A E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/42/341
E/1987/78
16 June 1987
ARABIC
ORIGINAL : ENGLISH

الجمعية العامة
المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الجمعية العامة
الدورة الثانية والاربعون
البند ١٢ من القائمة الاولية*
تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي
الدورة العادية الثانية لعام ١٩٨٧
البند ٦ من جدول الاعمال المؤقت**
السيادة الدائمة على الموارد الوطنية في الاراضي الفلسطينية المحتلة والاراضي العربية المحتلة الاخرى

الممارسات الاقتصادية الاسرائيلية في الاراضي الفلسطينية المحتلة والاراضي العربية المحتلة الاخرى

مذكرة من الامين العام

١ - طلبت الجمعية العامة الى الامين العام ، في مقررها ٤٣٢/٤٠ المؤرخ في ١٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٥ بشأن الممارسات الاقتصادية الاسرائيلية في الاراضي الفلسطينية المحتلة والاراضي العربية المحتلة الاخرى ، إعداد تقرير عن الممارسات المالية والتجارية لسلطات الاحتلال الاسرائيلي في الاراضي الفلسطينية المحتلة والاراضي العربية المحتلة الاخرى وان يقدم التقرير الى الجمعية في دورتها الحادية والاربعين ، عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، ودعت الامين العام الى الاستعانة بخدمات هيئات الامم المتحدة المختصة في إعداد ذلك التقرير .

---

* A/42/50 .

** E/1987/100 .

Digitized by UNOG Library

٢ - واستنادا الى مذكرة من الامين العام (A/41/410-E/1986/97) ، قرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي في وقت لاحق ، في مقرره ١٥٥/١٩٨٦ المؤرخ في ١٨ تموز/يوليه ١٩٨٦ ، أن يقدم التقرير الانف الذكر للنظر فيه الى الجمعية العامة في دورتها الثانية والاربعين ، عن طريق المجلس في دورته العادية الثانية لعام ١٩٨٧ .

٣ - وقد شرع مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية (الاونكتاد) ، كجزء من برنامج عمله للفترة ١٩٨٦ - ١٩٨٧ ، في إعداد دراسة متعمقة عن القطاع المالي في الاراضي الفلسطينية المحتلة في الضفة الغربية وقطاع غزة . وكان إعداد الدراسة ، التي تتناول مختلف جوانب النظام المالي والنظام الضريبي في تلك الاراضي يجري بالاشتراك مع اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا وكان متوقعا أن تكتمل بنهاية عام ١٩٨٦ (والنية متجهة الى إجراء دراسة مماثلة للقطاع التجاري في الاراضي الفلسطينية المحتلة كجزء من برنامج العمل القادم للاونكتاد) .

٤ - ومن المقرر أن تتاح هذه الدراسة ، المعنونة "القطاع المالي الفلسطيني في ظل الاحتلال الاسرائيلي" (UNCTAD/ST/SEU/3) ، لمجلس التجارة والتنمية في دورته الرابعة والثلاثين في تشرين الاول/اكتوبر ١٩٨٧ . وتتألف الدراسة من خمسة فصول ، يقدم الفصل الاول منها نظرة شاملة موجزة على اقتصاد الاراضي الفلسطينية المحتلة ، محللا الاداء الحديث للاجماليات الرئيسية والتطورات القطاعية . ويبحث الفصل الثاني مختلف جوانب النقد والاعمال المصرفية ودورهما في تمويل الانشطة الاقتصادية في تلك الاراضي . ويكرس الفصل الثالث لتحليل عوامل التحديد الضريبية في الاقتصاد الفلسطيني ، مع التركيز بوجه خاص على دور نظام الضرائب . ويقدم الفصل الرابع تحليلا مفصلا للتدفقات المالية الخارجية الى الاراضي المحتلة ، مركزا على التحويلات المالية والحوالات الخاصة والرسمية . ويقدم الفصل الخامس موجزا للنتائج والاستنتاجات التي تخلص إليها الدراسة ويبحث إمكانيات إيجاد حلول عملية لمشكلة تلبية احتياجات الاقتصاد الفلسطيني المتنامية بسرعة من الموارد المالية .

٥ - ونظرا لطول الوثيقة ، يعمم الامين العام ، في مرفق هذه المذكرة ، الفصل الخامس من الدراسة . وستقدم الدراسة بكاملها الى مجلس التجارة والتنمية في الجزء الاول من دورته الرابعة والثلاثين .

Digitized by UNOG Library

المرفق

الاستنتاجات والتوصيات التي انتهت إليها دراسة القطاع المالي في الاراضي الفلسطينية المحتلة في الضفة الغربية وقطاع غزة(١)

١ - يستند هذا الفصل الى النتائج والاستنتاجات التي تم التوصل إليها في الدراسة وينظر في إمكانيات إيجاد حلول عملية للمشاكل التي يواجهها اقتصاد الاراضي المحتلة ، مع التركيز على الدور المحدد للقطاع المالي . ويؤمل في أن تسهم المقترحات في قيام الاطراف المعنية مباشرة من ناحية والمجتمع الدولي من ناحية أخرى بوضع مبادئ توجيهية لاتخاذ تدابير في إطار السياسة على شتى المستويات في تلك الاراضي . وبالتالي ، يتركز الاهتمام على بعض المسائل الرئيسية ذات الاهمية الحيوية لمستقبل الاقتصاد الفلسطيني .

ألف - الحالة الاقتصادية العامة

٢ - اتسمت الفترة التي تلت مباشرة احتلال اسرائيل لتلك الاراضي في عام ١٩٦٧ بمعدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي في هذه الاراضي . بيد أنه لم يكن مستطاعا المحافظة على ذلك الزخم بسبب التغييرات الهيكلية الجذرية التي حدثت في اقتصاد الاراضي من خلال التدابير التي اشتملت عليها سلسلة من الاوامر العسكرية . ونتيجة لذلك ، أخذ مستوى الناتج المحلي ومساهمته في الناتج القومي الاجمالي في الانخفاض باستمرار في السنوات الاخيرة .

٣ - وفي حين انخفضت بسرعة الحصة النسبية للقطاع التقليدي في الناتج المحلي ، ركدت بالفعل الحصة النسبية للصناعة وأصبح العمال معتمدين بشكل متزايد على فرص العمالة في اسرائيل وبقية العالم . وقد حرم إغلاق البنوك والمؤسسات المالية الاخرى منذ احتلال الاراضي هذه القطاعات والقطاعات الاخرى في الاقتصاد من مصادر التمويل القصيرة الاجل والطويلة الاجل . وكان نضوب التمويل على هذا النحو بمثابة عقبة خطيرة في طريق الجهود المبذولة لتوسيع الناتج في هذه القطاعات . وفي مجال التجارة ، تحولت الاراضي تدريجيا الى أكبر مستورد فردي للمنتجات (غير العسكرية) الاسرائيلية مما أدى الى عجز متنام في الميزان التجاري لا يمكن مواجهته إلا بالتحويلات والحوالات المالية من العمال من الخارج .

Digitized by UNOG Library

٤ - وقد تجلى عجز الناتج المحلي عن مواجهة الطلب المتصاعد والواردات المتزايدة من السلع من اسرائيل ، مقرونا باستخدام العملة الاسرائيلية المتدهورة بوصفها العملة الرسمية في الاراضي ، في المستوى المرتفع للاسعار . وأثر هذا بدوره على مستوى المدخرات والاستثمار في اقتصاد الاراضي مع عجز المؤسسات المالية القائمة عن استيعاب بعض السيولة الواردة من الخارج .

٥ - وكانت المساهمة المحلية في المدخرات سلبية . ولم ينعكس في مستوى المدخرات الشخصية على نحو كاف الاتجاه المتصاعد في إجمالي الدخل الصافي الخاص من جميع المصادر . كذلك اتخذ تكوين رأس المال الاجمالي اتجاها هابطا في السنوات الاخيرة . وعلى الرغم من أن القطاع الخاص يشكل معظم تكوين رأس المال الكلي ، فقد حدثت معظم الاستثمارات في المباني وأعمال التشييد ، التي تستهدف بوجه عام ، في جملة ما تستهدف ، مواجهة النقص الحاد في المساكن والوقاية من معدلات التضخم المرتفعة . وقد أدى استمرار عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي ، وعدم وجود فرص للاستثمار في القطاعات المنتجة للسلع الاساسية ، وممارسات مصادرة الاراضي من جانب سلطات الاحتلال الى زيادة زج المدخرات الخاصة في أنشطة المضاربات .

