

# السياسات الاقتصادية للدولة الفالسطينية

د. مازن صلاح العجلة

## مقدمة

رغم أن الحالة العامة التي سادت الأراضي الفلسطينية منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية وحتى الآن هي عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، نتيجة السياسات والإجراءات الإسرائيلية المستمرة تجاه السلطة والمواطنين والأراضي الفلسطينية عموماً، إلا أن السلطة ورغم ثقل الأعباء المترتبة على مواجهة الإجراءات الإسرائيلية المتكررة، دأبت على الحديث دوماً عن بناء الدولة الفلسطينية ومؤسساتها وأنظمتها، وترجمت هذه الأقوال إلى برامج محددة، جاءت بعد سنوات من البناء والتقدم نحو هدف الدولة.

حيث أعلنت السلطة عن برنامج " فلسطين: إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة " عام 2009، وكانت قد بدأت خطة الإصلاح والتنمية 2008-2010، ثم إجراءات وأولويات العمل: موعد مع الحرية "في العام الثاني من برنامج الحكومة المذكور سابقاً، إلى أن وصلت إلى "خطة التنمية الوطنية (2011-2013): إقامة الدولة وبناء المستقبل:.. وقد جاء إعلان فلسطين دولة غير عضولها صفة المراقب في هيئة الأمم المتحدة بتاريخ 29-11-2012 لتصبح فلسطين العضو الـ 194 في هيئة الأمم المتحدة، ليمثل قوة دفع جديدة لإعداد الدراسات المتعلقة بمستقبل الدولة الفلسطينية، وطبيعتها ومؤسساتها وأنظمتها.

تأتي هذه الدراسة في إطار اهتمام مركز التخطيط الفلسطيني بكافة أبعاد وشؤون القضية الفلسطينية، خاصة بعد أن أصبحت فلسطين دولة غير عضو لها صفة المراقب في الأمم المتحدة، وتمثل هذه الدراسة جزء من دراسة شاملة بعنوان " الاقتصاد السياسي للدولة الفلسطينية" ستصدر قريبا عن المركز.

غني عن البيان، أن هذه الدراسة تعالج السياسات الاقتصادية في ظل دولة فلسطينية قائمة ولها السيادة الكاملة على أراضيها وحدودها ومعابرها ومواردها، وتمتلك الصلاحيات الكاملة لاتخاذ القرارات التي ترى أنها تمثل المصلحة العليا للشعب الفلسطيني.

يعتبر وضع السياسات الاقتصادية وصياغتها بما يتلائم مع الأهداف المطلوبة من ابرز العناصر المكونة لدور الدولة الاقتصادي في المجتمع. وهي تتسع وتضيق بناء على هذا الدور. وتكمن أهمية السياسات الاقتصادية في أنها تملك الأدوات للتأثير على النشاط الاقتصادي وتوجيهه، ومن ثم فإن إمامها أعباء كبيرة في الحالة الفلسطينية نتيجة حجم المشاكل والاختلالات التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني بعد سنوات طويلة وقاسية من الاحتلال والسيطرة.

ركزت الدراسة على السياسات الاقتصادية الرئيسية، وهي السياسة المالية والسياسة النقدية والسياسة التجارية، وقامت باستعراض ابرز التحديات الاقتصادية التي ستواجه صانعي هذه السياسات.

من الجدير بالذكر هنا، أن هذه التحديات ستكون ماثلة أمام الدولة الفلسطينية بغض النظر عن موعد الإعلان النهائي عنها، فهي تمثل مشكلات هيكلية وتحتاج إلى مدى زمني طويل لحلها، وهي لن تتغير بشكل واضح خلال السنوات القادمة، وقد تتزايد مؤشراتها نتيجة التراكم السنوي التي تتسبب به.

## أولاً: التحديات الاقتصادية التي تواجه الدولة الفلسطينية

تمثل التبعية الاقتصادية لإسرائيل التحدي الرئيسي للوصول إلى اقتصاد فلسطيني مستقل، وتتبدى ملامح التبعية ومؤشراتها في كل مفاصل الاقتصاد الفلسطيني، وخطورة التبعية تأتي من تجذرها وعمقها في البنية الاقتصادية الفلسطينية بعد عقود من الاحتلال وسياساته التي استمرت بعد إنشاء السلطة الفلسطينية من خلال اتفاق باريس الاقتصادي الذي حرم السلطة من ممارسة حقها في وضع وتصميم السياسات الاقتصادية.

ترتب على ذلك أن أصبحت هذه العلاقة (علاقة التبعية/السيطرة) نظاماً، له مكوناته، وأدواته وآلياته، بل ومؤسساته، ومن ثم فقد كان الأداء الاقتصادي في مجمله خاصة بعد عام 2000، أداءً ضعيفاً، حيث تزايد عجز الموازنة العامة، وعجز الحساب الجاري في ميزان المدفوعات، وتزايدت معدلات البطالة والفقر، واعتمد الاقتصاد الفلسطيني في تمويل معظم نفقاته على مصادر خارجية تمثلت في مساعدات الدول المانحة أو على الإيرادات التي تجبها إسرائيل وتستخدمها غالباً لابتزاز السلطة عند حدوث الأزمات السياسية بينهما. ومن ثم فقد كان الإنفاق الحكومي مدفوعاً بالمساعدات الخارجية هو المكون الرئيسي للنمو الاقتصادي غير المستدام. بينما ظل القطاع الخاص رهينة للقيود الإسرائيلية من إغلاق وحصار وحواجز وجدار عازل والمنطقة "C" المحظور الاستثمار فيها أو استغلال مواردها، ولم يساهم مساهمة فعالة نتيجة هذه القيود والمعوقات في التخفيف من معدلات البطالة المتزايدة، رغم أن نسبة استيعابه للعمالة مازالت هي الأكبر قياساً على ما تستوعبه الحكومة ومؤسساتها والذي يصل إلى 67.7%<sup>1</sup> من إجمالي العاملين في الأراضي الفلسطينية. وقد عزز من تردي الأوضاع الاقتصادية الانخفاض الملحوظ في حجم المساعدات الخارجية التي كانت تشكل 31.7% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2008، لتتخفص إلى 9.1% فقط عام 2012.

