خارطة الطريق الاقتصادية

منظور إسرائيلي _ فلسطيني
للوضع النهائي

مجموعة إكس

كانون ثاني 2004

جمعية إكس إن بروفانس في القدس

مجموعة إكس

لاحقا لنقاش أجراه خبراء اقتصاد إسرائيليين وفلسطينيين في بداية عام 2002، قرر البروفسور جلبرت بن حيون من جامعة القانون والاقتصاد والعلوم في إكس – مرسيليا III المساهمة في التوصل إلى رؤية للعلاقات الاقتصادية المستقبلية بين الإسرائيليين والفلسطينيين. ولهذه الغاية نظم ورشة عمل دولية حول "إمكانيات التعاون الاقتصادي المستقبلي في الشرق الأوسط: منظور إسرائيلي – فلسطيني". عقدت الندوة في إكس إن بروفانس بفرنسا في تموز 2002.

وتأسست بعد الندوة مجموعة عمل – ومن هنا جاءت تسمية "مجموعة إكس" – بغرض تجميع المناظير الإسرائيلية والفلسطينية حول القضايا الاقتصادية المرتبطة بالتدابير الدائمة المستقبلية بين الطرفين ولخلق ملتقى لمناقشة وتحليل السيناريوهات والاقتراحات المختلفة. وتم التقاء مجموعة إكس بشكل منتظم منذ حينها في باريس واسطنبول وفونتينبلو والقدس وركزت في لقاءاتها على تطوير "خارطة الطريق الإقتصادية" كجزء مكمل للعملية السياسية التي ابتدأت بخريطة الطريق التي طرحتها ودعمتها اللجنة الرباعية.

تضم مجموعة إكس أكاديميين إسرائيليين وفلسطينيين وأعضاء من المؤسسات الرسمية الإسرائيلية والفلسطينية – وخاصة وزارات المالية والاقتصاد – كل يشارك بصفته الشخصية. كما تضم مجموعة إكس خبراء وأكاديميين دوليين وأعضاء في المؤسسات الدولية – الاتحاد الأوروبي، البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي – وكلهم كذلك يشاركون بصفتهم الشخصية.

تتلقى مجموعة إكس دعما نشطا من:

- المجلس الإقليمي (المحافظة) في بروفنس _ ألب _ كوت دازور (فرنسا)
- المجلس العام (لواء) بوش دو رون (فرنسا)
- مدينة إكس إن بروفانس (فرنسا)
- مكتب النرويج التمثيلي لدى السلطة الفلسطينية
- المفوضية الأوروبية
- مركز بيريس للسلام

كما تود مجموعة إكس أن تتقدم بالشكر ل:

- سمادار شابيرا، مديرة وحدة الاقتصاد والأعمال، مركز بيريس للسلام.
- أسماء حماد، مساعدة المنسق الفلسطيني لمجموعة إكس.
- كوليت ليسكور، مركز الدراسات الاقتصادية والسياسية، جامعة القانون والاقتصاد والعلوم في إكس – مرسيليا III.

على جهودهم القيمة التي لم يكن بالإمكان استكمال المشروع بدونها.

مجموعة إكس: الأعضاء والمراقبون

الإسرائيليون	الدوليون	الفلسطينيون
بروفسور أرييه ارنون منسق الورقة دائرة الاقتصاد – جامعة بن غوريون	**بروفسور جلبير بن حيون** رئيس المجموعة دائرة الاقتصاد – جامعة إكس – مرسيليا III	**السيد صائب بامية** منسق الورقة اقتصادي
غابي بار رئيس دائرة الشرق الأوسط، وزارة الصناعة والتجارة والعملم (مراقب)	**فيليب كولومباني** المستشار الخاص للاتحاد الأوروبي (مراقب)	**د. سميح العبد** وكيل وزارة التخطيط (مراقب)
بروفسور رافي باريل دائرة السياسة العامة والإدارة، مدرسة الإدارة، جامعة بن غوريون	**د. سيباستيان ديسو** البنك الدولي (مراقب)	**د. سمير حزبون** اقتصادي مؤسسة "داتا" للدراسات الاقتصادية
دان كاتاريفاس نائب المدير العام للعلاقات الدولية، وزارة المالية (مراقب)	**جاك أولد – أوديا** وزارة المالية، فرنسا (مراقب)	**د. صلاح الدين عبد الشافي** اقتصادي رئيس الملتقى الفلسطيني للديموقراطية، عضو في لجنة الإصلاح الوطنية في السلطة الوطنية الفلسطينية
يورام غاباي رئيس، بايليم الرئيس السابق لإدارة دخل الدولة 1989–1995	**برنارد فيليب** الاتحاد الأوروبي، مدير عام بروكسل (مراقب)	**اسماعيل أبو شحادة** مدير عام، هيئة المدن والمناطق الصناعية
بروفسور رويفين هوريش دائرة المالية، مدرسة إدارة الأعمال، كلية الإدارة في تل أبيب	**د. جويل توجاس _ بيرنات** صندوق النقد الدولي (مراقب)	**سعد الخطيب** مستشار سياسة اقتصادية
د. رون بونديك مدير مركز بيريس للسلام	**بروفسور جياني فادجي** بروفسور اقتصاد تنمية، مركز مركز التنمية والتعاون الدولي، جامعة بافيا، إيطاليا (مراقب)	**د. فواز أبو ستة** أستاذ مساعد، رئيس دائرة الاقتصاد في كلية الاقتصاد وإدارة الأعمال في جامعة الأزهر
د. إيلي ساغي رئيس دائرة الاقتصاد والإدارية في الكلية الأكاديمية بتل أبيب يافا		
بروفسور جيمي فاينبالت دائرة الاقتصاد، جامعة بن غوريون		

لقد ساهم كل عضو ومراقب بالمجموعة بصفته الشخصية وليس بصفته المهنية. والآراء المعبر عنها في الورقة لا تعكس بالضرورة آراء المؤسسات التي ينتمي إليها هؤلاء الأعضاء والمراقبون، والتي ذكرت هنا على سبيل التعريف وليس لأغراض أخرى.

سكرتارية مجموعة إكس

مركز الاقتصاد الإقليمي، للتوظيف والشركات الدولية، كلية الاقتصاد التطبيقي، جامعة القانون والاقتصاد والعلوم إكس مرسيليا 3، فرنسا

هاتف: 11 60 21 42 4 33 00 - فاكس: 94 08 23 42 4 33 00

بريد إلكتروني: aix-group.cerefi@univ.u-3mrs.fr

الموقع: www.aixgroup.u-3mrs.fr

الملخص

أ) تهدف هذه الورقة التي أعدتها مجموعة غير رسمية من الاقتصاديين الإسرائيليين والفلسطينيين والدوليين إلى صياغة وثيقة توازي خريطة الطريق المعدة للسلام. وتركز الورقة على التدابير الاقتصادية المرتبطة بالمرحلة الثالثة لخريطة الطريق، حيث إن المجموعة تؤمن بأنه لا يمكن تحديد المحتوى الاقتصادي للمرحلتين الأولى والثانية بدون أن تتوفر رؤية واضحة للوضع الاقتصادي النهائي.

ب) بالتوافق مع خريطة الطريق، فإن الورقة تفترض نشوء حل لدولتين يشتمل على سيادة اقتصادية فلسطينية وحدود غير مبهمة وتسيير للعلاقات الاقتصادية في روح من التعاون والتبادلية. ترتكز رؤية المجموعة الاقتصادية للوضع النهائي على تدابير اقتصادية تعزز الاستقلال في عملية صنع السياسات الاقتصادية مع سياسات تقر بالمنافع الاقتصادية المتبادلة، وتحاول التوصل لتوفيق مستويات المعيشة الفلسطينية مع تلك القائمة في إسرائيل.

ج) لقد أقرت المجموعة في محور نقاشها بأنه لا يمكن للاستراتيجية الاقتصادية الفلسطينية المستقبلية أن تستمر في الاعتماد بهذا الشكل المفرط على تصدير القوى العاملة وتحويلات الدخل المتأتي من عمالها في اسرائيل. فمن غير المحتمل أن يعاود عدد العمال المسموح لهم العمل في إسرائيل الوصول للمستويات التي كان عليها سابقا؛ كما أن هناك ضرر يلحق بالإنتاج والصادرات الفلسطينية بسبب تزايد الضغط على الأجور والأسعار المحلية بفعل ارتفاع مستويات الأجور في اسرائيل . وفي حين أن الاتحاد الجمركي بين إسرائيل والدولة الفلسطينية سيؤدي على المدى القصير إلى زيادة التوظيف والإيرادات أكثر من حال وجود نظام حر، في حين أن التراجع المبدئي على الأجور المحلية المرتبط بالأخير سوف يخلق بيئة فلسطينية تنافسية مما يؤدي إلى زيادة صادرات السلع والخدمات ومعدلات النمو نسبة لإجمالي الدخل المحلي.

د) قامت المجموعة بتقييم خيارات السياسة المستقبلية في مجال العمال، والسياسات المالية والنقدية والاستثمارية.

