



ورقة تقدير موقف

## قراءة نقدية لطروحات "السّلام الاقتصاديّ وخطة كيري"

د. نصر عبد الكريم

ورقة تقدير موقف مقدمة إلى ورشة عمل عقدها مركز مسارات

السبت الموافق 15 حزيران/ يونيو 2013

## 1. السياسة والاقتصاد في الحالة الفلسطينية

منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية في عام 1994 وفق نصوص اتفاق أوسلو الذي وُقِع بين منظمة التحرير والحكومة الإسرائيلية لا تزال جدلية العلاقة بين السياسة والاقتصاد حاضرة بقوة في المشهد الفلسطيني. فبالرغم من أن هذه الاتفاقية منحت السلطة الفلسطينية الوليدة صلاحيات مدنية كاملة في المناطق المصنفة (أ) و(ب)، وإدارة الموارد الاقتصادية في تلك المناطق بما ينسجم مع الأهداف والأولويات الفلسطينية، إلا أنها سلبت منها قدراً كبيراً من السيادة من خلال حرمانها من السيطرة على المعابر الحدودية، وعلى الأراضي واستخداماتها في المنطقة المصنفة (ج) (تشكل 62% من إجمالي مساحة الضفة والقطاع في حينه)، وعلى معظم الموارد الطبيعية (المياه والفضاء). وفي مقابل هذه الصلاحيات والإمكانات المحدودة، أصبحت السلطة مسؤولة مسؤولية مطلقة عن تلبية الاحتياجات الحياتية وتأمين الحقوق الأساسية (العمل والمسكن والرعاية الصحية والتعليم والغذاء ومرافق البنية التحتية، وغيرها) لجميع المواطنين الفلسطينيين في الضفة والقطاع. فكان على السلطة منذ نشأتها أن تعمل وفق هذه المعادلة الصعبة للغاية. ولسد أي عجز أو فجوة محتملة بين الموارد المالية المتاحة والاحتياجات الجارية والتطويرية؛ تم استحداث آليات دولية لتقديم وإدارة المساعدات استمرت حتى اليوم، وإن كانت تتغير في هيكلها ووظائفها من وقت لآخر حسب ما تقتضيه الظروف السياسية والاقتصادية الفلسطينية.

وفي إطار المحددات السياسية والأمنية الواسعة لاتفاق أوسلو المرحلي، وُلد "بروتوكول باريس الاقتصادي"، لينظم العلاقات الاقتصادية بين الطرفين في المجالات التجارية والمالية والنقدية والعمل. وكان من الطبيعي أن يأتي هذا البروتوكول منسجماً في جوهره مع روح ومضمون اتفاق أوسلو. ومن أبرز ملامح هذا البروتوكول أنه ربط الاقتصاد الفلسطيني مع الاقتصاد الإسرائيلي بغلاف جمركي واحد، وبالتالي سلب السلطة الفلسطينية القدرة على التحكم بمعدل ضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية (مكونات مهمة من السياسة المالية) لمعظم السلع والخدمات، وبالتالي قارب بين مستويات أسعارها في السوقين بالرغم من التباين الكبير في مستويات الأجور والدخول. وأبقى البروتوكول كذلك وظيفة جباية الجمارك والقيمة المضافة على مستوردات الفلسطينيين بيد إسرائيل، التي أخضعت تحويلها لخزينة السلطة لاعتبارات أمنية وسياسية

تعسفية. أما إصدار عملة وطنية، فهو مشروط بموافقة إسرائيل، مما يعني حرمان سلطة النقد الفلسطينية من استخدام معظم أدوات السياسة النقدية الضرورية لتوجيه الاقتصاد. ووفق البروتوكول، تتحكم إسرائيل بمنسوب تدفق العملة الفلسطينية إليها بما يخدم مصالحها الاقتصادية واعتباراتها الأمنية. باختصار، أبقى البروتوكول معظم مفاتيح الاقتصاد الفلسطيني بيد إسرائيل. وبالرغم من عدم التزام الجانب الإسرائيلي بتطبيق بنود ومواد الاتفاق وخرقه للعديد من هذه البنود، ومن الملاحظات العديدة المسجلة على الاتفاق وعلى الضرر الذي لحق بالاقتصاد الفلسطيني نتيجة استمرار العمل به؛ إلا أن هذا الاتفاق ظل طيلة السنوات التسعة عشرة الماضية هو الإطار الناظم للعلاقات الاقتصادية بين الجانبين، وسيبقى كذلك طالما بقي أوصلو على حاله.

وساهمت هذه الترتيبات السياسية والاقتصادية المجحفة في استمرار، بل وربما تعميق، التشوهات والفجوات الموروثة عن الاحتلال الإسرائيلي الطويل في الاقتصاد الفلسطيني على المستويين الكلي والقطاعي. فبالرغم من الإنجازات المهمة التي حققتها السلطة في مجال بناء مؤسسات الحكم الاقتصادي، وإعادة تأهيل مرافق البنية التحتية، وإصدار التشريعات الناظمة لحياة المواطنين في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتنشيط الحركة التجارية والاستثمارية؛ إلا أن تكلفة تلك الإنجازات كانت مرتفعة نسبياً، لأنها تمت في ظل استمرار قيود الاحتلال وسياساته التعسفية، وفي ظل غياب رؤية وبرنامج تنموي شامل تهدي به السلطة في إعادة الإعمار وهيكل الاقتصاد الفلسطيني.

كما أن التشوهات الموروثة عن الاحتلال والمستجدة بعد قيام السلطة أثرت سلباً على هيكل وإدارة الموازنة العامة للسلطة الوطنية، التي أظهرت حجم الاعتماد الكبير على المساعدات الدولية وعلى الإيرادات الجمركية المحصلة من قبل إسرائيل، وبالمقابل ضعف مساهمة القاعدة الضريبية للجباية المحلية بسبب تغير تركيبة الاقتصاد الفلسطيني مع مرور الوقت لصالح قطاعي التجارة والخدمات على حساب القطاعات الإنتاجية، مثل الزراعة والصناعة. فالاقتصاد الفلسطيني

أصبح مع مرور الوقت ينكشف أكثر فأكثر على الصدمات الخارجية، سواء ذات المنشأ الإسرائيلي أو الدولي.

إذاً، مشكلة الاقتصاد الفلسطيني الأساسية لا تتبع من نصوص أو تطبيقات اتفاق باريس فقط، وإنما أيضاً من مرجعيته السياسية والأمنية التي جاءت في اتفاق أوسلو. فهذا الاتفاق حتى لو خلا من العيوب والثغرات الفنية لن يصلح كأساس لإعادة بناء وتطوير الاقتصاد الوطني الفلسطيني على طريق التنمية المستدامة في ظل الترتيبات السياسية والأمنية القائمة. إذ إن عزل مسار العلاقات الاقتصادية مع إسرائيل عن مسار التسوية السياسية ليس ممكناً. كما أن افتراض وجود إمكانية لتطوير علاقات اقتصادية متكافئة وندية بين كيانين أحدهما يحتل الآخر، هو افتراض ثبت خطؤه وضعف منطقته عند كل مواجهة سياسية أو ميدانية كانت تحدث بين الطرفين خارج مسار التسوية وفق الفهم الإسرائيلي. وسيكون من السذاجة الافتراض بأن إسرائيل ستسمح للاقتصاد الفلسطيني بأن ينمو ويتطور بشكل طبيعي، وبما يمكن الشعب الفلسطيني من الانعتاق من التبعية لإسرائيل، ويحرره بالتالي من الابتزاز والضغط السياسي. فالاقتصاد من وجهة نظر إسرائيل هو أحد ساحات المواجهة مع الفلسطينيين، وعلى هذا الأساس تتعامل معه، إلى جانب عدم صحة افتراض توفر مبدأ حسن النية لدى الجانب الإسرائيلي اتجاه عملية التسوية العادلة أصلاً.

### هذا التحليل يقودنا إلى استنتاجين، هما:

1) إن تغيير مسار الاقتصاد الفلسطيني من حالة التبعية والانكشاف والهشاشة الراهنة إلى حالة التمكين والانعتاق والتوازن يتطلب تغييراً جوهرياً في قواعد وأسس العلاقات السياسية والأمنية الراهنة مع إسرائيل أولاً. فمسار الاقتصاد يتبع مسار السياسة في الحالة الفلسطينية وليس العكس.

2) إن أي جهد أو مبادرة لتطوير الاقتصاد الفلسطيني في إطار الوضع السياسي والأمني القائم لن تتوفر له/ا فرصة للنجاح والديمومة، وحتى لو نجح/ت لن يساهم أو تساهم في الوصول

إلى حل عادل وشامل لصراع تاريخي ومعقد مثل الذي هو قائم بين الفلسطينيين والإسرائيليين. فهدف الفلسطينيين هو في النهاية الاستقلال والتحرر من الاحتلال وليس الرفاهية الاقتصادية.

