



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة مرجعية

لجلسة مائدة مستديرة لنقاش

الآثار المحتملة وطرق مواجهة

التهديدات الإسرائيلية بإلغاء الاتفاقات التعاقدية مع منظمة التحرير

(مع التركيز على بروتوكول باريس)

آب 2011

الآثار المحتملة وطرق مواجهة التهديدات الإسرائيلية بإلغاء الاتفاقات التعاقدية مع منظمة التحرير مع التركيز على بروتوكول باريس

أعلن وزير الخارجية الإسرائيلي في 17 حزيران أن "إسرائيل سوف تتراجع عن كافة اتفاقاتها مع الفلسطينيين، بما فيها اتفاقات أوسلو، في حال أصر الفلسطينيون على القيام بخطوة منفردة والتوجه إلى هيئة الأمم المتحدة". وجاء تصريح الوزير الإسرائيلي هذا خلال لقاءه مع مسؤولة السياسة الخارجية الأولى في الاتحاد الأوروبي، السيدة كاثرين اشتون. وقال الوزير للسيدة اشتون ان الخطوة الفلسطينية الأحادية بالتوجه إلى الامم المتحدة تتعارض مع الاتفاقات السابقة بينهم وبين اسرائيل، وان إسرائيل لا ترى أنها مجبرة على الالتزام بالاتفاقات التي وقعتها مع الفلسطينيين خلال الـ 18 عاماً الماضية.

ونقلت صحيفة هآرتس في 25 تموز على لسان مسؤول إسرائيلي أن اسرائيل تدرس إمكانية إلغاء اتفاقات أوسلو كرد على الإجراء الفلسطيني بطلب العضوية في الأمم المتحدة. وقال المصدر أن ياكوف اميدور، رئيس مجلس الأمن القومي الإسرائيلي يدرس إمكانية إلغاء الاتفاقات كواحدة من ردود الفعل الممكنة، وكأحد الخيارات المحتملة لما سوف تفعله إسرائيل في "اليوم التالي".

يقوم معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) بتنظيم جلسة طاوله مستديرة لإلقاء مزيد من الضوء على احتمالات رد الفعل الإسرائيلي بالعلاقة مع الاتفاقات التعاقدية مع السلطة الوطنية الفلسطينية وتهدف حلقة النقاش إلى تقييم الأضرار التي يمكن أن تلحق بالطرف الفلسطيني وإلى إمكانات وأساليب المواجهة. وسوف يتركز التحليل والنقاش بشكل خاص على الجوانب الاقتصادية في العلاقات التعاقدية مع إسرائيل، أي على البنود التي يجري تطبيقها من بروتوكول العلاقات الاقتصادية، أو ما يعرف باسم "اتفاق باريس".

وكخلفية معلوماتية للنقاش، قام معهد ماس بإعداد ورقة تراجع أبرز محاور العلاقات الاقتصادية/ التجارية بين إسرائيل والضفة والقطاع.

بروتوكول باريس

على الرغم من أن بنوداً أساسية في اتفاق باريس لا تطبق عملياً على أرض الواقع (مثل حق الفلسطينيين بالاستيراد والتصدير الحر والمباشر والمعاملة بالمثل للمستوردين والمصدرين الفلسطينيين في الموانئ والمطارات الاسرائيلية، واجتماعات اللجنة الاقتصادية المشتركة)، أو يطبق بشكل متحيز للمصلحة الإسرائيلية (مثل عدم إعادة معظم الضرائب غير المباشرة والمكوس التي يتكبدها المستهلكون في الضفة والقطاع) إلا أن اتفاق باريس يظل مع ذلك الاتفاق التعاقد الأساسي الذي يحكم العلاقات الاقتصادية والتجارية بين إسرائيل والسلطة الوطنية.

يحتوي اتفاق /بروتوكول باريس على 11 مادة بالإضافة إلى المقدمة. تتطرق المادة الأولى إلى إطار ونطاق الاتفاق. وتعالج المادة الثانية مهام وبنية اللجنة الاقتصادية المشتركة. وتنظم المواد الأربعة التالية سياسة وضرائب الاستيراد، النقود والسياسة المالية، والضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة على الانتاج المحلي. أما المواد المتبقية فهي تتعلق بالتعاون والتنسيق في مجالات العمل والزراعة والصناعة والسياحة والتأمين. وهذه المواد الأخيرة لها طابع عام ولا تحتوي على التزامات محددة/ أو أن معظم ما تتطرق إليه لا يتم تطبيقه على أرض الواقع.