في هذا السياق اتصف الاقتصاد الفلسطيني بأنه اقتصاد استهلاكي وغير إنتاجي، إذ بلغت نسبة الاستهلاك النهائي من الناتج المحلي 128.4% عام 2012، بينما لم تتجاوز هذه النسبة للاستثمار 15.8% لنفس العام. يؤكد ذلك أن مساهمة القطاعات الإنتاجية خلال الفترة 1995-2012، وبناءً على تقرير سلطة النقد المشار إليه في الهامش السابق، بلغت 7.5%، 15.5%، 7.4% للقطاع الزراعي والصناعي والإنشاءات على الترتيب، مقارنة بحوالي 57% لقطاع الخدمات.

ليس مستغرباً، والحال كذلك، أن تزيد نسبة عجز الميزان التجاري من الناتج المحلي الإجمالي خلال عامين فقط بمعدل 8.4%، إذ ارتفعت هذه النسبة من 37.8% عام 2010 إلى 44.2% عام 2012. الأخطر من ذلك هو ارتفاع إجمالي الدين العام بنسبة

<sup>1</sup> كافة النسب والأرقام المستخدمة في هذا البند مأخوذة من: سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي 2012، رام الله، حزيران 2013.

51.6% خلال نفس العامين، حيث قفز الدين من 2278 مليون دولار عام 2010 ليصل إلى 4704 مليون دولار عام 2012، والخطورة هنا تكمن في ارتفاع حجم الدين المحلي من 1199 مليون دولار إلى 3611 مليون دولار موزعا ما بين المصارف المحلية ومتأخرات متنوعة مستحقة على الحكومة للموردين والتأمين والمعاشات ودريات ضريبية. لقد كبل هذا المشهد العام من التدهور الاقتصادي، مصحوبا بتأثير الانقسام والممارسات الإسرائيلية، يد السلطة ومؤسساتها عن إتمام العديد من الإصلاحات التي بدأتها بالفعل وأشادت بها المؤسسات الدولية، ومن ثم هناك الكثير من الجهود المطلوبة على صعيد التشريعات والنظم المالية والإدارية والتجارية والتعليمية، وغيرها، ليس لمعالجة هذه المشكلات والاختلالات فقط، وإنما للتأسيس لدولة عصرية ترقى إلى مستوى التضحيات التي قدمها الشعب الفلسطيني وما زال.

## ثانيا: السياسات الاقتصادية المطلوبة

لا بد من التأكيد هنا على أهمية صياغة السياسات الاقتصادية للدولة الفلسطينية بما يتلائم مع الهدف الاستراتيجي الأول للدولة الفلسطينية، وهو التخلص التدريجي من التبعية مع الاقتصاد الإسرائيلي، بما يتضمنه ذلك من التركيز على تطوير التجارة الخارجية نظرا لأهميتها في حالة الاقتصاد الصغير، الأمر الذي يشمل التخلص من معوقاتنا الحالية، والعمل على تصميم نظام تجاري يقود إلى التنمية الاقتصادية للمجتمع الفلسطيني وبما ينسجم مع متطلبات النظام التجاري العالمي ولا يتعارض مع المصلحة الوطنية لدولة ناشئة، متضمنا نظاما جمركيا فعالا، وتنويعا للشركاء التجاريين على المستوى الإقليمي والدولي.

لا يخفى، أيضا، أهمية إعادة النظر في دور القطاع الخاص وتفعيله للعب دورا رئيسيا في التنمية الاقتصادية للدولة الفلسطينية، وما يحتاجه هذا التوجه من استخدام مناسب ودقيق لأدوات السياسات الاقتصادية التي تدعم تطور القطاع الخاص.

### 1- السياسة المالية

تمثل الإيرادات العامة، وخاصة الضرائب، والنفقات العامة، أهم أدوات السياسة المالية التي تستطيع أي دولة استخدامها لدعم جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وزيادة

معدلات النمو وجعله مستداماً، وصولاً لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع.

أشرنا مسبقاً أن الدولة الفلسطينية ستواجه عجزاً كبيراً إذ تزيد النفقات عن الإيرادات حتى تاريخه " 2013" بحوالي 1.8 مليار دولار قبل تمويل هذا العجز بالمساعدات الأجنبية، التي تقل في الغالب عن مستوى هذا العجز. لذلك فإن الدولة الفلسطينية ستجد نفسها مضطرة إلى إعادة النظر في حجم نفقاتها وطريقة تخصيصها، إضافة إلى السعي إلى زيادة الإيرادات، التي من المتوقع زيادتها في ظل افتراض زيادة النشاط الاقتصادي، بعد زوال قيود ومعوقات الاحتلال، والأمر مرهون هنا بمدى نجاعة وفاعلية السياسات الاقتصادية التي نتحدث عنها.

