

ادارة السياسات الاقتصادية الكلية في الحالة الفلسطينية بين النمو وغياب عدالة
التوزيع

Macroeconomic Policies Management in the Palestinian Case
(Growth and Iniquity)

الإتحاد العام لنقابات عمال فلسطين

PGFTU

ايار 2013

1. تقديم

عند كل مرحلة من مراحل تطور المشهد السياسي والإقتصادي الفلسطيني خلال الفترة 1994 - 2012 كان يبرز تساؤلات عدة في الأوساط المحلية والدولية حول واقع الاقتصاد الفلسطيني وآفاقه المستقبلية في ظل المعوقات القائمة والفرص والإمكانيات المتوفرة. وبشكل خاص كان يدور نقاشات معمقة حول العديد من القضايا التي ترتبط بالخيارات والسياسات الممكنة والملائمة لبناء إقتصاد وطني قادر على مواجهة تحديات ومستجدات المرحلة السياسية الراهنة وصولاً الى إقامة دولة مستقلة متواصلة جغرافياً وقابلة للحياة.

وتكتسب هذه التساؤلات أهمية خاصة في هذه المرحلة بالذات لسببين: الأول لكونها تمس الاقتصاد الذي هو أحد أهم ساحات المواجهة و الصراع مع الاحتلال الإسرائيلي، فيمكن لهذا الاقتصاد أن يشكل رافعة للصمود والتحرير أو أن يكون عبئاً عليهما. فمع تزايد احتمالات حدوث مواجهة سياسية ونضالية مفتوحة على كل الإتجاهات مع إسرائيل وربما مع بعض الدول الغربية المتحالفة معها بسبب توجه الفرقاء الفلسطينيين نحو إنجاز المصالحة الوطنية أو/و بسبب تخلي القيادة الفلسطينية عن النهج التفاوضي القائم لصالح الحل الدولي كما بدا واضحاً مؤخراً عندما حازت فلسطين على دولة غير عضو في الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقفز الى السطح مباشرة هواجس إقتصادية تتمحور حول أولاً مدى قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على تحمل أي تبعات أو تداعيات مالية قد تنجم عن هذه المواجهة، ثانياً حول قدرة الإقتصاد الوطني برمته على الصمود والتماسك في وجه أي ضغوط لتقديم تنازلات سياسية مؤلمة. فالقدرة الاقتصادية الفلسطينية تشكل خط الدفاع الأول في حماية المشروع الوطني الفلسطيني، وفي محاصرة المشروع الإسرائيلي التوسعي. ولقد بينت التجربة العالمية خلال العقدين الماضيين تعاضم أهمية ووزن القدرة الاقتصادية في الحفاظ على الدول والأنظمة وفي تشكيل موازين القوى في السياسة الدولية. أما **السبب الثاني** فيتمثل في زيادة حدة وعمق الأزمة المالية التي تمر بها السلطة الوطنية الفلسطينية وما ينجم عنها من تآزلات وإضطرابات إقتصادية وإجتماعية، والتي غالباً ما تجلب نقاشات وجدل مجتمعي حول مسبباتها وسبل الخروج منها.

وقد بدأت السلطة الوطنية الفلسطينية تشهد في السنتين الماضيتين أزمة مالية عاصفة ومتفاقمة، صاحبها بروز العديد من مظاهر الإختلال والتردي في الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية طالت جميع مناحي الحياة لشريحة واسعة من المجتمع الفلسطيني وخصوصاً الفئات الأقل حظاً فيه. ونجم عن هذه الأزمات المركبة إحتجاجات ومظاهرات شعبية، لعبت فيها الإتحادات المهنية والنقابات العمالية دوراً فاعلاً. وعلى ضوء هذه الإحتجاجات، بادرت الحكومة الفلسطينية في عام 2012 الى إطلاق ما سُمي "بالحوار الوطني الإقتصادي والإجتماعي"، بهدف تشخيص مسببات وتدايعات الأزمة بشيء من الشمولية والمنهجية، والبحث عن التدابير والسبل الكفيلة بمواجهة هذه الأزمة وإحتواء تداعياتها. وبالرغم من جولات الحوار المتعددة التي جرت بمشاركة واسعة من أطراف العلاقة، إلّا أنها لم تتجح بعد في الوصول الى نهاياتها المأمولة، ولم تخرج بوثيقة إستراتيجية شاملة تحدد أولويات أو أجندة عمل إقتصادية وإجتماعية وطنية لإصلاح السياسات والبرامج التي كان لها برأي عدد من المراقبين والناشطين النقابيين والسياسيين دور في تعميق التشوهات والإختلالات في الإقتصاد الفلسطيني.

فبينما نجحت جولات الحوار الوطني الإقتصادي المتعددة في معالجة بعض القضايا التي دار حولها الحوار مثل إقرار الحد الأدنى للأجور وتعديل بعض مواد قانون ضريبة الدخل لعام 2011، إلا ان الملفات الكبرى مثل تأسيس وتفعيل نظام متكامل للحماية الاجتماعية وإعادة هيكلة السياسة المالية (بشقيها النظام الضريبي والإنفاق العام) وإعادة هيكلة الإقتصاد الكلي وإصلاح السياسة التجارية بقيت عالقة. وعليه، فإن المطلوب حالياً وضع تصور إستراتيجي حول ماهية السياسات الإقتصادية والإجتماعية المطلوبة في المرحلة المقبلة التي من المفترض ان تشهد ترتيبات للإنتقال من سلطة الحكم الذاتي الى دولة مستقلة تؤمن الحياة الكريمة لكل مواطنيها. فلم يعد كافياً أن تبقى النقابات والإتحادات والخبراء الأكاديميين في موقع الناقد للسياسات الحكومية فحسب، بل يجب أن ينتقلوا الى موقع المبادر والمساهم في صياغة اجندة عمل وطنية لمواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية الطارئة والمزمنة التي تواجه الشعب الفلسطيني في هذه المرحلة السياسية الحرجة.

1.1 أهداف الوثيقة

تهدف هذه الوثيقة الى مايلي:

1. تشخيص شمولي ومنهجي لأهم الاختلالات والتشوهات في الاقتصاد الفلسطيني وإنعكاسات ذلك على مستوى معيشة المواطنين وعلى حالة العدالة الإجتماعية في فلسطين. وفي هذا السياق، تقدم الوثيقة وصفاً وتحليلاً لملامح السياسات الإقتصادية والإجتماعية التي إنتهجتها الحكومات الفلسطينية المتعاقبة، ودورها في تحديد مسار أداء الإقتصاد الوطني.
2. الخروج بوثيقة إستراتيجية تقدم توصيات ومقترحات على المديين القصير والطويل لإصلاح السياسات الإقتصادية القائمة حالياً، والتي من شأنها أن تمكن الإقتصاد الكلي وتوسع خيارات المواطنين وتضمن حياة كريمة لهم، وتعيد توزيع الثروة والدخل بين فئات المجتمع المختلفة بطريقة أكثر عدلاً وإنصافاً.

وإننا لا ندعي بأن هذه الوثيقة تقدم حلول نهائية وناجعة لجميع المشاكل الإقتصادية والإجتماعية التي تواجه الشعب الفلسطيني، بل إنها بلا شك تقدم إسهامات جادة وموضوعية للجهود والمحاولات الباحثة عن سبل مجابهة الأزمات الطارئة والمزممة أو تلك الساعية لتغيير مسار الإقتصاد الفلسطيني على المدى الإستراتيجي ليكون في خدمة هدف الإنتقال من مرحلة الحكم الذاتي المحدود الى مرحلة بناء الدولة المستقلة.

2.1 منهجية اعداد الورقة

لتحقيق أهداف هذه الورقة، تم إتباع الإجراءات التالية:

1. مراجعة شاملة للتشريعات والسياسات الإقتصادية في فلسطين، وما ترتب عليها من نتائج.
2. مراجعة أدبيات التنمية والدراسات التي تناولت العلاقة بينها وبين السياسات الإقتصادية والإجتماعية، بغرض وضع إطار نظري للتحليلات الكمية التي تتناول الوضع الإقتصادي والإجتماعي الفلسطيني.

3. عقد ورشات وحلقات نقاش متعددة، واحدة في شمال الضفة وثانية في وسطها وثالثة في جنوبها ورابعة في غزة حيث أمكن ذلك، لعرض ومناقشة قضايا الملفات العالقة والتوافق على الحلول الممكنة.

4. عقد ورشة عمل موسعة بمشاركة جميع أطراف العلاقة (الحكومة والقطاع الخاص والنيابات والإتحادات والأحزاب وغيرهم) لعرض التصورات الأولية التي توصلت إليها ورشات العمل المصغرة بغرض نقاشها وإقرارها بشكل نهائي وتقديمها لصانعي القرار الفلسطيني بهدف التنفيذ.

2- أدبيات العلاقة بين السياسات الاقتصادية والتنمية

أصبح النمو الاقتصادي وسيلة وليس غاية في حد ذاتة لتحقيق هدف أعم وأشمل ألا وهو التنمية المستدامة. فإذا كان النمو يعني الزيادة الضطردة في الناتج المحلي الاجمالي أو الدخل القومي للفرد، فإن التنمية تعني تحولا شاملا في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع من أجل توفير حياة افضل لافراده. والذي ينتبع الادبيات الحديثة في اقتصاديات التنمية يلاحظ التطور الذي مر به المفهوم خلال العقود القليلة الماضية. فحتى السبعينات من القرن المنصرم كان ينظر الى التنمية على أنها ظاهرة اقتصادية فحسب. وباستثناء بعض المؤشرات الأخرى البسيطة، كانت معدلات النمو في الدخل القومي الاجمالي تعتبر المؤشر الرئيسي، ان لم يكن الوحيد، لقياس التنمية ومقارنة مستوياتها بين الدول المختلفة. الا أن هذا الاستخدام بدأ مع بداية عقد التسعينات من القرن ذاته يتعرض للانتقاد خصوصا بعد أن لاحظ اقتصاديو التنمية أن معدلات النمو المرتفعة في الناتج الاجمالي لعدد من الدول النامية لم تحقق مستويات رفاهية أفضل لغالبية مواطنيها. وفي كثير من الحالات كانت تصاحبها زيادة في مستويات البطالة والفقر أو اتساع الفجوة بين الاغنياء والفقراء. وقد بدأ في تلك الفترة يظهر في الادبيات المختصة عدد من المصطلحات التي تعكس عدم الرضى عن استخدام معدلات النمو كمؤشر وحيد لقياس التنمية مثل "النمو بدون تنمية" و "اعادة التوزيع مع النمو" و "النمو البائس" وغيرها (Bhagwati, 1985). وقد أدى عدم الرضى هذا الى نقاش أوسع حول مفهوم التنمية بصفة عامة والى البحث عن بدائل أفضل لقياسها، وبدأ يتبلور أكثر فأكثر توجهاً جديداً يربط التنمية بالحقوق الاساسية للافراد وفي مقدمتها "الحق في الحصول على عمل مجزي" (Poulson, 1994). كما ظهرت طروحات أخرى تربط بين التنمية والمتغيرات السياسية كالديمقراطية والحريات المدنية والتعددية الحزبية واللامركزية وعدد اخر من المتغيرات الاجتماعية.

ولكن هذه الانتقادات لم تلغي حقيقة بقاء النمو الاقتصادي شرطاً ضرورياً ولكن ليس كافياً لتحقيق التنمية. كما أن العلاقة بينهما ليست تلقائية: فقد يحدث نمو اقتصادي سريع (بطيء) مع تنمية بطيئة (سريعة)، وقد يعزز كل منهما الآخر أو يعيقه. لذا يجب بذل جهد من صانعي القرار لتجنب النمو الذي لا يتيح فرص عمل، أو الذي تعود غالبية ثماره الاقتصادية للاغنياء دون الفقراء، أو الذي لا يقود الى تحسن في مستوى الخدمات الاجتماعية الأساسية لأفراد المجتمع، أو الذي لا يقترن بتوسيع المشاركة الاجتماعية

والسياسية من قبل عامة المواطنين. إن الجسر الرئيسي إذاً بين النمو الاقتصادي والتنمية هو الاستجابة للحقوق الأساسية لأفراد المجتمع بعدالة. فالمطلوب هو نمو مع خلق فرص تشغيل دائمة يرافقه تحسن في الأجر لتقليل الفقر وتحسين في مستويات المعيشة (Srinivasan, 2001). ويتفق هذا الطرح مع ما تسعى منظمة العمل الدولية والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة إلى تحقيقه والمتمثل في ضرورة توسيع فرص "العمل الكريم" للفقراء والمهمشين في المجتمع حتى يكون للنمو الاقتصادي المتحقق دور في محاربة الفقر (ILO, 2009). ولتحقيق هذا النوع من النمو الاقتصادي، تلجأ الحكومات إلى تطبيق سياسات إقتصادية وإجتماعية متوازنة على المستويين الكلي والقطاعي حسبما تمليه الظروف الموضوعية السائدة. فالسياسات الكفوءة والناجعة هي تلك التي توظف النمو المتحقق في أحداث عملية تنمية مستدامة.

2-1 الحد من البطالة كهدف رئيس للسياسات الإقتصادية

من الأهداف الرئيسية لمجمل السياسات الاقتصادية تحقيق العمالة الكاملة أو الحد من البطالة، حيث يرغب الناس في إيجاد أعمال دائمة وأجور عادلة. وتعتبر مشكلة البطالة من المشاكل الاقتصادية الحادة التي تواجه الدول الصناعية المتقدمة والدول النامية على حد سواء، وذلك لما تحمله من تكاليف اقتصادية واجتماعية باهظة سواء على مستوى الفرد المتعطل أو على مستوى الاقتصاد والمجتمع ككل. ويمكن تلخيص أبرز هذه التكاليف على النحو التالي:

أولاً: تكاليف اقتصادية مباشرة (Sloman, 1998) وتشمل:

1. تكلفة الفرصة الضائعة حيث يخسر الاقتصاد القومي الناتج الذي كان من الممكن للعاطلين عن العمل إنتاجه في حالة عدم بطالتهم. وبالتالي تمثل البطالة خسارة مباشرة في الناتج القومي.
2. خسارة الحكومة للضرائب التي كان من الممكن أن تجبى من المتعطلين في حالة عدم تعطلهم، والمقصود هنا ضريبة الدخل والمبيعات والقيمة المضافة وغيرها، حيث يؤدي ارتفاع مستويات البطالة إلى انخفاض في مستوى المعيشة وبالتالي انخفاض في مستوى الانفاق وهذا يؤدي إلى انخفاض في إيرادات الحكومة من الضرائب.
3. زيادة البطالة تؤدي إلى زيادة الإعانات النقدية أو العينية التي تقوم الحكومة بمنحها للعاطلين عن العمل.
4. أن بقاء العاطلين عن العمل في حالة تعطل لفترة طويلة يؤدي إلى فقدانهم للمهارات الضرورية، مما يؤثر بصورة مباشرة على حجم الناتج المحتمل والحققي.

ثانياً: تكاليف اجتماعية وتتمثل في زيادة مشاكل الفقر وما يرتبط بها من زيادة معدلات الجريمة وتقويض السلم الاهلي، بالإضافة إلى شعور العاطل عن العمل بحالة الاغتراب و الحرمان.

يتضح مما سبق أن مشاكل البطالة والحرمان من العمل والمشاركة الفاعلة في العملية الاقتصادية له انعكاسات سلبية خطيرة تتعدى حدود العاطلين عن العمل أنفسهم لتلقي بظلالها على مجمل الاقتصاد لتتسبب بخسائر وتكاليف اقتصادية وإجتماعية كبيرة، مما يجعل من هدف تقليص البطالة وزيادة فرص التشغيل هدفاً مركزياً لأي سياسة اقتصادية تنموية.

وبالرغم من اتفاق الاقتصاديين على خطورة مشكلة البطالة، إلا أن وجهات النظر حيال أسبابها وسبل معالجتها والتخفيف من آثارها ما زالت محل خلاف. حيث تختلف المدارس الاقتصادية حيال اساليب العلاج الواجب اتباعها، فهناك من يرى بضرورة ترك المشكلة الى آلية السوق الحر فهي كفيلة بحلها، وهناك من يرى بضرورة تدخل الحكومة من خلال اتباع سياسات اقتصادية معينة تهدف الى تعزيز النمو الاقتصادي الذي يضمن استيعاب المزيد من العاطلين عن العمل، ويحقق أهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ويمكن تصنيف مناهج العلاج المقترحة لمشكلة البطالة الى ثلاث مجموعات رئيسية:

- 1. زيادة معدل النمو الاقتصادي:** حيث يناادي عدد من الاقتصاديين وخبراء منظمة العمل الدولية الى تبني السياسات الاقتصادية الرامية الى زيادة معدل النمو الاقتصادي، وما ينطوي على ذلك من زيادة في معدلات الادخار، وزيادة في معدلات التراكم قياساً على أن زيادة معدلات النمو كانت دوماً وحتى عهد قريب تصطحب بارتفاع في الطلب على قوة العمل.
- 2. خفض تكلفة العمل:** في هذا الاقتراح ينطلق عدد من الخبراء والتكنوقراط من فكرة معينة، فحواها ان عدم استجابة الأجور للتكيف مع الصدمات التي حدثت في البلدان الصناعية، من شأنه أن يجعل كلفة الأجور مرتفعة، ويضعف بالتالي من الموقف التنافسي لمنتجات البلد في السوق العالمي ومن ثم في زيادة معدلات البطالة. وعليه فان خفض الاجور يمكن ان يسهم في تخفيض تكاليف الانتاج وخفض الاسعار و زيادة المبيعات، وبالتالي تقوية الحوافز لدى رجال الاعمال لزيادة خطط الاستثمار والانتاج وتوظيف المزيد من العمال.

3. **تعديل ظروف سوق العمل:** لا يزال عدد كبير من الخبراء والاقتصاديين أسرى لتعاليم الاقتصاد الكلاسيكي، الذي يفسر البطالة من خلال مقولة عدم مرونة أسواق العمل، أي عدم مرونة تغير الاجور بحسب ظروف العرض والطلب، وأن جمود هذه الأسواق يرجع الى تدخل نقابات العمال وتعنتها، وتدخل الحكومات في أسواق العمل بالتشريعات التي تحد من فاعلية آليات العرض والطلب في تلك الاسواق. ولهذا يرى هؤلاء الخبراء أن علاج أزمة البطالة يقتضي تعديل السياسات والظروف التي تحكم أسواق العمل على النحو الذي يجعل تلك الاسواق مرنة. ويقدموا في سبيل ذلك عدداً من المقترحات أهمها ما يلي:

- إلغاء قوانين الحد الأدنى من الاجور.
- تعديل نظام اعانات البطالة وخفض مزايا مشروعات الضمان الاجتماعي، على النحو الذي يجعل هناك توازناً بين الدخل التعويضية المدفوعة للعاطلين، والحاجة الى حفز ميولهم تجاه العمل.
- التوسع في سياسات التدريب وإعادة التدريب للمتطلين، لمساعدتهم في تنمية مهاراتهم وقدراتهم بما يتماشى مع متطلبات التكنولوجيا الحديثة.
- تشجيع المعاش المبكر حتي يمكن توفير فرص عمل جديدة بدلاً من هؤلاء الذين أحيلوا الى المعاش.
- تطوير نظم المعلومات الخاصة بأسواق العمل وتيسير تداولها، لمساعدة العمال الراغبين في العمل والباحثين عنه، ولمساعدة رجال الاعمال الذين يبحثون عن هؤلاء العمال.

أن النظر بتمعن الى المنهجين الثاني والثالث، يظهر أنهما كانتا تقدمان أساساً للبلدان الصناعية التي قد تتوفر لديها ظروف ناضجة لتطبيق فعال وكفوء لآليات العرض والطلب في إطار إقتصاد السوق الحر. كما أنهما يفتقران الى التفسير العلمي ولا يمتلكا آليات تنفيذية. والاهم من ذلك، فان المقترحات المشمولة فيهما تسلب حقوق العمال المكتسبة، كما أنها وان كانت تصلح للتطبيق في بعض الانشطة والصناعات، فانها غير قابلة للتطبيق في كثير من الحالات، ولا يمكن من ثم الاعتماد عليها في استئصال آفة البطالة. الامر الذي يستدعي التركيز على دراسة وتطبيق السياسات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، التي من شأنها ان تساعد على تعزيز فرص التنمية الشاملة والمستدامة.

2-2 السياسات الاقتصادية من منظور تنموي

بدأت العلاقة ما بين السياسات الاقتصادية ومتطلبات التنمية المستدامة تكتسب أهمية متزايدة في الآونة الأخيرة، وذلك على اعتبار أن مفهوم التنمية يحمل موضوعياً في طياته دوراً أكبر وأكثر فعالية للدولة أو السلطة مما أعطتها إياه نظريات الليبراليين أجدد بشأن أحداث نمو في مستويات الدخل المحلي أو القومي الإجمالي بمعزل عن الكيفية التي يتم فيها ترجمة هذا النمو إلى تحسن متكافئ في الوضع المعيشي للأفراد. فحسب طروحات التنمية المعاصرة، لم يعد دور الدولة/السلطة مقتصرًا على تحقيق هدف النمو الاقتصادي فقط بل تعداه إلى إدارة أثر هذا النمو من خلال مجموعة من الأدوات والسياسات التوجيهية والتنظيمية التي من شأنها أن تسهم في توزيعه وتوظيفه لصالح عامة الناس باعتبارهم صانعي التنمية وهدفها وضامني استمراريتها في إن واحد. فإذا كان بعض هذه السياسات يحفز النمو الاقتصادي، فإن بعضها الآخر يجب أن يستهدف توزيع النمو المتحقق في الثروة الكلية على أطراف العلاقة في المجتمع بشئ من العدالة والمساواة ولا سيما من خلال تأمين "الحق في العمل" للقادرين عليه والذي هو أحد حقوق الإنسان الأساسية المكفولة في الاعراف والمواثيق الدولية ذات الصلة. ويندرج تحت عنوان السياسات الاقتصادية التنموية العديد من الأدوات والتوجيهات والخطط الحكومية على المستويين الكلي والقطاعي التي تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة في حركة وإداء الاقتصاد الوطني معبراً عنه بعدد من مؤشرات التنمية.

- وتُعرف السياسات الاقتصادية على أنها تلك السياسات التي تتبعها الحكومة لتحقيق أهداف اقتصادية وإجتماعية معينة، تشمل تحقيق نمو إقتصادي والوصول إلى حالة العمالة الكاملة والحد من التضخم وتحقيق الإستقرار المالي والنقدي وضمان العدالة الإجتماعية والإقتصادية من خلال تكافؤ الفرص والتوزيع العادل للدخل والثروة. ولتحقيق ذلك توظف الدولة العديد من أدوات السياسة الاقتصادية وتأتي في مقدمتها السياسة المالية، السياسة النقدية، سياسة التجارة الخارجية، وسياسة التشغيل وتنمية الموارد البشرية، وسياسة الحماية الإجتماعية.

إن استخدام الدولة لهذه السياسات لتحقيق الأهداف الاقتصادية المنشودة ليس بالأمر السهل حيث تنطوي هذه الأهداف عادة على تناقضات كامنة. ففي بعض الأحيان لا يمكن تحقيق هدفين في ذات الوقت (على

سبيل المثال: هدف زيادة الدخل وهدف ثبات الأسعار، او هدف زيادة الدخل وهدف تقليص حجم العجز في ميزان المدفوعات). وتحقيق أحدهما في فترة زمنية معينة سيكون على أساس التضحية بالآخر. وهذا يعني ضرورة وجود مفاضلة بين الاهداف وهذا يقود بالطبع الى تأثر بعض فئات المجتمع بشكل ايجابي والبعض الآخر بشكل سلبي (النقيب، 2002). ينطبق ما ذكر على السياسات الاقتصادية الهادفة الى زيادة فرص التشغيل وتقليص البطالة، حيث يمكن ان تؤدي مثل هذه السياسات بالإضافة إلى نتائجها الاقتصادية المرغوبة، إلى نتائج أخرى غير مرغوبة مثل ارتفاع مستوى الأسعار والتضخم في المدى القصير (الحبيب، 1994). كل ذلك يجعل من الضروري عند صياغة الأهداف الاقتصادية وضع أولويات لتلك السياسات وأدوات تنفيذها والأطر الزمنية لتحقيقها.

