنحها لآخرين.

(9) مراقبة امتيازات المنطقة.

تقوم وزارة النقل والمواصلات بالمراقبة على مرحلتين:

- (أ) مراقبة أداء وجودة الخدمات المقدمة بموجب الاتفاقية، استعمال المعلومات لمناقشة الأداء مع شركات التشغيل ، والتدخل ووضع شروط الاتفاقية موضع التنفيذ عند الضرورة.
- (ب) مراقبة طلب واحتياجات التنقل بمرور الوقت. وتبادر في حال تغير الطلب أو الظروف إلى التجاوب عن طريق الطلب من صاحب الامتياز التجاوب أو منح فرصة لخدمات جديدة لمشغلين مختلفين.

(10) إعادة طرح العطاء والتجديد.

عند اقتراب الامتياز من نهاية المدة المحددة، يجوز عندها طرح امتيازات المنطقة لعطاء أو تجديدها إذا ما أظهر صاحب الامتياز أداءً مرضياً وكان لديه القدرة المعقولة للاستمرار في توفير الخدمة. وستحتاج وزارة النقل

والمواصلات إلى عمل موازنة تبين الديمومة التي تسمح للمشغلين بالتطور وبين الحوافز لتفادي ورضا المشغلين وأدائهم الضعيف، وإتاحة الفرصة لجهات جديدة لدخول السوق.

المرحلة 2: دمج وتشكيل شركات تشغيل.

في الوقت الحالي معدل عدد الحافلات التي تملكها شركات النقل هو أقل من سبع حافلات، في حين تعد الشركات المالكة لأربعين حافلة بالكبيرة الضفة الغربية وغزة. وهناك عدة أسباب لهذا، أقلها الاختصار الشديد للعديد من المسارات الرئيسية وتخفيض مناطق التشغيل الفعالة. بينما هناك عدة أسباب خارج نطاق سيطرة المشغلين، فالحقيقة هي أن صناعة النقل تتألف من مشغلين صغار.

حجم المشغلين غير كاف لتحقيق اقتصاديات عالية، وصغيرة جداً على تحمل المصاريف الإضافية المصاحبة لصيانة الحافلات الحديثة، أو وضع ممارسات عمل حديثة. الشركات الكبيرة فقط هي القادرة على تحمل امتلاك مستودعات ومرافق صيانة ومعدات وأجهزة أخصائيين ومهنيين مدربين وأنظمة تكنولوجيا معلومات.

من الممكن أن تتولد شركات التشغيل الكبيرة من الدمج في قطاع نقل الركاب. في الوقت الحالي، الأوضاع في الضفة الغربية وقطاع غزة غير مستقرة ليقوم داخلين جدد باستثمارات كبيرة كعملية بداية. وعلى ضوء نقطة البداية الحالية، من الممكن تحقيق هذا بإحدى الطرق الثلاث التالية:

1. أن يقوم المشغلون الأكبر بمشاركة أو شراء المشغلين الأصغر منهم في مناطقهم، امتلاك أو إنهاء تصاريح وأصول تشغيلهم.
2. اندماج المشغلين لتكوين شركة جديدة يستثمروا بها أصولهم وخبراتهم وحقوق التشغيل. فكيان شركاتهم القائمة آيل للزوال.
3. قيام المشغلين بتأسيس كيان قانوني تابعين له، وتبني ماركة مشتركة وممارسات تشغيل مشتركة والتخطيط إلى صورة ومنتج متناغم. حيث بإمكان الشركة الجديدة دخول عقود يكون المشغلون التابعون ملزمين بها قانوناً. وبإمكانهم المشاركة في نموذج إدارة منظم، مع احتفاظ المشغلين الأصليين بكيانهم القانوني وملكية أصولهم.

تشير المناقشات الأولية مع المشغلين أن الخيار (3) هو الأفضل والأنسب كخطوة مبدئية، بينما قد يكون الخيار (2) أفضل وأنسب من الخيار (1) كمرحلة متأخرة. العديد من الشركات تملكها عائلات وهي من الجيل الثاني أو الثالث في العمل. ويجب أن يكون لديها الثقة في نشاط وقوة أي جسم جديد ليضمنوا عدم ضعف أو خسارة مصالحهم.