يُشار عادة عند الحديث عن تصميم السياسة المالية في إطار انفتاح اقتصادي وتجاري إلى ضرورة أن تشهد هذه السياسة تغيرات فاعلة في السياسة الضريبية والإنفاق الحكومي. وهو في الحالة الفلسطينية سيكون أكثر إلحاحاً، إذ أن السياسة الضريبية وخاصة الجمركية منها في فلسطين غير مستقلة ومرتبطة بالنظام الضريبي في إسرائيل.

إلا أن هناك العديد من السيناريوهات المقترحة، فالبنك الدولي يرى أن السيناريو الأكثر احتمالاً في توفير أكبر قدر ممكن من مكاسب للرفاهية، يتمثل في افتراض الإلغاء الكامل للضرائب على الواردات من كل أماكن المنشأ، وهذا يستتبع أيضاً إزالة الكاملة لرسوم التعريفية وضرائب الاستيراد على الواردات. ويرى البنك الدولي أن الخسارة المفترضة يتم تعويضها عن طريق زيادة نسبة ضريبة القيمة المضافة. وبيرر هذا التوجه، بأن إزالة الضرائب ستؤدي إلى خفض سعر الواردات الأمر الذي يفيد المستهلك بشكل مباشر بالإضافة إلى الفائدة التي ستعود للمنتجين. حيث تصبح أسعار المدخلات أقل. ويستطرد البنك الدولي في استعراض العديد من مزايا إلغاء الواردات في إطار التحرير التجاري والاقتصادي<sup>1</sup>. ويرتبط هذا الرأي بضرورة إتباع نهج تحريري كامل.

بينما ترى الأكتناد إلى أن التحرير المتدرج هو الأنسب للحالة الفلسطينية ( سنتحدث عنه باستفاضة عند مناقشة السياسة التجارية)، لأنه يمزج بين وجود صناعات محمية

<sup>1</sup> البنك الدولي، نشرة أخبار تنموية، شباط 2001، ص 3. الموقع الإلكتروني للبنك الدولي  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTARABICHOME/E>

تحتاج إلى معدلات مناسبة من الضرائب، جنباً إلى جنب مع صناعات ذات توجه تصديري.

إن السياسة المالية بأدواتها المختلفة لا بد أن تساهم في التخلص من التبعية الاقتصادية، كما اشرنا قبل قليل، وبناء النظام التجاري الملائم، ودعم وتطوير القطاع الخاص. لذلك يعتبر من أولويات صياغة السياسات، إصلاح النظام الضريبي في فلسطين وبما يتلاءم مع الاستقلال والتوجهات الاقتصادية الجديدة على أن يشمل:-

أ- نظام ضريبي تحفيزي جيد يجمع ما بين المسؤولية المالية والفعالية والرافعة لتشجيع الاستثمار والنمو الاقتصادي وخلق فرص العمل والادخار.

ب- ترشيد الإيرادات الضريبية من خلال بدائل ضريبية لها قاعدة عريضة (الاستهلاك) مثل ضريبة القيمة المضافة وضريبة المبيعات...إلخ.

ج- تحويل القيود غير الجمركية على الواردات إلى رسوم جمركية ملائمة.

د- تخفيض معدلات الرسوم الجمركية.

هـ- تقليص التشتت وتعدد النسب في جدولة التعريف<sup>1</sup>.

و- إعادة النظر في كافة المعدلات الضريبية، وخاصة الجمركية السائدة الآن وتحديدها وفقاً لمتطلبات الاقتصاد الفلسطيني وأهداف التنمية.

ي- ضبط الإنفاق العام وفق المعايير المهنية البحتة، لأن نجاح أي نظام ضريبي يعتمد أولاً وقبل كل شيء على تصرف الحكومة بشأن المصروفات فإذا كانت ملائمة كان النظام الضريبي صادقاً وفعالاً<sup>2</sup>.

ز- نظام ضريبي ملائم وسياسة دعم مناسبة للقطاعات التي يركز عليها التوجه التنموي (الصناعة، الزراعة، الملاحة، الموارد البشرية الخدمية).

<sup>1</sup> علي البلبل، إصلاح السياسة التجارية، صندوق النقد العربي، 2005.

<sup>2</sup> فضل النقيب، الاقتصاد الفلسطيني في الضفة وغزة (بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية، 1997) ص

## 2- السياسة النقدية:

لا شك أن عدم وجود عملة وطنية يؤدي إلى ضعف في كفاءة السياسة النقدية، كما أن وجود نظام نقدي مزدوج يؤدي لزيادة معدلات التضخم وزيادة التكاليف. لذلك، وفي إطار الفرضية الأساسية بوجود دولة ذات سيادة، فإن السياسة النقدية المقترحة للدولة، تقتضي وجود عملة وطنية فلسطينية تستطيع أن تقوم بدورها التقليدي، إضافة إلى دعم السياسات الأخرى والمحافظة على الاستقرار الاقتصادي وتخفيف آثار الصدمات النقدية التي يتعرض لها الاقتصاد الفلسطيني جراء تعامله بالشيكل والدينار الأردني. وبالتالي فإن استحداث عملة وطنية ينبغي أن يشكل عنصراً أساسياً في تصميم السياسة الاقتصادية الوطنية في المستقبل<sup>1</sup>.

بيد أن القضية الأهم تتمثل في أن على الدولة الفلسطينية أن تقرر نظام سعر الصرف الذي ستتبناه، كما يجب الأخذ في الاعتبار العوامل التي ستؤثر على مصداقية العملة الفلسطينية الجديدة.