يقودنا هذا العرض السريع إلى الاستنتاج بأن أثر تعطيل العمل أو إلغاء اتفاق باريس على الجانب الفلسطيني يمكن أن ينعكس أساساً عبر ثلاثة محاور: عمليات المقاصة (تحويلات الضرائب على الواردات والضرائب غير المباشرة والمباشرة)، المسائل النقدية (التحويلات من وإلى الشيكال) وأخيراً قضايا العمل والعمال.

أولاً: تحويلات المقاصة

إيرادات المقاصة عبارة عن مجموع الإيرادات الذي تقوم إسرائيل بجبايتها نيابة عن السلطة الفلسطينية وذلك حسب اتفاق باريس الاقتصادي. ويتم تحصيل هذه الإيرادات وتحويلها للسلطة الفلسطينية بعملة الشيكيل. وتتكون إيرادات المقاصة من مجموع ثلاثة أنواع من المدفوعات: الضرائب المباشرة (ضريبة الدخل على أجور العمال في إسرائيل والمستوطنات)، الضرائب غير المباشرة (ضريبة القيمة المضافة وضرائب الشراء وأية ضرائب أو رسوم أخرى) تترتب على التبادل التجاري بين إسرائيل والضفة والقطاع حصرًا. وأخيراً، الضرائب المفروضة على مستوردات الضفة والقطاع من العالم الخارجي (عبر إسرائيل) مثل الجمارك والرسوم وضرائب الشراء وغيرها.

❖ الضرائب المباشرة

تنص اتفاقية باريس على أن يقوم الجانب الإسرائيلي بتحويل 75% من ضرائب الدخل المحصلة من عمال الضفة الغربية وغزة في إسرائيل (وكامل ضريبة الدخل المحصلة من العمال الذين يعملون في المستوطنات). وهناك ترتيبات أخرى خاصة بمدفوعات التأمين الصحي والاجتماعي التي تخصم من أجور العمال.

❖ الضرائب غير المباشرة على المشتريات من إسرائيل

وفقاً لأحكام المادة رقم (6) من بروتوكول باريس تقوم دوائر الضرائب الإسرائيلية بجباية ضريبة القيمة المضافة وغيرها، وتحويلها إلى السلطة الفلسطينية في مرحلة لاحقة بعد اقتطاع نسبة 3% منها بدل خدمات. كما بينت المادة رقم (6) شروط إجراء المقاصة بين دوائر الضرائب الإسرائيلية ودوائر الضرائب الفلسطينية. وتستند هذه الشروط على فاتورة المقاصة كسند إثبات. ويجتمع ممثلون عن الجانبين في اليوم العشرين من كل شهر، ليقدم كل جانب للآخر قائمة بالفواتير لديه لإجراء المقاصة بينهما، على أن تسوى المطالبات في غضون ستة أيام من الاجتماع. ومن الجدير بالذكر أنه نظراً لأن المطالبة الفلسطينية مشروطة بحسب النص بتوفير فاتورة المقاصة، فإن قيام التاجر أو المستهلك الفلسطيني بالتغاضي عن تسليم فاتورة المقاصة للدوائر الضريبية المختصة في منطقته يكلف خزينة السلطة الوطنية مقدار الضرائب على هذه الفاتورة.

❖ الجمارك والضرائب غير المباشرة على المستوردات

تنص الفقرة 15 من المادة 3 من بروتوكول باريس على أن كافة الإيرادات المتحصلة من الجمارك وضرائب الاستيراد على السلع المستوردة من الخارج، عن طريق المعابر الإسرائيلية، يجب أن تحول إلى السلطة الوطنية طالما كانت مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية هي المقصد النهائي لهذه الواردات. هذا حتى لو قام مستوردون إسرائيليون بالاستيراد شريطة أن يذكر بوضوح في وثائق الاستيراد أن المقصد النهائي لهذه المستوردات هو أراضي السلطة الوطنية. ويتم تخليص هذا الإيراد خلال ستة أيام عمل من يوم جباية ضرائب الاستيراد والرسوم المذكورة.

ويجدر الانتباه إلى أن التسويات الضريبية التي تتم على حركة التبادل التجاري ما بين الاقتصاد الفلسطيني والعالم الخارجي، عبر إسرائيل، تعتمد على البيان الجمركي كسند إثبات وليس على فاتورة المقاصة. إذ أن فاتورة المقاصة هي إثبات للتبادل التجاري ما بين الضفة والقطاع من جهة وإسرائيل من جهة ثانية، أما البيان الجمركي فينحصر دوره في إثبات إيرادات الجمارك والضرائب غير المباشرة التي تقوم إسرائيل بجبايتها على المستوردات الفلسطينية.