غالباً يكون من الأسهل تكوين الكيانات ذات الهياكل الإدارية للمشغلين المحفوظة بأصولها الخاصة وكياناتها القانونية. على أي حال، قد تواجه صعوبات في الإدارة الفعالة، الاتفاق على اتجاه العمل، والقيام باستثمارات، والمسؤولية والانضباط الكافيين لضمان تقديم وتوفير الخدمات وفق المقاييس المتفق عليها.

على الأرجح أن تكون الشركات الجديدة التي تقوم على دمج مشغلين ونقل أصول وحقوق أكثر فعالية في الإدارة والعمل والشروط التشغيلية، وعلى الأغلب أن تكون قادرة من جمع تمويل للاستثمار في هذا المجال. في الوقت الذي يتعين على المشغلين الحاليين عدم التمسك التام باسمهم، فلا بد أن يوفر هذا ميزة تجارية بالسماح للشركة الجديدة من التركيز على أكثر الطرف فعالية للتجاوب مع فرص لعمل دون الاهتمام بالحساسيات المحلية والتاريخية.

من الممكن أن يتم في بعض الحالات تأسيس شركة تشغيل جديدة تمتلك حافلات جديدة لتشغيل المسارات الرئيسية. وقد يكون من العملي لبعض القرى والمناطق النائية الاحتفاظ ببعض المشغلين الصغار كتابعين، وأن يستمروا في تقديم الخدمات المحلية بواسطة الحافلات الصغيرة (أو بوساطة سيارات أجرة مشتركة، حيث أن هذا هو أفضل تجاوب اقتصادي مع الوضع المحدد).

بإمكان وزارة النقل والمواصلات أن تلعب دوراً في تسهيل عملية الدمج من خلال:

- إطلاق منافسة امتياز منطقة، وتوفير الحافز للمشغلين للتحرك ضمن إطار زمني محدد.
- مساعدة المشغلين في وضع نماذج دمج وتأسيس اتحاد.
- إسداء النصيحة القانونية والضريبية حول مختلف أشكال الكيان والهياكل المؤسسية والاتحادات.
- عرض حوافز مالية للكيانات المدمجة فقط.

المرحلة 3: الحصول على حافلات و/أو تمويل.

يحتاج المشغلون الحصول على حافلات جديدة أو حافلات مستعملة بحالة جيدة. ويتمتع حالياً القليل من المشغلين في الضفة الغربية وقطاع غزة بالمقدرة المالية للقيام بهذه الاستثمارات، أو الحصول على قرض تمويلي أو رأس مال استثمار بشروط معقولة.

بمقدور وزارة النقل والمواصلات المساعدة بواحد أو أكثر من الإجراءات التالية:

- (1) منح مساعدات لشراء حافلات جديدة أو حافلات مستعملة موافق عليها.
- (2) إعفاء ضريبي على الاستثمارات بالحافلات والمعدات.
- (3) وضع تسهيلات ائتمانية بمعدلات و مدد زمنية معقولة.
- (4) توفير ضمانات قروض بنكية لاستثمارات في حافلات ومعدات.
- (5) المساعدة في تأسيس شركة تأجير حافلات.

من الممكن توفر هذه الإجراءات للجميع، أو توفيرها لمشغلي امتيازات المنطقة.

يستعمل النموذج في القدس الشرقية تحت الإدارة الإسرائيلية الإجراءات (1) و (3) و (4) أعلاه. ويعتبر نموذج عملي وتفضله نقابة مشغلي الحافلات. فهي تتقاسم المخاطر المالية مع المشغل، وتوفر فرصاً أكبر لحافلات أكبر وأعلى جودة. ويمكن أن تندرج أي حافلات تعطى بموجب برنامج المنح على متغير هذا النموذج.

أما الإجراء (2) الإعفاء الضريبي، فقد يتطلب موافقة وزارة المالية. على أي حال، ما دامت الاستثمارات متدنية الآن، فلن تحتاج وزارة المالية إلى إضاعة الكثير من الإيرادات، ومن غير المحتمل بالتالي أن يكون هناك أثر سلبي على الموارد المالية الحالية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

أما الإجراء (5)، تأسيس شركة تأجير حافلات، فقد يكون الأنسب للأوضاع التالية:

- في حال الحاجة لامتلاك أسطول دائم من الحافلات الكبيرة بتكلفة رأسمالية للوحدة تتجاوز 100.000 دولار أمريكي ومرافق صيانة متخصصة.
- في حال توفر أسطول كبير من الحافلات بموجب برامج مانحة.
- في حال عدم رغبة أو عدم قدرة شركات التشغيل على أخذ قروض طويلة الأجل لما تحتاجه من استثمارات.

