

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الأونكتاد

# تسرب الإيرادات المالية الفلستينية إلى إسرائيل في ظل بروتوكول باريس الاقتصادي



الأمم المتحدة

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الأونكتاد

تسرب الإيرادات المالية الفلسطينية إلى إسرائيل في  
ظل بروتوكول باريس الاقتصادي

محمود الخفيف، مسيف مسيف، معتصم الاقرع\*



الأمم المتحدة

نيويورك وجنيف، 2014

## ملاحظات

ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا في طريقة عرض مادته، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.

تتألف رموز وثنائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثنائق الأمم المتحدة.

يمكن اقتباس المادة الواردة في هذا المنشور أو إعادة طبعها دون استئذان، ولكن يُرجى التنويه بذلك. كما ينبغي إرسال نسخة من المنشور الذي يتضمن النص المقتبس أو المعاد طبعه إلى أمانة الأونكتاد على العنوان التالي: Palais des Nations, CH 1211 Geneva 10, Switzerland.

الآراء في هذه الدراسة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة آراء الأمانة العامة للأمم المتحدة.

كل الإشارات إلى الدولار (\$) هي للدولار الأمريكي.

هذه ترجمة غير رسمية من النص الإنجليزي.

UNCTAD/GDS/APP/2013/1

حقوق النشر محفوظة © للأمم المتحدة 2014  
جميع الحقوق محفوظة

\* شكر: استفادت هذه الدراسة من مراجعة وملاحظات رجا الخالدي ورندا جمال.

## موجز تنفيذي

يمثل بروتوكول باريس، أو بروتوكول العلاقات الاقتصادية، الموقع عام 1994 بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل الإطار العام الذي يحدد العلاقات والسياسات الاقتصادية والتجارية والضريبية الفلسطينية. وفي ظل هذا الإطار لم تقتصر الاختلالات والتشوهات الهيكلية المزمنة والمتعددة الأوجه على الاقتصاد الفلسطيني فحسب، بل ذهبت إلى أبعد من ذلك لتمس الروافد الأساسية للحقوق المالية الفلسطينية من خلال وضع العلاقة التجارية في ظل ما يمكن تسميته شبه اتحاد جمركي أحادي، إضافة إلى عدم تنفيذ أسس وشروط هذا الاتحاد حسب ما نص عليه البروتوكول، بحيث وضع هذا الاتحاد الجمركي وبشكل قسري معظم الإيرادات الفلسطينية وآلية تحصيلها في يد الحكومة الإسرائيلية مما أدى إلى اختلالات في بنية وآلية تحصيل الإيرادات الضريبية الناجمة عن عملية الاستيراد الفلسطيني سواء كان استيراد مباشر أو غير مباشر.

وقد تناولت هذه الدراسة بروتوكول باريس الاقتصادي في الجزء المتعلق بسياسات الاستيراد والجمارك وضريبة القيمة المضافة مع تبيان أوجه القصور التي تمثلت بشكل أساسي في انه اتفاق أصبح من الماضي مرتبط بفترة انتقالية كان المفترض ان تنتهي عام 1999 ولا يأخذ في الاعتبار تحديات الاقتصاد الفلسطيني الحالية وطموحاته المستقبلية في ظل دولة فلسطينية مستقلة. هذا فضلا عن عدم التزام إسرائيل بتنفيذ بنود البروتوكول بما في ذلك التزامها بإعطاء السلطة الوطنية الفلسطينية كامل الحقوق المالية الناجمة عن ما تحصله الحكومة الإسرائيلية من ضرائب شراء وجمارك على الواردات الفلسطينية القادمة عبر الموانئ أو المنافذ الإسرائيلية.

وفي ظل هذا الإطار فان هذه الدراسة تقدم عرضا تفصيليا للسياسات الضريبية والجمركية المنبثقة من بروتوكول باريس الاقتصادي والنظام الضريبي الإسرائيلي المطبق على الأرض الفلسطينية المحتلة منذ العام 1967، والتي وضعت الخزينة الفلسطينية في حالة من القلق والتذبذب وعدم اليقين بسبب التسرب المالي الناجم عن علاقة تجارية مقيدة وتمثلت بشكل أساسي في معضلة الاستيراد غير المباشر وعدم سيطرة فلسطين على حركة تجارتها الخارجية. وعلى ضوء ذلك تم عرض لطبيعة النظام الضريبي الفلسطيني وآلية تحصيل الضرائب غير المباشرة وآلية عمل ضريبة الشراء والمشاكل الناجمة عنها، بالإضافة إلى الأسباب والدوافع التي أدت إلى وجود تسرب مالي فلسطيني للخزينة الإسرائيلية من خلال الاستيراد غير المباشر والتهريب الجمركي والذي تلخصت أسبابه في شكل العلاقة التجارية التي أنتجها بروتوكول باريس الاقتصادي والمنطق الإسرائيلي في تطبيق بنود البروتوكول، هذا بالإضافة إلى الإجراءات الإسرائيلية المقيدة للتجارة الفلسطينية.

وتتناول الدراسة آلية لتقدير التسرب المالي، الناجم عن الاستيراد من السوق الإسرائيلي أو من خلاله والتهريب الجمركي، عن طريق استخدام البيانات الإحصائية الرسمية للاستيراد الكلي من إسرائيل، وتقدير التهريب الجمركي من خلال إيجاد النسب والمؤشرات ذات العلاقة من البيانات المتوفرة. وتشير نتائج التحليل إلى أن التسرب المالي من المصادر سابقة الذكر يزيد عن 310 مليون دولار في سنة 2011، والذي يمثل 3.6% من الناتج المحلي الإجمالي، وحوالي 18% من الإيرادات الضريبية للسلطة الوطنية الفلسطينية. ويرجع ما يقرب من 40% من هذا التسرب إلى الاستيراد المباشر أو غير المباشر من إسرائيل، وترجع الـ 60% المتبقية إلى التهريب الجمركي من السوق الإسرائيلي.

وخلصت الدراسة إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات، تتلخص في وجود حاجة ملحة للعمل على تغيير جوهرى في العلاقات الاقتصادية والنظام التجارى وآليات الاستيراد بما يضمن حق ممارسة السلطة الوطنية الفلسطينية قرارها السيادي في كافة النواحي الاقتصادية والتجارية والمالية والضريبية، من خلال ترتيبات تجارية جديدة تشمل المعابر والجمارك والية تحصيل إيرادات ضرائب الاستيراد بما يمنع التسرب المالي إلى إسرائيل. وفيما يخص الاستيراد غير المباشر يجب أن يتم تبادل المعلومات بشكل منتظم بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي وتطوير الأنظمة الجمركية والرقابية وان تعترف إسرائيل بالحقوق المالية الفلسطينية لضريبة الشراء علي السلع المنتجة في إسرائيل وتباع في السوق الفلسطيني وكذلك إيرادات الجمارك وضريبة الشراء للسلع المستوردة بشكل غير مباشر للسوق الفلسطيني من خلال إسرائيل.

## المحتويات

أ	ملاحظات و شكر
ب	موجز تنفيذي
ث	المحتويات
<b>1</b>	<b>أولا - دوافع الدراسة ونهجها</b>
1	الف - مقدمة
2	باء - أهمية وأهداف وأبعاد الدراسة
3	جيم - منهجية الدراسة
4	دال - المحاور الأساسية للدراسة
4	هاء - تعريفات
<b>7</b>	<b>ثانيا - النظام التجاري الفلسطيني و بروتوكول باريس الاقتصادي</b>
7	الف - خلفية بروتوكول باريس الاقتصادي
9	باء - نقاط الضعف الرئيسية في بروتوكول باريس الاقتصادي
13	جيم - مقترح تغيير أو الخروج من مغلف بروتوكول باريس الاقتصادي
<b>16</b>	<b>ثالثا - النظام الضريبي في فلسطين</b>
16	الف - الضرائب المباشرة
16	باء - الأهمية النسبية للضرائب المباشرة وغير المباشرة
17	جيم - الضرائب غير المباشرة
<b>25</b>	<b>رابعا - التسرب المالي من الواردات غير المباشرة</b>
25	الف - الدراسات السابقة حول التسرب المالي الفلسطيني
29	باء - مصادر وأسباب ودوافع التسرب المالي
<b>35</b>	<b>خامساً - تقدير التسرب المالي وآثاره الاقتصادية</b>
35	الف - التسرب المالي من الاستيراد المسجل كإيرادات من السوق الإسرائيلي
36	باء - التسرب المالي من الاستيراد "الغير المرصود إحصائياً" - التهريب الجمركي
37	جيم - نتائج تقدير التسرب المالي
40	دال - الآثار الاقتصادية للتسرب المالي - الناتج المحلي الإجمالي والعمالة
<b>43</b>	<b>سادسا - الخلاصة والتوصيات</b>

## المراجع

- 46 مراجع اللغة العربية  
48 مراجع اللغة الانجليزية

## الجدول

- 24 جدول 1: إيرادات المقاصة بالمليون دولار للأعوام 2009 - 2011  
28 جدول 2: اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة: المؤشرات الرئيسية  
جدول 3: عينة لشركات إسرائيلية أصدرت فواتير مقاصة لشركات فلسطينية  
30 ونسبة تصريح الشركات الفلسطينية عن هذه الفواتير  
31 جدول 4: أهم أنواع السلع المهربة خلال الفترة 2010-2011  
37 جدول 5: الواردات من إسرائيل حسب قيمة وعدد أصناف السلع الخاضعة للضرائب  
38 جدول 6: النسب الفعالة للضرائب على الواردات  
40 جدول 7: التسرب المالي الناجم عن الاستيراد المباشر وغير المباشر وعن التهريب من السوق الإسرائيلي  
42 جدول 8: التكلفة التقديرية لتسرب إيرادات الضريبة الفلسطينية على الاقتصاد والعمالة

## الأشكال

- 6 رسم توضيحي 1: سير تدفق حركة الواردات من أو من خلال إسرائيل

## أولاً- دوافع الدراسة ونهجها

### ألف - مقدمة

منذ عام 1994 دخلت العلاقات التجارية والاقتصادية للأرض الفلسطينية المحتلة مرحلة جديدة بسبب توقيع بروتوكول باريس، أو بروتوكول العلاقات الاقتصادية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، في نيسان/أبريل 1994، وعليه فقد أصبحت السياسات التجارية والاقتصادية الفلسطينية محكومة بإطار البروتوكول بما يشمله من سياسات ضريبية وجمركية وتجارية وإجراءات استيراد وتصدير ومواصفات ومقاييس وشهادات منشأ. ومن الناحية النظرية، صيغ بروتوكول باريس على أساس اتحاد جمركي بهدف تعميق علاقات الاقتصاد الفلسطيني مع العالم الخارجي والاستفادة من اقتصاديات الحجم مع الاقتصاد الإسرائيلي، إلا أن ما حدث في واقع الحال غير ذلك، إذ إن شكل هذه العلاقة أصبح اتحاد جمركي غير كامل وأحادي الجانب ولذلك يمكن تسميته "شبه اتحاد جمركي"، هذا بالإضافة إلى أن سيطرة إسرائيل على السياسات التجارية والتحكم بها قد أدى إلى تضيق الخناق وحصار حيز السياسات المالية والتجارية المتاحة للفلسطينيين، وبالتالي بقيت إسرائيل، منذ عام 1967، هي القناة الأكبر للصادرات والواردات الفلسطينية، وكذلك بقيت الشريك الأساسي قسراً للتجارة الفلسطينية، حيث تشير البيانات أن نصيب تجارة فلسطين (مجموع الصادرات والواردات) مع إسرائيل في تجارة فلسطين مع العالم ككل تراوح بين 70-90% في الفترة 2007-2011، وفي نفس الوقت تزايد العجز التجاري الفلسطيني مع إسرائيل من 2.3 مليار دولار إلى 3.2 مليار دولار ليمثل أكثر من 75% من العجز التجاري الفلسطيني الكلي (الأونكتاد، 2012).

وتهتم هذه الدراسة بالتأثير السلبي على الإيرادات العامة الفلسطينية نتيجة بروتوكول باريس وطريقة تطبيق إسرائيل له وكذلك نتيجة القيود الإضافية التي تفرضها إسرائيل بشكل أحادي. وتركز الدراسة على التسرب المالي المتعلق بما يمكن أن تحصله الخزنة الفلسطينية من الضرائب الغير مباشرة المفروضة على الواردات الفلسطينية. وتمثل حصيلة الضرائب الغير مباشرة أكثر من 85% من مجموع إيرادات الضرائب للسلطة الوطنية الفلسطينية. وتتركز الضرائب الغير المباشرة في مصدرين أساسيين، الأول هو القيمة المضافة لكافة السلع ومنها المستوردة من السوق الإسرائيلي، والثانية ضرائب الاستيراد على السلع المستوردة من خارج إسرائيل، وتمثل الثانية أهمية بالغه من حيث مساهمتها في الإيرادات العامة لأنها تشكل أكثر من 40% من مجمل الضرائب الغير المباشرة، وهذه النسبة مرشحها للارتفاع كلما قل حجم الاستيراد من إسرائيل، أي أنه كلما زادت نسبة إحلال الواردات الإسرائيلية والتوجه نحو تشجيع سياسة الاستيراد المباشر من دول أخرى غير إسرائيل، كلما زادت نسبة الإيرادات من البضائع المستوردة.

وتختص الدراسة بما يمكن تسميته بالتسرب المالي الفلسطيني للخزنة الإسرائيلية والناتج عن الاستيراد الفلسطيني من إسرائيل، أو من خلالها. وقد أثير الكثير من الجدل حول موضوع الاستيراد المباشر وغير المباشر من إسرائيل لما في ذلك من أثر كبير على حصيلة الضرائب الغير المباشرة. ولذلك تهتم الدراسة بمشكلة تعريف الواردات غير المباشرة من إسرائيل، ففي الحالة الفلسطينية يتمثل الاستيراد غير المباشر في دخول البضائع غير الإسرائيلية المنشأ إلى



السوق الفلسطينية على أساس أنها بضائع أنتجت في إسرائيل، أو ينطبق عليها شروط المنشأ الإسرائيلي، ويتم استيرادها من قبل وسيط إسرائيلي ثم يعاد تصديرها إلى الأرض الفلسطينية على أنها بضائع إسرائيلية المنشأ، وبالتالي تحصل الخزينة الإسرائيلية على الضرائب والرسوم الجمركية بدلا من أن تؤول هذه الضرائب إلى الخزينة الفلسطينية. كذلك تحاول الدراسة تقدير قيمة السلع المهربة من إسرائيل إلى السوق الفلسطينية، سواء كانت منتجة في إسرائيل أو في دول أخرى، لأن من خلال هذا التقدير يمكن تحديد قيمة مصدر آخر لتسرب الإيرادات الفلسطينية للخزانة الإسرائيلية.

