

المصدر :

التاريخ :

تقرير «هارفارد» عن اقتصاد السلام في مثلث الازمة «٥»

التسيق الضريبي مطلوب بين اسرائيل والاردن والضفة والقطاع

اتحاد جمركي بين الكيانات الثلاثة للتغلب على التحاييل

يتضمن ذلك انعاش الصادرات من الضفة الغربية وغزة وقد تضطلع الادارة ايضا بتحصيل الرسوم الجمركية ومثل هذه الادارات عادة ما تتحول إلى قوى لا يستهان بها للحماية.

ومن المفترض ان تشرف الإدارة على المشروعات المشتركة والأنشطة الاقتصادية الأخرى مع الدول الأجنبية. وسوف تضع وتنظم مقاييس الإنتاج. ولقد تشجع على تطوير المناطق الصناعية ومناطق التجارة الحرة وتنسق أعمالها مع الغرف التجارية وفي النهاية يجب أن تسيطر إدارة المالية وتنظيم استخدام الأرض والبيئة.

أما إدارة التنمية الاقتصادية، فسوف توجه سياسات التنمية الاقتصادية وأصلاح البنية التحتية في إطار الاقتصاد الفلسطيني المتجه نحو السوق والذي

تسوده مشروعات القطاع الخاص وسيكون ضروريا لهذا الإدارة أن تنسق عن قرب مع إدارتي المالية والصناعة والتجارة والسياحة ومن المفترض أن تضم هذه الإدارة - إلى جانب مكتب تخطيط التنمية - عدة مكاتب أخرى للنقل والاتصالات والطاقة والزراعة.

وهناك تنظيم بديل نطرحه أيضا ويقوم على دمج هذه الإدارات الثلاث في اثنتين فقط وذلك عن طريق ضم مكتب التخطيط إلى إدارة المالية.

وسوف تدير إدارة الموارد البشرية عدة نشاطات أساسية لقوة العمالة الفلسطينية داخل وخارج منطقة الحكم الذاتي بالإضافة إلى إدارة شئون اللاجئين العائدين، كما هو متفق عليه في المفاوضات السياسية التي سبقت الاتفاق - وسوف تضم مكاتب الإدارة التعليم والتدريب والاستيعاب والتسجيل ومقاييس العمل.

وبالإضافة إلى الإدارات الأربع السالفة الذكر، نتصور أنه سوف يكون هناك عدد من الوكالات المستقلة من ضمنها المكتب المركزي لإحصاء وإدارة الخدمة المدنية، ومجلس للأبحاث العلمية والتكنولوجية أما هيئة النقد الفلسطينية المسئولة عن النظام النقدي، فستتم إدارتها بشكل منفصل.

وبما أن اقتصاديات إسرائيل والاردن والفلسطينيين ستتداخل بصورة أو بأخرى مع بعضها البعض، فيجب أن تتعاون أيضا على أفضل صورة ممكنة. وتأسيسا على ذلك يجب أن تتساوى القواعد التجارية والرسوم الجمركية والعناصر الأخرى في الجوانب الثلاثة ويمكن تشكيل مجلس أعلى للتنسيق يتكون من ممثلين للفلسطينيين والاردن وإسرائيل.

نحن نفترض ونوصي بأنه في إطار الاتفاق الذي يتفاوض بشأنه فإن سلطة الحكم الذاتي المؤقتة يجب أن تمنح سلطة تشريعية فعالة فيما يخص الشؤون الاقتصادية المحلية وهذا يجب أن يشمل ليس فقط سلطة إصدار قوانين وقواعد جديدة ولكن أيضا سلطة تعديل وإصلاح القوانين الموجودة بالفعل والمخسوعة من قبل السلطات السابقة العثمانية - البريطانية - الأردنية والإسرائيلية.

في بداية مرحلة الحكم الذاتي، سوف يكون على الفلسطينيين أن يضعوا هيكل إداريا يديرون من خلاله كلا من اقتصاد الضفة الغربية وغزة، ويتبع تنسيق السياسات بين الفلسطينيين وشركائهم الاقتصاديين الإسرائيليين والاردنيين.