وتجمع الأدبيات التنموية، على أن الجسر بين النمو الاقتصادي و التنمية البشرية هو فرص العمل (UNDP,1996). فالنمو الاقتصادي المرغوب هو ذلك النمو الذي يخلق فرص عمل جيدة بأجور مناسبة. والاهم من ذلك هو ان توزع هذه الفرص بشكل عادل ومتساوٍ دون تحيز لطرف على حساب طرف اخر بين فئات المجتمع المختلفة والمقصود هنا التحيز على أساس النوع الاجتماعي او الانتماء السياسي والعرقي والديني.

مما تقدم يمكن الإفادة من النظرية الاقتصادية في اشتقاق تلك السياسات التي من شأنها التأثير على النمو الاقتصادي الذي يخلق فرصا متزايدة للعمالة ويحقق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وفي ما يلي عرضا ملخصا لأدوات السياسات الاقتصادية الكلية و مكوناتها وتأثيراتها المختلفة.

أولاً: السياسة المالية (Fiscal Policy)

يتم التعبير عن السياسة المالية العامة لاي حكومه من خلال مشروع قانون الموازنة السنوية التي تتقدم به للسلطة التشريعية من أجل اقراره كقانون واجب التنفيذ. فالموازنة هي بمثابة اداة الحكومة في تنفيذ خطط التنمية الشاملة. فحجم الموازنة وهيكل جانبي ايرادات والنفقات فيها يؤثران على الاداء الاقتصادي الكلي ويتأثران به. لذا تشكل متغيرات الموازنة أدوات السياسة المالية التي تسعى الى تحقيق مرحلي للاهداف

العامة والتفصيلية لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المدى القصير والمتوسط والطويل. فالموازنة العامة يجب ان لا تعكس فقط اوجه النفقات والإيرادات بأرقام صماء، وإنما من المفترض ان تعبر عن المنهج الذي تتبناه هذه الحكومة او تلك بشأن ادارة الشؤون العامة على مختلف الصعد. ومن المفترض أيضا ان تعكس الموازنة المعدة من سنة الى اخرى التطورات التي تطرأ على الاداء المالي الحكومي وعلى الاداء الاقتصادي الكلي من جهة ، وترسم التوجهات والسياسات الاقتصادية/ الاجتماعية المستقبلية من جهة اخرى (عبد الكريم وآخرون، 2002).

وتهدف الحكومة من خلال وضع الموازنة الى تحقيق مجموعة من الاهداف الرئيسية والمميزة وهي (داود، 2002):

- توزيع الموارد بما يتماشى مع مبدأ الكفاءة: يتعلق هذا الدور للموازنة بقيام الحكومة بدور المنتج للسلع العامة والتي يفشل السوق بانتاجها كالمتنزهات، وشق الطرق و مهام الدفاع وما الى ذلك. كما تقوم الحكومة كذلك بدور المنظم حيث تقوم بسن القوانين المتعلقة بدعم بعض النشاطات و فرض ضرائب إلى نشاطات أخرى.
 - توزيع الدخل بما يتماشى مع مبدأ العدالة: يتعلق هذا الدور في الغالب بجانب الإيرادات من الموازنة حيث يتم تصميم نظام ضريبي يعتمد على إيرادات تتناسب بشكل او بآخر مع الدخل.
 - تحقيق الاستقرار الاقتصادي عن طريق وضع موازنات تتلاءم مع متغيرات الاقتصاد الكلي و هي البطالة والتضخم والنمو الاقتصادي.
- ويتحدد مدى نجاح الموازنة في تحقيق الاهداف المرجوة منها بعدة عوامل من اهمها : (1) منسوب الممارسة الديمقراطية في نظام الحكم السياسي، و(2) مستوى متانة وجاهزية البناء التنظيمي والمؤسسي لاجهزة الحكم الادارية التنفيذية حيث ان تخصيص الموارد المالية ليس شرطاً كافياً لنجاح المشاريع او الانشطة وانما لا بد وان تدار هذه الموارد بالكفاءة الفنية والفاعلية المهنية العالية لضمان استخدامها الامثل، واخيرا (3) التداخل أو التكامل في صلاحيات الاجهزة العامة التنفيذية والتشريعية في ضبط ادارة الموازنة بمراحلها المختلفة وكذلك درجة مشاركة مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص في المناقشات حولها.

وبالرغم من عملية التصحيح التي تجتاح العالم والمتمثلة باعادة تشكيل الانظمة والقوانين التي تحكم الاقتصاد المحلي باتجاه تخفيض دور الحكومة وتعزيز التحرر والانفتاح بما يتفق مع اتجاهات العولمة، الا أن التجارب أثبتت أنه لا زال للحكومة دوراً مهماً في توفير الخدمات والسلع العامة التي تعاني من مشاكل فشل قوى السوق وفي صياغة وتنفيذ السياسات الاقتصادية الكلية ألهادفة لتحقيق النمو والتنمية الشاملة بما يتفق مع اعادة توزيع الثروة والعدالة الاجتماعية (Tiwari, 1999). وفي اطار هذا الفهم والتشخيص، تشهد العديد من دول العالم حالياً مبادرات مجتمعية "لدمقرطة" عملية اعداد وتنفيذ الموازنة الحكومية باتجاه جعلها تتمحور أكثر فأكثر حول "حقوق الناس الأساسية". وهذه المبادرات تأتي على خلفية المؤتمرات المتكررة التي يتم عقدها بتوجيه ورعاية البرنامج الاغاثي للامم المتحدة (UNDP) حول حالة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العالم (Cagatay et al., 2000). وكان من أبرز ما نجم عن هذه المؤتمرات ما أصبح يعرف بـ "مبادرة 20/20". والتي تعهدت فيها الدول المشاركة بأن يتم تخصيص 20% من مساعدات التنمية الرسمية التي تقدمها و 20% من حجم الانفاق العام في الموازنة الحكومية لبرامج الخدمات الاجتماعية الأساسية.

مما تقدم، فإن قراءة وتتبع تطورات الموازنة العامة لاي دولة يمكننا من معرفة وتقييم سياستها المالية. وبما اننا نسعى الى تقييم السياسات الاقتصادية من زاوية مساهمتها في تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة تستجيب لحقوق المواطنين الأساسية، فانه يمكن بناء بعض المؤشرات التي تفيدنا في معرفة ما اذا كانت هذه السياسات متحيزة لهدف التنمية، وذلك من خلال تقييم شقي الموازنة (الإيرادات والنفقات) كل على حده.

النفقات العامة: وتعرف على أنها اجمالي انواع الانفاق والتحويلات التي تقوم بها الحكومة، ويقصد بالحكومة هنا مختلف الوزارات والدوائر والسلطات المركزية، والتي لا تقوم بانتاج سلع وخدمات لاغراض البيع في السوق (دراز و حجازي، 1998). وتشمل النفقات العامة في الموازنة على النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية العادية والنفقات الرأسمالية التطويرية. ويعتبر زيادة الحكومة للانفاق العام

(اتباع سياسة مالية توسعية) من العناصر التي تؤدي الى زيادة مستوى الدخل (الانتاج) القومي بشكل مباشر، وبالتالي التحفيز على النمو الاقتصادي. الا ان المهم هنا ليس مقدار هذا الانفاق او حجمه، وانما نوعية هذا الانفاق، وطبيعة الأنشطة والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية التي تستفيد منه. أن مسألة حجم الانفاق هي مسألة خيار عام (Public Choice) يصوت عليها ممثلو الشعب. أما مسألة هيكل الانفاق (Expenditure Structure) فهي من خيارات السياسة المالية العامة. ولهذا وجب الاهتمام بتكوين الانفاق الحكومي من حيث الانفاق الجاري والرأسمالي (داود، 2002). ويمكن النظر إلى النفقات العامة من زاوية التقسيم الإداري (جارية ورأسمالية) او من زاوية التقسيم الوظيفي (حصة الخدمات الاجتماعية والقطاعات الأخرى).

فمن خلال التقسيم الإداري يمكن معرفة حصة كل من الانفاق الجاري وحصص البنود المختلفة التي تندرج تحت هذا القسم مثل الرواتب والاجور والنفقات التشغيلية والتحويلية من جهة، وحصة الانفاق الرأسمالي والتطويري من جهة أخرى. أما التقسيم الوظيفي لبنود الموازنة فيفيدنا في التعرف على ماهية الأنشطة والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية التي يتم الإنفاق عليها مثل الخدمات الاجتماعية والثقافية والاعلامية، والامن والنظام الداخلي، والادارة العامة والمالية، والتنمية الاقتصادية.

ويعتقد أن ارتفاع حصة الانفاق الجاري وتحديد حصة الرواتب والاجور من الأمور غير المرغوبة بها اقتصادياً وتنموياً، فيما يعزز الانفاق الرأسمالي العادي والرأسمالي التطويري من فرص التشغيل وجذب الاستثمارات المحلية والاجنبية وبالتالي يساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. الا ان بعض الدراسات حذرت من الاهتمام الزائد بالانفاق الرأسمالي، حيث انه قد يكون مضللاً اذا بالغت الحكومات في تعزيز ذلك النوع من الانفاق. ففي دراسته (Devarajan, Swaroop and Zou, 2007) تم استخدام بيانات سنوية عن 43 دولة نامية لمدة عشرين عاما واحتوت البيانات على المتغيرات التالية: معدل النمو لحصة الفرد من الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي، نسبة الانفاق الحكومي الى الناتج المحلي، نسبة الانفاق الجاري الى مجموع الانفاق، نسبة الانفاق الراسمالي الى المجموع، نسبة الانفاق العسكري الى المجموع، ونسب كل من الانفاق الصحي، التعليمي، والمواصلات والاتصالات الى المجموع. وتوصلت هذه الدراسة الى نتائج هامة مفادها: أن الانفاق الجاري يؤثر ايجابيا على معدل النمو في دخل الفرد، أما تأثير حصة الانفاق الرأسمالي فجاء سلبياً (في المدى القصير)، أما مستوى الإنفاق الحكومي بشكل عام فهو غير ذي دلالة إحصائية. ويمكن تفسير ذلك بأنه كلما ازداد الانفاق كلما ازدادت الحاجة لتمويله بالضرائب وبالاقتراض مما يؤثر سلباً على الاقتصاد. وفي نفس الوقت وجد الباحثون ان مكونات الانفاق

الرأسمالي (الصحة، التعليم، الاتصالات، والمواصلات) تؤثر سلباً على معدل نمو حصة الفرد من الناتج المحلي الحقيقي والاجمالي (داود، 2002).

ولكن بالمقابل هناك العديد من الدراسات التي أشارت الى ان ازدياد الانفاق الحكومي العام في الدول النامية له مردود ايجابي يفوق أية اثار سلبية قد تنشأ عن مبدأ الازاحة (Crowding out)، وهي الظاهرة التي يؤدي فيها تزايد تمويل الانفاق العام الى ارتفاع أسعار الفائدة والسلع الأساسية والذي بدوره يؤدي الى تراجع منسوب استثمارات القطاع الخاص. وبالأجمال هناك عدة معايير يمكن من خلالها مراقبة اداء القطاع العام ومقارنتها مع بعض التجارب الناجحة وأهمها (داود، 2000):

- النسبة من الانفاق العام المخصصة لرأس المال المادي (physical capital)، والمقصود هنا الاستثمار بمرافق البنية التحتية الأساسية كالطرق وسكك الحديد والمطارات والاتصالات والأعلام والطاقة الكهربائية والغاز والمياه، والتي تؤدي الى زيادة انتاجية القطاع الخاص وانخفاض تكاليف تشغيله ومن ثم زيادة المردود الاقتصادي منه.
- نسبة الانفاق على رأس المال البشري (Human Capital)، وتشمل هذه الناحية الانفاق التعليمي والصحي والضمان الاجتماعي والرفاه. وكلما ازدادت هذه النسبة ادت الى ارتفاع الانتاجية للقوى العاملة وهذا يؤثر بدوره ايجابياً على ارباح القطاع الخاص وارتفاع قدرته التنافسية.
- نسبة الانفاق المخصص لدعم الاستهلاك والمشاريع او المنشآت المملوكة للحكومة، اذ تعرف هذه الاخيرة بقلة الكفاءة وهدر المصادر المحدودة. ومن بين اوجه الدعم كذلك تلك المخصصات لدعم اسعار بعض السلع كالطعام والمياه والكهرباء، مما يؤدي الى تعدي الحدود المثلى للاستهلاك.
- يعتبر الانفاق الضريبي (Tax expenditure)، أحد المؤشرات الاخرى المؤثرة ايجابياً على الاستثمار، والمثال على ذلك يتمثل في قانون تشجيع الاستثمار وقانون المدن الصناعية حيث يعطى المستثمر اعفاءات ضريبية و اخرى جمركية. وهذا الانفاق هو انفاق سلبي بمعنى انه فقدان في الايرادات الضريبية ولكنه يحفز الاستثمارات الخاصة ويعزز من قدرة الاقتصاد المحلي على استيعاب عدد أكبر من القوة العاملة.

ويبقى أن نشير الى أن عملية ضبط مخصصات الانفاق الواردة في الموازنة هي على نفس مستوى أهمية تحديد حجم هذه المخصصات. وقد أثبتت التجارب العالمية أن تخصيص الموارد المالية لوجه الانفاق المختلفة ليس كافياً لتحقيق الاهداف بفاعلية وكفاءة وأن الادارة الضعيفة للموازنة هي واحدة من الاسباب المهمة التي تقود الى مستويات مرتفعة من العجز والى عدم كفاءة الخدمات العامة (Rajkumar, 2002).

ولا بد أن يتصف نظام الموازنة بالشمولية وأن يتضمن مؤسسات تتولى مسؤولية الرقابة المالية والإدارية على المستويين التنفيذي والتشريعي لضمان أعلى درجة ممكنة من الشفافية والنزاهة والمساءلة.

الإيرادات العامة: تنقسم الإيرادات العامة في موازنة أي حكومة الى ثلاث مجموعات رئيسية وهي:

1. إيرادات ضريبية مباشرة وغير مباشرة تجبها الحكومة بموجب قوانين خاصة من المكلفين استناداً الى أنشطتهم الاستثمارية والانتاجية والاستهلاكية. فهناك ضريبة دخل وضريبة قيمة مضافة وجمارك ومكوس وضريبة انتاج وغيرها.

2. إيرادات غير ضريبية يكون مصدرها فائض المشاريع العامة الانتاجية والخدماتية ورسوم بيع الخدمات العامة وغيرها.

3. الاعانات والمنح الخارجية والتي تتلقاها الحكومة على شكل نقدي أو عيني دون أن تلتزم بسدادها لاحقاً، ولكن قد تلتزم مقابلها بتنفيذ سياسات وبرامج اقتصادية واجتماعية منسجمة مع أولويات الدول والمؤسسات المانحة.

وللسياسات الضريبية أهمية خاصة سواء في تمويل النفقات الحكومية، أو في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك من خلال وضع أنظمة ضريبية تعمل على إعادة توزيع الدخل بما ينسجم ومبدأ العدالة، وأخرى تعمل على تحفيز الاستثمارات الخاصة . ولتحقيق ذلك يجب ان لا يتجاوز العبء الضريبي الفعلي (أي نسبة التحصيلات الضريبية الفعلية إلى الناتج المحلي الإجمالي) الطاقة الضريبية المفترضة للاقتصاد (وهي الحدود القصوى للإيرادات التي يمكن تحصيلها من خلال الضرائب آخذين بعين الاعتبار حجم وهيكل الإنتاج القومي ومقدار النفقات العامة ومستوى إنتاجيتها مراعين في ذلك مقدرة الأفراد على دفع الضرائب وقدرة الحكومة على جبايتها وتحصيلها). فوجود عبء ضريبي متناسب ووضع الاقتصاد يعتبر من أهم شروط خلق بيئة تنافسية ومحفزة لنشاط القطاع الخاص ولتحقيق هدف التنمية الاقتصادية بشكل عام وخلق فرص العمل وزيادة فرص التشغيل بشكل خاص.

وفي نفس الوقت يجب النظر ليس فقط إلى حجم العبء الضريبي وانما إلى توزيعه على الفئات الاجتماعية المختلفة. فقد يتناسب العبء الضريبي مع الطاقة الضريبية للاقتصاد، الا ان هذا العبء قد لا يكون موزعاً بشكل عادل. فقد يتركز على الفئات الضعيفة (الفقيرة) في المجتمع، مما يزيد ويكرس من الفجوات الاجتماعية القائمة ويزيد من تركيز الثروة بأيدي القلة. كما من المهم النظر إلى سياسة

الإعفاءات والتمايز الضريبي، التي قد لا تتناسب واحتياجات الاقتصاد المحلي من الاستثمارات، أو قد تعطي إعفاءات لمشاريع لا تعتمد على الكثافة العمالية أو على جلب التكنولوجيا الحديثة.

وحتى تحقق الضريبة أهدافها كان لا بد من أخذ المبادئ التالية بعين الاعتبار (خرابشة، 1996):

1. تطبيق مبدأ التصاعد الضريبي وذلك من أجل :
 - منع تركيز الثروة في أيدي قلة من المكتسبين لها وضرورة إعادة توزيعها لتستفيد منها كافة فئات المجتمع.
 - فرض التصاعد حسب سهولة اكتساب الدخل.
 - تشجيع إقامة الشركات المساهمة العامة.
 2. وضع معدلات وشرائح عادلة تتناسب وقدرة المكلف بعد دراسة الطاقة الضريبية والعبء الضريبي.
 3. إيجاد مناخ استثماري ملائم ومستقر لتشجيع وتحفيز الاستثمار المحلي والخارجي وخصوصاً في القطاعات الإنتاجية الحقيقية مثل الزراعة والصناعة.
 4. تنمية المدخرات الوطنية بما يلبي حاجات الاستثمار .
 5. تحفيز التصدير السلعي والخدماتي.
- وأخيراً يجب أن لا تقاس فاعلية إدارة الإيرادات العامة فقط بالتزايد في حجمها بل كذلك في مدى كونها تنفيذاً لخطة مدروسة وواضحة تربط مؤشرات الإيرادات بالمؤشرات الاقتصادية الكلية. والاهم من ذلك، مدى تأثير هذه الإيرادات وهيكلها على العدالة الاجتماعية ومستويات الرفاه العام. فقد تستطيع الإدارات السيئة أو الضعيفة جمع كميات أكبر من الإيرادات العامة ولكن بالتركيز على القطاعات الاقتصادية الضعيفة والفئات الاجتماعية المهمشة والتي يسهل فرض الضرائب عليها مثل العمال والموظفين في القطاعين العام والخاص، والذي يطلق عليه مصطلح "خصم المصدر" (Casanegra and Bird, 1992).

ثانياً: السياسة النقدية (Monetary Policy)

هي الأداة الرئيسية الثانية للسياسة الاقتصادية الكلية التي تستخدمها الحكومة من خلال إدارة النظام النقدي والائتماني والمصرفي للدولة. والأدوات الرئيسية الثلاث للسياسة النقدية هي:

- عمليات السوق المفتوح (Open market operations): بيع وشراء سندات وأذونات الحكومة - على اختلاف آجالها وأشكالها.
- سياسة سعر الخصم (Discount rate): و الذي يمثل سعر الفائدة الذي يفرض على قروض البنوك من البنك المركزي، والذي يعرف أيضاً بسعر الفائدة الأساسية على القروض عديمة المخاطرة.
- سياسة متطلبات الاحتياطي الإجمالي (Required reserve): تغيير متطلبات الاحتياطي الإجمالي على الودائع لدى البنوك و غيرها من المؤسسات المالية، وذلك وفقاً للحالة الاقتصادية السائدة في البلد (إنكماش أم نمو).

و يمكن من خلال استخدام هذه الأدوات التأثير في الكمية المعروضة من النقود، مما يؤثر في العديد من المتغيرات المالية والاقتصادية، مثل أسعار الفائدة، وسعر الصرف وأسعار الأصول المالية والحقيقية (ساميلسون ونوردهاوس، 1995). ولا يتسنى استخدام السياسة النقدية بشكل ناجع إلا بوجود عملة قانونية رسمية للدولة.

و كما هو الحال في السياسة المالية، يمكن للسلطة النقدية في الدولة اتباع سياسة نقدية تساهم في تحقيق الغايات الرئيسية في التنمية المستدامة، وخفض البطالة والعمل على استقرار الأسعار. حيث يمكن التأثير على الطلب الكلي للاقتصاد من خلال اتباع سياسة نقدية توسعية (Expansionary monetary policy)، بحيث يخفض التوسع المالي أسعار الفائدة في السوق، وهذا بدوره يحفز الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري في الاقتصاد. وعن طريق آلية المضاعف يزداد الطلب الإجمالي ومن ثم الإنتاج. وفي حالة النمو التضخمي المضطرب يلجأ البنك المركزي إلى سياسة إنكماشية على عكس ما ورد أعلاه.

ثالثاً: سياسة التجارة الخارجية (Foreign Trade Policy)

وتشمل التعرفة الجمركية، والحصص (الكوتة) للسلع المستوردة أو المصدرة، الضرائب غير المباشرة. وكذلك تشمل سياسة سعر صرف العملة من أجل تطوير التجارة الخارجية وتشجيع التصدير. ويمكن للحكومة اتباع سياسات تجارية تساهم في تحقيق التنمية المستدامة وزيادة فرص التشغيل والعمالة، وذلك

من خلال مساعدة القطاعات الريادية على تعزيز قدرتها التنافسية محلياً وخارجياً، والعمل على الاستفادة من المزايا التفضيلية لتوفير حماية مؤقتة لقطاعات مختارة تمتلك مزايا نسبية. وجدير ذكره أن حرية وإستقلالية الدول في تحديد هذه السياسة بدأت تضيق كثيراً مع إتساع دائرة وتأثير قواعد ومبادئ العولمة الإقتصادية التي تحكم العلاقات التجارية بينها. كما أن هذه السياسة تتداخل بشكل كبير مع السياسة المالية والنقدية للدولة.

رابعاً: سياسات التشغيل والحماية الإجتماعية

يتفق معظم الاقتصاديين التنمويين على ان الموارد البشرية لأي مجتمع وليس راس المال المادي او الموارد الطبيعية هي التي تحدد بشكل نهائي مستوى التنمية الاجتماعية والاقتصادية فيه (Todara,1994). كما يعتقد هؤلاء ان نوعية العمالة -معارف ومهارات وتنظيم -هي من اهم عناصر التنمية الاقتصادية. والواقع ان بالامكان شراء او اقتراض مكونات الانتاج الاخرى سواء منها السلع الانتاجية او المواد الخام او التكنولوجيا من السوق العالمي. ففي وسع الدولة شراء احدث اجهزة الاتصالات السلكية والاسلكية والحواسيب ومعدات توليد الكهرباء وغيرها، ولكن لا يمكن استعمال هذه السلع وصيانتها الا بواسطة عمال مهرة مدربين (ساملسون و نوردهاوس ، 1995). كما يؤكد ارثر لويس وماكس ميليكيان على اولوية تنمية الموارد البشرية ولا سيما التعليم للأسباب التالية (العطية، 2001):

1. تعتبر الاستثمارات البشرية من الاستثمارات طويلة الاجل، اذ تحتاج الى فترة زمنية اطول من الفترة اللازمة لانتاج معظم المصانع والمعامل. اذ بالامكان اقامة مصنع خلال خمس سنوات، الا اننا نحتاج الى خمس وعشرين سنة من اجل الحصول على استاذ او عالم ولذلك لا بد من اعطاء الاولوية في الاهتمام للعنصر البشري من اجل الحصول على الثمار والنتائج الاقتصادية في وقت قريب يتلاءم ومتطلبات تنمية الموارد المادية في مراحل النمو الاقتصادي المختلفة.
2. لقد بينت الاحصاءات في البلدان المتقدمة ان التجديد في عملية التنمية له الدور الرئيس في زيادة حجم الانتاج وان زيادة الانتاجية وتطور حجم الدخل القومي يأتي بأقل من نصف النتيجة لتجميع راس المال بالمعنى المادي. اما ما يزيد عن النصف فيرجع الى العنصر البشري بسبب الاختراع

والتجديد نتيجة للتطور العلمي والفني والتعليمي. ويقترح جيرالد ماير ثلاثة مجالات تستحق ان توضع على راس سلم الاولويات في الانفاق على التعليم وهي: توفير خدمات الارشاد الزراعي، التدريب على المهارات الصناعية، والتدريب على المهارات الاشرافية والادارية أي رفع عدد ذوي المعرفة والقدرة الاداريين.