من الممكن هيكلية شركة تأجير الحافلات حسب ما هو موضح أدناه:

- قيام شركة تأجير الحافلات بامتلاك أسطول الحافلات المطلوب بناءً على المواصفات المناسبة لمنطقة التشغيل والخليط المتوقع لأحجام الحافلات.
- توفير الحافلات لشركات التشغيل التي فازت بامتيازات المنطقة في الضفة الغربية وغزة مع ترك الحرية لشركات التشغيل لاختيار ما تريد استخدامه وما تريد تأجيره من حافلاتها الخاصة.
- توقيع شركات التشغيل على اتفاقيات تأجير بعدد الحافلات المتفق عليها لمدة امتياز المنطقة، والموافقة على دفع أجرة شهرية وأجور صيانة وقبول المسؤولية عن حالة الحافلة.
- يتعين على شركة تأجير الحافلات توفير العدد المتفق عليه من الحافلات بحالة ملائمة.
- يتعين على شركة تأجير الحافلات إجراء كافة الفحوصات الدورية والصيانة وتوفير قطع الغيار (جميعها بأسعار متفق عليها مسبقاً) والقيام بأي إصلاحات وتجديدات موتورات (أوفرهول) غير مخطط لها.
- يتعين على شركة التشغيل إجراء كافة أعمال الصيانة الأساسية بالإضافة إلى تزويد المحروقات والغسيل والمبيت الليلي... الخ. ويتعين على شركة تأجير الحافلات تدريب موظفي صيانة شركة التشغيل وتوفير الكراسيات وقطع الغيار الضرورية.

- يتم في نهاية امتياز المنطقة فحص الحافلة بصورة مستقلة وفق إجراء متفق عليه، وتكون شركة التشغيل مسؤولة عن أي انخفاض حاد في قيمة الحافلة.
- تستطيع شركة تأجير الحافلات القيام بصورة اختيارية بإنشاء مرافق صيانة في الضفة الغربية وغزة، أو الدخول في اتفاقيات مع وكلاء السيارات/الشاحنات المحليين لتقديم صيانة أساسية محلياً.

المبدأ الأساسي لعمل عادل لهذا اتفاقية هو أن تتم الصيانة على فترات زمنية منتظمة مخطط لها وإثارة أي مسألة ذات اهتمام عند وقوعها. حيث تمنح الفرصة لاتخاذ إجراءات تصحيحية في مرحلة مبكرة - وغالباً ما يتطلب الأمر إعادة تدريب السائقين الغير محترفين أن طريقة قيادتهم تلحق الضرر بالحافلات، أو موظفي الصيانة الأساسية ليدركوا إشارات التنبيه والتحذير المبكرة - وتقادي اختلافات رئيسية على نهاية مدة الاستئجار.

المرحلة 4: تأسيس شركة خدمات مساندة.

على الأرجح أن تكون أكبر نتيجة من عملية امتياز المنطقة هي شركات تشغيل حافلات متوسطة الحجم تفوز كلٌ منها بامتياز منطقة واحدة أو أكثر. ورغم أنها كبيرة بالمقاييس الفلسطينية الحالية، إلا أنها تبقى شركات صغيرة نسبياً بقدرات مالية وفنية محدودة ولا تحظى بتغطية وطنية.

و من المقترح أن يتم تأسيس شركة خدمات مساندة للقيام بما يلي:

- (1) إدارة المحطات والمواقف والمرافق التشغيلية ومرافق الزبائن الأخرى. وحيثما لزم الأمر أو كان ذو معنى اقتصادي جيد، تستطيع شركة الخدمات المساندة شراء أو استئجار أرض أو بناء مرافق.
- (2) تقديم خدمات للزبائن بطريقة متناغمة في كافة المناطق الفلسطينية، بما فيها إصدار التذاكر ومعلومات السفر والحجوزات وتوزيع الإيرادات المشتركة....الخ. ويساعد هذا بصورة خاصة بالسفر داخل المدينة ويضمن استعمال الناس من جزء من فلسطين لخدمات نقل الركاب في أجزاء أخرى بسهولة.
- (3) توفير وتقديم خدمات متخصصة لشركات تشغيل الحافلات، ومساعدتها في تخفيض تكاليفها الإضافية وتقادي بحث كل شركة عن أخصائيين والاحتفاظ بهم. ومن الممكن أن تشمل هذه الخدمات تخطيط الشبكة والخدمة، جمع البيانات، تطوير نظام تكنولوجيا معلومات، تدقيق، تدريب، ومشتريات...الخ.
- (4) إجراء بحث فني وامتلاك/استيراد طرق ومعرفة ونقلها للمشغلين وتقييم الموديلات الجديدة من الحافلات والمعدات...الخ.

من الممكن أن تكون شركة الخدمات المساندة مملوكة مبدئياً من قبل شركات تشغيل الحافلات (ربما مع حصة لوزارة النقل والمواصلات) لضمان عمل الشركة منفردةً لمصلحة القطاع ومسؤوليتها عنها. ومن الخيارات هو أن يتم تخصيص أسهم لصاحب كل امتياز منطقة يتم تسليمه (إعادته) عند توقف المشغل عن تشغيل الامتياز وتحويله لصاحب الامتياز الجديد.

في حال وجود ميزات واضحة من القيام بهذا، من الممكن تأسيس شركة واحدة للصفة الغربية وشركة أخرى لقطاع غزة.

فرص للاستثمار الخاص والعام PPP وأشكال استثمار أخرى.

توفر هذه المرحلة فرص للاستثمار الداخلي لقطاع نقل الركاب. وستعمل امتيازات المنطقة على توفير هيكلية عمل أساسية حيث يستطيع المستثمرون رؤية أعمال مضمونة لفترة محددة من الزمن، لشركات التشغيل وللشركات التي توفر حافلات وخدمات مساندة لشركات التشغيل.

من الممكن أن يكون الاستثمار على شكل شراكة حقيقية بين القطاعين العام والخاص PPP أو استثمار مباشر للشركة. وهناك ثلاث فرص رئيسية لهذا الاستثمار:

- شركات تشغيل حافلات.
- شركة تأجير حافلات.
- شركة خدمات مساندة.

من الممكن أن يستعمل الاستثمار في شركات تشغيل الحافلات PPP حيث أن شركات النقل الحالية ملك كلي للقطاع الخاص ولا داعي لمشاركة القطاع العام تجارياً في قطاع تزويد هذه الخدمة. ومن الممكن أن تأخذ الاستثمارات الأشكال التالية:

- قيام المشغلين الحاليين باستثمار أصول ورأسمال في الشركة الجديدة مقابل مساهمة محددة سابقاً.
- استثمار المشغلين الحاليين لحقوق تشغيلهم التاريخية وتصاريحهم في الشركة مقابل مساهمة.
- استثمار محلي مباشر في الشركة.
- استثمار أجنبي أو استثمار الصناديق العربية و جاليات الشتات الفلسطيني مباشر في الشركة.

قد تكون شركة تأجير الحافلات المناسبة لـ PPP. ومن الممكن أن يكون المستثمرين المحتملين:

- مزودي حافلات يقوموا بتوفير وتزويد الحافلات وقطع الغيار ومعدات الصيانة والتدريب والمعرفة مقابل مساهمة عالية.
- شركة تمويل أو مستثمرين يقوموا بتزويد وتوفير استثمار نقدي والدفع لمزود الحافلات مقابل مساهمة.
- وزارة النقل التي قد تقوم أو لا تقوم بتوفير حصة، وتحظى بمساهمة قليلة.

قد تكون شركة الخدمات المناسبة أيضاً لـ PPP. ومن الممكن أن يكون أصحاب المصالح المحتملين:

- شركة تمويل أو مستثمرين (من الممكن أن يشمل ذلك شركات تشغيل حافلات) يقوموا بتوفير استثمار نقدي مقابل مساهمة محددة سابقاً.

- يتم منح أصحاب امتياز منطقة أسهم غير قابلة للتداول يجب تسليمها (إعادتها) عند انتهاء امتياز المنطقة.
- قد تقرر وزارة النقل والمواصلات أن يكون لها مساهمة قليلة أو أن تكون غير مساهمة بتاتا.