وقد ثارت في هذا الصدد نقاشات مستفيضة حول طبيعة العملة الفلسطينية وارتباطها، حيث تساءلت إحدى الدراسات<sup>2</sup> هل مصلحة الاقتصاد الفلسطيني تكمن في إصدار عملة مستقلة أم في إصدار عملة ذات علاقة دائمة بعملة أخرى؟ أي الدخول في اتحاد نقدي مع بلد آخر، ويرى الكاتب صاحب هذا الرأي أن المصلحة الاقتصادية الفلسطينية تقتضي الدخول في اتحاد نقدي مع الأردن، لأن حرية تنقل رأس المال بين فلسطين والأردن موجودة الآن، ومن المقدر لها أن تزداد في المستقبل بناء على أن رأس مال الفلسطينيين والأردنيين واحد تقريباً في المؤسسات المالية الأردنية الكبيرة. أضف إلى ذلك أن درجة التقارب بين الاقتصاد الأردني والاقتصاد الفلسطيني عالية جداً.

<sup>1</sup> أشار إلى أهمية وجود عملة وطنية الكثير من الدراسات مثل دراسات الأكتاد (TD/B/4919) وخارطة الطريق الاقتصادية، ودراسة صندوق النقد الدولي (الضفة الغربية وقطاع غزة 2001).

<sup>2</sup> فضل النقيب، مرجع سابق، ص 136، انظر كذلك: اقتصاد الضفة وغزة

وتتراوح الاقتراحات الأخرى بين عملة فلسطينية موحدة ومرتبطة بالدولار أو عملة فلسطينية مرتبطة بالشيكل أو مرتبطة بالشيكل والدينار معاً<sup>1</sup>.

وهناك رأي آخر استعرضته إحدى دراسات صندوق النقد الدولي جدير بالاهتمام<sup>2</sup>. حيث خلصت هذه الدراسة إلى أن أمام استحداث عملة فلسطينية أعظم فرص النجاح - بمعنى أن يلقي قبولاً عاماً بدرجة عالية- إذا استحدثت في ظل ترتيب مجلس العملة<sup>3</sup>، وجاء استحداثها عقب إجراء إصلاحات لتقوية إدارة المالية العامة والرقابة المصرفية بشكل ملموس. وتستند مبررات وجود مجلس العملة إلى ضرورة إحاطة العملة الجديدة بأقصى قدر ممكن من المصداقية. فالمؤسسات الفلسطينية، بما في ذلك سلطة النقد الفلسطينية، هي مؤسسات شابه، وكثير منها ما زال يقوم بتشييد بنيانه. وفي مثل هذه البيئة من غير المعقول توقع إيلاء الجمهور الفلسطيني لعملة فلسطينية جديدة، منذ البداية، ثقة تعادل ثقته في العملات الثلاث المتداولة حالياً، ما لم يكن هناك إطار مؤسسي شفاف وبسيط يقيد بصور فعالة المجال المتاح للسياسة النقدية، ومجلس العملة يوفر ذلك الإطار. وتؤكد الدراسة أن استحداث عملة فلسطينية في ظل أي شكل آخر من أشكال نظام سعر الصرف سيؤدي إلى تباطؤ التحول إلى استخدام العملة الجديدة، وأن يؤدي إلى زيادة درجة الإحلال بين العملات<sup>4</sup>.

ولا يستطيع الباحث ترجيح أحد الخيارات، فالأمر سينتثر حتماً بالتوجهات السياسية، على سبيل المثال إذا تم تبني خيار دولة فلسطينية مع اتحاد كونفدرالي مع الأردن، فإن مثل هذا الخيار سيؤثر على فكرة إصدار العملة ومن ثم ارتباطها بالدينار الأردني.

<sup>1</sup>UNCTAD, prospects for sustained development (Uncrate LECD/CISEU)12, August, 1996 puo-4)

<sup>2</sup> روزا فالديغيزو وآخرون، الضفة الغربية وقطاع غزة: الأداء الاقتصادي والاحتمالات والسياسات الاقتصادية (صندوق النقد الدولي، 2001). من ص 115-127.

<sup>3</sup> المرجع السابق.

<sup>4</sup> المرجع السابق.

الأمر الأساسي الذي يجب أن تحرص عليه الدولة الفلسطينية ممثلة في سلطة النقد الفلسطينية، هو اختيار سعر صرف موحد يساهم في تخفيض تكلفة العملات النقدية ويؤدي إلى إنعاش الحركة الإنتاجية والتجارية فيما يتعلق بالمعاملات وتكلفتها. ويكون قادر على امتصاص الضربات والصدمات.

### 3- السياسة التجارية:

تسعى السياسة التجارية عادة، للمساهمة في تحقيق الأهداف العامة للسياسة الاقتصادية، والتي بدورها تشكل انعكاساً كاملاً لأهداف وتوجهات الخطط التنموية. وعليه، فإن السياسة التجارية المقترحة للدولة الفلسطينية تسعى للمساهمة في تحقيق الأهداف السابقة الذكر من خلال القضاء التدريجي على التشوهات التي خلقها النظام التجاري الحالي، والتوجه نحو نظام تجاري يلبي المصالح الوطنية للشعب الفلسطيني وينسجم ويتلاءم مع النظام التجاري العالمي، ومن ثم يمكن وضع الأهداف الآتية للسياسة التجارية الفلسطينية:-

1- تقليص الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي وصولاً إلى فك التبعية والارتباط القسري.

2- تنويع الشركاء التجاريين وزيادة عددهم بما ينسجم مع القدرات التنافسية للاقتصاد الفلسطيني واحتياجاته.