وتشمل سياسات تنمية الموارد البشرية والتشغيل والحماية الاجتماعية التحسينات على التعليم والصحة وبرامج التدريب والتأهيل المهني والتقني وانظمة الرعاية والخدمات الاجتماعية العامة. اضافة الى برامج خلق فرص العمل ودعم الاجور وخدمات التشغيل والتشغيل الذاتي والتي تتدرج جميعها في اطار تحسين نوعية القوى العاملة وتعزيز فرص التشغيل أمامها.

وفي هذا السياق يشدد المخططون الاقتصاديون في الدول النامية على البرامج المحددة التالية:

اولاً: تحسين التعليم وخفض الامية وذلك من خلال تطوير النظام التعليمي بما يستجيب واحتياجات التنمية الاقتصادية. ويساهم التوسع في فرص التعليم على كافة المستويات بشكل رئيس في تحقيق التنمية الاقتصادية. ويقترح تقرير التنمية البشرية العربية للعام 2002 ثلاثة توجهات استراتيجية لبناء رأس مال بشري راقى النوعية ويمكن تلخيصها على النحو التالي:

- النشر الكامل للتعليم الاساسي مع اطالة مدته الالزامية الى 10 سنوات على الاقل، وتوسيع نطاق التعليم بعد الاساسي باطراد.
- استحداث نسق مؤسسي لتعليم الكبار مستمر مدى الحياة، فائق المرونة ودائب التطور من اجل مكافحة فعالة للامية بصنوفها من ناحية، وإعمالاً لمبدأ التعليم المستمر لخريجي النظام التعليمي من ناحية اخرى.
- ايجاد وسائل داخل جميع مراحل التعليم تكفل ترقية نوعية التعليم، بما يؤدي الى تبلور مسار للحدثة والتميز والابداع كمدخل للمساك بناصية المعرفة والتقانة الحديثة في المجتمعات العربية.

ثانياً: بناء وتشغيل نظام حماية إجتماعية متكامل ومنظمٌ بتشريعات يوفّر لأفراد المجتمع متطلبات الحياة الكريمة. ويجب أن يشمل هذا النظام على ثلاثة مكونات رئيسية هي: (1) الضمان الإجتماعي في حالات

التقاعد أو الشيخوخة أو العجز عن العمل، (2) التأمين الصحي الشامل والنوعي، (3) التأمين ضد البطالة.

ثالثاً: السيطرة على الأمراض وتحسين الخدمات الصحية والتغذية وذلك من خلال تأمين خدمات الرعاية الصحية الأساسية وتحسين نوعيتها.

رابعاً: برامج التدريب والتطوير المهني والتقني، وتشمل مجموعة واسعة من البرامج والدورات التدريبية والتي تركز على اكساب العمال معارف ومهارات جديدة لرفع انتاجية عنصر العمل وجعله اقل كلفة على المشغل. وقد يشمل هذا التدريب مهارات الاتصال، التنظيم، الادارة، الحفاظ على الموارد، زيادة مخرجات الانتاج، بالإضافة الى مهارات الحاسوب وتكنولوجيا المعلومات وغيرها.

يظهر من النقاش السابق، أن نجاح أي عملية تنموية شاملة، يرتكز على مجموعة من السياسات الاقتصادية والاجتماعية. وهذا النقاش يقودنا بالضرورة الى تساؤل هام يتعلق بماهية السياسات التي قامت السلطة الوطنية الفلسطينية. بتطبيقها خلال العقدين الماضيين والأثار التي حملتها على عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

3. الصورة الكبرى: إقتصاد مشوه لسلطة منقوصة السيادة

شكلت السياسات والممارسات الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية سبباً أساسياً للتشوهات والاختلالات الهيكلية في البنية الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية منذ الاحتلال العسكري للضفة الغربية وقطاع غزة في عام 1967. وفي إطار العلاقة غير المتكافئة والقسرية بين الطرفين، عمدت إسرائيل الى جعل المناطق المحتلة مصدراً للأيدي العاملة الرخيصة المستخدمة في سوق العمل الإسرائيلي وسوقاً استهلاكياً لمنتجاتها، في حين فرضت قيوداً عديدة على مختلف أوجه النشاط الاقتصادي الفلسطيني وخاصة الصناعي منه، واستنزفت الموارد المالية للفلسطينيين من خلال فرضها لسياسة ضريبية تعسفية على الأفراد ومنشآت الأعمال. وقد أدت هذه الممارسات الممنهجة الى إضعاف فرص الاقتصاد الفلسطيني في النمو وتطوير قواعده الإنتاجية وبالتالي قدرته على امتصاص العمالة الفلسطينية التي كانت تتزايد باستمرار، الأمر الذي حد من قدرة هذا الإقتصاد على تلبية إحتياجات السوق المحلي من السلع والخدمات وفرض واقعاً من النمط التبعي الإجباري لسد فجوة الطلب في السوق الفلسطيني عن طريق الاستيراد من إسرائيل. وأصبحت العلاقات التجارية للفلسطينيين محصورة بشكل شبه كامل مع إسرائيل وحرُموا بالتالي من الاستفادة من فرص التصدير التي كان من الممكن أن تتاح لهم مع الدول العربية والإسلامية، ومن فرص استيراد المواد الخام والمكائن ومستلزمات الإنتاج الأخرى من هذه الدول. هذا إضافة الى تعمق الفجوة في الموارد الطبيعية المتاحة للإستغلال من قبل الفلسطينيين، حيث تعرضت مختلف هذه الموارد مثل الأرض والمياه لعملية نهب متواصلة من قبل سلطة الإحتلال الإسرائيلية. وقد أدت سياسات الاحتلال هذه الى أحداث تشوهات بنوية في الاقتصاد الفلسطيني، والتي يمكن تلخيص اهمها على النحو التالي:

- **تشوهات عميقة في هياكل الإنتاج:** والتي تضح من خلال تدني مساهمة القطاعات الإنتاجية في الناتج المحلي الإجمالي والتشغيل والصادرات. خاصة أنشطة الصناعة والزراعة، والانشاءات رغم توسعه في مجال البناء السكني بعيدا عن إحتياجات البنية التحتية.
- **تشوهات في سوق العمل الفلسطينية.** ويتضح ذلك من خلال تعميق عزز سوق العمل المحلية عن توليد فرص عمل كافية لاستيعاب الزيادة المتواصلة في أعداد الباحثين عن عمل، وتكريس

الاعتماد المشوه على سوق العمل الإسرائيلية. والتي ساهمت بدورها ونتيجة لزيادة الدخل المتأتي من أجور العمال في إسرائيل إلى تفكيك العلاقة بين الإنتاج والدخل في الأراضي الفلسطينية بسبب زيادة الطلب العام في الاقتصاد، دون أن يصاحب ذلك زيادة موازية في الإنتاج، ما أدى إلى الاعتماد على الواردات في تلبية الحاجات الاستهلاكية .

- تشوهات في العلاقات الاقتصادية الفلسطينية مع العالم الخارجي، وخصوصا العالمين العربي والإسلامي من جهة وإسرائيل من جهة أخرى، وقد تجلّى ذلك في العلاقات التجارية التي أصبحت محصورة بشكل شبه كامل مع إسرائيل وعدم تمكن الفلسطينيين من الاستفادة من فرص التصدير التي يمكن أن تتاح لهم مع الدول العربية والإسلامية، وعدم إمكانية استيراد المواد الخام والمكائن ومستلزمات الإنتاج الأخرى من المصادر الأقل تكلفة.

- تشوهات على مستوى الموارد والمرافق العامة، حيث تعرضت مختلف الموارد الفلسطينية ومصادره المتنوعة إلى عملية نهب متواصلة من قبل السلطات الإسرائيلية خلال فترة الاحتلال.

- تشوهات على مستوى النسيج الاجتماعي: ويتضح ذلك من خلال نشوء علاقات ومصالح بين فئات وأشخاص ناجمة عن ارتباط مصالح فئات معينة بالاقتصاد الاسرائيلي واستفادتها من الوضع القائم .

وما زاد من عمق هذه التشوهات وتأثيراتها السلبية على المجتمع والاقتصاد الفلسطيني عدم تمكن السلطة الوطنية الفلسطينية بعد تأسيسها في عام 1994 من صياغة وتنفيذ رؤية واضحة للخلاص من هذا الواقع، وعدم تمكنها من لعب دور الرافعة التنموية خلال المرحلة الانتقالية. وقد يكون من أهم أسباب عدم قدرة السلطة على تغيير هذا الواقع فقدانها السيطرة على أدوات السياسات الاقتصادية (المالية والنقدية والتجارية)، وعلى معابرها ومواردها الطبيعية. فهذه السلطة ولدت منقوصة السيادة، وبالتالي لم تستطع الإنعتاق من حالة التبعية للاقتصاد الإسرائيلي والإعتمادية الكبيرة على مصادر خارجية وغير ذاتية للنمو (المساعدات الخارجية والعمل في إسرائيل وغيرها). ويذكر تقرير الأونكتاد (2008، ص1) بهذا الخصوص: "من غير الدقيق إرجاع هذا التردّي في الاقتصاد الفلسطيني الى الأحوال السياسية والأمنية وحدها. فالحقيقة أن القضايا الأساسية التي تحدد الآفاق الاقتصادية الفلسطينية لم تتغير خلال العقود الأربعة

السابقة بل إنها إستمرت وتفاقمت. وأبرز سمة بهذا الخصوص هو ضيق هامش السياسة الإقتصادية المتاحة للسلطة بموجب نصوص بروتوكول باريس لعام 1994 والمبني على إتفاق أوسلو المرحلي. فهذا الإتفاق قد ثبت التشوهات الهيكلية في الإقتصاد الفلسطيني التي بدأت تتراكم مع الإحتلال الإسرائيلي للضفة وقطاع غزة عام 1967".

وبذلك فقد بقيت معظم أدوات السياسات الإقتصادية الرئيسية والموارد الطبيعية في أيدي الإسرائيليين، وتركزت جهود الفلسطينيين على التعاطي والتعايش مع نتائج فقدان السيطرة على هذه الأدوات ضمن منظومة الواقع الإحتلالي (برغوثي 2011، وهنية 2012). ويرى البعض بأن المشكلة الأساسية تكمن في النموذج التنموي الفلسطيني المطبق من قبل السلطة والماتحين والذي يتوافق مع عملية سلام أوسلو والذي ركّز على بقاء هذه العملية على قيد الحياة أطول فترة ممكنة. ويفترض هذا النموذج بأن الإحتلال الإسرائيلي عاملاً خارجياً أو عامل خارج السيطرة والتحكم، وبالتالي يجب قبول وجوده والتحرك تنموياً ضمن الحيز الذي يسمح به، وكأن سياق الحياة في الأراضي الفلسطينية هو واقع ما بعد الإستعمار (طير، 2012). ولهذا نجد المزيد من الدعوات لتبني فكرة تقول بأن التنمية المستدامة تحت الإحتلال غير ممكنة (صانع، 1992، وخالدي، 2011)، وبالتالي يجب إعتداد نسق تنموي بديل قادر على تحقيق الإعتداد على الذات ومواجهة الإحتلال وتحقيق العدالة الإجتماعية والإجتماعية بهدف التحرير وليس التعايش مع الإحتلال.

فبالرغم من الإنجازات الهامة التي حققتها السلطة في مجال بناء مؤسسات الحكم الإقتصادي وإعادة تأهيل مرافق البنية التحتية، وإصدار التشريعات النازمة لحياة المواطنين في الضفة الغربية وغزة وتنشيط الحركة التجارية والإستثمارية، إلا أن تكلفة تلك الإنجازات كانت مرتفعة نسبياً لأنها تمت في ظل استمرار قيود الإحتلال و سياساته التعسفية، و في ظل غياب رؤية وبرنامج تنموي ملائم تهتدي به السلطة في إعادة إعمار وهيكلية الإقتصاد الفلسطيني. فالمؤشرات الإقتصادية والإجتماعية التي تم تسجيلها طيلة الفترة التي أعقبت قيام السلطة في عام 94، تقدم دليلاً على هشاشة الوضع التنموي الفلسطيني وإستمرار التشوهات البنوية في الإقتصاد. وعليه فإن إستمرار الإحتلال الإسرائيلي بكافة تجلياته هو المسبب الأول للآزمات

الإقتصادية الفلسطينية، وإن أي تغاضي عن ذلك سيقود الى معالجة أعراض ومظاهر المشكلة وليس حل المشكلة نفسها.

ومنذ تأسيس السلطة وحتى عام 2006، تحكّم في اتجاهات أداء الاقتصاد الفلسطيني اربعة عوامل متداخلة هي:

1. اتفاقات المرحلة الانتقالية الموقعة مع اسرائيل.
 2. سطوة الاحتلال الاسرائيلي وفرضه امرا واقعا على الأرض مس كل الجوانب الحياتية للمواطنين تقريباً بخلاف معظم نصوص الاتفاقات الموقعة معها.
 3. منسوب وطبيعة المساعدات الدولية.
 4. المنهج والسياسات التي اتبعتها الحكومات المتعاقبة في ادارة الاقتصاد الوطني.
- وفي العام 2006 بدأ المشهد الاقتصادي في قطاع غزة يتأثر بعامل جديد وربما الأهم نسبياً هو الحصار الاسرائيلي المباشر والمحكم. ومما زاد المشهد الاقتصادي الفلسطيني بشقيه تعقيداً الحدث العرضي المؤلم الذي عاشه الشعب الفلسطيني منذ عام 2007 والمتمثل في الإنقسام السياسي والمؤسسي بين الضفة وغزة.

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

هذا مع التأكيد على أن هذه العوامل تتفاوت من حيث درجة ونطاق تأثيرها على مسار الاقتصاد الفلسطيني وتشكيل خصائصه وملامحه. وليس مستغرباً أن يكون عامل المنهج الإقتصادي المعتمد من قبل السلطة والسياسات المنبثقة عنه أقل هذه العوامل مساهمة في تحديد مسار الإقتصاد المحلي على المستويين العملياتي والإستراتيجي. ويعود ذلك الى الهامش المحدود الذي تركته الإتفاقات مع إسرائيل للسلطة على صعيد التحكم بمفاتيح حركة الإقتصاد من جهه، والى الممارسات التعسفية التي تنفذها سلطات

الإحتلال الإسرائيلي بشكل يومي بحق الشعب الفلسطيني وموارده الطبيعية وإقتصاده الوطني بخلاف نصوص الإتفاقات على سوؤها.

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

4. الاقتصاد الفلسطيني: النموذج والسياسات والنتائج

بينت تجربة التنمية خلال العقود الثلاث الأخيرة في دول العالم المختلفة، أن عوامل النجاح في تحقيق أهداف التنمية لا يتوقف على الثروات والجغرافيا وعدد السكان فقط، وإنما يعتمد بالأساس على سلامة المنهج الاقتصادي والخيارات الناجمة عنه وصلاح الحكم. ويلاحظ أن جميع الدول التي أخفقت في توفير هذه العوامل لم تنجح في تحقيق أهدافها التنموية، بغض النظر عن فقرها أو غناها بالثروات الطبيعية أو عدد سكانها أو مساحتها أو موقعها الجغرافي. بينما نجد الدول التي تمكنت من بناء الحكم الصالح واختيار المنهج أو النموذج الاقتصادي المناسب، ووضعت رؤيتها التنموية بالاستناد إلى التحليل العلمي لبيئتها ومواطن قوتها وتميزها وبمشاركة واسعة من شركاء التنمية فيها، نجحت في مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، وتمكنت من وضع اقتصاداتها على طريق التنمية المستدامة.

لا بد في البداية من التنوية الى حادثة التجربة التنموية الرسمية الفلسطينية. فعمر هذه التجربة هو من عمر السلطة الوطنية والذي تأسست عام 1994. في الفترة الانتقالية تداخلت التحديات السياسية والوطنية العامة مع التحديات التنموية على مختلف الصعد المعيشية للمواطنين في الضفة والقطاع، إضافة الى مهام بناء مؤسسات السلطة نفسها. وهي بالتالي قد تكون فترة قصيرة نسبياً قد يصعب معها اجراء تقييم شامل للاثار بعيدة المدى للسياسات الاقتصادية التي قامت السلطة بتطبيقها. ومن المهم الاشارة هنا أيضاً الى أن السلطة الوطنية الفلسطينية لم تكن تملك الحرية الكاملة في المفاضلة والاختيار بين أدوات السياسة الاقتصادية المختلفة خلال فترة الحكم الانتقالي كما أسلفنا أعلاه.

1.4 المنهج الإقتصادي في القانون الأساسي الفلسطيني

في باب الحقوق والحريات العامة - الباب الثاني من القانون الأساسي المعدل لعام 2005، والمقرر من المجلس التشريعي الفلسطيني جاء ما يلي :

مادة (21) : النظام الاقتصادي الفلسطيني

1. يقوم النظام الاقتصادي في فلسطين على أساس مبادئ الاقتصاد الحر، ويجوز للسلطة التنفيذية إنشاء شركات عامة تنظم بقانون .
2. حرية النشاط الاقتصادي مكفولة ، وينظم القانون قواعد الإشراف عليها وحدودها .
3. الملكية الخاصة مصونة ، ولا تنتزع الملكية ولا يتم الاستيلاء على العقارات أو المنقولات إلا للمنفعة العامة وفقاً للقانون في مقابل تعويض عادل أو بموجب حكم قضائي .
4. لا مصادرة للممتلكات المنقولة و غير المنقولة إلا بحكم قضائي .

الإطار الفكري لخطط التنمية الفلسطينية

انطلقت خطط التنمية الفلسطينية المتعاقبة من مبادئ الاقتصاد الحر التي نص عليها القانون الأساسي المعدل . فانطلقت كل من خطة التنمية الثلاثية 1998-2000 ، وخطة التنمية الخمسية 1999-2003 والخطة الوطنية للإصلاح والتنمية 2008-2010 من المبادئ الاقتصادية ذات الطابع الليبرالي (وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، التقرير الوطني حول السياسات الاجتماعية المتكاملة في فلسطين 1994-2008 : 63) وهي:

1. الاعتماد على نظام السوق وريادية القطاع الخاص فيه .
2. محدودية دور القطاع العام الذي يقتصر على توفير البيئة المناسبة والمحفزة والمشجعة للقطاع الخاص.
3. الانفتاح على الخارج والتوجه نحو التصدير بهدف تحقيق النمو الاقتصادي المنشود.

ملاحظات نقدية على هذا المنهج

إن اقتصاد السوق الحر الذي اعتمده القانون الأساسي الفلسطيني وإستندت إليه الخطط والبرامج التنموية للسلطة من المفروض أن يوجه نفسه بنفسه بطريقة تلقائية من خلال اليد الخفية لأدم سميث. أما من الناحية التطبيقية - العملية فإن ميكانيكية السوق الحرة والمنافسة الكاملة لا يمكن أن تتحقق على أرض

الواقع. فالى جانب المعوقات المعروفة تقليدياً، والتي تمنع ميكانيكية السوق الحرة من التخصيص الأمثل للموارد، وتحقيق الكفاءة والعدالة الاقتصادية هناك معوقات إضافية في الحالة الفلسطينية هي:

الملاحظة الأولى: حالة التجزئة والانقسام والتفكك الجغرافي بسبب الاحتلال الاسرائيلي وممارساته ، والحصار والإغلاق ، والحواجز العسكرية والمستوطنات وجدار الضم والتوسع والتي أدت إلى انفصال الضفة الغربية عن قطاع غزة ، وانفصال القدس عن الضفة الغربية وانعزال المحافظات عن بعضها البعض وصعوبة الانتقال الداخلي فيما بينها . طبعاً ازداد الأمر سوءاً نتيجة الانقسام الداخلي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وهو ما أدى الى تشكل سوقين بل وحكومتين منفصلتين تماماً. يضاف إلى ذلك تقسيم الضفة الغربية بموجب اتفاق طابا عام 1995 إلى مناطق جغرافية ثلاث هي (A , B , C)، والذي تم على أساسها تحديد صلاحيات ومسؤوليات السلطة الوطنية الفلسطينية في كل منطقة . أما في المنطقة (C) وهي تشكل معظم مساحة الضفة الغربية الكلية ليس للسلطة الوطنية الفلسطينية أي صلاحيات مدنية أو أمنية . مما يعني أن السيادة الوطنية الفلسطينية ليست كاملة على الأرض والموارد ، فضلاً عن سيطرة سلطات الاحتلال الإسرائيلي على الحدود والمعابر الخارجية التي تربط الأراضي الفلسطينية مع العالم الخارجي.

وترتب على هذا الوضع غياب وحدة السوق ونشوء عدة أسواق منفصلة ومنعزلة في المناطق الجغرافية الفلسطينية المختلفة. هذا يعني أن قوى العرض والطلب في كل منطقة تعمل بطريقة منفصلة ، ولا تستطيع عناصر الإنتاج والاستثمارات (السلع والعمل ورأس المال) الانتقال والحركة ما بين المناطق الجغرافية المختلفة وذلك في ضوء إشارات قوى السوق وجهاز الأسعار.

هذا يعني أن الوضع الاقتصادي والسياسي السائد في الأراضي الفلسطينية لا يستجيب لشروط ومتطلبات اقتصاد السوق الحر. فلماذا إذن تبنت السلطة الفلسطينية في القانون الأساسي منهج ومبادئ الاقتصاد الحر؟ ربما يعود ذلك إلى التساوق أو التماهي مع منهج وسياسات الليبرالية الجديدة بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية " راعية عملية السلام في المنطقة" ، وأدواتها ، البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي ، ومنظمة التجارة العالمية ، أو ربما يعود الى إحتمال آخر وهو الهروب من تحمل مسؤوليات وأعباء الخدمات والتأمينات الاجتماعية واستحقاقات العدالة الاجتماعية والمساواة التي نصت عليها بصراحة و وضوح وثيقة الاستقلال الصادرة عن المجلس الوطني الفلسطيني في 15 تشرين الثاني 1988 في الجزائر.

الملاحظة الثانية: ان قوى العرض والطلب وجهاز الأسعار في الأراضي الفلسطينية بحكم التبعية (التجارية والمالية والنقدية والعمل) تتأثر بشدة بقوى العرض والطلب والأسعار والسياسات الاقتصادية السائدة في الاقتصاد الإسرائيلي ، وهو ما يعني أن ميكانيكية السوق - أو جهاز الثمن- في الأراضي الفلسطينية كأداة لتخصيص الموارد محكومة أكثر لقوى العرض والطلب الخارجية وليس المحلية. كما أن المنافسة الحادة وغير المتكافئة مع الاقتصاد الإسرائيلي سيقود إلى مزيد من التبعية والتفكك الداخلي ، وتشويه البنية الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية ، واستنزاف الفائض المالي الضروري للاستثمار وتحقيق التنمية .