هـ) **التجارة**. توصي المجموعة بإقامة منطقة تجارة حرة تتماشى مع بروتوكولات منظمة التجارة العالمية. كما نؤمن بجدوى وكفاءة إنشاء منطقة تجارة حرة بين الدولة الفلسطينية وإسرائيل، فإن منطقة التجارة الحرة ستوفر فرص تنمية قابلة للاستغلال. فمن شأنها أن تفتح الطريق أمام الفلسطينيين إلى الأسواق الإسرائيلية مع استمرار إسرائيل بلعب دور الشريك التجاري الرئيسي. وفي الوقت ذاته ستسمح منطقة التجارة الحرة للدولة الفلسطينية بتنويع علاقاتها التجارية وتنفيذ سياسات تنمية محفزة للرخاء والنمو الاقتصادي. وتكون منطقة التجارة الحرة أكثر كفاءة إذا ما صاحبها نظام ودي لقواعد المنشأ. بحيث تمنح إسرائيل الدولة الفلسطينية، بصفتها اقتصاد نام، خيار فرض نظام حماية مؤقتة على بعض القطاعات المحددة.

و) **السياسة المالية**. بموجب منطقة التجارة الحرة تدير كل دولة سياسة جمارك دولية مستقلة ولكنها لن تفرض رسوما على السلع التي يكون منشأها إسرائيل/ الدولة الفلسطينية (بخلاف بعض الاستثناءات التي يتم تحديدها بموجب اتفاقية منطقة التجارة الحرة). وللتخفيف من عمليات التهريب، لابد من تنسيق سياسة الضرائب غير المباشرة بشكل حثيث، بحيث تختلف الضريبة المضافة وغيرها من الضرائب غير المباشرة (المكوس وضرائب الشراء) بشكل هامشي، هذا إذا كان بينها اختلاف على الإطلاق. كما لابد من تفادي ازدواجية الضرائب حيث إن هذا يحبط من النشاط الاقتصادي عبر الحدود. وبناء على هذا، هناك حاجة لتطبيق معدلات ضريبة دخل أقل على العمال الفلسطينيين في إسرائيل مقارنة بتلك المطبقة على الإسرائيليين وغيرهم من العمال الأجانب حيث إن الفلسطينيين لا يتمتعون بكافة الخدمات الإسرائيلية. وبدون ذلك، يتوجب على إسرائيل أن تستمر بإرجاع جزء كبير من ضريبة الدخل التي تجبيها من الفلسطينيين العاملين في إسرائيل ومن اقتطاعات الضمان الاجتماعي للدولة الفلسطينية.

ز) العمال. توصي المجموعة بتأسيس ممرات حدودية معينة لتنقلات العمال بشكل غير منقطع من خلالها، على ان يتم تقنين حركة العمال من خلال فرض الضرائب و/أو التصاريح حيث إنها أقل تعسفية وتحقق دخل للخزينة الفلسطينية. ولابد من تفضيل العمال الفلسطينيين للعمل في أسواق العمل الإسرائيلية، مقارنة بغيرهم من العمال الأجانب مما يخفف من حدة التكاليف السلبية على الاقتصاد الإسرائيلي. كما يجب منح تصاريح العمل للأفراد وليس لسماسرة ومتعهدين وذلك للحد من سلطة أصحاب العمل الإسرائيليين في ممارسة الاحتكار على العمال الأجانب. ورغم أن دور سوق العمل الإسرائيلي سيتراجع في عملية التنمية الفلسطينية، فإن أهمية ذلك في عملية التحول الاقتصادي المنتظم كبيرة.

ح) السياسة النقدية. نوصي برفع القيود المفروضة في بروتوكول باريس والتي تمنع سلطة النقد الفلسطينية بموجبها من إصدار عملتها الخاصة في المرحلة الثانية (سواء قررت السلطة الفلسطينية إصدار عملتها الخاصة أم لا). في الوقت الحالي لا تتلقى السلطة الفلسطينية دخلا من إصدار وتداول العملة (المقصود هنا زيادة حجم الأموال المتداولة في الأسواق مما يدر دخلا إضافيا تستفيد منه السلطة المنتجة لهذه العملة)، وهذا يثير إمكانية اقتسام السلطة الفلسطينية للدخل المتأتي من إصدار الشيكل الإسرائيلي طالما يستمر نظام العملات الحالي. يتوجب على البنكين المركزيين التشاور حول الإشراف على الفروع والمكاتب التي تعمل ضمن نطاق سلطة كل واحد منهما.

ط) الاستثمار. توصي المجموعة بأن تمنح كل دولة مستثمري الدولة الأخرى معاملة لا تقل من ناحية الأفضلية عن تلك التي تمنحها لمستثمريها واستثماراتها الخاصة – مع بعض الاستثناءات في الحالات التي تتعلق بالمصالح الوطنية الخاصة. ونعتقد بأن هناك إمكانية أكيدة لزيادة التجارة الفلسطينية في الخدمات مع إسرائيل والبلاد الأخرى ويمكن تطوير هذه الناحية بالشكل الأفضل من خلال توفير حوافز للمستثمرين الإسرائيليين للاستثمار المباشر اوالدخول في الاستثمارات المشتركة مع شركاء فلسطينيين. يجب أن تسمح الاتفاقية الاقتصادية المستقبلية باقتسام كامل للدخل والمردود وأن تتجنب الازدواج الضريبي كما يجب أن تتعامل مع قضايا انتزاع الملكية والقضايا التنظيمية المتعلقة وبالنزاعات التي تنشأ بعد دخول الاتفاقية حيز التنفيذ. يمكن أن يساهم المانحون في الاستثمارات عبر الحدود من خلال تأسيس صناديق يمكن استخدامها لتأسيس قاعدة مشاريع رأسمالية (Equity Position) للشركات الفلسطينية وإنشاء استثمارات مشتركة مع شركاء فلسطينيين وكذلك الاستمرار في تقديم تأمين ضد المخاطر وضمانات للمستثمرين. وإننا نوصي ببذل جهد خاص للتنسيق والتعاون بين الدولتين تطوير المرافق والبنية التحتية ذات الاهتمام المشترك.

ي) إن إدخال هذه التدابير الاقتصادية الجديدة يتطلب تعاونا ثنائيا مكثفا. ويمكن تيسير هذا التعاون بشكل خاص من خلال تأسيس لجنة اقتصادية إسرائيلية – فلسطينية مشتركة وكذلك من خلال الحوار المنتظم على مستوى الخبراء لتبادل الآراء حول مجالات السياسة الاقتصادية. ولابد من الأخذ بعين الاعتبار إنشاء صندوق تنمية إسرائيلي - فلسطيني؛ ويمكن لهذه المؤسسة أن تؤدي دورا رئيسيا في تشجيع مختلف النشاطات المشتركة مثل المدن الصناعية والاستثمارات التجارية المشتركة للأسواق المحلية والخارجية والمشاريع السياحية ومبادرات البنية التحتية العامة/ الخاصة المشتركة.

ك) تتطلب المرحلة الانتقالية، قبل كل شيء، جهودا جادة لتحفيز الانتعاش الاقتصادي الفلسطيني. ولا يمكن أن يتم ذلك بدون استعادة إمكانية الحركة والقدرة على التنبؤ وتقدير التعاملات المالية. هناك ثلاثة مكونات رئيسية لتحقيق هذا: أ) السماح بحركة سلع منتظمة عبر الحدود وداخل الضفة الغربية وغزة؛ ب) منح الأفراد حرية الحركة داخل الأراضي الفلسطينية مع إعادة السماح بتدفق للعمال إلى إسرائيل مما يسمح بإعادة بعض الاستقرار والطمأنينة؛ وج) على إسرائيل ألا تعيق عملية تحويل الأموال المستحقة للسلطة الفلسطينية والتي تكون بحوزتها

-هناك ضرورة لتفسير معنى الدولة الفلسطينية ذات الحدود الانتقالية حسب نصوص المرحلة الثانية، كما يلزم تسييرها بشكل سليم حيث إن هذه المرحلة عبارة عن مؤشر مسبق للاستقلال الاقتصادي التام. يجب أن ترتكز تدابير المرحلة الثانية

واقعيا على صيغة "باريس وأكثر" – أي التنفيذ الكامل لبروتوكول باريس المعدل. وخاصة أن التدابير المالية القائمة حاليا أدت إلى تسرب كبير للضرائب على الواردات وضريبة الشراء، وتوصي المجموعة بعمل التعديلات المناسبة لاستعادة هذه الإيرادات. يجب أن تشتمل المرحلة الثانية على تدابير تضمن التواصل الجغرافي للأرض الفلسطينية وابتداء ممارسة الصلاحيات القلسطينية في المجال الإقتصادي بما فيها إدارة النقاط الحدودية.(تدفقات داخلة وخارجة وترانزيت؛ جباية الرسوم الجمركية والضرائب). يمكن اتخاذ خطوات للتأكيد على السيادة الناشئة بما فيها الحق في إصدار العملة ومنح صفة المراقب في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية. ولابد من إيلاء الاهتمام لتطوير المؤسسات التي ستعزز التعاون وتعمل على تسوية النزاعات.