3- تطوير العلاقات الاقتصادية مع العالم العرب وفق نظرة تكاملية شاملة.

4- إزالة كافة القيود والعوائق التجارية وغير التجارية التي تحد من اندماج الاقتصاد الفلسطيني إقليمياً وعالمياً.

5- تعزيز قدرة الاقتصاد الفلسطيني على التصدير وزيادة معدلات النمو للصادرات الفلسطينية.

6- تخفيف العجز الكبير في الميزان التجاري السلعي.

ونظراً لأهمية القضايا المطروحة في هذه الأهداف وارتباطها بالسياسة المالية والسياسة النقدية، سنناقش فيما يلي ثلاث قضايا مهمة تمثل جوهر توجه السياسات مجتمعة، هذه القضايا هي، مستقبل العلاقة مع إسرائيل، العلاقات الإقليمية والدولية، التحرير التدريجي للتجارة.

## أ. مستقبل العلاقة الاقتصادية مع إسرائيل:

يحظى مستقبل العلاقة الاقتصادية مع إسرائيل بأهمية بالغة، كون هذه العلاقة بطبيعتها الاستعمارية حالياً تعتبر مسؤولة عن الكثير من التشوهات الهيكلية في الاقتصاد الفلسطيني، ومن ثم فإن طبيعة هذه العلاقة في المستقبل وفي ظل دولة فلسطينية سيعتبر أيضاً نقطة فاصلة في تاريخ الاقتصاد الفلسطيني إذا ما أتيح له التحرك بحرية في فضاء العلاقات الإقليمية والدولية ووفقاً لما تمليه المصلحة الوطنية فقط.

لذلك فإن أية علاقة مستقبلية بين الاقتصاد الفلسطيني والاقتصاد الإسرائيلي يجب أن تركز بداية على تفكيك الإرث الإحتلالي وعلاقات التبعية، وإصلاح التشوهات الهيكلية التي خلقها الإحتلال، على أن يكون واضحاً أن هذه الجهود ستتم في ظل علاقة خاضعة لنمط العلاقة الممكنة بين اقتصاديين متجاورين، أي علاقة غير تمييزية (NDTP).

ولكن ما يجب التأكيد عليه هنا، وقد مضى على هذه العلاقة أكثر من ثلث قرن من الزمان بحيث أصبح لها قوة دفع ذاتي باتجاه تكريس التبعية، أنه ليس بالإمكان القضاء على سيطرة الاقتصاد الإسرائيلي في وقت قصير، كما أن مجرد عقد اتفاق جديد يغير من تفاصيل العلاقة بين الاقتصاديين، لا يعني أن العلاقة ستتغير بالفعل، بل إن أي تغير يحتاج إلى إستراتيجية وسياسة وخطط وبرامج ووقت كافي حتى يتغير بالفعل الواقع الموضوعي على الأرض.

### طبيعة العلاقة المقترحة:-

تقدم أدبيات هذا الموضوع ثلاثة سيناريوهات لشكل العلاقة مع الاقتصاد الإسرائيلي تتراوح بين الاتحاد الجمركي، ومنطقة التجارة الحرة، وسياسة تجارية غير تمييزية. ومن الواضح أن التوجه العام عند جميع الأطراف الدولية يشير إلى أهمية إتباع سياسة تجارية غير تمييزية مع اختلاف في التفاصيل، وفيما يلي نناقش ثلاثة وجهات نظر حول الموضوع:-

**الأولى:** في سياق برنامج السياسة الاقتصادية في وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطينية والذي تموله وزارة التنمية الدولية في بريطانيا<sup>1</sup>، توصي وثائق السياسة العامة

<sup>1</sup> يشمل برنامج السياسة الاقتصادية الذي استهل في عام 1996 على أكثر من 40 دراسة للاسترشاد بها في الخيارات التي تتخذها السلطة الفلسطينية بشأن السياسة التجارية في المستقبل، بما في ذلك اتفاق الوضع النهائي

المنبثقة عن هذا البرنامج في جملة ما توصي به، بانتهاج سياسة تجارية غير تمييزية تستند إلى معدلات تعريفية جمركية موحدة منخفضة، لأن من شأن هذا أن يساعد الدولة الفلسطينية المرتقبة في زيادة الكفاءة الإدارية وإزالة التشوهات الناشئة عن الحماية التعريفية.

**الثانية:** وقبل ذلك كانت مساهمة البنك الدولي البارزة في هذا النقاش<sup>1</sup>، قد خلصت بالفعل إلى أن انتهاج سياسة تجارية تمييزية تقوم على تحرير شامل للتجارة يتم دفعة واحدة وعلى أساس متوسط منخفض لمعدلات التعريفية الجمركية سيمثل الصيغة الأكفأ لنظام تجاري فلسطيني في المستقبل. وأن انتهاج سياسة تجارية غير تمييزية يعني انفصلاً حثيثاً عن إسرائيل. وترى دراسة البنك الدولي أن هذا الخيار سيعني عدد أقل بكثير من الفلسطينيين العاملين في إسرائيل، الأمر الذي يؤدي إلى انخفاض شديد في تحويلات العاملين، لكن هذا التوجه سيسمح لمستوى الأجور الفلسطينية بأن يكون متوائماً مع مستوى الأجور الأعلى في السوق الإسرائيلية. ومن شأن هذا أن يزيد القدرة التنافسية المحلية ويشجع على المدى الطويل ظهور اقتصاد تقوده الصادرات ويعتمد على قواه الداخلية التي يعززها الابتكار والمنافسة والاندماج في الأسواق العالمية الأخرى<sup>2</sup>.