يعرض الجدول 1 التطور في إيرادات المقاصة خلال السنوات الأخيرة. ويتضح من الجدول أن الإيرادات بلغت نحو 1.3 مليار دولار في العام 2010 (ارتفاع بمقدار 13% عن السنة السابقة، نتيجة ارتفاع ضريبة المحروقات بنسبة 22%)، وارتفاع إيرادات الجمارك، نتيجة زيادة الاستيراد، بنسبة 12%). ويلاحظ أيضاً أن ضريبة المحروقات تساهم بنسبة ثلث إيرادات المقاصة، وتساهم عوائد الجمارك بثلث آخر.

تساهم إيرادات المقاصة بنحو 65-70% من إجمالي الإيرادات المحلية في الموازنة. وعند إضافة المساعدات الأجنبية للموازنة فإن حصة إيرادات المقاصة تهبط إلى 35-40%. وهذه النسب تعطي فكرة سريعة عن أهمية إيرادات المقاصة في الاقتصاد الفلسطيني.

جدول 1: إيرادات المقاصة (مليون دولار)

2010	2009	2008	البند
1,233	1,090	1,137	إيرادات المقاصة*
434.2	386.6	368.3	ضريبة الجمارك
379.7	336.5	385.3	ضريبة القيمة المضافة
3.8	3.7	3.6	ضريبة الشراء
437.4	358.3	344.3	ضريبة المحروقات
0.4	15.4	0.0	ضريبة الدخل
3.2	2.6	20.8	أخرى
67	70	64	إيرادات المقاصة بالنسبة إلى إجمالي الإيرادات المحلية في الموازنة (%)
41	37	31	إيرادات المقاصة بالنسبة إلى إجمالي الإيرادات في الموازنة (%)
**22	16	18	إيرادات المقاصة بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)

المصدر: جداول العمليات المالية، تفاصيل الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل (أساس نقدي)، وزارة المالية.
* هناك اختلاف طفيف بين إجمالي إيرادات المقاصة ومجموع بنوده، ويعود ذلك إلى أن إجمالي إيرادات المقاصة هو على أساس نقدي، أما البنود فهي على أساس الالتزام.
** الناتج المحلي الإجمالي للعام 2010 هو بالأسعار الثابتة.

❖ القيود على السياسة المالية والجمركية

يتوجب هنا ملاحظة أن اتفاق باريس يشترط على السلطة الوطنية:

1. تطبيق ذات السياسة الجمركية (التعريف والمواصفات على الواردات) التي تطبقها إسرائيل (عدا بالنسبة لعدد محدود، وكميات محدودة، من السلع الواردة في قوائم A1 و A2).
2. فرض حد أدنى على أسعار المشتقات النفطية في الأراضي الفلسطينية (الفارق مع الاسعار في إسرائيل يجب أن يكون أقل من 15% من سعر البيع في إسرائيل).
3. فرض حد أدنى على معدلات ضريبة القيمة المضافة (معدل ضريبة القيمة المضافة في الأراضي الفلسطينية يجب أن لا يقل عن المعدل في إسرائيل بأكثر من نقطتين مؤنيتين). هذا إلى جانب تطبيق ذات معدلات ضرائب المشتريات والضرائب غير المباشرة على الإنتاج المحلي.

❖ التسرب المالي

يعاني الجانب الفلسطيني من خسارة مالية كبيرة نظراً لأنه لا يسترجع كافة الضرائب غير المباشرة التي يدفعها المستهلكون الفلسطينيون في الضفة والقطاع على السلع التي يستهلكونها. على سبيل المثال لا تسترجع السلطة الوطنية ضرائب المشتريات التي يتم دفعها على السلع والبضائع التي يتم شراؤها من إسرائيل (ما عدا بالنسبة للمحروقات). كذلك لا تحصل السلطة الوطنية على الجمارك التي تدفع على البضائع الأجنبية التي تستورد أولاً إلى إسرائيل ثم يعاد تصديرها إلى الضفة والقطاع. هذا بالطبع إلى جانب الخسائر الكبيرة (ضريبة قيمة مضافة وغيرها من الضرائب غير مباشرة) على مشتريات سكان الضفة والقطاع المباشرة من إسرائيل والتي لا يتم توثيقها بفواتير.