وفي كل مرة تتعثر فيها عملية السلام التي طال عمرها وفقدت جزءاً كبيراً من بريقها ومفعولها، تظهر أمامنا طروحات ومبادرات ترمي إلى إحياء هذه العملية وإفناع الطرفين بالعودة إلى طاولة المفاوضات للوصول إلى حل نهائي وشامل للصراع الفلسطيني- الإسرائيلي. والقاسم المشترك بين هذه الطروحات والمبادرات يكمن في محاولة البحث عن حل للصراع من مدخل اقتصادي، أي تقديم الملف الاقتصادي على الملفين السياسي والأمني، وهي بالتالي كأنها تهرب من الصعب أو شبه المستحيل إلى السهل. وتقوم هذه المبادرات والطروحات على فرضية مفادها أن تمكين الفلسطينيين من الحصول على عوائد اقتصادية منصفة من عملية السلام يجعلهم أكثر تقبلاً لحلول سياسية أقل إنصافاً لهم.

### هدف الورقة

تهدف هذه الورقة إلى تقديم صورة للمشهدين السياسي والاقتصادي الراهنين في الأراضي الفلسطينية، وتقديم قراءة نقدية لما أصبح يُعرف بالسلام الاقتصادي الذي قد يكون أحد منطلقات خطة كيري الاقتصادية التي أعلن عنها مؤخراً. كما تقدم هذه الورقة مقترحات لمواجهة الأزمة الاقتصادية والمالية التي يواجهها الشعب الفلسطيني على طريق الحرية والاستقلال وبناء الدولة ودون أن يخضع ذلك لاشتراطات سياسية.

## **2. المشهد السياسي الفلسطيني الراهن**

على صعيد المفاوضات مع الجانب الإسرائيلي، لا يوجد ما يشير في الوقت الراهن إلى إمكانية الخروج من حالة المراوحة في المكان رغم كل المحاولات التي تجري دولياً وإقليمياً، خصوصاً على صعيد ما يسمى باللجنة الرباعية المكلفة بمتابعة المفاوضات بين الفلسطينيين والإسرائيليين، حيث ما زالت إسرائيل تصر على عدم الدخول في مفاوضات ذات مغزى لمناقشة قضايا الحل

النهائي - وهي الدولة الفلسطينية والحدود، والمياه، والأمن، والاستيطان، والقدس، والأسرى. وهي في نفس الوقت تواصل بناء المستوطنات في كافة أنحاء الضفة الغربية. ولا تزال إسرائيل تمعن في سياسة تهويد مدينة القدس من خلال محاصرتها بالمستوطنات، وإخلائها من سكانها وإحداث تغييرات ديمغرافية فيها لصالح اليهود لفرض أمر واقع في مفاوضات الحل النهائي.

وفي المقابل، فإن القيادة الفلسطينية أيضا تتمسك بمواقفها الداعية لوقف الاستيطان وربط التفاوض مع إسرائيل على قضايا الحل النهائي بجدول زمني محدد ومعلوم النهايات والنتائج، حتى لا تبقى المفاوضات عبثية وفارغة المضمون. ولكن للأسف، فإن الانقسام الآخذ بالتجذر بين الضفة والقطاع على كل الصعيد يُضعف الموقف الفلسطيني ويقوّض الجهود المبذولة في السعي لإنهاء الاحتلال وإقامة الدولة المستقلة القابلة للحياة. وتجد العديد من الدول في العالم، حتى العربية منها، في هذا الانقسام عذرا وذريعة للتوصل من التزاماتها وواجباتها السياسية والاقتصادية اتجاه الشعب الفلسطيني وقضيته العادلة. فالحصار والانقسام عمقا الأزمة والتشوهات الاقتصادية في قطاع غزة وفق كل المؤشرات، وعززا من حالة "الافتراق الاقتصادي" بين الضفة والقطاع. ومع مرور الوقت، بدأت هذه الحالة للأسف تنزلق إلى حالة "انفصال شامل". وعليه، فإنه من غير المرجح أن يحدث أي اختراق جدي على صعيد عملية السلام في المنطقة، على الأقل في المستقبل المنظور (خلال العام أو العامين القادمين).

في ظل الانسداد في أفق الحل السياسي عبر المفاوضات الثنائية، وانشغال الولايات المتحدة بملفات محلية ودولية أكثر سخونة، وانشغال دول الاتحاد الأوروبي في مجابهة ومعالجة التبعات الاقتصادية والاجتماعية الخطيرة التي ولدتها الأزمة المالية العالمية، وفي ظل ما تشهده المنطقة العربية من تحولات وتطورات سياسية واقتصادية دراماتيكية فيما أصبح يُعرف بـ"الربيع العربي"، فإن الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي سيسعيان للبحث عن بدائل وخيارات أخرى لحل الصراع الذي طال أمده. فالحكومة الإسرائيلية التي يتزعمها اليمين قد تحاول تكريس ما اصطلح عليه "السلام الاقتصادي"، أما القيادة الفلسطينية فقد تحاول "تدويل الصراع" بإعادة الملف إلى أروقة الأمم المتحدة. وما القرار الفلسطيني الأخير بالتوجه إلى الأمم المتحدة في تشرين الثاني/نوفمبر

2012 لنيل العضوية بدون صفة الدولة بعدما فشلت في العام الذي سبق في الحصول على عضوية كاملة عبر مجلس الأمن، إلا أحد التعبيرات عن هذا التوجه الإستراتيجي الجديد. وفي اللحظة الراهنة، يتزقب الطرفان ومعهما العالم بأسره جهود كبيرى لتحريك عملية السلام، التي قد تكون الفرصة الأخيرة لتجنب المواجهة الشاملة والمفتوحة بينهما.

ولا شك أيضا بأن التغيرات الكبيرة الجارية والمستمرة في المنطقة العربية ستلقي بظلالها على الشأن الفلسطيني، خصوصا على الصعيد السياسي، بشقيه الداخلي والخارجي، لأن ما ستنتهي إليه الأمور سيحمل تداعيات عميقة وطويلة المدى على القضية الفلسطينية باعتبارها قضية عربية محورية تقع في دائرة اهتمام القادة والشعوب العربية على حد سواء. فهناك مواقف عربية متفاوتة حول آلية وطبيعة حل الصراع مع إسرائيل ترتب عليها أيضا تباين في المواقف اتجاه المكونات السياسية والتنظيمية الفلسطينية، خصوصا أن الانقسام الحاصل على الساحة الفلسطينية، الذي أدى إلى خلق سلطتين في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، انعكس بصورة جلية على مواقف هذه الدول، التي لم تتجح حتى هذه اللحظة في إنهائه من أجل مواجهة المخاطر السياسية والاقتصادية التي تحيط بالقضية الفلسطينية. وليس من المرجح أن يحصل تقدم ملموس على صعيد المواقف والسياسات العربية اتجاه القضية الفلسطينية، ولا اتجاه المصالحة الوطنية على الأقل، حتى تستقر الأوضاع الملتهبة في المنطقة. وبالنسبة للنظام السياسي الفلسطيني، فلا توجد مؤشرات على إمكانية تعافيه من حالة الترهل والتكلس التي يمر بها منذ سنوات وسنوات، خصوصا مع استمرار الانقسام الذي يحول دون الشروع في عملية منهجية وممأسسة لإعادة ترميمه على أسس ديمقراطية.

مع هذا المشهد السياسي، ليس من المرجح أن يحدث تغير إستراتيجي على المسار الاقتصادي. ولكن هذا لا يعني انعدام القدرة الفلسطينية الذاتية على معالجة بعض جوانب الأزمة الاقتصادية والمالية ذات الطبيعة الفنية التي تعصف بالأراضي الفلسطينية واحتواء تداعياتها وإعادة توزيع أعبائها بشيء من العدالة.

### 3. الصورة الكبرى: اقتصاد مشوّه لسلطة منقوصة السيادة

شكلت السياسات والممارسات الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية سبباً أساسياً للتشوهات والاختلالات الهيكلية في البنية الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية منذ الاحتلال العسكري للضفة الغربية وقطاع غزة في عام 1967. وفي إطار العلاقة غير المتكافئة والقسرية بين الطرفين، عمدت إسرائيل إلى جعل المناطق المحتلة مصدراً للأيدي العاملة الرخيصة المستخدمة في سوق العمل الإسرائيلي وسوقاً استهلاكياً لمنتجاتها، في حين فرضت قيوداً عديدة على مختلف أوجه النشاط الاقتصادي الفلسطيني، وخاصة الصناعي منه، واستنزفت الموارد المالية للفلسطينيين من خلال فرضها لسياسة ضريبية تعسفية على الأفراد ومنشآت الأعمال.