الملاحظة الثالثة: رغم وجود تحديات اقتصادية واجتماعية كبيرة: مثل البطالة، والفقر وفجوة الموارد المحلية ، واختلالات هيكلية جذرية وجوهرية في الاقتصاد وسوق العمل المجزأ والمفتت بين الضفة الغربية والقدس وقطاع غزة، إلا أن المشرع الفلسطيني قد سارع إلى إقرار منهج اقتصاد السوق الحر ، ودون محاكمة أو دراسة لإمكانيات تطبيقه بنجاح. كما أن القطاع الخاص الرأسمالي في الاراضي الفلسطينية يتركز في قطاعات الخدمات و التجارة وبيتعد كثيرا عن الاستثمار في القطاعات الانتاجية خاصة الزراعية والصناعية ويفضل الاستثمار في الانشطة التي تجنبه صراع المنافسة مع السلع المستوردة خاصة الاسرائيلية، لذلك فهو يفضل الوكالات التجارية والتعاقدات من الباطن. وقد ساهمت سياسة الانفتاح الحر في تعريض الصناعة الفلسطينية الناشئة للمنافسة الشديدة مع السلع المستوردة خاصة الصينية مما أدى الى تراجع دورها- لا سيما الملابس والاحذية وبعض الصناعات الغذائية- في تشغيل الطاقة الانتاجية وإنخفاض قدرتها الاستيعابية للأيدي العاملة، وتراجع مساهمتها في الناتج المحلي الاجمالي. كما أن القطاع الخاص الرأسمالي في الاراضي الفلسطينية، والذي يهيمن على هيكله العام المؤسسات الصغيرة والفردية مقابل ضعف شديد في الشركات المساهمة العامة الكبيرة هو بحاجة الى التدخل الحكومي النشط والفاعل للامساك بيده نحو طريق النمو الذاتي ، وتوسيع السوق، وزيادة قدرته التنافسية في الاسواق المحلية على الاقل. وعليه من المشكوك فيه أن يقوم اقتصاد السوق الحر، أو "اليد

الخفية" لآدم سمث بالعمل على تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتوازنة في الحالة الفلسطينية اليوم أوغداً .

خلاصة ما تقدم إن المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي - الدستور المؤقت - قد فشل في الربط ما بين مبادئ الاقتصاد الحر والذي تخلت عنه بلدان المنشأ (الأصل) 1 ومبادئ العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص و لعل الربط بين مبدأ المبادرة الحرة في الاقتصاد التنافسي والضمان الاجتماعي، أو ما يعرف بمنهج اقتصاد السوق الاجتماعي**، هو المنهج الأكثر قرباً من واقع وظروف الاقتصاد الفلسطيني القائم . وهذا المنهج يتماهى الى حد كبير مع التوجهات والرؤى والاولويات التي وردت في خطة الانماء الشاملة التي أعدها فريق من الخبراء الفلسطينيين بقيادة الدكتور يوسف الصايغ عام 1993م وتبنتها في حينه منظمة التحرير الفلسطينية، ويتماهى أيضاً مع المبادئ والأسس العامة التي وردت في وثيقة الإستقلال التي تم التوافق عليها بين فصائل منظمة التحرير الفلسطينية المختلفة في الجزائر عام 1988.

ويمكن القول أيضاً بأن تبني السلطة الفلسطينية لهذا المنهج وتطبيقاته ربما يكون قد حدّد من قدرتها على معالجة الاختلالات والتشوهات البنيوية التي عانى منها الإقتصاد الفلسطيني بسبب سنوات الاحتلال

¹ لا يوجد في الدستور الألماني - القانون الأساسي - نص صريح حول تنظيم اقتصادي معين ، ويسمح القانون الأساسي بأي تنظيم اقتصادي طالما أن هذا القانون يحترم ما جاء في الدستور وخاصة الحقوق الأساسية . إلا أنه يستبعد اقتصاد السوق الحر المحض ، وذلك من خلال ترسيخه مبادئ دولة التكافل الاجتماعي ، ويفرض القانون الأساسي دولة قانون اجتماعية تدعى باختصار الدولة الاجتماعية التي يستطيع اقتصاد السوق فيها ضمان القوانين الأساسية التي تؤمن الحريات . ويفهم من الدولة الاجتماعية تصحيحات حكومية للحقوق وترتيبات تضمن عمل السوق ، وكذلك روابط سياسية اجتماعية وإعادة توزيع الدخل والثروة . ويعني هذا شمول القانون الأساسي لعنصري اقتصاد السوق الاجتماعي ، وهما السوق الحر المنافسة ، والضمان الاجتماعي . (موسوعة اقتصاد السوق الاجتماعي، مجموعة مؤلفين، 2006: 11) .

^{**} تجب الإشارة إلى أن منهج اقتصاد السوق الاجتماعي والذي يحاول الربط بين مبدأ حرية السوق ومبدأ التوازن الاجتماعي لا يتعارض مع نظام التعاونيات القائم على أساس الملكية الجماعية لصغار المنتجين خاصة في الزراعة ، حيث يمتلك نظام التعاونيات مزايا كثيرة في مجال تجميع الملكيات الزراعية الصغيرة المفتتة، ما يوفر إمكانيات واسعة للاستفادة من اقتصاديات الحجم الكبير للإنتاج ، وإدخال التكنولوجيا الحديثة، وبالتالي زيادة الإنتاجية وخفض تكاليف الإنتاج ، ورفع القدرة التنافسية للمنتجات . إضافة إلى توفير الدخل وفرص العمل المنتج والإنصاف لأعداد كبيرة من الناس .

الطويلة، وحدّ من فرصها لتحقيق قدر كافي من التمكين الإقتصادي للمجتمع الفلسطيني في مواجهة الضغوطات الإسرائيلية والدولية المتكررة. فالمطلوب إذاً قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بتبني وتطبيق منهجاً إقتصادياً آخر، أكثر إنسجاماً مع سمات الواقع الفلسطيني ومع أسس العدالة والحكم الرشيد. فالمتابع لتطور أداء الإقتصاد الفلسطيني منذ تأسيس السلطة يمكنه أن يلحظ وبسهولة مؤشرات ومعطيات عديدة جداً على إستمرار وربما تفاقم المأزق الإقتصادي الفلسطيني بالرغم من كل ما يمكن أن يقال عن الإنجازات التي تحققت هنا وهناك.

2.4 السياسات الإقتصادية الفلسطينية

في اطار سعي السلطة الوطنية الفلسطينية منذ قيامها عام 1994 لاعادة هيكلة واعمار الاقتصاد الوطني بعد تعرضه لسياسة احتلالية تدميرية مبرمجة على مدار ثلاثة عقود متتالية، قامت هذه السلطة من خلال مؤسساتها ووزارتها المختصة بتبني وتطبيق مجموعة من التشريعات والسياسات التي كان في مقدمة اولوياتها المعلنة مواجهة تردي أوضاع مرافق الخدمات العامة والبنى التحتية المتأكلة، وبشكل خاص الحد من تفاقم مشكلتي البطالة والفقر في مناطق الضفة والقطاع. وقد أكدت السلطة الفلسطينية على هذه الاهداف الاقتصادية والاجتماعية في خططها التنموية المتعاقبة وفي اطارخطابات موازاناتها العامة المختلفة وفي رزمة القوانين التي أقرتها من خلال المجلس التشريعي. كما أن القانون الاساسي (الدستور المؤقت) الذي صادق عليه الرئيس الفلسطيني مؤخراً نص بوضوح في احدى مواد على ضرورة بذل السلطة كل الجهود الممكنة لتأمين حق المواطنين في العمل الى جانب الحقوق الاساسية الاخرى. وبنفس الوقت فان التزام الدول المانحة بتقديم العون المادي للسلطة ساهم في خلق البيئة المواتية لاطلاق عملية اعادة اعمار الاقتصاد الفلسطيني وتوجيهه في طريق النمو والتنمية.

وبالرغم من أن جهود السلطة الوطنية الفلسطينية قد أفضت الى تحقيق بعض الانجازات الملحوظة على صعيد البنى المؤسسية والقانونية والتحتية للاقتصاد الوطني وعلى صعيد تنشيط دور القطاع الخاص فيه، الا أنها على ما يبدو لم تتجح في خلق الظروف المواتية لتعزيز قدرة هذا الاقتصاد على النمو المستدام الذي يخلق فرص عمل كافية لاستيعاب الزيادة المتراكمة في قوة العمل الفلسطينية ولا على التخفيف من حدة إنكماشه وإعتماده على العوامل الخارجية (تحديداً إسرائيل والمساعدات الدولية)، ولا على توليد

إيرادات كافية لتلبية الاحتياجات الاجتماعية الأساسية المتزايدة للمواطنين. كما أن تكلفة الانجازات المتحققة تعتبر برأي الكثيرين كبيرة نسبياً على اعتبار أنها تمت بدون وجود رؤية تنموية شاملة تهتدي بها السلطة كمرجعية لعملية إعادة الاعمار ولعدم وجود اليات مناسبة لتكريس الشفافية والمراقبة والمساءلة في ادارة المال العام. فالى أي مدى استطاعت السلطة الوطنية الفلسطينية توظيف السياسات الاقتصادية المحفزة للتنمية الحقيقية المستدامة وبالتالي تدعيم قدرة الاقتصاد الوطني على تأمين حق الافراد في الحصول على فرص عمل تتناسب مع رغباتهم وقدراتهم؟ وكيف يمكن للسلطة أن تطور هذه السياسات على المديين القريب (الطارئ) والبعيد (الاستراتيجي) باتجاه تعزيز أثرها الايجابي على تمكين الافراد والمؤسسات إقتصادياً؟

ستحاول هذه الوثيقة الاجابة على هذه التساؤلات دون الادعاء بالمقدرة على الوصول الى اجابات شاملة وشفافية على كل منها وذلك بسبب ديناميكية الوضع الفلسطيني الراهن وحالة الانكشاف الظاهرة التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني للمؤثرات الخارجية. ونظرا لصعوبة وربما عدم جدوى تناول جميع السياسات الاقتصادية المتعارف عليها بنفس القدر من التركيز والاهتمام، فان هذه الوثيقة ستغطي بشيء أكبر من التفصيل السياسة المالية العامة بشقيها: الإنفاق الحكومي والضرائب للأسباب التي بينها سابقاً.

أولاً: السياسة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية

تشكل السياسة المالية للدولة بمثابة العمود الفقري للسياسة الاقتصادية ، خصوصاً في الحالة الفلسطينية ، وترتكز السياسة المالية على أداتين أساسيتين وهما : الإنفاق العام ، والضرائب. وتتجسد السياسة المالية في الموازنة العامة للحكومة ، والتي تعكس خياراتها الاقتصادية والاجتماعية. وتستخدم الدولة الإنفاق العام والضرائب لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، وتوفير فرص العمل، وزيادة معدلات النمو، ورفع مستوى معيشة المواطنين ، وإعادة توزيع الدخل والثروة ، وإقامة مستوى معقول ومقبول من التوازن الاجتماعي. ولا بد لنا أن نشير في البداية الى أن المتتبع للموازنات العامة للسلطة عبر السنوات الماضية لا يمكنه حقيقة تلمس سياسة مالية ممنهجة ومدروسة وتتمتع بدرجة عالية من الثبات واليقين. فكثيراً ما كنا نشهد

بعض القرارات أو الإتجاهات السياساتية التي تتصف بالإرتجالية والتسرع والإنتقائية. ويمكننا القول بان السياسة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية قد تشكلت وتطورت بمعظمها عبر السنوات بفعل الوقائع السياسية والإقتصادية والإجتماعية على الأرض، وليس بفعل إداري ذاتي منهجي مبني على فهم التحديات ومعالجتها وفق جدول أولويات متفق عليه وطنياً.

وبعد أن قلنا ذلك، نعرض فيما يلي موجزاً للملامح الرئيسية للسياسة المالية العامة (صبيح، ماجدة، أيلول 2011).

1. هيمنة النفقات الجارية على تركيبة النفقات العامة .

تشير بيانات الإنفاق العام إلى هيمنة النفقات الجارية على هيكل الإنفاق العام ، من ناحية ، وهامشية النفقات التطويرية (الاستثمارية) من ناحية أخرى . ليس هذا فحسب ، وإنما إلى تزايد الأهمية النسبية للإنفاق الجاري الحكومي عبر الزمن. حيث ارتفعت من 81% بالمتوسط للفترة 1995-1999 إلى 91% للفترة 2005-2012. مما يعني أن النفقات التطويرية كانت عرضة للتخفيض والتراجع ، خصوصاً في أوقات الأزمات ، حيث عادة ما تزداد النفقات التحويلية الاجتماعية في أوقات الحصار والعُدوان والإغلاق الإسرائيلي.

يعكس توزيع الإنفاق العام في الموازنة العامة الفلسطينية سوء تخصيص الموارد الاقتصادية المتاحة والمحدودة أصلاً ، ما بين الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري . حيث أن هيمنة الإنفاق الجاري وتزايد حصته النسبية مع الزمن ، يشير إلى هيمنة الطابع الاستهلاكي الجاري وهامشية الإنفاق الاستثماري الحكومي الضروري للتكوين الرأسمالي، خصوصاً في مشروعات البنية التحتية (الهياكل الارتكازية) اللازمة لتحفيز استثمارات القطاع الخاص ، وتوليد الوفورات الخارجية ، وبالتالي تقليل تكاليف الاستثمارات الخاصة ، فضلاً عن دورها في تحسين بيئة الاستثمار ، وزيادة القدرة التنافسية للإنتاج المحلي .

2. سيطرة فاتورة الرواتب والأجور على تركيبة الإنفاق الجاري الحكومي.

تستحوذ فاتورة الأجور والرواتب على أكثر من 50% من مجموع النفقات الجارية ، وهو ما يشير إلى اختلال التوازن بين بند الرواتب والأجور ، وأوجه الإنفاق الجاري الأخرى ، وتعتبر نسبة

الرواتب والأجور مرتفعة من الناتج المحلي الإجمالي ، حيث بلغت 24% في كل من عامي 2008 و 2009 ، وانخفضت قليلاً في عام 2012 إلى 22%.

بإضافة النفقات التحويلية ، وهي نفقات غير منتجة ، لكنها ضرورية لاعتبارات اجتماعية وسياسية، كالإعانات الاجتماعية التي تقدمها وزارة الشؤون الاجتماعية الفلسطينية للأسر التي تعاني من الفقر المدقع (الشديد) ، فإن فاتورة الرواتب والنفقات التحويلية معاً تصل إلى أكثر من 70% ، مما يحد من مرونة السياسة المالية . تعكس هذه البيانات الدور الوظيفي بالدرجة الأولى للقطاع الحكومي ، وإلى درجة التضخم الوظيفي والبطالة المقنعة ، مما يعني استنزاف القطاع الحكومي لإمكانيات التوظيف في ضوء الظروف القائمة ، وبالتالي ضرورة توجيه السياسات الحكومية نحو توسيع طاقات التشغيل في القطاعات غير الحكومية.

3. تركز النفقات العامة في قطاع الحكم والقطاع الاجتماعي²

على الرغم من أهمية قطاع الحكم لتوفير الأمن اللازم للاستقرار والاستثمار وأهمية القطاع الاجتماعي للتنمية البشرية ، إلا أن هناك مبالغة حيث يستحوذ قطاع الحكم والقطاع الاجتماعي معاً على حوالي 85% من إجمالي النفقات العامة ، ومعظمها نفقات جارية استهلاكية. بينما يلاحظ تدني الحصة النسبية لقطاع البنية التحتية ، والقطاع الاقتصادي . بل أن حصة قطاع البنية التحتية تراجعت من حوالي 4% في مشروع موازنة العام 2009 إلى 2% في مشروع موازنة العام 2013. أما القطاع الاقتصادي رغم أهميته الحيوية ، بلغت حصته حوالي 2% من إجمالي الإنفاق العام لموازنة العام 2012، وبالبالغة حوالي 3.5 مليار دولار. أما حصة قطاع الزراعة فبلغت أقل من 1% من إجمالي الإنفاق العام لموازنة 2012.

4. اعتماد تمويل النفقات العامة على المساعدات الدولية

يعتمد الإنفاق العام في الموازنة العامة الفلسطينية بشكل مفرط على المساعدات الخارجية من الدول المانحة. فالنفقات التطويرية (الاستثمارية) تعتمد بشكل كامل تقريباً على التمويل الخارجي من المانحين، كما أن الإنفاق الجاري الحكومي يعتمد هو الآخر على المنح لدعم الموازنة الجارية ،

² يضم قطاع الحكم عدد من المؤسسات والوزارات منها مكتب الرئيس ، مؤسسات منظمة التحرير، لجنة الانتخابات المركزية، المجلس التشريعي، مجلس الوزراء ، ديوان الرقابة المالية والإدارية، وزارة الداخلية والأمن الوطني، ديوان الموظفين العام، وزارة العدل، وزارة الخارجية، دائرة شؤون المفاوضات، مجلس القضاء الأعلى وغيرها . ومن بين المؤسسات والوزارات التي يضمها القطاع الاجتماعي ، وزارة التربية والتعليم العالي، وزارة الصحة، وزارة شؤون المرأة، وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة العمل، هيئة الإذاعة والتلفزيون ، وزارة الثقافة ، وزارة الأوقاف، وزارة الأسرى والمحربين وغيرها.

وشكلت 17.5% في عام 2005 ، و 61.0% في عام 2008 من إجمالي النفقات الجارية الفعلية. كما يلاحظ حدوث تغير ملموس في هيكل المساعدات الخارجية ، حيث ارتفعت نسبة المنح لدعم الموازنة الجارية بينما إنخفض تمويل النفقات التطويرية بشكل ملحوظ جداً. يترتب على تبعية الموازنة العامة للخارج نتائج خطيرة أهمها ارتباط رواتب الموظفين ، والنفقات التحويلية الاجتماعية للأسر الفقيرة بوتيرة تدفق المساعدات الخارجية، وتشجيع الميل للاستهلاك ، وبالتالي زيادة الفجوة بين الادخار والاستثمار المحلي³ .

5. الضرائب غير المباشرة تقع خارج نطاق السيطرة الوطنية

بموجب بروتوكول باريس الاقتصادي لعام 1994 ، لا يحق للسلطة الفلسطينية أن تعدل معدلات الضرائب غير المباشرة والرسوم الجمركية على البضائع المستوردة والإنتاج المحلي باستثناء هامش محدود للتحرك بواقع نقطتين مؤبقتين زيادة أو نقصاً فيما يتعلق بضرريبة القيمة المضافة ، وتعديل الضرائب والرسوم الجمركية على البضائع المدرجة في قوائم (A_1, A_2, B) ، وهي بضائع إما معفاة من الضرائب أو أن الضرائب المفروضة عليها متدنية أصلاً في إسرائيل . وفيما عدا ذلك فإن المعدلات الإسرائيلية ، والتعديلات عليها تشكل الحد الأدنى والتي يجب على السلطة الفلسطينية أن تطبقها .

6. اعتماد الإيرادات العامة على إيرادات المقاصة مع إسرائيل .

يتكون معظم إيرادات المقاصة مع إسرائيل من الرسوم الجمركية وضريبة القيمة المضافة ، وضريبة المحروقات إضافة إلى ضريبة الدخل المقطعة من أجور العمال الفلسطينيين في إسرائيل والمستوطنات ، حيث بموجب اتفاق باريس الاقتصادي لعام 1994 تلتزم إسرائيل بتحويل 75% من ضريبة دخل العمال الفلسطينيين العاملين في إسرائيل و 100% من ضريبة دخل العمال الفلسطينيين العاملين في المستوطنات . كما تتولى حكومة إسرائيل عملية تحصيل كافة أنواع الضرائب والرسوم على المبادلات الاقتصادية بين إسرائيل ومناطق السلطة الفلسطينية ، وتحويلها للسلطة مقابل خصم رسوم تحصيل بنسبة 3% ، وتتم تسوية الضرائب والرسوم وفق نظام المقاصة المحدد في البروتوكول .

³ بلغ معامل ارتباط بيرسون بين المنح لدعم الموازنة الجارية وفجوة الادخارات المحلية 0.890 ، وبلغ مستوى المعنوية 0.000 مما يعني وجود علاقة ارتباط قوية ودالة أحصائياً (ماجد صبيح، فجوة الادخارات وسياسات الحد من تعاضدها في الاقتصاد الفلسطيني للفترة 1994-2009، مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات ، العدد 23، المجلد الثاني، حزيران 2011).

تتسم إيرادات المقاصة مع إسرائيل بما يلي :

أ. ارتفاع أهميتها النسبية في الموازنة العامة الفلسطينية ، حيث بلغت في العام 2012 حوالي 63% من إجمالي الإيرادات العامة ، و 41% من إجمالي النفقات الجارية ، وشكلت 78% من رواتب وأجور موظفي السلطة.

ب. تذبذب أو انقطاع إيرادات المقاصة مع إسرائيل ، وذلك تبعاً للتقلبات في الأوضاع السياسية والأمنية السائدة في المنطقة ، ومزاج الحكومة الإسرائيلية التي تتحكم في جباية وتحويل هذه الإيرادات ، لذلك برز بند في تمويل الموازنة العامة الفلسطينية هو " إيرادات المقاصة المجمدة والمفرح عنها "، وقد اعتادت الحكومات الإسرائيلية المتعاقبة على استخدام إيرادات المقاصة - رغم أنها حق فلسطيني وليست منحة- كأداة ضغط اقتصادي لأغراض سياسية ، خصوصاً في أوقات توتر العلاقات الإسرائيلية الفلسطينية .

7. هيمنة الضرائب غير المباشرة على تركيبة الإيرادات الضريبية .

وتشير البيانات المتوفرة إلى أن الضرائب غير المباشرة هي بمثابة العمود الفقري للإيرادات الضريبية، حيث شكلت بالمتوسط حوالي 91% ، بينما كانت حصة الضرائب المباشرة (ضرائب الدخل والأرباح والأموال) هامشية ، وبلغت بالمتوسط 9% فقط. ولهذا التوزيع دلالية من حيث القدرة على تحقيق درجة معقولة من العدالة الاجتماعية والإنصاف في توزيع العبء الضريبي بين مختلف طبقات وفئات المجتمع ، حيث أن الضرائب المباشرة يمكن أن تفرض بأسعار تصاعدية تبعاً لحجم الدخل ومصدره ، كما أنها تأخذ بالاعتبار الظروف الشخصية والمقدرة التكليفية للمكلف بالضريبة (الممول)، وبالتالي توصف بكونها أكثر ديموقراطية وعدالة من الضرائب غير المباشرة والتي تعتبر أشد عبئاً على الفقراء (المحجوب، المالية العامة، 1979: 245).

8. النظام الضريبي الفلسطيني يزداد الفجوة بين الأغنياء والفقراء ، ولا يحقق الإنصاف في توزيع

العبء الضريبي .

يتسم النظام الضريبي بعدد من السمات التي تجعل منه نظاماً ضريبياً غير قادر على تحقيق الإنصاف في توزيع العبء الضريبي وتقليل التفاوت في توزيع الدخل والثروة من خلال إعادة توزيعها عبر النظام الضريبي . وهو ما يتضح من المؤشرات الرئيسية التالية :

✓ غلبة السمة التنازلية على النظام الضريبي الفلسطيني نتيجة هيمنة الضرائب غير المباشرة على هيكل الإيرادات الضريبية . فكما تبين سابقاً فإن الضرائب غير المباشرة تشكل نحو 90% من مجموع الإيرادات الضريبية بينما الضرائب المباشرة وهي ضرائب يفترض بها أن تراعي الظروف الشخصية للمكلفين ، لا تشكل إلا 10% أو أقل .

توصف الضريبة غير المباشرة كضريبة القيمة المضافة (VAT) بأنها ضريبة عمياء لا تميز بين الأغنياء والفقراء، حيث تفرض على الإنفاق ، أو الاستهلاك ، وتوصف كذلك على أنها ضريبة تنازلية⁴ بطبيعتها ، وأقل إنصافاً للفقراء (الأونكتار، سياسات بديلة للتنمية الفلسطينية المستدامة وتكوين الدولة 2009 :12).

✓ عدم وجود ضرائب نوعية على الاستهلاك ، بحيث يتم التمييز ما بين السلع الضرورية والسلع الكمالية ، فالإنفاق على السلع الضرورية يمثل نسبة كبيرة من الإنفاق الكلي للأسر الفقيرة وذوي الدخل المنخفض . بينما على العكس ، فإن الإنفاق على السلع الضرورية لا يمثل إلا نسبة قليلة من الإنفاق الكلي للأسر الغنية .

