

القرصنة الإسرائيلية على إيرادات المقاصة الفلسطينية السياقات والخيارات والتداعيات

د. مازن صلاح العجلة

مسودة ورقة عمل مقدمة إلى حلقة نقاش

السلطة والتداعيات السياسية والاقتصادية
لاقتطاع مستحقات الشهداء والأسرى

5 آذار 2019 - (البيرة، غزة)

قرر المجلس الوزاري الإسرائيلي المصغر يوم الاحد 17 فبراير اقتطاع حوالي نصف مليار شيكل من أموال الضرائب الفلسطينية بدعوى أن السلطة الفلسطينية دفعت هذا المبلغ للأسرى وعائلاتهم، ولأسرى محررين. وردًا على تنفيذ هذا الخصم لاحقًا، امتنعت السلطة الوطنية الفلسطينية عن استلام كامل مخصصات إيرادات المقاصة عن شهر فبراير. ويأتي هذا الإجراء الإسرائيلي وفقًا لمنهجية دأبت عليها إسرائيل منذ تسعينيات القرن الماضي، حيث توقف أموال المقاصة التي تجبئها بحكم اتفاق باريس الاقتصادي، لأسباب سياسية غالبًا، وقد تقوم أيضًا، بخصم المستحقات الخاصة بشراء الكهرباء والمياه والخدمات الصحية، بدون الرجوع للسلطة ومؤسساتها. الأمر الذي يخالف نصوص الاتفاق الاقتصادي الذي يمثل الإطار العام الذي يحدد العلاقات والسياسات الاقتصادية والتجارية والضريبية الفلسطينية.

لقد صاغ اتفاق باريس العلاقات الاقتصادية الإسرائيلية الفلسطينية على أساس شبه اتحاد جمركي أحادي، ورغم سوء هذه الأسس إلا أنها لم تُنفذ حسب ما نص عليه البروتوكول، بحيث وضع هذا الاتحاد الجمركي وبشكل قسري معظم الإيرادات الفلسطينية وآلية تحصيلها في يد الحكومة إسرائيل مما أدى إلى اختلالات في بنية وآلية تحصيل الإيرادات الضريبية الناجمة عن عملية الاستيراد الفلسطيني سواء كان مباشر أو غير مباشر.

تكمن خطورة هذه الأساليب الإسرائيلية، التي هي أقرب للقرصنة بحكم اعتمادها على القوة والعلاقات التي يفرضها الأمر الواقع، فيما تُحدثه من عدم استقرار مالي، في ظل هيمنة إيرادات المقاصة على إجمالي الإيرادات الفلسطينية وبنسبة تصل إلى 70%، وكذلك في ظل وجود أزمة مالية مستمرة، تتبدى بشكل سافر في استمرار عجز الموازنة العامة والاعتماد الكبير في تمويل هذا العجز على المساعدات الخارجية التي ما فتئت تتراجع سنة بعد أخرى.

تهدف هذه الورقة إلى استجلاء مختلف الأبعاد الاقتصادية والمالية للقرار الإسرائيلي باقتطاع جزء من أموال المقاصة الفلسطينية بحجة أنها تُدفع للأسرى وعائلاتهم.

أولاً: طبيعة القرار الإسرائيلي وموقف السلطة الوطنية الفلسطينية

أ. طبيعة القرار الإسرائيلي

أقر الكنيست الإسرائيلي بتاريخ 2018/7/8، قانون تجميد مخصصات المعتقلين الفلسطينيين في السجون الإسرائيلية وعائلاتهم، بصيغته المعدلة، بعد أن صادقت عليه لجنة الخارجية والأمن التابعة للكنيست، ويهدف القانون إلى اقتطاع أموال من العائدات الضريبية التي تحولها دولة الاحتلال إلى السلطة الفلسطينية بموجب اتفاقية باريس الاقتصادية¹.

كما أصدرت اللجنة الوزارية لشؤون الأمن القومي، بتاريخ 2019/2/17 يقضي بتنفيذ القانون سالف الذكر، عبر استقطاع وتجميد 502.7 مليون شيكل، ما يعادل 138 مليون دولار سنوياً من أموال عائدات الضرائب للسلطة الفلسطينية². وحسب ما بينه القانون من إجراءات ووسائل، تمنح الصلاحية لتلك اللجنة بمباشرة الاقتطاع بناءً على تقرير سنوي يُقدمه وزير الدفاع الإسرائيلي، يرصد من خلاله حجم الأموال التي تدفعها السلطة الفلسطينية للمعتقلين الفلسطينيين وعائلاتهم، ويتم بناءً عليه تجميد نسبة الأموال التي تم رصدها وفقاً لذلك التقرير السنوي³.

واشارت العديد من المصادر إلى أنه من المرجح أن يتم خصم هذا الاقتطاع بشكل تدريجي على مدى 12 شهراً⁴، الأمر الذي تؤكد بعد أن نفذت إسرائيل قرارها بإرسال أموال المقاصة عن شهر فبراير وقد خُصم منها 41.8 مليون شيكل عن هذا الشهر⁵.

رغم أن هذا الاعتداء الإسرائيلي على أموال المقاصة الفلسطينية ليس الأول، إلا أنه يُعتبر الأخطر، في رأينا، كونه ولأول مرة يتم بناءً على قانون أقره الكنيست، وبخلاف المرات السابقة التي كانت تحتجز فيها الأموال لأسباب سياسية، ثم يُفرج عنها، أو يتم الخصم تغطية لقيمة مشتريات السلطة من الكهرباء والمياه والخدمات الصحية وغيرها⁶، فإن الاقتطاع الجديد تم لأسباب تتعلق بسياسات الانفاق العام للسلطة، وتحديدًا بما تُنفقه على الأسرى وعائلاتهم من رواتب وغيرها. وهي بذلك تفتح باباً واسعاً لقرصنة إسرائيلية مستمرة تحت ذرائع مختلفة لا تنتهي، باعتبار أن السلطة ترعى كافة

فئات الشعب الفلسطيني، بما فيها الأسرى والجرحى والشهداء وعائلاتهم كواجب وطني يقع ضمن مسؤولياتها كسلطة وطنية فلسطينية.