**الثالثة:** للأكتناد، الذي أكد في أكثر من دراسة ومنها تقرير 2006<sup>3</sup>، أن تطبيق سياسة تجارية غير تمييزية على أساس تعريفية جمركية موحدة منخفضة يمكن أن يحرم

---

للتجارة مع إسرائيل، وقد تم تنسيق هذا البرنامج من قبل كلية لندن للعلوم الاقتصادية بتمويل من المفوضية الأوروبية ووزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة.  
أنظر:

- Ministry Of National Economy (MONE), Economic Recovery through Export Development, Ramallah, 2004.

- MONE, creating an economically viable Palestinian state:

Strategy for Palestinian compatibility with the Multi-lateral trading system, Ramallah, 2003.

World bank, long- term policy options for the Palestinian economy, west bank and Gaza Resident mission, world bank, October 2002.

<sup>2</sup> المرجع السابق.

<sup>3</sup> الأكتناد، الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب، : المعونة والتنمية وتكوين الدولة

unctad/GDS/APP/2006/1 ( جنيف: الأمم المتحدة، 2006)، ص 29

السلطة الفلسطينية من إمكانية الاستفادة من المعاملة الخاصة والتمايزة التي تمنح للبلدان النامية والأقل نمواً، وذلك في إطار تفاوضها للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية. وبالتالي، فإنه بالرغم من أن انتهاج سياسة تجارية غير تمييزية يمكن أن يمثل الخيار المفضل للسلطة الفلسطينية مقارنة بخيار الاتحاد الجمركي، فإن هيكل تعريفاتها الجمركية ينبغي أن يُقيم بعناية من أجل دعم السياسات الصناعية في المستقبل، وينبغي أن يكون تطبيق هذه السياسة متوائماً ومتدرجاً مع المبادرات الرامية إلى إعادة تأهيل القدرة الإنتاجية وتوسيع أسواق الصادرات الفلسطينية.

لا خلاف إذن، بين مختلف الآراء على أن سياسة تجارية غير تمييزية هي الخيار الأفضل لصياغة العلاقة مع إسرائيل، بينما نجد تبايناً واضحاً في الآراء حول طبيعة التعريفات الجمركية، وأنها نميل إلى رأي الأكتاد الذي لا يتفق مع تعريفات جمركية موحدة ومنخفضة، إذ أن الاقتصاد الفلسطيني الوليد والضعيف في بداية نشوء الدولة سيحتاج حتماً إلى بعض أنواع الحماية المقبولة والتي تقرها قوانين منظمة التجارة العالمية نفسها، من أجل تعزيز قدرة الاقتصاد الفلسطيني الذاتية.

إن سياسة تجارية غير تمييزية مع إسرائيل تبقى أنسب الخيارات التي تتيح الفرصة للاقتصاد الفلسطيني للتخلص التدريجي من علاقات التبعية المفروضة حالياً، والتي سيكون من الصعب التخلص منها في ظل اتحاد جمركي أو منطقة تجارة حرة. من المتوقع أن يحقق الاقتصاد الفلسطيني نجاحاً أكبر في هذا الصدد كلما استطاع تحقيق انفتاحاً أكبر على العالم الخارجي وخاصة البلاد العربية وإقامة علاقات اقتصادية جديدة تعزز من الاتجاه نحو الانفصال التدريجي عن إسرائيل.

## ب- العلاقات الإقليمية والدولية:

يحتاج الاقتصاد الفلسطيني إلى تعاون تجاري واسع المدى ضمن اتفاقيات متبادلة مع أكبر عدد ممكن من الأسواق المالية والمستقبلية. ونعتقد بضرورة الاستفادة من مزايا صيغ التكامل الاقتصادي وخاصة مناطق التجارة الحرة كونها أولى درجات التكامل وأكثرها قابلية للتنفيذ. كذلك لا بد أن يحرص الجانب الفلسطيني على عقد اتفاقيات واضحة تخدم الاقتصاد الفلسطيني ومنفقة مع النظام التجاري الدولي متعدد الأطراف.

### ومن الممكن تقديم المقترحات الآتية في هذا الإطار:-

- تفعيل وتطوير الاتفاقيات والترتيبات التجارية التي عُقدت خلال السنوات السابقة. على أن يُعاد النظر فيها وفقاً للانتقادات الموجهة لها وبما ينسجم مع التطورات التي حدثت وستحدث عند تنفيذ السياسة التجارية للدولة الفلسطينية.

- إن المناخ الملائم للاقتصاد الفلسطيني في مستهل مرحلة الدولة هو التوصل إلى اتفاقيات مناطق حرة مع الجيران - كما أوضحنا أعلاه- وأفضل السبل لذلك عقد الاتفاقيات الثنائية التي تبرمج الوصول بالتدريج إلى وضع التجارة الحرة مع البلاد المعينة ووفق جدول زمني محدد<sup>1</sup>.

- تفعيل المشاركة في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، وتقديم الالتزامات المطلوبة والاستفادة من المزايا الممنوحة لفلسطين والدول ذات الأوضاع الاقتصادية المشابهة، وبصفة عامة لا بد من اعتبار توطيد العلاقات الاقتصادية مع الدول العربية خيار استراتيجي، فالعلاقة مع الدول العربية وخاصة المجاورة، تحمل آفاقاً واعدة وحقيقية، حيث تشير إحدى الدراسات إلى أن حجم الصادرات الفلسطينية لدول الخليج سيصل إلى 650 مليون دولار<sup>2</sup> في ظل ظروف طبيعية لإقامة وتفعيل العلاقات معها، كذلك تشير دراسة أخرى إلى أن آفاق حجم التبادل التجاري مع مصر لوحدها ستصل إلى مليار دولار<sup>3</sup>.