وأهم توصية لنا في هذا المجال هي أن الفلسطينيين يجب أن يتسلموا قيادة وحق استخدام المؤسسات الموجودة والتابعة لإدارة إسرائيل المدنية للضفة الغربية وغزة ويجب أن يحل الفلسطينيون مكان الضباط الإسرائيليين على قمة هذه المؤسسات لكن البيروقراطيات والإجراءات الموجودة يجب أن تترك لكي توفر نقطة انطلاق منظمة للإدارة الجديدة وعلى هذا الأساس، فإن الفلسطينيين سيطورون مؤسسات الإدارة الاقتصادية في الاتجاهات التي يعتبرونها الأفضل لدفع النمو الاقتصادي.

وبينما لا تحدد تفاصيل الانتقال بين الهيكل الأصلي وذلك الذي سيكون موجودا عند نهاية فترة الحكومة الذاتية المؤقتة، نعتقد أن التغيير يجب أن يكون تدريجيا وقائما على الدراسات الدقيقة المتتالية لاحتياجات سلطة الحكم الذاتي الجديدة.

نحن نوصي بهيكل جديد يتكون من أربعة أقسام إدارية اقتصادية أساسية قسم المالية وقسم الصناعة والتجارة والسياحة، وقسم التنمية الاقتصادية وقسم الموارد البشرية.

وسوف يكون قسم المالية «أو الإدارة» هو مركز العمل الاقتصادي، على أن تكون مسئوليته الرئيسية إعداد وتقديم الميزانية السنوية وبالتالي سوف يحتاج إلى تحديد وتنسيق الأولويات للإنفاق الحكومي، وتوفير العائد لتمويل نشاطات الحكومة. وسوف يطور القسم خدمة للعائد الداخلي، ونظام الحماية الاجتماعية الفلسطينية تكون من ضمن مسئولياته البدء في بحث السياسة الضريبية ولهذا الغرض. قد يحتاج هذا القسم لإنشاء مكتب للسياسة والتخطيط.

وعلى ضوء الأهمية المحتملة للمساعدات الأجنبية للاقتصاد الفلسطيني في السنوات الأولى، نوصي بأن تكون إدارة المساعدات الخارجية منوطة بوكالة خاصة في قسم «إدارة» المالية وسوف تدير هذه الوكالة جميع عمليات المساعدات الخارجية والتفاوض مع المانحين، والتنسيق مع مكتب تخطيط الميزانية.

وسوف تكون إدارة الصناعة والتجارة والسياحة مسئولة عن دفع وتنظيم التجارة الدولية وفي إطار هذا المفهوم ستضع هذه الإدارة القواعد التجارية ويجب أن

٣٠٠ مليون دولار سنويا للاستثمار في تطوير البنية الأساسية

بالإضافة إلى ذلك فإن الفلسطينيين عندما يشترون بضائع اسرائيلية مستوردة من الخارج فإن رسوم الاستيراد التي ستجمعها اسرائيل سيتم تحميلها على الفلسطينيين الذي يعتبر المشتري النهائي لهذه البضائع وعلى هذا فإن كلا من ضريبة القيمة المضافة ورسوم الواردات التي دفعها الفلسطينيون تدعم صال العائدات لدى اسرائيل وهو ما يستدعي ضرورة البحث عن صيغة متكاملة لتدعيم هذه العائدات، يتم التوصل

إليها من خلال التفاوض.