ب. موقف السلطة

أكدت الرئاسة أن أي اقتطاع من أموال المقاصة الفلسطينية مرفوض تماماً، ويعتبر قرصنة لأموال الشعب الفلسطيني. وقال الناطق الرسمي باسم الرئاسة نبيل أبو ردينة "نعتبر أن هذا القرار الإسرائيلي التعسفي يمثل نسفاً من طرف واحد للاتفاقيات الموقعة، ومن بينها اتفاق باريس"، وأشار إلى أن هذا القرار سيكون له تداعيات خطيرة على المستويات كافة⁷. لاحقاً أكد السيد الرئيس خلال استقباله وفداً من منظمة "جي ستريت" وأعضاء من الكونغرس رفضه استلام المقاصة قائلاً "قررنا أن نرفض استلام كل المقاصة، لا نريدها، لا نريد المقاصة كلها"⁸.

تنفيذاً لهذا القرار أعلن رئيس الوزراء الفلسطيني، يوم 27 فبراير 2019 أن السلطة رفضت استلام أموال المقاصة من الجانب الإسرائيلي بعد خصم نحو 42 مليون شيقل⁹. ويعكس هذا الموقف حجم الخطر والغضب الذي يمثله موقف السلطة. ومن الصعب التكهن بمدى فاعلية هذا القرار، حيث حذر بعض المحللين من خطورة ردود الفعل المتمثلة برفض أخذ بقية الإيرادات الضريبية في ظل عدم توفير تيارات دخل بديلة، لأنها أموال فلسطينية وليس مدفوعات رفاهية إسرائيلية¹⁰. فقد دخلت السلطة برفضها استلام أموال المقاصة في متاهة شائكة كون الإيرادات المحلية، بدون إيرادات المقاصة، لا تمثل إلا 34% من إجمالي الإيرادات الفلسطينية، وسنعود لهذه النقطة لاحقاً.

ثانياً: حول تطور إيرادات المقاصة والاعتداءات الإسرائيلية عليها

1. ما هي إيرادات المقاصة؟

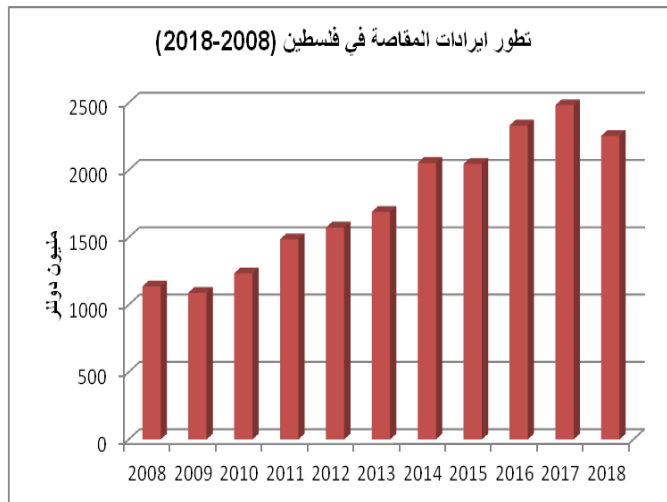
بناء على اتفاق باريس الاقتصادي، وخاصة المواد 3، 5، 6، منه، تأسس نظام المقاصة الذي هو نظام للتقاص بين الجانب الفلسطيني والجانب الإسرائيلي ويقوم على أساس تحويل كافة الإيرادات

الجمركية والضريبية المباشرة وغير المباشرة التي تجبها إسرائيل نيابة عن السلطة الوطنية الفلسطينية، ضريبة القيمة المضافة للبضائع المستوردة من إسرائيل بموجب فاتورة مقاصة بالإضافة إلى ضريبة شراء على السلع المنتجة في إسرائيل وأخيراً ضرائب الاستيراد للبضائع المستوردة من خارج إسرائيل بموجب بيان جمركي، حيث يُشترط أن تصاحب البضاعة المستوردة فاتورة المقاصة والبيان الجمركي كوثائق رسمية وسند إثبات تحقق الإيرادات¹¹.

2. تطور حجم إيرادات المقاصة وأهميتها النسبية:

تطور حجم إيرادات المقاصة بشكل مستمر منذ انشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، نتيجة تزايد حجم الواردات في سياق ضعف القطاعات الانتاجية، وتوفر تمويل لهذه الواردات من خلال المساعدات الخارجية وارتفاع حجم الاستهلاك النهائي في الاقتصاد الفلسطيني. حيث تزايدت هذه الإيرادات خلال العشرين سنة الماضية بنسبة 315%، فقد ارتفع حجمها من 544 مليون دولار عام 1998 إلى 2255 مليون دولار عام 2018 (وصلت إلى 2483 عام 2017). والملاحظ أن معظم هذه الزيادة تمت خلال الفترة (1998-2007) حيث بلغت الزيادة 232%، بينما تراجع خلال الفترة (2008-2018) لتسجل زيادة مقدارها 98%، فقد وصلت إلى 1137 مليون دولار سنة 2008¹².

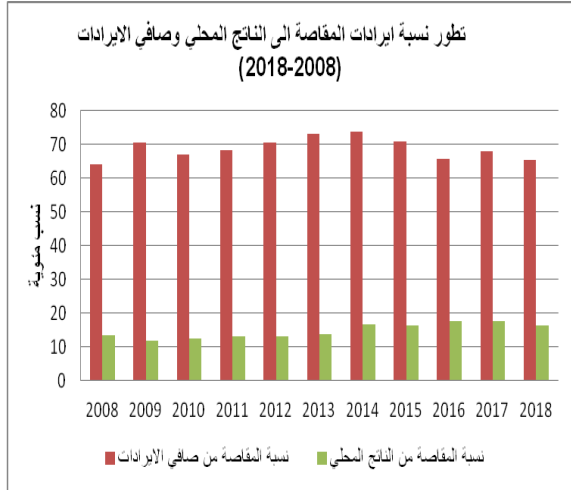
يوضح الشكل المرفق تطور حجم إيرادات المقاصة خلال الفترة (2008-2018)، ويشير الاتجاه



العام لتطور حجمها إلى زيادات مستمرة، ما عدا العام 2018، حيث انخفضت بنسبة 9.2% مقارنة بعام 2017، نتيجة حالة الركود والتراجع في معدل النمو الاقتصادي، وانخفاض المساعدات الخارجية، في سياق تطورات سياسية مناوئة لتوجهات السلطة وحقوق الشعب الفلسطيني. من الجدير بالذكر أن نسبة

إيرادات المقاصة إلى إجمالي الإيرادات بلغت في المتوسط خلال العشر سنوات الماضية 70%.