قطاع سيارات الأجرة المشتركة.

قطاع سيارات الأجرة المشتركة في حالة تخمة الآن. وتعمل بعض سيارات الأجرة المشتركة حالياً على مسارات من الممكن خدمتها أفضل بالحافلات والحصول على إيرادات من شركات تشغيل الحافلات. هذا يقوض قطاع الحافلات ويضر بقدرته على تحقيق أموال لاستبدال الأسطول وتطوير القطاع.

من الممكن توزيع قطاع سيارات الأجرة المشتركة وإعادة توجيهه على النحو التالي:

- نظام تشغيل فعال يضمن تقييد سيارات الأجرة المشتركة بشروط تصاريحها والتوقف عن التأجير أو التعاقد بالباطن غير المسموح به أساساً. القيام بموازاة ذلك بتفعيل مشابه ضد السيارات الخاصة التي تتعدى على سوق سيارات الأجرة المشتركة.
- إعادة توجيه سيارات الأجرة المشتركة بعيداً عن مسارات الحافلات وتقديم خدمات على طول المسارات وفي المناطق التي لا تخدمها الحافلات. وقد تكون سيارات الأجرة المشتركة مكمل لخدمات الحافلات وليس منتزعةً منها.
- سيتم تشجيع ومساعدة سيارات الأجرة المشتركة لتنظيم في شركات أو وحدات تشغيلية، ووضع قدراتها التنظيمية والتشغيلية والأعمال وتطوير السوق. وسيتم مساعدة الشركات أو الوحدات التنظيمية في امتلاك برامج نقل ووسائل وأدوات عمل أخرى.
- سيتم أيضاً تشجيع شركات سيارات الأجرة المشتركة على تنظيم جداول عمل لتخصيص مواردها وفرص تحقيق إيرادات بصورة أفضل مع التقليل من السيارات المتوقفة في المحطات أو على الشوارع بانتظار دورها لتعمل.
- السيطرة بصورة صارمة على التوقف على الشوارع وانتظار سيارات الأجرة المشتركة وتفعيل ذلك لتشجيعها على تنظيم نفسها بصورة أفضل وإزالة الفائض.

ليس المقترح القيام باستثمارات في حافلات لقطاع سيارات الأجرة المشتركة، ويعود السبب إلى وجود فائض كبير منها، ولأن القطاع قادر حتى في ظل هذه الظروف من أن يكون مربحاً وقادراً على الاستثمار في حافلات جديدة.

إجراءات دعم ومساندة.

من الممكن تحقيق ما تقدم أعلاه بصورة ناجحة فقط في حال وجود إطار عمل ملائم. على سبيل المثال، من الممكن أن تنتهار الاستثمارات وأن تعلن الشركات إفلاسها إذا ما تمكن المشغلون غير القانونيين انتزاع أعمال أساسية وإيرادات. وسيكون من المطلوب إجراءات الدعم والمساندة التالية:

- مراجعة إطار العمل القانوني والتنظيمي لضمان وجود كافة السندات القانونية اللازمة لامتيازات المنطقة والتفعيل والتنفيذ.
- وضع نظام تفعيل وتنفيذ فعال ضد المشغلين غير القانونيين وغير مسموح لهم. وقد يتطلب هذا حوافز لجذب بعض المشغلين غير القانونيين لإطار العمل القانوني، يتبع ذلك تفعيل قوي ضد من يستمر بالتشغيل بصورة غير قانونية.
- تخفيض عدد تصاريح سيارات الأجرة المشتركة حيث أنها تتعارض مع خدمات الحافلات وتنتزع منها أعمال. مع مراعاة أن الغرض ليس تدمير أو إضعاف عمل سيارات الأجرة القانوني أو كبح وتقييد سيارات الأجرة من حيث هي أنسب شكل لنقل الركاب. بل الهدف هو منعها من تدمير عمل الحافلات.
- تأمين مساعدات فنية وتدريب لطواقم وزارة النقل المواصلات وشركات تشغيل الحافلات خاصة في القضايا ذات الأولوية ومساعدتها على تطوير معرفتها ومقدرتها الفنية والعملية.
- تفحص طرق للتقليل من أو التغلب على الإغلاقات الناجمة عن نظام الإغلاق المفروض من قبل سلطات الاحتلال الإسرائيلية. مثل تسهيل/ تسريع حركة الحافلات على خطوط السير وتعجيل و تسهيل الإجراءات عند الحواجز وفتح الإغلاقات التي تفرضها سلطات الاحتلال على خطوط النقل للحافلات، والعمل على فتح خط سريع من خلال القدس الشرقية كما كان معمول به قبل انتفاضة الأقصى لتحسين الربط بين شمال الضفة الغربية وجنوبها.
- تنظيم حملات تسويقية وترويجية للنقل العام بالحافلات.
- تطوير أطر التنسيق والعمل المشترك مع لجان السير بالمحافظات والبلديات لتحسين الأوضاع التشغيلية للحافلات.