لقد أدت هذه الممارسات الممنهجة إلى إضعاف فرص الاقتصاد الفلسطيني في النمو وتطوير قواعده الإنتاجية، وبالتالي قدرته على امتصاص العمالة الفلسطينية التي كانت تتزايد باستمرار، الأمر الذي حد من قدرة هذا الاقتصاد على تلبية احتياجات السوق المحلي من السلع والخدمات، وفرض واقعاً من النمط التبعية الإجباري لسد فجوة الطلب في السوق الفلسطيني عن طريق الاستيراد من إسرائيل. وأصبحت العلاقات التجارية للفلسطينيين محصورة بشكل شبه كامل مع إسرائيل، وحُرموا بالتالي من الاستفادة من فرص التصدير التي كان من الممكن أن تتاح لهم مع الدول العربية والإسلامية، ومن فرص استيراد المواد الخام والمكائن ومستلزمات الإنتاج الأخرى من هذه الدول، إضافة إلى تعمق الفجوة في الموارد الطبيعية المتاحة للاستغلال من قبل الفلسطينيين، حيث تعرضت مختلف هذه الموارد، مثل الأرض والمياه، لعملية نهب متواصلة من قبل سلطة الاحتلال الإسرائيلية.

وما زاد من عمق هذه التشوهات وتأثيراتها السلبية على المجتمع والاقتصاد الفلسطيني، عدم تمكن السلطة الوطنية الفلسطينية بعد تأسيسها في عام 1994 من صياغة وتنفيذ رؤية واضحة للخلاص من هذا الواقع، وعدم تمكنها من لعب دور الرافعة التنموية خلال المرحلة الانتقالية. وقد يكون من أهم أسباب عدم قدرة السلطة على تغيير هذا الواقع فقدانها السيطرة على أدوات السياسات الاقتصادية (المالية والنقدية والتجارية)، وعلى معابرها ومواردها الطبيعية. فهذه السلطة



ولدت منقوصة السيادة، وبالتالي لم تستطع الانعتاق من حالة التبعية للاقتصاد الإسرائيلي والاعتمادية الكبيرة على مصادر خارجية وغير ذاتية للنمو (المساعدات الخارجية والعمل في إسرائيل وغيرها). ويذكر تقرير الأونكتاد (2008، ص1) بهذا الخصوص: "من غير الدقيق إرجاع هذا التردّي في الاقتصاد الفلسطيني إلى الأحوال السياسية والأمنية وحدها. فالحقيقة أن القضايا الأساسية التي تحدد الآفاق الاقتصادية الفلسطينية لم تتغير خلال العقود الأربعة السابقة، بل إنها استمرت وتفاقت. وأبرز سمة بهذا الخصوص هو ضيق هامش السياسة الاقتصادية المتاح للسلطة بموجب نصوص بروتوكول باريس لعام 1994 والمبني على اتفاق أوسلو المرحلي. فهذا الاتفاق قد ثبتّ التشوهات الهيكلية في الاقتصاد الفلسطيني التي بدأت تتراكم مع الاحتلال الإسرائيلي للضفة وقطاع غزة عام 1967".

وبذلك، فقد بقيت معظم أدوات السياسات الاقتصادية الرئيسية والموارد الطبيعية في أيدي الإسرائيليين، وتركزت جهود الفلسطينيين على التعاطي والتعايش مع نتائج فقدان السيطرة على هذه الأدوات ضمن منظومة الواقع الاحتلالي. ويرى البعض أن المشكلة الأساسية تكمن في النموذج التنموي الفلسطيني المطبق من قبل السلطة والمانحين، المتوافق مع عملية سلام أوسلو، الذي ركّز على بقاء هذه العملية على قيد الحياة أطول فترة ممكنة. ويفترض هذا النموذج أن الاحتلال الإسرائيلي عامل خارجي أو عامل خارج السيطرة والتحكم، وبالتالي يجب قبول وجوده والتحرك تنموياً ضمن الحيز الذي يسمح به، وكأن سياق الحياة في الأراضي الفلسطينية هو واقع ما بعد الاستعمار. ولهذا نجد المزيد من الدعوات لتبني فكرة تقول بأن التنمية المستدامة تحت الاحتلال غير ممكنة، وبالتالي يجب اعتماد نسق تنموي بديل قادر على تحقيق الاعتماد على الذات ومواجهة الاحتلال وتحقيق العدالة الاجتماعية بهدف التحرير وليس التعايش مع الاحتلال.

فالمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية التي تم تسجيلها طيلة الفترة التي أعقبت قيام السلطة في العام 1994، تقدم دليلاً على هشاشة الوضع التنموي الفلسطيني واستمرار التشوهات البنوية في الاقتصاد. وعليه، فإن استمرار الاحتلال الإسرائيلي بكافة تجلياته هو المسبب الأول للأزمات

الاقتصادية الفلسطينية، وإن أي تغاضٍ عن ذلك سيقود إلى معالجة أعراض ومظاهر المشكلة وليس حل المشكلة نفسها.

منذ تأسيس السلطة وحتى عام 2006، تحكّمت في اتجاهات أداء الاقتصاد الفلسطيني أربعة عوامل متداخلة هي:

1. اتفاقات المرحلة الانتقالية الموقعة مع إسرائيل.
  2. سطوة الاحتلال الإسرائيلي وفرضه أمراً واقعاً على الأرض مسّ كل الجوانب الحياتية للمواطنين تقريباً بخلاف معظم نصوص الاتفاقات الموقعة معه.
  3. منسوب وطبيعة المساعدات الدولية.
  4. المنهج والسياسات التي اتبعتها الحكومات المتعاقبة في إدارة الاقتصاد الوطني.
- وفي العام 2006 بدأ المشهد الاقتصادي في قطاع غزة يتأثر بعامل جديد، وربما الأهم نسبياً، وهو الحصار الإسرائيلي المباشر والمحكم. ومما زاد المشهد الاقتصادي الفلسطيني بشقيه تعقيداً الحدث المؤلم الذي عاشه الشعب الفلسطيني منذ عام 2007 والمتمثل في الانقسام السياسي والمؤسسي بين الضفة والقطاع.

ولإحداث تطور جوهري ومستدام في الاقتصاد الفلسطيني، لا بدّ من إحداث تغيير ملحوظ في واحد من هذه العوامل بدءاً من قواعد وأسس العلاقات السياسية والأمنية مع إسرائيل. وطالما بقيت هذه العوامل على حالها، سيبقى الوضع الاقتصادي الفلسطيني هشاً ومشوهاً ومنكشفاً باستمرار على الصدمات والأزمات الخارجية.

كما ينبغي التأكيد على أن هذه العوامل تتفاوت من حيث درجة ونطاق تأثيرها على مسار الاقتصاد الفلسطيني وتشكيل خصائصه وملامحه. وليس مستغرباً أن يكون عامل المنهج الاقتصادي المعتمد من قبل السلطة والسياسات المنبثقة عنه أقل هذه العوامل مساهمة في تحديد مسار الاقتصاد المحلي على المستويين العملياتي والإستراتيجي. ويعود ذلك إلى الهامش المحدود

الذي تركته الاتفاقات مع إسرائيل للسلطة على صعيد التحكم بمفاتيح حركة الاقتصاد من جهة، وإلى الممارسات التعسفية التي تنفذها سلطات الاحتلال الإسرائيلي بشكل يومي بحق الشعب الفلسطيني وموارده الطبيعية واقتصاده الوطني بخلاف نصوص الاتفاقات على سؤئها.

لم تملك حكومات السلطة المتعاقبة إلا هامشاً محدوداً على صعيد رسم وتنفيذ سياسة تجارية مستقلة عن إسرائيل بحكم ارتباط الاقتصادين بغلاف جمركي واحد، أو سياسة نقدية بسبب عدم وجود عملة وطنية متداولة في الأسواق المحلية. أمّا على صعيد السياسة المالية، فإن الحكومة الفلسطينية تملك هامشاً واسعاً ويكاد يكون مطلقاً في مجال إدارة وتوجيه الإنفاق العام، وكذلك في تحديد نسب وشرائح الضرائب المباشرة (الدخل والأرباح)، ولكنها لا تملك نفس الهامش في مجال الضرائب غير المباشرة (القيمة المضافة والرسوم الجمركية). ولهذه الاعتبارات، فإن السياسة المالية ربما تكون هي المدخل الواقعي للتأثير على مسار الاقتصاد الفلسطيني ولو نسبياً في ظل الظروف الراهنة. وقد يكون لتبني سياسات ملائمة ومتوازنة وعادلة في الحالة الفلسطينية لإدارة العملية التنموية أهمية إضافية بسبب القيود الإسرائيلية الثقيلة، التي تحاول أن تقوض أي فرصة أمام الاقتصاد الفلسطيني كي ينمو ويتطور.

### أداء الاقتصاد الفلسطيني والتحديات التي تواجهه

أولاً: نمو متذبذب وغير تنموي وغير مستدام!!