ومن الضروري أيضا إيجاد صيغة لتنسيق الرسوم الجمركية ذلك أن وجود تفاوت ولو ضئيلا في هذه الرسوم بين اسرائيل وسلطة الحكم الذاتي سيقود إلى عملية تحايل على المناطق ذات الرسوم الأعلى والدخول من المناطق ذات الرسوم الأقل، ويمكن التغلب على هذه المشكلة من خلال اتحاد جمركي يمكن من خلاله تحديد الرسوم الجمركية الخارجية بعناية ويتم الاتفاق فيما بين أعضاء هذا الاتحاد على تقاسم عائدات هذه الرسوم ويتعاطم خطر هذه المشكلة في منطقة تنتهج سياسة التجارة الحرة لكن سيكون بالتأكيد أمرا أكثر سهولة ويسرا على اسرائيل والفلسطينيين الحفاظ على التجارة الحرة فيما بينهما كما هو الآن، مع وجود صيغة عامة للتعريفات الجمركية الخارجية، ومن المتوقع أن تنجح اسرائيل في تشكيل اتحاد جمركي أكثر جاذبية لكل من الفلسطينيين والاردن أيضا إذا استطاعت وضع قاعدة ثابتة يتم على أساسها تقاسم عائدات هذه الرسوم الجمركية.

ويمكن القول إن هناك حاجة أقل للتنسيق في مجال الضرائب على الدخل، مع أن هناك خطرا دائما من أن يقدم الكيان الفلسطيني الوليد صلافا ضريبيا للشركات الاردنية والاسرائيلية العاملة في الاراضي التي يديرها الحكم الذاتي، والعكس بالعكس ويمكن حل هذه المشكلة من خلال اتفاقات يتم التوصل إليها بالتفاوض بين الاطراف المعنية ويتم خلالها حساب الضريبة على دخل الشركات المملوكة للاردن واسرائيل والمسجلة في اراضي الحكم الذاتي في كل من الاردن واسرائيل وبالمثل فيما يتعلق بالضرائب على دخل الافراد فإن الضرورة تحتم التوصل إلى اتفاق يمنع ازدواج الضريبة وكذلك التهرب من الضرائب.

السياسية المالية

يدفع الفلسطينيون حاليا حوالي ١٨٪ من اجمالي الناتج المحلي في صورة ضرائب، نصف هذا المبلغ يكون من حق الادارة المدنية، والباقي يدفع للحكومة الاسرائيلية في صورة ضريبة القيمة المضافة ورسوم الواردات الا أن هذه النسبة من الضرائب أقل من معدلاتها في الدول، على أساس معدلات الدخل في الضفة الغربية وقطاع غزة. ورغم ذلك فإننا نستطيع أن نقول إن سلطة الحكم الذاتي الفلسطيني المنتظرة يمكنها الاستعانة بالنظام الضريبي الموجود حاليا، والذي يتضمن الدخل وضريبة القيمة المضافة، وذلك في مطلع سنوات إدارتها للمناطق الخاصة لها دون الحاجة إلى إدخال إصلاح جوهري على هذا النظام الضريبي.

أما فيما يتعلق بانفاق الإدارة المدنية والمحليات فإنها تبلغ حوالي ١٥٪ من اجمالي الناتج المحلي، وهي نسبة أقل إذا ما قورنت بمشيلاتها في أي مكان.

كما أن الانفاق الرأسمالي والانفاق على برامج التنمية من جانب الحكومة على الاراضي المحتلة يعتبر أيضا ضئيلا جدا.

ومن ثم فإن الاستنتاج العام لهذا التقرير أن هناك رغبة في التحرك نحو سياسة التجارة الحرة بين النظم الاقتصادية المجاورة وفرض قيود على السياسات الضريبية والجمركية بينها ويمكن القول إن النوعين الرئيسيين من قضايا الضرائب التي تحتاج لدراستها يمكن وصفها ببساطة تعبير والتنسيق الضريبي وزيادة العائدات.

وبالنسبة للتنسيق الضريبي فإن هذا الأمر يعد في غاية الأهمية نظرا لاستحالة تصور وجود خلافات جوهريّة بين النظم الضريبية في اقليم صغير مثل اسرائيل والكيان الفلسطيني، بدون تحول المستهلكين بأعداد ضخمة من المكان المرتفع الضرائب إلى المكان الآخر المنخفض الضرائب فضلا عن ذلك فإن الاختلافات بين النظم الضريبية في كل من اسرائيل والكيان الفلسطيني لا تمثل فقط أمدا لوقت المستهلك وإنما قد تؤدي إلى ما يمكن أن نطلق عليه تنافسا ضريبيا بين النظم الاقتصادية في هذه المنطقة ولهذا فإن التنسيق الضريبي يبدو ضروريا بين كل من اسرائيل والضفة الغربية وقطاع غزة والاردن مع تطور العلاقات التجارية بينها.