بينما زادت نسبتها من الناتج المحلي الإجمالي من 12% عام 2008 إلى حوالي 19% عام 2018. ويوضح الشكل المرفق هذه التطورات في الأهمية النسبية لإيرادات المقاصة خلال العشر سنوات السابقة. وتعكس هذه الأهمية



مدى الخطورة التي تمثلها القرصنة الإسرائيلية على هذه الإيرادات، سواء على صعيد الوضع المالي الضعيف أو على صعيد تأثيرها السلبي على النمو الاقتصادي والمؤشرات الاقتصادية الكلية.

3. تجميد إيرادات المقاصة والخصم منها: سلسلة من الاعتداءات الإسرائيلية المتكررة

قامت إسرائيل بالاعتداء على أموال المقاصة الفلسطينية تجميدًا وخصمًا حوالي ثمان مرات خلال العشرين سنة الماضية، وفيما يلي استعراض لتواريخ هذه الاعتداءات¹³:

- صيف 1997، تم توقيفها لمدة شهرين (أغسطس وسبتمبر).
- ديسمبر 2000، حيث استمر التوقيف لمدة سنتين، فقد أفرجت سلطات الاحتلال عن هذه الأموال المحتجزة في ديسمبر 2002، وكان المبرر اشتعال انتفاضة الأقصى.
- مارس 2006، واستمر الحجز لمدة سنة ونصف حتى يوليو 2007، وذلك على إثر تشكيل حماس للحكومة الفلسطينية بعد فوزها في انتخابات 2006.
- مايو 2011، لمدة ثلاثة أسابيع (بعد توقيع السلطة اتفاقية المصالحة مع حماس).
- نوفمبر 2011 (بسبب طلب السلطة للحصول على العضوية الكاملة في الأمم المتحدة).
- نوفمبر 2012، ولمدة أربعة أشهر (بسبب قبول الطلب الذي تقدمت به فلسطين للأمم المتحدة).

- يناير 2015، ولمدة أربعة أشهر (بسبب عضوية المحكمة الجنائية).

- مارس 2019، خصم ما يوازي الرواتب التي تدفعها الحكومة للأسرى وعائلاتهم، ورفض السلطة استلام كل مبلغ المقاصة.

والجدير بالذكر أن إسرائيل كانت تقوم بخصم مستحقات لشركة الكهرباء الإسرائيلية ومستشفياتها، قبل أن تُفْرَج عن أموال المقاصة في العديد من المرات.

4. أوجه الخطورة في ترتيبات تحصيل إيرادات المقاصة:

لقد اثبتت الوقائع العملية أن هذا الترتيب في تحصيل وتقدير إيرادات المقاصة يعتبر هشاً، خاصة في ظل وضع تسوده التوترات السياسية والأمنية المتكررة، والمفارقة أن خطورة هذا الترتيب لإيرادات المقاصة لا تتعلق فقط بتحكم إسرائيل فيها وحجبها وقتما شاءت لاعتبارات سياسية، أو الخصم منا لتغطية مستحقات مالية على السلطة بدون تنسيق أو مراجعة من قبل السلطة بل ان هناك أوجه ضعف لا تقل خطورة عن ما ذكرنا حالاً، ومن ذلك:

أ. تسرب الإيرادات:

حيث أثبتت دراسات للانكتاد والبنك الدولي أن آليات التحصيل والإثبات تتسبب في تسرب مالي ناجم عن الاستيراد من السوق الإسرائيلي أو من خلاله ومن التهريب الجمركي، وتم تقدير هذا التسرب عن طريق استخدام البيانات الإحصائية الرسمية للاستيراد الكلي من إسرائيل، وتقدير التهريب الجمركي من خلال إيجاد النسب والمؤشرات ذات العلاقة من البيانات المتوفرة. وتشير نتائج التحليل إلى أن التسرب المالي من المصادر سابقة الذكر يزيد عن 310 مليون دولار في سنة 2011، والذي يمثل 3.6% من الناتج المحلي الإجمالي، وحوالي 18% من الإيرادات الضريبة للسلطة الوطنية الفلسطينية. ويرجع ما يقرب من 40% من هذا التسرب إلى الاستيراد المباشر أو غير المباشر من إسرائيل، والنسبة المتبقية (60%) إلى التهريب الجمركي من السوق الإسرائيلي¹⁴.

ب. الاعتماد على البيانات الإسرائيلية في تحديد حجم التقاص، وهذه البيانات لا تزود الحكومة الفلسطينية بكافة بيانات الحركة التجارية، إلا إذا توفرت فواتير مقاصة من الجانب الفلسطيني، إضافة إلى عدم الحصول على جميع البيانات المتعلقة بالسلع المستوردة من إسرائيل أو عبرها عندما تكون الوجهة النهائية للسلع هي الأرض الفلسطينية¹⁵.

ت. ارتفاع نسبة التحصيل: وفقًا لاتفاق باريس تحدد رسم إجراءات التحصيل الإسرائيلية بنسبة 3% من الإيرادات الجمركية تُستقطع قبل أن تحول إسرائيل المبلغ الذي تم تحصيله. وهذه الرسوم تتزايد بزيادة الواردات الفلسطينية، وكما أشار تقرير للبنك الدولي، بأنه لو كانت هذه الرسوم متناسبة مع نسبة الواردات من إجمالي الواردات التي تمر عبر إدارة الجمارك الإسرائيلية، لانخفضت من 3% إلى 0.6% من مجموع الإيرادات الجمركية فقط¹⁶.