أدت سياسات الاحتلال وممارساته إلى إضعاف العلاقة بين إنتاجية العمل والأجور في الاقتصاد الفلسطيني، وإضعاف العلاقة بين الإنتاج والاستهلاك، وإضعاف التنوع الصناعي، واعتماد الاقتصاد الفلسطيني على نشاط وفعاليات المشاريع الصغيرة والمتوسطة (SMES)، التي لا تستطيع الاستجابة إلى الزيادة المتنامية في عرض العمالة الفلسطينية. فبعد أن سجل الاقتصاد الفلسطيني أعلى نسبة نمو في العالم عام 1999، تدهورت المؤشرات الاقتصادية بشكل كبير جدا بعد اندلاع انتفاضة الأقصى في الربع الأخير من العام 2000، وخلال العامين 2001 و2002، حيث انخفض الناتج المحلي بشكل كبير، ونتج عنه زيادة مفرطة في نسبة البطالة

وصلت إلى أعلى مستوياتها وتراوحت ما بين 25-35%، واستمرت عند هذه المستويات حتى مطلع العام 2005. إلا أن الأوضاع الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية عادت فتحسنت تدريجياً في فترة الهدوء النسبي خلال السنوات 2004-2005، وبدأ الناتج المحلي الإجمالي يحقق نسب نمو متأرجحة ما بين الأعوام 2006-2007، ثم حقق معدل نمو في سنة 2008 بلغ 5.9% (سنة الأساس 1997) ، وبلغ نصيب الفرد من الناتج 1,340.4 دولار، وقد كاد يكون أكبر لولا الانخفاض الحاد في الناتج المحلي المتحقق في الربع الرابع من العام نفسه إثر العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة والأضرار المصاحبة له. وتواصل النمو في الناتج المحلي الإجمالي في الأعوام 2009 و 2010 و 2011 وبنسبة تراوحت بين 6-7%، ومحققاً تحسناً ملموساً في نصيب الفرد من الناتج المحلي، حيث وصل إلى حوالي 1600 دولار. ورغم ذلك، بقي نصيب الفرد من الناتج المحلي دون المستوى الذي كان عليه في عام 1999 (حيث وصل إلى 1800 دولار) وعاد هذا النمو إلى التباطؤ في عام 2012 بسبب تراجع المساعدات الدولية، وبالتالي الإنفاق الحكومي، وبسبب حالة عدم اليقين التي تسود المشهد السياسي المحلي والإقليمي.

وجدير ذكره أن معظم هذا النمو أتى في السنتين الأخيرتين من قطاع غزة وليس من الضفة الغربية بسبب التخفيض النسبي للحصار على القطاع وتسارع وتيرة حركة التجارة عبر الأنفاق، مما زاد من وتيرة تنفيذ مشاريع إعادة إعمار البنية التحتية المدمرة من قبل المؤسسات الدولية والمحلية، وحفز حركة قطاع التطوير العقاري والإنشاءات. ومع هذا بقي نصيب الفرد من الناتج المحلي في غزة أقل بحوالي 40% من مستواه في الضفة.

لكن بقي هذا النمو المتحقق في السنوات الأربع الماضية من دون تأثير جوهري على معدلات البطالة والفقر ومستويات معيشة المواطنين الفلسطينيين، وبقي محركه الرئيسي الإنفاق الحكومي المعتمد في جزء مهم منه على المساعدات الدولية وليس النشاط الاستثماري الخاص. وبالتالي هناك قناعة متزايدة بأن هذا النمو هو غير مستدام وغير تنموي.

<sup>1</sup> إطار الاقتصاد الكلي والمالية العامة، صندوق النقد الدولي التقييم الثالث. التقرير السنوي الصادر عن معهد ماس لعام 2009.  
<sup>2</sup> المراقب الاقتصادي، العدد 22، 2011، يشترك في إصداره كل من معهد ماس والجهاز المركزي للإحصاء وسلطة النقد الفلسطينية.

## ثانياً: استمرار التحدي المزدوج (البطالة والفقر)

اتسمت معدلات البطالة في الأراضي الفلسطينية للفترة 1995-2012 بالتقلب الشديد، وذلك تبعاً للأوضاع السياسية والاقتصادية السائدة محلياً وإقليمياً. وتعتبر سياسة الإغلاق والحصار الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية العامل الحاسم والمؤثر في معدلات التشغيل والبطالة، حيث يتراجع في أوقات الإغلاق والحصار حجم العمالة الفلسطينية في إسرائيل والمستوطنات، ويرتفع حجم ومعدل البطالة بصورة حادة ومفاجئة. وبالرغم من معدلات النمو الاقتصادي المرتفعة نسبياً في السنوات الست الماضية، إلا أن معدل البطالة بقي يراوح مكانه على مستوى الأراضي الفلسطينية، أي بقي عند 24%، وإن كان هذا المعدل في قطاع غزة أعلى بكثير من مثيله في الضفة. كما أن معدل البطالة الأعلى هو في فئة الشباب سواء في الضفة أو غزة، بحيث يصل إلى 35% (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، الربع الثالث 2012).

وعليه، بقي الانتشار الكلي للفقر مرتفعاً في الأراضي الفلسطينية وإن كانت معدلات الفقر في قطاع غزة أعلى منها في الضفة الغربية. وبالرغم من أن الاتجاه العام لمؤشرات الفقر في حالة تناقص خلال الفترة 2004-2011، إلا أن نسب الفقر في جميع المناطق لا تزال مرتفعة، وكان أعلى معدل للفقر في الأراضي الفلسطينية (31.2%) في عام 2007، وأدناها (21.9%) في عام 2011. فمؤشرات الأداء الاقتصادي الكلي في مناطق السلطة للأعوام القليلة الماضية، تقدم الدليل الكافي على صحة الرأي القائل بأنه يمكن تحقيق معدلات نمو اقتصادي عالية نسبياً من دون تنمية مستدامة. كما أن هذا النمو لم ينجح في ردم الفجوات التنموية بين المناطق الجغرافية وشرائح المجتمع المختلفة. فهذا النمو يمكن وصفه بأنه نمو غير خالق لوظائف العمل "Jobless Growth" أو أنه لم يتمكن من خلق فرص عمل كافية لاستيعاب قوة العمل الداخلة للسوق سنوياً. هذا إلى جانب التراجع المتواصل في القدرة الاستهلاكية لدخول المواطنين نتيجة لموجات ارتفاع الأسعار منذ عام 2007، مع بقاء متوسط الأجر اليومي الاسمي في الأراضي الفلسطينية دون تغيير، أي عند 70 شيكلاً يومياً، بين الأعوام 2008-2012، أما الأجر الحقيقي فقد انخفض خلال هذه الفترة.

### ثالثاً: اختلال التوازن الداخلي: العجز المزمّن في الموازنة العامة

العجز الجاري والتطويري في موازنة السلطة يشكل أحد الاختلالات الهيكلية والتحديات الرئيسية التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني. ويتسم الوضع المالي للسلطة بثلاث سمات أساسية هي: **السمة الأولى:** تزايد العجز الجاري المطلق وانخفاض نسبته من الناتج المحلي الإجمالي، حيث انخفض من 28% عام 2007 إلى 15% عام 2012. أما نسبة العجز الكلي (الجاري + الرأسمالي) إلى الناتج المحلي الإجمالي فقد بقيت بالمتوسط عند 20% في تلك الفترة. وتعتبر هذه النسبة مرتفعة جداً مقارنة مع بعض الدول العربية، حيث بلغت نسبة العجز الكلي من الناتج المحلي الإجمالي للفترة 2005-2007 بالمتوسط 4.75% في الأردن، و3.5% في موريتانيا، و11.3% في لبنان (سلطة النقد الفلسطينية، المؤشرات الاقتصادية للدول العربية، الموقع الإلكتروني).

**السمة الثانية:** الاعتماد على المنح والمعونات الخارجية لتمويل عجز الموازنة العامة. فخلال السنوات الأخيرة غطت هذه المساعدات حوالي 83% بالمتوسط من العجز الجاري، أما الموازنة التطويرية، فقد اعتمدت بشكل كامل تقريباً على المعونات الخارجية.

**السمة الثالثة:** تقادم الدين العام، بحيث اقترب مع نهاية عام 2011 من 5 مليارات دولار، موزعة على دين محلي (قروض مصرفية وديون تجارية) مقداره 2 مليار دولار، ودين خارجي مقداره 1.2 مليار دولار، والتزامات غير مسددة لهيئة التقاعد والمعاشات بحوالي 2 مليار دولار. ويزيد مستوى هذا الدين عن 40% من الناتج المحلي الإجمالي، وهو السقف الذي حدده قانون الدين العام في مادته الخامسة. ومن ناحية ثانية، فإن التوسع في الدين العام الداخلي له مثالب اقتصادية قوية تضر بالاستثمار الخاص؛ لأنه من جهة يرفع سعر الفائدة على الأموال المقترضة، ومن جهة أخرى يقلص القروض المتاحة للاستثمارات الخاصة أو ما يعرف بتأثير المزامنة"، لاسيما أن هذه القروض تستخدم لتمويل النفقات الجارية وليس الاستثمارية. ناهيك عن تأثيراته السلبية على رفاة الأجيال القادمة.

ويمكن إرجاع جزء من العجز المتفاقم في موازنة السلطة إلى انخفاض الإيرادات المتولدة في قطاع غزة والمحولة إلى خزينة السلطة في رام الله بشكل كبير جداً، حيث انخفضت نسبة مساهمة قطاع غزة في الإيرادات الحكومية إلى 2% في عام 2011، بينما كانت 28% في عام 2006. في حين استمرت السلطة في دفع رواتب ونفقات القطاع الحكومي الرسمي في غزة، التي شكلت ما يقارب 39% من إجمالي النفقات العامة.