وقد شغل موضوع التسرب المالي الفلسطيني إلى إسرائيل العديد من الباحثين وصانعي القرار الفلسطيني والمؤسسات الدولية، وقد ظهر بالفعل العديد من المحاولات لتقدير هذا التسرب في السنوات السابقة. منها ما كان في نطاق التقديرات الاجتهادية، وبالاعتماد على الخبرة وبعض التقارير الصادرة من جهات ذات علاقة، ومنها دراسات اعتمدت منهجية التقدير على أساس الاقتصاد الكلي، لذلك لم تكتسب تلك التقديرات دقة كافية لان تكون مرجعية يمكن الاعتماد عليها في المحادثات الرسمية. وهذه الدراسة تتناول بشكل أساسي مجال التسرب المالي الناجم عن الاستيراد المباشر وغير المباشر من/عبر السوق الإسرائيلي بشكل أكثر تفصيلا وضمن منهجية علمية وعملية للوصول إلى تقدير أكثر دقة، مع الأخذ في الاعتبار أن الدراسة لا تتناول مجالات تسرب مالي أخرى مهمة.

## باء - أهمية وأهداف وأبعاد الدراسة

تتبع أهمية الدراسة من كونها الدراسة التحليلية الأولى المعمقة التي تتناول هذا الموضوع وفقا لمنهجية علمية وإحصائية تعتمد على سلسلة زمنية من البيانات التفصيلية الرسمية من مصادر متعددة، كما أنها تستقي أهميتها من محاولة لحسم الجدل المتنامي حول تقديرات التسرب المالي. وكذلك يمكن اعتبار هذه الدراسة وثيقة أساسية توضح طبيعة النظام الضريبي والتجاري الفلسطيني من خلال العرض التفصيلي لماهية الضرائب غير المباشرة في الأرض الفلسطينية المحتلة وآلية عملها وعلاقتها ببروتوكول باريس الاقتصادي. وتأتي هذه الدراسة لتحقيق الأهداف التالية:

1. المساعدة على معرفة حجم التسرب المالي الفلسطيني ووضع آلية للحد منه مما يساعد في رسم سياسات تجارية وضريبية أكثر فاعلية والقيام بالتنبؤات اللازمة والتغلب على عدم الاستقرار المالي، وبالتالي مساعدة واضعو السياسات على اخذ قرارات تخدم المصلحة الاقتصادية الفلسطينية.
2. تقديم تقديرات منهجية وأكثر دقة للمساعدة في المفاوضات والمباحثات المستقبلية فيما يخص العلاقات المالية الفلسطينية.
3. التعرف على الثغرات والأسباب التي أدت إلى هذا التسرب الناجم عن إطار بروتوكول باريس الاقتصادي للمساعدة في إعادة التفكير بأفضل البدائل للعلاقة التجارية القادمة مع الجانب الإسرائيلي.

وعليه تتركز هذه الدراسة في تقدير التسرب المالي من خلال الاستيراد المباشر أو الغير مباشر من الجانب الإسرائيلي، وفي حدود جزئية محددة من بروتوكول باريس الاقتصادي وهو الجزء المتعلق بالضرائب غير المباشرة وسياسات الاستيراد وما نجم عنها، وهذا يعني ان الدراسة لم تتناول الموضوعات التالية:

1. التسرب المالي الناجم عن الضرائب المباشرة التي تفرضها إسرائيل علي مداخل العمال الفلسطينيين الذين يعملون في إسرائيل والمستوطنات.
2. الجوانب النقدية والخسائر المترتبة عن استخدام العملة الإسرائيلية مثل ريع السيادة.
3. التهرب الضريبي عن طريق تخفيض القيمة الحقيقية للسلع المستوردة.
4. الخدمات والسلع المستوردة من إسرائيل عبر القطاع العام الفلسطيني مثل البترول والطاقة والمياه.
5. كل ما له علاقة بالموارد الطبيعية مثل الأراضي والمياه وغيرها.

### جيم - منهجية الدراسة

استند العمل في هذه الدراسة لتقدير خسائر ضريبة القيمة المضافة وضريبة الشراء والتهريب الجمركي وخسائر الضرائب والجمارك الناجمة عن الاستيراد غير المباشر علي المنهجية التالية:

✧ مراجعة الأدبيات السابقة والاعتماد عليها لتحديد وجود خسائر من عدمه بغض النظر عن حجم هذه الخسائر، وكذلك مراجعة الدراسات السابقة وبالأخص ما صدر من الجانب الإسرائيلي لتقدير حجم الواردات غير المباشرة (غير إسرائيلية المنشأ).

✧ الاعتماد على بيانات المقاصة الفلسطينية وبيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لمعرفة الحجم الفعلي للتجارة المرصودة مع إسرائيل ومن ثم تحليل هذه البيانات وتحويلها من التصنيف الإحصائي السلعي الموحد إلى النظام الإحصائي المنسق على مستوى ثمان خانات، وهذا يفيد في أمرين، الأول حصر كافة السلع القادمة من/عبر السوق الإسرائيلي إلى السوق الفلسطيني بغض النظر عن منشأ هذه السلع، والثاني تأسيس قاعدة بيانات للاعتماد عليها في تطبيق قواعد الاحتماب الضريبية والجمركية حسب طبيعة ونوع الضريبة وطبيعة الرسم الجمركي الذي تخضع له كل سلعة على حدة ومن ثم الحصول على قيم الإيرادات الواجب تحصيلها بكافة أنواعها.

✧ حصر كافة السلع المستوردة من إسرائيل والخاضعة لضريبة الشراء وتستهلك في السوق الفلسطيني وتطبيق معادلة احتساب ضريبة الشراء عليها لقياس حجم التسرب المالي.

✧ الاعتماد على بيانات الضابطة الجمركية لمعرفة حجم التهريب الضريبي المرصود والقياس عليه لتقدير حجم السلع المتوقع تهريبها لتقدير قيمة التسرب المالي الناجم عن التهريب.

## دال - المحاور الأساسية للدراسة

يمكن عرض المحاور الأساسية لهذه الدراسة وفقاً للفصول التالية:

1. الفصل الأول ويشتمل على مقدمة وأهداف وأهمية ومحددات ومنهجية الدراسة ومحاورها الأساسية، وتعريف المفاهيم الأساسية الواردة في الدراسة.
2. الفصل الثاني يعرض النظام التجاري والضريبي الفلسطيني وماهية الضرائب غير المباشرة في إطار بروتوكول باريس الاقتصادي، ومن ثم يلقي نظرة تحليلية على البروتوكول ومشاكله والأداء الاقتصادي العام الناتج عن العمل بموجبه مع الخروج بمقترح لتغييره.
3. ويتناول الفصل الثالث الضرائب غير المباشرة وأنواعها والية العمل بها وأهميتها للخزينة الفلسطينية ومدى إسهامها في الإيرادات العامة ومؤشرات الموازنة.
4. الفصل الرابع يركز على التسرب المالي وأنواعه ومصادره المكونة من ضريبة الشراء والجمارك والمكوس والتهريب الجمركي، مع تعريف وتفصيل للاستيراد غير المباشر بكافة أنواعه و عرض الأسباب والدوافع التي أدت إلى التسربات المالية.
5. الفصل الخامس يركز على آلية التقدير وفقاً للمنهجية المتبعة، واخذ كل مصدر من مصادر التسرب على حدة ومن ثم تقديره وهذا يشمل:
  - ✧ تقدير التسرب الناتج عن ضريبة الشراء والجمارك للسلع المستوردة من الجانب الإسرائيلي.
  - ✧ تقدير التسرب المالي للسلع المستوردة بشكل غير مباشر .
  - ✧ تقدير الخسائر الناتجة عن التهريب فيما يختص بضريبة القيمة المضافة والجمارك وضريبة الشراء.
  - ✧ تحليل الآثار الاقتصادية للتسرب على الناتج المحلي الإجمالي والعمالة.
6. الفصل السادس يعرض خلاصة الدراسة وأهم نتائجها وتوصياتها.

## هاء - تعريفات

### الاستيراد غير المباشر

هو استيراد بضائع من الجانب الإسرائيلي تسجل وتعامل على أساس أنها منتجة في إسرائيل، ولكن في الواقع يكون منشؤها غير إسرائيلي (من طرف ثالث) أو تكون نسبة التعديلات الإسرائيلية التي أضيفت عليها أقل من نسبة مكون قواعد المنشأ المتفق عليها (وهي ان تكون نسبة القيمة المضافة الإسرائيلية فيها لا تتجاوز 40% من تكلفة إنتاج السلعة) وبالتالي يبقى منشؤها قانونياً من طرف ثالث.

### طرف ثالث

استيراد البضائع بشكل مباشر من غير إسرائيل أي من دول العالم الأخرى ما عدا إسرائيل.

## بيان جمركي

هو الوثيقة الرسمية التي تصاحب البضائع القادمة من طرف ثالث.

## فاتورة مقاصة

هي الوثيقة الرسمية (الفاتورة التجارية) للاستيراد المباشر من الجانب الإسرائيلي والتي تكون مصاحبة لحركة البضائع بين الجانب الفلسطيني والإسرائيلي بموجب بروتوكول باريس الاقتصادي.

## ضرائب الاستيراد

هي الضرائب المفروضة على البضائع المستوردة من طرف ثالث بموجب البيان الجمركي وتشمل على (1) الرسوم الجمركية (2) ضريبة الشراء (3) ضريبة القيمة المضافة (4) ضريبة حماية.

## ضريبة الشراء

ضريبة غير مباشرة تفرض بنسب مختلفة حسب طبيعة السلعة (مثل السلع الكمالية) بغض النظر ان كانت مستوردة أو منتجة محليا.

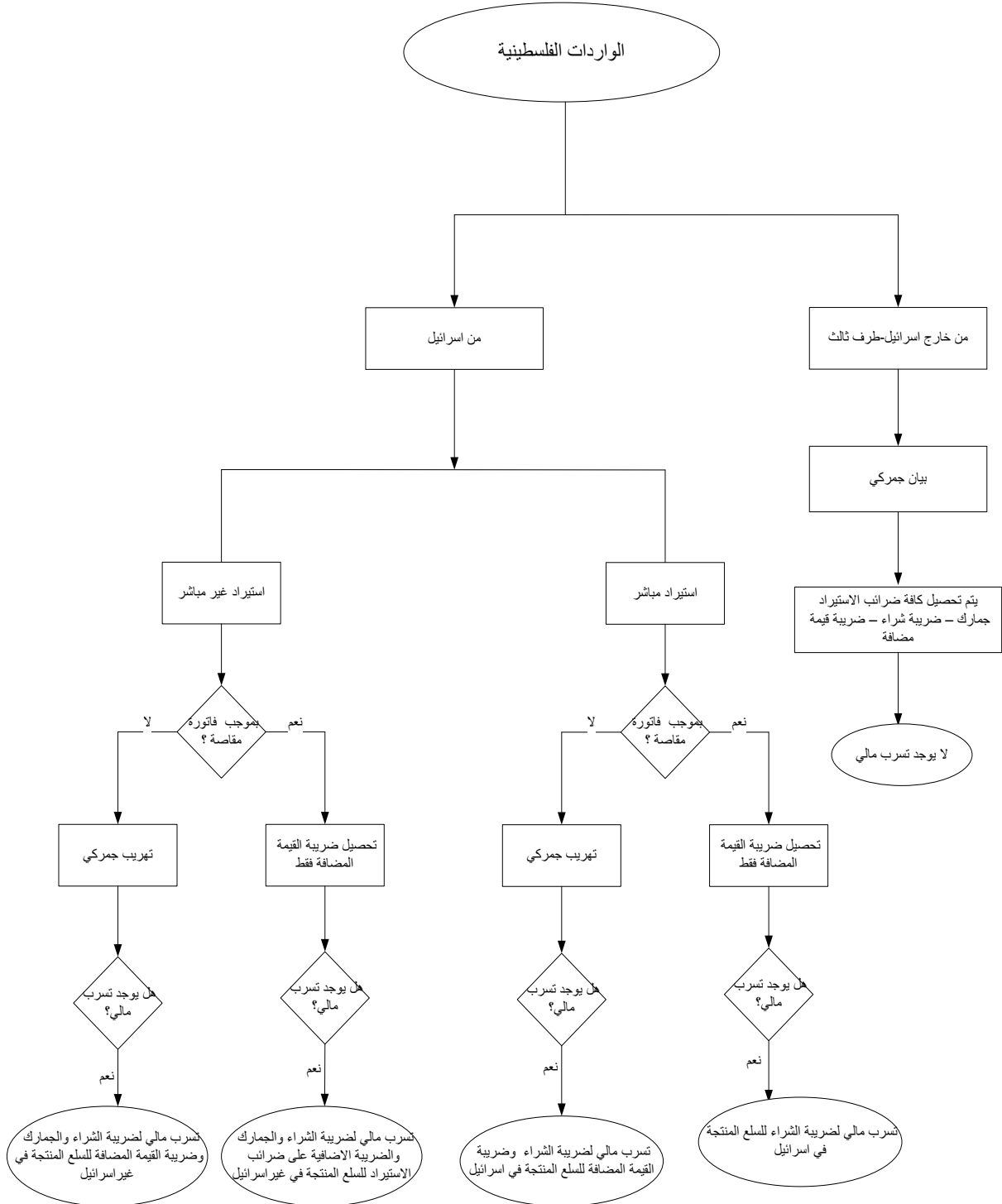
## الرسوم الجمركية

تفرض رسوم جمركية بنسب مختلفة على البضائع المستوردة من طرف ثالث (تفرض حسب منشأ البضاعة).

## ضريبة القيمة المضافة

ضريبة غير مباشرة تفرض على كل تبادل تجاري بنسبة 16%، وفي حالة السلع المستوردة أيضا يتم تطبيقها على قيمة رسم الجمارك وضريبة الشراء بالإضافة إلى تكلفة البضاعة المستوردة واصل إلى الميناء مع إضافة تكاليف الشحن والتأمين (CIF).

## رسم توضيحي 1: سير تدفق حركة الواردات من أو من خلال إسرائيل



## ثانيا - النظام التجاري الفلسطيني وبروتوكول باريس الاقتصادي

### ألف - خلفية بروتوكول باريس الاقتصادي

بروتوكول باريس الاقتصادي هو اتفاق موقع بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل في 29 نيسان/ابريل 1994، وادخل كملحق 4 على اتفاقية غزة-أريحا الموقعة في 4 أيار/مايو عام 1994. ويشكل هذا البروتوكول المحدد الرئيسي لإدارة السلطة الوطنية الفلسطينية للاقتصاد الوطني، ليس فقط فيما يخص العلاقات التجارية الخارجية، بل أيضا فيما يخص العلاقات الاقتصادية والمالية والنقدية والتجارية مع إسرائيل، ويعتبر هذا الاتفاق جزء من اتفاقيات "أوسلو" ("غزة-أريحا")<sup>1</sup>.

ويتكون البروتوكول من 11 مادة تشتمل على الكثير من الجوانب المتعلقة بالسياسات الاقتصادية والتجارية والضرائب وسياسات الاستيراد والبنوك والتأمين والمواصفات والمقاييس والسياسات الزراعية والمياه والطاقة والبتترول. وبذلك أسس هذا الاتفاق الإطار الأساسي الذي حكم العلاقات الاقتصادية بين الجانب الفلسطيني والجانب الإسرائيلي مغطيا الضفة الغربية وقطاع غزة خلال فترة انتقالية كان من المفترض أن تكون مدتها 5 سنوات. وقد تم الاتفاق على تأسيس اللجنة الاقتصادية الفلسطينية - الإسرائيلية المشتركة لمتابعة تنفيذ البروتوكول ومعالجة المشاكل المتعلقة به مع وجود إمكانية لأي طرف أن يطلب مراجعة أي مسألة تتعلق بالاتفاق عن طريق هذه اللجنة.