ث. تعديل السياسة الضريبية والتعريفية الجمركية من طرف واحد:

من اللافت للانتباه أن إسرائيل تقوم بتعديل سياساتها التجارية وبخاصة الضريبية بشكل متكرر، وذلك دون الأخذ في الاعتبار ما جاء في بروتوكول باريس الاقتصادي الذي ينص على تنسيق السياسات التجارية والاقتصادية بين الجانبين، وهذه التعديلات تتعلق بهيكل جدول التعريفية الجمركية وسياسات ضريبة الشراء، الأمر الذي يؤدي إلى وضع السياسة التجارية والاقتصادية الفلسطينية في حالة من التخبط وعدم اليقين ويحد من قدرتها على التخطيط والتنبؤ بالإيرادات إضافة إلى الآثار السلبية على التنافسية الاقتصادية¹⁷.

ثالثًا: السياقات العامة لقرار الخصم الإسرائيلي

اتخذت إسرائيل قرار الخصم المذكور في ظل سياقات عامة سياسية واقتصادية ومالية مناوئة للسلطة الفلسطينية وتوجهاتها. فقد شهد العام 2018 العديد من التطورات السلبية التي ألفت مزيدًا من التعقيد والتراجع في المشهد الفلسطيني العام، وعلى رأسها اعتراف إدارة ترامب بالقدس عاصمة لإسرائيل

ونقل السفارة الأميركية إليها وذلك في ديسمبر 2017. الأمر الذي دفع السلطة الفلسطينية لاحقاً لقطع الاتصالات الدبلوماسية مع الإدارة الأميركية ردّاً على هذا القرار الذي يمس بالثوابت الفلسطينية. وقد استدعى ذلك جملة من الإجراءات الأميركية أفضت إلى قطع كافة مساعداتها إلى السلطة والشعب الفلسطيني. نستعرض فيما يلي هذه السياقات السياسية ذات العلاقة بالموقف الأمريكي وتداعياتها الاقتصادية، ثم نتعرض للسياق الاقتصادي والمالي.

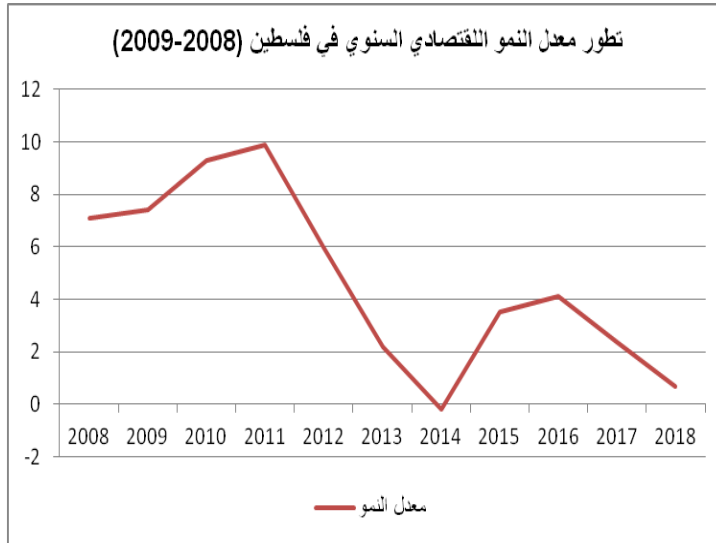
1. الموقف الأمريكي:

ساعد الموقف الأمريكي الحاد ضد السلطة الوطنية الفلسطينية في تهيئة المناخ للسلطات الإسرائيلية في توجيهها لإقرار قانون الخصم المذكور. سواء على صعيد دعم هذا التشريع بتشريع أميركي مماثل، أو على صعيد وقف كافة أنواع المساعدات المقدمة إلى السلطة والاونروا أو لمؤسسات المجتمع المدني التي يستفيد منها المواطنون في الأراضي الفلسطينية عبر الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID).

- أصدر الكونغرس قانون تايلور فورس في مارس 2018، والذي يتعلق بخصم قيمة مخصصات الأسرى والشهداء والجرحى من المعونات المقدمة للفلسطينيين، وتستطيع الإدارة الأميركية تقليص مساعداتها للسلطة الفلسطينية، إذا لم تتوقف الأخيرة عن دفع معاشات "منفذي الهجمات وعائلاتهم". وينص القانون على "تعليق جميع المساعدات ما لم وإلى أن تصادق الإدارة على السلطة الفلسطينية ومنظمة التحرير الفلسطينية على القيام بخطوات موثوقة لإنهاء أعمال العنف ضد المواطنين الإسرائيليين والأميركيين، وتوقيف ما تدفعه لمن ارتكب مثل هذه الاعمال، إلغاء أي قانون أو مرسوم يسمح بتعويض هؤلاء"¹⁸. لاحظ كيف أن هذا القانون الأميركي قد صدر في مارس 2018، أي قبل صدور القانون الإسرائيلي بحوالي ستة أشهر، وكيف أنه يتضمن ذات القضايا والنتائج المترتبة عليها.

- أوقفت الإدارة الأميركية مساهمتها بالكامل للاونروا في أغسطس 2018، وكانت آخر دفعة من المساعدات الأميركية تتسلمها في يناير 2018 وبمبلغ 65 مليون دولار، بعد أن وصلت عام 2017 إلى 360 مليون دولار.

- أوقفت جميع المساعدات للسلطة الوطنية الفلسطينية، وخاصة تلك المقدمة لدعم الموازنة الفلسطينية والتي تُقدر بحوالي 70 مليون دولار سنوياً، كذلك أوقفت 232 مليون دولار أميركي من المساعدات الاقتصادية الثنائية التي كانت مخصصة للضفة الغربية وغزة (بما في ذلك 25 مليون دولار لمستشفيات القدس الشرقية)¹⁹، وتم في وقت لاحق توقف اعمال الوكالة الأميركية للتنمية الدولية بالكامل.



2. السياق الاقتصادي:

شهد العام 2018 أداءً اقتصادياً صعباً نتيجة توقف المساعدات الأميركية سائلة الذكر، وتدني حجم المعونات عموماً، وقد انعكس ذلك على تحقيق معدل نمو اقتصادي ضعيف للغاية، إذ لم يتجاوز

0.7%، متأثراً بحالة الركود الشديد الذي أصاب الاقتصاد في قطاع غزة، وبمعدل نمو سالب مقداره 7%، ناهيك عن تراجع معدل النمو في الضفة الغربية أيضاً إلى 2.3%. ويوضح الشكل المرفق تدهور معدلات النمو خاصة خلال السنوات الثلاث الأخيرة. وهي عموماً في حالة تراجع منذ العام 2011. متأثرة بتراجع الانفاق الحكومي بفعل انخفاض حجم المساعدات، وتراجع كبير في معدلات النمو في قطاع غزة.