وفي الخلاصة، يمكن القول إن السلطة كما الاقتصاد الفلسطيني يواجهان حالياً مشكلة مستعصية عنوانها "ضعف مستوى الاستدامة المالية"، ولعلها ستبقى المشكلة الأبرز والأخطر في المستقبل المنظور، خصوصاً في ظل التهديد الإسرائيلي المتكرر بالامتناع عن تحويل العوائد الضريبية المستحقة لصالح السلطة، كما حدث في قرار الحكومة الإسرائيلية في أعقاب الإنجاز الفلسطيني في الأمم المتحدة بحجز العوائد الضريبية التي تجبها لصالح السلطة، والمقدرة بحوالي 120 مليون دولار شهرياً، أي حوالي ثلثي الإيرادات العامة الإجمالية. فهذا القرار التعسفي عمق بلا شك الأزمة المالية للسلطة، التي بدأت تظهر بوضوح في الفترة الماضية، بحيث بدت السلطة عاجزة عن دفع كامل فاتورة الرواتب بانتظام.

ولمواجهة هذه الأزمة، لجأت الحكومة الفلسطينية مع بداية العام 2012 إلى إدخال تعديلات على الشرائح والنسب الضريبية، الأمر الذي قوبل باحتجاج شعبي واسع، نظراً لأن ذلك يُحمّل المجتمع الفلسطيني أعباء اقتصادية إضافية ستزيد من معاناته التي يعيشها أصلاً. وأمام هذا الاحتجاج الشعبي، اضطرت الحكومة إلى التراجع عن بعض التعديلات، وما لبثت الاحتجاجات أن تكررت بشكل أكبر في أيلول 2012 في ضوء استمرار تفاقم الأزمة. وقد يكون الخيار الوحيد المتاح لمواجهة هذه الأزمة في ظل استمرار التهديدات الإسرائيلية باللجوء إلى حجز العوائد الضريبية، هو تنفيذ الدول العربية لتعهداتها بتقديم الدعم المالي المقرر بحوالي 100 مليون دولار شهرياً في إطار شبكة الأمان المالية.

## رابعاً: اختلال العلاقة بين الادخار والاستثمار

يعاني الاقتصاد الفلسطيني من وجود فجوة عميقة ما بين الادخار والاستثمار، تظهر في عدم قدرة الادخارات المحلية على تغطية الاستثمارات المحلية الإجمالية (التكوين الرأسمالي الإجمالي). ففي خلال الفترة (1994-2012) كانت قيم الادخارات القومية المتاحة منخفضة جداً أو سالبة في بعض السنوات (2003 و 2004) مقارنة بحجم الاستثمارات المحلية الإجمالية. وتشير بيانات الحسابات القومية إلى أن الإنفاق الاستهلاكي النهائي يفوق الناتج المحلي الإجمالي ويستحوذ على معظم الدخل القومي الإجمالي، مما يعكس هيمنة الطابع الاستهلاكي من ناحية وهامشية الادخار في مكونات الدخل القومي المتاح من ناحية أخرى. كما أن هذا الوضع قاد إلى تزايد منسوب مديونية معظم الأسر الفلسطينية، التي اضطرت في السنوات الأخيرة إلى الاقتراض من البنوك لسد الفجوة بين دخولها الحقيقية واحتياجاتها المعيشية المتزايدة.

## خامساً: تعاضد سيطرة قطاعات الخدمات والتجارة على حساب قطاعات الإنتاج السلي

تشير بيانات الحسابات القومية للفترة (1994-2011) إلى تعاضد مساهمة قطاعات الخدمات والتجارة في تكوين الناتج المحلي الإجمالي للأراضي الفلسطينية، مقابل تراجع ملموس وكبير في مساهمة قطاعات الإنتاج السلي. حيث تشير هذه البيانات إلى تراجع المساهمة النسبية لقطاعات الإنتاج السلي للأراضي الفلسطينية من حوالي 39.0% بالمتوسط للفترة (1994-1999) إلى 30.5% للفترة (2000-2004)، ثم إلى 26.6% للفترة (2005-2011)، بينما ازدادت المساهمة النسبية لقطاعات الخدمات (3) من 61.0% إلى 69.5% إلى 73.4% بالمتوسط للترات الثلاث المذكورة على التوالي، وهو ما يشير إلى تعمق السمة الخدماتية للاقتصاد الفلسطيني. وتبدو الصورة أكثر سوءاً عند النظر إلى المصدر القطاعي للناتج المحلي الإجمالي في قطاع غزة، حيث تراجعت قطاعات الإنتاج السلي من 34.2% بالمتوسط للفترة (1994-1999) إلى حوالي 28.3% للفترة (2000-2004)، ثم إلى 21.5% للفترة (2005-2011). بالمقابل، تعاضد دور قطاعات الخدمات والتجارة في تكوين الناتج المحلي

<sup>3</sup> تشمل قطاعات الخدمات كل من أنشطة الإدارة العامة والدفاع، تجارة الجملة والتجزئة، النقل والتخزين والاتصالات، الوساطة المالية، الفنادق والمطاعم، الأنشطة العقارية والإيجارية، أنشطة التعليم والصحة والعمل الاجتماعي، والأنشطة الاجتماعية والشخصية، والخدمات المنزلية.



الإجمالي، التي بلغت مساهمتها النسبية أكثر من ثلاثة أرباع الناتج المحلي الإجمالي للفترة (2005-2011). ومن التأثيرات السلبية لهذه الظاهرة تناقص قدرة الاقتصاد على خلق فرص التشغيل وتزايد انكشاف الاقتصاد المحلي للصدمات والتقلبات الخارجية.

كما أن القطاعات الإنتاجية (خاصة الزراعة) لم تحظ حتى اللحظة بأولوية، أو على الأقل باهتمام خاص في برامج المانحين وخطط التنمية والموازنات العامة الفلسطينية. وهذا التحول الهيكلي في الاقتصاد الفلسطيني أدى إلى الاعتماد على المستوردات من سلع الاستهلاك، خاصة من الاقتصاد الإسرائيلي لتلبية الطلب المحلي.

#### سادساً: عجز متزايد في الميزان التجاري السلعي والخدمي

تشير بيانات الميزان التجاري السلعي والخدمي وفقاً للحسابات القومية الفلسطينية إلى ما يأتي:

1. ارتفاع نسبة العجز في الميزان التجاري السلعي والخدمي من الناتج المحلي الإجمالي، حيث بلغت أكثر من نصف (54.0%) الناتج المحلي الإجمالي في الفترة (2005-2011). وقد بلغ حجم الواردات من السلع والخدمات ما يقارب 4 مليارات دولار، بينما بقيت الصادرات عند 500 مليون دولار كما في نهاية العام 2011. وتعتبر هذه النسبة مرتفعة مقارنة مع دول عربية مجاورة كالأردن، حيث بلغت بالمتوسط 38.5% للفترة (2005-2007) (سلطة النقد الفلسطينية، المؤشرات الاقتصادية للدول العربية، الموقع الإلكتروني).

2. تدني نسبة الصادرات (سلع وخدمات) من الناتج المحلي الإجمالي، حيث تراوحت ما بين 12% - 16% بالمتوسط في السنوات الأخيرة مقابل ارتفاع نسبة الواردات (سلع وخدمات) من الناتج المحلي الإجمالي، والتي تراوحت ما بين 70.0% - 73.0% وهو ما يشير إلى أن الاقتصاد الفلسطيني يعد اقتصاداً مستورداً بالدرجة الأولى. كما أن ارتفاع نسبة الواردات من الناتج المحلي الإجمالي يعني ارتفاع نسبة تسرب الدخل

المحلي للخارج، وهو ما يؤدي إلى نقص الطلب (الإنفاق) المحلي، مما يؤثر سلباً على نمو الناتج المحلي الإجمالي، وذلك تحت تأثير مضاعف للإنفاق.

3. ارتفاع درجة تركيز التجارة الخارجية مع إسرائيل: أظهرت البيانات المتاحة ارتفاع مؤشر التركيز الجغرافي للتجارة الخارجية السلعية الفلسطينية، حيث شكلت الصادرات السلعية إلى إسرائيل أو من خلالها عبر قنوات التسويق الإسرائيلي أكثر من 90% بالمتوسط من إجمالي الصادرات السلعية، في حين لم تتجاوز نسبة الصادرات السلعية إلى الدول العربية (5%)، (ومعظمها مع الأردن ومصر والسعودية). أما الواردات السلعية الفلسطينية من إسرائيل أو من خلالها، فشكلت حوالي 80% بالمتوسط من إجمالي الواردات السلعية.

**تُظهر المؤشرات المختلفة الواردة سابقاً حقيقتين، هما:**

أولاً: إن الاقتصاد الفلسطيني ما زال هشاً ويعاني من تشوهات وفجوات بنيوية عديدة لن تساعده على تحمل صدمات جديدة.