هناك العديد من التقديرات لهذا التسرب المالي للضرائب غير المباشرة المدفوعة من قبل المستهلكين الفلسطينيين والمحجوزة من قبل الإسرائيليين. وفي دراسة الاتحاد الأوروبي، قدر دوماس (1999) أن هذه التسرب يتراوح بين 90 و140 مليون دولار في العام 1997 (بنسبة 2.6% إلى 4.2% من الناتج المحلي الإجمالي)¹. وفي دراسة أخرى للبنك الدولي (2002) قدر التسرب المالي بحوالي 133 مليون دولار سنوياً (أي ما نسبته 3.2% من الناتج المحلي الإجمالي)². ومن الجدير بالذكر أن كلا هذين التقديرين يستنتي حساب المبالغ الضائعة بسبب المشتريات المباشرة (دون تسليم الفواتير) من قبل المستهلكين والتجار في الضفة والقطاع.

ثانياً: القضايا النقدية

هناك كما هو معلوم ثلاث عملات يتم تداولها والتعامل بها في الأراضي الفلسطينية، الشيكل والدولار والدينار. بلغت الودائع تحت الطلب بالشيكل الإسرائيلي لدى المصارف في الضفة والقطاع 777 مليون دولار في العام 2008. وارتفعت هذه بشكل حاد، وبنسبة 50%، لتصبح 1,170 مليون في العام 2010³.

أما بالنسبة لكمية العملة بالشيكل في التداول في الضفة والقطاع فلقد تم تقديرها بين 974 و1,390 مليون دولار في العام 2008⁴. وعند اضافة الودائع بالشيكل إلى العملة بالشيكل نتوصل إلى أن عرض النقود بالشيكل في الأراضي الفلسطينية بلغ 1.7 - 2.2 مليار دولار في العام 2008. ويمثل هذا نحو 50% من إجمالي الكتلة النقدية الضيقة (M1) في الأراضي الفلسطينية (النصف الآخر هو بالدولار والدينار).

الآن، إذا اعتبرنا أن العملة بالشيكل ازدادت بنفس نسبة زيادة الودائع بالشيكل خلال 2008-2010، فإن تقدير عرض النقود (الكتلة النقدية) بالشيكل يصبح بين 2.6 و3.2 مليار دولار في 2010.

يعطي اتفاق باريس، الذي تم تأسيس سلطة النقد الفلسطينية بموجبه، صلاحيات وحقوق محددة لسلطة النقد منها دور "مقرض الملاذ الأخير" للمصارف في الأراضي الفلسطينية. وينص الاتفاق على حق سلطة النقد في تحديد متطلبات السيولة بالعلاقة مع الودائع في المصارف التجارية. ولكن الاتفاق يفرض حدوداً دنياً على متطلبات السيولة بالعلاقة مع الودائع بالشيكل. وينص الاتفاق أيضاً على أن الشيكل الإسرائيلي سيكون واحداً من العملات المعترف بها والمقبولة كأداة للمدفوعات بما فيها في الصفقات الرسمية. ويؤكد الاتفاق على حق سلطة النقد بتحويل فوائض الشيكل لدى المصارف التجارية في الأراضي الفلسطينية إلى عملات أجنبية أخرى (كمية المبالغ التي يحق لسلطة النقد تحويلها تتحدد على ضوء فائض/ أو عجز ميزان المدفوعات بين الطرفين). أيضاً يحدد الاتفاق أنه لن يكون هناك سقف على كمية العملات الأجنبية التي يحق لسلطة النقد تحويلها إلى شيكل، وأنه سيحق للمصارف التجارية في الضفة والقطاع تحويل العملات من وإلى الشيكل بحرية تامة.

من المعلوم أن قطاع غزة عانى بشكل شديد من مشكلة السيولة عندما قررت إسرائيل اشتراط موافقة قيادة الجيش المسبقة على تحويل أية مبالغ من الشيكل أو من العملات الأخرى إلى القطاع. ولقد اضطرت مشكلة نقص السيولة الحادة التي نجمت عن ذلك، خصوصاً بالعلاقة مع الشيكل، عدداً من المصارف في القطاع إلى التوقف كلياً عن العمل في شهر كانون الأول 2008.

¹ Dumas, J (1999). Fiscal Leakage in the West Bank and Gaza Strip. MEDA Program of the EU.

² World Bank (2002). Long Term Policy Options for the Palestinian Economy. West Bank & Gaza Office.

³ Palestinian Monetary Authority, Statistical Banking Data (2011).