٦ - وعموما ، يتسم اقتصاد الاراضي في الوقت الحالي بدرجة عالية من التشظي تعكس وجود تشويه متزايد في هيكل الناتج والإيراد وفجوة آخذة في الاتساع بين الناتج المحلي والوطني ودرجة عالية من الانفتاح تجعله قابلا للتأثر بالقوى الاقتصادية والسياسية الخارجية . وقد أدى عدم وجود مؤسسات مناسبة لحماية مصلحة الاقتصاد المحلي من خلال أدوات مختلفة في السياسة الى زيادة حدة مشاكل الادارة الاقتصادية المحلية في الاراضي والى تبعية الاقتصاد المحلي بصورة متزايدة لاقتصاد السلطات المحتلة .

٧ - وثمة حاجة الى تدابير جريئة تعكس هذه الحالة من بينها ما يلي : (أ) وضع سياسة تستهدف تنمية اقتصاد الاراضي ؛ (ب) تعجيل التكوين الرأسمالي من أجل زيادة القدرة الانتاجية في ميداني الزراعة والصناعة ؛ (ج) توفير الحوافز لتشجيع المستثمرين المحليين والاجانب على الاستثمار في القطاعات الانتاجية من الاقتصاد ؛ (د) تخفيف القيود واجراءات التراخيص المفروضة على الانتاج والتسويق في مجالي الزراعة والصناعة ؛ (هـ) إقامة علاقات تجارية منصفة بين اسرائيل والاراضي ، وخصوصا فيما يتعلق بالقيود القائمة المفروضة على الصادرات الزراعية الفلسطينية الى اسرائيل ؛ (و) السماح بعودة المؤسسات المالية المحلية وتشجيع قيامها بالوساطة

Digitized by UNOG Library

المالية ؛ (ز) زيادة فرص العمالة في القطاعات الاخرى ؛ (ح) تشجيع روح تنظيم المشاريع التي كانت بمثابة الاساس للجهود والإنجازات الاقتصادية في الاراضي . وليس في الإمكان التوقع أن يخرج اقتصاد الاراضي من هذا الركود ويضع نفسه على مسار النمو والتطور المتواصلين إلا بمثل هذه السياسة الواعية والالتزام اليقظ محوبين بتدابير محددة على شتى المستويات . والحق أن نجاح هذا النهج يقتضي كذلك إيجاد وتطوير هيئات محلية قادرة على إدارة الاقتصاد على أساس يومي وتخطيط مساره في المستقبل .

٨ - بيد أنه ينبغي ملاحظة أن الاتجاه الذي ترسمه السياسة للتدابير التي تستهدف إنعاش اقتصاد الاراضي ينبغي أن يعكس آمال الشعب الفلسطيني في الاراضي ، معبرا عنها بأهداف واستراتيجيات إنمائية شاملة . ونظرا للموارد المتاحة للاقتصاد ، وهيكله الحالي المشوه واحتمالاته المقبلة ، فقد تعتبر الاهداف الاساسية التالية ، بين أهداف أخرى ، بمثابة إطار مرجعي لرسم ما يلزم في كل مجال من مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي من تدابير مناسبة في إطار السياسة :

(أ) تعجيل نمو الاقتصاد المحلي بمعدل يكفي للوفاء باحتياجات الزيادة الطبيعية في السكان وإحداث تحسينات في مستوى الدخل الفردي ؛

(ب) زيادة الانتاجية في مجالي الزراعة والصناعة المهملين وتوسيع ناتج السلع الاساسية بإقامة صناعات الاستعاضة عن الواردات على أساس المواد الخام المحلية ، وبتنويع الصادرات ، ومن ثم تقليص الفجوة العامة في العملات الاجنبية والعجز في الميزان التجاري ؛

(ج) تثبيت المستوى العام للاسعار وتخفيض أسعار السلع الاساسية ؛

(د) إيجاد فرص عمالة منتجة في جميع أنحاء الاراضي لاستيعاب كل من الزيادات الطبيعية في القوة العاملة والعمال الفلسطينيين المهاجرين المستخدمين في اسرائيل وفي بقية العالم ؛

(هـ) تعجيل معدل النفقات الانمائية بهدف إنشاء المرافق الاساسية للهيكل الاساسي التي توفر فوائد خارجية للاقتصاد وزيادة القدرة الاستيعابية للاراضي لمزيد من الاستثمارات الانتاجية ؛

Digitized by UNOG Library

(و) إنشاء وتعزيز المؤسسات المالية المناسبة التي تهدف الى تعبئة وتخصيص وإدارة الموارد المحلية وفقا لاحتياجات الاقتصاد ؛

(ز) إنشاء القدرات المؤسسية اللازمة في الإدارة العامة للاراضي من أجل وضع وتنفيذ تدابير السياسة الاقتصادية والاجتماعية بصورة فعالة .

٩ - ومما لا شك فيه أن تحقيق هذه الاهداف ، التي تتمشى مع الاحتياجات الموضحة للاراضي ، يتوقف على وجود المؤسسات القادرة على معالجة التفاعل الحاسم بين مختلف أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية . ومن الواضح أن هذه المؤسسات غير موجودة في الاراضي وان المسائل المعنية تعالجها مرافق تشغل من قبل سلطات الاحتلال أو بتوجيهها .

١٠ - وقد بحثت هذه الدراسة احد المجالات المساعدة الهامة ، وهو التمويل ، الذي يسهم في إشباع بعض الحاجات الاقتصادية والاجتماعية سواء أكانت معربا عنها كاهداف مجتمعية أم لم تكن . وأوجه القصورالمتعلقة بالمؤسسات والسياسات في هذا المجال صارخة لا بسبب ما تتسم به من طابع غير متطور بل بسبب التدهور الذي عانى منه القطاع المالي منذ احتلال الاراضي .

باء - النقد والاعمال المصرفية

١١ - في أعقاب احتلال الضفة الغربية وقطاع غزة في عام ١٩٦٧ ، أصدرت السلطات الإسرائيلية فورا أوامرها بإغلاق جميع المصارف ومؤسسات الائتمان العاملة في تلك الاراضي وأعلنت أن العملة الإسرائيلية هي عملة التعامل القانونية . بيد أنه سمح بعد ذلك أيضا بتداول الدينار الاردني في الضفة الغربية بينما أُعلن أن الجنية المصري عملة غير قانونية في قطاع غزة . ومن ثم فإنه ليست هناك عملة معينة خاصة بالاراضي المحتلة . وقد أدى الانخفاض السريع في قيمة العملة الإسرائيلية ، بالاقتران مع كبر حجم التجارة مع إسرائيل ، الى ارتباط الاراضي ارتباطا وثيقا بالواقع الاقتصادي الإسرائيلي الذي يتميز ، في جملة امور ، بارتفاع معدلات التضخم . وقد افتتحت فروع للمصارف الإسرائيلية في الاراضي ، يقع معظمها في المستوطنات الإسرائيلية الرئيسية لخدمة المستوطنين الإسرائيليين . وبهذه التطورات ، اضطلع مصرف إسرائيل بالدور الذي كانت تقوم به المصارف المركزية لكل من الاردن ومصر حتى عام ١٩٦٧ .

Digitized by UNOG Library

١٢ - ونتيجة لذلك ، فقد مكان الاراضي النظام الذي كان يدير الانشطة النقدية عن طريق تنظيم المعروض من النقد وتوجيه الائتمان والاشراف على العمليات التي يضطلع بها الجهاز المصرفي وغيره من المؤسسات المالية بغرض تشجيع الإنتاج والعمالة والدخل والاستثمار في الاراضي . وقد كان الكشف عن الاحصاءات النقدية في الاراضي غير كاف لإتاحة إجراء تقييم دقيق لعمل النظام الذي نشأ في ظل الاحتلال ، لاسيما في الحالات التي يكون فيها لتحليل سلوك القيم التجميعية النقدية وتفاعلاتها مع الانشطة الاقتصادية اثر صكوك السياسة المعمول بها .