ثانياً: إن الإقتصاد الفلسطيني مجزء ومكبل ويعاني من درجة انكشاف عالية لإسرائيل والمساعدات الدولية.

والسؤال الذي يبرز في هذا السياق هو: إلى أي مدى تستطيع أي مبادرة أو خطة اقتصادية من قبيل "السلام الاقتصادي" أو خطة كيري أن تعالج أزمات الإقتصاد الفلسطيني البنيوية والعميقة بمغزل عن تغيير البيئة السياسية والأمنية الضاغطة على هذا الإقتصاد؟

#### **4. السلام الاقتصادي وخطة كيري: قراءة نقدية**

فكرة "السلام الاقتصادي" ليست جديدة، وكانت قد طُرحت للمرة الأولى من قبل شمعون بيرس بعد سنوات قليلة من توقيع اتفاق أوسلو. وقد يكون طرح هذه الفكرة مبكراً هو أحد الإشارات على عدم نية أو جدية إسرائيل من الأصل في التوصل إلى حل عادل وشامل للصراع. فقد أدركت

مبكراً أنها غير جاهزة ولا مستعدة لدفع فاتورة السلام الحقيقي. وهذا ما قد يفسر عدم التزام إسرائيل بأي من الاتفاقات التي وقعتها واستمرار الفترة الانتقالية إلى يومنا هذا.

في أعقاب الانتفاضة الفلسطينية الثانية بعد إفشال إسرائيل لمحاادثات كامب ديفيد حول قضايا الحل النهائي وصعود اليمين الإسرائيلي للحكم، التقط نتتياهو هذه الفكرة وطورها لمنهج إستراتيجي في التعامل مع الجانب الفلسطيني. وقد وجد لها بعض التأييد والتفهم في أوساط اللجنة الرباعية. ولم ينفك نتتياهو عن الترويج لهذا المنهج وحشد الدعم له منذ العام 2007. ويمكن أن نجد تعبيرات كثيرة لدعم اللجنة الرباعية لهذا المنهج من خلال الجهد الحثيث الذي بذله مبعوثها ولا يزال في البحث عن سبل لتطوير الاقتصاد الفلسطيني في إطار الوضع السياسي القائم. كما أن الدعم المالي السخي للسلطة الفلسطينية من قبل الدول المانحة في السنوات الأخيرة، بالرغم من قناعتها بعدم جدوى ذلك للاقتصاد الفلسطيني من المنظور الإستراتيجي في ظل استمرار الاحتلال الإسرائيلي، قد يؤشر على تفهم بعض هذه الدول لهذا المنهج.

وأخيراً، جاء كيري عبر جولات مكوكية للمنطقة بتصورات أولية للخروج من مأزق انسداد أفق التسوية أقرب ما تكون لمنهج "السلام الاقتصادي"، مع التأكيد على أن هذه التصورات لا ترقى إلى خطة كما يروق للبعض تسميتها. وتشير الملامح الأولية لهذه "الخطة" إلى حشد ما يقارب 4 مليارات دولار وضخها في الاقتصاد الفلسطيني في السنوات الثلاث القادمة من خلال مشاريع استثمارية وتطويرية مختلفة، وبالشراكة بين القطاعين الخاص والعام. ولم تتضح بعد مصادر هذه الأموال، ولا هل ستكون عبارة عن منح وهبات أم قروض؟

تتوقع هذه الخطة في حال تنفيذها أن تؤدي إلى تحقيق الاقتصاد الفلسطيني لمعدل نمو يصل إلى 50%، وإلى تخفيض معدل البطالة إلى 8%، وإلى زيادة متوسط الأجور إلى حوالي 40%.

وأشارت الخطة، ولو بشكل خجول وضبابي، إلى ضرورة تلازم تنفيذها مع التقدم على المسار السياسي حتى تحقق أهدافها.

ولا يختلف منهج "السلام الاقتصادي" كثيراً عن خطة كيري لا من حيث الافتراضات ولا من حيث الاستهدافات المنشودة، فكلاهما يستندان إلى الفرضيتين الآتيتين:

1. إن من شأن تحسين مستوى الرفاهية الاقتصادية للمواطنين الفلسطينيين أن يعجل ويسهل الوصول إلى حل سياسي نهائي ودائم للصراع مع الاحتلال الإسرائيلي، أو على الأقل أن يؤجل انفجار الوضع وخروجه عن السيطرة. وهذا الافتراض مبني على قناعة لدى أصحاب ومؤيدي هذه الطروحات مفادها أن الصعوبات الاقتصادية والمالية التي يواجهها الشعب الفلسطيني وسلطته الوطنية قد تدفع بهما إلى تبني مواقف سياسية أكثر تطرفاً اتجاه إسرائيل، وربما تفتح المواجهة معها على كل الاحتمالات، بما فيها المقاومة الميدانية بكافة أشكالها. وهذا ما لا تريده إسرائيل والمجتمع الدولي حالياً في ظل التحولات والتوترات المتصاعدة الجارية في العالم العربي. وإن أي مكاسب اقتصادية تتحقق للفلسطينيين ستبقي عملية التسوية جارية وتحافظ على ما تبقى من الآمال المعقودة عليها لدى غالبية المواطنين. بمعنى آخر، فإن هذه الطروحات ترمي إلى كسب بعض الوقت أو حرق بعض المراحل في مراهنة منها على تغيرات أو تطورات فلسطينية وإقليمية ودولية قد تحدث في المستقبل وتخدم حسم الصراع بشكل أو بآخر. والمراهنة هي في هذه الحالة لصالح المخطط الإسرائيلي.

2. إن الوصول إلى حل عادل وشامل للصراع المحتدم بين الفلسطينيين وإسرائيل وفق صيغة التسوية الراهنة بات مع مرور الوقت أمراً صعباً إن لم يكن مستحيلاً. فهناك قناعة متزايدة لدى مهندسي وراعي هذه الصيغة بأنها فقدت دافعيتها وفرص نجاحها، حيث أن إسرائيل هي المسؤولة عن فقدان أطراف العلاقة الثقة بهذه الصيغة، وأن المجتمع الدولي يقف عاجزاً أمام هذا التعنت الإسرائيلي، وواضح أنه فاقد للقدرة وربما الرغبة في الضغط على إسرائيل لجعلها تستجيب لاستحقاقات السلام الحقيقي؛ فإن من الطبيعي أن تبحث بعض الأطراف الدولية والإسرائيلية عن مخارج بديلة وسهلة للمأزق السياسي الراهن. وقد وجد بعض أركان الحكم في إسرائيل والمؤيدين لها في الإدارة الأميركية ضالتهم في الحلول الاقتصادية.

وإذا سلمنا بأن أزمة الاقتصاد الفلسطيني لا تعود في جوهرها إلى أسباب فنية أو إلى خيارات خاطئة، وإنما إلى محددات سياسية وأمنية مفروضة، إما بفعل الاتفاقات أو بفعل ممارسات إسرائيلية تعسفية على الأرض خارج سياق هذه الاتفاقات؛ فإنه من الطبيعي الاستنتاج بأن إزالة هذه المحددات هي السبيل الوحيد الكفيل بإخراج الاقتصاد الفلسطيني من أزمته جزئياً أو كلياً.

هذا الفهم يقود لا محالة إلى الحكم المبدئي التالي على "السلام الاقتصادي" وخطة كيري: ليس من المرجح ولا من الممكن أن يتحقق السلام العادل والشامل من خلال المداخل الاقتصادية، وليس من المرجح أن يقود النجاح الاقتصادي حتى لو تحقق إلى سلام عادل وشامل. ولعلنا نجد في التجربة السابقة مع هذه الطروحات الدليل القاطع على صحة هذا الرأي. فمذ العام 2007 تجاوز الإنفاق الحكومي الفلسطيني بالمتوسط 3.5 مليار دولار سنوياً، مُمول ما يقارب 50% منها من المساعدات الدولية، وتحققت معدلات نمو عالية نسبياً في الناتج المحلي، وانعكس ذلك إيجاباً، ولو بشكل محدود، على معدلات البطالة والفقر. كل ذلك لم يساعد لا في استدامة الاقتصاد ولا في التقدم على المسار السياسي. والسبب الرئيس في ذلك يكمن في استمرار المحددات السياسية والأمنية الإسرائيلية على حالها. وإذا رجعنا أكثر في تاريخ الصراع، ألم تتدلع الانتفاضة الأولى في عام 1987 في ظل أوضاع اقتصادية واجتماعية مريحة في الضفة والقطاع؟ وفي عام 2000 انفجرت الانتفاضة الثانية والأداء الاقتصادي الكلي ومستويات معيشة المواطنين الفلسطينيين في أحسن حالهما بكل المقاييس!! فكيف يمكن لنا أن نتوقع بأن خطة كيري أو أي مبادرة أخرى مماثلة قد تقدم حلاً مقنعاً لأزمة الاقتصاد الفلسطيني أو للمأزق السياسي؟ ناهيك عن أن خطة كيري يعوزها الكثير من الواقعية حتى على المستوى الفني البحت. فهذه الخطة بالغت كثيراً في توقعاتها، كما بالغت في فرص نجاحها من الأساس. ويبقى أن نؤكد بأن حالة التبعية التي يعيشها الاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد الإسرائيلي تجعل المستفيد الأكبر من الإنفاق العام كما من المساعدات على اختلاف أنماطها وتوظيفاتها هو إسرائيل.