وتتأثر غالباً، كافة المؤشرات الاقتصادية الكلية بضعف معدلات النمو خاصة البطالة والفقر والاستثمار، ومستويات المعيشة عموماً.

2. السياق المالي:

استمرت مظاهر الضعف المالي للسلطة ماثلةً في عام 2018، مع تطورات سلبية في العديد منها. إذ لم يتجاوز حجم المساعدات الخارجية 670 مليون دولار، منها 511 لدعم الموازنة، والباقي لتمويل المشاريع التطويرية، وقد جاءت هذه المساعدات أقل من المتوقع لها في الموازنة بنسبة 15%²⁰. الأمر الذي عزز من تفاقم المشكلات المالية المعروفة للسلطة وهي لجوئها للاقتراض من البنوك المحلية، وتزايد حجم المتأخرات المطلوبة للقطاع الخاص وجهات أخرى.

حيث بلغ اجمالي حجم الدين العام 2370 مليون دولار عام 2018، منها 1338 مليون دولار دين داخلي والباقي خارجي. كذلك بلغ حجم المتأخرات بأنواعها المختلفة حتى نهاية 2017 حوالي 12204 مليون شيكل (نحو 3265.4 مليون دولار)، وهو ما يعادل 22.5% من الناتج المحلي الاجمالي²¹. ويشير تقرير العمليات المالية لوزارة المالية أن المتأخرات العام 2018 وصلت إلى 2837 مليون شيكل، وبذلك تصل المتأخرات إلى 15041 مليون شيكل (4032 مليون دولار) وبنسبة 29.3%.

رابعاً: الخيارات

يختلف الحديث عن الخيارات المتاحة أمام السلطة بعد رفضها استلام كافة إيرادات المقاصة الشهرية بعد تنفيذ إسرائيل لقرارها بالخصم. تتراوح إيرادات المقاصة (حسب بيانات 2018) بين 577 إلى 738 مليون شيكل شهرياً، وهي في المتوسط 670 مليون شيكل. فهي الآن بحاجة إلى تغطية هذا المبلغ شهرياً بعد أن كان الحديث موجهاً لتدبير المبلغ الذي تخصصه إسرائيل وهو 41.8 مليون شيكل. سنتحدث في هذا البند عن الخيارات المتاحة أمام السلطة في المدى القصير الذي يتعلق بتوفير التدابير اللازمة لتوفير ما يلزم للإنفاق العام المطلوب والذي سيكون في حده الأدنى بحكم الضرورة. اضافة إلى خياراتها الممكنة في الاجل المتوسط والطويل وهو ينصرف إلى ايجاد حل

جذري لمشكلة إيرادات المقاصة ومنهجية تحصيلها. ولكن قبل ذلك قد يكون مفيداً استعراض مقتضب للخيارات التي أُتيحت للسلطة سابقاً لمواجهة حجز أو خصم هذه الإيرادات.

1. نبذة تاريخية عن آليات مواجهة حجز الإيرادات

قامت السلطة في معظم المرات السابقة للحجز باتخاذ إجراءات داخلية يتراوح معظمها بين تأخير الرواتب أو تخفيض حجمها، وزيادة المتأخرات، واللجوء إلى الاقتراض من المصارف، وأحياناً الحصول على سلفة من سلطة النقد، والحصول على جزء من الأرباح الموزعة من صندوق الاستثمار الفلسطيني. وغالباً ما كان يترتب على هذه الخيارات آثار اقتصادية ومالية سلبية تزيد من حدة المشكلات المالية وتؤثر في تخفيض معدلات النمو.

وكان هناك تدخلات خارجية عن طريق الدول المانحة في ثلاث حالات فقط وهي التي طالت مدتها غالباً، مثلما حدث في عام 2000، وعام 2006، إضافة إلى أول حجز في عام 1998، إذ تدخل الاتحاد الأوروبي بشكل مباشر، وكذلك بعض المانحين من خلال²²:

- تقديم تسهيل ائتماني قصير المدى من الاتحاد الأوروبي لمواجهة أزمة 1998.

- تقديم تسهيل ائتماني خاص من الاتحاد الأوروبي، إضافة إلى قروض من المانحين العرب من خلال بنك التنمية الاسلامي، مشروع دعم الخدمات الطارئة الذي تموله المؤسسة الدولية للتنمية، والمانحين الأوروبيين، وقام البنك بإدارة هذا التسهيل (أزمة عام 2000).

- أما أزمة عام 2006، فتم مواجهتها بآلية عمل دولية مؤقتة لتوجيه مسار أموال المانحين خارج إطار السلطة الفلسطينية، لدفع المخصصات مباشرة إلى كوارر الخدمة المدنية والنفقات الخاصة بالخدمات الأساسية تحت بنود الموازنة خارج بند الاجور.

2. خيارات السلطة في المدى القصير:

أ. رؤية وزير المالية

أوضح وزير المالية الفلسطيني في المؤتمر الصحفي الذي عقده مع وزير الخارجية في 21 فبراير 2019، رؤيته للخيارات المتاحة بين يدي السلطة، حيث حددها فيما يلي:

- التعامل مع الأزمة بتقنين المصاريف وترحيل بعضها، وبترشيد الدخل، لكن بدون رفع الضريبة على المواطن شيكلا واحدا.

- الاقتراض من البنوك لمواجهة الأزمة لكن هذا الاقتراض سيكون بحكمة.

- التعامل مع الرواتب قدر الإمكان بحكمة وبإنصاف، وبطبيعة الحال سيكون هناك تضحيات، ومن سيضحي أكثر ذوي الرواتب الأعلى، خصوصا أن الهدف المحافظة على الرواتب الأدنى، وسيتم التعامل بمسطرة واحدة مع جميع المجتمع.