١٣ - ولم تنجح فروع المصارف الإسرائيلية التي افتتحت في الاراضي في استعادة مستوى العمليات المصرفية الى ما كان عليه قبل عام ١٩٦٧ . وبصفة خاصة ، لم تتمكن هذه المصارف من القيام بالدور التقليدي والاساسي المتمثل في الوساطة بين المودعين والمقترضين العرب لاغراض تعبئة الموارد وتخصيصها داخل اقتصاد الاراضي . ويجري تحويل جزء كبير من الموارد التي تجمعها هذه المصارف من الاراضي الى إسرائيل واستخدامه فيها في إطار الارصدة التي تحتفظ بها المقار الرئيسية لتلك المصارف . وعلاوة على ذلك ، فإنه بصرف النظر عن توفير بعض العمليات المصرفية الشائعة كان دور تلك المصارف في توفير التمويل المتوسط الاجل والطويل الاجل لاغراض نمو الاقتصاد الفلسطيني وتنميته ضئيلا أو معدوما .

١٤ - ونتيجة لذلك ، وبعد ٢٠ عاما من الاحتلال ، لا تتمتع الاراضي بخدمات المصارف والمؤسسات المالية المتخصصة الاخرى التي تهدف الى المساعدة على نمو وتنمية القطاعات الحيوية من الاقتصاد . وقد اضطرت الاعمال التجارية العاملة في هذه المناطق الى الوفاء باحتياجاتها المالية القصيرة الاجل والطويلة الاجل باللجوء الى مدخراتها الهزيلة و/أو الى الممارسات الفاحشة للسوق المالية غير الرسمية التي تتميز بارتفاع أسعار الفائدة وصعوبة الاشتراطات من حيث الضمانات . وحتى مع هذا ، ظلت المبالغ محدودة جدا والشروط صارمة الى حد ما . وكانت الجهود الخارجية التي تبذل ، على سبيل المثال ، من خلال اللجنة المشتركة الاردنية - الفلسطينية لتصحيح هذا الوضع الشاذ المستمر عن طريق توفير تمويل متوسط الاجل وطويل الاجل ، تواجه بغرض قيود ومن ثم ، لم تلب احتياجات التمويل الإنمائي للاقتصاد الفلسطيني خلال سنوات الاحتلال العشرين الماضية .

١٥ - وقد كانت الحالة خطيرة على نحو خاص في المناطق الريفية حيث تتجاوز كثيرا تكلفة التمويل وشروطه ، حتى بالنسبة الى الائتمان الموسمي ، قدرة السكان

Digitized by UNOG Library

العاديين . ويتم توفير هذا النوع من الائتمان إلى حد كبير عن طريق مقرضي الأموال وموردي المدخلات الزراعية ووسطاء التسويق وما شابه من المصادر . أما المؤسسات التعاونية الريفية ، التي توفر عادة الائتمان بشروط مقبولة ، فقد ابتليت هي نفسها بعجز في رؤوس أموالها وكذلك في كوادرها الفنية والإدارية . ويعتبر هذا الوضع شاذا عند مقارنته بالمناطق الريفية في الاقتصادات النامية عموما التي اجتذبت فيها الاحتياجات الائتمانية للسكان ليس فحسب اهتمام السلطات المحلية على سبيل الأولوية ، بل اجتذبت ايضا مشاركة طائفة من المؤسسات من المجتمع الدولي .

١٦ - أما دور شركات التأمين في التمويل ، فيكاد لا يذكر أيضا ، إن لم يكن معدوما . وتنحصر عمليات الشركات المحلية عموما في التأمين على السيارات . ويحتفظ بمعظم العوائد التي تتراكم نتيجة لذلك كودائع مصرفية نظرا للقيود المفروضة على المشاريع الاستثمارية الجديدة . وتقوم فروع شركات التأمين الإسرائيلية بتحويل رسوم الاقساط الى حسابات مقارها في إسرائيل . ونتيجة لذلك ، فإن الدور المحتمل لنشاط التأمين لا ينعكس على المسرح الاقتصادي .

١٧ - ولم تصادف الجهود الرامية إلى اصلاح الحالة أي نجاح . وقد أدى غياب نظام مصرفي محلي ، بالاقتران بالمعايير المزدوجة ، إن لم تكن الثلاثية ، فيما يتعلق بالعملة ، والاحتياجات الائتمانية المتزايدة للاقتصاد ، الى ظهور تسهيلات غير رسمية محلية لملء الفجوة . وكان دور الصيارفة دورا هاما في هذا الصدد . وكان الدور الرئيسي لنشاطهم ينحصر في استبدال العملتين الإسرائيلية والاردنية اللتين تتجمعان لدى سكان الاراضي . ولم يتمكنوا من ملء الفجوة الاساسية في الوساطة المالية . وليس الثبات النسبي الاخير في العملة الإسرائيلية ، الذي اقترن بأسعار فائدة حقيقية عالية ، وباستمرار الانخفاض في القيمة الدولية لدولار الولايات المتحدة . وأهم من ذلك كله ، بانخفاض حجم التحويلات والحوالات الى الاراضي ، في صالح نشاط الصيارفة . كما أن التحرك الاخير من جانب السلطات الإسرائيلية لتنظيم أنشطة الصيارفة وفرض ضرائب عليها من المرجح أن يضيف إلى المشاكل التي تواجههم . ويلزم بذل جهود مجددة لاستبدال الترتيبات الهشة للغاية والضعيفة وغير المعممة بمؤسسات مالية ملائمة تعكس الاحتياجات الماسة للاقتصاد في المجالات السالفة الذكر .

١٨ - ولم تسفر محاولات إعادة افتتاح المصارف المحلية في قطاع غزة إلا عن إعادة افتتاح مصرف فلسطين في عام ١٩٨١ ، الذي يعمل تحت الإشراف المباشر لمصرف إسرائيل . وقد تصادفت إعادة الافتتاح مع تفاقم الحالة الاقتصادية في القطاع . بيد انه بسبب

Digitized by UNOG Library

القيود العديدة المفروضة على عملياته ، لم يكن للمصرف سوى اثر هامشي على الاوضاع المالية والائتمانية في القطاع . وخلافا لفروع المصارف الإسرائيلية العاملة في قطاع غزة ، ليس من المسموح لمصرف فلسطين بالتعامل في النقد الاجنبي ، أو فتح فروع جديدة تغطي منطقة جغرافية أوسع ، أو أن يكون له رأي في الموافقة على المشاريع الاستثمارية وقد أدت هذه القيود الى إعاقة المصرف عن تمويل التجارة الخارجية واجتذاب الودائع بالعملات الاجنبية وعن خدمة الاماكن التي تفتقر الى المرافق المصرفية والائتمانية وفوق كل ذلك ، عن الاضطلاع بالوظيفة الاساسية المتمثلة في الوساطة المالية . وقد أدت هذه القيود ، بالاضافة الى محدودية رأس المال واستمرار انخفاض قيمة العملة الإسرائيلية ، الى اجبار المصرف على اتباع نهج متحفظ في عملياته الاقراضية . ويلزم بصفة عاجلة إعادة دراسة هذه المسائل وغيرها من المسائل التي تقيد عمل ودور هذا المصرف . ويلزم القيام بذلك بصفة خاصة في هذا الظرف الهام حيث ان اقتصاد غزة يعاني حاليا من اخطر حالة انكماش يشهدها خلال ٢٠ عاما من الاحتلال .

١٩ - وفي الضفة الغربية ، واجهت الجهود الرامية الى إعادة افتتاح المصارف منذ إغلاقها في عام ١٩٦٧ شروطا مختلفة لا تتفق مع القوانين والانظمة التي كانت سائدة وقت احتلالها . وبعد محاولات عديدة ، سمح أخيرا بافتتاح فرع مصرف القاهرة - عمان في أواخر عام ١٩٨٦ ، في نابلس ، بموجب شروط معينة . وبينما يعتبر إعادة افتتاح الفرع مؤشرا لبداية تحرك في الاتجاه الصحيح ، فإن جزءا كبيرا من النجاح المتوقع منه سيتوقف على الاسلوب الذي يعامل به الفرع من حيث قاعدة موارده وكذلك على طبيعة ونطاق عملياته . وتعتبر هذه مسألة هامة للحيلولة دون تكرار تجربة مصرف فلسطين .