خارطة الطريق الاقتصادية

اولا المقدمة

1. إيمانا بضرورة وجود سياق اقتصادي سليم لبناء سلام مستدام بين الإسرائيليين والفلسطينيين، وإن صناع السياسة لم يولوا اهتماما كافيا للاقتصاد في عملية بناء السلام، قامت مجموعة من الاقتصاديين الإسرائيليين والفلسطينيين والدوليين بالعمل معا منذ تموز 2002 لصياغة وثيقة اقتصادية مكملة لخريطة الطريق كخطة للسلام. لا تتمتع المجموعة بأية صفة رسمية على الرغم من أننا تشاورنا بشكل حثيث مع المسئولين الإسرائيليين والفلسطينيين طوال تطور عملنا. التقت مجموعتنا في عدة مناسبات في إكس إن بروفانس (ومن هنا جاءت التسمية "مجموعة إكس")، وفونتينبلو، واسطنبول، وباريس والقدس، وتمثل هذه الورقة ثمار تعاوننا.

2. خارطة الطريق من أجل السلام (حسب نسختها الصادرة في 20 كانون أول 2002) لم تعالج القضايا الاقتصادية. وقد تم تحديد مراحلها الثلاث أساسا بعبارات سياسية:

- المرحلة الأولى تشتمل على إنهاء الإرهاب والعنف، وتطبيع الحياة الفلسطينية، والإصلاح الأمني الشامل، والانسحاب العسكري الإسرائيلي إلى مواقع ما قبل اندلاع الانتفاضة في أيلول 2000، ووقف النشاطات الاستيطانية والانتخابات الفلسطينية الحرة.
- المرحلة الثانية تهدف إلى تأسيس الدولة الفلسطينية مع منحها سيادة وحدود انتقالية ودستور جديد.
- المرحلة الثالثة تمهد لعقد اتفاقية الوضع النهائي وإنشاء دولة فلسطينية ذات سيادة.

تركز الورقة على الترتيبات الاقتصادية التي ترافق المرحلة الثالثة. وتعتقد المجموعة بأن المحتوى الاقتصادي في المرحلتين الأولى والثانية من خريطة الطريق يمكن تحديده بشكل صحيح فقط من خلال رؤية واضحة أولا لترتيبات الوضع النهائي. ولهذه الغاية، تم الانطلاق من رؤيتنا لترتيبات اقتصادية قابلة للحياة في الحل النهائي لتقييم المتطلبات الاقتصادية التي يجب العمل على ضمانها في المرحلتين الأولى والثانية لهذا الغرض .(Engineering Back Wards) وفي الوقت ذاته، ترتبط كل مرحلة بتحديات اقتصادية معنية، يتوجب التعامل معها بغرض الانتقال من مرحلة إلى أخرى. يجب أن ننظر إلى المرحلة الأولى على أنها مرحلة إنقاذ حيث إن التحدي هو استعادة تدفق المعاملات الاقتصادية. في حين يتم تكريس المرحلة الثانية لإعداد المؤسسات الاقتصادية الفلسطينية لقيام الدولة بحيث نحصل على دولة قابلة للحياة اقتصاديا في نهاية المطاف في المرحلة الثالثة. لقد قمنا بتفصيل تحديات عملية الانتقال في الفقرات 41 -45.

بعض الفرضيات

3. ترجع المرحلة الثالثة من خارطة الطريق ل "... حل نهائي ودائم بحلول عام 2005 "بما يشتمل الحدود والقدس واللاجئين والمستوطنات..." ولكنها تترك طبيعة التدابير المعينة التي سيتم التوصل إليها مفتوحة. نجد في خريطة الطريق "رؤية لدولتين، إسرائيل والدولة الفلسطينية ذات السيادة والإستقلال والديموقراطية والقابلة للحياة، تعيشان جنبا إلى جنب بسلام وأمان" وتشكل هذه الرؤية توجهنا الأساسي، ولكن هناك حاجة لفرضيات إضافية بحيث يمكن استنباط صيغة اقتصادية قابلة للتنفيذ. وبناء عليها افترضنا أن حل الدولتين يشمل العوامل التالية[1]:

- سيكون للدولة الفلسطينية صلاحية تحديد أهدافها واستراتيجياتها الاقتصادية وتنفيذها بحرية، ضمن المناظير المحورية الواردة في الاتفاقية الثنائية الدائمة؛

[1] لا تتطرق هذه الورقة بشكل مباشر لعدد من القضايا الهامة والتي لها آثار اقتصادية مهمة مثل مستقبل اللاجئين الفلسطينيين، والتعويض، والترسيم الفعلي للحدود بين الدولتين.

- سيقوم التعاون الاقتصادي على النية الطيبة والتبادلية، بدون أن تكون هناك أية نية للسيطرة أو هيمنة طرف على آخر.
- ستكون هناك اتفاقية واضحة لا يشوبها الغموض حول الحدود[2].
- يكون للدولة الفلسطينية كامل الصلاحيات الاقتصادية على حدودها الخارجية مع الأردن ومصر وإسرائيل بما يعني أن الدولة الفلسطينية وإسرائيل ستنفذان سياسات تجارية وسياسات عمل وغيرها من السياسات التنظيمية بطريقة تتماشى مع العلاقات الطبيعية بين دول ذات سيادة.
- لابد من ضمان التواصل الجغرافي الفعال بين الضفة الغربية وقطاع غزة في الدولة الفلسطينية.
- يمكن طرح خيارين للحدود في منطقة القدس:

الخيار الأول: قدس _مفتوحة_، تنشأ حتميا من إنشاء حدود جمركية/ اقتصادية حول القدس (أي إنشاء منطقة اقتصادية خاصة)، إلا إذا اتفق الطرفان على اتحاد جمركي كامل.

الخيار الثاني: ستقسم الحدود القدس لتفصل الأحياء اليهودية عن الأحياء العربية. وفي هذه الحالة يمكن صياغة وضع اقتصادي خاص للمدينة القديمة ذات الأسوار إذا ما رغب الطرفان بذلك.

4. يجب ان يكون هناك تفاهم على وجود سياسات اقتصادية مستقلة لا تتطلب تنسيق مسبق بين الطرفين . وسياسات اخرى تتطلب اعتماد وتنسيق مشترك من قبل الطرفين يقوم فيها كل طرف بالتخلي عن جزء من سيادته بالمفهوم العام من أجل تحقيق الاهداف العامة للسياسات المشتركة. إن مثل هذه الإجراءات ستكون متكاملة مع مفهوم السيادة الكاملة لكلا الجانبين اذا ماتم اعتمادها بشكل حر وبدون ضغط وذلك من اجل تحقيق الاهداف المشتركة.

5. نقوم من خلال هذه الورقة بتقييم عدة تدابير اقتصادية بديلة بين الدولتين، بينهما وبين باقي العالم. إن بعض الخيارات التي يترتب عليها نظامي ضرائب مختلفين بين إسرائيل والدولة الفلسطينية(مثلا لتفادي عمليات التهريب)، تتطلب حدودا دائمة وهذا ما نفترضه. وإذا لم تكن هذه الفرضية واقعية، فإننا سنقوم بمراجعة توصياتنا. بما يستوجب تعديل الترتيبات التجارية التي نقترحها لاحقا.

6. يتوجب على كلا الطرفين خلال المرحلتين الأولى والثانية الامتناع عن اتخاذ أية خطوات من شأنها زيادة تدمير اقتصاد الطرف الآخر. لتحقيق هذه الغاية ولتطوير الانتعاش الاقتصادي، الذي يعتبر عنصرا حيويا للسلام، يتوجب على الطرفين إعادة القضايا الاقتصادية على أجندتهما الرئيسية. _ وهذا ما لا يقومان به حاليا بخلاف بعض الاستثناءات[3]. ويحتاج الطرفان للعمل مع مجمتع المانحين الدوليين لإعادة خلق ثقة المستثمرين في المنطقة. كما يجب أن يركزا في تصريحاتهما العامة حول الصراع وعملية السلام على أهمية هذا العامل الذي تم إغفاله في معادلة السلام.

7. من غير المتوقع أن يطرأ تعديل كبير على النظام الاقتصادي – الواقع الحالي – الذي يعمل الطرفان من خلاله حاليا قبل التوصل لاتفاقية الوضع النهائي. ولكن يجب أن يكون هذا الهدف أولا تخفيف كبير لنظام الإغلاق وتحسين الوضع الأمني ومن ثم تعديلات على بروتوكول باريس الاقتصادي الموقع عام 1994 لمعالجة نقاط الضعف المعروفة مثل التسربات المالية على الواردات غير المباشرة أو تحويل ضريبة الشراء التي تتم جبايتها على المنتجات الإسرائيلية وتصدر من بعد ذلك إلى الأراضي الفلسطينية.

---

[2] إن جدار الفصل الذي يتم بناؤها حاليا، وإذا تحول إلى بناء دائم، سيكون له آثار سلبية قاسية على إمكانية الحياة الاقتصادية الفلسطينية. فإن استمرار بقائه برأينا لا يتماشى مع الرؤية الاقتصادية التي نعكسها في هذه الوثيقة.