وجاءت نصوص هذا الاتفاق بحيز من السياسات بغرض إخراج الاقتصاد الفلسطيني من تبعيته للاقتصاد الإسرائيلي، وقد أحدث فرقا ملموسا في الحياة اليومية الاقتصادية الفلسطينية، حيث أعطي الجانب الفلسطيني حيزا من السياسات لإدارة بعض من الجوانب الاقتصادية والتجارية والضريبية، وأرسى سابقة يمكن البناء عليها وأكد حقوقا كانت مسلوبة بالكامل وغير معترف بها، مثل الحق في فرض الضرائب المباشرة وإعادة جزء من العلاقة التجارية الفلسطينية مع العمق العربي ولأول مرة منذ عام 1967 وذلك بنصوص تعطي الحق في الاستيراد لبعض السلع (الاسمنت والحديد والبتترول...) من السوق العربية حسب السياسة التجارية الفلسطينية، بالإضافة إلى إنشاء سلطة نقد فلسطينية مستقلة تقوم ببعض مهام البنك المركزي للفترة المؤقتة بصلاحيات محددة لا تشمل إصدار عملة.

<sup>1</sup> اتفاقية أوسلو تمثل اعلان مبادئ للوصول إلى اتفاق سلام وتعد اول اتفاقية رسمية مباشرة بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، وقعها الطرفان في مدينة واشنطن الأمريكية في 13 ايلول/سبتمبر 1993، وسمي الاتفاق بأوسلو نسبة إلى مدينة أوسلو النرويجية التي بدأت فيها المحادثات السرية عام 1991 والتي افرزت مؤتمر مدريد للسلام. وتتص الاتفاقية على إقامة سلطة حكومة ذاتية انتقالية وانشاء مجلس تشريعي فلسطيني منتخب في الضفة الغربية وقطاع غزة، ونصت ايضا على ان يكون هناك مفاوضات تغطي قضايا القدس والملاجئين والمستوطنات والترتيبات الامنية والحدود، والعلاقات والتعاون مع جيران آخرين. ومع توقيع "اتفاقية غزة-أريحا أولا" في أيار/مايو 1994، وبموجب هذا الاتفاق المرحلي تم انتقال الصلاحيات المدنية ومسؤوليات التنظيم إلى الجانب الفلسطيني ضمن المناطق المصنفة "أ". وفي عام 1995 تم توقيع الاتفاقية المرحلية المتعلقة بالضفة الغربية وقطاع غزة، والتي ظهر من خلالها مفهومان جديان لتقسيم الصلاحيات، وهما: "ب" و "ج" حيث تكون المنطقة "ب" تحت السيادة الفلسطينية من الناحية الإدارية والتنظيمية دون الناحية الأمنية، والمنطقة "ج" تخضع إدارياً وتنظيماً وأمنياً للسيطرة الإسرائيلية. وبلغت مساحة المنطقة "أ" (سيادة فلسطينية كاملة) 2.8%، بينما مساحة المنطقة "ب" بلغت 23.7% من إجمالي مساحة الضفة الغربية، وتوسعت فيما بعد إلى أن بلغت في شهر اذار/مارس 2001 ما يقارب 40% من مساحة الضفة الغربية إضافة إلى مناطق "أ" (<http://www.nad-plo.org/userfiles/file/Document/ParisPro.pdf>).

إلا إن البروتوكول تجاوز أجله الزمني المؤقت وجرى انتهاكه مرة ثلث الأخرى، إضافة إلى إهمال أو تجاهل إسرائيل لكثير من هذه الحقوق، وذلك بسبب التعثر في تنفيذ الاتفاق السياسي الأم (أوسلو) الذي أدى إلى بقاء الشق الاقتصادي في معاناته وعلى حاله إلى هذا اليوم.

ومع التطبيق على أرض الواقع، يمكن القول إن البروتوكول قد رسخ وحدد العلاقة الاقتصادية بين الجانب الفلسطيني والإسرائيلي في إطار اتحاد جمركي مرتكز بشكل أساسي على النظام الجمركي والتجاري الإسرائيلي بما في ذلك هيكل ضرائبه وإجراءاته وسياساته التجارية، مع السماح ببعض الاستثناءات الهامشية في القوائم السلعية، مثل استيراد المركبات والنفط (الجهوري 1995؛ النقيب، 1996). وبعد المضي سنوات في عملية التنفيذ والتطبيق اتضح أن هذا الاتحاد الجمركي ما هو إلا اتحاد جمركي باتجاه واحد، حيث أن التعريف الجمركي الخارجية هي التعريف الإسرائيلية ولم يتمكن الجانب الفلسطيني من الاستفادة من الاستثناءات المسموح بها في السياسة التجارية المتعلقة بالقوائم السلعية وينسب التعريف والمواصفات والكميات المحددة للسلع القادمة من الأردن أو مصر أو من الدول العربية الأخرى (مسيف، 2000).

وفيما يخص العلاقة التجارية المباشرة مع إسرائيل نص البروتوكول على تشكيل اللجنة الاقتصادية المشتركة والتي تتكون من عدد مماثل من الخبراء من الجانبين لحل النزاعات التي قد تنشأ بين الطرفين بالإضافة إلى مهمة تعديل الاتفاق بالتوافق والتفاوض، إلا أن اللجنة لم تؤدي المهمة التي أوجدت من أجلها، وذلك لأن إسرائيل ربطت القضايا الاقتصادية بتوجهاتها السياسية والأمنية، الأمر الذي عطل أعمال اللجنة وجعلها تركز على قضايا هامشية، وقد تعطلت اجتماعاتها بشكل شبه كامل ولم تعقد سوى اجتماع واحد في سبتمبر 2009 وذلك منذ العام 2000 وحتى الآن، وفي نفس الوقت قد تم تشكيل اللجنة المدنية المشتركة للتنسيق والتعاون والتي أنيط بها مهمة نقل صلاحيات الإدارة المدنية الإسرائيلية إلى السلطة الوطنية الفلسطينية، وبدل من أن تنتهي اللجنة بانتهاء مهمتها استمرت كلجنة محورية لها صلاحيات واسعة وأصبحت أقوى من اللجنة الاقتصادية المشتركة المنبثقة من البروتوكول، وذلك بسبب الرغبة الإسرائيلية في جعلها الإطار الأساسي لاعتبارات سياسية وأمنية (الجعفري 2000؛ عبد الرازق ومسيف، 2004). كما أن تطبيق بنود الاتفاق استند إلى منطق فرض سياسة الأمر الواقع بدلا من منطق التفاوض والمنافع المتبادلة، ولم يكن بمقدور الاقتصاد الفلسطيني الصغير والتابع الرد أو التفاعل الجدي مع أية إجراءات يتخذها الاقتصاد الإسرائيلي (khalidi and Rad، 2009).

وقد جاء ذلك التطبيق والتنفيذ على أرض الواقع مخيباً للآمال ومخالفاً للأهداف المرحلية التي كان من المأمول التوصل إليها في غضون خمس سنوات والتي كانت ترمي إلى تحقيق ما يلي:

- ✦ تحقيق الرفاهية للاقتصاد الفلسطيني والمنتجين الفلسطينيين من خلال حرية الحركة للسلع والدخول إلى الأسواق وبخاصة السوق الإسرائيلية دون عوائق.
- ✦ خلق ظروف وبيئة تجارية للنمو التجاري من خلال تنويع الأسواق وفقا لعلاقات متكافئة وتجارة عادلة.
- ✦ معالجة مشاكل الاقتصاد الفلسطيني وتحويله من اقتصاد مشوه يعتمد على إسرائيل إلى اقتصاد فعال يعتمد على نفسه من خلال السياسات المالية والتجارية المناسبة والاستفادة من الاستثناءات والهوامش المتاحة في البروتوكول.

ولكن الصعوبات سرعان ما تراكمت فبعد مضي فترة قصيرة من التحسن والنمو الاقتصادي تباطأ كل شيء، حيث توقف النمو في التصدير ولم يتم أي تنويع للأسواق الخارجية وبقي الاقتصاد الفلسطيني تابعاً للاقتصاد الإسرائيلي ورهن لسياساته التجارية وإجراءات دولته الأمنية. ولذلك كثرت الدراسات والتحليلات لتقييم هذا البروتوكول وتحديد أسباب الفشل وأماكن الخلل وأثيرت التساؤلات عن كيفية تحسينه وتطويره، إلا أن كل ذلك لم يكن ضمن البيئة والظروف الناجمة لأخذ هذا الموضوع على محمل الجد في تعديل بنوده أو تحسين آلية تنفيذه. (ماس، 2000 و 2001؛ Khalidi and Rad، 2009؛ البنك الدولي، 2009؛ سلطة النقد الفلسطينية، 2007 و 2005).

## باء - نقاط الضعف الرئيسية في بروتوكول باريس الاقتصادي

بالإضافة إلى الـ 11 مادة يضم البروتوكول مقدمة وهي جزء لا يتجزأ من الاتفاق. وتتمحور المادة الأولى في إطار عمل البروتوكول وأهدافه ونطاق الاتفاق وتعالج المادة الثانية مهام والية عمل اللجنة الاقتصادية المشتركة. وتركز المواد الثالثة والخامسة والسادسة على تنظيم علاقات التجارة الخارجية والسياسات الاقتصادية وتشمل على سياسات وضرائب الاستيراد وآلية المقاصة والقضايا الجمركية والضرائب المباشرة وغير المباشرة. ثم تأتي المادة الرابعة والتي تتعلق بالبنوك والنقود والسياسة النقدية. أما المواد المتبقية فتتعلق بالتعاون والتنسيق في مجالات العمل والزراعة والصناعة والسياحة والتأمين وهذه المواد الأخيرة تعتبر مواد ذات صفة عامه ولا تحتوي على التزامات محددة.

### 1- الأسس العامة لبروتوكول باريس

جاء الاتفاق الاقتصادي نتيجة اتفاق إعلان المبادئ ولذلك أُلحِق باتفاق "أوسلو" واتفاق "غزة-أريحا" بما يحتويهما من جوانب أمنية، مما يشير إلى أن الأساس التفاوضي لم يكن مستندا إلى إطار اقتصادي بحت بل كان في إطار سياسي اشمل حيث تجنب البروتوكول مشكلة الحدود بين الجانبين واستعاض عنها بالاتحاد الجمركي الذي لا يمكن له أن يحل مشكلة الحدود، إضافة إلى أن الاتفاق لم يعتمد على آلية واضحة لحل النزاعات التجارية وتركها للجنة الاقتصادية المشتركة والتي أصبحت لجنة شكلية معطلة.

أكد الاتفاق على أن الضفة الغربية وغزة وحدة جغرافية واحدة وذلك يعني زيادة حركة السلع والخدمات وحرية تنقل الأشخاص داخل المناطق الفلسطينية مع حرية الوصول إلى المعايير الإسرائيلية واستخدام المعايير مع الدول العربية. ولكن بدلا من السماح لحركة وتنقل البضائع بين الضفة الغربية وغزة فقد تم فصل الضفة الغربية عن غزة بشكل كامل، وتم فرض إجراءات مقيدة للحركة إضافة إلى الإغلاق والحصار المتكرر للأرض الفلسطينية المحتلة وحصار اقتصادي كامل على غزة منذ 2007، إضافة إلى عدم السماح للتجار والمخلصين الفلسطينيين بالدخول إلى الموانئ الإسرائيلية لتخليص بضائعهم.

لم يتم اخذ مبدأ الدولة الأولى بالرعاية،<sup>2</sup> لذلك تم فرض السياسات التجارية الإسرائيلية على التجارة الفلسطينية وتم تقييد العلاقات التجارية الفلسطينية بالعلاقات التجارية الإسرائيلية مع دول العالم، حتى أنه لم تعترف إسرائيل بالاتفاقيات

<sup>2</sup> مبدأ الدولة الأولى بالرعاية، هو واحد من الركائز الأساسية لقواعد التجارة الدولية التابعة لمنظمة التجارة العالمية، وبموجبه يجب على أعضاء المنظمة منح وضع "دولة أولى بالرعاية" إلى كل الأعضاء الآخرين جميعا، بدون تفرقة، نفس المزايا التجارية مثل التعريفات الجمركية المخفضة وغيرها، ويسمح ببعض الاستثناءات للبلدان النامية ومناطق التجارة الحرة الإقليمية والاتحادات الجمركية.



التجارية التي عقدتها السلطة الوطنية الفلسطينية مع بعض دول العالم، ولم يتم التعامل مع الاقتصاد الفلسطيني على أنه اقتصاد مختلف هيكلية وأضعف من الاقتصاد الإسرائيلي بل طبقت عليه نفس مستويات التعريف الإسرائيلية وبنفس سرعة وتيرة تحرير التجارة التي طبقت في إسرائيل.

بني البروتوكول على ان شكل العلاقة الاقتصادية التجارية هو اتحاد جمركي، إلا ان ذلك كان نصا نظريا فمن الناحية العملية هو اتحاد جمركي أحادي الجانب ومنقوص. فالجانب الفلسطيني لا يمكن له أن يمارس العمليات الجمركية بشكل كامل وليس هناك تواجد فلسطيني على الحدود أو المعابر، وهذا بطبيعة الحال لا يصب في المصلحة الاقتصادية الفلسطينية، كما أن آلية صنع القرار في اللجنة الاقتصادية المشتركة (الشبه معطلة) مشروطة بموافقة الجانب الإسرائيلي، وبذلك اختفت عمليا الآلية المنظمة الوحيدة التي لها علاقة بصنع القرارات الاقتصادية ولم تتوفر أي هوامش للجانب الفلسطيني، وعمليا أصبح هذا الاتفاق مستباح ومفتوح بالنسبة لإسرائيل، وهذا بدوره أدى إلى فقدان الفلسطينيين ثقتهم في إمكانية تنفيذ بنود الاتفاق (الجعفري 2000، عبد الرازق ومسيف، 2004).

## 2- السياسات المالية والتجارية والضريبية والجمركية

يتبين من المادة الثالثة من البروتوكول والبنود الفرعية لها أنها تعالج قضايا الاستيراد والتصدير والسياسات التجارية والجمركية المتعلقة بحركة البضائع الفلسطينية مع ومن خلال إسرائيل، حيث فرض الاتفاق على السلطة الوطنية الفلسطينية نفس السياسات الإسرائيلية الخاصة بالجمارك والتعريف الجمركية والضرائب الغير مباشرة والمواصفات والمقاييس والصحة، مع بعض الاستثناءات التي تسمح للسلطة الوطنية الفلسطينية بفرض حد أدنى على أسعار المشتقات النفطية بفارق سعر اقل بـ 15 % من سعر البيع في إسرائيل وكذلك معدل ضريبة القيمة المضافة يجب ان لا يقل عن المعدل في إسرائيل بأكثر من نقطتين مئويتين مع تطبيق نفس نسب معدلات ضريبة الشراء على الإنتاج المحلي والبضائع المستوردة.