في الخلاصة نقول بأن الجهد الفلسطيني، كما الدولي، يجب أن ينصب على إنهاء الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية أولاً، ولكن بالضرورة دون إغفال أهمية مواصلة الجهد الرامي

إلى تصويب المسار الاقتصادي وتعزيز قدرة المواطنين الفلسطينيين على الصمود والممانعة وتوسيع خياراتهم الاقتصادية حيث أمكن ذلك. وعند إنهاء الاحتلال قد لا يكون الشعب الفلسطيني بحاجة إلى مساعدات ولا إلى مشاريع إنقاذ اقتصادية. فالاقتصاد الفلسطيني فيه الكثير من الطاقات والإمكانات غير المستغلة بسبب الاحتلال، وستكون كافية لتحقيق أداء اقتصادي أفضل من دول كثيرة في العالم. وإلى ذلك الحين، علينا أن نشرع في برنامج تصحيح اقتصادي يمكن السلطة والناس من الاستمرار في نضالهم التحرري.

## 5. أجندة الإصلاح الاقتصادي المطلوبة

بطبيعة الحال، فإن الاتجاه الذي سيذهب به المشهد السياسي الفلسطيني في علاقاته الداخلية وعلاقته مع إسرائيل والمجتمع الدولي، سيكون له بالغ الأثر على الوضع الاقتصادي بشقيه العام والخاص. ولأغراض هذه الورقة، سيتم اقتراح السياسات والخيارات الاقتصادية الممكنة في الوضع القائم، من دون أن يعني ذلك عدم وجود احتمال لحدوث السيناريوهات الأخرى، التي ستقود إلى تغييرات اقتصادية إستراتيجية على الساحة الفلسطينية في حال حدوثها. وستبقى هذه الخيارات محدودة وذات طابع تنظيمي للأسواق والعلاقات الاقتصادية الداخلية، وليست ذات تأثير على جوهر المسار الإستراتيجي للاقتصاد الفلسطيني. وربما المساحة الأكثر اتساعاً لتطبيق مثل هذه الخيارات ستكون في مجالي السياسة المالية العامة وإعادة تصويب بعض السياسات القطاعية لاستعادة التوازن الاقتصادي الداخلي وتحقيق مزيد من العدالة الاجتماعية بين أفراد وشرائح المجتمع الفلسطيني.

### أولاً: على صعيد السياسة المالية العامة

يجب التأكيد أولاً على أن المساعدات الدولية قد لا تستمر إلى الأبد، على الأقل ضمن الوتيرة الحالية، وبالتالي يجب ألا تبقى عنصراً دائماً وثابتاً في الإستراتيجية التنموية، بل يجب النظر إليها باعتبارها مؤقتة وغير مضمونة توجب على الفلسطينيين بذل أقصى درجة ممكنة من الحكمة والكفاءة في استغلالها عند توفرها، مع مواصلة البحث عن السبل الكفيلة بالتخلص من

الاعتماد عليها تدريجياً. وقد بدأت اعتمادية السلطة على المساعدات الدولية فعلاً بالانحسار خلال السنتين الماضيتين. هذا التوجه الحكومي قد يكون مشروعاً ومبرراً سياسياً واقتصادياً، ولكنه لا يحظى بإجماع وطني، حيث يرى الكثيرون بأن هذه المساعدات هي ضرورية لتعويض الفلسطينيين عن الأضرار التي تلحق بهم بسبب الاحتلال الإسرائيلي، وبالتالي فإن هذه المساعدات يجب أن تستمر طالما بقي الاحتلال قائماً. ووضعت الحكومة السابقة لنفسها هدفاً طموحاً، وربما غير واقعي، يتمثل في الاستغناء عن هذه المساعدات مع نهاية عام 2013. ولذلك لم يتحقق. ومن المتوقع أن تبقى هذه المساعدات الدولية عنصراً مهماً في تمويل العجز الكلي في الموازنة خلال السنوات الثلاث القادمة.

### لماذا البحث عن سياسة مالية جديدة الآن؟

- التراجع التدريجي في حجم ووتيرة المساعدات منذ نهاية عام 2010، فجرّ أزمة مالية خانقة للسلطة ليس من الصعب تلمس مظاهرها وأبعادها.
- والأهم أن هذه الأزمة أعادت وبقوة طرح سؤال الاستدامة المالية للسلطة على طاولة الجدل والنقاش من جديد، بل أنها أعادت توجيه بوصلة هذا الجدل نحو البدائل أو الخيارات المتاحة والممكنة لتبني سياسة مالية وطنية لمرحلة قادمة قد تغيب فيها هذه المساعدات جزئياً أو كلياً.
- وتكتسب محاولة إعادة بناء السياسة المالية أهمية خاصة في مرحلة إقامة الدولة الفلسطينية، حيث تزداد فيها احتمالات المواجهة مع إسرائيل، وربما مع بعض المانحين الرئيسيين.
- وهناك مخاوف لدى الأوساط الفلسطينية من أن تستخدم الدول والجهات المانحة "ورقة المساعدات"، وتستخدم إسرائيل ورقة "التحويلات الضريبية"، في هذه المواجهة المفتوحة.

## ملاح السياسة المالية الممكنة!!

الخيارات المفترضة لأي دولة لحل أزمته المالية هي:

✓ زيادة الإيرادات المحلية (الضريبة وغير الضريبة) إما عبر توسيع طاقة الاقتصاد المحلي أو عبر تحسين الجباية الضريبية من خلال توسيع القاعدة الأفقية للضرائب أو من خلال الحد من ظاهرتي التهرب والتسرب الضريبي.

✓ النقشف في النفقات العامة، من خلال إعادة جدولتها على قاعدة "الأولى فالأولى"، أو من خلال تحسين كفاءة الإنفاق ووقف هدر المال العام. ويجب الإشارة هنا إلى أن هناك فرقا بين "النقشف" و"الترشيد".

✓ الاقتراض الإضافي حسبما تسمح به القوانين والأنظمة النافذة، وذلك إما من خلال السوق المصرفي أو السوق المالي.

✓ استقطاب مساعدات عربية ودولية طارئة.

ولكن السؤال الجوهرى هو: أي من هذه الخيارات متاحة وممكنة للسلطة الوطنية الفلسطينية وفق الحالة الراهنة؟

✓ زيادة الإيرادات هو خيار ممكن ولكن بحدود. فلا يمكن أن يصل العبء الضريبي في مناطق السلطة إلى 75% من الناتج المحلي لتمويل كامل النفقات الجارية. والأهم يجب مراعاة قاعدتي "العدالة" و"التحفيز الاقتصادي" عند فعل ذلك. وتأتي التعديلات الأخيرة على قانون ضريبة الدخل في إطار سعي الحكومة لزيادة الجباية المحلية. ولكن لا يمكن أن تؤدي هذه التعديلات إلى زيادة كبيرة في الإيرادات بسبب الاختلال الجوهرى في النظام الضريبي الفلسطيني، الذي ينحاز في الأساس للضرائب غير المباشرة، وتحديدًا ضريبة القيمة المضافة، والرسوم الجمركية (على الاستهلاك)، على حساب الضرائب المباشرة على الدخل والثروة.



✓ التقشف هو خيار مطلوب وملح وله قيمتان، إحداهما اقتصادية والأخرى أخلاقية، ولكن هذا الخيار بشكل عام غير شعوبي، وغالباً ما يلقي معارضة شديدة. وفي الحالة الفلسطينية، فإن هذا الخيار مقيّد بخصائص الإنفاق الجاري أيضاً.

✓ الاقتراض الإضافي هو خيار غير متاح حالياً للسلطة لأسباب عدة هي:

1. أن قانون الدين العام يحدد في مادته الخامسة سقفاً على الدين العام مقداره

40% من الناتج المحلي الإجمالي.

2. إن التوسع في الاقتراض المحلي له آثار اقتصادية سلبية ناجمة عن مزاحمة

القطاع العام للقطاع الخاص على الموارد المالية المتاحة.

3. إن التوسع في الاقتراض المصرفي المحلي سيزيد مما يُعرف بـ"مخاطر التركيز

الائتماني".

✓ أما الاقتراض عن طريق إصدار سندات في اكتتاب خاص أو عام قد يكون ممكناً

وجذاباً، خصوصاً في أوساط الشتات الفلسطيني الثري. ويمكن لهذه السندات أن تستند

إلى أساسي العوائد الاقتصادية والمالية معاً. ولكن يستدعي ذلك إما تعديل قانون الدين

أو تحقيق نمو اقتصادي كاف لذلك.