⁴ Wazir, Atallah, and Saraour (2011) "From Occupation to an Independent Monetary Policy: Achievements and Aspirations in Palestine." In D. Cobham (ed): *Money in the Middle East and North Africa – Monetary Policy Frameworks and Strategies*. NY: Routledge, 2011. 193-221.

ثالثاً: العمل

يمكن أن نستنتج من التقديرات المختلفة (أنظر المراقب الاقتصادي والاجتماعي 25، معهد ماس) أن هناك الآن نحو 46 ألف عامل فلسطيني من الضفة يعملون في إسرائيل والمناطق الصناعية والمستوطنات. ويدعم هؤلاء نحو 240 ألف شخص (هأرتس 28 كانون أول 2010). ويتوزع هؤلاء بين نحو 30,700 عامل يحملون تصاريح ونحو 15,300 عامل بدون تصاريح. وتشير الأرقام أيضاً أن هناك نحو 32,200 فلسطيني ممن يحملون الهوية الزرقاء يعملون في إسرائيل (أي أن العدد الكلي يبلغ نحو 78 ألف عامل، أو 10.5% من مجموع العاملين في الضفة والقطاع).

جدول 2: أعداد ومتوسط أجر العاملين الفلسطينيين في إسرائيل والمستوطنات حسب الفئة (2010)

الفئة	عدد العمال	متوسط الأجر الشهري (شيكل)
لا يحملون تصاريح	15,325	3,527
يحملون تصاريح	30,675	4,119
يحملون البطاقة الإسرائيلية الزرقاء/ جواز سفر أجنبي	32,200	4,338

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011. قاعدة بيانات مسح القوى العاملة: 2010. رام الله - فلسطين.

تشير أرقام ميزان المدفوعات الفلسطيني التي تم نشرها مؤخراً أن تحويلات العمال الفلسطينيين بلغت 262 مليون دولار في الربع الأول من العام 2011. هذه تشمل بالطبع العمال الفلسطينيين في إسرائيل وفي غير إسرائيل، على الرغم من أن تحويلات من العمل في إسرائيل والمستوطنات هي الغالبة. يضاف إلى مبالغ التحويلات المباشرة للعمال، التحويلات غير المباشرة (ضرائب الدخل والتأمينات المستقطعة من أجور عمال التصاريح) والتي يتم تحويلها إلى السلطة الوطنية مع تحويلات المقاصة كما أشرنا سابقاً.

من المعلوم أن الجانب الإسرائيلي رفض بشكل قاطع، خلال مفاوضات اتفاق باريس، الالتزام بتشغيل عدد محدد من فلسطيني الضفة والقطاع. ولم يستطع الطرف الفلسطيني سوى الحصول على وعد بالحفاظ على "التدفق العادي للعمالة". هذا يعني أن إسرائيل تستطيع التحكم بعدد العمال الفلسطينيين دون الحاجة إلى تجميد اتفاق باريس. ولقد قامت بذلك فعلياً مراراً وتكراراً.

رابعاً: الأسئلة ومحاوِر النقاش

سوف تسعى حلقة النقاش إلى تسليط الضوء على، وإلى إثارة النقاش حول، ومحاولة الإجابة عن أربعة أسئلة/ محاور رئيسية:

1. ماهية المناخ العام في إسرائيل وتوجهاته نحو "معاقبة" السلطة الفلسطينية على توجهها إلى الأمم المتحدة. ما هي محاور المواجهة المقبلة وإلى أي مدى يمكن أن تذهب حكومة إسرائيل في "الانتقام": لماذا تبدو إسرائيل "مرتعبة" من الخطوة الفلسطينية.
2. جدية التهديدات الإسرائيلية بالعلاقة مع تجميد العمل باتفاق باريس والعقوبات الاقتصادية الأخرى (مثلاً: وقف الاستيراد والتصدير عبر المرفأء الإسرائيلية، وقف استيراد المواد الاستراتيجية، إلغاء اتفاقيات الاسمنت والبتترول)، ما هي التبعات على الاقتصاد الإسرائيلي وما هي مواقف الأطراف المستفيدة وذات المصلحة المباشرة من العلاقات مع الضفة وغزة.
3. ما هي الآثار المحتملة لإلغاء أو تجميد اتفاق باريس على الاقتصاد الفلسطيني (ترتيبات المقاصة والعمل) وهل هناك فرص للرد وما هي سياسات المواجهة الممكنة؟
4. ما هي الآثار المحتملة لتجميد العمل بالترتيبات النقدية بين البنك المركزي الإسرائيلي وسلطة النقد الفلسطينية/ البنوك الفلسطينية وما هي سبل المواجهة الممكنة؟