الآثار المتوقعة للإستراتيجية على قطاع نقل الركاب.

- أن تتحد شركات التشغيل الحالية البالغة 102 شركة في الضفة الغربية وقطاع غزة في اتحادات مناطقية ثم في شركات كبرى (شركة كبرى واحدة لكل منطقة امتياز جغرافية)، ودمج أصولها وحقوق التشغيل وقدراتها التنظيمية. ومن الممكن هيكله هذه الشركات كأعمال والاستفادة من الاقتصاديات ومن إدارة أكثر مهنية. وستكون في وضع أفضل لجمع أصول وتجديد الأسطول ومرافق النقل ومقدرة تشغيلية أمثل للشركات. وسيوفر للشركات القائمة التي تضررت بصورة كبيرة من الأوضاع الحالية فرصة أن تصبح شركات مساهمة في شركات كبرى جديدة.
- أن يتم خلال ثلاث سنوات تجديد كامل أسطول الحافلات والحافلات الصغيرة في الضفة الغربية وقطاع غزة، مع مستودعات جديدة و/أو مجددة، ومرافق صيانة ومحطة ومواقف.

- أن يتحسن الوضع المالي وقابلية حياة واستمرار شركات تشغيل الحافلات.
- أن تتحسن نوعية وراحة خدمات نقل الركاب، مما يحسن الحياة اليومية والصورة الذاتية لمستخدمي نقل الركاب.
- أن تعمل فرص الاستثمار الجديدة في هذا القطاع الحيوي على مساعدة الاقتصاد الفلسطيني.

برنامج عمل تنفيذي للمستقبل القريب.

وهنا نلخص خطة عمل زمنية تنفيذية للأنشطة المتوقعة - حيث أنها تمتد لفترة عامين يتم خلالها تأسيس الاتحادات القانونية، ويتم القيام بالإجراءات التحضيرية اللازمة لامتيازات المناطق، التي يمكن إطلاقها في مطلع عام 2013، وهي :

مارس 2012: مراجعة إستراتيجية تطوير قطاع نقل الركاب بالحافلات مع المشغلين والمساهمين، عقد جلسات عمل مع ممولين و/أو مستثمرين محتملين، الانتهاء من تشكيل وتسجيل وتفعيل الأطر القانونية لاندماج الشركات.

سبتمبر 2012: الحصول على التزام المستثمرين والمانحين، إعداد حدود امتياز المنطقة، إعادة تخطيطي خطوط السير وإعادة تنظيمها، تطوير وتوثيق مجالات الخدمة والبيانات، و بناء القدرات في وزارة النقل وشركات التشغيل.

ديسمبر 2012: طرح وزارة النقل والمواصلات لطلب عروض أسعار لامتيازات المنطقة، تسهيل اندماج المشغلين، تأمين التمويل للاستثمارات، امتلاك حافلات وتأسيس شركة تأجير حافلات، مفاوضة وإنهاء عقود امتياز المنطقة، بناء القدرات في وزارة النقل وشركات التشغيل.

يناير 2013: تفعيل فترة امتياز المنطقة، تفعيل برنامج تأجير الحافلات وتوفير الحافلات لشركات التشغيل، إطلاق شركة الخدمات المساندة والنشاطات.