- وجهت السلطة رسالة إلى الأمين العام لجامعة الدول العربية لتذكير الدول الأعضاء بأهمية تفعيل شبكة الأمان العربية التي تم إقرارها في القمم العربية السابقة، مشيرا إلى أنها مسؤولية جماعية وعلى الدول العربية أن تتحمل مسؤولياتها في ظل الظروف الصعبة التي نعيشها.

ورغم أن هذه الخيارات هي المتاحة تقريبا، إلا أنه يجب الملاحظة بأن وزير المالية كان يتحدث عن خياراته لمواجهة خصم من إيرادات المقاصة وليس عدم توفر إيرادات المقاصة جميعها.

ب. الاحتياج الشهري للإنفاق العام والإيرادات المتوفرة:

وفقا لبيانات عام 2018، فإن السلطة تحتاج إلى 1095 مليون شيكل شهريا، منها 496 مليون شيكل أجور (بعد الخصومات وتوقيف الرواتب في غزة) بعد أن كانت 611 مليون شيكل في عام 2016. (كل الأرقام على أساس نقدي، أي ما دُفع وهو غالبا أقل من أساس الالتزام، والفرق متأخرات). بينما لا تتجاوز الإيرادات المحلية 401²³ مليون شيكل شهريا، فإذا أضفنا المعدل الشهري للمساعدات الخارجية لدعم الموازنة والبالغ 153 مليون شيكل يصبح ما هو متاح من إيرادات 554 مليون شيكل، أي 51% من حجم الانفاق المطلوب.

ج. السياسات المطلوبة:

- ينبغي للسلطة أن تضع أولويات واضحة على أساس تقييم شامل للاحتياجات الطارئة.
- من المستحسن تجنب خفض مخصصات الخدمات الاجتماعية، ذلك لان هذا يؤدي إلى تفاقم الازمة الانسانية.
- تجنب إجراء تخفيض هائل في الاجور لان هذا سوف يؤثر سلبا على الطلب الكلي
- الاستمرار في تنفيذ تدابير التقشف للحد من تراكم متأخرات السداد المحلية والاقتراض المصرفي، وتشمل هذه التدابير تحديد أولويات الإنفاق العام على نحو صارم، وإيقاف التوظيف والترقيات والعلاوات، وتأجيل المشروعات غير الضرورية، وتجميد الاجور في القطاع العام.
- يجب توخي الحرص في تحديد أولويات النفقات بخلاف الاجور، مع تحقيق الاستفادة الكاملة من نظام إدارة النقدية لضمان تحمل النفقات غير الضرورية لتبعات التخفيض.
- ينبغي أن يقتصر تنفيذ المشاريع الانمائية على الحالات التي يتوفر فيها تمويل من المانحين، لتجنب تحويل مسار ما يتوفر من أموال بعيداً عن النفقات الجارية الضرورية.

د. الإجراءات المطلوبة لتغطية الفجوة بين النفقات والإيرادات:

- السعي الدؤوب لتفعيل شبكة الامان العربية وتوفير المساعدات الخارجية ما امكن ذلك، فهي ستساعد بشكل كبير في توفير حل لهذه المشكلة، وبأقل الآثار السلبية على الاقتصاد والأوضاع المالية التي تزداد أزمتهان غالباً، بالاعتماد على المصادر المحلية المحدودة فقط.
- اللجوء إلى الاقتراض من البنوك، حيث أتاح تخفيض حجم القروض الداخلية للسلطة من 1501 مليون دولار عام 2017 إلى 1338 عام 2018 وبنسبة 11%، الإمكانية للتوسع الاضطراري هذا العام في الاقتراض، خاصة أن حجم القروض كنسبة من حقوق ملكية المصارف انخفضت إلى

77.8% في نهاية 2017، مقارنة بنحو 84.2% نهاية 2016. وحسب تعليمات سلطة النقد، فإن هذه النسبة يجب الانتاجوز كحد أقصى 100% من صافي حقوق الملكية²⁴.

- ضمن سياسة الاقتراض من البنوك من الممكن أن تتوسع السلطة في اصدار السندات الإذنية التي تصدرها وزارة المالية والتخطيط لتغطية متأخرات السلطة تجاه الدائنين من القطاع الخاص، تفادياً لتراكم المتأخرات الخاصة بهذا القطاع، الامر الذي يؤثر سلباً على أدائه ويفاقم من الآثار الاقتصادية السلبية.

- الحصول على جزء من الارباح الموزعة من صندوق الاستثمار الفلسطيني ولو مقدماً.

- الحصول على سلفة من سلطة النقد.

3. خيارات السلطة في المدى المتوسط والبعيد:

أشرنا مسبقاً، إلى أن هذا الخيار ينصرف إلى ايجاد حل جذري لمشكلة إيرادات المقاصة ومنهجية تحصيلها، أي التوجه وبشكل مباشر وفاعل لالغاء اتفاق باريس الاقتصادي، أو على الاقل ادخال تعديلات جوهرية على بنوده، حيث يعاني هذا الاتفاق أوجه قصور تمثلت بشكل أساسي في انه اتفاق أصبح من الماضي مرتبط بفترة انتقالية كان المفترض ان تنتهي عام 1999 ولا يأخذ في الاعتبار تحديات الاقتصاد الفلسطيني الحالية وطموحاته المستقبلية في ظل دولة فلسطينية مستقلة. هذا فضلاً عن عدم التزام إسرائيل بتنفيذ بنود البروتوكول بما في ذلك التزامها بإعطاء السلطة الوطنية الفلسطينية كامل الحقوق المالية الناجمة عن ما تحصله الحكومة الإسرائيلية من ضرائب شراء وجمارك على الواردات الفلسطينية القادمة عبر الموانئ أو المنافذ الإسرائيلية.