تجب الإشارة إلى أن الضرائب غير المباشرة الأكثر حصيلة هي تلك التي تفرض على السلع الضرورية وهو ما يعني أن فكرة العدالة الضريبية تتعارض مع فكرة الحصيلة ، فالضرائب غير المباشرة لا تراعي القدرة التكاليفية للمكلفين ، بل أنها تتناسب عكسياً مع هذه القدرة ، كما أن الضرائب غير المباشرة أشد عبئاً على الفقراء منها على الأغنياء ، وذلك لأن الفقراء يخصصون للاستهلاك نسبة أكبر من دخولهم مقارنة بالأغنياء ، أي أن الميل للاستهلاك لدى الفقراء أكبر منه لدى الأغنياء ، معنى ذلك أن الضرائب غير المباشرة هي ضرائب غير عادلة أو أنها أقل إنصافاً للفقراء .

⁴ الضريبة التنازلية ، هي التي تتناقص نسبتها مع تزايد الدخل والثروة ، ويكون اتجاه التصاعد فيها من أعلى إلى أسفل ، مما يعني أن آثارها تكون أشد على الفقراء وأصحاب الدخل المنخفضة مقارنة بالأغنياء وأصحاب الدخل المرتفعة ، وعموماً توصف الضرائب غير المباشرة بأنها ذات طبيعة تنازلية أو ارتدادية Regressive ، وأقل إنصافاً للفقراء لأنها تستقطع نسبة عالية من مداخيل الأسر الفقيرة والمنخفضة الدخل ، خصوصاً إذا فرضت على السلع الضرورية والتي تستهلك على نطاق واسع من الفقراء وذوي الدخل المحدود . ومثال ذلك أنه على افتراض أن دخل أسرة هو 1000 دولار ، وتستهلك سلعة عليها ضريبة قيمة مضافة مقدارها 20 دولار ، هذا يعني أن معدل الضريبة يعادل 2% من دخلها . بينما دخل أسرة أخرى ، وهو 500 دولار وتستهلك نفس السلعة ، فإن معدل الضريبة يعادل 4% من دخلها .

يمكن التخفيف من درجة عدم العدالة عن طريق فرض ضرائب نوعية على الاستهلاك بحيث يتم تخفيضها على السلع الضرورية أو إعفائها من الضريبة zero rate tax أو الدعم الحكومي لهذه السلع مثل الخبز والأدوية والمحروقات، ورفع أسعارها على السلع الكمالية (المحجوب المالية العامة، 1979 : 244) .

✓ محدودية درجة التصاعد الضريبي في قانون ضريبة الدخل الفلسطيني .

يميل الاتجاه العام لمعدلات ضريبة الدخل إلى الانخفاض ، حيث تم تخفيض معدل الضريبة على الشريحة العليا للأفراد من 48% وللشركات المساهمة من 38.5% (الضفة الغربية) في الفترة 1995-1998 إلى 20% للفترة 1999-2004 لكل من الأفراد والشركات . ثم انخفضت مع أول قانون ضريبة دخل فلسطيني ، رقم (17) لسنة 2004 إلى 16% ، ثم إلى 15% في قانون ضريبة الدخل المعدل رقم (2) لسنة 2008، الى أن تم تعديل هذا القانون مرة أخرى في نهاية عام 2011.

مضمون التعديلات التي اجريت تتلخص في توسيع قاعدة ضريبة الدخل (الوعاء الضريبي) ، لكن مع تراجع هامش العدالة والانصاف في توزيع العبء الضريبي وفيما يلي اهم الملاحظات :

اولاً: الابقاء على نفس نسب الضريبة وشرائها : المحافظة على محدودية التصاعد الضريبي حيث ظلت ثلاث شرائح ، ونفس النسب الضريبية الا ان القانون اعتمد على الشيكال الاسرائيلي بدلا من الدولار الامريكي كأساس للحساب .

نصت المادة (16) من القانون رقم (8) لسنة 2011 بشأن ضريبة الدخل على ما يلي :

1. تستوفي الضريبة على الدخل الخاضع للضريبة لأي شخص طبيعي حسب النسب والشرائح التالية:

أ. من (1 حتى 40000 شيكل) بنسبة 5%.

ب. من (40000 حتى 80000 شيكل) بنسبة 10% .

ت. مازاد عن ذلك بنسبة 15% .

2. تستوفي الضريبة على الدخل الخاضع للضريبة لأي شخص معنوي بنسبة 15% .

3. تستوفي الضريبة بنسبة (5%) على شركات التأمين التي تقوم بالتأمين على الحياة ، وذلك من

المجموع الكلي لاقساط التأمين على الحياة المستحقة للشركة . وبذلك انخفض سعر الضريبة

لشركات التأمين على الحياة من 15% حسب قانون ضريبة الدخل المعدل رقم (2) لسنة 2008

إلى 5% حسب القانون رقم (8) لسنة 2011 .

ثانياً: توسيع قاعدة ضريبة الدخل (الوعاء الضريبي) .

بموجب القانون رقم (8) لسنة 2011 الصادر بقرار تم إخضاع مداخيل كانت معفاة من ضريبة الدخل ،

وهي :

1. دخل المزارعين .

2. مكافأة نهاية الخدمة المدفوعة التي تزيد عن شهر عن كل سنة .

3. أي دخل إضافي للمتقاعدين .

4. الأرباح الرأسمالية الناجمة عن بيع الأراضي والعقارات .

5. (75%) من أرباح شراء وبيع الأسهم والسندات .

6. (5%) من الدخل المتحقق من فوائد الودائع والعمولات وأرباح الودائع المشاركة في استثمار

البنوك والشركات المالية التي لا تتعاطى بالفائدة .

كما تعامل القانون مع الجمعية التعاونية فيما يتعلق بعملها الذي يستهدف الربح كشركة مساهمة عامة

تخضع لضريبة الدخل.

في ضوء ما تقدم يلاحظ على قانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011 ما يلي :

1. حافظ على نفس نسب الضريبة وشرائحها التي كانت في القانون السابق ، مما يعني أنه حافظ على

محدودية التصاعد الضريبي.

2. لم يميز القانون بين الأغنياء والفقراء من حيث الحد الأدنى للاعفاء الضريبي (وهو ثلاثون ألف

شيكل) ، ولم يميز بين الكلفين بالأسعار الضريبية المفروضة على شريحة الدخل العليا. فالجميع

يدفعون نفس سعر الضريبة (15%) على الدخل الإضافي الذي يزيد عن ثمانون ألف شيكل. وهو

ما يعاكس فلسفة الضريبة المباشرة التي يفترض أن تأخذ بالاعتبار الظروف الشخصية والمقدرة التكاليفية للممولين .

كما ان القانون فرض ضريبة دخل نسبية وبنفس السعر (15%) على جميع الاشخاص المعنويين دون تمييز بينهم حسب حجم الدخل ومصدره فالشركات الصغيرة تدفع نفس سعر الضريبة الذي تدفعه الشركات الكبي

3. ان القانون اضاف قيда على النشاط التعاوني عندما اخضع الجمعيات التعاونية التي تستهدف الربح من عملها لضريبة الدخل .

4. لم يميز القانون في فرض الضريبة تبعا لاختلاف المنطقة الجغرافية او طبيعة النشاط الاقتصادي فكان الاجدر التمييز الايجابي للمناطق المهمشة والمتضررة من جدار الضم والتوسع الاستيطاني، وتمييز القطاع الزراعي والانشطة الانتاجية .

استنتاج: إن محدودية التصاعد الضريبي في قانون ضريبة الدخل الفلسطيني تزيد من الطبيعة التنازلية للنظام الضريبي والتي تنعكس في ضيق مساحة (هامش) الانصاف في توزيع العبء الضريبي مما يتطلب تحسين مبدأ التصاعد الضريبي لتحقيق الهدف الاجتماعي وتحقيق الغرض المالي للخزينة العامة بفرض أسعار ضرائب تصاعدية على المضاربات (Speculations) وعمليات البيع قصيرة الأجل ، والتمييز الضريبي تبعا لمصدر الدخل وحجمه بتقديم إعفاءات وتنزيلات ضريبية مجدية للقطاعات الانتاجية والإسكان التعاوني ، ولذوي الدخول المنخفضة خصوصا في المناطق المهمشة والمتضررة من جدار الضم والتوسع الاستيطاني . كما تجب الإشارة هنا بأن النقاش لا ينصب على كون الضريبة فريضة الزامية فعلى جميع المكلفين أن يلتزموا بدفعها لتمويل نفقات الدولة اللازمة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. لكن المسألة الاساسية محور النقاش هنا ،انما تتمثل في وجوب تحقيق العدالة أو الانصاف في توزيع العبء الضريبي بما يتناسب مع المقدرة التكاليفية من ناحية وتوجيه النشاط الاقتصادي نحو تطوير الاقتصاد المحلي من ناحية أخرى . هذاعني وجوب تحمل القطاع الخاص الراسمالي مسؤولياته الاقتصادية والاجتماعية بحيث يتحمل العبء الرئيسي من التكاليف الضريبي على قاعدة الغرم بالغنم.

9. محدودية تأثير السياسة المالية في ضبط وتقييد المستوردات وزيادة الطلب على الإنتاج المحلي .

تتضح محدودية تأثير السياسة المالية في ضبط وتقييد المستوردات وزيادة الطلب على الإنتاج المحلي من خلال المؤشرات والسياسات التالية :

✓ السياسة المالية في جانب الإيرادات العامة

اعتمدت الموازنة العامة الرئيسية على الضرائب والرسوم الجمركية على المستوردات خاصة من إسرائيل أو من خلالها لتمويل النفقات الجارية وذلك بدلاً من الاعتماد على الإنتاج المحلي في توليد إيرادات ضريبية لتمويل الخزينة العامة. وقد ترتب على هذا النهج تعمق اعتماد الموازنة العامة على الإيرادات الضريبية والجمارك على الواردات لمواجهة ضغوط الإنفاق الجاري الحكومي ، مما حد كثيراً من انتعاج سياسة مالية وتجارية لضبط وتقييد الواردات (الجعفري، والعارضة، 2002) . هذا يعني أن السياسة المالية العامة وتحت ضغط تمويل الإنفاق الجاري قد غلبت الهدف المالي على حساب الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الإنمائية .

✓ السياسة المالية في جانب الإنفاق العام : سياسة توسعية.

يبين التطور التاريخي للإنفاق العام للسلطة الفلسطينية على امتداد الفترة 1995-2010 أن الحكومات الفلسطينية المتعاقبة انتهجت سياسة مالية توسعية في الإنفاق العام ، وهي سياسة ملائمة في ظروف الركود الاقتصادي والبطالة ، والنقص في إستثمارات القطاع الخاص ، لزيادة الطلب الكلي وبالتالي العرض الكلي من السلع والخدمات ، وزيادة التشغيل .

إلا أن السياسة التوسعية في الإنفاق الحكومي في ظروف ضعف القدرة الإنتاجية والتنافسية للإنتاج المحلي، وعدم قدرته على مواكبة النمو في الإنفاق العام، أدت إلى الاعتماد على الاستيراد في تلبية الطلب (الإنفاق) الجاري (الاستهلاكي) الحكومي ، والاعتماد على المستوردات لتلبية الطلب على مدخلات الاستثمار العام. وهو ما أدى إلى إضعاف أثر مضاعف الإنفاق الحكومي في زيادة الناتج المحلي والتشغيل في الاقتصاد الفلسطيني، وذلك نتيجة تسرب جزء كبير من الطلب (الإنفاق) المحلي للخارج عن طريق الواردات .

ترتب على هذه السياسة المالية للسلطة الفلسطينية عدد من النتائج والآثار الاقتصادية السلبية أهمها:

1. زيادة الاعتماد على الواردات لتلبية الطلب المحلي خصوصاً من سلع الاستهلاك النهائي . وقد شكلت الواردات أكثر من نصف الإنفاق الإستهلاكي النهائي ، وأكثر من 70% من الناتج المحلي الإجمالي.
2. تزايد العجز في الميزان التجاري (السلعي والخدمي) حيث ارتفع حجم العجز من حوالي (1.7) مليار دولار في عام 1995 إلى (2.7) مليار عام 1999 . ومن (2.3) مليار دولار عام 2000 إلى (2.4) مليار في عام 2004 . ثم ارتفع من (2.3) مليار عام 2005 إلى (3.7) مليار في عام 2009 (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ، الحسابات القومية ، أعداد مختلفة) . وسجل العجز في الميزان التجاري (السلعي والخدمي) معدل نمو سنوي بلغ 12.3% للفترة 1995-1999 ، و 1.4% للفترة 2000-2004 ، و 13.2% للفترة 2005-2011.
3. تزايد العجز في الموازنة العامة ، حيث بلغ العجز الكلي (قبل التمويل) حوالي (1.4) مليار دولار عام 2007 ارتفع إلى (1.8) مليار دولار في عام 2009 وعاد وإنخفض الى 1.6 مليون دولار في موازنة عام 2012. وارتفعت نسبة العجز الكلي إلى الناتج المحلي الإجمالي من حوالي (9.5%) للفترة 1995-1999 إلى (20.0%) للفترة 2000-2004 ، ثم إلى (28.0%) للفترة 2005-2009 ثم إلى 20% في الفترة 2010-2013.
4. ازدياد اعتماد الموازنة العامة الفلسطينية على الضرائب والجمارك المفروضة على الواردات بدلاً من الاعتماد على الضرائب المفروضة على الإنتاج المحلي والضرائب المباشرة ، وبخاصة بعد تحول العديد من المنتجين في الصناعات الغذائية والدوائية والأحذية ، والملابس إلى مستوردين من إسرائيل أو من خلالها لا سيما من دول جنوب شرق آسيا (الجعفري، والعارضة، 2002: 33). حيث تشير بيانات وزارة المالية خلال الأعوام القليلة الماضية إلى أن إيرادات الضرائب المحلية شكلت بالمتوسط 27% من مجموع الإيرادات الضريبية في هذه الفترة ، بينما شكلت إيرادات المقاصة مع إسرائيل ومعظمها تأتي من ضريبة القيمة المضافة والجمارك على الواردات 73%.

ثانياً: السياسة النقدية

نظراً لعدم وجود عملة وطنية فان العملة الإسرائيلية هي العملة الرئيسية المعتمدة للتداول إلى جانب الدينار الأردني والدولار في الأسواق الفلسطينية. ولذلك يكون التدخل في أسعار الفائدة وأسعار الصرف وكذلك مستوى التضخم المالي هو من إختصاص البنوك المركزية للدول المصدرة لهذه العملات فقط. فبغيب العملة الوطنية، فقدت سلطة النقد الفلسطينية جل قدرتها على إستخدام أو توظيف أدوات السياسة النقدية المشار إليها سابقاً في إدارة وتوجيه حركة الإقتصاد المحلي. وتكاد تنحصر صلاحيات ومسؤوليات سلطة النقد في الرقابة على المصارف العاملة في الضفة والقطاع والتأكد من سلامة وإستقرار أوضاعها المالية، وإمتثال هذه المصارف للتعليمات التي تصدر عن سلطة النقد بموجب التشريعات النافذة.

وقد ركزت سلطة النقد في الفترة الأخيرة على إستكمال وإنضاج الإطار التشريعي والمؤسسي والتنظيمي للجهاز المصرفي الفلسطيني، وعلى تأهيل وتمكين موظفيها فنياً وإدارياً للقيام بمهامهم على أفضل وجه. وفي هذا السياق أصدرت سلطة النقد منذ تأسيسها عشرات التعليمات والتعميمات التي تساعد المصارف على إدارة عملياتها التمويلية والاستثمارية بأقل درجة ممكنة من المخاطر. كما أن سلطة النقد قامت بإصدار مدونة حوكمة خاصة بالمصارف، والتي من شأنها أن تساعد هذه المصارف على التحوط ضد المخاطر التشغيلية حسب تعريفات لجنة بازل. وقامت السلطة أيضاً وفي إطار جهودها الدائمة للاستعداد لتجول الى بنك مركزي بإدخال تعديت جوهرية لقانون المصارف لعام 2002 والتي تمت المصادقة عليها وإصدارها بمرسوم رئاسي في عام 2011.

ويمكن القول بأن سلطة النقد استطاعت أن تبني وتطور سياسة فعالة وناجعة للحفاظ على استقرار الجهاز المصرفي وفي تعزيز الثقة به، وفي الوقت نفسه زيادة دوره فالإقتصاد الفلسطيني من خلال استقطاب ما يقرب من 7 مليار دولار من الودائع وإعادة ضخ ما يقرب من 3 مليار دولار في الإقتصاد على شكل تسهيلات ائتمانية واستثمارات مباشرة وغير مباشرة. ولكن يأخذ البعض على سياسة التوسع الائتماني هذه التي شجعتها سلطة النقد انها قد تعرض الاسر والمؤسسات المقترضة لمخاطر عدم السداد وبالتالي تهديد حالة الاستقرار في حياتهم وخصوصا في وقت الازمات.

ثالثاً: السياسة التجارية

كما أسلفنا سابقاً، لا تملك السلطة الوطنية الفلسطينية هامش واسع في تحديد وإدارة هذه السياسة كما هو للسياسة النقدية. ويعود ذلك الى سببين هما: (1) استمرار سيطرة اسرائيل على المعابر الحدودية التي تمر من خلالها البضائع المستوردة والمصدرة، (2) ارتباط فلسطين مع اسرائيل باتحاد أو غلاف جمركي

واحد، مما يعني فقدان الجهات الفلسطينية المسؤولة جزء كبير من قدرتها على التحكم بالرسوم الجمركية المفروضة على معظم السلع المستوردة. هذا الى جانب محدودية قدرة هذه الجهات على تعديل نسبة ضريبة القيمة المضافة على السلع والخدمات بنسبة لا تزيد ولا تقل عن 2% عن تلك المفروضة في اسرائيل.

ويمكن القول بأن الحكومة الفلسطينية اعتمدت أو أُجبرت على تبني سياسة التجارة الحرة والسوق المفتوحة الى حد الانفلات، فلا يوجد قيود أو ضوابط معلنة على الاستيراد من الخارج ولا على التصدير. وربما على العكس من ذلك، فقد شجعت الحكومات على الاستيراد من شتى بقاع الارض سعياً منها لتوفير أكبر قدر ممكن من الإيرادات الضريبية. وهذا بالطبع ما جاء على حساب حصة المنتج المحلي، وزاد من درجة انكشاف الاقتصاد الفلسطيني للصدمات الخارجية والضعف الترخيمية.

وفد بدأت وزارة الاقتصاد الوطني في الآونة الأخيرة بخطوات من شأنها أن ترسم ملامح أولية للسياسة التجارية. فمثلاً، تم اتخاذ قرار بتنظيف الاسواق الفلسطينية من منتجات المستوطنات، وقرار آخر بزيادة الرسوم الجمركية تصل بحد أقصى 35% على قائمة من السلع (ستحدد لاحقاً) المستوردة بشكل مباشر من العالم الخارجي أو غير مباشر (من خلال وسطاء اسرائيلين) وذلك يهدف حماية الصناعات الوطنية. وقد أثار هذا القرار جدلاً واسعاً في الاوساط الاقتصادية المعنية. حيث يرى منتقدوه بأنه جاء لأغراض زيادة الجباية، ولن يحمي الصناعات الوطنية وقد يلحق الضرر بالمستهلكين الفقراء.

كما أن وزارة الاقتصاد فرغت أخيراً من إعداد استراتيجية وطنية لدعم التصدير بمشاركة واسعة من ممثلي القطاع الخاص والمجتمع المدني. وبخلاف هذه القرارات والمحاولات المعزولة، لا يوجد ما يمكن تسميته بسياسة تجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

رابعاً: سياسة التشغيل والحماية الاقتصادية

في ظل الظروف الاقتصادية الصعبة التي تعيشها الاراضي الفلسطينية، وارتفاع معدلات البطالة إلى نسب غير مسبوقة، ظهرت مبادرات عديدة لتخفيف المعاناة عن الاسر الفلسطينية التي يعيش الكثير منها تحت مستوى خط الفقر، وذلك من خلال مساعدة العاطلين عن العمل في ايجاد فرص عمل لتأمين الاحتياجات والمستلزمات الاساسية للعيش. ولكن لا يمكن لنا اعتبار هذه المبادرات على انها جزء من سياسة معتمدة او انها حتى تأتي في اطار البحث عن سياسة. وبرزت في هذا المجال تجربتين هما:

تجربة برنامج مساعدات البطالة والتشغيل و تجربة صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية للعمال.

أ- برنامج مساعدات البطالة والتشغيل:

تم ادارة هذا البرنامج في بداية عهده من قبل وزارة المالية، وخلال تلك الفترة برزت العديد من التجاوزات والاشكاليات في عمله، من ضمنها استفادة غير المستحقين من المساعدات التي يقدمها البرنامج، اذ استفاد منه العديد من التجار والموظفين وافراد الاجهزة الامنية. ونتيجة تلك التجاوزات فقد اتخذ مجلس الوزراء القرار رقم (8) لسنة 2003 بتشكيل لجنة لادارة برنامج البطالة المؤقتة برئاسة وزارة العمل وعضوية وزارة المالية والشؤون الاجتماعية والزراعة وممثل أو أكثر من قطاع العمال للإشراف على اختيار المستفيدين من هذا البرنامج والمصادقة على الاسماء، ووضعت هذه اللجنة ووزارة العمل الخطوط العريضة لعملها ومعايير ومحددات لاختيار المستفيدين من البرنامج.

بعد ذلك قرر مجلس الوزراء بتوصية من وزير العمل والشؤون الاجتماعية تحويل برنامج البطالة المؤقتة إلى برنامج مساعدات بطالة وتشغيل تابع لصندوق الرعاية الاجتماعية (شبكة الامان الاجتماعي).

ويهدف برنامج مساعدات البطالة والتشغيل ضمن الخطوط العريضة التي تم اقرارها من قبل مجلس الوزراء إلى الحد من مشكلة البطالة عن طريق توفير فرص عمل للمتطلين الباحثين عن العمل بكافة شرائحهم لمدة مؤقتة (شهرين)، وذلك محاولة لتوجيه هذه المساعدات من المفهوم الاغاثي إلى المفهوم التنموي. استفاد من البرنامج شهريا (50000) شخص بين الضفة الغربية وقطاع غزة ولمرة واحدة، وتم صرف مخصص قيمته (500) شيكل للشهر الواحد للمستفيد الذي لا يعمل، ولكن يبدي استعداده لتقديم خدمات اجتماعية متى طلب منه ذلك، اثناء فترة استفادته من البرنامج، ومخصص قيمته 750 شيكل للعامل المتعطل الذي يبدي استعداده للعمل المثلث لمدة لا تقل عن خمسة عشرة يوما في الشهر الواحد اثناء فترة استفادته، ويمنح المستفيد المتزوج علاوة مقدارها 150 شيكل شهريا.

ووصولاً إلى تحقيق اكبر قدر ممكن من الشفافية في تنفيذ البرنامج، وفي تقديم خدمات التشغيل المؤقت إلى الاشخاص الأكثر تضررا واستحقاقا، فقد تم اعتماد الخطوات التالية:

1. يتم الاختيار من بين المسجلين المتعطلين على قاعدة بيانات نظام معلومات سوق العمل الفلسطيني وفق المعايير التي تم المصادقة عليها من قبل مجلس الوزراء، وتستخدم مؤشرات (الحالة العملية، الاعالة، الاعاقة، الحالة الاجتماعية، الجنس، المؤهل العلمي، العمر)، وتعطى هذه المعايير اوزان محددة في معادلة الاختيار مبنية على طبيعة توزيع نسب البطالة وفق المؤشرات المذكورة.

2. من اجل المزيد من التأكد من دقة المعلومات، تم تعيين فرق بحث ميداني مدربة لدى مديريات العمل في المحافظات، تقوم هذه الفرق بالتدقيق في القوائم التي يتم اختيارها ضمن المعايير وذلك من خلال زيارة بيوت المرشحين للاستفادة والتدقيق مع مؤسسات محلية ذات مصداقية مثل المجالس المحلية.