التوصيات:

نوصي بإتباع إستراتيجية استبدال المركبات المستهلكة بحافلات جديدة بشكل منتظم خلال فترة 3-5 سنوات، وبذلك يتم تحديث مركبات أسطول نقل الركاب وتحسين جودتها بشكل كبير حتى وإن كان القيام بذلك يستغرق وقتاً طويلاً نظراً لكون المال المتوافر محدوداً. وقد يتراوح سعر الحافلة البالغ طولها 12

متر والمعدّة للعمل في المناطق الحضرية من 70.000 دولار أمريكي إلى ما يزيد عن 300.000 دولار أمريكي، اعتماداً على نوع المركبة المختارة. وبالأخذ بعين الاعتبار متطلبات الامتثال للمواصفات الأوروبية والحاجة إلى حافلات متينة وحدّ السعر الذي يستطيع المشغلون دفعه، فمن المرجح أن يتراوح سعر المركبات المشتراة من 100.000 دولار أمريكي إلى 150.000 دولار أمريكي. وهذا يعني أن متطلبات الاستثمار لاستبدال الحافلات الكبيرة تقع في حدود 40-60 مليون دولار أمريكي خلال الفترة الممتدة بين عامي 2012-2014. وتعتبر مرافق الصيانة وقطع الغيار أمراً إضافياً ضرورياً. ومن الضروري أيضاً استثمار حوالي 20 مليون دولار أمريكي لتجديد الحافلات الصغيرة خلال الفترة نفسها.

خارج الخدمة	بالخدمة	مجموع المسجلين	
10	76	86	المشغلون المسجلون
26	128	154	الطرق المسجلة
129	594	723	الحافلات المسجلة
71	284	355	- الحافلات الكبيرة (< 25 مقعد)

58	310	368	-الحافلات الصغيرة (25 مقعد)
----	-----	-----	-----------------------------

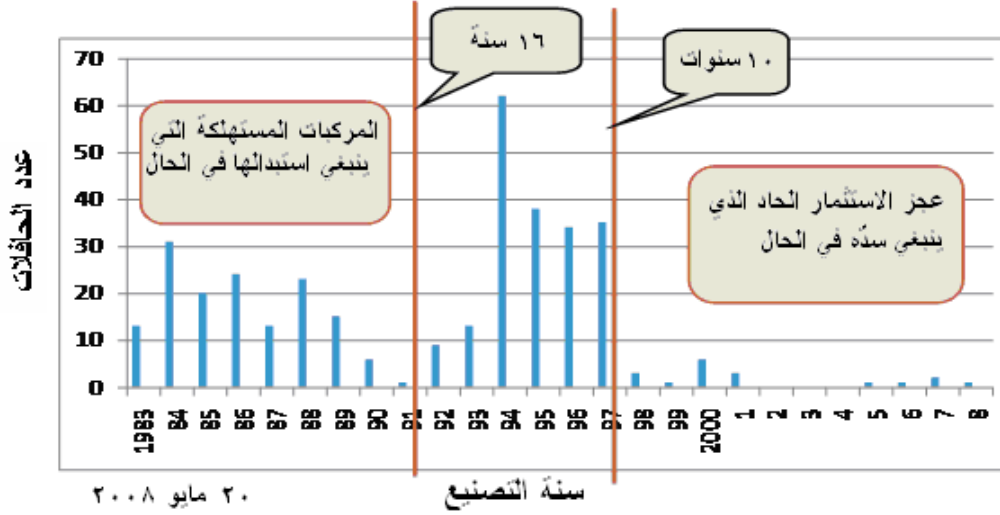
الجدول 1: عدد المشغلين والطرق والحافلات المسجلين لدى وزارة النقل والمواصلات

عدد الحافلات	عدد المشغلين لهذا الحجم	مجموع الحافلات على الطرق المسجلة	المجموع التراكمي
49-40	1	42 (%7)	42 (%7)
39-30	1	37 (%6)	37 (%13)
29-20	4	107 (%18)	144 (%31)
19-15	5	82 (%14)	251 (%45)
14-10	5	56 (%10)	324 (%55)
10 حافلات أو أكثر	16	324	%55
9-5	30	169 (%28)	493 (%83)
4-1	30	103 (%17)	594 (%100)
صفر	10	صفر (%0)	594 (%100)
المجموع	86	594 (%100)	594 (%100)

الجدول 2: توزيع مشغلي الحافلات

الشكل 1: توزيع سنوات تصنيع الحافلات الكبيرة

عمر المركبات - الحافلات الكبيرة (< 25 مقعد)



الشكل 2: توزيع سنوات تصنيع الحافلات الصغيرة

عمر المركبات - الحافلات الصغيرة (> 25 مقعد)