أما بالنسبة لموضوع زيادة العائدات فإنه يمكن شرحه في ضوء المبلغ الذي يتم دفعه حاليا من جانب الفلسطينيين لسلطات الضرائب الاسرائيلية في صورة ضريبة القيمة المضافة والتي تبلغ ١٠٠ مليون دولار على صال الواردات الفلسطينية من اسرائيل ونتيجة لذلك فإن المستهلك الفلسطيني يدفع ضريبة القيمة المضافة للسلطات المالية الاسرائيلية أكثر مما تدفعه السلطات الاسرائيلية للفلسطينيين، وإذا ما تم تحويل ضريبة القيمة المضافة إلى ضريبة على الاستهلاك فإن اسرائيل ستفرض ضرائب على الاستهلاك الفلسطيني أكثر مما تفرضه الضفة الغربية وقطاع غزة على الاستهلاك الاسرائيلي.

بعد اتفاق وقع بين البنك المركزي في كل من إسرائيل والأردن ولهذا البنك فسروع في نابلسي وفي رام الله «فرعان» وجنين والخليل وبيت لحم وفي عام ١٩٨١ فتح بنك فلسطيني ابوابه في غزة. وله الآن فروع في غزة وخان يونس وجباليا.

وبالإضافة لهذه البنوك التجارية فإن هناك عدة مؤسسات مالية تقدم خدماتها المالية للسكان في الضفة وغزة مثل شركات الصرافة والبنوك التجارية في الأردن وإسرائيل. ومن المؤكد أن إجراء بعض الإجراءات التنظيمية في بنك القاهرة - عمان يمكن أن يقدم خدمات مفيدة خلال الفترة الانتقالية ومن المعروف أن المواطنين الأردنيين في الضفة الغربية فقط هم الذين يستطيعون فتح حسابات أو الحصول على قروض سواء بالدينار أو الشيكل من هذا البنك حيث لا يسمح للأسرائيليين بالتعامل مع البنوك الأردنية كما أن هذا البنك «القاهرة - عمان» يخضع لمراقبة ثنائية وأن كانت مستقلة من كل من البنك المركزي الأردني والمركزي الاسرائيلي.

توقعات المستقبل

مع الأخذ في الاعتبار تطور النظم المالية والنقدية خلال الفترة الانتقالية في الضفة وغزة، فإننا نستطيع وضع بعض التوقعات أن كلا من الشيكيل الاسرائيلي والدينار الأردني سيظلان العملتين الرسميتين القابلتين للتداول في الضفة الغربية في حين يظل الشيكيل هو العملة الرسمية في غزة خلال هذه الفترة الانتقالية وهذا يعني استبعاد إصدار عملة فلسطينية جديدة خلال السنوات المبكرة من السلطة الانتقالية الفلسطينية ومن ثم تظل البنوك المركزية الاسرائيلية والأردنية تشرف على البنوك الموجودة في هذه المناطق فضلا عن صياغة السياسات التمويلية فيها.

ونحن نوهي بأن يصبح الدينار عملة رسمية للتداول في غزة بهدف توسيع عمليات التبادل المالية وخلال الفترة الانتقالية حيث يظل الشيكيل والدينار هما العملتين اللتين تمثلان واسطة التداول، فإن التحكم في حركة رأس المال في كل من إسرائيل والأردن سيكون من الضروري تطبيقها على عمليات انتقال العملات المعنية «الدينار والشيكيل».