[3] الموضوع الرئيسي هو استمرار الحوار الثنائي حول تحويلات "دخل المقاصة"، انظر الفقرة 43

ثانيا: رؤية اقتصادية للمرحلة الثالثة

لقد بنيت رؤيتنا الاقتصادية للوضع النهائي على الإيمان بالتماثل والاحترام المتبادل والتعاون على أساس المصالح المشتركة.

8. إننا نقترح اتخاذ تدابير اقتصادية جديدة تدعم الاستقلالية في تحديد الأهداف والاستراتيجيات الاقتصادية، والنمو الاقتصادي لكلا الطرفين، من أجل الوصول لسياسات تعكس واقع الاعتمادية الاقتصادية المتبادلة، وتساهم في رفع مستويات المعيشة الفلسطينية لتتوافق مع المستوى المعيشي في إسرائيل. تقر المجموعة بأن التعاون يمكن أن ينمو فقط على أساس المصالح المشتركة والتي نجدها في مجالات عديدة. وإننا نؤمن بأن اتفاقية الوضع النهائي وحدها ستتعامل مع القضايا الجوهرية في الأزمات الحالية التي يعاني منها اقتصاد كلا الطرفين.

9. ويأتي في قلب السياسة الاقتصادية المستقبلية الفلسطينية قضايا العائدات من العمل في الخارج، أو الدخل الصافي من العمل في الخارج. تاريخيا، كان جزء كبير من إجمالي الدخل القومي الفلسطيني يتأتى من الأجور التي يتم اكتسابها في الخارج، وبشكل أساسي في إسرائيل.[4] وفي حين أن هذا العامل ساعد في تحقيق إيرادات حقيقية لمستويات كان يمكن مقارنتها على أنها أفضل من الدول العربية الأخرى حتى منتصف عام 2000، [5] إلا أننا نؤمن بأن استراتيجية اقتصادية تعتمد بهذا الشكل الكبير على التحويلات من الخارج قد انتهى أمدها، كما يبين التاريخ الاقتصادي مؤخرا. خلال فترة أوسلو، لم يكن النمو الاقتصادي الفلسطيني ناشئا عن الصادرات ولكنه نشأ عن الاستهلاك من خلال دخل أعلى نشأ من عائدات العمال. واشتملت النتائج الإيجابية لهذا النمط في النمو على دخل أعلى وفقر أقل، ولكن كان هناك حالات تراجع ، خاصة خلال فترة الإغلاقات _ يتميز هذا الوضع بحالة من غياب لليقين يصاحبها عدم استقرار الدخل واستفحال الفقر، وأضف لذلك أن ارتفاع الاجورمحليا يؤدي الى ارتفاع تكلفة المنتجات الوطنية ويقلص قدرتها على المناقسة في الاسواق الخارجية والعالمية.

10. بسبب الإغلاقات المرتبطة بالانتفاضة، تم تحجيم تدفق العمال، ولا يبدو أن هناك احتمال بأن عدد الفلسطينيين الذين يسمح لهم بالعمل في إسرائيل سوف يقترب في المستقبل من المستويات التي كان عليها قبل عام 2000.[6] كذلك، في حين أن الدخل المتأتي من الرواتب الأعلى داخل إسرائيل يخلق طلبا فعالا على البضائع المنتجة محليا، إلا أنه يعيق الإنتاج المحلي والصادرات بسبب الضغط باتجاه زيادة الأجور محليا الذي تولده مثل هذه الأجور المرتفعة على الأجور والأسعار محليا. كذلك، معظم صادرات العمالة إلى إسرائيل هي من العمالة غير الماهرة وتستحوذ على نسبة ضئيلة من القيمة المضافة كما أنها لا ترتكز الا بشكل محدود على إغناء الخبرات التقنية الفلسطينية. ومن تحديات السياسة الرئيسية هو كيف يمكن للصادرات من البضائع والخدمات التي يتم إنتاجها محليا، على الأقل جزئيا، أن تستبدل صادرات العمال (انظر الصندوق (1) حول تشوهات سوق العمل).

---

[4] في عام 1999، ساهم صافي الدخل الخارجي ب 17% من إجمالي الدخل القومي الفلسطيني (المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني).

[5] على سبيل المقارنة، فإن نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي في الأردن ومصر كان تباعا 24 و36 بالمئة أقل مما هو في الضفة الغربية وغزة عام 1999 (مقاسا بالدولار الأمريكي؛ المصدر: البنك الدولي)

[6] لنتغاضى عن المستويات التي تم التوصل إليها قبل الانتفاضة الأولى. في عام 1988، كان نحو 38% من العمال الفلسطينيين يذهبون إلى إسرائيل أو المستوطنات الإسرائيلية. في عام 2000 وقبيل الانتفاضة الثانية، كانت النسبة قد تراجعت إلى ما يقارب 22%، ولكن النسبة نفسها في الشهور التسعة الأولى من عام 2003 تدنت إلى 9% فقط.

صندوق (1): تشوهات سوق العمل ونمو إجمالي الناتج المحلي

في عام 1999، كان العامل الفلسطيني ذي السمات المتشابهة (من حيث المؤهلات والخبرة وقطاع العمل) يتلقى أجورا في إسرائيل تزيد بما نسبته 61 % أعلى مما قد يتلقاه في الضفة الغربية و85%عن الأجر في قطاع غزة . هذا الفرق في الأجور، الناشئ أصلا عن تقييد الوصول إلى سوق العمل الإسرائيلي، يمارس حتميا ضغطا باتجاه زيادة الأجور المدفوعة محليا، ويقلل من عدد المرشحين الذين يقبلون بالوظائف قليلة الأجر نسبياً في الضفة الغربية وغزة. وقد زاد من حدة هذا الأثر أن تحويلات العمال يتم تحويلها واستهلاكها في السوق والدخل الاضافي، الذي لا ينشأ عن زيادة في الانتاجية المحلية يؤدي إلى زيادة أسعار البضائع غير القابلة لإعادة الاتجار، وعليه يرفع من الأجور في تلك القطاعات. وأحد طرق تقليص هذا الأمر الخارجي السلبي تكون من خلال رفع القيود على إمكانية الوصول إلى سوق العمل الإسرائيلي، والذي يمكنه أن يؤدي إلى زيادة مطردة لعدد العمال الفلسطينيين في إسرائيل بما نسبته 4- 5 بالمئة سنويا. ولكن من المشكوك به أن يكون هذا الحل مقبولا بالنسبة لإسرائيل أو يمكن تطبيقه في المستقبل لأسباب سياسية وأمنية واضحة.

وهذا التشوه بعينه يحد من إمكانية نمو إجمالي الناتج المحلي الفلسطيني. على الرغم من أن للتعليم قيمة إيجابية إلا أنها تتأثر سلبا بشكل كبير بازدياد عودة العمال إلى إسرائيل. وينتج عن ذلك عدم الاستخدام الكامل لرأس المال البشري ويخلق سوقا للعمل يختص بالنشاطات ذات القيمة المضافة المنخفضة. وهذا بدوره لا يسهل عملية اكتساب المهارات من خلال اقتسام المعرفة أو التعلم من خلال العمل. كذلك فإن الأجور المرتفعة نسبيا محليا لا تجتذب مستثمرين أو تكنولوجيا من شأنها زيادة الإنتاجية بما في ذلك قطاعات التصدير

11. قامت المجموعة من خلال عملها بتقييم البدائل التالية:

- نظام التجارة:

1-اتحاد جمركي

2-منطقة تجارة حرة

3-الدولة الأكثر تفضيلا

- تدفق العمال

1-تدفق حر

2-تدفق يتم تنظيمه من خلال حصص و/ أو من خلال تمييز ضرائب الأجور

- النظام الضريبي/ المالي:

1-منسق

2-منسق جزئيا

3-بدون تنسيق

- سياسة نقدية

1-استخدام نقد أجنبي كعملة قانونية.

2-إصدار نقد محلي مع وجود ثلاث إمكانيات لنظم شاملة لمعدلات الصرف _ (أ) تدفق حر؛ (ب) التدفق المعدل والمرتبط بعملات أخرى؛ (ج) مجلس ادارة العملات.

12. لدى استكشاف خيارات السياسة المستقبلية، راجعت المجموعة سيناريوهات عدة قارنت 'الوضع القائم' ما بعد الصراع _ أي اتحاد جمركي بين إسرائيل والدولة الفلسطينية وتدفقات عمال غير منتظمة لإسرائيل - مع نظام تجارة مستقل (أي منطقة تجارة حرة أو نظام الدولة الأكثر تفضيلا) مع تدفق مقنن للعمال. وبينت النتائج أنه على المدى القصير فإن إجمالي معدلات التوظيف والدخل ستكون أعلى من سيناريو 'الوضع القائم'. ولكن في ظل نظام مستقل فإن من شأن التراجع المبدئي في الأجور المحلية أن يهيئ بيئة فلسطينية أكثر تنافسية ومستويات أعلى من فرص الاستثمار الإنتاجي، مما يؤدي إلى زيادة صادرات البضائع والخدمات ومعدلات نمو أعلى لإجمالي الناتج المحلي مع مرور الوقت. وبناء عليه عند تحسين نمو الدخل الفردي وتوافق الدخل فإننا نركز على سياسات تحفز زيادة الدخل المحلي بدلا من سياسات تهدف إلى تشجيع تحويلات العمال من الخارج.