٢٠ - فقبل كل شيء ، يلزم تعزيز موارد الفرع المفتتح حديثا عن طريق المساهمات الخارجية الى أن ينجح في تعبئة قدر كاف من المدخرات المحلية . وقد يكون بوسع المصرف المركزي للاردن أن يعمل لا كمستودع للاحتياطيات فحسب بل أيضا كمنشط وباعتباره الملجأ الاخير للاقراض لمساعدة الفرع على الدخول في مخاطر محسوبة . ويمكن ايضا أن يسمح للفرع بافتتاح فروعه الاخرى في مناطق أخرى من الاراضي بغية تعبئة مدخرات السكان في منطقة أوسع ، ومن ثم ، الاضطلاع بوظيفة الوساطة المالية وتوفير الائتمان لقطاعات الاقتصاد ذات الاولوية العاجلة ، لاسيما الزراعة والصناعة والاسكان . وينتظر أن يؤدي ترابط جميع فروع المصرف الى زيادة القدرة الشاملة للمصرف على خلق الائتمان في جميع انحاء الاراضي . ومن الحيوي أيضا أن ينشيء الفرع المفتتح حديثا روابط مع الكيانات الرسمية وغير الرسمية القائمة مثل التعاونيات وشركات التأمين والمقرضين

Digitized by UNOG Library

والعدد الكبير من المؤسسات المهنية بغرض تعبئة المزيد من المدخرات . ومن المهم للمصرف أن يتجنب نشوء تحيز لديه تجاه الانشطة الحضرية في عملياته سواء منها الموجهة الى تمويل التجارة أو الصناعة . ويمكن أن يسمح للفرع بالتعامل في العملات الاجنبية بحيث يتمكن من توسيع نطاق عملياته ومن التنافس مع فروع المصارف الإسرائيلية العاملة في الاراضي .

٢١ - ويمكن أن يسمح للفرع أيضا بالعمل في إطار مرن من أسعار الفائدة بهدف رفع الاسعار الحقيقية للفائدة فوق مستوى التضخم ، مؤشرا بذلك على الاختيار بين الاستخدامات البديلة للمدخرات الخاصة . ويمكن عند الضرورة أن يكون ذلك محبوبا ، وفقا للقوانين السائدة في الاراضي ، بحوافز أخرى مثل الإعفاء من الضرائب على الدخل الآتي من الودائع المصرفية أو على الدخل الاتي من الاعمال التجارية المنشأة حديثا . ويمكن للفرع أن يقوم بدور رائد في هذه العملية . ولزيادة التأثير على ما يمكن أن يكون موجودا في السوق من عدم الحساسية لسعر وحيد للفائدة ، يمكن إنشاء نظام يقوم على تباين اسعار الفائدة للانواع المختلفة من الائتمان للمساعدة في توجيه الموارد الى المجالات المرغوب فيها . ويمكن زيادة تعزيز فعالية هذه التدابير عن طريق اتباع سياسة ضريبية تكميلية . ونظرا للطبيعة غير المقيدة للسوق ، من الممكن ألا تسفر هذه التدابير عن نتائج باهرة في المستقبل القريب . بيد انه ينبغي عدم تفسير ذلك على انه علامة على عدم فعاليتها . وسعيا الى خلق تطلع لدى الاستثمارات المستقلة نحو إقامة المشاريع ، قد يكون من الضروري قبول فترة تطور اطول لتحقيق فعالية هذه التدابير .

٢٢ - ومع ذلك تجدر الإشارة أيضا إلى انه يمكن في موازاة هذه الجهود الاهتمام بتشجيع الانضباط المالي بين مستعملي خدمات البنك . ويمكن وضع خطة مناسبة لتقييم طلبات الاقتراض ورصد القروض ضمانا لفعاليتها والتكفل بسداد القرض الاصلي وفائدته فورا .

٢٣ - ونظرا إلى تشابك الإجراءات المذكورة ، يتوقف نجاح الفرع المفتوح حديثا إلى حد كبير على قدرته في إيجاد إطار كاف من الموظفين التقنيين والإداريين المؤهلين . فهذا الإطار لازم لتقييم السلامة الاقتصادية والمالية للمقترحات .

٢٤ - واخيرا يلزم إطار مرجعي قانوني مناسب لدعم جهود البنك بإيجاد الاساس اللازم للالتزامات التعاقدية المتبادلة له ولعملائه طبقا لقوانين الاراضي المختلفة

Digitized by UNOG Library

وأنظمتها . كذلك يلزم تحديد دور البنك المركزي الاردني من حيث عمليات فرعه ، بما في ذلك معاملاته بالدينار الاردني وبالشيكل الإسرائيلي وعملات أخرى .

٣٥ - ورغم التطورات الحديثة ، لا توجد حتى الآن ترتيبات مؤسسية لتلبية الاحتياجات المتوسطة الاجل والطويلة الاجل من التمويل للزراعة والصناعة والسياحة والإسكان . فما زال مركز صغار المزارعين ورجال الصناعة ورجال الاعمال مزعزعا . وتلزم مؤسسات مالية متخصصة تدعم المبادرات الخاصة في هذه المجالات . ويستحق أي جهد لإنشاء بيت مالي عربي دعما كاملا لانه يبشر بأن يكون نواة لترتيب تمويل طويل الاجل يشمل إمكانيات اجتذاب موارد خارجية ثنائية ومتعددة الاطراف بشروط تساهلية .

جيم - المالية العامة

٣٦ - تعتبر الميزانيات الحكومية العامة سواء لإسرائيل او للسلطات الفلسطينية المحلية ، عامل التحديد الضريبي الذي يؤثر على مستوى الدخل والطلب ، ويلبي الخدمات الاساسية ، ويؤثر في الانشطة الاقتصادية ، ويشجع النمو والتنمية . ومع ذلك تجدر ملاحظة ان الحجم المحدود للميزانية الحكومية ، المقترن بعدم وجود سياسة موجهة نحو النمو والتنمية ، قد جعل دور الميزانية في هذه المهام هامشيا .

٣٧ - ورغم وجود توزيع للنفقات الحكومية إلى احتياجات جارية وأغراض إنمائية ، فإن المستوى العام لإيرادات الحكومة ومصروفاتها يعكس نهجا محايدا للميزانية في الاراضي المحتلة . وهو بذلك ينطلق من مستوى معين من الإيرادات ليحدد النفقات . ويشكل إجمالي المصروفات بوجه عام وما ينفق على الاهداف الإنمائية جزءا قليل الشأن من الدخل القومي . كما أن استمرار فقط التضخم قلل مرة أخرى من اثر هذه المخصصات المحدودة . ونتيجة لذلك يبدو أن الاراضي المحتلة تعاني من انخفاض مستوى الخدمات الحكومية الاساسية على مختلف المستويات في مجالات مثل التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية والاشغال العامة والخدمات البريدية والاتصالات السلكية واللاسلكية . أما عن نفقات التنمية فإن انخفاض معدل مساهمة القطاع العام في تشكيل راس المال المحلي الإجمالي قد جعل العناية شبه معدومة بمختلف منشآت الهياكل الاساسية المادية والبشرية التي تعود على الاقتصاد بفوائد خارجية . كما شجع عدم وجود سياسة تؤيد الاستثمار الخاص وتشجعه في القطاعات الإنتاجية على جعل إسهام القطاع الخاص في تشكيل راس المال الإجمالي يتركز في الإسكان وأعمال البناء . ولذلك فإن معدل الموارد

Digitized by UNOG Library

الخارجية المستقلة هي التي كان لها أثر يذكر في الدخل والطلب ، وفي الانشطة الاقتصادية في الاراضي المحتلة خلال معظم عقدي الاحتلال .

٢٨ - والضرائب هي المجال الوحيد التي مارست فيها ميزانية الحكومة سياسة التدخل . وقد أحدثت الاوامر والإعلانات العسكرية العديدة التي صدرت منذ عام ١٩٦٧ تغيرات هامة في نظام الضرائب . فإلى جانب تغييرها لهيكل ومعدلات الضرائب الموجودة ، كانت الضرائب الجديدة المفروضة لا ترمي إلى تشجيع النشاط الاقتصادي بقدر ما ترمي إلى زيادة الإيرادات الحكومية . والحقيقة أن هدف تحقيق الإيرادات وحده هو الذي كان وراء هذه التغيرات وليس توزيع الموارد أو صافي قيمة الممتلكات ، و/أو تثبيت أهداف السياسة الحكومية . وهذه الاهداف الاخيرة بوجه عام هي التي لها الاعتبارات الغالبة في أية تغييرات تُجرى في أي نظام للضرائب . وربما كانت تعتبر عديمة الصلة في إطار اقتصاد الاراضي في ظل الاحتلال .