ومن ثمّ لا بد من العمل على تهيئة ترتيبات تجارية واقتصادية جديدة، مع التركيز على حل مشكلة الإيرادات غير المباشرة تقديراً وتحصيلاً، وذلك ضمن الاعتبارات التالية²⁵:

- التوجه الاستراتيجي لتفكيك التحكم الاقتصادي الإسرائيلي والانفصال عنه تدريجياً مع اعتماد سياسات وترتيبات تعزز الاندماج الاقتصادي الفلسطيني في الاقتصاد العربي الإقليمي والعالمي وذلك لضرورة ترسيخ الاستقلال الاقتصادي.
 - لا بد من ضمان نظرة المجتمع الدولي ودعمه لحاجة الجانب الفلسطيني إلى استقلال اقتصادي واستعداده لدعم مبادرات فلسطينية في مجال التنمية وتسهيل التجارة وتعزيز الوحدة الجغرافية والاقتصادية.
 - إعادة صياغة رزمة جديدة من السياسات التجارية والمالية والنقدية بما يتلاءم مع خصوصية الاقتصاد الفلسطيني وبما يؤمن:
 - تحديد سياسات الضرائب المباشرة وغير المباشرة بما يشمل نسب الجمارك وضريبة الشراء وغيرها.
 - وضع سياسة مالية للإيرادات وآلية جباية تعتمد على تبادل المعلومات بين الجانب الفلسطيني والجانب الإسرائيلي لضمان تحصيل كافة الإيرادات بهدف الخروج من مشكلة الواردات غير المباشرة للبضائع المستوردة من خلال إسرائيل والتسرب المالي الناتج عن ذلك.
 - تفعيل العلاقات والاتفاقات التجارية مع العالم الخارجي وخاصة دول المنطقة العربية وأوروبا.
 - البناء المؤسسي الخاص بالتجارة الخارجية والقدرة على تنظيم هذا القطاع من حيث :
 - إدارة الحدود لحركة المسافرين وحركة البضائع.
 - الكوادر والأنظمة الجمركية والرقابية على البضائع والإيرادات والجباية المباشرة بشكل كفؤ وفعال.
 - بناء الأنظمة الإدارية وفقاً للمعايير الدولية حسب مبدأ أفضل الممارسات التجارية ووفقاً لمعايير لمنظمة التجارة العالمية ومنظمة الجمارك العالمية.
- والخلاصة، من تقييم الأداء الاقتصادي العام نتيجة للعلاقة الاقتصادية مع الجانب الإسرائيلي في ظل بروتوكول باريس الحالي فقد تبين ان النمو والتحسين الاقتصادي الذي كان متوقعا لم يحدث

حتى الآن، لذلك يجب الأخذ بالاعتبار الأسس المذكورة أعلاه كإطار أساسي لأي اتفاق اقتصادي وتجاري حتى يتسنى تحسين المستوى الاقتصادي الفلسطيني وتحقيق استقلاليته. فبعد حوالي عقدين من تطبيق البروتوكول من المنظور الإسرائيلي فلا يمكن الوصول إلا لقناعة واحدة مفادها انه لا بد من إخراج الاقتصاد الفلسطيني من بطن الاحتلال الإسرائيلي ولا بد من إعادة فحص البروتوكول بما يتلاءم والواقع الاقتصادي الفلسطيني الذي تغير كثيراً عما كان عليه في 1994.

خامساً: التداعيات

إذا كانت الموازنة العامة الفلسطينية تعاني من عدة مشكلات هيكلية، على رأسها استمرار وجود عجز الموازنة، وتزايد حجم الدين العام والمتأخرات، وغيرها، فكيف يمكن تصور هذه المشكلات اذا تم توقيف كامل إيرادات المقاصة؟ لا شك ان مقدرة السلطة على تغطية انفاقها العام ستكون محل شك، كما رأينا، أعلاه، ناهيك عن ما يلحق الاقتصاد ومستويات المعيشة من تدهور شامل، نستعرض فيما يل ابرز هذه التداعيات:

- لا شك أن أي وقف أو خصم لإيرادات المقاصة يمكن أن يحدث أزمة حادة في المالية العامة للسلطة، ترافقها تبعات اقتصادية خطيرة جداً. ويُضاعف من هذا الاثر أن اعتماد السلطة المتزايد على إيرادات المقاصة جعلها أكثر ضعفاً وعُرضة لإيقاف تحويلات الإيرادات من جانب الاحتلال. وسيزيد ذلك من صعوبة إدارة المالية العامة، ويفاقم من عدم القدرة على التنبؤ ومن ثم عدم الاستقرار المالي، مما يؤدي إلى تراكم متأخرات اضافية أو إجراء تخفيضات أعمق في الانفاق يمكن أن تضر النمو الاقتصادي والتماسك الاجتماعي.

- من الجدير بالذكر أن الرأي الذي يفيد بإمكانية تحقيق الاستدامة المالية بمزيد من التخفيضات في الانفاق العام لا يقتصر على استبعاد الاسباب الحقيقية للأزمة، بل قد يأتي بنتائج عكسية تماماً من الناحية المالية البحتة. فزيادة خفض إنفاق السلطة ستولد ضغطاً على جانبي الموازنة معاً. وسيؤدي التباطؤ الاقتصادي الناجم عن ذلك إلى انكماش عائدات الضرائب وتضخم إنفاق السلطة

الفلسطينية في الميدان الاجتماعي لاحتواء الفقر المترتب على ذلك. ويقوض قدرة السلطة على الوفاء بالتزاماتها التعاقدية مع القطاع الخاص ودفع الاجور في الوقت المحدد. ويقوض ذلك آفاق الاستثمار، بتشجيع مناخ يتسم بعدم اليقين وزيادة المخاطر على الموردين والدائنين من القطاع الخاص²⁶.

- إن حدوث المزيد من تأخير الرواتب سوف يؤدي ، بالإضافة إلى إضعاف الطلب المتراجع أصلاً، إلى حرمان الفلسطينيين من الخدمات الأساسية لان منظمات المجتمع المدني ومؤسسات القطاع الخاص تفتقر إلى القدرة على أن تحل محل السلطة الفلسطينية.

- إن عجز السلطة الفلسطينية عن دفع أجور الموظفين العموميين ومستحقات الموردين من القطاع الخاص ، يؤدي إلى عجزها عن تسديد القروض المصرفية وعن الحصول على ائتمانات إضافية لتلبية احتياجاتها التجارية والاستهلاكية . وهذا من شأنه أن يؤدي إلى نشوء حلقة مفرغة سلبية بين القطاع المصرفي والقطاع الخاص والاقتصاد

- كذلك فإن هذا الإجراء يساهم في إضعاف وحل مؤسسات السلطة، وزيادة حالات انعدام الامن الغذائي، وافقار موظفي السلطة. وما يترتب على ذلك من تراجع في القوة الشرائية والتأثير سلبيًا على المنظومة الاقتصادية بما فيها البنوك والقطاع الخاص وتراجع قدرته على زيادة حجم الاستثمار، الامر الذي ينعكس على زيادة معدلات البطالة والفقر وانعدام الامن الغذائي.