التجارة

13. توصي المجموعة بمنطقة تجارة حرة، متطابقة مع بروتوكولات منظمة التجارة العالمية. إذا تم تطبيق نظام منطقة التجارة الحرة هذا، فإن الدولة الفلسطينية تحدد سياساتها التجارية تجاه أي طرف ثالث؛ على أساس قواعد منظمة التجارة العالمية ونظام الدول الأكثر تفضيلا. وبصفتها دولة نامية، فإن إسرائيل تمنح الدولة الفلسطينية حق حماية مؤقتة لبعض قطاعاتها على أساس نظام الدول ذات المعاملة الفضلى. وتوصي المجموعة بتبني نظام قواعد المنشأ التي تشجع بشكل كبير التجارة الثنائية والإقليمية.

14. وعند اختيار النظام التجاري، هناك عدد من الخيارات _ أهمها الاتحاد الجمركي، ومنطقة التجارة الحرة ونظام الدول الأكثر تفضيلا. عند مراجعة مزايا كل واحد منها، فإننا نركز على عناصر هامة عديدة في العلاقة الاقتصادية بين اقتصاد دولتين: إمكانية الوصول للأسواق؛ القدرة على تنفيذ سياسة تجارة مستقلة؛ التكاليف الاقتصادية الكلية لنظام معين؛ العلاقة المعقدة بين التجارة بالسلع وتبادل عناصر الإنتاج.

15. إننا نعتقد بوجود إمكانية خلق منطقة تجارة حرة بين الدولة الفلسطينية وإسرائيل فعاله وكذلك طرح فرص تنمية قابلة للاستغلال. يمكن لاتفاقية تجارة حرة ثنائية أن تمنح الدولة الفلسطينية إمكانية مفتوحة للوصول للسوق الإسرائيلي، الذي يظل شريكا تجاريا رئيسيا. وفي الوقت ذاته تسمح للدولة الفلسطينية بتنويع علاقاتها التجارية وتنفيذ سياسات تنموية تشجع النمو والرخاء الاقتصادي. نظام منطقة التجارة الحرة يكون أكثر فاعلية إذا ما صاحبه نظام متجاوب لقواعد المنشأ تخفف من أثره السلبي على التجارة. (انظر الصندوق 2 المتعلق بقواعد المنشأ)

صندوق رقم (2): قواعد المنشأ والتجارة

ينشأ عن نظام منطقة التجارة الحرة إعفاء البضائع المصدرة من قبل أحد الأطراف من الضرائب التي يفرضها الطرف الآخر. ولكن، بما أن نظام الضرائب المفروض على البضائع التي يتم استيرادها من أطراف ثالثة قد يختلف بين الشركاء، فمن الضروري الإبقاء على ضوابط على البضائع التي يكون منشأها من دولة ثالثة وتمر عبر الحدود بينهما. الخطر هنا ينشأ من إمكانية استيراد عدد كبير من البضائع من أطراف ثالثة أولا بموجب النظام الذي يفرض ضرائب أقل، وبعدها يتم إعادة تصديرها بدون رسوم جمركية إلى الطرف الآخر. قواعد المنشأ المفروضة لمكافحة ظاهرة تهريب التجارة عادة ما تكون معقدة خاصة وإن البضائع قد تدخل فيها مكونات من بلاد عديدة. ونتيجة لذلك، إذا لم يتم تطبيق قواعد بسيطة، فإن فرض قواعد المنشأ من شأنه أن يحد من الأثر الإيجابي للنشاط التجاري الناشئ عن منح إمكانية بيع بدون رسوم جمركية لمنتجات الأطراف في منطقة التجارة الحرة. ويصبح الأمر أكثر تعقيدا عند التوقيع على أكثر من اتفاقية منطقة حرة من قبل كل واحد من الشركاء وأفضل طريقة لتشجيع التجارة في هذه الحالة هي بذل كافة الجهود الممكنة لتنسيق مجموعة من قواعد المنشأ.

16. كما ورد في الفقرة (7) فقد افترضنا أن النظام الاقتصادي في المرحلتين الأولى والثانية سيرتكز على نسخة معدلة لبروتوكول باريس، ولكن إنشاء دولة فلسطينية مستقلة ذات حدود مؤقتة في المرحلة الثانية سيكون له آثار اقتصادية هامة. حيث يمكن للدولة الفلسطينية كدولة مستقلة أن تنضم إلى منظمة التجارة العالمية ويكون لها إمكانية الدخول في اتفاقيات تجارة مستقلة مع أطراف أخرى.

17. يتطلب نظام منطقة التجارة الحرة الذي توصي به المجموعة أن يكون هناك تعاون بين الطرفين في المجالات التالية:

- أولا، يجب أن يسمح نظام منطقة التجارة الحرة بدرجة من عدم التماثل _ بحيث يمكن لفترة مؤقتة أن تفرض الدولة الفلسطينية بعض القيود التجارية على الاستيراد من إسرائيل على أساس نظام الدول ذات المعاملة الفضلى. الغرض من هذا سيكون تحفيز النمو الاقتصادي الفلسطيني والتوظيف المحلي كما كان الحال في اتفاقية عام 1975 الموقعة بين إسرائيل والمجموعة الأوروبية.

- ثانيا، تحتاج الحكومتان الإسرائيلية والفلسطينية لمناقشة والاتفاق على:
  - o قواعد المنشأ
  - o المواصفات والمقاييس
  - o التعاون على تشجيع التصدير
- ثالثا، يجب أن تكون المبادئ الموجهة للعلاقات التجارية هي تلك المنصوص عليها في اتفاقيات منظمة التجارة العالمية بما فيها آليات فض النزاع التي يتم تطبيقها بين الأعضاء.
- رابعا، يجب أن يتولى عملية الإشراف على تنفيذ الاتفاقية لجنة اقتصادية مشتركة إسرائيلية - فلسطينية، ويكون لها صلاحية تقديم التوصيات لتعديل الاتفاقية عندما يكون ذلك ملائما ويمكن الاتفاق عليه بين الطرفين - انظر الفقرة 40.

رأس المال البشري وحركة العمال

18. توصي المجموعة بتأسيس ممرات معينة يتحرك العمال من خلالها بدون انقطاع ولكنها تخضع للتنظيم من خلال فرض الضرائب و/ أو تصاريح المرور. يستلزم تنظيم تدفق العمال التعامل مع مصالح كلا الطرفين الاقتصادية الشمولية وكذلك الاحتياجات الأمنية. وحيث إن هذه القضية بالذات لها أهمية خاصة لكل من الاقتصاد والمجتمع الفلسطيني والاسرائيلي، فإنها بحاجة لتنسيق وثيق.

19. تنبع توصياتنا من التحليل التالي:

- استراتيجية التنمية الفلسطينية، وخاصة فيما يتعلق بخلق الوظائف، يجب أن تعتمد بشكل أكبر على النمو الاقتصادي المحلي ـ وعليه أهمية تنظيم تدفق العمال إلى إسرائيل.
- وجود سوق عمل إسرائيل متطور في الجوار يتعارض مع هذه الأولوية، ولكن معدل نمو طلب إسرائيل على العمالة الأجنبية لا يمكنه أن يلبي الزيادة السريعة للعمال[7]. وعليه يمكننا أن نفترض بأن سوق العمل الإسرائيلي سوف يلعب دورا متناقصا وإن كان مهما في منح فرص عمل للفلسطينيين.
- يجب منح العمال الفلسطينيين الأفضلية للوصول لسوق العمل الإسرائيلي مقارنة بالعمال الأجانب الآخرين، مما يعكس مساهمة في توظيفهم ويقلص من الفجوة في الدخل بين الدولتين، وكذلك يخفض من التبعات السلبية للاقتصاد الإسرائيلي.
- رغم أن إمكانية الوصول لسوق العمل الإسرائيلي قد لا تؤثر سلبا على كفاءة استخدام رأس المال البشري الفلسطيني، إلا أنه لابد من التدخل لتنظيم تدفق العمال بين الدولتين عندما تكون هناك ضرورة لتحقيق هذه الغاية. وعليه، فإن التدخل من خلال آليات السعر (مثل الضرائب) أفضل من نظام الحصص)الكوتا) عندما يكون تطبيق هذه الآليات ممكنا، حيث إنها أقل تعسفية، كما أنها تسمح باقتطاع ضريبة دخل لصالح السلطات العامة.

20. يمكن أن يبدأ تنفيذ كافة إجراءات السياسة هذه تقريبا في المرحلة الأولى.

- الممرات المخصصة: يجب أن يتم تدفق العمال فقط من خلال الممرات المعدة لذلك. كما يجب أن يخضع هذا التدفق للإشراف وأن يكون تلقائيا قدر الإمكان. يجب تطوير نظام رقابة تتشارك فيه الدولتان، ويسمح بتنفيذ القوانين والقواعد والضرائب ذات العلاقة.