٢٩ - أما من حيث ضريبة الدخل فقد انخفضت عتبة الدخل الخاضع للضرائب من خلال تخفيض الحد الادنى للدخل الخاضع للضريبة والعلاوات الشخصية والاسرية والإعفاءات ، كما زيدت المعدلات المعمول بها سواء أكانت حدية أو عامة في مختلف أنحاء الجدول الضريبي . وأدى هذا إلى ارتفاع نسبة الضريبة التي تجبى حاليا على مبالغ كانت القوانين السارية في الاراضي المحتلة وقت احتلالها تعتبرها أقل من نصف الدخل الخاضع للضرائب . وهذا ما وضع سكان الاراضي المحتلة في وضع غير سليم إذا قورن بالموقف الاكثر تحررا في الاردن وإسرائيل ذاتها رغم ما يشير إليه ارتفاع معدل ضريبة الدخل الفردي من زيادة في القدرة على دفع الضرائب . فقلما توجد في حالة الكساد الراهنة أية ميزة سواء لاستبقاء أو لزيادة الاختلالات التي تؤثر في حوافز العمل والتوفير والاستثمار .

٣٠ - وأبرز تغير في قانون ضريبة الدخل يتعلق بتدابير الجباية المذكورة في الفصل ١٤ من القانون الذي كان سائدا وقت احتلال الاراضي . فقد استعيض تماما عن تلك التدابير بأوامر عسكرية أدخلت إجراءات تؤثر في تقييم الضرائب وجبايتها . وأهم من ذلك أن محكمة الاستئناف المختصة بمسائل ضريبة الدخل أو حق دافعي الضرائب في الرجوع بعد ذلك إلى هيئات قضائية أعلى ، قد أصبحا من اختصاص "لجنة اعتراضات" تملك فيها القيادة العسكرية القول الفصل في هذا الامر . وبذلك ألغيت عمليات الاستئناف على مختلف المستويات ، وأصبحت قاصرة على لجنة إدارية/عسكرية .

Digitized by UNOG Library

٣١ - ويمكن القول إن التغييرات العشوائية التي أدخلت على قانون ضريبة الدخل ، مثل إلغاء الإجراءات الإدارية الذي ترك عملية التقييم والتفسير لمفتشي الضرائب ، واللجوء إلى إجراءات قسرية في جباية الضرائب ، وفوق ذلك كله فالاسلوب التعسفي في معاملة قضايا الاستئناف الضريبية ، يبدو أنه بدد ثقة الجمهور بموضوعية نظام ضريبة الدخل والهدف منه . فلم يطلب من دافعي الضرائب أن يشاركوا بصورة مباشرة أو غير مباشرة قبل إدخال تغييرات في نظام ضريبة الدخل . وبصرف النظر عن قانونية هذه الإجراءات ، كان من الاهمية القصوى أن تكون هذه التغيرات ، إذا كان إدخالها في حدود القانون ، مشفوعة بدليل مفصل للعملية لمصلحة دافعي الضرائب وموظفي الضرائب على السواء . ويعتبر الإشراك الفعلي للجمهور من خلال مؤسساته الشرعية والفئات التي لها المصلحة في كافة هذه الجوانب عاملا رئيسيا في فعالية أي نظام للضرائب . واستخدام هذا الإجراء الهام أقل كثيرا مما هو مطلوب في الاراضي المحتلة .

٣٢ - وهناك مجال يستحق مزيدا من التفصيل هو تقييم الضرائب على الصناع المهرة والتجار الذين لا يستطيعون أو لا يريدون الاحتفاظ بدفاتر . فالنهج الموضوعي والواقعي يمكن أن يعتمد على عوامل مثل رأس المال ، وحجم العمل التجاري ، ونوع التجارة ، والمعدل العادي للربح ، والموقع ، وقضايا أخرى لها صلتها . ويمكن تحديد هذه العوامل بالتشاور مع السلطات المحلية وغرف التجارة والاتحادات المهنية لدافعي الضرائب وخبراء الضرائب ، ويمكن أن تكون هذه بديلا عن التقييم التحليلي المباشر الذي يقوم على سجلات غير وافية . ولا بد لهذا الموقف التعاوني أن يزيل جو الشك والخلاف الذي أزّم العلاقات بين دافعي الضرائب وسلطات الضرائب .

٣٣ - ومن الضروري أيضا النظر في وضع نظم موحدة للحسابات لها توجيهات كافية واضحة وتقترن بتدريب مناسب على الاساليب والتقنيات اللازمة . وتستطيع السلطات المحلية أن تقوم بدور هام في تنظيم برامج التدريب على مختلف جوانب نظام الضرائب ، بما في ذلك أساليب التقييم ، وتقنيات المحاسبة ومناهجها ، وجوانب أخرى من إدارة الضرائب . وهذا الاسلوب الواقعي المنهجي هو وحده الذي يمكن أن توجد من خلاله حلول مقبولة للمشاكل التي تواجه دافعي الضرائب والسلطات على السواء .

٣٤ - ومن الواضح أن نجاح جميع هذه الجهود يتوقف على عدد من العوامل . أولها الحاجة إلى إقناع دافعي الضرائب بأن قوانين الضرائب السارية هي نفس القوانين التي كانت سائدة في هذه الاراضي قبل الاحتلال ، وأن التعديلات لم تدخل عليها إلا بما يتمشى مع التغيرات التي أجريت على هذه القوانين . والامر الثاني هو وجوب جعل أساليب

Digitized by UNOG Library

تقييم الضرائب وجبايتها أكثر واقعية ، كما ذكر قبل ذلك . والامر الثالث هو وجوب الإبلاغ بصورة واضحة ووافية عن الإيرادات الآتية من جميع الضرائب ، وإنفاقها على أكثر الحاجات مساسا في الاراضي المحتلة . وفي جميع هذه المسائل يحتاج دافع الضرائب إلى إشعاره بالإنصاف والمشاركة في الجهود الرامية إلى تحسين أحوال معيشته ، وبذلك تبث فيه اعتزازا بإسهامه في هذه الغاية . وذلك لضمان إيجاد جو من الحيوية يشمل جميع جوانب الحياة في الاراضي المحتلة ، بغض النظر عن وضعها السياسي الراهن .

٣٥ - وهناك تطور هام أثر في نطاق قانون ضريبة الدخل في الاراضي المحتلة يتعلق بأسلوب تناول السلطات الإسرائيلية لدخل المواطنين (المستوطنين) الإسرائيليين والكيانات الاعتبارية المقيمة في الاراضي المحتلة للاغراض الضريبية . فمبدأ "سريان الضرائب على الاراضي" المحتلة يقضي بجعل دخل الإسرائيليين المقيمين في الاراضي المحتلة خاضعا في العادة لقوانين الاراضي التي يكون هذا الدخل "مستمدا منها أو مقبوضا أو حاصلا فيها" .

٣٦ - وبموجب تعديل أُدخل على قانون ضريبة الدخل الإسرائيلي ، يعتبر الدخل الذي يأتي لاي إسرائيلي من المناطق المحتلة دخلا ناتجا أو حاصلا أو مقبوضا في إسرائيل ، وبذلك يخضع لضريبة الدخل الإسرائيلية . وفي الوقت نفسه ، أعطى التعديل دافع الضرائب ائتمانا يعادل مقدار الضريبة التي يمكن أن يكون قد دفعها بالفعل إلى المناطق المحتلة ، وكان الهدف من ذلك هو تفادي الازدواج الضريبي - وهو سمة مشتركة بين كثير من نظم الضرائب الوطنية . ومع ذلك ، لم تدفع عمليا أية ضرائب إلى الاراضي المحتلة . فنصيب هذه الاراضي من الضرائب وأي مبلغ مستحق للسلطات الإسرائيلية ينتهيان كلاهما إلى الخزانة الإسرائيلية . وكان الهدف من هذا التعديل هو منع الاراضي المحتلة من أن تصبح ملاذا من الضرائب للمواطنين الإسرائيليين والكيانات الاعتبارية الإسرائيلية . والحقيقة أن الإسرائيليين المقيمين في الاراضي لم يدفعوا بالفعل أية ضرائب إلى أن صدر التعديل المذكور في القانون الإسرائيلي . ولا تصدر أية إحصاءات للتحقق من حجم الإيرادات المستحقة للاراضي المحتلة من هذا المصدر .