- الاهتمام بالاتفاقية مع الاتحاد الأوروبي لأنها تتضمن آفاقاً للوصول إلى منطقة تجارة حرة، ويجب دراستها وفقاً للتطورات الجارية والمتوقعة وإعادة التفاوض حول بنودها بما يخدم أهداف السياسة التجارية الفلسطينية ووفقاً لتوجهات الاتحاد الأوروبي الداعمة للاقتصاد الفلسطيني.

### ج. التحرير التدريجي:

يمثل تحرير التجارة الهدف الأساسي لمنظمة التجارة العالمية، لذلك تشهد الكثير من الدول خطوات متباينة نحو تحرير تجارتها سواء في إطار تنفيذ الإصلاحات الهيكلية

<sup>1</sup> فضل النقيب، مرجع سابق، ص 145

<sup>2</sup> محمود الجعفري وناصر العارضة، آفاق التبادل التجاري بين المناطق الفلسطينية ودول مجلس التعاون الخليجي(رام الله:ماس،2002).

<sup>3</sup> مسيف مسيف،(اشراف محمود الجعفري) التجارة الخارجية الفلسطينية المصرية: واقعها وآفاقها المستقبلية(رام الله:ماس،2000).

داخلياً، أو في إطار ما يتطلب منها من التزامات نحو التحرير من أجل الانضمام إلى تجمعات إقليمية أو إلى منظمة التجارة العالمية. وستجد الدولة الفلسطينية بلا شك نفسها أمام هذه التحديات ملزمة بتقديم جداول لتحرير التجارة الفلسطينية. وهدف التحرير هذا لا يجادل أحد بضرورة الوصول إليه في المدى الطويل وفي ظل مستوى واضح من النضوج لا بد أن يصل إليه الاقتصاد الفلسطيني.

إلا أن الأدبيات الصادرة في هذا الموضوع عن مصادر فلسطينية ودولية<sup>1</sup> تقدم عادة حلولاً نموذجية ذات رؤية أكاديمية لا عملية، كما لو كان الاقتصاد الفلسطيني اقتصاداً نامياً عادياً لا يعاني إلا من مجرد تدخل حكومي وتشوهات في السوق ويشدد هذا التوجه على تحرير التجارة بوصفه محركاً للنمو، حيث يعتبر النظام التجاري المتوافق مع قواعد منظمة التجارة العالمية العنصر الأهم في تعزيز القدرة التصديرية للاقتصاد وقدرته التنافسية. إلا أنه ينبغي الاعتراف بواقع الاقتصاد الفلسطيني الذي يعاني أيضاً من تشوهات ناشئة عن عقود من الاحتلال وسنوات من التدمير وعن إتباع مسار من التنمية غير المتوازنة. وينبغي معالجة هذه التشوهات أولاً لكي ينجح أي نظام تجاري في تحقيق أهدافه<sup>2</sup>.

انطلاقاً مما سبق، نرى أنه يجب على الدولة الفلسطينية الأخذ بنهج تدريجي متعاقب المراحل تجاه التحرير الاقتصادي، وانتهاج إستراتيجية ذات مسارين حيث تعمل الصناعات التنافسية الموجهة نحو التصدير على أساس مبادئ حرية النشاط الاقتصادي، وحيث تمارس هذه الصناعات نشاطها جنباً إلى جنب مع الصناعات الناشئة أو الصناعات الاستراتيجية المحمية. وهذا لا يتناقض مع قواعد النظام التجاري المتعدد الأطراف الذي يفسح مجالاً واسعاً أمام السياسة الصناعية<sup>2</sup>. ولقد باتت معروفاً في مثل هذه التوجهات

<sup>1</sup> انظر:

MONE, Economic Recovery through Export Development.op.cit. World bank, long-term policy options for the Palestinian economy op.cit.

<sup>2</sup> الانكتاد، TD/B/52/2، مرجع سابق

<sup>2</sup> هذه المقترحات مستقاة من تجارب دول ناجحة مثل دول جنوب شرق آسيا أنظر في ذلك

والتجارب أن السياسة المبنية على تشجيع التصنيع لإيجاد بدائل من الاستيراد لفترة محدودة، وتلبية جزء من الحاجات الأساسية، لا تتناقض مع سياسة تشجيع التصنيع من أجل التصدير، فهي محصورة في فترة زمنية محددة يتوفر للاقتصاد الفلسطيني خلالها - في ظل عوامل أخرى- القدرة على التخلص من الاختلالات الناتجة عن فترة الاحتلال.

على أن يتم ذلك بشرط انتقاء السلع التي يجب دعمها وفق معايير ومقاييس شفافة، ووفق اعتبارات الكفاءة الإنتاجية، لا وفق معايير ومقاييس تتعلق بنفوذ أصحاب صناعات معينة مقربين إلى السلطة، كما دلت العديد من تجارب الدول النامية ومن ضمنها فلسطين.

### الانضمام لمنظمة التجارة العالمية:

إذا كان الانضمام لمنظمة التجارة العالمية أصبح قدراً لا فكاك منه، فإن المفاوضات السابقة لهذه العملية ليست كذلك، فهناك بلا شك العديد من المزايا التي من الممكن أن تستفيد منها الدول النامية والأقل نمواً، إذا تمت إدارة المفاوضات بطريقة ناجحة تستند إلى دراسات علمية ومصلحة وطنية.