[7] من لمتوقع أن ينمو عرض العمل في الضفة الغربية وغزة بمعدل 4 إلى 5 بالمائة سنويا خلال العقد القادم، ومن المحتمل أن يفوقهذا المعدل الطلب على العمالة في إسرائيل والذي يقدر بنحو 2 بالمائة سنويا.

- توحيد شروط العمل: بغرض إزالة الفروق الحالية القائمة بين العمال الإسرائيليين، الفلسطينيين والعمال الآخرين الأجانب (الضيوف)، هناك ضرورة لزيادة التوجه نحو توحيد شروط التوظيف لتشمل توحيد معدلات الضرائب المفروضة على الدخل وغير ذلك من ضرائب العمل والنظم المتشابهة. من شأن هذه الإجراءات أن تزيد من الطلب على العمال الفلسطينيين في إسرائيل وفي الوقت ذاته تحسين ظروف عملهم.
- إلغاء احتكار سوق العمل: يجب منح تصاريح عمل يحملها العمال بصفتهم الشخصية، وليس عن طريق متعهدين (سماسرة) ويجب أن يسمح لكافة حاملي تصاريح العمل البحث عن وظيفة في إسرائيل بحرية. وهذا من شأنه أن يزيل من ممارسة صلاحية احتكار العمال الأجانب من قبل أصحاب العمل الإسرائيليين.
- إعطاء الأفضلية العمال الفلسطينيين: يمكن فرض رسوم إضافية على العمال الأجانب غير الفلسطينيين على حساب التبعات السلبية الناشئة عن تواجدهم في إسرائيل. وهذا من شأنه المساعدة في زيادة حصة العمال الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي على المدى القصير. وبغض النظر عن هذا التوجه يجب ان يكون تركيز سياسة التوظيف الفلسطينية على خلق فرص عمل للعمال داخل الدولة الفلسطينية.

القضايا المالية

21. توصي المجموعة الطرفين بالتنسيق الحثيث لسياسات الضرائب غير المباشرة وإدارتها بغرض تفادي التهريب وتحسين الكفاءة في مجال التحصيل وتفادي فرض ضرائب مزدوجة على الدخل وتقليل التهريب الضريبي. سيحسن تنسيق السياسة الضريبية العلاقات الاقتصادية بين الدولتين بشكل عام وعلاقتهما التجارية بشكل خاص.

22. لاتفاقية منطقة التجارة الحرة آثار واضحة على نظم الضرائب غير المباشرة. تنفذ كل دولة سياسة جمارك دولية مستقلة، ولكنها لن تفرض أية رسوم جمركية على البضائع التي يكون منشأها إسرائيل/ الدولة الفلسطينية (بخلاف بعض الاستثناءات المبينة بموجب اتفاقية منطقة التجارة الحرة).

23. حتى مع تأسيس الحدود، سيظل هناك بعض امكانية للتهريب إذا ما كانت هناك حوافز كافية. وبغرض التقليل من هذا، لابد من تنسيق سياسة الضرائب غير المباشرة. بشكل خاص، يجب أن يكون الاختلاف في نظام الضريبة المضافة وغيرها من معدلات الضريبة غير المباشرة (المقتطعات وضرائب الشراء) بشكل طفيف، إذا كان هناك اختلاف بينها على الإطلاق. يلزم كلا البلدين المشاركة بالمعلومات وعقد تشاورات منتظمة لمكافحة التهريب.

24. كما أن إدارة الضرائب غير المباشرة يلزمها تنسيق وثيق. كما أن هناك ضرورة لتنسيق إدارة عملية جمع الجمارك على موانئ العبور بتعاون مع ضباط الضرائب في كلا البلدين ممن يقومون بالتفتيش على البضائع وتحديد الضرائب غير المباشرة على السلع التي سيتم نقلها إلى بلادهم. حتى يمكن تحقيق هذا الهدف، يجب تحضير بناء المؤسسة لإدارة الضرائب الفلسطينية لاستقبال المرحلة الثالثة بحيث يؤسس نظاما مهنيا كفؤا لجمع الضرائب غير المباشرة_ وعكس ذلك من شأنه أن يسبب عجزا كبيرا في الإيرادات.

25. يكون لدولتين مستقلتين وذوي سيادة نظم ضريبة دخل مختلفة ولكن عليهم تفادي الازدواج الضريبي، حيث إن هذا من شأنه أن يحد من النشاط الاقتصادي عبر الحدود. في الحالة الإسرائيلية/ الفلسطينية، يمنح العمال الفلسطينيون في إسرائيل اعتبارات خاصة. وحيث إن هؤلاء العمال لا يقيمون في إسرائيل ولا يحق لهم التمتع بكافة الخدمات الإسرائيلية العامة والاجتماعية، فإن هذه حالة تستدعي أن تفرض عليهم ضرائب دخل أقل من تلك التي يتم تطبيقها على العمال الإسرائيليين والأجانب الآخرين. ويجب على إسرائيل أن تستمر بإرجاع نسبة كبيرة من ضريبة الدخل التي تجبيها من العمال

الفلسطينيين العاملين في إسرائيل للدولة الفلسطينية[8]. كما يخضع العمال الفلسطينيون في إسرائيل لنظام اقتطاع التأمين الاجتماعي، ولكن بصفتهم غير مقيمين فإنهم لا يستفيدون من معظم مزايا الضمان الاجتماعي. لقد نص بروتوكول باريس على وجوب تحويل كافة أموال الضمان الاجتماعي للمؤسسات الفلسطينية المختصة، والتي ستستخدم بدورها هذه الأموال لتمويل مزايا اجتماعية للعمال المعنيين. وبما أنه لم يتم إنشاء أي مؤسسة من هذا النوع، إلا أن مساهمات الضمان الاجتماعي ما زالت محتجزة لدى إسرائيل. لهذا، نوصي بتشكيل مجموعة عمل إسرائيلية - فلسطينية مشتركة لتحويل هذه المساهمات المحتجزة فور تأسيس المؤسسات الفلسطينية التي ستعمل على إدارتها، مع العلم بأن مجموعة العمل المشتركة ستحتاج لتقدير حجم الأموال التي سيتم تحويلها، بما في ذلك الفوائد المستحقة عليها.

26. يولد نظام المقاصة الحالي نحو 60 بالمئة من الدخل الضريبي الفلسطيني. ولا يتطلب هذا النظام إدارة معقدة من قبل السلطة الفلسطينية. في المرحلة الثالثة، من الضروري أن تكون القدرات الإدارية الضريبية الفلسطينية قد تحسنت لتفادي ضياع الدخل الذي لا تستطيع الموازنة المحلية تحمله. يجب أن تمنح برامج بناء القدرات الأولوية الكافية ؛ وأن تكاليف الإهمال في هذه الحالة يمكن أن تكون عالية بالنسبة للدولة الفلسطينية وكذلك لإسرائيل حيث إنها ستهدد الاستقرار في نظامي الضرائب.

النظام النقدي والعلاقات المالية

27. تشجع المجموعة كلا الجانبين على دعم تحرير تعاملات النقد الأجنبي. كما نوصي برفع القيود المدرجة في بروتوكول باريس، والتي تمنع سلطة النقد الفلسطينية من إصدار عملة فلسطينية، في المرحلة الثانية (ما إذا كانت السلطة الفلسطينية ستقرر حينها إصدار نقد جديد سيتم بقرار منها). إذا استمر النظام الحالي، يتوجب على الجانبين مراجعة قضية السنيوراج (حصول الجانب الفلسطيني على عائد مقابل استخدام الشيكل كعملة تداول).[9]

28. إن الاستقرار المالي شرط مسبق للتنمية الاقتصادية المتجانسة والمستدامة ويتوجب على كلا الطرفين تفادي الأفعال التي من شأنها أن تفضي إلى عدم الاستقرار ويكون لها آثار سلبية على جيرانهم. ولغرض تسهيل التجارة والاستثمار الثنائيين، يجب أن تظل المدفوعات وتحويلات المعاملات الجارية أو على رأس المال بدون قيود (كما هو الحال اليوم) في المرحلة الثالثة. كما لابد من تسهيل تبادل العلاقات بين البنوك لدى كلا الجانبين، خاصة فيما يتعلق بمقاصات الشيكات والتدابير المتبادلة لرسائل الاعتماد والضمان.

29. إن الدولة الفلسطينية ذات السيادة يمكن أن تقرر استخدام واحدة أو أكثر من العملات الأجنبية كعملة التعامل القانوني، أو أن تدخل عملتها الخاصة. في مرحلة لاحقة، تحتاج الدولة لأن تقرر نظام سعر الصرف الذي ستتبناه. تشتمل الخيارات على معدل صرف مرن تماما، وسعر قابل للتعديل والتكييف (مرتبط بعملة أجنبية أو بسلة عملات أجنبية)، ولوحة العملات [10]. من خلال اتخاذ هذا القرار، يتوجب على الدولة الفلسطينية أن تراجع التجارب الدولية ذات العلاقة. كما يجب الأخذ بالاعتبار العوامل التي ستؤثر على مصداقية العملة الفلسطينية الجديدة، إذا ما تم طرحها. بالإضافة للبيئة السياسية والاقتصادية، فإن العامل الآخر سيشكل تاريخ الحكومة الفلسطينية في تنفيذ سياسة مالية ذات مصداقية. أي قرار يحتاج لضمان بأن البنك المركزي الفلسطيني يتمتع بإمكانية الوصول للمصادر النقدية اللازمة لممارسة كافة مهام البنك المركزي. وصك العملة المنبثق عن استصدار نقد فلسطيني جديد من شأنه توفير مثل قاعدة الموارد هذه.