وفي ذات السياق فان الهوامش المتاحة للفلسطينيين والمتمثلة في القوائم السلعية وحرية الحركة والعبور واستخدام الموانئ والمعابر الإسرائيلية ومسؤولية الجمارك الفلسطينية عن تسيير ومعالجة الإجراءات الجمركية غير متاحة، فقد سيطرت إسرائيل على حركة سير البضائع في المعابر والمنافذ ومارست سياسة تمييزية للبضائع والأشخاص بحيث لا يسمح لأي مستورد أو مخلص أو موظف جمارك فلسطيني بالتواجد في تلك الموانئ أو المنافذ الإسرائيلية، إضافة إلى ارتفاع كلفة الإنتاج الفلسطيني، من خلال فرض نفس نسب الجمارك وضريبة الشراء على الواردات الفلسطينية من مدخلات الإنتاج التي لم تأخذ بالحسبان حجم الفجوة بين الاقتصاديين مما أضعف من قدرة الاقتصاد الفلسطيني على المنافسة داخلية والدخول إلى أسواق خارجية وهذا كله مخالف تماما لأهداف بروتوكول باريس الاقتصادي (الجعفري واخرون، 2002).

وهذا كله أدى إلى خفض رفاة المستهلك الفلسطيني ودفعه نحو مزيد من الاستيراد لتكملة احتياجاته من السوق الإسرائيلي أو عبر المستورد الإسرائيلي أو عبر الاستيراد غير المباشر للبضائع غير الإسرائيلية المنشأ أو حتى من خلال استهلاك سلع مهربة من أو عبر إسرائيل، ومن هنا يتبين ان الموارد المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية من الضرائب على الواردات تتسرب من عدة اتجاهات سواء من خلال الاستيراد غير المباشر عبر إسرائيل أو من خلال التهريب والتهرب الضريبي (النقيب، 2003).

أن إلحاق بروتوكول باريس باتفاق أوسلو ألغى أية إمكانية لعمل السلطة الوطنية الفلسطينية على تطوير سياستها المالية والتجارية والضريبية وذلك بحكم ان البروتوكول أعطى إسرائيل الحق في إدارة الحدود والتحكم بها وتغيير نسب التعريفات الجمركية، في حين حرم الجانب الفلسطيني من لعب أي دور سيادي في تبني سياسات اقتصادية أو تجارية أو نقدية مناسبة، ومن ان يكون له جدول تعريفات جمركي يتناسب مع خصوصية الاقتصاد الفلسطيني، وحتى حرمة من تخفيض نسبة ضريبة القيمة المضافة بما لا يزيد عن 2% عن مثيلاتها في إسرائيل، وكانت النتيجة النهائية ان اعتمدت السياسات الضريبية والجمركية والتجارية على السياسات الإسرائيلية بشكل قسري، الأمر الذي عزز من اعتماد قطاع التجارة الفلسطينية على إسرائيل، وهذا بدوره أدى إلى إضعاف القدرة الذاتية للقطاعات الإنتاجية الفلسطينية وقدرتها علي خلق فرص العمل ومن ثم اعتماد فلسطيني كبير على العمالة في إسرائيل، أضافه إلى ان ارتفاع تكاليف الأجور مع تقييد استيراد السلع الوسيطة والرأسمالية أدى إلى ارتفاع أسعار وضعف تنافسية السلع الزراعية والصناعية الفلسطينية (الأونكتاد، 2011; World Bank 2002).

### 3- بروتوكول باريس الاقتصادي وأداء الاقتصاد الفلسطيني

ان أي تقييم لبروتوكول باريس لا يمكن ان يتم بدون الأخذ بالاعتبار التأثيرات التي ظهرت منذ عام 1990 على أداء اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة. فعلى الرغم من معدلات النمو التي حققها هذا الاقتصاد في بعض الفترات، إلا أنه عجز عن تحقيق تنمية مستدامة بسبب الاعتماد القسري لهذا النمو على المعونات والمنح الخارجية وسط الانكماش والتقلص المستمر في القدرة الإنتاجية الذاتية وتزايد معدلات البطالة وعدم الاستدامة المالية وكذلك نتيجة للاختلالات الهيكلية المزمنة التي يعاني منها هذا الاقتصاد.

وقد أجمعت غالبية الدراسات والتقارير والبيانات الإحصائية على ان أداء الاقتصاد الفلسطيني قد تراجع تراجعاً حاداً في السنوات العشرة الأخيرة، فمذ الربع الأخير من عام 2000 تزايدت الاختلالات الهيكلية للاقتصاد الكلي الفلسطيني وأدت التشوهات الاقتصادية المتداخلة والمتعددة الأوجه إلى تقادم الاعتماد الفلسطيني على معونات المانحين. (World Bank, 2009).

وفي تقرير لصندوق النقد الدولي عن عام 2012 وأخر صدر حديثاً في مارس 2013 إشارة إلى أن الاقتصاد قد تدهور بشكل ملحوظ وان المالية العامة على مسار غير ثابت، وتعود أسباب تعثر الاقتصاد الفلسطيني إلى القيود المستمرة وزيادة عدم اليقين السياسي، إضافة إلى أزمة السيولة المتعمقة، مع زيادات كبيرة في المتأخرات والديون المحلية، مما كان له اثر على العمليات الحكومية الأساسية. كما بين التقرير بان هناك حاجة ملحة إلى اتخاذ إجراءات عاجلة من جانب السلطة الوطنية الفلسطينية وحكومة إسرائيل والجهات المانحة لتحقيق الاستقرار في الوضع المالي وإحياء النمو الاقتصادي من خلال اتخاذ تدابير في موازنة عام 2013 (IMF, 2013) ؛ صندوق النقد الدولي، (2012).

وقد رصدت هذا التراجع للسنوات العشرة الأخيرة بشكل مفصل تقارير الأونكتاد السنوية، وخاصة تلك الصادرة في الأعوام الثلاثة الأخيرة، ويمكن رصد تراجع الأداء الاقتصادي بما يلي:

1. الاعتماد المتواصل على السوق الإسرائيلية حيث شكلت الواردات من إسرائيل أكثر من 80% من إجمالي الواردات الفلسطينية عام 2011 (البالغة 3.5 مليار دولار)، بينما شكلت الصادرات إلى إسرائيل (البالغة حوالي 750 مليون دولار) 90% من إجمالي الصادرات الفلسطينية.
2. تزايد العجز التجاري مع إسرائيل لأكثر من 3.7 مليار دولار في عام 2012 (أو ما يفوق ثلث الناتج المحلي الإجمالي) مقارنة مع 1.5 مليار دولار عام 1999.
3. تزايد معدلات البطالة لتصل إلى 27% بشكل عام و35% ضمن فئة الشباب عام 2012. وقد انخفض عدد العمال الفلسطينيين في إسرائيل من 160000 عام 1999 إلى 60000 عام 2012.
4. تزايد العجز في الموازنة العامة في ضوء تزايد الإنفاق الحكومي وضعف الإيرادات حيث وصل العجز إلى 1.7 مليار دولار عام 2012 مقارنة مع 260 مليون دولار عام 1999.
5. تزايد الاعتماد على المساعدات والمنح الخارجية والتي وصلت إلى حوالي 1.4 مليار دولار عام 2010، بعد ان كانت في حدود 300 مليون دولار قبل عام 2001. وعليه أصبح الاقتصاد الفلسطيني يعتمد على المساعدات الخارجية لمواصلة نموه وتغطية العجز في الميزانية والميزان التجاري.
6. أدت بنود بروتوكول باريس والإجراءات الإسرائيلية إلى تخفيض القدرة التنافسية للمنتج الفلسطيني بسبب عدم قدرة السلطة على دعم أو فرض رسوم حمائية للمنتجات المحلية وارتفاع تكلفة الإنتاج نتيجة للقيود الإسرائيلية وفقدان أكثر من ثلث القاعدة الإنتاجية منذ عام 2000.
7. كما حدّت الإجراءات الإسرائيلية من قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على تنويع علاقتها التجارية وتنويع الأسواق مع العالم الخارجي للصادرات والواردات، لاسيما الدول العربية، أو الوصول إليها مباشرة مما ساهم في تفاقم إضعاف القاعدة الإنتاجية وزيادة الاعتماد على منظومة الاحتلال الإسرائيلي بكافة فروعها القانونية والإدارية والاقتصادية.
8. وقد عانى قطاع سلع التبادل التجاري الفلسطيني على مدى أربعة عقود من حالة التعامل بين شريكين غير متكافئين (الأونكتاد، 2011). وقد أظهرت دراسات الأونكتاد أيضاً أن التقارب في مستويات الدخل بين الشريكين والذي كان متوقع (على المستوى النظري) من تطبيق البروتوكول لم يحدث قط، بل على العكس من ذلك زادت الفجوة واستمر التباعد في الدخول (khalidi and Rad، 2009).

ولذلك، فشل بروتوكول باريس في تعزيز التحول الإيجابي للاقتصاد الفلسطيني أو تصحيح الخلل في العلاقات الاقتصادية والتجارية بين إسرائيل والأرض الفلسطينية المحتلة (الأونكتاد، 2001). وقد أكدت بعض الدراسات على ضرورة تعزيز قدرة القطاع الخاص الفلسطيني، بدعم من دور فاعل للدولة لحماية قدرته الإنتاجية وتشجيع وتسهيل حرية التجارة، الأمر الذي لا يمكن تحقيقه في إطار الاقتصادي الحالي. ان السياسات التجارية وسياسات التعريف الجمركية الإسرائيلية لا تأخذ في عين الاعتبار القدرات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية الضعيفة، وفي نفس الوقت لا يسمح للسلطة الوطنية الفلسطينية الاستفادة من الهوامش والاستثناءات المتاحة والمتعلقة بقوائم بعض السلع والبضائع وقوائم المواصفات والمقاييس والكميات (World Bank، 2011؛ صندوق النقد الدولي، 2011؛ الأونكتاد، 2011a).

## جيم - مقترح تغيير أو الخروج من مغلف بروتوكول باريس الاقتصادي

مما سبق عرضه يتبين نشوء علاقة غير متكافئة جعلت من الاقتصاد الفلسطيني اقتصاداً تابعاً ومعتماً اعتماداً كامل على الاقتصاد الإسرائيلي وتحول إلى اقتصاد مشوه وغير قادر على القيام بعملية التنمية، إضافة إلى توقف النمو في التصدير وأصبحت الأدوات السياسية الخاصة بالتجارة والاقتصاد الكلي رهينة بالاقتصاد الإسرائيلي والسياسات الأمنية الإسرائيلية. ولتصحيح هذا الوضع فقد أكدت بعض الدراسات على ضرورة تعزيز قدرة القطاع الخاص الفلسطيني ودعمه بدور نشط للقطاع العام لحماية الطاقة الإنتاجية وتسهيل حرية التجارة. ولكن كل ذلك لا يمكن ان يتم في إطار السياسات الاقتصادية الحالي وفي إطار اتحاد جمركي أحادي الجانب (World Bank، 2011؛ صندوق النقد الدولي، 2011؛ الأونكتاد، 2011a). وفي نفس السياق فإن الاستقلال الاقتصادي يعد أمر بعيد المنال في ظل غياب السيطرة الفلسطينية الكاملة والمباشرة والطبيعية على التجارة والسياسات النقدية والضريبية.

فمن غير المعقول ان يبقى الاقتصاد الفلسطيني رهنا لاتفاقية انتقالية مؤقتة أبرمت قبل 18 عاماً في إطار شبه اتحاد جمركي مشوه ومنقوص، ومن هنا تبدو الحاجة الملحة لإيجاد ترتيبات اقتصادية وتجارية جديدة تحقق الفائدة القصوى للاقتصاد الفلسطيني عن طريق إعادة النظر في كافة بنود البروتوكول الاقتصادي والخروج تدريجياً من الدائرة المغلقة التي يفرضها هذا الاتفاق، وذلك يستدعي الإقدام على مجموعة من القرارات لوضع أسس صلبة جديدة للاقتصاد تكون مصحوبة بالترتيبات والإجراءات الاقتصادية والتجارية والنقدية المناسبة. إن الرؤية التنموية الاقتصادية الفلسطينية تتطلب التعاون الاقتصادي مع الجانب الإسرائيلي من خلال الاعتراف المتبادل بين اقتصاديين مستقلين وسيادة كل طرف وحقه في إدارة شؤونه الاقتصادية لتحقيق الاستقلال الاقتصادي وضمان قدرة صانع القرار الاقتصادي الفلسطيني على السيطرة على الحدود والتحكم بالسياسات الاقتصادية والتجارية والمالية والنقدية، ووضع السياسات الضريبية والاستثمارية التي تتلاءم والوضع الاقتصادي الفلسطيني وخصوصيته.

وإلى أن يتوفر الإطار الوطني الشامل لتحقيق الرؤية الكاملة للاستقلال الاقتصادي لدولة فلسطينية، لا بد من بدء العمل على تهيئة ترتيبات تجارية واقتصادية جديدة ضمن الاعتبارات التالية :

- التوجه الاستراتيجي لتفكيك التحكم الاقتصادي الإسرائيلي والانفصال عنه تدريجياً مع اعتماد سياسات وترتيبات تعزز الاندماج الاقتصادي الفلسطيني في الاقتصاد العربي الإقليمي والعالمي وذلك لضرورة ترسيخ الاستقلال الاقتصادي.
- لا بد من ضمان نظرة المجتمع الدولي ودعمه لحاجة الجانب الفلسطيني إلى استقلال اقتصادي واستعداده لدعم مبادرات فلسطينية في مجال التنمية وتسهيل التجارة وتعزيز الوحدة الجغرافية والاقتصادية.
- تفعيل الفقرة الرابعة من بيان اللجنة الرباعية الصادر بتاريخ 2011/9/23 والذي يمهد لتمكين السلطة الوطنية الفلسطينية من ممارسة سيادة (اقتصادية) أكبر: "سيقوم أعضاء اللجنة بالتشاور بشكل فردي أو جماعي لتحديد

خطوات إضافية يستطيعون فعلياً دعمها لإقامة دولة فلسطينية ولتأمين استقلالها وسيادة أكبر، ضمن الترتيبات القائمة، للسلطة الوطنية الفلسطينية لإدارة شؤونها الخاصة.<sup>3</sup>

ووفي هذا السياق وعلى أساس تلك الاعتبارات يمكن وضع الإطار التالي للتخلص التدريجي من القيود التي فرضها بروتوكول باريس:

### في المدى القصير

- التأكيد على حق ممارسة السلطة الوطنية الفلسطينية للقرار السيادي على كافة النواحي الاقتصادية والتجارية والمالية والضريبية والبنية التحتية والمصادر الطبيعية للأراضي المحتلة منذ عام 1967، وهذا يشمل الكثير من القضايا ومنها، ان يتم ضم مناطق (ب، ج) إلى السيادة الفلسطينية والحق في الاستثمارات وبناء البنية التحتية في تلك المناطق، وكذلك الحق في إصدار عملة فلسطينية، والحق في وضع سياسات جمركية وضريبة، والحق في استخدام الموارد الطبيعية وغير ذلك من القضايا الاقتصادية.
- الاتفاق على المعابر التجارية مع إسرائيل واعتماد جميع المعايير التجارية الدولية التي تسهل حركة عبور البضائع وتحديد آلية العمل الفلسطينية على هذه المعابر، وهذا يعني الحق في تواجد الكوادر الفلسطينية في هذه المعابر لتنظيم ورقابة حركة الأفراد والبضائع.
- التحضير لإقامة مناطق جمركية بما فيها مخازن جمركية داخل الأرض الفلسطينية المحتلة ضمن نظام الترانزيت لنقل البضائع من الحدود الإسرائيلية إلى المناطق الفلسطينية وإتمام المعاملات الجمركية في تلك المناطق.
- العمل على تأمين حرية حركة السلع والأفراد عبر الحدود مع الأردن ومصر بشكل سلس وميسر للتجار ودون أية عوائق جمركية وغير جمركية بالاستناد إلى قوانين منظمة التجارة العالمية ومبادئ وتفاهات اتفاق 2005 (اتفاق معبر رفح الموقع بين الجانب الفلسطيني والجانب الإسرائيلي وبإشراف ورقابة الاتحاد الأوروبي) وتفعيلها عبر معبري رفح والكرامة، وكذلك حسب ما نص عليه أيضا بروتوكول باريس الاقتصادي.
- إعادة صياغة رزمة جديدة من السياسات التجارية والمالية والنقدية بما يتلاءم مع خصوصية الاقتصاد الفلسطيني وبما يؤمن:
  - تحديد سياسات الضرائب المباشرة وغير المباشرة بما يشمل نسب الجمارك وضريبة الشراء وغيرها.
  - وضع سياسة مالية للإيرادات والية جباية تعتمد على تبادل المعلومات بين الجانب الفلسطيني والجانب الإسرائيلي لضمان تحصيل كافة الإيرادات بهدف الخروج من مشكلة الواردات غير المباشرة للبضائع المستوردة من خلال إسرائيل والتسرب المالي الناتج عن ذلك.
  - تفعيل العلاقات والاتفاقات التجارية مع العالم الخارجي وخاصة دول المنطقة العربية وأوروبا.
- بناء القدرات الفنية والمؤسسية لإمكانية إصدار عملة فلسطينية مستقبلا في الوقت المناسب والظروف المواتية، وإدارة سياسة مستقلة للاقتصاد كلي.