٣٧ - اتبعت حكومة اسرائيل سياسة التدخل في مجال آخر يتعلق بالواردات الى الاراضي . فالرسوم التي تفرض عليها هي الرسوم التي تطبق على واردات اسرائيل . وتكمل هذه الضريبة بضريبة القيمة المضافة التي تجبى من المستوردين الاسرائيليين . وكان الهدف العام من ذلك هو حماية المنتجات الاسرائيلية وتوفير ايرادات للحكومة . وفي هذا المجال أيضا ، لا تتوفر احصاءات مفصلة لبيان الصلة بين هذه الرسوم وبين اقتصاد الاراضي ، و/أو لتقدير قيمة الايرادات التي تعود على الميزانية الاسرائيلية .

Digitized by UNOG Library

٣٨ - وفضلا عن التغييرات التي ادخلت على نظام الضرائب في الاراضي ، فإن الضريبة التي استحدثت في اسرائيل في عام ١٩٧٦ ، والتي تسمى ضريبة القيمة المضافة ، فرضت فيما بعد على الاراضي ضمن فئة "الرسوم والضرائب" التي تشمل جميع المعاملات تقريبا . وكان الغرض في هذا المجال ايضا تفادي ايجاد ملاذ ضريبي للاسرائيليين في الاراضي وزيادة الايرادات الحكومية . وعندما طعن سكان الاراضي بطريق الاستئناف في شرعية هذا الاجراء على أساس الاتفاقيات الدولية ، اقرت محكمة العدل العليا الاسرائيلية القرار الذي يقضي بفرض الضريبة على الاراضي .

٣٩ - وبصرف النظر عن الجوانب القانونية للضريبة ، فإن فرض هذه الضريبة ينطوي على إجحاف بالاراضي . وقد سيقت حجج لتبرير استحداث الضريبة في اسرائيل مفادها أن الزيادات في الاسعار الناجمة عن الضريبة ستوازنها تخفيضات في ضريبة الدخل ، ومن ثم فإن العبء الضريبي الكلي سيبقى ثابتا لا يتغير . وفضلا عن ذلك ، فلتعويض الاسر ذات الدخل المنخفض التي لا تستفيد من التخفيضات في الضرائب المباشرة ، اتجهت النية الى زيادة بدلات الاطفال ، والمعاشات التقاعدية للشيخوخة ، وخدمات الرعاية الاجتماعية . ولم يطبق أي من هذه الاعتبارات التعويضية على سكان الاراضي ، بل على خلاف ذلك ، كما اشير سابقا ، زاد عبء عدد من الضرائب في مقابل مستوى منخفض نسبيا وآخذ في التدني من الدخل المحلي . وبوجه عام ، تطورت ضريبة القيمة المضافة خلال السنوات القليلة الماضية لتصبح من بين أخطر القيود الضريبية التي تعرقل تنمية الصناعة والتجارة الفلسطينية . والواقع أن استمرار هذه الضريبة اذا كانت له مبررات قانونية ، يحتم إعادة النظر عليا في النظام الضريبي بوجه عام وضريبة الدخل بوجه خاص .

٤٠ - ونظرا للجو السائد الذي يحيط بموقف الحكومة من الاقتصاد الفلسطيني ، فقد اقتصر نظام الضرائب بوجه عام على دوره التقليدي الذي يتمثل في توفير الايرادات للحكومة . ولذلك ، كان دور نظام الضرائب عديم الاثر في توزيع الموارد من خلال التاثير على قرارات أصحاب المشاريع . ولم يعد للحوافز القائمة القديمة أو الجديدة المتعلقة بالاستثمار أي اثر في الاراضي ، على الرغم من أن القوانين ذات الصلة لا تزال نافذة من الناحية النظرية . وعلى العكس من ذلك ، فإن التعديلات التي أدخلت على الضرائب القائمة وفرض ضرائب جديدة أسفرت عن تثبيط أصحاب المشاريع ، وهذا على النقيض تماما من الحوافز العديدة التي تقدم الى المستوطنين الاسرائيليين ومشاريعهم في الاراضي المحتلة .

Digitized by UNOG Library

٤١ - إن الاقتصاد الفلسطيني في حالته الراهنة بحاجة شديدة الى المساعدة والدعم . وكما هو الحال في مجال السياسة النقدية ، يوسع الحوافز الضريبية أن تسهم كثيرا في تقديم الدعم اللازم لتحقيق عدد من الاهداف التي ورد مجمل لها في بداية هذا الفصل . وفي واقع الامر ، يوسع مزيج من الحوافز النقدية والضريبية القائمة على أساس القوانين السارية في الاراضي أن يشجع الاستثمارات الانتاجية . ويوسع نظام الضرائب بذاته أن يؤدي دورا هاما في هذه العملية . كما أن المنافع المترتبة على الحوافز الضريبية لن تقتصر على تشجيع الاستثمار حتى في المجالات الحدية من خلال زيادة معدل العائد بل ستسهم ايضا في تنويع الاعمال التجارية جغرافيا في جميع أنحاء الاراضي على الرغم من الصعوبات التي تتمثل في وجود نقص في الخدمات الاساسية . ونظرا لارتفاع معدلات الضرائب ومحدودية البدلات ، ستكون منافع أي حافز ضريبي يمنح للافراد والكيانات القانونية الفلسطينية على حد سواء عظيمة . وقد يقال إن هذه الحوافز قد تلحق خسارة بمستوى ايرادات الحكومة المنخفض . إن هذا القول قد يكون صحيحا في الاجل القصير ، أما في الاجل الطويل فمن المعتقد أن هذه الحوافز ستكون قادرة على خلق جو ملائم للاستثمار من شانه أن يوفر المزيد من "الادوات الضريبية" ، وبذلك يوسع نطاق القاعدة الضريبية في الاقتصاد ككل .

٤٢ - ويمكن أن تتركز الجهود على تعزيز المؤسسات التجارية المشتركة . وبالإمكان تخفيض معدل الضريبة على الشركات وتطبيقها أيضا على أرباح الشركات ذات المسؤولية المحدودة وعلى الاشكال الاخرى من المشاريع و/أو المؤسسات الاقتصادية . ويمكن فرض ضرائب على أرباح هذه الكيانات التي لا توزع بمعدل موحد يقل عن المعدل الحالي ، وفرض المعدلات الحالية لضريبة الدخل الفردي على أي توزيع للارباح . وعند توزيع الارباح ، يمكن حجب معدل موحد اضافي يعادل أو يقل عن المعدل الحدي لضريبة الدخل المفروضة على فئة الدخل الدنيا وأن يؤخذ في الاعتبار فيما بعد عند تقدير الالتزامات الضريبية العامة للمستفيدين من هذه الارباح . ونظرا لعدم توفر نظام مصرفي يفي بالغرض وسوق لرأس المال ، فإن هذا الاجراء يمكن أن يؤدي على الاقل الى تعزيز التمويل الذاتي الى حد ما .

٤٣ - وبالإمكان اجراء دراسة مفصلة لكل من عيوب نظام الضرائب التي ورد مجمل لها الى جانب الحلول الممكنة للمشاكل القائمة . بيد أن معالجة هذه العيوب على أساس مخصص لا يحتمل أن يسهم في تحسين نظام الضرائب ككل . وفي واقع الامر ، أن الهيكل غير المترابط لنظام الضرائب هو وليد مثل هذه المعالجات المخصصة التي استهدفت في المقام الاول الحصول على ايرادات للحكومة ، بينما ظلت وظائف نظام الضرائب المتعلقة

Digitized by UNOG Library

بالانصاف ، والاستقرار ، وفوق كل شيء ، التوزيع موضع إهمال . وكما هو الحال بالنسبة لادوات السياسة النقدية ، يعتبر عدم وجود نظرة اقتصادية شاملة مسؤولا عن النهج المجزأ الذي اتبع في تعديل نظام الضرائب .

٤٤ - لهذا تقتضي الضرورة وضع صورة لاصلاح شامل لنظام الضرائب في شكل مجموعة تدابير متكاملة ومنسقة في إطار السياسة تسترشد بالاهداف الاقتصادية والاجتماعية القصيرة الاجل والطويلة الاجل في الاراضي . فالارجح أن يوفق هذا النهج بين الجوانب المفاهيمية والهيكلية للضرائب وبين احتياجات نظام ضريبي ديناميي يستهدف دفع عملية التغيير والتنمية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي في الاراضي .

٤٥ - وفي الإمكان التماس مساعدة المجتمع الدولي بطرق مناسبة في تحسين جميع المجالات المشار اليها في هذا الفصل . وبالاضافة الى ايجاد حلول للحالات الشاذة المذكورة . تتسم هذه المساعدة باهمية حيوية بالنسبة لإنشاء وتطوير مؤسسات محلية تتوفر فيها قدرات تقنية وإدارية ملائمة . ويمكن الاستعانة بالخبرات التراكمية للامم المتحدة في هذه المجالات وغيرها من المجالات ذات الصلة .