- تراجع قدرة الحكومة على الاستمرار في اصلاح الإدارة المالية لتقوية قدراتها المهنية في تطوير الاداء المالي والتخلص تدريجيًا من المشكلات المالية. يُذكر في هذا المجال أن الإدارة المالية استطاعت، رغم استمرار وجود العجز المالي للموازنة من تخفيض نسبته إلى الناتج المحلي الاجمالي من 31% عام 2008 إلى 8% فقط عام 2018.

¹ مركز الميزان لحقوق الانسان، وحدة المساعدة القانونية، قراءة قانونية بشأن: القانون الإسرائيلي الخاص بتجميد أموال من العائدات الضريبية للسلطة الفلسطينية 2018، غزة، 2019، ص 3.

² Elior Levy, Exclusive: Israel deducts less than half of terrorists' salaries from PA tax money, 02.18.19, <https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-5465583,00.html>

³ مركز الميزان لحقوق الانسان، مرجع سابق، نفس الصفحة.

⁴ Palestinian Authority to refuse all tax funds from Israel over 'terror payments' law, i24NEWS, 02/20/2019, <https://www.i24news.tv/en/news/international/middle-east/195649-190220-palestinian-authority-to-refuse-all-tax-funds-from-israel-over-terror-payments-law>

⁵ وكالة الانباء والمعلومات الفلسطينية، 2019/2/27، http://www.wafa.ps/ar_page.aspx?id=O8WDmha850409388807aO8WDmh

⁶ خصمت إسرائيل في ديسمبر 2018 حوالي 13.2 مليون شيكل بقرار من المحكمة الإسرائيلية، بتعويض مواطنين فلسطينيين، كانوا عملاء لإسرائيل، على الأضرار التي لحقت بهم، أثناء مكوثهم في السجون الفلسطينية. <https://www.maannnews.net/Content.aspx?id=971512>

⁷ وكالة الانباء والمعلومات الفلسطينية، وفا، 2019/2/17، http://www.wafa.ps/ar_page.aspx?id=RRnnGSa848798070978aRRnnGS

⁸ وكالة الانباء والمعلومات الفلسطينية، وفا، 2019/2/19، http://www.wafa.ps/ar_page.aspx?id=RRnnGSa848905619067aRRnnGS

⁹ وكالة الانباء والمعلومات الفلسطينية، 2019/2/27، http://www.wafa.ps/ar_page.aspx?id=O8WDmha850409388807aO8WDmh

¹⁰ Hani Al-Masr, The Palestinian Authority must change if it is not to collapse, February 22, 2019, <https://www.middleeastmonitor.com/20190222-the-palestinian-authority-must-change-if-it-is-not-to-collapse/>

¹¹ بروتوكول بخصوص العلاقات الاقتصادية (اتفاق باريس الاقتصادي)، في دائرة شؤون المفاوضات، منظمة التحرير الفلسطينية، الاتفاقية الإسرائيلية- الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة واشتد 28 ايلول، 1995، ص 259.

¹² كافة الاحصاءات الخاصة بإيرادات المقاصة من: سلطة النقد الفلسطينية، الاحصاءات السنوية، الموقع الالكتروني، على الرابط <http://www.pma.ps/Default.aspx?tabid=340&language=ar-EG>

¹³ صندوق النقد الدولي، الضفة الغربية وقطاع غزة: المستجدات الأخيرة في إيرادات التخليص، اكتوبر 2011. وكذلك: تقرير الانكثاد السنوي عن التطورات الاقتصادية في الاراضي الفلسطينية، سنوات متعددة، الرابط الالكتروني <https://unctad.org/en/Pages/GDS/Assistance%20to%20the%20Palestinian%20People/The-Assistance-to-the-Palestinian-People.aspx>

¹⁴ الانكثاد، تسرب الإيرادات المالية الفلسطينية إلى إسرائيل في ظل بروتوكول باريس الاقتصادي، جينيف، 2014، ص 40.

¹⁵ الانكتاد، تقرير عن المساعدة المقدمة من الانكتاد إلى الشعب الفلسطيني: التطورات التي شهدتها اقتصاد الارض المحتلة، جينيف، 2013، ص 20.

¹⁶ World Bank, 2018, Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee meeting> 19 April.

¹⁷ الانكتاد، تسرب الإيرادات المالية، مرجع سابق، ص 22.

¹⁸ - Jim Zanotti, 2018, U.S. Foreign Aid to the Palestinians, Congressional Research Service, www.crs.gov

¹⁹ Ibid, p 3.

²⁰ وزارة المالية والتخطيط، تقرير العمليات المالية، الموقع الإلكتروني للوزارة، الرابط <http://www.pmf.ps/pmf/internal.php?var=11&tab=01>

²¹ سلطة النقد الفلسطينية، 2018. التقرير السنوي 2017: حزيران. رام الله-فلسطين، ص 29.

²² صندوق النقد الدولي، مرجع سابق، ص 9.

²³ كافة البيانات هنا من: وزارة المالية والتخطيط، تقرير العمليات المالية، لعامي 2018، 2016، مرجع سابق

²⁴ سلطة النقد الفلسطينية. تقرير الاستقرار المالي لعام 2017: آب 2018. رام الله-فلسطين، ص 27.

²⁵ تملأ ادبيات هذا الموضوع مختلف التقارير والدراسات الدولية مثل تقارير الانكتاد والبنك الدولي، انظر حول هذا الموضوع وخاصة قضايا الضرائب والتسرب المالي: الانكتاد، التسرب المالي، مرجع سابق.

²⁶ الانكتاد، تقرير عن المساعدة المقدمة من الانكتاد إلى الشعب الفلسطيني: التطورات التي شهدتها اقتصاد الارض المحتلة، جينيف، 2012، ص 10.