<sup>3</sup> وزارة الخارجية الإسرائيلية [www.altawasul.com/MFAAR/important+documents/arab+israeli+conflict](http://www.altawasul.com/MFAAR/important+documents/arab+israeli+conflict)

- البناء المؤسسي الخاص بالتجارة الخارجية والقدرة على تنظيم هذا القطاع من حيث:
  - إدارة الحدود لحركة المسافرين وحركة البضائع.
  - الكوادر والأنظمة الجمركية والرقابية على البضائع والإيرادات والجباية المباشرة بشكل كفؤ وفعال.
  - بناء الأنظمة الإدارية وفقا للمعايير الدولية حسب مبدأ أفضل الممارسات التجارية ووفقا لمعايير لمنظمة التجارة العالمية ومنظمة الجمارك العالمية.

### في المدى المتوسط

- تفعيل "الممرات التجارية" الآمنة بين الموانئ الإسرائيلية ومناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.
- العمل على تهيئة البيئة القانونية المتعلقة بالتجارة الخارجية والعلاقة مع المنظمات الدولية والإقليمية مثل الانضمام لمنظمة التجارة العالمية ومنظمة الجمارك العالمية، والتكتلات الإقليمية والمنظمات العربية.
- تحديد الاحتياجات التجارية الإستراتيجية والبنية التحتية للنقل بناء على السيادة الفلسطينية على الموارد الطبيعية والولاية الكاملة على الأرض الفلسطينية بما في ذلك المنطقة "ج".

والخلاصة، من تقييم الأداء الاقتصادي العام نتيجة للعلاقة الاقتصادية مع الجانب الإسرائيلي في ظل بروتوكول باريس الحالي فقد تبين ان النمو والتحسين الاقتصادي الذي كان متوقعا لم يحدث حتى الآن، لذلك يجب الأخذ بالاعتبار الأسس المذكورة أعلاه كإطار أساسي لأي اتفاق اقتصادي وتجاري حتى يتسنى تحسين المستوى الاقتصادي الفلسطيني وتحقيق استقلاليته، وهذا ما حاول تحقيقه الفريق الفلسطيني المفاوض لبروتوكول باريس، ولكن بعد حوالي عقدين من تطبيق البروتوكول من المنظور الإسرائيلي فلا يمكن الوصول إلا لقناعة واحدة مفادها انه لا بد من إخراج الاقتصاد الفلسطيني من بطن الاحتلال الإسرائيلي ولا بد من إعادة فحص البروتوكول بما يتلاءم والواقع الاقتصادي الفلسطيني الذي تغير كثيرا عما كان عليه في عام 1994.

## ثالثا - النظام الضريبي في فلسطين

بني النظام الضريبي الفلسطيني استنادا على تركيبة النظام الضريبي في إسرائيل وبناءا على بروتوكول باريس الاقتصادي، ويتكون هذا النظام من شقين هما الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، ويجدر التنويه إلى ان هذه الورقة تركز أساسا على الضرائب غير المباشرة مع إلقاء نظرة مختصرة على الضرائب المباشرة.

### الف - الضرائب المباشرة

تتكون الضرائب المباشرة من ضريبة الدخل و ضريبة الأملاك ، وتعرف على أنها الضرائب التي تفرض على الوعاء الضريبي بناءا على تحقق الدخل للفرد أو الشركة أو من حيث امتلاك العقارات سواء كانت أبنية أو أراض وهذه العقارات تخضع لدفع الضرائب المباشرة بغض النظر عن كونها تدر دخلا أم لا، بينما ضريبة الدخل تفرض على الإرباح أو الرواتب أو اقتطاعات العمال.

وفيما يتعلق بالضرائب المباشرة، فقد نظم بروتوكول باريس الاقتصادي هذه العلاقة من خلال المادة الخامسة والتي تنص على ان " كل من إسرائيل والسلطة ستحدد وتنظم بصورة مستقلة سياساتها الضريبية في أمور الضرائب المباشرة بما في ذلك ضريبة الدخل على الأفراد والشركات وضرائب الأملاك وضرائب رسوم البلديات". وتنص نفس المادة على ان تقوم إسرائيل بتحويل 75% من ضرائب الدخل المحصلة عن العمال الفلسطينيين في إسرائيل وتحويل 100% من الضرائب المحصلة من عمل العمال الفلسطينيين في المستوطنات الإسرائيلية. إضافة لذلك تقوم إسرائيل بخصم ضرائب الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي على العمالة الفلسطينية في إسرائيل ولكنها لا تحول هذه الأموال للسلطة الوطنية الفلسطينية رغم ان العمال لا يحصلون علي منافع ضمان اجتماعي ولا تأمين صحي في مقابل هذه الضرائب، وهذا يعني ان هناك الملايين من الدولارات الواجب ردها للخزينة الفلسطينية كحقوق للعمال الفلسطينيين في إسرائيل.

### باء - الأهمية النسبية للضرائب المباشرة وغير المباشرة

تشكل الضرائب المباشرة على الدخل أهمية بالغة في مختلف الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وتزداد هذه الأهمية في الدول المتقدمة أكثر منها في الدول النامية، وتعتبر نسبة مساهمة الضرائب المباشرة في الإيرادات أحد المؤشرات الاقتصادية الكلية على مدى تطور النظام الاقتصادي في كل دولة، ففي الدول المتقدمة تصل هذه النسبة إلى 50%، بينما لا تتجاوز 30% في الدول النامية (الوادي، 2007؛ خلف، 2007). وتعتمد الدول المتقدمة على الضرائب المباشرة بشكل أساسي لتمويل الإنفاق العام وهذا على عكس الدول النامية التي تعتمد أكثر على الضرائب غير المباشرة، وذلك لان الضرائب المباشرة تعتمد على قدرة الأفراد والشركات على الإنتاج والتصدير وبالتالي على قدرتها في دفع الضرائب، فهي ضرائب تمتاز بغزارة تحصيلها بسبب اتساع القاعدة الضريبية في الدول المتقدمة. أما الضرائب غير المباشرة فتتركز في قطاع التجارة بشكل أساسي، والمستهلك النهائي هو الذي يتحمل عبئ دفعها، ويعزى السبب في اعتماد الدول النامية على إيرادات الضرائب غير المباشرة في تمويل إنفاقها إلى عدة أسباب أهمها:

✧ ضعف البنية الإنتاجية والصناعية وتدني الأجور في القطاع الرسمي يؤدي في بعض الأحيان إلى جعل البلد مستورد أكثر منه منتج وبالتالي ارتفاع نسبة مساهمة التجارة الخارجية إلى الناتج القومي الإجمالي مما يؤدي إلى ارتفاع إيرادات الجمارك (طاقة والعزاوي، 2007).

✧ سهولة تحصيل الضرائب غير المباشرة وخاصة ان جزء كبير منها يستوفى على البضائع المستوردة على الحدود من خلال بيانات الاستيراد الجمركية.

✧ انخفاض مستوى الوعي الضريبي في دول النامية وعدم التزام المكلفين بدفع الضرائب المباشرة والتصريح عنها بسبب نظرة المكلف السلبية إلى حكومته وضعف قدرات الحكومات علي التحصيل .

✧ أضف إلى ذلك ان انخفاض متوسط دخل الفرد، وسوء توزيع الدخل في كثير من الدول النامية، أدى إلى توجيه السياسات الضريبية وتركيزها على الضرائب غير المباشرة وبالتالي انخفاض نسبة مساهمه الضرائب المباشرة في الإيرادات العامة.

وحيث ان فلسطين تصنف من البلدان النامية التي تتميز بانخفاض متوسط الدخل، فقد أعادت السلطة الوطنية الفلسطينية النظر في قوانين ضريبة الدخل بهدف تخفيف العبء الضريبي على المواطنين وتم تغيير النسب الضريبية بما لا تتجاوز 25%، بعد ان كانت 38% كما هو الحال في إسرائيل (قانون ضريبة الدخل الفلسطيني لعام 2005).

وتجدر الإشارة إلى أن مساهمة الضرائب غير المباشرة في الإيرادات الضريبية الكلية للسلطة الوطنية الفلسطينية يزيد عن 85% من مجمل التحصيل، بينما مساهمة الضرائب المباشرة لخزينة السلطة الوطنية الفلسطينية منذ العام 1996 - 2011 تراوحت ما بين 4-6% من الإيرادات الضريبية الكلية، وهذا يؤكد على وجود الكثير من العقبات التي لها علاقة بالسياسات الضريبية والوعي الضريبي والالتزام (صيري، 2004 ؛ عثمان، 2007).

ويمكن القول بأن برونوكول باريس لم يتدخل في السياسات الضريبية المباشرة للسلطة الوطنية الفلسطينية عدا فيما يخص العمالة الفلسطينية الرسمية في إسرائيل مع الأخذ بعين الاعتبار أن وجود العمال غير الرسميين في إسرائيل "بدون تصاريح - وغير مسجلين" لم يتطرق له الاتفاق الأمر الذي يؤدي إلى عدم تحصيل السلطة الوطنية الفلسطينية على ضرائب الدخل من هذه العمالة، وتقدر بعض الدراسات بان حوالي 30% من العمال يدخلون إسرائيل بدون تصاريح عمل وهذا بدوره يؤدي إلى تسرب مالي من الخزينة الفلسطينية (ماس، 2013). كما ان السياسات الإسرائيلية من حصار وحظر وإغلاق ومصادرة الأراضي والتحكم في المياه الفلسطينية أدى إلى خنق الاستثمار وضعف الإنتاج والعمالة وهذا أيضا أدى إلى تقليص القاعدة الضريبية وبالتالي إضعاف مردود الضرائب المباشرة لخزينة السلطة الوطنية الفلسطينية.

#### جيم - الضرائب غير المباشرة

تتخصر هذه الضرائب في أربعة أنواع رئيسيه وهي، جمارك على الواردات، ضريبة الشراء، ضريبة القيمة المضافة، والمكوس، وتعرف الضرائب غير المباشرة على انها الضرائب التي تفرض على السلع والخدمات أما عند إنتاجها أو بيعها أو شراؤها أو تداولها أو استهلاكها أو استيرادها، وتتبعكس هذه الضرائب بشكل مباشر وغير مباشر على الأسعار



كما تتعكس سلبا أو إيجابا علي الدخل المتاح وبالأخص للطبقات المتوسطة والفقيرة من المجتمع. ويعد هذا النوع من الضرائب من المصادر الرئيسية للتسرب المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية، نتيجة الاستيراد من أو عبر إسرائيل، وسيتم توضيح هذا الموضوع لاحقا، وذلك بعد تحديد طبيعة وأشكال الضرائب غير المباشرة الفلسطينية والتي يمكن عرضها في قسمين:

✧ *الضرائب غير المباشرة على الواردات من إسرائيل:* وفقا لأحكام المادة الرابعة من بروتوكول باريس، فان ضريبة القيمة المضافة الناجمة عن شراء البضائع من السوق الإسرائيلي، يجب ان تتم بموجب آلية فاتورة المقاصة كسند إثبات لشراء أو بيع البضائع بين السوقين وكشرط للتقاص بين الجانبين، وتعتبر هذه الفاتورة بشقيها الإسرائيلي (I) والفلسطيني (P) هي الوثيقة التجارية الوحيدة الرسمية المصاحبة لحركة السلع والخدمات المتدفقة بين السوقين. هذا بالإضافة إلى ان ضريبة الشراء على السلع المنتجة محليا يجب ان تخضع أيضا للتقاص بين الطرفين بناء على مبدأ استحقاق الضرائب حسب المقصد أو الاستهلاك النهائي للبضاعة.

✧ *الضرائب غير المباشرة على الواردات من خارج إسرائيل:* تبين المادة الثالثة بند 15 من البروتوكول ان كافة الإيرادات المحصلة من ضرائب الاستيراد على السلع المستوردة من خارج إسرائيل عن طريق المعابر الإسرائيلية، يجب ان تحول إلى السلطة الوطنية الفلسطينية طالما كان المقصد النهائي هو الأرض الفلسطينية على ان يتم تحويل هذه الإيرادات للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال ستة أيام عمل. وتشمل هذه الضرائب كل ما هو موجود في وثيقة البيان الجمركي المصاحبة للبضائع المستوردة، وهذه الضرائب هي جمارك، ضريبة شراء، ضريبة قيمة مضافة ومكوس.

## 1. الجمارك

كما هو معروف فان النظام الجمركي مرتبط بشكل أساسي بتطبيق السياسة التجارية والصناعية والمالية لكل دولة، وهو معني بفرض رسوم جمركيه على حركة دخول وخروج السلع والبضائع من حدود الدولة ويتم فرض هذه الرسوم بسلطة القانون بهدف تشجيع الإنتاج المحلي لبعض السلع أو الحد من استيراد سلع أخرى أو بهدف توفير موارد مالية للدولة وكذلك الرقابة على السلع الواردة إليها. وتختلف الجمارك عن غيرها من الضرائب في كونها أكثر مرونة بحكم وجود إعفاءات خاصة، إضافة إلى اختلاف مستوى النسب بين سلعة وأخرى وذلك وفقا للقانون والاتفاقيات التجارية بين الدول والنظام التجاري العالمي المتعدد الأطراف (عثمان، 2007).