---

[8] يمكن مراجعة الحصة من ضريبة الدخل التي يتوجب إرجاعها بشكل مشترك ويمكن أن يكون ذلك على أساس مسوحات خاصة تتم على العمال الفلسطينيين في إسرائيل.

[9] يدل صك العملة على قدرة الدولة، من خلال بنكها المركزي الذي يصدر نقدها، على توليد دخل من إصدار العملة.

[10] في نظام لوحة العملات، يغطي البنك المركزي مبلغ العملة المحلية التي يصدرها مع الأصول الأجنبية ومثيلها بالعملة المحلية مربوطا بعملة أجنبية أو بسلة عملات أجنبية. يوفر هذا النظام التزما قويا وذا مصداقية بالاستقرار النقدي ولكنه يضحي بحرية استخدام سعر الصرف كأداة تكييف وبالتالي يحد من قدرة البنك على تعديل السياسة النقدية.

30. مع استمرار العمل بنظام النقد الحالي ، سيتم تداول واستخدام عدة عملات أجنبية، بما في ذلك الشيكل الإسرائيلي الجديد. في الوقت الحالي، لا تتلقى السلطة الفلسطينية أي دخل من إصدار وتداول العملة، وهذا يثير قضية مطالبة للسلطة الفلسطينية اقتسام أرباح صك العملة المنبثقة عن إصدار الشيكل الإسرائيلي. هذه قضية يمكن التعامل معها في المرحلة الثانية. في حين أن الدولة الفلسطينية الجديدة تستطيع اختيار سياسات نقدية وسياسات معدلات صرف بشكل مستقل تماما، إلا ان التنسيق مع إسرائيل أمر نوصي به بطبيعة الحال نظرا للاعتماد المتبادل بين هذين الاقتصادين. كما يتوجب على البنكين المركزيين التشاور بشأن الرقابة على الفروع والمكاتب التي تفتح تحت سلطة كل واحد منهما (عملية الإشراف على هذه الفروع والمكاتب يجب أن تتم بموجب القواعد الرقابية الدولية المحددة في "اتفاقية بازل". ويمكن أن يظهر مجال آخر للتنسيق في نظام المدفوعات ووجود غرف المقاصة.

الاستثمارات

31. تحث المجموعة كلا الطرفين على الإقرار بأهمية تشجيع الاستثمار الإنتاجي والبناء في الدولة الفلسطينية من قبل الإسرائيليين بشكل خاص بغرض دعم العملية المستدامة للتوافق الاقتصادي. في حين أن الاستثمار في الدولة الفلسطينية سيكون له لمردود كبير في حالة وجود المخاطر الأقل مما هو الحال اليوم (أساسا بسبب تحسن البيئة السياسية والاقتصادية العامة والمؤسساتية)، ستكون هناك حاجة لنصوص خاصة لتشجيع الاستثمار وحمايته في أي اتفاقية اقتصادية مستقبلية بين إسرائيل وفلسطين.

32. توصي المجموعة بأن تمنح كلا البلدين الاستثمارات والمستثمرين من البلد الآخر معاملة لا تقل عن تلك التي تمنحها لمستثمريها واستثماراتها الخاصة _ مع بعض الاستثناءات في حالات تؤثر على المصالح الوطنية الخاصة[11].

33. بالإضافة للتجارة بالسلع، هناك إمكانية لا شك فيها لزيادة التجارة الفلسطينية بالخدمات مع إسرائيل والبلاد العربية وباقي أنحاء العالم. وإننا نعتقد أن النمو في هذا المجال يتم التعامل معه بشكل أفضل من خلال حوافز للمستثمرين الإسرائيليين لشراء أسهم/ سندات مالية والدخول في استثمارات مشتركة مع الشركاء الفلسطينيين. وهذا يتطلب إزالة المعاملة التمييزية بما يتواءم مع الالتزامات بموجب اتفاقية منظمة التجارة العالمية بشأن إجراءات الاستثمار المرتبط بالتجارة، وبخاصة تلك البنود التي تتعامل مع منع شروط توفر المحتوى المحلي. وبغرض المساعدة في تنمية الاقتصاد الفلسطيني، على أية حال، بعض الاستثناءات المؤقتة لقواعد المنشأ المحلي يمكن أن تظل على حالها من خلال اتفاق متبادل بغرض تشجيع الإنتاج المحلي.

34. أية اتفاقية تتعامل مع الاستثمار يجب أن تحدد الأحكام الإجرائية. ومما يجذب المستثمرين الأجانب إجراءات الترخيص الحكومية السريعة وبدون مماطلة ونقترح أن تدعم كل من الدولة الفلسطينية وإسرائيل قدرات هيئات تشجيع الاستثمار الخاصة بها لتقديم إرشادات للمستثمرين المهتمين بالعمل في أراضيهما. يجب أن تسمح هذه الاتفاقية بالتوطين الكامل للدخل والمردود وأن تستثني إمكانية الضرائب المزدوجة. كما يجب أن تتعامل فقط مع قضايا الملكية والتنظيم المتعلقة بالحقائق والنزاعات التي تنشأ بعد دخول الاتفاقية حيز التنفيذ. يمكن للمانحين المساهمة في تشجيع الاستثمار عبر الحدود من خلال تأسيس صناديق استثمارية يتم استخدامها لبناء القدرات المالية للشركات الفلسطينية وخلق استثمارات مشتركة مع الشركاء الفلسطينيين والاستمرار بتقديم تأمين ضد المخاطر وضمانات للمستثمرين الراغبين في الاستثمار مستقبلا. كما يجب على إسرائيل أن توسع التأمين الحكومي الإسرائيلي ضد المخاطر ليغطي المناطق الصناعية.

35. يجب على كل دولة أن تكون مسؤولة بشكل تام عن توفير البنية التحتية المادية والمؤسسية والقانونية المناسبة. ولكننا نوصي ببذل جهود خاصة لتنسيق تنمية المرافق والبنية التحتية التي يكون فيها مصالح مشتركة مثل الاستثمارات

العامه (Public goods) (البيئة والموارد الطبيعية والمياه الإقليمية والمجال الجوي)، والبنية التحتية على الحدود وشبكات المرافق الرئيسية والخدمات المرتبطة بالتأمين.

36. يمكن للمناطق الصناعية أن تخلق فرصا للاستثمار. ويمكن أن تكون مواقع تلك المدن على الحدود مع إسرائيل أو داخل فلسطين؛ لجذب المستثمرين الإسرائيليين، يجب أن توفر بيئة آمنة وقوية[12]. من الطرق الفعالة لزيادة رأس المال للمشاريع الاستثمارية يمكن عادة إصدار أسهم يتم طرحها للتداول في السوق المالي. وهذا لا يبدو عمليا بشكل خاص في المراحل الأولى لبناء الاقتصاد الفلسطيني المستقل، وفتح السوق المالي الإسرائيلي للمستثمرين الفلسطينيين يعتبر خطوة اولية ايجابية.

مجالات التعاون والمؤسسات المشتركة

37. لضمان مساهمة العلاقات الاقتصادية بشكل كامل في السلام والاستقرار، فإننا نوصي باستكمال التدابير الاقتصادية التي بيناها من خلال التعاون الوثيق بين الدولتين. كما وتقر المجموعة بأن التعاون ليس بديلا عن الترتيبات الاقتصادية السليمة _ ولكنه طريقة لزيادة المنافع من تلك التدابير. يجب أن يهدف التعاون إلى تنمية الاقتصاد الفلسطيني وإلى تعزيز أساسي لعملية صنع قرار اقتصادي فلسطيني مستقل. وفي كثير من المجالات يكون التعاون من مصلحة إسرائيل أيضا. وخاصة من المهم التأكد من وجود آليات ومؤسسات لفض النزاعات بين الطرفين. من شأن التعاون الاقتصادي أن يسهل بشكل خاص الحوار المنتظم على مستوى الخبراء لتبادل الآراء حول مجالات السياسة الاقتصادية كلها. بالتالي، يجب التركيز بشكل خاص على الضرائب وميزان المدفوعات والسياسة النقدية. إن التبادل المنتظم للمعلومات والأفكار في كل قطاع تعاون، وخاصة من خلال اجتماعات المسئولين والخبراء وتوزيع المعلومات على مختلف البرامج ووسائل التعاون سيكون ذا قيمة كبيرة لكلا الطرفين.