✓ استقطاب مساعدات دولية إضافية (منظمة وطارئة) قد يكون خياراً متاحاً، عربياً

وإسلامياً، ولكنه خيار محدود دولياً في ظل انسداد الأفق التفاوضي، وبالمقابل تصاعد

احتمالات المواجهة مع إسرائيل.

✓ قد يكون مفيداً في هذه المرحلة البحث مع اللجنة الرباعية والأطراف الدولية الأخرى عن

آلية تضمن انتظام إسرائيل في تحويل المستحقات المالية الشهرية لخزينة السلطة دون

مراوغة أو توظيف سياسي. وقد تكون إحدى هذه الآليات حصول السلطة على ضامن

أو كفيل دولي (دولة أو مؤسسة) لهذه التحويلات كشرط إضافي للعودة إلى المفاوضات

النهائية المباشرة مع إسرائيل.

وعليه، فإذا كانت جميع هذه الخيارات هي ضرورية لسياسة مالية وطنية مستدامة وكفؤة، فإن أياً منها هو قطعاً غير كاف بمفرده لتحقيق ذلك.

### ثانياً: على صعيد السياسات الكلية والقطاعية

• إصلاح التشوهات في سوق العمل، من خلال استيعاب الجزء الأكبر من الأيدي العاملة الفلسطينية داخل الاقتصاد الفلسطيني، وبالذات داخل القطاع الخاص. ويتطلب ذلك تفعيل دور صندوق التشغيل وتبني سياسات تعمل على زيادة إنتاجية العامل الفلسطيني من خلال التركيز على تصدير السلع والخدمات الفلسطينية ذات القيمة المضافة العالمية بدلاً من تصدير العمالة الفلسطينية، من خلال الاهتمام بالتنمية البشرية وتحسين إنتاجية العمل، والاهتمام ببرامج التأهيل والتدريب المهني والتقني وتطوير النظام التعليمي الجامعي، بما يتلاءم واحتياجات سوق العمل.

• تقليص تبعية الاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد الإسرائيلي وتطوير العلاقات الاقتصادية والتجارية مع العالم العربي والإسلامي. وفي هذا السياق، يبرز إلى السطح سؤال يدور حول مصير "اتفاق باريس الاقتصادي"، فهل يجب تعديل هذا الاتفاق من خلال التفاوض مع إسرائيل؟ أم يجب تجميد العمل به إلى حين التوصل إلى اتفاق جديد؟ أم يجب العمل على مطالبة إسرائيل من خلال اللجنة الرباعية أو أطراف دولية أخرى بالتزام كامل بهذا الاتفاق إلى حين الوصول إلى ترتيب نهائي للعلاقات السياسية والأمنية مع إسرائيل في إطار الحل النهائي العادل والشامل أولاً؟ الباحث هو من أصحاب الخيار الأخير، لأن فتح هذا الاتفاق مع إسرائيل لتعديل نصوص تتطلب مفاوضات مباشرة ينطوي على أضرار سياسية وتقويض قدرة القيادة الفلسطينية على الاستمرار في موقفها الرفض للمفاوضات دون أن تتحقق الشروط الفلسطينية العادلة لذلك. كما أن المشكلة الأساسية لا تكمن في اتفاق باريس بحد ذاته، وإنما في مرجعيته السياسية والأمنية التي جاءت في اتفاق أوسلو. فتعديل نصوص الاتفاق، حتى لو كان وفق الرؤية الفلسطينية الخالصة، لن تكون له منافع وعوائد اقتصادية ذات مغزى طالما بقيت إسرائيل تسيطر على الأرض والحدود والموارد، وتقرض قيوداً على حركة الأشخاص والبضائع داخل مناطق السلطة بذرائع أمنية، فعزل تطور العلاقات

الاقتصادية مع إسرائيل عن تطور مسار التسوية السياسية ليس إطاراً صحيحاً، فافتراض الطابع التعاوني وإمكانية تطوير العلاقات الاقتصادية، بغض النظر عن التقدم في مسار عملية التسوية السياسية ثبت عدم دقته، وبخاصة انكشافه أمام الأزمات، إلى جانب عدم دقة افتراض مبدأ حسن النية الإسرائيلي، والتي لم تكن كذلك في كل المراحل.

- **دعم مؤسسات الخدمات والرعاية الاجتماعية المساندة للفئات المهمشة والفقيرة:** تعتبر شبكة الأمان الاجتماعي وشبكات المساعدات الاجتماعية الموجهة للأسر الفقيرة من الأولويات المباشرة والضرورية للحفاظ على الحد الأدنى من تماسك النسيج الاجتماعي، خاصة في ظل استمرار تنامي أعداد الفقراء والمحتاجين بسبب تدهور الأوضاع الاقتصادية. وتعتبر زيادة مخصصات وزارة الشؤون الاجتماعية من القضايا العاجلة التي تزيد من قدرة الوزارة على زيادة كفاءة ومستوى تغطية المساعدات التي تقدمها على شكل معونات إنسانية وطارئة للأسر المحتاجة، وخصوصاً العائلات التي تضررت بشكل مباشر من الإجراءات الإسرائيلية، ولكن على وزارة الشؤون الاجتماعية أن تبدأ بالتركيز على التمكين الاقتصادي للعائلات المستهدفة من خلال مساعدتها على تأسيس مشاريع مولدة للدخل بدلاً من إغاثتها. **ومن الإجراءات المطلوبة الأخرى:**

- ✓ توفير برامج التأمين الصحي للمواطنين ذوي الإمكانات المحدودة برسوم رمزية، بما في ذلك توفير الدواء لهم بأسعار مدعومة.
- ✓ إنشاء صندوق للحماية من البطالة بمساهمة أطراف العلاقة الثلاثة (الحكومة، وأصحاب العمل، والعمال).
- ✓ الاستمرار في تطوير برامج خاصة للتشغيل الطارئ.
- ✓ المساهمة في توفير برامج تدريب لتأهيل العمال غير المهرة.
- ✓ محاربة التضخم ودعم السلع والخدمات الأساسية شائعة الاستهلاك بين المواطنين.
- ✓ إعادة النظر في قرار الحد الأدنى للأجور قبل أن يدخل حيز التنفيذ، باتجاه جعله أكثر عدالة واستجابة لطموحات الطبقة العاملة.

• الاهتمام بالمنتج الوطني ودعمه وتوفير متطلبات البقاء والصمود للأفراد ومؤسسات الأعمال من خلال:

- ✓ توفير ودعم مستلزمات الإنتاج الزراعي من خلال الإعفاءات الضريبية أو الدعم المباشر.
- ✓ تركيز الإنتاج حسب احتياجات السوق المحلي، وليس السوق الخارجي، أي اعتماد سياسة إحلال الواردات بدل زيادة الصادرات.
- ✓ تشجيع ودعم دور التعاونيات الزراعية التي تساعد المزارعين الفلسطينيين على البقاء والنمو.
- ✓ توفير حماية مؤقتة للصناعات الوطنية الوليدة، من خلال سياسة جمركية مدروسة.
- ✓ الرقابة على المستوردات السلعية وضمان مطابقتها للمواصفات والمقاييس الوطنية.
- ✓ تفعيل القرار الحكومي بإعطاء أولوية للمنتجات المحلية في المشتريات الحكومية بشرط أن تلبى متطلبات المواصفات والمقاييس الفلسطينية، حتى لو زادت أسعارها بـ 15% عن المنتجات المستوردة.
- ✓ إعادة النظر في التعديلات التي جرت مؤخراً على قانون "تشجيع الاستثمار"، التي يتم بموجبها رفع رأس مال المشاريع التي تستفيد من الإعفاء إلى 250000 دولار بدلاً من 100000 دولار في القانون الأصلي، وهذا مخالف تماماً لجميع توصيات الدراسات والتقارير السابقة، التي ترى ضرورة توفر حوافز ضريبية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة وليس للكبيرة فقط.
- ✓ إعادة النظر في الرسوم الجمركية على السلع المستوردة، بحيث تخفف هذه الرسوم عن السلع الأساسية وترفع على السلع التي تعاني من المنافسة الشديدة من المنتجات الإسرائيلية والصينية، وهذا ينطبق أيضاً على معدلات ضريبة القيمة المضافة.
- ✓ تكثيف حملات تنظيف مناطق السلطة من منتجات المستوطنات، وتشجيع المبادرات المجتمعية لمقاطعة المنتجات الإسرائيلية التي لها بديل فلسطيني، وذلك لتشجيع المنتجات الوطنية.

✓ تبني برامج دعم فني، بالتنسيق مع مؤسسات القطاع الخاص التمثيلية للمنشآت الصناعية الفلسطينية، لتمكينها من رفع جودة منتجاتها وتخفيض تكاليفها حتى تزيد من قدرتها التنافسية محليا وخارجيا.

- تكثيف جهود الإصلاحات على كافة الصعد القضائية والإدارية والمؤسسية، وبذل أقصى درجة ممكنة لمكافحة الفساد ووقف هدر المال العام.