وجميع أنواع الجمارك يتم إدراجها في كتاب التعريفات الجمركية وهو عبارة عن مجموعة الأحكام والإجراءات والنسب التي تنظم الضرائب الجمركية في الدولة، ومن هنا يعتبر كتاب التعريفات الجمركية أساسا للسياسات التجارية والجمركية للدولة، والذي يهدف أيضا إلى تبسيط وتنظيم التجارة الخارجية وتسهيل الحصول على إحصاءات دقيقة عن حركة السلع للمساعدة في رسم السياسة التجارية للدولة. ويحتوي جدول التعريفات الجمركية على تسمية ووصف للبضائع حسب التصنيف الجمركي الموحد، وكذلك على شكل ومعدل الرسوم الجمركية لكل سلعه على حده والذي يعرف باسم النظام المنسق (السوداني، 1996؛ السريتي، 2008).

وفيما يخص جدول التعريف الجمركية في فلسطين، كما نص بروتوكول باريس، فهو نفس جدول التعريف الإسرائيلي والذي يحتوي أيضا على ضرائب إضافية (أعمدة) مثل ضريبة الشراء، ورسوم الحماية، ونسبة الرفع. وقد فرض هذا الجدول على الأرض الفلسطينية المحتلة بعد احتلال عام 1967 ضمن اتحاد جمركي أحادي الجانب، وفي نهاية المطاف اعتمد رسميا كجزء من بروتوكول باريس. وكما تبين سابقا فان للسلطة الوطنية الفلسطينية حرية محدودة جدا في تحديد معدل وشكل الرسوم في جدول التعريف الجمركية حيث تقتصر على تحديد التعريف الجمركية لبعض الأصناف المستوردة من الأردن ومصر وبعض الدول العربية، ولا يتجاوز مجموع هذه السلع أكثر من 24 سلعة، ولكن الغالبية العظمى من معدلات الجمارك والضرائب في الجدول تكون وفقا للوضع الاقتصادي في إسرائيل وبالتالي يصب في خدمة الاقتصاد الإسرائيلي بدون أي اعتبار لوضع الاقتصاد الفلسطيني واحتياجاته التنموية.

وتعتبر الجمارك مصدر هام من مصادر التمويل للدول النامية تتراوح نسبة الاعتماد عليها من 18-50% من الإيرادات الكلية، لذلك فان انخفاض نسبة التعريف أو التسرب من هذا المصدر يؤدي إلى أضرار بالمصالح الاقتصادية والاستثمارية لأي بلد، وبشكل خاص يؤدي إلى تراجع الاستثمار العام كما هو الحال في الأرض الفلسطينية المحتلة حيث تمثل حصيلة الجمارك ما يقرب من ربع الإيرادات العامة الكلية. وعليه فأن تراجع حصيلة هذا المصدر يؤثر سلبا على التنمية الاقتصادية الفلسطينية من حيث عدم القدرة على تحفيز الاستثمارات العامة والتي تعتبر استثمارات تكميلية ومحفزة للاستثمار في القطاع الخاص والتي تنعكس على الاستثمار في مجال الصحة والتعليم والبنية التحتية والاتصالات (الأونكتاد، 2011).

## 2. ضريبة الشراء/ضريبة الإنتاج

في العقدين السابقين بدأت فكرة فرض ضريبة على سلع معينة، سواء منتجة محليا أو مستوردة مثل المشروبات الروحية والسجائر وغيرها، تستقطب انتباه اقتصاديو المالية العامة وصانعي السياسات الاقتصادية، وذلك لتحقيق أهداف اجتماعية ومالية وبيئية، حيث يتم فرض ضريبة على السلع بعد إنتاجها مباشرة أو عند شراؤها أو استيرادها. وتضاف هذه الضريبة إلى تكلفة المنتج أو تكلفة البضاعة المباعة، وبالتالي يؤدي إلى رفع سعر السلعة ويكون المستهلكون والمنتجون هم من يتحمل عبئ هذه الضريبة بنسب تتفاوت اعتمادا على مرونة العرض والطلب. وهذا النوع من الضرائب يهدف أحيانا إلى المحافظة على مستوى معين من الإيرادات الناجمة من السلع المستوردة والتي لا تنتج محليا، حيث أن فرضها لا يخل بشروط منظمة التجارة العالمية، فعلى سبيل المثال ضريبة الشراء على المركبات في إسرائيل والتي تصل إلى 75%، وعلى الرغم من أن هذه المركبات تستورد من الخارج ولا تصنع في إسرائيل إلا أن هذه الضريبة لا تدخل في نطاق الجمارك وبالتالي لا تؤثر على المتوسط العام لنسبة للتعريف الجمركية، ولا تتعارض مع شروط منظمة التجارة العالمية.

وقد فرضت هذه الضريبة في الأرض الفلسطينية المحتلة منذ عام 1967 بموجب الأوامر العسكرية الإسرائيلية التي تحمل الأرقام (31)، (643)، (740)، وكذلك بموجب قانون ضريبة الشراء الإسرائيلي لعام 1952، إضافة إلى قانون رقم 1962/1 وقوانين إسرائيلية أخرى (علاونه، 2000؛ صبري، 2004). وللتبسيط وحتى لا يكون هناك لبس أو خلط في التسميات والمفاهيم سيتم استخدام مصطلح ضريبة الشراء لتعني ضريبة الشراء أو الإنتاج أو المكوس في هذا البحث تماشيا مع المصطلح المستخدم في العمل الضريبي الرسمي.

ضريبة الشراء تعتبر ضريبة غير مباشرة تفرض على السلع المستوردة والمنتجة محليا، وتدفع من قبل منتج أو مستورد البضاعة، ويتحمل جزء من عبء دفع هذه الضريبة المستهلك النهائي للسلعة لأنها تدخل ضمن تكاليف الإنتاج أو ضمن سعر البيع وبالتالي تنعكس على السعر الذي يدفعه المستهلك النهائي. وتعتبر ضريبة الشراء جزء من جدول التعريفات المطبق مع إضافة ما يسمى بنسبة رفع فقط على بعض السلع المستوردة،<sup>4</sup> ولا تفرض هذه النسب على المنتج المحلي وذلك بهدف حماية المنتجات المحلية وتجنب الإغراق، ولأغراض تخدم المصالح الاقتصادية.

وتختلف ضريبة الشراء من حيث المفهوم والخصائص عن الجمارك وضريبة القيمة المضافة فهي تدفع لمرة واحدة على بعض السلع، وتدخل ضمن سعر السلعة،<sup>5</sup> على عكس ضريبة القيمة المضافة التي تدفع عند كل صفقة وتضاف على سعر السلعة. وتختلف عن الجمارك التي تفرض على السلع المستوردة فقط، بينما ضريبة الشراء تفرض على بعض السلع المحلية والمستوردة مع إضافة نسبة رفع على بعض السلع المستوردة، كما أنها تفرض بنسب عالية على السلع التي لها أثر سلبي على البيئة والصحة وكذلك تفرض على بعض السلع الكمالية والسلع ذات الربحية المرتفعة مثل السيارات وقطع غيار السيارات والسجاير والكحول والمحروقات ومواد التجميل وغيرها (مسيف، 2003).

وقد طبقت إسرائيل هذه الضريبة بموجب قانون ضريبة الشراء لعام 1952، بغرض حماية صناعتها المحلية وحفاظا على مصالحها الاقتصادية والمالية، ومن هنا يمكن القول ان فرض هذه الضريبة شكل عائق أمام المنتجات الفلسطينية واضعف قدرتها التنافسية، على الرغم من أنها تفرض على المنتج الفلسطيني والإسرائيلي، إلا ان المنتج الإسرائيلي لا يعاني من التعقيدات التجارية وارتفاع تكاليف النقل وعدم تهيئة بنية تحتية مناسبة بالإضافة إلى ان المنتج الإسرائيلي يمكنه الاستفادة من وفورات الحجم بعكس المنتج الفلسطيني، لذلك كان هناك قرارات وتعليمات عديدة من قبل وزارة المالية الفلسطينية في الفترة 1999-2005 بعدم تحصيل ضريبة الشراء على الكيماويات والأدوية وعدم تحصيلها من معظم الصناعات الفلسطينية ما عدا السجائر و المشروبات الكحولية.(مسيف، 2003)

### 3. التعديلات الإسرائيلية على هيكل التعريفات وضريبة الشراء و أثرها على التسرب المالي

من اللافت للانتباه ان إسرائيل تقوم بتعديل سياساتها التجارية وبخاصة الضريبة بشكل متكرر، وذلك دون الأخذ في الاعتبار ما جاء في بروتوكول باريس الاقتصادي الذي ينص على تنسيق السياسات التجارية والاقتصادية بين الجانبين، وهذه التعديلات تتعلق بهيكل جدول التعريفات الجمركية وسياسات ضريبة الشراء، الأمر الذي يؤدي إلى وضع السياسة التجارية والاقتصادية الفلسطينية في حالة من التخبط وعدم اليقين ويحد من قدرتها على التخطيط والتنبؤ بالإيرادات إضافة إلى الآثار السلبية على التنافسية الاقتصادية (الجمارك والمكوس، 2003).

<sup>4</sup> نسبة الرفع : هي نسبة مئوية من نسبة ضريبة الشراء تفرض على السلع المستوردة فقط بنسب مختلفة حسب طبيعة السلعة بهدف تضخيم نسبة ضريبة الشراء او رفع نسبتها المئوية لأغراض حامية والمحافظة على ضمان منافسة المنتج المحلي وذلك ضمن تخصيص عمود لهذه النسبة في جدول التعريفات الإسرائيلي وبالتالي تعتبر جزء لا يتجزأ من هيكل التعريفات الجمركية الإسرائيلية المطبق في الأرض الفلسطينية المحتلة.

<sup>5</sup> ضريبة القيمة المضافة يتم فرضها عند كل صفقة أو كل عملية بيع، بمعنى أنها تنتقل من تاجر إلى اخر وفي كل مرة تباع فيها نفس السلعة يتم فرضها على السعر النهائي لذلك تسمى الضريبة المنقولة أو المتحركة" حتى تصل إلى المستهلك النهائي الذي يتحمل عبئها، بينما ضريبة الشراء تفرض لمرة واحدة فقط عند الانتاج أو عند الاستيراد وأيضا يتحمل المستهلك عبئها.

وقبل توقيع اتفاق باريس بأربع سنوات، عملت إسرائيل على إجراء تعديلات كبيرة في هيكل التعريفات الجمركية وذلك بإلغاء بعض الرسوم الجمركية وضريبة الشراء على بعض السلع وتخفيضها على سلع أخرى وبخاصة السلع التي يسهل تهريبها مثل المسجلات الصغيرة والأدوات المكتبية والكمبيوتر والتلفونات وأدوات الطباعة وبعض الأجهزة الكهربائية. كما تم إجراء تعديل هيكلي في جدول التعريفات وذلك بإضافة عمود للاتفاقيات التجارية لكافة الدول التي أنشأت معها اتفاقيات تجارية بحيث أصبح هذا العمود جزءاً أساسياً في جدول التعريفات الإسرائيلي، وشمل هذا التعديل أيضاً هيكل النسب الجمركية والضريبية بناءً على انضمام إسرائيل لمنظمة التجارة العالمية، ومنظمة الجمارك العالمية، وقد كان نتيجة هذه التعديلات هو رفع حجم الاستهلاك المحلي الإسرائيلي وزيادة حجم التبادل التجاري وارتفاع نسبة الإيرادات غير المباشرة في إسرائيل بمقدار 7% في عام 1994 مقارنة بعام 1990.

استمرت إسرائيل في تعديل السياسات التجارية بعد توقيع بروتوكول باريس الاقتصادي وكأنها لم توقع على اتفاقية دولية ولا يوجد لها شريك مباشر في العلاقات الاقتصادية، وبهذا اتصلت من جميع التزاماتها فيما يخص التنسيق والتشاور. وبذلك تجاهلت إسرائيل تماماً المادتين الثانية والثالثة من البروتوكول، واللتين تنصان على تأسيس اللجنة الاقتصادية المشتركة وعلى أن أي تغيير في سياسات وضرائب الاستيراد يجب أن يتم تبليغها بشكل مسبق وبالتشاور فيها بين الجانبين.

فعلى سبيل المثال، قامت إسرائيل وبشكل مفاجئ بإلغاء وتخفيض ضريبة الشراء عن بعض السلع الأساسية بتاريخ 2000/8/15، وقد تم ذلك بعد أكثر من سنتين عمل من التحضير والتفاوض من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية لملف ضريبة الشراء حيث تم بذل جهود كبيرة وبالتعاون مع المجتمع الدولي لتسوية القضايا الاقتصادية العالقة والتي كان من أهمها ضريبة الشراء، غير أن ذلك الجهد تم إجهاضه، فبعد أن تكلفت هذه الجهود بتوقيع مذكرة "واي ريفر - Wye River" عام 1998<sup>6</sup>، والتي تنص على تحصيل ضريبة الشراء لصالح السلطة الوطنية الفلسطينية على البضائع التي تنتج في إسرائيل، فقد قامت إسرائيل بقرارها الفجائي بعد أقل من سنتين من توقيع مذكرة "واي ريفر" بإلغاء وتخفيض ضريبة الشراء على عدد كبير من السلع، فمن أصل 1300 سلعة كانت خاضعة لهذه الضريبة، شمل التعديل 630 سلعة تم إعفاء 321 سلعة من الضريبة بالكامل وتخفيض نسبة ضريبة الشراء ما بين 25-75% على 309 سلعة، وقد جاء هذا القرار ليخدم المصالح الإسرائيلية، فحسب تصريحات وزير المالية الإسرائيلي آنذاك كان الهدف هو تخفيض أسعار سلع معينة لتوفير 5000 شيفل إسرائيلي لكل عائلة إسرائيلية سنوياً مقابل تناقص الإيرادات العامة بحوالي 1.1 مليار شيفل، ولكن في الإجمال لم يؤثر هذا الأمر على الموازنة الإسرائيلية التي حققت 5 مليار شيفل فائض في عام 1999. الأمر الذي يعني أن النتائج السلبية كانت فقط على الاقتصاد الفلسطيني وخزينته. حيث تكبدت الشركات الفلسطينية خسائر كبيرة على مخزون البضائع التي رفعت أو خفضت عنها ضريبة الشراء، حيث أصبح القيمة التي دفعت في شراء هذا المخزون أقل من القيمة السوقية بعد التعديل الضريبي، وقد قدرت وزارة المالية الفلسطينية هذه الخسائر بحوالي 30 مليون دولار (وزارة المالية الفلسطينية، 2000).

<sup>6</sup> مذكرة واي ريفر لعام 1998 هي اتفاق بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل تم التفاوض عليه في واي ريفر، الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك لاستئناف تنفيذ اتفاقات أوسلو، ولتعزيز التنمية الاقتصادية الفلسطينية وتعزيز العلاقات الاقتصادية بين طرفين.

وفي عام 2000 قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بحصر 650 سلع إسرائيلية خاضعة لضريبة الشراء، وقد اتضح ان هناك 93 سلعة تدخل السوق الفلسطيني بكميات كبيرة مثل الزجاج، السجاد، الموكيت، الحديد، البطاريات، مواد التجميل، الأدوات الصحية، قطع غيار السيارات، وغيرها، وفي ذلك الوقت قدرت الإيرادات الضريبية من هذه السلع بحوالي 72 مليون دولار سنويا (وزارة المالية الفلسطينية، 2000). وبعد ذلك تم الاتفاق على نظام مقاصة مشابه تماما لنظام مقاصة ضريبة القيمة المضافة وذلك وفقا لنموذج 132 الخاص بتقاص ضريبة الشراء بدلا من فاتورة المقاصة،<sup>7</sup> ولذلك فما زال لدى السلطة الوطنية الفلسطينية قناعة بضرورة تحصيل ضريبة الشراء على السلع المنتجة في إسرائيل وفقا للمادة السادسة من بروتوكول باريس ومذكرة "واي ريف - Wye River".