وإذا كانت الإجراءات الخاصة بحرية حركة رأس المال في إسرائيل - حاليا - أكثر صرامة عنها في الأردن فإن المطلوب هو تخفيفها - تدريجيا - في إسرائيل حتى تصل إلى النقطة التي لا تكون عندها مختلفة إلى حد كبير مع الأردن.

ومن هذا المنطلق فإن اقتصاديات الدول الثلاث - الأردن وإسرائيل والكيان الفلسطيني يمكن أن تستفيد من حرية حركة رأس المال.

ومن هذا المنطلق الخاص بالضرائب فإن السؤال الذي يفرض نفسه هو.

- ما نوع نظام الضمان الاجتماعي المقترح خلال الفترة الانتقالية وما هو الهدف النهائي؟

= والجواب هو أن هذا النظام سيكون بسيطا للغاية مع الأخذ في الاعتبار أن متوسط دخل الفرد في الكيان الفلسطيني سيكون أقل من مثيله في إسرائيل لعدة سنوات وربما لعقود عديدة.

أما عن احتياجات بناء البنية التحتية الأساسية في الكيان الفلسطيني الوليد، فإن الإحصائيات المتوافرة في هذا المجال لا تتضمن علامات واضحة عن المشروعات ومدى حاجتها الماسة وأولويات الاتفاق عليها وهي أشياء تعتبر ضرورية للحكومة الفلسطينية الانتقالية تساعد على تقدير حجم الأعباء المالية ورغم ذلك فإن المعلومات الأولية المتوافرة في هذا المجال تشير إلى أن حجم الاستثمارات المطلوبة في البنية الأساسية ستزيد على ٣ مليارات دولار خلال عشر سنوات، أو ما يساوي ٢٠٠ مليون دولار سنويا اعتبارا من العام الحالي ١٩٩٢ ومن الضروري وضع إطار مالي لتنظيم هذه الاستثمارات مع مراعاة جوانب المساعدات الخارجية خلال العقود القادمة.

ومن المعروف أن مشروعات البنية الأساسية تعد من أهم المشروعات التي تجذب المساعدة الخارجية.

الترتيبات المالية والنقدية

إن أهم الحقائق التي يجب معرفتها في النظام المالي بالضفة وغزة أن العلاقات المتبادلة بين المقرضين والدائنين صغيرة جدا رغم أن حجم الارصدة لدى المواطنين كبير جدا، كما أن معدل الادخار في المناطق الفلسطينية متردد ومتقلب وإن كان مرتفعا بشكل عام. فضلا عن ذلك فإن حجم المدخرات المكدسة في صورة ارصدة مالية وعقارات ولكن عمليات الاقراض الرسمي صغيرة جدا. ومن ثم فإنه مع وجود هذه المدخرات الضخمة في الضفة الغربية وقطاع غزة، فإنها تحتاج فقط إلى وجود مناخ صحي لاستثمارها بالإضافة إلى تطوير النظام المالي.

والجدير بالذكر أن الترتيبات المالية والنقدية الموجودة حاليا في الضفة والقطاع هي نتاج السياسة الاسرائيلية منذ عام ١٩٦٧ وقبل حرب عام ١٩٦٧ كان الدينار الأردني هو عملة التداول الرسمية في الضفة الغربية، في حين كان الجنيه المصري هو عملة التداول الرسمية في قطاع غزة أما الآن فإن كلا من الشيكيل الاسرائيلي والدينار الأردني عملتان متداولتان في الضفة الغربية في حين يعتبر الشيكيل الاسرائيلي هو العملة الوحيدة المتداولة في غزة - كما أن الدينار يستعمل - أيضا - على نطاق واسع في القطاع أما بالنسبة للبنوك فقد كان هناك ٣١ فرعا لبنوك مختلفة في الضفة الغربية والقدس الشرقية في مايو ١٩٦٧ إلا أن هذه البنوك أغلقت ابوابها بعد حرب ١٩٦٧ وفتحت البنوك الاسرائيلية ابوابها هناك وفي سبتمبر عام ١٩٨٦ أعاد بنك القاهرة - عمان فتح ابوابه في الضفة الغربية