3. يتم ارسال القوائم التي تم اختيارها إلى وزارة المالية للتأكد من أن المرشحين لا يحصلون على مخصصات مالية من جهات اخرى، أو انهم لا يعملون في احدى مؤسسات السلطة.

4. يتم تفريغ المستفيدين الراغبين بالعمل في مؤسسات محلية سواءا كانت حكومية أو اهلية أو قطاع خاص، وذلك بهدف تحقيق الفائدة الاقتصادية للمجتمع وللتأكد من صدق الباحث عن العمل واعطاء فرصة للتدريب واكتساب الخبرة.

5. تمنع ربات البيوت من التسجيل اصلا في مديريات العمل اذا كن لم يعملن سابقا، على اعتبار انهن طالبات مساعدة وليس عمل، ويتم تحويل الحالات الاجتماعية المحتاجة إلى وزارة الشؤون الاجتماعية للاستفادة من المساعدات الاجتماعية هناك.

6. يمنع الطلبة من التسجيل ايضا، فيما عدا طلبة جامعة القدس المفتوحة (مع التأكد من عدد الساعات التي يسجلها الطالب في الفصل).

وقد استطاعت وزارة العمل تشغيل ما يقارب (200,000) متعطّل عن العمل في محافظات الضفة الغربية وقطاع غزة وذلك حتى نهاية شهر 12/2005، وذلك من مجموع ما يقارب (500,000) متعطّل مسجل على قاعدة بيانات نظام معلومات سوق العمل.

ويمكن القول أن هذا الصندوق قد توقف عن العمل مع مطلع العام 2006، مع تشكيل حماس للحكومة وذلك اثر انقطاع المساعدات والمنح الدولية التي كان الصندوق يعتمد عليها بشكل اساسي في عملية التمويل.

ب- صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية للعمال:

اعتمدت منظمة العمل العربية في شهر اب 2003 قرارا يدعو منظمة العمل الدولية إلى الاسهام بطريقة فعالة في انشاء "صندوق للتشغيل والحماية الاجتماعية للعمال"، وقد لقي هذا الأمر ترحيبا من قبل منظمة العمل الدولية التي عملت على اطلاق دراسة جدوى لهذا المشروع، ولاقى كذلك استحسانا من قبل مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية.

وتتمثل اهداف الصندوق كما حددتها دراسة الجدوى في:

- حث الموارد المالية وتأمين المساندة المتخصصة من اجل تصميم وتنفيذ حلول اجتماعية بغية تعزيز نمو رأس المال الاجتماعي والبشري، ودعم تنمية القطاع الخاص في فلسطين.
- استحداث مشاريع مختلفة ومتنوعة للانتاج والخدمات ترمي إلى توفير فرص عمل للعاطلين عن العمل.
- الاسهام في الارتقاء بمهارات القوى العاملة من اجل زيادة قدراتها التنافسية في اسواق العمل المحلية والاقليمية.

أما عن الموارد المالية للصندوق، فترى منظمة العمل الدولية أن الدعم المبدئي في المرحلة الأولى من المفترض أن يأتي من قبل الهيئات المانحة لمساندة عملية السلام، ومن الهيئات المانحة العربية للاعراب عن التضامن مع الشعب الفلسطيني. وسيكون الصندوق بحاجة إلى موازنة سنوية تقدر تقريبا ب 90 مليون دولار.

ويتم ادارة الصندوق من قبل هيئة تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وتتمتع بالمرونة التقنية والمالية والادارية التي تمكنها من اداء مهامها بطريقة لامركزية، ويكون لهذه الهيئة مجلس ادارة ولجنة تنفيذية لوضع السياسات، وتقع الإدارة اليومية للهيئة على المدير العام الذي سيكون عضوا في مجلس الإدارة واللجنة التنفيذية بحكم منصبه. ويتولى مجلس الإدارة الذي يتراوح عدد اعضاءه من 13-15 عضوا وضع الخطوط التوجيهية فيما يتعلق بالتشغيل وتحديد موازنته السنوية والترخيص بصرف الاموال. في حين تتولى اللجنة التنفيذية التي لا يزيد عدد اعضائها عن 5 اعضاء تقييم المشاريع المقدمة إلى الصندوق قبل عرضها على مجلس الإدارة، ووضع الخطوط التوجيهية للمشاريع التي يوافق عليها

مجلس الإدارة، واجراء الاتصالات المنتظمة مع الهيئات المانحة. كذلك يقوم فريق من مدقي الحسابات الذي يعينه مجلس الإدارة بتدقيق الحسابات ومراقبة مدى كفاءة نظام التدقيق والرقابة لديها.

وحتى يكون للصندوق اطار قانوني يعمل من خلاله على ارض الواقع، فقد اصدر الرئيس الفلسطيني انذاك مرسوم رئاسي رقم (9) لسنة 2003 بشأن انشاء " صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية للعمل" بحيث يتمتع هذا الصندوق بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، ويختص الصندوق وفقا للمرسوم بتوفير الموارد المالية والفنية للمعاونة في تنمية الموارد البشرية وتطوير قطاع الاعمال في الاراضي الفلسطينية، وخلق فرص عمل تستجيب لاحتياجات التجمعات السكانية من خلال تمويل ودعم مشاريع في المجالات الانتاجية والخدماتية.

وتتكون الموارد المالية للصندوق من المنح والهبات والمبالغ التي ترد من الافراد والحكومات العربية والاجنبية والمؤسسات والمنظمات الدولية والاقليمية والمحلية لاغراض الصندوق والمبالغ المخصصة له في الموازنة العامة للسلطة الوطنية. وتسري على اموال الصندوق القواعد المتعلقة بالاموال العامة والرقابة عليها، وتودع امواله في مصرف معتمد يحدده مجلس الإدارة، ويكون الصرف وفقا للقواعد التي يقرها مجلس الإدارة، ويضع مجلس الإدارة لائحة مالية لتنظيم حسابات الصندوق وادارة امواله، وكذلك لائحة اخرى لتصريف اموره الداخلية.

وقد اعترض عمل الصندوق عدة عقبات منها انه لم يعمل بشكل مؤسسي، ولم يتوفر له موارد مالية ذاتية أو متأصلة كافية يكون معها قادرا على الاستمرارية في العمل بعيدا عن الدعم الدولي. هذا اضافة إلى المشكلات العملية التي برزت في التطبيق والمتمثلة بعدم صحة قاعدة بيانات المستفيدين من معونات البطالة والصرف في كثير من الحالات لغير المستحقين. ولذلك توقف الصندوق عن العمل بعد فترة وجيزة من اطلاقه، وعاد لمزاولة نشاطه في العام 2011 ولكن بشكل محدود يكاد ان لا يترك أثراً.

اما على صعيد الحماية الاجتماعية، فإنه بالرغم من الحديث المتكرر عن ضرورة تطوير ومأسسة نظام أو سياسة للحماية الاجتماعية في مناطق السلطة، إلا أن هذا النظام لا زال يتسم بالعجز سواء على صعيد

التشريعات أو الموارد المالية المخصصة له أو البنى المؤسسية الضرورية لتطبيقه. ولا زالت الرعاية الإجتماعية في مناطق السلطة تستند الى مبدأ الإعانات والمكرّمات وليس الى مبدأ المواطنة وما يصاحبها من حقوق. فلا يوجد ضمان إجتماعي ولا حماية من البطالة ولا نظام تأمينات صحية يوفر خدمة ذات جودة عالية والتكاليف معقولة. وفي إطار مواجهة الإحتجاجات الشعبية والتي لعبت فيها الإتحادات والنقابات العمالية دوراً مركزياً، والتي إندلعت في منتصف عام 2012 ضد القرارات الحكومية برفع القيمة المضافة وأسعار المحروقات، أقرت الحكومة أخيراً توصية لجنة سياسات الأجور بتحديد الحد الأدنى للأجر عند 1450 شيكل شهرياً. وجدير ذكره أن هذا القرار لم يحظى بموافقة الإتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، والذي يرى فيه أنه لا يحقق العدالة ولا يؤمن حياة كريمة للطبقة العاملة. ولا زال الجدل حول هذا القرار قائم. وبالرغم من أن تاريخ البدء بتنفيذ هذا القرار كان اليوم الاول من عام 2013، إلا أنه لا زال غير مطبق ولم تصدر بشأنه لوائح تنفيذية بعد.

وبعد هذا التفصيل للسياسات الاقتصادية والاجتماعية المتبعة من قبل السلطة والظروف الموضوعية التي تحيط بها، يبرز سؤال جوهري حول التأثيرات التي من الممكن ان تكون قد حملتها على اتجاهات تطور اداء الاقتصاد الفلسطيني خلال الفترة الماضية!!!

5. أداء الاقتصاد الفلسطيني والتحديات التي تواجهه

أولاً: نمو متذبذب وغير تنموي وغير مستدام !!

أدت سياسات الاحتلال وممارساته إلى إضعاف العلاقة بين إنتاجية العمل والاجور في الاقتصاد الفلسطيني، وإضعاف العلاقة بين الانتاج والاستهلاك، وإضعاف التنوع الصناعي، واعتماد الاقتصاد الفلسطيني على نشاط وفعاليات المشاريع الصغيرة والمتوسطة (SMEs)، والتي لا تستطيع الاستجابة إلى الزيادة المتنامية في عرض العمالة الفلسطينية. فبعد ان سجل الاقتصاد الفلسطيني أعلى نسبة نمو في العالم عام 1999، تدهورت المؤشرات الاقتصادية بشكل كبير جدا بعد اندلاع انتفاضة الأقصى في الربع الأخير من العام 2000، وخلال العامين 2001 و 2002 حيث انخفض الناتج المحلي بشكل كبير، ونتج عنه زيادة مفرطة في نسبة البطالة وصلت الى أعلى مستوياتها والتي تراوحت ما بين 25-35%، واستمرت عند هذه المستويات حتى مطلع العام 2005. إلا ان الأوضاع الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية عادت لتحسنت تدريجياً في فترة الهدوء النسبي خلال السنوات 2004-2005، وبدأ الناتج المحلي الاجمالي يحقق نسب نمو متارجحة ما بين الاعوام 2006-2007، ثم حقق معدل نمو في سنة 2008 بلغ 5.9% (سنة الاساس 1997) 5، وبلغ نصيب الفرد من الناتج 1,340.4 دولار، وقد كاد يكون أكبر لولا الانخفاض الحاد في الناتج المحلي المتحقق في الربع الرابع من العام نفسه إثر العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة والأضرار المصاحبة له. وتواصل النمو في الناتج المحلي الاجمالي في الاعوام 2009 و 2010 و 2011 وبنسبة تراوحت بين 6-7%، ومحققا تحسن ملموس في نصيب الفرد من الناتج المحلي حيث وصل الى حوالي 1600 دولار. ورغم ذلك بقي نصيب الفرد من الناتج المحلي دون المستوى الذي كان عليه في عام 1999 (حيث وصل الى 1800 دولار) وعاد هذا النمو الى التباطؤ في عام 2012 بسبب تراجع المساعدات الدولية وبالتالي الإنفاق الحكومي وبسبب حالة عدم اليقين الذي يسود المشهد السياسي المحلي والإقليمي. وجدير ذكره بأن معظم هذا النمو أتى في السنتين الأخيرتين من قطاع غزة وليس من الضفة الغربية بسبب التخفيض النسبي للحصار على القطاع وتسارع وتيرة حركة التجارة عبر الإنفاق، مما زاد من وتيرة تنفيذ مشاريع إعادة إعمار البنية التحتية المدمرة من قبل المؤسسات الدولية والمحلية،

⁵ اطار الاقتصاد الكلي والمالية العامة، صندوق النقد الدولي التقييم الثالث. التقرير السنوي الصادر عن معهد ماس لعام 2009.

⁶ المراقب الاقتصادي، العدد 22، 2011، . يشترك في إصداره كل من معهد ماس والجهاز المركزي للإحصاء وسلطة النقد الفلسطينية.

وحفز حركة قطاع التطوير العقاري والانشاءات. ومع هذا بقي نصيب الفرد من الناتج المحلي في غزة أقل بحوالي 40% من مستواه في الضفة.

و لكن بقي هذا النمو المتحقق في السنوات الأربع الماضية بدون تأثير جوهري على معدلات البطالة و الفقر و مستويات معيشة المواطنين الفلسطينيين، وبقي محركه الرئيسي الانفاق الحكومي المعتمد في جزء هام منه على المساعدات الدولية وليس النشاط الاستثماري الخاص. وبالتالي هناك قناعة متزايدة بأن هذا النمو هو غير مستدام وغير تنموي (البنك الدولي، 2012).

ثانياً: استمرار التحدي المزدوج (البطالة والفقر)

اتسمت معدلات البطالة في الأراضي الفلسطينية للفترة 1995-2012 بالتقلب الشديد، وذلك تبعاً للأوضاع السياسية والاقتصادية السائدة محلياً وإقليمياً. وتعتبر سياسة الإغلاق والحصار الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية العامل الحاسم والمؤثر في معدلات التشغيل والبطالة، حيث يتراجع في أوقات الإغلاق والحصار حجم العمالة الفلسطينية في إسرائيل والمستوطنات، ويرتفع حجم ومعدل البطالة بصورة حادة ومفاجئة (صبيح، القوى العاملة الفلسطينية في إسرائيل والمستعمرات، 2011: 34). وبالرغم من معدلات النمو الإقتصادي المرتفعة نسبياً في السنوات الأربع الماضية إلا أن معدل البطالة بقي يراوح مكانه على مستوى الأراضي الفلسطينية، أي بقي عند 22%، وإن كان هذا المعدل في قطاع غزة هو أعلى بكثير من مثيله في الضفة. وكما أن معدل البطالة الأعلى هو في فئة الشباب سواء في الضفة أو غزة، بحيث يصل الى 35% (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، الربع الثالث 2012)

وعليه بقي الانتشار الكلي للفقر مرتفعاً في الأراضي الفلسطينية وإن كانت معدلات الفقر في قطاع غزة أعلى منها في الضفة الغربية. ورغم أن الاتجاه العام لمؤشرات الفقر هو في حالة تناقص خلال الفترة 2004-2011، إلا أن نسب الفقر في جميع المناطق لا تزال مرتفعة، وكان أعلى معدل للفقر في الأراضي الفلسطينية (31.2%) في عام 2007، وأدناها (21.9%) في عام 2011. فمؤشرات الاداء الاقتصادي الكلي في مناطق السلطة للأعوام الثلاث الماضية، تقدم الدليل الكافي على صحة الرأي القائل

بأنه يمكن تحقيق معدلات نمو اقتصادي عالية نسبياً، دون تنمية مستدامة. كما أن هذا النمو لم ينجح في ردم الفجوات التنموية بين المناطق الجغرافية وشرائح المجتمع المختلفة. فهذا النمو يمكن وصفه بأنه نمو غير خالق لوظائف العمل "Jobless Growth" أو انه لم يتمكن من خلق فرص عمل كافية لاستيعاب قوة العمل الداخلة للسوق سنوياً. هذا الى جانب التراجع المتواصل في القدرة الإستهلاكية لدخول المواطنين نتيجة لموجات ارتفاع الاسعار منذ عام 2007 ، مع بقاء متوسط الأجر اليومي الاسمي في الأراضي الفلسطينية دون تغيير، اي عند 70 شيكل يومياً، بين الأعوام 2008-2012، أما الاجر الحقيقي فقد انخفض خلال هذه الفترة.

ثالثاً: اختلال التوازن الداخلي: العجز المزمن في الموازنة العامة

العجز الجاري والتطويري في موازنة السلطة يشكل أحد الاختلالات الهيكلية والتحديات الرئيسية التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني. ويتسم الوضع المالي للسلطة بثلاث سمات اساسية هي:

السمة الأولى: تزايد العجز الجاري المطلق وانخفاض نسبته من الناتج المحلي الإجمالي، حيث انخفض من 28% عام 2007 الى 15% عام 2012. أما نسبة العجز الكلي (الجاري + الرأسمالي) إلى الناتج المحلي الإجمالي فقد بقيت بالمتوسط عند 20% في تلك الفترة. وتعتبر هذه النسبة مرتفعة جداً مقارنة مع بعض الدول العربية، حيث بلغت نسبة العجز الكلي من الناتج المحلي الإجمالي للفترة 2005-2007 بالمتوسط 4.75% في الأردن، و3.5% في موريتانيا، و11.3% في لبنان (سلطة النقد الفلسطينية، المؤشرات الاقتصادية للدول العربية، الموقع الإلكتروني).

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

السمة الثالثة: تفاقم الدين العام، بحيث اقترب مع نهاية عام 2011 من 5 مليار دولار، موزعة على دين محلي (قروض مصرفية وديون تجارية) مقداره 2 مليار دولار ودين خارجي مقداره 1.2 مليار دولار

والالتزامات غير مسددة لهيئة التقاعد والمعاشات بحوالي 2 مليار دولار. ويزيد مستوى هذا الدين عن 40% من الناتج المحلي الإجمالي، وهو السقف الذي حدده قانون الدين العام في مادته الخامسة. ومن ناحية ثانية، فإن التوسع في الدين العام الداخلي له مثالب إقتصادية قوية تضر بالإستثمار الخاص لانه من جهة يرفع سعر الفائدة على الأموال المقترضة ومن جهة أخرى يقلص القروض المتاحة للإستثمارات الخاصة أو ما يعرف بتأثير المزاحمة، لاسيما وان هذه القروض تستخدم لتمويل النفقات الجارية وليس الاستثمارية. ناهيك عن تأثيراته السلبية على رفاهية الاجيال القادمة.

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

وفي الخلاصة يمكن القول بأن السلطة كما الاقتصاد الفلسطيني يواجهان حالياً مشكلة مستعصية عنوانها "ضعف مستوى الاستدامة المالية"، ولعلها ستبقى المشكلة الأبرز والأخطر في المستقبل المنظور وخصوصاً في ظل قرار الحكومة الاسرائيلية الأخير في أعقاب الانجاز الفلسطيني في الامم المتحدة بحجز العوائد الضريبية التي تجبها لصالح السلطة والمقدرة بحوالي 120 مليون دولار شهرياً اي حوالي ثلثي الايرادات العامة الاجمالية. وهذا القرار التعسفي سيعمق بلا شك الأزمة المالية للسلطة والتي بدأت تظهر بوضوح في الأشهر الماضية، بحيث بدت السلطة عاجزة عن دفع كامل فاتورة الرواتب بانتظام. وإذا إستمر هذا الوضع فإنه سيتترك آثار إقتصادية وإجتماعية بعيدة المدى. ولمواجهة هذه الأزمة، لجأت الحكومة الفلسطينية مع بداية عام 2012 الى إدخال تعديلات على الشرائح والنسب الضريبية، الأمر الذي قوبل بإحتجاج شعبي واسع نظراً لأن ذلك يُحمل المجتمع الفلسطيني أعباء إقتصادية إضافية ستزيد من معاناته التي يعيشها أصلاً. وامام هذا الإحتجاج الشعبي، اضطرت الحكومة الى التراجع عن بعض التعديلات. وقد يكون الخيار الوحيد متاح حالياً لمواجهة هذه الازمة هو تنفيذ الدول العربية لتعهداتها بتقديم الدعم المالي المقرر بحوالي 100 مليون دولار شهرياً في اطار شبكة الامان المالية.

رابعاً: اختلال العلاقة بين الادخار والاستثمار

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

خامساً: تعاظم سيطرة قطاعات الخدمات والتجارة على حساب قطاعات الإنتاج السلعي

تشير بيانات الحسابات القومية للفترة 1994-2011 إلى تعاظم مساهمة قطاعات الخدمات والتجارة في تكوين الناتج المحلي الإجمالي للأراضي الفلسطينية. مقابل تراجع ملموس وكبير في مساهمة قطاعات الإنتاج السلعي. حيث تشير هذه البيانات إلى تراجع المساهمة النسبية لقطاعات الإنتاج السلعي⁷ للأراضي الفلسطينية من حوالي 39.0% بالمتوسط للفترة 1994-1999 إلى 30.5% للفترة 2000-2004، ثم إلى 26.6% للفترة 2005-2011، بينما ازدادت المساهمة النسبية لقطاعات الخدمات 8 من 61.0% إلى 69.5% ثم إلى 73.4% بالمتوسط للفترات الثلاث المذكورة على التوالي، وهو ما يشير إلى تعمق السمة الخدماتية للاقتصاد الفلسطيني. وتبدو الصورة أكثر سوءاً عند النظر للمصدر القطاعي للناتج المحلي الإجمالي في قطاع غزة، حيث تراجعت قطاعات الإنتاج السلعي من 34.2% بالمتوسط للفترة 1994-

⁷ لغايات هذا التحليل تشمل قطاعات الإنتاج السلعي كل من أنشطة الزراعة وصيد الأسماك وأنشطة التعدين والصناعة التحويلية، وإمدادات المياه والكهرباء، والإنشاءات.

⁸ تشمل قطاعات الخدمات كل من أنشطة الإدارة العامة والدفاع، تجارة الجملة والتجزئة، والنقل والتخزين والاتصالات، الوساطة المالية، الفنادق والمطاعم، الأنشطة العقارية والإيجارية، أنشطة التعليم والصحة والعمل الاجتماعي، والأنشطة الاجتماعية والشخصية، والخدمات المنزلية.

1999 إلى حوالي 28.3% للفترة 2000-2004، ثم إلى 21.5% للفترة 2005-2011. بالمقابل تعاضم دور قطاعات الخدمات والتجارة في تكوين الناتج المحلي الإجمالي، والتي بلغت مساهمتها النسبية أكثر من ثلاثة أرباع الناتج المحلي الإجمالي للفترة 2005-2011. ومن التأثيرات السلبية لهذه الظاهرة تناقص قدرة الاقتصاد على خلق فرص التشغيل وتزايد انكشاف الاقتصاد المحلي للصدمات و التقلبات الخارجية. كما أن القطاعات الإنتاجية (خاصة الزراعة) لم تحظ حتى اللحظة بأولوية، أو على الأقل باهتمام خاص في برامج المانحين وخطط التنمية والموازنات العامة الفلسطينية. وهذا التحول الهيكلي في الاقتصاد الفلسطيني أدى إلى الاعتماد على المستوردات من سلع الاستهلاك خاصة من الاقتصاد الإسرائيلي لتلبية الطلب المحلي.

سادساً: عجز متزايد في الميزان التجاري السلعي والخدمي

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

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

2. تدني نسبة الصادرات (سلع وخدمات) من الناتج المحلي الإجمالي، حيث تراوحت ما بين 12%- 16% بالمتوسط في السنوات الأخيرة مقابل ارتفاع نسبة الواردات (سلع وخدمات) من الناتج المحلي الإجمالي والتي تراوحت ما بين 70.0% - 73.0% وهو ما يشير إلى أن الاقتصاد الفلسطيني يعد اقتصاداً مستورداً بالدرجة الأولى. كما أن ارتفاع نسبة الواردات من الناتج المحلي الإجمالي تعني ارتفاع نسبة تسرب الدخل المحلي للخارج، وهو ما يؤدي إلى نقص الطلب (الإنفاق) المحلي، مما يؤثر سلباً على نمو الناتج المحلي الإجمالي، وذلك تحت تأثير مضاعف الإنفاق.