دال - الموارد الخارجية

٤٦ - لقد أرغم القصور الشديد في مصادر التمويل المحلية ، العامة والخاصة على حد سواء ، سكان الاراضي على الاعتماد بشكل متزايد على الدعم المالي الخارجي من أجل الحصول على الرزق وجمع رأس المال . وكما هو الحال بالنسبة للتحويلات المالية المتزايدة من العمال في اسرائيل ، فإن التفاعل الذي نشأ بين الاراضي وبين البلدان العربية مكّن الاراضي من مواجهة القيود العديدة المفروضة على الاقتصاد المحلي والتحديات التي تتمثل في توثيق الروابط مع الاقتصاد الاسرائيلي . بيد أنه ينبغي اجراء دراسة جدية لجميع الجوانب الايجابية الممكنة لهذه التدفقات الخارجية الى الاراضي من حيث القدرة التي تولدها هذه التدفقات داخل الاقتصاد المحلي على ايجاد زخم على مر الزمن للنمو والتنمية المتواصلين . وقد أصبحت هذه القضية أكثر إلحاحا نظرا لعدم وجود هيئة تنظيمية لان الاراضي لا تتحكم في حجم واتجاه هذه التدفقات حتى الآن .

٤٧ - وقد برز مصدران متميزان ولكن مترابطان للتمويل الخارجي للاراضي ، هما ايرادات عوامل الإنتاج والتحويلات غير المتبادلة من الخارج . وتتألف ايرادات عوامل

Digitized by UNOG Library

الإنتاج الى حد كبير من اجور المقيمين الفلسطينيين في الاراضي الذين يعملون في اسرائيل والبلدان العربية نظرا لعدم وجود فرص في العمالة المحلية . وبحلول أوائل الثمانينات ، بلغ حجم القوى الفلسطينية العاملة المهاجرة في اسرائيل وحدها حوالي خمسي مجموع اليد العاملة الفلسطينية في الاراضي . ووفقا للاحصاءات الاسرائيلية ، بلغت ايرادات عامل الانتاج المتأتية من اليد العاملة في اسرائيل حوالي أربعة أخماس مجموع ايرادات عوامل الإنتاج الواردة الى الاراضي . وقد زاد باستمرار إسهام مجموع ايرادات عوامل الإنتاج في الناتج القومي الإجمالي منذ الإحتلال بعد أن زاد عدد اليد العاملة الفلسطينية المشردة التي تم استيعابها لذلك خارج الاراضي . وقد بلغ هذا الاسهام في وقت من الاوقات حوالي نصف الناتج المحلي الإجمالي - وهي نسبة عالية جدا دون ريب . وبصورة مطلقة ، فقد كان اتجاه هذا الإسهام مؤخرا اتجاها نزوليا .

٤٨ - وقد أدى عدم وجود سياسات وتدابير ملائمة الى استيعاب كثير من ايرادات هذا المصدر الهام في الاستهلاك الرفيع المستوى ، مما أسفر عن عجز متزايد في الميزان التجاري في الاراضي . وقد كان اسهام ايرادات عوامل الإنتاج في الاستثمار في مجالي الإسكان وأعمال التشييد ، وظلت الزراعة والصناعة تعانيان من نقص الموارد المالية للاغراض القصيرة الاجل والطويلة الاجل . وفوق ذلك ، أضاف تزايد الإعتماد على ايرادات عامل الإنتاج من مصدر واحد (وهو اليد العاملة في اسرائيل) بعدا جديدا لضعف الاقتصاد الواهي في الاراضي . وكان إسهامه في ايجاد أساس سليم لنمو وتنمية الاقتصاد الفلسطيني بشكل متواصل صفرا بالفعل .

٤٩ - وكان عدم وجود مؤسسات مالية أهلية عاملا آخر يقيد حجم ايرادات عوامل الإنتاج التي توزع من خلال القنوات الرسمية وفي الاستثمارات الإنتاجية . ولا تتوفر في الاراضي مختلف الخطط الحافزة (مثل رفع أسعار الفائدة على الودائع بالعملات الاجنبية ، وأسعار الصرف الممتازة و/أو الاستثمارات الإنتاجية) ، التي وضعتها البلدان المصدرة لليد العاملة لجذب المزيد من التحويلات المالية من مواطنيها العاملين في الخارج . وفي الوقت الذي قد تكون فيه ايرادات عوامل الإنتاج بالنسبة لمعظم العمال الفلسطينيين في الخارج كافية لإقامة الاود وحسب ، فهي بالنسبة لاسر عديدة أخرى مصدر تكميلي للإيرادات . ولكن القيود تحول دون دخول جزء من هذه الايرادات الى الاراضي . ولا توجد حوافز للاستثمارات الإنتاجية بالنسبة لهذه الفئة من أصحاب الدخل ، وليس هذا فحسب ، بل فرضت قيود على المقدار الفعلي للاموال المسموح بدخولها الى الاراضي . ولم تخف وطأة هذه القيود إلا في الاونة الاخيرة - في وقت انخفض فيه مستوى النشاط الاقتصادي الى حده الادنى وخاصة في البلدان العربية المنتجة للنفط المستوردة لليد العاملة .

Digitized by UNOG Library

٥٠ - إن كامل مسألة اليد العاملة المصدرة والدخل الناتج منها هي بحاجة الى بحث جدي بالنظر الى الحالة الاقتصادية المتدهورة في الاراضي . ويمكن لبعض الخطط الحافزة المصممة وفقا للمبادئ التوجيهية المشار اليها أعلاه الهادفة الى تنشيط الاقتصاد الفلسطيني أن تكون إطارا مرجعيا مفيدا للجهود الرامية الى تعزيز مساهمة هذا المصدر من مصادر الدخل في النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية .

٥١ - كما أصبح المصدر الخارجي الرئيسي الثاني للتمويل ، وهو الحوالات الخاصة والرسمية ، متزايد الاهمية في السنوات الاخيرة . وفي الواقع فقد قلل هذا المصدر من الاعتماد التام على دخل عوامل الإنتاج للعمال الفلسطينيين في اسرائيل . وهذا المصدر ، اذا اقترن بدخل عوامل الإنتاج ، فإنه يعطي المستوى العام للتدفقات المالية الخارجية أهمية أكبر . وهذه الحوالات تشمل تدفقات من المؤسسات الحكومية الاسرائيلية ، والفلسطينيين الذين هاجروا من الاراضي منذ عام ١٩٦٧ ، والمعونة الرسمية المقدمة من المصادر العربية وغير العربية .

٥٢ - وفي حين إزداد مستوى الحوالات من اسرائيل ، فإن مستوى الحوالات من الاراضي الى اسرائيل قد زاد بمعدل أسرع ، مما يشير الى وجود تحويل صاف سلبي للموارد من الاراضي الى اسرائيل . وهذا الوضع يدعم الإدعاء القائل بأن الاراضي تدفع فعلا ضريبة احتلال . وبذلك تحصل سلطات الاحتلال على موارد من الاراضي ، في شكل ضرائب وغيرها من المدفوعات ، أكثر مما تحول اليها . ولا يمكن للحالة المتدهورة في الوقت الحاضر التي يوجد فيها اقتصاد الاراضي أن تتحمل مثل هذا التطور .

٥٣ - وكما هو الحال بالنسبة لدخل عوامل الإنتاج للمقيمين في الاراضي العاملين في اسرائيل وفي أماكن أخرى ، تشكل التحويلات المالية من الفلسطينيين المهاجرين الذين توجد لهم روابط أسرية في الاراضي عنصرا هاما آخر في اجمالي الموارد الخارجية . وتشير احصاءات غير اسرائيلية الى أن هذا المصدر من مصادر الدخل قد وفر للاراضي مبلغا سنويا لا بأس به منذ عام ١٩٨٠ . ويشير هذا الى أن لتحويلات المهاجرين نصيبا من المشاركة في الاقتصاد المحلي اكبر مما أبلغت عنه الاحصاءات الاسرائيلية ، ويشير بالتالي الى درجة أكبر من الاعتماد على مصادر تمويل غير محلية .