وبذلك بدأت السلطة الوطنية الفلسطينية تعمل على تقاص ضريبة الشراء بعد عام 2000، إلا ان ذلك لم يكن حسب التوقعات لأسباب عديدة منها زيادة حجم التهريب والتهرب الضريبي، عدم التزام الشركات الإسرائيلية بتعبئة نموذج ضريبة الشراء، عدم المتابعة الجدية من قبل الدوائر الجمركية والضريبية الإسرائيلية بإجبار مصدريهم على تعبئة هذا النموذج، حيث تبين انه يوجد فقط أربع شركات إسرائيلية تتعامل مع نموذج تقاص ضريبة الشراء، ولكن في نفس الوقت تتواجد منتجات هذه الشركات وغيرها بشكل مهرب في السوق الفلسطيني. وتجدر الإشارة إلى أن القائمة الإسرائيلية الرسمية المعترف بها للتقاص هي 50 شركة إسرائيلية، وان القائمة الفلسطينية للشركات الفلسطينية الرسمية بلغت سبع شركات التزمت جميعها بتعبئة نموذج التقاص وخضعت للمقاصة.

وهذا بدوره أدى إلى تسرب مالي كبير للإيرادات الفلسطينية في هذه الجزئية من الضرائب. وكمثال على ذلك الحديد، فالحديد سلعة هامة وحساسة ومدرة للأرباح وخاضعة لضريبة الشراء، وتشير الإحصاءات الرسمية بأن حاجة السوق الفلسطيني منه هو 200 ألف طن سنويا، يتم استيراد 100 ألف طن من إسرائيل و10 آلاف من دول أخرى، و40 ألف طن تنتج محليا والباقي يتم تهريبه من إسرائيل (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2000). ويستدل من ذلك انه في عام 2000 هناك فارق 50 ألف طن (25%) من الحديد المستورد تم تهريبه أو شراؤه من إسرائيل بدون دفع أي ضرائب مستحقة للسلطة الوطنية الفلسطينية، ولا شك بان هذه القيمة ستكون اكبر بكثير مع زيادة حاجة السوق اليوم مقارنة بعام 2000، وبالأخص مع الزيادة الملحوظة في نشاط قطاع التعمير والبناء في السنوات الأخيرة.

ولا زالت التعديلات الإسرائيلية مستمرة حتى هذا اليوم، وفي آخر تعديلات عام 2012 تراجعت السلع الخاضعة لضريبة الشراء إلى 49 سلعة فقط، تتفرع منها 370 بند في كتاب التعريف الجمركية، وبذلك تم تحصيل ضريبة الشراء فقط على السلع المستوردة ضمن وثيقة البيان الجمركي للبضائع التي مقصدها النهائي السلطة الوطنية الفلسطينية، ولم تحصل السلطة الوطنية الفلسطينية على أي ضريبة شراء على السلع المستوردة والمصنعة في إسرائيل رغم ان السلطات الإسرائيلية قد جمعت هذه الضرائب بالفعل، وقد صدر آخر تعديل بتاريخ 2013/3/1 بإلغاء كافة الرسوم الجمركية على قطاع الأحذية والملابس وأصبح هذا القطاع محررا بشكل شبه كامل.

<sup>7</sup> نموذج تقاص ضريبة الشراء هو عبارة عن نموذج حكومي رسمي يتم تعبئته من قبل الشركة التي تنتج بضائع خاضعة لضريبة الشراء ويشمل على كافة معلومات الشركة وطبيعة البضاعة المنتجة ويكون مرافق ايضا لفاتورة المقاصة عند حركة عبور البضاعة بين السوقين، ويتم تسليمه لدوائر الجمارك والمكوس الرسمية في كلا الجانبين بهدف التقاص أو التحاسب.

#### 4. ضريبة القيمة المضافة ونظام المقاصة

تعرف ضريبة القيمة المضافة على أنها ضريبة غير مباشرة تفرض على كل صفقة سواء كانت هذه الصفقة سلعة أو خدمة، وبمعنى آخر هي ضريبة تفرض على الزيادة في قيمة الصفقة، أي أنها تفرض على الفرق ما بين سعر الشراء وسعر البيع (الربح) في كافة مراحل انتقال المُنْتَج أو الخدمة من بائع أو مُصنَّع إلى آخر حتى تصل إلى المستهلك النهائي. وأول ظهور لهذه الضريبة كان في ألمانيا عام 1917 وتم تطبيقها في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1953 وفي فرنسا عام 1954، وفي عام 1967 بدأت تطبق في معظم الدول الأوروبية، ومن ثم بريطانيا طبقتها عام 1973 (علاونة، 2008).

فرضت إسرائيل هذه الضريبة في الضفة الغربية وقطاع غزة في يوليو عام 1976 وذلك بموجب الأمر العسكري رقم (658) مستندة في ذلك على قانون الرسوم على المنتجات المحلية رقم 16 لعام 1963، وتم تعديل هذا النظام عام 1985 وبقي الحال كما هو حتى توقيع بروتوكول باريس عام 1994 الذي اكسب هذه الضريبة شرعية تطبيقها في الأرض الفلسطينية والتي تنص مواده على ما يلي:

- مادة السادسة (بند 1-3) الضرائب غير المباشرة على الإنتاج المحلي: تقوم السلطة الوطنية الفلسطينية بجباية ضريبة القيمة المضافة بنسبة واحدة على كل البضائع والخدمات المنتجة محليا والواردات الفلسطينية سواء وردت في القوائم المذكورة في البند الخامس من الاتفاقية المذكورة أم لا، كما بالإمكان تبنيها عند مستوى 15-16%، وهذا يعني ان للسلطة الوطنية الفلسطينية الحق بتخفيض ضريبة القيمة المضافة بحد أقصى 2% عما هي عليه في إسرائيل.

- مادة السادسة (بند 5): ضريبة القيمة المضافة على مشتريات الأعمال التجارية المسجلة لغرض هذه الضريبة سوف تتراكم للدائرة الضريبة المسجل لديها تلك الشركة، والإعمال التجارية سوف تسجل لغايات ضريبة القيمة المضافة لدى دائرة الضريبة في مكان إقامتها وفي الجانب الذي تعمل فيه، وستكون هناك مقاصات لإيرادات ضريبة القيمة المضافة بين الدوائر الضريبية في إسرائيل والسلطة الوطنية الفلسطينية.

المقاصة هي نظام للتقاص بين الجانب الفلسطيني والجانب الإسرائيلي ويقوم على أساس تحويل كافة الإيرادات الجمركية والضريبية المباشرة وغير المباشرة التي تجبها إسرائيل نيابة عن السلطة الوطنية الفلسطينية، وهذه الإيرادات تتكون من ضريبة الدخل على أجور العمال في إسرائيل والمستوطنات، ضريبة القيمة المضافة للبضائع المستوردة من إسرائيل بموجب فاتورة مقاصة بالإضافة إلى ضريبة شراء على السلع المنتجة في إسرائيل وأخيرا ضرائب الاستيراد للبضائع المستوردة من خارج إسرائيل بموجب بيان جمركي.

وقد تأسس نظام المقاصة بموجب المواد 3 و5 و6 من بروتوكول باريس، حيث يُشترط ان تصاحب البضاعة المستوردة فاتورة المقاصة والبيان الجمركي كوثائق رسمية وسند إثبات تحقق الإيرادات . وفيما يخص تحويلات ضريبة الدخل فانه يجب ان يتم تحويل 75% من ضرائب الدخل المحصلة للعاملين في إسرائيل، وكامل ضريبة الدخل للعمال الفلسطينيين الذين يعملون في المستوطنات.

وتعتبر ضريبة القيمة المضافة مورد مالي هام وأداة مالية اقتصادية تساعد في رسم السياسات الاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية وبخاصة في ظل غياب أدوات السياسة النقدية، إلا أن بروتوكول باريس لم يترك سوى هامش ضيق لهذه الضريبة في كونها لا يمكن أن تقل في الأرض الفلسطينية المحتلة بأكثر من 2% عما هو متبع في إسرائيل. وتتم مقاصة ضريبة القيمة المضافة من خلال الآلية المتفق عليها في بروتوكول باريس والتي تنص على أن تقوم الشركات المسجلة رسمياً في كلا الجانبين بتسجيل صفقاتهم في فواتير خاصة (الفاتورة الموحدة أو فاتورة المقاصة) على أن يقدم كل طرف قائمة الفواتير في الاجتماع الشهري للتحاسب أو التقاص، مع الأخذ في الاعتبار اقتطاع الفواتير المزيفة من المطالبة.

ويبين الجدول 1 حجم إيرادات المقاصة خلال السنوات الأخيرة ونسبة مساهمتها في الموازنة والنتاج المحلي الإجمالي، ويتضح أن إيرادات المقاصة بلغت 1.5 مليار دولار في العام 2011 وبنسبة 20% عن السنة السابقة نتيجة ارتفاع حصة المقاصة من ضريبة القيمة المضافة بنسبة 19% وارتفاع ضرائب الاستيراد بنسبة 16%، كما يلاحظ أن إيرادات المقاصة من المحروقات تشكل الثلث، والجمارك ثلث آخر، وضريبة القيمة المضافة ما يعادل الثلث المتبقي.

#### جدول 1: إيرادات المقاصة بالمليون دولار للأعوام 2009 - 2011

نوع الإيراد	2011	2010	2009
المقاصة الكلية	1489	1233	1090
ضرائب الاستيراد والجمارك	503.7	434.2	386.6
ضريبة القيمة المضافة	452.5	379.7	336.5
ضريبة الشراء	0.0	3.8	3.7
مكوس المحروقات	456.8	437.4	358.3
ضريبة الدخل	8.24	4.0	15.4
إيرادات أخرى	1.9	3.2	2.6
المقاصة الكلية بالنسبة إلى إجمالي إيرادات الموازنة المحلية %	69.5	67	70
المقاصة الكلية بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي %	15.2	14.8	16.2

المصدر: وزارة المالية الفلسطينية (2011) - أساس نقدي. الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية.

## رابعاً - التسرب المالي من الواردات غير المباشرة

### ألف - الدراسات السابقة حول التسرب المالي الفلسطيني

يتضح مما سبق ان إطار السياسات الاقتصادية والتجارية الناجم عن بروتوكول باريس أدى إلى تضيق الخناق في كافة مجالات السياسة المالية الفلسطينية، حيث عانت الخزينة الفلسطينية من عدم تحصيل كافة الحقوق المالية (حتى التي نص عليها البروتوكول) وكذلك عدم تحويل إيرادات الضرائب في الوقت المقرر نتيجة احتجازها لأسباب سياسية. وهناك العديد من الدراسات سلطة الضوء على الآثار السلبية على الخزينة الفلسطينية من عدم استقرار وانعدام اليقين، وفقدانها لجزء كبير من الإيرادات المالية العامة التي تتسرب إلى إسرائيل، والأزمة المالية الفلسطينية المزمنة، ومن بين هذه الدراسات ما يلي:

### تقارير الأونكتاد 2009-2012

تناولت تقارير الأونكتاد الأزمة المالية والتسرب الموارد وأثرهما على الاقتصاد الفلسطيني وسلطة الضوء على عدد من المشاكل المزمنة والمتكررة:

استمرار الأزمة المالية رغم الإصلاحات التي أجرتها وتجربها السلطة الوطنية الفلسطينية: واصلت السلطة الوطنية الفلسطينية جهودها البعيدة المدى التي انطلقت في عام 2008 من أجل تقليص العجز في الميزانية، وتحقيق الاستدامة المالية، وخفض الاعتماد على الدعم المقدم من الجهات المانحة. وقد نُفذت هذه الجهود في بيئة غير مواتية تتسم بتراجع دعم الجهات المانحة، وانخفاض الإنفاق في مجال التنمية، وانقسام سياسي داخلي. وفي الوقت ذاته، ظل القطاع الخاص عاجزاً عن تخفيف الإجهاد المالي الواقع على السلطة الوطنية الفلسطينية بالتوسع في الاستثمار والإنتاج الذي يساعد على توسيع القاعدة الضريبية وتوليد فرص العمل اللائق لتقليل الضغط على نفقات السلطة الوطنية الفلسطينية الخاصة بالتحويلات الاجتماعية. واستمرت جهود السلطة الوطنية الفلسطينية الرامية إلى خفض الإعانات المالية المقدمة إلى البلديات، كما شرعت في تطبيق نظام التعريفية الكهربائية الموحدة وعدّادات الكهرباء المسبقة الدفع التي تسمح برفع معدلات التحصيل (انظر الجدول رقم 2). وعلى الرغم من هذه الجهود، استمر العجز في الميزانية وتدهور الوضع المالي نظراً إلى تراجع حجم الإيرادات الضريبية مقارنة بالزيادة في الإنفاق، وتراجع الدعم المقدم من الجهات المانحة إلى مستوى دون المتوقع. وتراجع العجز بحوالي 11 % في الفترة الممتدة بين عامي 1999 و2011، ليبليغ 12.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وبالرغم من أن إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية ارتفعت من 1.8 مليار دولار في عام 2009 إلى 2.2 بليون دولار في عام 2011، فقد كانت، مع ذلك دون التوقعات. ويعزى هذا إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي في غزة الذي لا تأثير له على الإيرادات العامة، وكذلك إلى نمو أبطأ مما كان متوقعاً في الضفة الغربية ونمو ليس له تأثير على الإيرادات العامة في غزة.

تزايد الهشاشة المالية بسبب انعدام اليقين بشأن دعم الجهات المانحة وبشأن الإيرادات، وارتفاع الديون: فلقد بلغ صافي التحويلات الجارية إلى الأرض الفلسطينية المحتلة (في أغلبها دعم من الجهات المانحة) 2.4 مليار دولار في عام 2011؛ أي 27 في المائة أقل من مستوى العامين السابقين، وبلغ دعم الميزانية 980 مليون دولار، أي ما يقل نصف



مليار دولار عن مجموع احتياجات التمويل اللازمة للسلطة الوطنية الفلسطينية لذلك العام. فاضطرت السلطة للاقتراض من المصارف المحلية وزيادة تراكم المتأخرات المستحقة للمقاولين من القطاع الخاص وصناديق المعاشات التقاعدية العامة. وفي الوقت الذي ارتفعت فيه قيمة المتأخرات بمبلغ 540 مليون دولار، زادت الديون المستحقة للمصارف المحلية بمبلغ 140 مليون دولار لتصل إلى 1.1 مليار دولار - أي 50 في المائة من الإيرادات العامة - بحلول نهاية عام 2011. ومع استمرارية هذا الوضع، كما تشير الأرقام لعام 2012، فلن تجد السلطة الوطنية الفلسطينية بديل عن خفض الإنفاق على الخدمات الأساسية، واللجوء إلى المزيد من التمويل عن طريق المصارف المحلية والذي يزداد صعوبة، والاستمرار في تراكم المتأخرات المستحقة للقطاع الخاص المرهق. ويشكل ذلك تهديداً خطيراً لاستدامة السلطة الوطنية الفلسطينية نفسها، ما لم تخصص الجهات المانحة موارد كافية من المعونة وتصرفها في الوقت المناسب ورفع القيود الخانقة التي يضعها الاحتلال على النمو الاقتصادي (الاونكتاد، 2012).