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

تُظهر المؤشرات المختلفة الواردة سابقاً حقيقتين هما: أولاً: أن الاقتصاد الفلسطيني ما زال هشاً ويعاني من تشوهات وفجوات بنيوية عديدة لن تساعد على تحمل صدمات جديدة، وثانياً: أن الاقتصاد الفلسطيني مجزء ومعزول بدرجة كبيرة عن العالم الخارجي ولكنه يعاني من درجة إنكشاف عالية لإسرائيل والمساعدات. وكلاهما تفرضان مراجعة جدية وعميقة للتجربة الاقتصادية الفلسطينية على مستوى المنتج أو النموذج العام وعلى مستوى السياسات والبرامج المنبثقة عنه، بغرض تصويب مسارها حيثما كان ذلك ممكناً في ظل ما قد تفرضه التطورات السياسية المرتقبة من تحديات إضافية. ويجب أن نؤكد هنا على أن مسؤولية والسياسات التي انتهجتها الحكومات الفلسطينية المتعاقبة عن تراكم وأحيانا تعمق الاختلافات والتشوهات البنيوية في الاقتصاد الفلسطيني، قد لا تكون كبيرة مقارنة بالعوامل الأخرى التي أشرنا لها سابقاً. ولكن هذه السياسات لا شك أنها لم تكن مساعدة في التخفيف من الأعباء ولا في توزيعها بشكل عادل على المواطنين ولم تسعف القطاع العام ولا مؤسسات القطاع الخاص ولا الأفراد العاديين في مواجهة الالتزامات المتلاحقة، ولا في توسيع خياراتهم الاقتصادية.

6. أجندة الإصلاح الاقتصادي المطلوبة

بطبيعة الحال فإن الاتجاه الذي سيذهب به المشهد السياسي الفلسطيني في علاقاته الداخلية وعلاقته مع إسرائيل والمجتمع الدولي، سيكون له بالغ الأثر على الوضع الاقتصادي بشقيه العام والخاص. ولأغراض هذه الورقة، سيتم اقتراح السياسة والخيارات الاقتصادية الممكنة تبعاً لثلاث سيناريوهات سياسية، وإن كان السيناريو الأكثر ترجيحاً وواقعية في المدى المنظور هو سيناريو استمرار الوضع القائم. هذا بدون أن يعني ذلك عدم وجود احتمال لحدوث السيناريوهات الأخرى والتي ستقود إلى تغيرات اقتصادية استراتيجية على الساحة الفلسطينية في حال حدوثها.

سيناريو الأساس - المراوحة في المكان وعدم اليقين

وفق هذا السيناريو، فإن المشهد السياسي الفلسطيني سيبقى في المستقبل المنظور على حاله كما كان في الآونة الأخيرة دون أن يحدث عليه أي تطورات دراماتيكية سواء على صعيد ملف المصالحة الوطنية أو على صعيد ملف قيادة وهيكلية النظام السياسي الفلسطيني أو على صعيد العلاقة مع إسرائيل والمجتمع الدولي.

السياسات والخيارات الاقتصادية الممكنة والمقترحة حسب هذا السيناريو

ستبقى هذه الخيارات محدودة وذات طابع تنظيمي للأسواق والعلاقات الاقتصادية الداخلية، وليست ذات تأثير على جوهر المسار الاستراتيجي للإقتصاد الفلسطيني. وربما المساحة الأكثر إتساعاً لتطبيق مثل هذه الخيارات ستكون في مجالي السياسة المالية العامة وإعادة تصويب بعض السياسات القطاعية لإستعادة التوازن الإقتصادي الداخلي وتحقيق مزيداً من العدالة الإجتماعية بين أفراد وشرائح المجتمع الفلسطيني.

أولاً: على صعيد السياسة المالية العامة

يجب التأكيد أولاً على أن المساعدات الدولية قد لا تستمر الى الأبد، على الأقل ضمن الوتيرة الحالية، وبالتالي يجب أن لا تبقى عنصراً دائماً وثابتاً في الإستراتيجية التنموية، بل يجب النظر إليها باعتبارها

مؤقتة وغير مضمونة توجب على الفلسطينيين بذل أقصى درجة ممكنة من الحكمة والكفاءة في إستغلالها عند توفرها مع مواصلة البحث عن السبل الكفيلة بالتخلص من الإعتماد عليها تدريجياً. وقد بدأت اعتمادية السلطة على المساعدات الدولية فعلاً بالانحسار خلال السنتين الماضيتين. هذا التوجه الحكومي قد يكون مشروع ومبرر سياسياً واقتصادياً، ولكنه لا يخطي باجماع وطني حيث يرى الكثيرون بأن هذه المساعدات هي ضرورية لتعويض الفلسطينيين عن الاضرار التي تلحق بهم بسبب الاحتلال الاسرائيلي. وبالتالي فان هذه المساعدات يجب ان تستمر طالما بقي الاحتلال قائماً. ووضعت الحكومة لنفسها هدف طموح وربما غير واقعي يتمثل في الاستغناء عن هذه المساعدات مع نهاية عام 2013. ولكن من المتوقع ان تبقى هذه المساعدات الدولية عنصراً هاماً في تمويل العجز الكلي في الموازنة في السنوات الثلاث القادمة.

لماذا البحث عن سياسة مالية جديدة الآن؟

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

ملاح السياسة المالية الممكنة !!

الخيارات المفترضة لأي دولة لحل أزمتها المالية هي:

✓ زيادة الإيرادات المحلية (الضريبية وغير الضريبية) اما عبر توسيع طاقة الاقتصاد المحلي او عبر تحسين الجباية الضريبية من خلال توسيع القاعدة الافقية للضرائب او من خلال الحد من ظاهرتي التهرب و التسرب الضريبي.

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

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

✓ إستقطاب مساعدات عربية ودولية طارئة.

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

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

✓ التقشف هو خيار مطلوب وملح وله قيمتين إحداهما إقتصادية والأخرى أخلاقية. ولكن هذا الخيار بشكل عام غير شعبي وغالباً ما يلقى معارضة شديدة. وفي الحالة الفلسطينية فإن هذا الخيار مقيّد بخصائص الإنفاق الجارى أيضاً.

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

1. أن قانون الدين العام يحدد في مادته الخامسة سقفاً على الدين العام مقداره 40% من الناتج المحلي الإجمالي.

2. إن التوسع في الإقراض المحلي له آثار إقتصادية سلبية ناجمة عن مزاحمة القطاع العام للقطاع الخاص على الموارد المالية المتاحة.

3. إن التوسع في الإقراض المصرفي المحلي سيزيد مما يُعرف “بمخاطر التركيز الائتماني”.

✓ أما الإقراض عن طريق إصدار سندات في إكتتاب خاص أو عام قد يكون ممكناً وجذاباً وخصوصاً في أوساط الشتات الفلسطيني الثري. ويمكن لهذه السندات أن تستند الى أساسي العوائد الإقتصادية والمالية معاً. ولكن يستدعي ذلك إما تعديل قانون الدين أو تحقيق نمو اقتصادي كافي لذلك.

✓ إستقطاب مساعدات دولية إضافية (منتظمة وطارئة) قد يكون خيار متاح عربياً وإسلامياً ولكن خيار محدود دولياً في ظل إنسداد الأفق التفاوضي وبالمقابل تصاعد احتمالات المواجهة مع إسرائيل.

✓ وقد يكون مفيداً في هذه المرحلة البحث مع اللجنة الرباعية والأطراف الدولية الأخرى عن آلية تضمن إنتظام إسرائيل في تحويل المستحقات المالية الشهرية لخزينة السلطة دون مراوغة أو توظيف سياسي. وقد تكون إحدى هذه الآليات حصول السلطة على ضامن أو كفيل دولي (دولة أو مؤسسة) لهذه التحويلات كشرط إضافي للعودة الى المفاوضات النهائية المباشرة مع إسرائيل. وعليه، فإذا كانت جميع هذه الخيارات هي ضرورية لسياسة مالية وطنية مستدامة وكفوءة فإن أي منها هو قطعاً غير كافي بمفرده لتحقيق ذلك.

ثانياً: على صعيد السياسات الكلية والقطاعية

- إصلاح التشوهات في سوق العمل، من خلال استيعاب الجزء الأكبر من الأيدي العاملة الفلسطينية داخل الاقتصاد الفلسطيني، وبالذات داخل القطاع الخاص. و يتطلب ذلك تفعيل دور صندوق التشغيل و تبني سياسات تعمل على زيادة إنتاجية العامل الفلسطيني من خلال التركيز على تصدير السلع

والخدمات الفلسطينية ذات القيمة المضافة العالمية بدلا من تصدير العملة الفلسطينية، من خلال الاهتمام بالتنمية البشرية وتحسين إنتاجية العمل، والاهتمام ببرامج التأهيل والتدريب المهني والتقني و تطور النظام التعليمي الجامعي، بما يتلاءم واحتياجات سوق العمل.

- **تقليص تبعية الاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد الإسرائيلي وتطوير العلاقات الاقتصادية والتجارية مع العالم العربي والإسلامي.** وفي هذا السياق يبرز الى السطح سؤال يدور حول مصير إتفاق باريس الإقتصادي فهل يجب تعديل هذا الإتفاق من خلال التفاوض مع إسرائيل؟ أم يجب تجميد العمل به الى حين الوصول الى إتفاق جديد؟ أم يجب العمل على مطالبة إسرائيل من خلال اللجنة الرباعية أو أطراف دولية أخرى إلتراماً كاملاً بهذا الإتفاق الى حين الوصول الى ترتيب نهائي للعلاقات السياسية والأمنية مع إسرائيل في إطار الحل النهائي العادل والشامل أولاً؟. الباحث هو من أصحاب الخيار الأخير، لأن فتح هذا الإتفاق مع إسرائيل لتعديل نصوص تتطلب مفاوضات مباشرة ينطوي ذلك على أضرار سياسية وتقويض قدرة القيادة الفلسطينية على الإستمرار في موقفها الرافض للمفاوضات دون أن تتحقق الشروط الفلسطينية العادلة لذلك. كما أن المشكلة الأساسية لا تكمن في إتفاق باريس بحد ذاته وإنما في مرجعيته السياسية والأمنية التي جاءت في إتفاق أوسلو. فتعديل نصوص الإتفاق حتى لو كان وفق الرؤية الفلسطينية الخالصة لن يكون له منافع وعوائد إقتصادية ذات مغزى طالما بقيت إسرائيل تسيطر على الأرض والحدود والموارد وتفرض قيود على حركة الأشخاص والبضائع داخل مناطق السلطة بذرائع أمنية. ، فعزل تطور العلاقات الاقتصادية مع إسرائيل عن تطور مسار التسوية السياسية ليس إطاراً صحيحاً، فافتراض الطابع التعاوني وإمكانية تطوير العلاقات الاقتصادية، بغض النظر عن التقدم في مسار عملية التسوية السياسية ثبت عدم دقته وبخاصة انكشافه أمام الأزمات، الى جانب عدم دقة افتراض مبدأ حسن النية الإسرائيلي والتي لم تكن كذلك في كل المراحل.

- **دعم مؤسسات الخدمات والرعاية الاجتماعية المساندة للفئات المهمشة والفقيرة:** تعتبر شبكة الامان الاجتماعي وشبكات المساعدات الاجتماعية الموجهة للأسر الفقيرة من الاولويات المباشرة والضرورية للحفاظ على الحد الأدنى من تماسك النسيج الاجتماعي، خاصة في ظل استمرار تنامي أعداد الفقراء والمحتاجين بسبب تدهور الاوضاع الاقتصادية. وتعتبر زيادة مخصصات وزارة الشؤون الاجتماعية من القضايا العاجلة التي تزيد من قدرة الوزارة على زيادة كفاءة ومستوى تغطية

المساعدات التي تقدمها على شكل معونات إنسانية وطارئة للأسر المحتاجة، وخصوصا العائلات التي تضررت بشكل مباشر من الإجراءات الإسرائيلية ولكن على وزارة الشؤون الاجتماعية أن تبدأ بالتركيز على التمكين الاقتصادي للعائلات المستهدفة من خلال مساعدتهم على تأسيس مشاريع مولدة للدخل بدلاً من إغاثتهم. ومن الإجراءات المطلوبة الأخرى:

✓ توفير برامج التأمين الصحي للمواطنين ذوي الإمكانات المحدودة برسوم رمزية، بما في ذلك توفير الدواء لهم بأسعار مدعومة.

✓ إنشاء صندوق للحماية من البطالة بمساهمة أطراف العلاقة الثلاث (الحكومة ، وأصحاب العمل، والعمال).

✓ الاستمرار في تطوير برامج خاصة للتشغيل الطارئ.

✓ المساهمة في توفير برامج تدريب لتأهيل العمال غير المهرة.

✓ محاربة التضخم ودعم السلع و الخدمات الأساسية شائعة الاستهلاك بين المواطنين.

✓ إعادة النظر في قرار الحد الأدنى للأجور قبل أن يدخل خيز التنفيذ، بإتجاه جعله أكثر عدالة وإستجابة لطموحات الطبقة العاملة.

✓ الاسراع في تأسيس وتفعيل المحاكم العمالية التي تختص في البت في النزاعات بين العمال واصحاب العمل بسرعة وكفاءة.

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

✓ توفير ودعم مستلزمات الإنتاج الزراعي من خلال الاعفاءات الضريبية أو الدعم المباشر.

✓ تركيز الإنتاج حسب احتياجات السوق المحلي، وليس السوق الخارجي اي اعتماد سياسة احلال الواردات بدل زيادة الصادرات.

✓ تشجيع ودعم دور التعاونيات الزراعية التي تساعد المزارعين الفلسطينيين على البقاء والنمو.

✓ توفير حماية مؤقتة للصناعات الوطنية الوليدة، من خلال سياسة جمركية مدروسة.

✓ الرقابة على المستوردات السلعية وضمان مطابقتها للمواصفات والمقاييس الوطنية.

✓ تفعيل القرار الحكومي الاخير بإعطاء أولوية للمنتجات المحلية في المشتريات الحكومية بشرط أن تلبي متطلبات المواصفات والمقاييس الفلسطينية، وحتى لو زادت أسعارها ب 15% عن المنتجات المستوردة.

✓ اعادة النظر في التعديلات التي جرت مؤخراً على قانون تشجيع الإستثمار والتي يتم بموجبها رفع رأس مال المشاريع التي تستفيد من الإعفاء الى 250000 دولار بدلاً من 100000 دولار في القانون الأصلي، وهذا مخالف تماماً لجميع توصيات الدراسات والتقارير السابقة والتي ترى بضرورة توفر حوافز ضريبية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة وليس للكبيرة فقط.

✓ اعادة النظر في الرسوم الجمركية على السلع المستوردة بحيث تخفف هذه الرسوم عن السلع الاساسية و ترفع على السلع التي تعاني من المنافسة الشديدة من المنتجات الاسرائيلية و الصينية و هذا ينطبق ايضا على معدلات ضريبة القيمة المضافة.

✓ تكثيف حملات تنظيف مناطق السلطة من منتجات المستوطنات، و تشجيع المبادرات المجتمعية لمقاطعة المنتجات الاسرائيلية التي لها بديل فلسطيني و ذلك لتشجيع المنتجات الوطنية.

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

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

ثانياً: السيناريو المتفائل - نحو الدولة

يفترض هذا السيناريو حدوث إنفراج سياسي إستراتيجي في الملفات العالقة المشار لها سابقاً. فستتم جميع عناصر المصالحة الوطنية بنجاح، وستتحقق الشروط والظروف الملائمة لنجاح المفاوضات مع إسرائيل والتي تفضي الى حل عادل وشامل لجميع القضايا النهائية العالقة وفي مقدمتها إقامة دولة فلسطينية مستقلة ومتواصلة جغرافياً وذات سيادة على مواردها وحدودها وسياساتها، وستعزز المكانة والعلاقات الفلسطينية على الصعيد الدولي.

الخيارات والسياسات الاقتصادية المقترحة حسب هذا السيناريو

حسب هذا السيناريو، فستتسع دائرة الخيارات الممكنة للسلطة كماً ونوعاً. ولن تبقى هذه الخيارات محصورة في إجراءات تنظيمية وإدارية وسياسات داخلية فقط، بل ستتعداها الى خيارات إستراتيجية تتطوي على تغيير مسار الإقتصاد الفلسطيني برمته. فبالإضافة الى الخيارات التي أتاحها السيناريو الأول على صعيد السياسة المالية وعلى صعيد الإقتصاد الكلي (والتي تبقى معظمها مطلوبة ومشروعة وفق هذا السيناريو أيضاً)، يتوفر خياران إستراتيجيان يتعين على الفلسطينيين فحصهما. ويتصل الخيار الأول بإعادة صياغة العلاقات الاقتصادية مع إسرائيل والعالم العربي في مرحلة تأسيس الدولة وما بعدها، ويتصل الخيار الثاني بالمنهج أو النموذج الإقتصادي الذي يجب تطبيقه في مرحلة الدولة كبديل عن منهج إقتصاد السوق الحر القائم حالياً.

الخيار الإستراتيجي الاول: إعادة صياغة العلاقة الاقتصادية مع إسرائيل لصالح الاندماج مع المحيط

العربي

يشكل ارتفاع درجة التشابه بين الإقتصاد الفلسطيني والاقتصادات العربية، أحد العوامل المشجعة على التكامل على الرغم من المنافسة التي ستحدث في المدى القصير، والاضطرار إلى إعادة الهيكلة البنوية. فالتنمية الشاملة تستدعي حدوث تغيير في الهيكلية بالإضافة إلى النمو. ويعتبر ذلك ذا أهمية خاصة بالنسبة للإقتصاد الفلسطيني الذي تطورت بنيته الهيكلية خلال العقود الأربعة الماضية بما يتلاءم مع العلاقة المشوهة وغير المتكافئة مع الإقتصاد الإسرائيلي. من جهة أخرى، فإن التشابه في هيكلية الواردات بين الإقتصاد الفلسطيني والعربي يرفع من احتمالات نجاح مشاريع إحلال الواردات في العالم العربي نتيجة لتوسيع حجم السوق في حال التكامل بينها. وأما بالنسبة للصادرات الفلسطينية، فقد تبين أن الأسواق العربية قادرة على استيعاب جزء كبير منها. ويوفر تشابه هيكلها مع الصادرات العربية، فرصة جيدة لتنسيق عمليات التصدير بما في ذلك الشركات المشتركة لغايات الترويج والتسويق والبحث في الأسواق العالمية المشتركة.

إن ضعف الإرادة السياسية والمتابعة الإدارية التنفيذية، بالإضافة إلى عدم معالجة التجربة العربية في التكامل الاقتصادي لقضية التخصص الإنتاجي، وتركيزها على عملية تيسير التبادل التجاري، كانت السبب وراء ضعف الإنجازات التي تحققت على مستوى العمل الاقتصادي العربي المشترك. ولا يجوز أن يستخدم قصور التكامل الاقتصادي العربي كمبرر لعدم اندماج الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد العربي. فالاقتصاد الفلسطيني مخير بين ذلك وبين استمرار العلاقة المشوهة مع اقتصاد معاد (الاقتصاد الإسرائيلي)، ولا مجال للمقارنة بينهما. من جهة أخرى، فإن الاقتصاد الفلسطيني يكون قد مر بظروف خاصة تؤهله أن يحظى بمعاملة عربية مميزة في المرحلة الحالية، تجعل عملية تكامله مع العالم العربي تتخطى الحواجز السياسية، والمعوقات التقليدية التي كانت سبباً في تعثر العمل العربي المشترك على الصعيد الاقتصادي. ويمتلك الاقتصاد الفلسطيني من المقومات ما يجعل علاقته مع الاقتصاد العربي ذات مردود مادي للطرفين، بالإضافة إلى كون هذه العلاقة تمكنه من تصحيح تشوهات على المدى البعيد.

وهناك من يقول بأن التحول من العلاقة مع الاقتصاد الإسرائيلي إلى العلاقة مع العالم العربي قد يؤدي إلى خسارة الاقتصاد الفلسطيني لآثار الإيجابية المترتبة على الانتشار، وبخاصة ما يتعلق بنقل التكنولوجيا والخبرة والمهارة للعاملين. ولكن هناك أربعة وجوه للرد: الأول أن المطروح هنا تحويل بعض من العلاقة مع إسرائيل (وليس جميعها) وبالتدرج إلى العالم العربي. والثاني، يتعلق بانفتاح الاقتصاد العالمي على بعضه البعض، وعليه فإن التكنولوجيا يمكن أن تنتقل إلى الاقتصاد الفلسطيني (والعربي) عبر علاقات دولية أخرى. والثالث، يتمثل في أن المشكلة الأساسية في الإنتاج الفلسطيني لا تتمثل في التقنية المستخدمة أو مستوى المهارة لدى العاملين بقدر ما هي في حجم السوق الذي تتعامل معه، وفي المشاكل المترتبة على تبعيتها للاقتصاد الإسرائيلي وسياسات الاحتلال التي تحاربه. وأما الوجه الرابع، فيتمثل في كون العالم العربي مفتوحاً (حالياً) على العالم، وبخاصة في مجال استيراد التكنولوجيا، ولن تكون العلاقة التكاملية مع الاقتصاد الفلسطيني معيقة لذلك الاستيراد، بل ستمكن من تفعيل ذلك وتخفيض بعض من التكلفة.

أما بالنسبة للخوف الذي يثار عادة حول مصير بعض الصناعات وبعض المنتجات الزراعية الفلسطينية عند الانفتاح على اقتصادات ذات تكلفة منخفضة نسبياً، فيمكن التخفيف منه بالتنبيه إلى أن الفرصة مهيأة

للاقتصاد الفلسطيني للحصول على معاملة خاصة في بعض المجالات، وأن يكون التكامل تدريجياً. ومن جهة أخرى، فإن التكامل مع العالم العربي سيمكن الاقتصاد الفلسطيني من الحصول على مواد خام بتكلفة أقل، ما يساهم في تخفيف حدة المشكلة. وفي المدى الطويل، يؤدي التكامل إلى إعادة هيكلة الاقتصاد الفلسطيني باتجاه الابتعاد عن التبعية للاقتصاد الإسرائيلي. أما في المدى القصير، فيمكن اعتماد برامج تعويض ودعم للقطاعات التي تضطر لإعادة الهيكلة.

كما أن الاندماج مع المحيط العربي، يفتح فرص عمل مناسبة أمام قوة العمل الفلسطينية الماهرة في سوق دول الخليج العربي الخيار الوحيد في هذا المجال بسبب معدلات البطالة المرتفعة التي تعاني منها الدول العربية الأخرى. ويشير معظم الاقتصاديون الى تدني الطلب على الايدي العاملة الخارجية في العديد من البلدان العربية وخاصة دول الخليج التي كانت تتصف بارتفاع قدراتها الاستيعابية، حيث بدأت دول مجلس التعاون الخليجي باعتماد العديد من الإجراءات الهادفة إلى إحلال العمالة المحلية (الوطنية) محل العمالة الوافدة بعد أن أصبحت الأخيرة تشكل الجزء الأكبر من القوى العاملة. وعلى الرغم من هذا التوجه، هنالك صعوبات تحد من فاعليته. إذ أن القطاع الخاص ما زال يفضل العمالة الوافدة بسبب تدني أجورها من جهة، وامتناع العمالة المحلية عن العمل في بعض الوظائف، وبخاصة الأعمال المنزلية والحرف، وأعمال التنظيف والأعمال الشاقة من جهة أخرى. كما أن نقص توفر المهارات المحلية في بعض التخصصات بما في ذلك الخدمات الصحية، والتربية والتعليم، والتعليم العالي، والإدارة العليا، والمهارات الفنية العالية خلق صعوبات كبيرة أمام محاولات إحلال العمالة المحلية محل العاملة الأجنبية، ما يضطر هذه الدول إلى الاعتماد على العمالة الوافدة في تنفيذ هذه الوظائف. وتعتبر المناطق الفلسطينية من المناطق المرشحة للاستفادة من هذا النقص. وعلى الرغم من المحاذير السياسية لهذا الخيار، والمتمثلة في تهجير الفلسطينيين من أراضيهم إلى دول الخليج العربي، فإن الحديث هنا يدور عن تصدير عمالة فلسطينية لفترة زمنية مؤقتة، بحيث تعود هذه العمالة إلى الأراضي الفلسطينية بعد انتهاء عقود عملها في دول الخليج العربي.