توصي المجموعة بأن يركز التعاون الاقتصادي بشكل أساسي على تشجيع التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتوازنة. وتشتمل المجالات المحددة على:

- الجمارك
- التجارة بالسلع والخدمات
- الاستثمار بما في ذلك حماية الاستثمار
- البحث والتعاون التقني والعلمي
- التعاون بين البلديات والسلطات المحلية واللوائية الفلسطينية والإسرائيلية
- التعليم وخاصة التعليم المهني والتعليم الثانوي
- المجتمع المدني/ شعب لشعب وتشبيك بين المنظمات الأهلية

38. هناك ضرورة بالتفكير في تأسيس صندوق تنمية إسرائيلي _ فلسطيني، الذي ينص عليه بروتوكول باريس والذي لم يتم إنشاؤه حتى الآن. يمكن لمثل هذه المؤسسة أن تؤدي دورا رئيسيا في تشجيع مجموعة من النشاطات المشتركة، مثل المناطق الصناعية، والاستثمارات المشتركة للأسواق المحلية والخارجية، والمشاريع السياحية ومبادرات البنية التحتية العامة/ الخاصة المشتركة.

39. حيثما يكون ذلك ممكنا، توصي المجموعة كذلك بالتركيز على العمليات ذات الأثر الإقليمي المستقبلي: وهذا سوف

[12] بموجب المرحلتين الأولى والثانية، من شأن غياب اليقين بشأن الأراضي والصلاحيات أن يعيق الكثير من المستثمرين. وعليه يجب منح المستثمرين ضمانات بأن أ اتفا على الوضع النهائي سيقدم لهم على الأقل مزايا تعادل تلك المقدمة لهم عند الدخول.

يشرك الدول المجاورة ويساعد في خلق بيئة أوسع للتعاون والتنسيق ويشجع بالتالي التوافق الاقتصادي. يمكن أن تشتمل مبادرات التعاون الإقليمية على:

- التجارة، الجمارك، المالية والاستثمار
- المواصلات _ شبكات السكة الحديد والموانئ والطيران المدني والبنية التحتية للطرق السريعة
- الطاقة _ ربط شبكات الكهرباء في إسرائيل والدولة الفلسطينية ومصر والأردن
- البيئة وخاصة المياه والنفايات الصلبة
- السياحة والثقافة
- الزراعة والصناعة
- البحث العلمي والفني بما في ذلك تكنولوجيا المعلومات والتدريب المرتبط بها.

40. ضمن إطار عمل حل الدولتين، فإن المجموعة توصي بتأسيس لجنة اقتصادية إسرائيلية – فلسطينية مشتركة لتسهيل التعاون الاقتصادي بين الطرفين. ويمكن لهذه اللجنة أن:

- تقدم إرشادات سياسية لكافة الوزارات والهيئات الحكومية المعنية.
- تشرف على تنفيذ الاتفاقية الاقتصادية
- تراقب المفاوضات اللاحقة
- تتعامل مع المآزق التي تصل إليها العلاقات الاقتصادية الإسرائيلية _ الفلسطينية وتتعامل مع القضايا الطارئة التي تنشأ في المجال الاقتصادي.
- تعقد اجتماعات دورية بهدف تحسين العلاقات الاقتصادية بين الدولتين

إذا لم يكن بالإمكان حل القضايا بشكل ودي من قبل اللجنة ولجانها الفرعية المختلفة، يمكن أن يلجأ الطرفان لإجراءات تسوية النزاع. وفي حدود الإمكان، يجب تفادي هذا. يجب أن يكون ميثاق اللجنة يؤكد على التزام كافة الأعضاء بتكريس روح التعايش المتناغم وحل المشاكل.

41. كما ورد في الفقرة الثانية، فإن المجموعة ركزت على الوضع النهائي، أو المرحلة الثالثة من خارطة الطريق. ولكن من الضروري مراجعة المرحلة الآنية، بما في ذلك التدابير المؤسسية اللازمة في المرحلتين الأولى والثانية.

42. إن الهدف الرئيسي من المرحلة الثالثة هو خلق دولة فلسطينية قابلة للحياة. هذا يعني أن تحقيق اقتصاد قابل للحياة هو أمر حيوي بالنسبة للشعب الفلسطيني إذا ما أرادوا التطلع إلى مستقبل مستقر ومسالم يلتزمون به من كل قلوبهم. فقط حينها، يمكن تحرير الطاقات الاقتصادية والاجتماعية التي كانت مكبوتة طوال فترة الصراع. مستقبل اقتصادي قابل للحياة بالنسبة للدولة الفلسطينية يعني توسع كبير بالطاقة الإنتاجية بغرض خلق وظائف وتوليد دخل (بما في ذلك تلك التي تخسرها داخل إسرائيل) بالنسبة لعدد السكان الذي ينمو بسرعة من خلال الزيادة الطبيعية واللازم أيضا توفيرها لجموع اللاجئين العائدين. تلك القابلية للحياة تعني عملية انتقالية ثلاثية: من التبعية الاقتصادية الكاملة لاستقلال ذاتي أكبر؛ من عدم التماثل لعلاقات أكثر توازنا، ومن درجة عالية من محاولة الحكم الذاتي لعملية صنع قرار ذات سيادة حقيقية. وعملية التحول هذه تحتاج إلى خطوات تحضيرية يجب العمل عليها بدون تأخير.

43. يجب النظر إلى المرحلة الأولى على أنها "مرحلة إنقاذ"، وبناء عليه فهي شرط مسبق لأي تقدم لاحق. يجب تفادي إلحاق تراجع اقتصادي أكبر، على مستويات البطالة والفقر التي باتت مفرطة بالفعل _ ما يقارب ربع القوى العاملة باتوا

عاطلين عن العمل في حين أن نسبة كبيرة من الفلسطينيين تحت خط الفقر. الدخل الفردي تقلص لحوالي النصف منذ أيلول 2000. لا يمكن حل وضع طارئ من هذا النوع من خلال المساعدة المالية _ فقط استعادة حرية الحركة وإمكانية استمرار المعاملات المالية من شأنها أن تحدث الأثر اللازم. وهناك حاجة لمكونات ثلاثة رئيسية وهي:

- حرية تدفق وحركة السلع عبر الحدود وداخل الضفة الغربية وغزة
- حرية حركة وتنقل للسكان داخل الأراضي الفلسطينية ويرافقها تدفق العمال إلى إسرائيل مما يعيد نوعا من
- الاستقرار واليقين.
- توقف إسرائيل عن احتجاز المستحقات المالية التي يتوجب عليها تحويلها للسلطة الفلسطينية.[13]

44. تتطلب المرحلة الثانية إعادة بناء أساس سليم للتنمية والنمو الاقتصادي وتتطلب الانتباه للبنية التحتية المدمرة والمؤسسات التي أضعفت. التدابير الاقتصادية الانتقالية والخطوات التحضيرية التي يحتاجها الطرفان للتحضير للوضع النهائي تتطلب اتفاق ثنائي مبكر. وذلك يعني بأن تسيير الدولة الفلسطينية بحدود مؤقتة يحتاج لاستكشاف شامل، حيث إن هذا سيكون مؤشرا مسبقا للاستقلال الاقتصادي الكامل. يجب أن ترتكز ترتيبات المرحلة الثانية بشكل واقعي على صيغة "باريس وأكثر" - أي التنفيذ الكامل لبرتوكول باريس المعدل. أدت التدابير المالية المحددة منذ تنفيذ اتفاقية باريس إلى تسرب كبير لضرائب الاستيراد والشراء. توصي المجموعة بأن تعدل السلطات الإسرائيلية والفلسطينية تطبيق تنفيذ اتفاقية باريس في هذا الصدد من أجل القضاء على هذا التسرب بالدخل. ويمكن ان يتم ذلك باستخدام صيغة شمولية أو من خلال مسح معد خصيصا لهذه الغاية.

45. يجب أن تشمل ترتيبات المرحلة الثانية على بعض الخطوات الإضافية للإعداد للدولة الكاملة. ويجب أن تشمل هذه الخطوات الإضافية على تدابير تضمن إمكانية الحياة لتلك الدولة، أي خلق التواصل الجغرافي الداخلي وإنشاء رقابة اقتصادية على الحدود الخارجية (دخول وخروج الأفراد، والترانزيت؛ الجمارك/ جباية المكوس). كما يجب أن تشمل على خطوات تدعم السيادة الناشئة، مثل الحق في إصدار عملة ومنح صفة المراقب في صندوق النقد الدولي والأمم المتحدة والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية. يجب كذلك التركيز على تطوير المؤسسات التي ستدعم التعاون وتعمل على تسوية النزاعات.

[13] لقد احتجزت هذه الأموال بين كانون أول 2000 وتشرين ثاني 2002، وعندها عاودت بدون تعطيل. ما زالت نحو 180مليون دولار من المداخيل المحتجزة محجوزة من قبل إسرائيل، ولكن نتيجة لارتباطها بقضايا قانونية معلقة رفعها مواطنون وأفراد إسرائيليون ضد السلطة الفلسطينية. لقد حاولت الحكومة الاسرائيلية، بدون نجاح حتى الآن، مناظرة نظام المحاكم لديها بأن هذا الحجز ليس ضروريا لأن التدفق المنتظم للتحويلات يوفر مصدرا محتملا في المستقبل للاقتطاع ودفع التعويضات عن أي مطالبات تنجح في المحاكم.