٥٤ - ويمثل دعم دولي آخر عربي وغير عربي ، بصورة متزايدة ، مصدرا هاما للتمويل في الاراضي يصور تعبيرا متواصلا عن المساعدة الإنسانية والارادة والالتزام السياسيين من جانب المجتمع الدولي . غير أنه نظرا للمركز الحالي للاراضي ، يرجح أن يخفض حجم ومجالات توزيع هذه الموارد لتأثير عدد كبير من العوامل الخارجة عن سيطرة الاراضي .

Digitized by UNOG Library

٥٥ - أما فيما يتعلق بالمصادر العربية للتمويل ، فإن مساعدة الحكومة الاردنية قد استمرت في التدفق الى الاراضي منذ عام ١٩٦٧ في شكل أجور ومرتبات للموظفين المدنيين الفلسطينيين ، وايجارات للمباني الحكومية ، وإعانات للبلديات وضمانات على القروض المصرفية المقدمة الى المؤسسات الفلسطينية المحلية ، ومنح مباشرة ، وتوفير التعليم والصحة وغيرها من الخدمات . وتكملة لهذا ، تقدم مساعدة من المؤسسات الخيرية الاردنية شبه الرسمية . وتتضمن الموارد العربية والإسلامية الاخرى تحويلات من صندوق القدس ، والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي ، واللجنة المشتركة الاردنية الفلسطينية . وتعمل هذه اللجنة التي أنشئت في عام ١٩٧٨ بوصفها ترتيبا مؤسسيا لنقل الإعانة العربية "لصمود" الفلسطينيين في الاراضي .

٥٦ - وقد استطاعت اللجنة المشتركة نقل مبالغ كبيرة من الاموال العربية الى قطاعات اجتماعية - اقتصادية مختلفة في الاراضي وادارة هذه الاموال . وقد بلغ نصيب اللجنة من مجموع التمويل العربي في الاراضي أربعة أخماسه . غير أن المعونة الاتية من هذا المصدر بدأت في الانخفاض في السنوات الاخيرة وذلك في المقام الاول بسبب عدم وفاء بعض المانحين بالتزاماتهم . ومع ذلك ، فإن كبر وإتساع عملياتها ، مقترنة بالدور النشط الذي تقوم به المؤسسات الفلسطينية المحلية في المشاريع الإنمائية يبين قدرة الشعب الفلسطيني على توجيه وإدارة الموارد في مختلف الانشطة الاجتماعية والاقتصادية . وقد استخدم جزء كبير من الموارد المنقولة في التعليم ، تليه خدمات الصحة والبلديات والرعاية الاجتماعية والإسكان والزراعة والصناعات الصغيرة والحرفيين . ومن خلال خبرتها الكبيرة وعلاقاتها الواسعة مع عدد كبير من المؤسسات ، سواء داخل الاراضي وخارجها ، عملت اللجنة بالفعل بوصفها وكالة إنمائية ووفرت ، بصورة متزايدة ، محفلا لحفز نهج متكامل لتناول المسائل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الاراضي .

٥٧ - ولكن بالرغم من هذا النجاح ، عانى عمل اللجنة من عدد من الصعوبات . وتتضمن هذه الصعوبات القيود التي تفرضها سلطات الاحتلال على دخول الاموال الى الاراضي ، وأوجه النقص في ملاك الموظفين وفي الادارة ، والمشاكل المتصلة بصياغة المشاريع ، والتجميد الكامل للمساهمات العربية ، وتنفيذ القروض وتقييمها بما في ذلك الإشراف الميداني ، وغير ذلك . وتستحق هذه النواقص إجراء دراسة جدية في هذا الظرف الحرج ، وبوجه خاص في الوقت الذي بدأت تتوفر فيه الموارد من جديد للاستثمار في الاراضي . وتتوفر في إطار اللجنة المشتركة وكذلك في إطار المؤسسات الفلسطينية المحلية ، إمكانيات كبيرة لزيادة تنمية القدرة المحلية على رسم جهود المعونة الدولية للاراضي في الحاضر والمستقبل وتقييمها وبرمجتها وتنسيقها .

Digitized by UNOG Library

٥٨ - وتتضمن مصادر التمويل الدولية غير العربية أساسا مصادر منظومة الامم المتحدة والمنظمات التطوعية الخاصة الدولية التي تدفع أيضا جزءا كبيرا من المعونة الرسمية من الولايات المتحدة الامريكية والبلدان الاوروبية الى الاراضي ، وقد برز أيضا الاتحاد الاقتصادي الاوروبي مؤخرا بوصفه مصدرا منفصلا ، وإن كان صغيرا . وقد تواصل تقديم معظم المساعدة من هذه المصادر ، عن طريق وكالة الامم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الادنى (الاونروا) ، في مجالات الرعاية الاجتماعية والتنمية مثل التعليم والصحة والمأوى والمرافق الصحية وغيرها من خدمات الرعاية الاجتماعية الاساسية المقدمة الى اللاجئين في جميع أنحاء الاراضي . وتجري تكملة مساهمة الاونروا ، بصورة متزايدة ، بمساهمات من هيئات أخرى في الامم المتحدة ، بما في ذلك البرنامج الخاص لبرنامج الامم المتحدة الإنمائي ، الذي ركز على التعليم ، والانشطة المتعلقة بالهياكل الاساسية ، ومساهمات وكالات أخرى في مختلف المجالات في إطار برنامج الامم المتحدة للمساعدة الاقتصادية والاجتماعية الى الشعب الفلسطيني ، على النحو الذي دعت اليه الجمعية العامة . كما زادت المنظمات التطوعية الخاصة مساعداتها في مختلف المجالات من خلال عدد كبير من المشاريع ، تتراوح بين الانشطة الانسانية وأنشطة الرعاية الاجتماعية وبعض الانشطة الإنمائية التي تفيد الزراعة .

٥٩ - غير أن من الجدير بالملاحظة أن الموافقة على عدد وطبيعة مقترحات التمويل ، بغض النظر عن مصدره ، كثيرا ما تعكس وجود اعتبارات لا تتمشى مع الترتيب الظاهر للحاجات ذات الاولوية في الاراضي . ولذا ، ففي حين يكون للاولويات المستشعرة والمعرب عنها محليا أثر أولي في تحديد نمط توزيع المعونة الخارجية في الاراضي ، فإن النتيجة النهائية قد تتغير بسبب عوامل أخرى مختلفة . وتتضمن هذه العوامل تفضيلات المانحين والاعتبارات التنفيذية والتقنية وسياسات سلطات الاحتلال إزاء طبيعة واتجاه المعونة الخارجية .

٦٠ - وبصورة عامة ، تتكون المعونة الخارجية الى حد كبير من المنح ، وذلك أساسا بسبب الافتقار الى المرافق المؤسسية للتمويل للمساعدة في إتاحة الاموال المناظرة المحلية سواء على مستوى القطاع العام أو الخاص . وقد شوهد عنصر القروض في المشاريع في الاراضي أصلا في عمليات التمويل التي قامت بها اللجنة المشتركة . وفي الآونة الاخيرة فقط اعتبرت ترتيبات التمويل المباشر أو الدائر أيضا أداة ملائمة لتقديم المعونة الخارجية عن طريق المنظمات التطوعية الخاصة . غير أن مبلغ الموارد التي يمكن تخصيصها لترتيبات التمويل الدائر كانت بالاحرى محدودة .

Digitized by UNOG Library

٦١ - وتتوقف زيادة استخدام المعونة الخارجية لا على تخفيف الاجراءات المتعلقة بالموافقة على المشاريع فحسب ، بل على انشاء وتطوير المؤسسات المالية المحلية القادرة على توفير الاموال المناظرة المحلية ايضا . فزيادة المشاركة المحلية في جهود تمويل التنمية ، مقترنة بمشاركة أكبر من جانب المؤسسات المالية المحلية في نقل وادارة دخل العوامل الإنتاجية وتدفقات التحويلات المالية وبتعزيز القدرة الفلسطينية المحلية على التأثير على توزيع المعونة المقدمة الى الاراضي ، يمكن أن تساعد في ايجاد استخدام أكثر فعالية للموارد المالية الخارجية .

الحواشي

(١) هذا النص هو الفصل الخامس من الدراسة المعنونة "القطاع المالي الفلسطيني في ظل الاحتلال الاسرائيلي" . وسيعمم النص الكامل بوصفه وثيقة من وثائق مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية تحت الرمز UNCTAD/ST/SEU/3 .

- - - - -

Digitized by UNOG Library