التوصية الأساسية في هذا الموضوع، وهي توصية قد تكررت في إصدارات الانكتاد<sup>1</sup>، أنه لا ينبغي لفلسطين أن تتخلى عن أية معاملة خاصة وتفاضلية تُمنح لأقل البلدان نمواً، والتي من شأنها أن تدعم نمو القطاعات ذات الأولوية حاضراً ومستقبلاً. كما لا ينبغي للجانب الفلسطيني أن يقترح تخفيضات تعريفية هائلة، إذا كان مثل هذا التحرير يضر أو يكبح النمو في القطاعات ذات الأولوية. وهذا المنطق ينطبق أيضاً على النظام التجاري ( التجارة الحرة، اتحاد جمركي..) الذي يتعين على فلسطين اعتماده في علاقتها مع إسرائيل والدول المجاورة الأخرى.

وهذا يمكن أن يشكل نقطة انطلاق مفيدة وأن يوفر السياق لعملية رسم السياسات العامة والمفاوضات التجارية. حيث يتوقف الكثير على مدى قدرة السلطة الفلسطينية على الاستفادة من الفرص السانحة حالياً التي تنطوي عليها مبادئ منظمة التجارة العالمية

- S.lall, reinventing industrial strategy: The role of government policy in building in industrial competitiveness, working paper no.111 ox ford queen elizabeth hous, october2003.

<sup>1</sup> الانكتاد، التطورات في اقتصاد الأرض الفلسطيني المحتلة (3/1(1)/41(BD/TD)، 1994، ص18

وقواعدها. كما أن هذه الفرص تشمل بعض إعانات التصدير المحددة، والإعانات التي لا يمكن رفع الدعاوى بصددتها، وبعض الزيادات في التعريفات الجمركية.

الجدير بالذكر أن الكثير من قواعد وقوانين منظمة التجارة العالمية مطبقة في فلسطين، بحكم الواقع من خلال اتفاق باريس الاقتصادي الذي استعرضناه سابقاً، حيث أن إسرائيل هي دولة مؤسسة وعضو في منظمة التجارة العالمية، فقد فرضت نظامها التجاري على فلسطين بهذه الاتفاقية، وعلى ذلك فإن الاقتصاد الفلسطيني يدفع ثمن العضوية ويلتزم بالالتزامات المفروضة على الأعضاء دون الانتفاع من مزايا العضوية. وإضافة إلى ذلك فإن فلسطين غير قادرة على الشكوى ضد الممارسات التجارية الإسرائيلية غير المنصفة، حيث أن فلسطين ليست عضواً في المنطقة وبالتالي لا يحق لها اللجوء إلى آليات حل المنازعات التي تنص عليها الاتفاقيات.

### مركز موارد المعلومات عن منظمة التجارة العالمية - فلسطين:

تم تأسيس هذا المركز -وهو يتبع وزارة الاقتصاد - في أيلول 2001 كنقطة مرجعية في فلسطين لتوفير المعلومات عن منظمة التجارة العالمية، بالتعاون مع منظمة التجارة العالمية، ومنظمة الملكية الفكرية العالمية، لجنة الأمم المتحدة الخاصة بالتجارة والتنمية (الانكتاد). وتتص رؤية هذا المركز على خلق اقتصاد فلسطيني متوافق مع النظام التجاري متعدد الأطراف وقادر على المنافسة في الحلبة التجارية العالمية، ومثل هذه المراكز تمثل مطلب أساسي في إجراءات الانضمام لعضوية المنظمة، ويسعى إلى:-

- توسيع نطاق الحوار الاقتصادي بين القطاعين العام والخاص في فلسطين.
- خلق إجماع وطني حول السياسة الاقتصادية الفلسطينية المتعلقة بالنظام التجاري متعدد الأطراف.
- تبنى المعايير الدولية في القطاعات التجارية الفلسطينية، والتي يجب أن تلتزم بها الدولة المرشحة للعضوية مثل:-

- العوائق الفنية للتجارة (TBT) Technical Barriers to Trade.
- التدابير الصحية والصحية النباتية (SPS) Sanitary and phyto Sanitary measures
- قواعد المنشأ.

- سياسات المنافسة.
- الترانزيت.
- حقوق الملكية الفكرية.
- إجراءات الاستيراد وتقييم الجمارك.
- نظام المشتريات الحكومي.
- التعريفات الجمركية والضرائب.

### الخلاصة:

تستطيع الدولة الفلسطينية، وفي إطار دورها الاقتصادي المحوري المفترض، وباستخدام الأدوات المختلفة للسياسة المالية والسياسة النقدية والسياسة التجارية، صياغة هذه السياسات بطريقة فاعلة للوصول إلى اقتصاد عصري يتجاوز المشكلات التي صاحبته طوال العقود السابقة، ليحقق نموا مستداما يكفل زيادة مستويات المعيشة ومتوسط دخل الفرد. وقبل ذلك يخفض نسب البطالة والفقر إلى أقل مستوٍ ممكن، مع الاهتمام بتكوين شبكات جادة وأمنة من الحماية الاجتماعية للطبقات الفقيرة.

غني عن البيان أن السياسات الاقتصادية السليمة تفضي بالضرورة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية جنبا إلى جنب مع الزيادة المضطردة والمستدامة في النمو الاقتصادي، وإعادة هيكلة القطاعات الاقتصادية بما يخدم المرحلة الجديدة وتطلعاتها، مرحلة الدولة الفلسطينية.