الخيارات المستقبلية للعلاقات الفلسطينية مع الاقتصاد الإسرائيلي

كما تمت الإشارة في أكثر من موقع سابق، فقد وقع الاقتصاد كما المجتمع والاراضي الفلسطينية تحت الاحتلال وآثاره المباشرة وغير المباشرة لعقود طويلة، أصبح التخلص منها ليس بالامر الهين، وتشير الأدبيات الاقتصادية إلى وجود قوتين ذات تأثيرات متباينة على الاقتصاد الصغير في علاقته مع إقتصاد كبير، تمثل القوة الأولى قوة استقطاب سلبية التأثير على حجم وأداء الاقتصاد الصغير في المرحلة الأولى من الانفتاح بين هذين الاقتصادين، حيث تعجز الزراعات والصناعات الصغيرة ضمن الاقتصاد الوطني عن منافسة المنتجات الزراعية والصناعية المتفوقة في الاقتصاد الكبير والمتقدم، الامر الذي يؤدي الى تراجع قدرات الاقتصاد الصغير، ويؤثر كذلك على مستويات تدفقات رأس المال والاستثمار والعمل، حيث تتحرك تلك الاستثمارات من السوق او الاقتصاد لصغير باتجاه الاقتصاد والسوق الكبيرة طلباً للربح والأجر الأعلى، مما يكرس في نهاية المطاف بنية مشوهة وعلاقة تبعية في هيكل الاقتصاد الصغير، مقابل تراكم متنامي داخل الاقتصاد الكبير.

أما القوة الثانية، فهي قوة انتشار إيجابية التأثير على الاقتصاد الصغير، حيث تلعب تحويلات عوامل الإنتاج، وبخاصة العمال دوراً في زيادة الطلب في الاقتصاد الصغير، ما يؤدي إلى نمو الإنتاج المحلي والتجارة. كما تؤدي فروقات الأجور إلى اجتذاب رأس المال للاستثمار في الاقتصاد الصغير وإنشاء المشاريع المشتركة للإفادة من العمالة الرخيصة، وهذا بدوره يؤدي إلى انتقال التكنولوجيا المتقدمة، ما يسهم في تنمية وتطوير الاقتصاد الصغير والمتخلف في المدى البعيد وان بشكل بطيء.

ويمكن أن يشار الى أن العلاقة التي يمكن أن تقوم بين الإقتصاديين الفلسطيني والإسرائيلي في مرحلة ما بعد التسوية قد تؤدي الى ضعف وهامشية دور قوى الانتشار الإيجابية في التأثير على أداء الاقتصاد الفلسطيني، لصالح طغيان قوى الاستقطاب لصالح الاقتصاد الإسرائيلي، مما قد يبقى على حالة التبعية والتشويه التي يعيشها الاقتصاد الفلسطيني.

فالمطلوب حسب هذا السيناريو إذا صياغة إتفاق اقتصادي جديد ليحل محل إتفاق باريس. ويجب أن يستند الإتفاق الجديد الى مبدأ التجارة الحرة وليس الإتحاد الجمركي. ويجب أن يراعي الإتفاق الجديد الظروف الخاصة التي يعيشها الإقتصاد الفلسطيني والميزات النسبية التي يتمتع بها.

الخيار الإستراتيجي الثاني: إستبدال إقتصاد السوق الحر بإقتصاد السوق الإجتماعي

يوصف نظام إقتصاد السوق الاجتماعي من قبل بعض المفكرين كطريق ثالث لتحقيق النمو الاقتصادي والرفاه الاجتماعي. ويرتكز نظام السوق الاجتماعي على مرتكزين أساسيين هما :

المرتكز الأول: نظام السوق القائم على الملكية الخاصة ، والمبادرة الفردية ، والحرية الاقتصادية، والمنافسة ، وميكانيكية السوق وجهاز الثمن كموجه أساسي لتخصيص الموارد وتحقيق النمو ، وتعظيم الفائض الاقتصادي .

المرتكز الثاني: وهو البعد الاجتماعي ممثلاً في التنمية الاجتماعية والرفاه الاجتماعي ، والعدالة في توزيع الدخل والثروة بين مختلف طبقات وأفراد المجتمع .

إن نظام إقتصاد السوق الاجتماعي ينطوي على وجود تناقضات خصوصاً ما بين هدف تعظيم الربح الخاص- الهدف الأساسي للنظام الاقتصادي الرأسمالي - وبين هدف تحقيق التنمية الاجتماعية ، والرفاه الاجتماعي ، وعدالة توزيع الدخل والثروة لا سيما بين الأجور والأرباح.

من هنا تركز منهجية نظام إقتصاد السوق الاجتماعي على محاولة إقامة قدر معقول ومقبول اجتماعياً من التوازن الاجتماعي النسبي من خلال تدخل الدولة النشط والفعال في إقتصاد السوق الحر وتغيير نتائجه وآثاره الاقتصادية والاجتماعية السلبية. فالنمو الاقتصادي العالي الذي يتم عن طريق إقتصاد السوق الحر ليس بالضرورة أن يؤدي إلى توزيع عادل للدخل بين طبقات وفئات المجتمع . فعلى العكس من منهج نظام إقتصاد السوق الكلاسيكي الذي حدد وفيد دور الدولة فيما يعرف بالدولة "الحارسنة" و " السياسة المالية المحايدة " فإن نظام إقتصاد السوق الاجتماعي يحدد دور فعال للدولة : تصويب عمل ونتائج نظام إقتصاد السوق، وإعادة توزيع الدخل والثروة، واقتطاع جزء من الفائض الاقتصادي المتحقق وإعادة تخصيصه لأغراض تحقيق التنمية والخدمات الاجتماعية، والرفاه الاجتماعي. إلى جانب تدخل الدولة في محاولة لإضفاء الطابع الاجتماعي على إقتصاد السوق، فإنها تتدخل لحماية المنافسة الحرة ومنع الاحتكار، وخلق مناخ لتكافؤ الفرص بين مختلف الفعاليات الاقتصادية.

شروط ضرورية لتطبيق هذا المنهج :

يتطلب نظام إقتصاد السوق الاجتماعي توافر عدد من الشروط اللازمة لإعماله وأهمها

1. دولة ذات نظام ديموقراطي اجتماعي ، قائم على أساس احترام الحقوق الأساسية للإنسان ، وعلى مبادئ وأسس الحكم الرشيد : حكم القانون ، الشفافية والمساءلة ، والمحاسبة ، وتكافؤ الفرص ،

والكفاءة والمهنية ، ومبدأ الفصل بين السلطات الثلاث : التشريعية ، والقضائية، والتنفيذية ، والمشاركة الشعبية الواسعة في العمليات والقرارات السياسية ، والاقتصادية والاجتماعية .

2. وجود توافق اجتماعي بين جميع الأطراف ذات العلاقة ، خاصة نقابات العمال، ونقابات أصحاب العمل ، والحكومة ومنظمات المجتمع المدني حول تبني نظام اقتصاد السوق الاجتماعي ، على قاعدة حرية السوق والتوازن الاجتماعي ، والعدالة الاجتماعية في توزيع الفوائد الاقتصادية ما بين الأجور والأرباح ، وبالتالي إقامة قدر من التوازن النسبي في معادلة العمل / رأس المال، ليكون بمثابة عقد اجتماعي - دستور البلاد - .

3. وجود اقتصاد سوق محلي (وطني) متكامل ، وغير مجزأ ، وغير مشوه ، وقادر على تخصيص الموارد وبطريقة مثلى استجابة لقوى العرض والطلب في الاقتصاد المحلي ، وليس وفقاً لقوى العرض والطلب وآليات الأسعار الخارجية كما يتطلب وجود سوق داخلية (محلية) منظمة ، للحد من فوضى السوق ، والاستيراد والتصدير دون ضوابط وتشريعات .

4. المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص الرأسمالي عن النتائج والآثار السلبية المترتبة على نشاطاته وأفعاله على البيئة والمجتمع ، وعلى قاعدة ربط الملكية الخاصة بواجبها الاجتماعي .

5. وجود بنية تشريعية داعمة للمنافسة والمبادرة الحرة ، وتكافؤ الفرص ، ومنع الاحتكار ، وداعمة للإبداع والبحث ، والتطوير من ناحية ، وداعمة لأنظمة التأمينات الاجتماعية من ناحية أخرى لتحقيق قدر مقبول اجتماعياً من التوازن الاجتماعي النسبي في توزيع ثمار وأعباء التنمية بين مختلف طبقات وفئات المجتمع .

6. وجود تكافؤ في موازين القوى الاجتماعية والسياسية وتحديداً ما بين الطبقات والفئات الاجتماعية العاملة بأجر ، والطبقات والشرائح الرأسمالية التي تحصل على مداخيلها من عوائد رأس المال والملكية لوسائل الإنتاج . هذا يعني ضرورة وجود حركة عمالية مهنية مؤطرة نقابياً تحظى بقاعدة جماهيرية - عمالية قوية تؤهلها للمشاركة في صنع القرارات السياسية والاجتماعية في البلاد ، وبالتالي تكون قادرة على الدفاع عن مصالح العمال وحمايتهم .

وبما أن هذه الشروط والظروف لن تكون متوفرة بشكل مرضي في الحالة الفلسطينية في مرحلة الانتقال من اقتصاد تحت إحتلال الى اقتصاد دولة مستقلة، فإن الخيار الأمثل والممكن سيكون بالانتقال التدريجي من اقتصاد السوق الحر الى اقتصاد السوق الاجتماعي. وقد تمتد عملية التهيئة هذه بضع سنوات. ولكن يعتقد الباحث بأن هذا الخيار هو الأفضل والأنسب من المنظور الإستراتيجي.

ثالثاً: السيناريو المتشائم- نحو المواجهة الشاملة وربما انهيار عملية السلام

يفترض هذا السيناريو بأن الأوضاع السياسية والأمنية في مناطق السلطة ستتدهور بشكل كبير بسبب إندلاع مواجهة مفتوحة على كل الاحتمالات مع إسرائيل ومع مؤيديها على الساحة الدولية. وهذا التدهور سيحدث بمعزل عن النتائج التي ستؤول إليها عملية المصالحة الوطنية. وربما يكون نجاح الفلسطينيين في إتمام المصالحة سبباً مباشراً لهذا التدهور، أو أن يكون قرار القيادة الفلسطينية بتدويل الصراع مع إسرائيل هو السبب في هذا التدهور. ويبدو أن وقوع هذا السيناريو، أكثر احتمالية الآن من أي وقت مضى بسبب الطلب الفلسطيني للحصول على إقرار الجمعية العامة في الأمم المتحدة بدولتهم بصفة مراقب وغير عضو.

وعندها ستتدهور الأوضاع المالية والإقتصادية في مناطق السلطة الى درجة قد تعجز فيها السلطة عن القيام بمهامها والوفاء بالتزاماتها بشكل كبير بسبب العجز الكبير الذي سيحصل في موزانتها بسبب توقف التحويلات المالية من إسرائيل والتراجع الحاد في وتيرة المساعدات الدولية. وقد تخضع السلطة لحصار مالي مصرفي كذلك. وهذا بدوره سيؤدي الى تفاقم الأزمات الإقتصادية والإجتماعية على المستوى الكلي.

فسنشهد عودة الإقتصاد الفلسطيني الى مربع النمو السالب كما كان في الفترتين 2001-2003 و 2006-2007. وسنشهد كذلك معدلات بطالة وفقر غير مسبوقه وشلل في نشاط القطاع المالي. هذه الحالة الإقتصادية قد تدفع القيادة الفلسطينية بفحص خيار حل السلطة. ولكن لا يرى الباحث بأن هذا الخيار سيكون من مصلحة أحد سواء الفلسطينيين أو إسرائيل أو المجتمع الدولي. ويعتقد الباحث بأن المجتمع الدولي وربما إسرائيل سيحرصان على بقاء السلطة بحالة ضعيفة وليس على إنهائها بالكامل.

وفي كل الحالات، فإن الخيارات الإقتصادية حسب هذا السيناريو ستقتصر الى خيارات تنظيمية وعملية كما في السيناريو الأول، وربما أكثر محدودية. وسيكون الخيار الأكثر واقعية هو خيار إدارة الازمة بأقل التكاليف. وفي هذا الإطار فإن السلطة ستجد نفسها مضطرة للبحث عن حلول لأزمته الإقتصادية لدى العرب والمسلمين. وستتوقف نجاحها في ذلك على قدرة العرب والمسلمين والحلفاء التقليديين الآخرين في المجتمع الدولي على كسر الحصار وتعويض الفلسطينيين عن أية اضرار أو خسائر قد يتكبدها، عملاً

بالقرارات المتتالية للقمم العربية وإجتماعات وزراء الخارجية العرب بتوفير شبكة حماية مالية بمقدار 100 مليون دولار شهرياً لتعويض الفلسطينيين عن أي عقوبات قد تفرضها إسرائيل وحلفاؤها بسبب توجيههم للأمم المتحدة. وهذا بحد ذاته هو إختبار عملي للإدارة العربية والإسلامية في ظل التحولات السياسية الجارية في العديد من هذه الدول.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

- الجعفري، محمود، و ناصر العارضة. السياسات التجارية والمالية الفلسطينية وتأثيرها على العجز في الميزان التجاري والعجز في الموازنة، معهد أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية، ماس، رام الله - فلسطين. 2002.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. مؤشرات اقتصادية أبرز الحسابات القومية في ظل الحصار والاحتياج 2002. نيسان/أبريل. 2002.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت، ملخص النتائج. 1999.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: مسح القوى العاملة: دورة 18، 2000.
- الحبيب، فايز. مبادئ الاقتصاد الكلي، الطبعة الثالثة، الرياض - السعودية. 199.
- السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة العمل، المؤتمر الدولي للتشغيل في فلسطين - البيان الختامي والتوصيات، رام الله - فلسطين. 1998.
- العطية، عبد الحسين وداي. الاقتصاديات النامية: أزمات وحلول، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان - الأردن. 2001.
- الفارس، عبد الخالق. الحكومة والفقراء والائفاق العام، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية. 1997.
- النقيب، فضل. تقييم أولي للنظام الضريبي في الضفة الغربية وقطاع غزة، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). 1996.
- النقيب، فضل. "الاقتصاد الفلسطيني في الضفة والقطاع: مشكلات المرحلة الانتقالية وسياسات المستقبل" بيروت: مؤسسة الدراسات الفلسطينية. 1997.
- النقيب، فضل. نحو صياغة رؤية تنمية فلسطينية، معهد أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية، ماس، رام الله - فلسطين. 2002.
- المنسي، كامل. العمالة الفلسطينية، البطالة والفقر، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في فلسطين، أيار. 2000.

- ابو شكر، عبد الفتاح. استراتيجية التشغيل متوسط المدى في فلسطين 2000-2004، مكتب العمل الدولي ووزارة العمل الفلسطينية، رام الله- فلسطين. 2000.
- برنامج الامم المتحدة الانمائي، الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الانسانية العربية للعام 2002: خلق الفرص للأجيال القادمة. 2002.
- خرابشة، عبد المجيد. الطاقة والعبء الضريبي: دراسة تحليلية مع التطبيق على الاردن. 1996.
- داود، يوسف. سياسة الانفاق الحكومي في السلطة الوطنية ومدى ملائمتها لاحتياجات القطاع الخاص، ورقة عمل غير منشورة، مركز التجارة الفلسطيني، بال تريد، رام الله. 2002.
- دراز، حامد، والمرسي سيد حجازي. مبادئ الاقتصاد العام، الاسكندرية. 1998.
- ساميلسون، بول و وليام نودهاوس. الاقتصاد، الطبعة الأولى، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان-الأردن. 2001.
- عبد الكريم، نصر، و نائل موسى. الموازنة الفلسطينية (1995-2000) دراسة تحليلية للتطورات والاتجاهات في السياسة المالية العامة، مجلة جامعة النجاح- العلوم الانسانية المجلد 14، العدد 2، 2002.
- عقل، منتهى ، و عبد الرازق فراج. التنمية الاجتماعية في فلسطين، خمس سنوات بعد انعقاد قمة كوبنهاجن، مركز بيسان للبحوث والانماء، رام الله- فلسطين. 2000.
- مكحول، باسم وآخرون. سياسات تحسين القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة: البدائل المتاحة، معهد أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية، ماس، رام الله- فلسطين. 2001.
- الجعفري، محمود، والعارضة، ناصر (2002) السياسات التجارية والمالية الفلسطينية وتأثيرها على العجز في الميزان التجاري والعجز في الموازنة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، القدس، ورام الله- فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (2010)، مسح القوى العاملة، دورة (تموز -أيلول، 2010)، الربع الثالث 2010، تقرير صحفي لنتائج مسح القوى العاملة، رام الله - فلسطين.
- _____، مسح القوى العاملة الفلسطيني: التقرير السنوي 2011. رام الله: فلسطين.

- _____ ، إحصاءات التجارة الخارجية المرصودة، السلع والخدمات، 2011، نتائج أساسية، رام الله: فلسطين.
- _____ (2012) تقرير الناتج المحلي الإجمالي حسب القطاع المؤسسي بالأسعار الجارية والثابتة 1997-2000، رام الله ، فلسطين.
- _____ (2012)، الحسابات القومية بالأسعار الجارية والثابتة 1994-2000، رام الله - فلسطين .
- _____ (2008)، التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت 2007، المنشآت الاقتصادية - النتائج النهائية- رام الله - فلسطين.
- _____ ، تقرير أهم معالم الفقر في الأراضي الفلسطينية، 2004-2009 وفقاً للمنهجية الجديدة لتقديرات معدلات الفقر لعام 2010، الموقع الإلكتروني، 2010/11/4.
- سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي 2005-2012، رام الله - فلسطين.
- _____ ، المؤشرات الاقتصادية للدول العربية، الموقع الإلكتروني.
- صبيح، ماجد حسني (2005)، القوى العاملة الفلسطينية في إسرائيل والمستعمرات 1995-2003، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، رام الله - فلسطين.
- _____ ، فجوة الادخار وسياسات الحد من تعاضدها في الاقتصاد الفلسطيني للفترة 1994-2009، مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات، (بحث قيد النشر).
- عبد الكريم، نصر (2005)، نحو توظيف أنجع للمساعدات الخارجية المقدمة للشعب الفلسطيني، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، القدس ، ورام الله- فلسطين.
- عبد الكريم، نصر(2010)، المساعدات الأوروبية للفلسطينيين، ورقة عمل مقدمة في مؤتمر الياسة الخارجية الأوروبية والقضية الفلسطينية- مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات- بيروت- لبنان، 2-11-2010.
- مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد). التقرير السنوي عن الأوضاع الاقتصادية في فلسطين. ايلول 2012.

- وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010، رام الله- فلسطين.
- _____، (2010)، التقرير الوطني حول السياسات الاجتماعية التكاملية في فلسطين 1994-2008، رام الله - فلسطين.
- مركز أطلس للدراسات الإسرائيلية، حتى لا نخسر النصر: قراءة في الحرب الأخيرة على غزة، 2012.
- الطباع، ماهر تيسير، حصاد إقتصاد غزة خلال عام 2012، تقارير إقتصادية خاصة، كانون أول-2012.
- صندوق النقد الدولي، الوضع الراهن وآفاق التطورات الإقتصادية لكل من الضفة وقطاع غزة، تقرير خبراء الصندوق لإجتماع لجنة الارتباط الخاضعة، نيويورك، أيلول 2012.
- الأونكتاد (2012) تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد الى الشعب الفلسطيني: التطورات التي شهدها الأراضي المحتلة. مذكرة من أمانة الاونكتاد. TD/B/59/2.
- طبر، ليندا (2012) المساعدة الإنسانية: تفكيك المقاومة والإستعمار - نحو البدائل التضامنية. مركز دراسات التنمية، جامعة بيرزيت.
- هنية، آدم (2012) التنمية ضمن السياق الإستعماري: التصدي لواقع الصراع في فلسطين، مركز دراسات التنمية، جامعة بيرزيت.
- ماس - معهد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطينية والجهاز المركزي للإحصاء وسلطة النقد الفلسطينية (2012). المراقب الإقتصادي والإجتماعي، رقم 30. فلسطين: رام الله.
- صبيح ، ماجد حسني (2008)، أثر سياسة الحصار الإسرائيلي على اتجاهات تطور الموازنة العامة الفلسطينية في الفترة 2001-2006 ، المجلة العربية للإدارة، المجلد (28) العدد الثاني ، كانون أول، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة .
- عبد الكريم ، نصر، وصبيح، ماجد (2011)، رؤية بديلة للاقتصاد الفلسطيني من منظور يساري - دراسة بحثية ، مركز فؤاد نصار لدراسات التنمية ، رام الله - فلسطين .

- قانون ضريبة الدخل رقم (17)، لسنة 2008، وقانون ضريبة الدخل الفلسطيني المعدل رقم (2) لسنة 2008، فلسطين، وقرار بقانون رقم (8) لسنة 2011، الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية)، عدد ممتاز (5)، 2011/10/24.
- مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الاونكتاد)، (2009)، سياسات بديلة للتنمية الفلسطينية المستدامة وتكوين الدولة، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، الموقع الإلكتروني.

ثانياً: المراجع باللغة الانجليزية

- Abed, G. et al. West Bank and Gaza Strip: Consolidating Improvements of Fiscal Administration. Washington, DC: IMF. 1995.
- Cagatay, Nilufer et al. Budgets As If People Mattered: Democratizing Macroeconomic Policies. UNDP/SEPED Conference Paper Series. May 2000.
- Davoodi, Hammed. Tax Policy and Policy and Tax Administration Issues in the West Bank and Gazz: The Present and The Future. IMF Working Paper. Washington. DC: International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department.
- Diwan, I. And R. Shaban. (eds). Development Under Adversity: The Palestinian Economy in Transition. MAS and the World Bank. 1999.
- Hamed, O. and R. A. Shaban. "One Sided Customs and Monetary Union: The case of the West Bank and Gaza Strip, Under Israel Occupation" in Stanley Fisher, D. Rodrik and E. Tuma (eds.), The Economic of Middle East Peace. MIT Press, Combridge, MA. 1993.
- ILO. Poverty and Employment in Africa: Issues and Evidence. Recovery and Reconstruction Development. International Labour Office: Geneva. 2001.
- Jagdish Bhagwati. Immiserizing Growth: A Geometric Note. Review of Economic Studies, 25. 1985.
- Khalidi, Raja (2011). Conference paper "The Palestinian National Development Plan 2011-2013: What it is, What it isn't, and What it should be." Centre for Development Studies, Birzeit University, June 2011.
- Khan, A. R. Employment Policies for Poverty Reduction. Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper No. 1. Recovery and Reconstruction Department, International Labour Office: Geneva. 2001.
- Osmani, S. R. Exploring The Employment Nexus: Topics In Employment And Poverty. Joint ILO-UNDP Program on Employment and Poverty. May 2002.
- Parry, W. Poulson. Economic Development: Privat and Public Choice. West Publishing Co. 1994.
- Raja, Chelliah. Significance of Alternative Concepts of Budger Deficit. IMF Staff Paper. Washington. DC: IMF. 1973.

- Sen, Amartya. Human Development and Financial Conservatism. World Development 26 (4). 1998.
- Sloman, John. Essentials of Economics. Fifth edition. Prentice Hall. 1998.
- Srinivasan, T. N. Growth and Poverty Alleviation: Lessons from Development Experience. Working Paper No. 17. Asian Development Bank Institute: Tokyo. 2001.
- Stiglitz, Joseph. Towards New Paradigma for Development: Strategies, Policies and Processes. Prebisch Lecture. UNCTAD: Geneva. 1998.
- Tiwari, A. C. Budgetary Control and Reforms, in Mathur, B. P., editor. Budgetary Reforms and Expenditure Management in Government. National Institute of Financial Management. New Delhi, India. 1999.
- Todaro, Michael. Economic Development. Fifth edition. Longman House. 1994.
- UNCTAD. The Palestinian Economy: Achievements of The Interim Period and Taska for the future. UNCTAD/GDS/APP/1. 2001.
- UNDP. Human Development Report. N Y: Oxford University Press. 1996.
- _____. Debt and Sustainable Human Development. N Y: Oxford University Press. 1999.
- World Bank. Long Term Policy Options for the Palestinian Economy. The World Bank Group: Jerusalem. 2002.
- _____. Globalization, Growth and Poverty: Building and Inclusive World Economy. World Bank: Washington, D. C. 2002.