*انعدام اليقين بشأن إيرادات المقاصة عن طريق إسرائيل: في أيار/مايو وتشيرين الثاني/نوفمبر 2011، حجزت إسرائيل الإيرادات الفلسطينية لدوافع سياسية، مثلما فعلت في 2002 و2006. وعلى الرغم من أن الأموال المحتجزة قد حولت في نهاية المطاف، إلا إن عملية الاحتجاز في ح ذاتها تزعزع الاستقرار الاقتصادي والمالي للسلطة الفلسطينية، لأن الإنفاق العام هو المصدر الرئيسي للنمو الاقتصادي، ولأن إيرادات المقاصة تشكل حوالي 70% من إجمالي الإيرادات. وبالتالي يؤدي حجز الإيرادات إلى تقويض قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على الوفاء بالتزاماتها التعاقدية مع القطاع الخاص ودفع الأجور لموظفي القطاع العام في الوقت المحدد. ويقوض ذلك أيضاً آفاق الاستثمار بإشاعة مناخ يتسم بعدم اليقين وزيادة المخاطر على المتعاقدين والدائنين من القطاع الخاص.*

*انخفاض مستوى الإنفاق الرأسمالي والتنمية: عنصر رئيسي آخر من عناصر الأزمة المالية الفلسطينية يتمثل في ضآلة حصة الإنفاق على التنمية في الميزانية، التي وصلت إلى مبلغ زهيد قدره 215 مليون دولار أي 3.4% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2008. وزاد الإنفاق على التنمية زيادة طفيفة في عام 2011، إلى نحو 368 مليون دولار أي 4.2% من الناتج المحلي الإجمالي. وفي هذا السياق لا بد من التأكيد على أن الفوائد الضائعة نتيجة للانخفاض طويل الأجل والمستمر في مستويات الإنفاق على التنمية ستكون مرتفعة للغاية في ظل إضعاف الهياكل الأساسية والقيود المفروضة على القاعدة الإنتاجية الفلسطينية.*

*بنية النظام الضريبي والتجاري المنبثق من بروتوكول باريس يفرض خسائر مالية من خلال تسرب إيرادات إلى إسرائيل وفقدان السيادة لتحصيل الضرائب وضمان دقة المعلومات الضريبية. ويؤدي ذلك إلى تقليص القاعدة الضريبية، وخفض معدلات التحصيل في ظل ضغوط إضافية على التزامات السلطة الوطنية الفلسطينية في مجال الإنفاق للتصدي للآزمات الإنسانية والاقتصادية المتكررة. وتشير تقديرات وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطينية (2011) إلى أن التكلفة الاقتصادية الناجمة عن الاحتلال (من حيث الناتج المحلي الإجمالي الممكن الذي لم يُتحصل عليه نظراً لأسباب لها علاقة بممارسات وسياسات الاحتلال) في عام 2010 بلغت 6.9 مليار دولار أي حوالي 82% من الناتج المحلي الإجمالي. ولو لم تُكَبَّد تلك الخسارة، لكانت السجلات المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية متوازنة، ولتوفرت لديها موارد كثيرة للتنمية.*

## الدراسات الأخرى حول التسرب المالي والأزمة المالية

في دراسة قام بها الاتحاد الأوروبي عام 1999 قدر Dumas قيمة التسرب المالي نتيجة نظام المقاصة المتبع ما بين 90 و 140 مليون دولار سنويا وذلك عن عام 1997، وهذا يشكل ما نسبته 2.6% - 4.2% من الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني وهذا لا يشمل التسرب المالي نتيجة تهريب البضائع التي تدخل السوق الفلسطيني بدون سند إثبات (ماس، 2011، 2012).

وفي دراسة أخرى أكد البنك الدولي ان إعادة تصدير البضائع للسوق الفلسطيني له آثار سلبية على الخزينة الفلسطينية وكذلك على الأسعار في السوق الفلسطيني ، وعلى أساس تقدير البنك الدولي، فان ثلث الواردات من إسرائيل واردات غير مباشرة ومصنعة في بلدان أخرى، وقد قدر التسرب المالي نتيجة العلاقة التجارية وفقا لنظام المقاصة بحوالي 133 مليون دولار سنويا، أي ما نسبته 3.2% من الناتج المحلي الإجمالي، وهذا أيضا لا يشمل التهريب. ( World Bank, 2002).

وضمن دراسات معهد ماس، قدرت منى الجوهري (1995) بان التسرب المالي الكلي للخزينة الفلسطينية لكل الأرض الفلسطينية المحتلة يتراوح ما بين 126-155 مليون دولار وهذا ما نسبته 4-5% من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك بناء على تقدير ان 60% من الصادرات الإسرائيلية إلى الأرض الفلسطينية المحتلة هي عبارة عن سلع غير إسرائيلية المنشأ ومعاد تصديرها. وقد النقيب (1997) حجم الخسائر المالية بأكثر من 15% من الناتج المحلي الإجمالي وهذا يشمل كافة قنوات التسرب المالي المذكورة سابقا بما فيها التهريب.

وفي وثيقة صادرة عن وزارة المالية الفلسطينية في شهر مارس 1998 قدر متوسط التسرب المالي عن الفترة 1995-1997 بحوالي 334 مليون دولار سنويا وهذا ما يعادل 10% من الناتج المحلي الإجمالي آنذاك، وقد استند هذا التقدير على عدة فرضيات أهمها ان 50% من الواردات الفلسطينية عبارة عن سلع غير إسرائيلية المنشأ تستورد بشكل غير مباشر من إسرائيل وان معدل الجمارك وضريبة الشراء حسب جدول التعريفات الجمركية يمثل 12% من قيمة الواردات (وزارة المالية الفلسطينية، 1998). وفي تصريحات لمسئولي الإيرادات والجمارك في وزارة المالية الفلسطينية أكد بأن الخسائر الفلسطينية نتيجة الاستيراد من إسرائيل بشكل غير مباشر إضافة إلى التهريب الضريبي تتجاوز نسبة 30% من إيرادات المقاصة الكلية.<sup>8</sup>

وتشير دراسة لمصرف إسرائيل (Bank of Israel, 2010) إلى ان الواردات الفلسطينية غير المباشرة المصدرة إلى الأرض الفلسطينية المحتلة عبر القطاع التجاري الإسرائيلي تمثل ما لا يقل عن 58% من التجارة التي بُلغ عن كونها صادرة للسلطة الوطنية الفلسطينية من إسرائيل في عام 2008، وانها تمثل 39% بعد استبعاد البترول والطاقة. وهذا التقدير ليس المرة الأولى الذي يصدره بنك إسرائيل فقد جاء تأكيدا لتقدير أصدره في عام 1988 قبل أوسلو، والذي أشار فيه إلى ان البضائع غير إسرائيلية الأصل من الصادرات الإسرائيلية إلى الأسواق الفلسطينية تتراوح من 70-75% (النقيب، 1996).

<sup>8</sup> تبعا لتصريحات في سنة 2012 لكل من السيد يوسف الزمر رئيس مجلس إدارة الإيرادات العامة والسيد احمد الحلو مدير عام إدارة الجمارك والمكوس وضريبة القيمة المضافة.

جدول 2: اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة - مؤشرات رئيسية<sup>(أ)</sup>

*2012	*2011	2010	2009	2005	2002	1999	1995	
5.9	12.2	9.3	7.4	8.6	(13.3)	8.8	6.0	نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (في المائة)
10 255	9 775	8 331	6 720	4 634	3 433	4 179	3 220	الناتج المحلي الإجمالي (بملايين الدولارات)
10 973	10 484	8 930	7 252	4 992	3 656	4 932	3 699	الدخل القومي الإجمالي (بملايين الدولارات)
12 090	11 730	10 921	9 393	6 120	4 708	5 306	4 099	إجمالي الدخل القومي المتاح (بملايين الدولارات)
2 534	2 489	2 185	1 815	1 410	1 125	1 493	1 400	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بالدولارات)
2 711	2 670	2 342	1 959	1 519	1 199	1 763	1 608	نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (بالدولارات)
3.6	9.0	5.4	2.2	7.5	(16.7)	4.1	0.7	النمو الحقيقي في نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (في المائة)
								<b>السكان والعمل</b>
4.29	4.17	4.05	3.94	3.51	3.23	2.96	2.34	عدد السكان (بالملايين) <sup>(أ)</sup>
26.7	25.8	30.0	30.1	29.0	41.2	21.7	32.6	البطالة (في المائة) <sup>(ب)</sup>
858	837	744	718	603	452	588	417	مجموع العمالة (بالآلاف)
195	188	179	181	145	125	103	51	في القطاع العام
83	84	78	73	56	42	135	68	في إسرائيل والمستوطنات
								<b>المالية العامة (في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)</b>
20.2	20.9	22.6	23.8	29.5	8.5	23.9	13.2	الإيرادات صافية من المتأخرات أو إيرادات المقاصة المحتجزة
32.4	33.1	36.9	47.5	43.0	29.0	22.6	15.3	النفقات الجارية
29.1	31.3	41.5	50.1	49.2	35.4	29.9	25.6	مجموع الإنفاق
(8.9)	(10.4)	(18.9)	(26.3)	(19.7)	(27.0)	(6.1)	(12.3)	الرصيد الإجمالي - الأساس النقدي
								<b>التجارة الخارجية</b>
1 116	1 246	1 991	2 141	1 128	1 052	374	400	صافي التحويلات الجارية (بملايين الدولارات)
1 670	1 510	1 152	905	613	380	684	499	صادرات السلع والخدمات (بملايين الدولارات)
6 467	5 775	4 626	4 385	2 864	2 519	3 353	2 176	الواردات من السلع والخدمات (بملايين الدولارات)
(4 797)	(4 266)	(3 474)	(3 480)	(2 250)	(2 139)	(2 670)	(1 677)	الميزان التجاري (بملايين الدولارات)
(46.8)	(43.6)	(41.7)	(51.8)	(48.6)	(62.3)	(63.9)	(52.1)	الميزان التجاري (في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)
(3 712)	(3 203)	(2 818)	(2 558)	(1 945)	(886)	(1 598)	(922)	الميزان التجاري مع إسرائيل (بملايين الدولارات)
(36.2)	(32.8)	(33.8)	(38.1)	(42.0)	(25.8)	(38.2)	(28.6)	الميزان التجاري مع إسرائيل (في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)
67.3	68.8	77.5	73.9	82.7	53.5	68.6	92.3	تجارة السلطة الوطنية الفلسطينية مع إسرائيل/إجمالي
								تجارة السلطة الوطنية الفلسطينية (في المائة) <sup>(ج)</sup>
2.9	2.7	2.8	2.9	2.5	1.8	3.7	4.3	تجارة السلطة الوطنية الفلسطينية مع إسرائيل/إجمالي
								التجارة الإسرائيلية (في المائة) <sup>(ج)</sup>

المصادر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ووزارة المالية الفلسطينية، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة العمل الدولية، الجهاز المركزي الإسرائيلي للإحصاء.

\* تقديرات أولية.

(أ) نظرا لعدم قدرة الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني على الوصول إلى القدس الشرقية، لا تشمل البيانات هذه المدينة، باستثناء الأرقام المتعلقة بالسكان.

(ب) يتضمن "التعريف الموسع" للبطالة الذي وضعته منظمة العمل الدولية العمال المثبطين.

(ج) تشير بيانات التجارة الفلسطينية والإسرائيلية إلى السلع، والخدمات المرتبطة وغير المرتبطة بعوامل الإنتاج.

## باء - مصادر وأسباب ودوافع التسرب المالي

من المهم التأكيد على وجود مصادر أخرى عديدة للتسرب المالي الفلسطيني ليست موضوع هذا البحث. فعلى سبيل المثال لا الحصر هناك تسرب مالي ناجم عن حركة المسافرين الفلسطينيين إلى الأردن عبر معبر الكرامة، حيث بينت آخر التقديرات بأن حوالي 5 مليون دولار سنويا تمثل خسارة الطرف الفلسطيني من رسوم مغادرة المسافرين إلى الأردن (بمعدل 6.5 دولار عن كل مسافر) عبر هذا المعبر عن عام 2011، حيث تذهب هذه الإيرادات إلى الخزينة الإسرائيلية ولا تحول إلى السلطة الوطنية الفلسطينية (ماس، 2013).

وفيما يخص هذه الدراسة فكما سبق التوضيح، يعزى السبب الرئيسي للتسرب المالي إلى طبيعة العلاقة الاقتصادية الناجمة عن بنية بروتوكول باريس ونظام المقاصة وشروطها المقيدة، ويمكن حصر أهم مصادر التسرب المالي ودوافعه بما يلي:

### 1. التسرب المالي الناجم عن آلية عمل جباية ضرائب الواردات في إطار الاتحاد الجمركي

كما تبين سابقا فإن إيرادات مقاصة ضريبة القيمة المضافة المحولة إلى السلطة الوطنية الفلسطينية محصورة فقط في فاتورة المقاصة المعترف بها كسند إثبات حسب بروتوكول باريس الاقتصادي، إلا ان ذلك لا يعني ان السلطة الوطنية الفلسطينية تحصل على كامل حقوقها وفقا لهذه الشروط، فقد تبين وجود الكثير من النواقص والمشاكل في هذه الآلية نتجت عنها خسائر كبيرة وضياح كثير من إيرادات الضرائب الفلسطينية، ونجمت هذه الخسائر عن عدة أسباب أهمها التهرب والتهريب الضريبي الذي يتمثل في ما يلي:

- عدم تسليم فواتير المقاصة لدوائر الضريبة الفلسطينية: وهذا يمكن اعتباره نوع من التهرب الجمركي والضريبي، وهذه الحالة تشمل المشتريات الفلسطينية من إسرائيل حيث يتم دفع الضريبة الإضافية عليها للبائع الإسرائيلي الذي بدوره يدفعها للخزينة الإسرائيلية ولكنها لا تحول للخزينة الفلسطينية عن طريق المقاصة. وتقدر وزارة المالية هذا التهرب بما يعادل 60 مليون شيقل سنويا - حوالي 17 مليون دولار (وزارة المالية- دائرة المقاصة المركزية، 2012)، إلا ان تقدير وزارة المالية اقل بكثير مما قدره صندوق النقد الدولي الذي أكد ان نسبة عدم تسليم الفواتير للشركات الفلسطينية تتراوح ما بين 30-70% وذلك من خلال اخذ عينة لسنة شركات فلسطينية كبيرة ومتوسطة تعتمد في استيرادها على السوق الإسرائيلي، وقد كان معدل عدم تسليم الفواتير لهذه العينة هو 47%، وهذا يعني أن هناك حجم كبير من التسرب المالي المتعلق بالواردات الفلسطينية من السوق الإسرائيلي، انظر جدول رقم 3.

ومن الدوافع الأساسية لعدم تسليم المستورد الفلسطيني لفواتير المقاصة وإخفاء المشتريات هو إخفاء الحجم الحقيقي للمبيعات وبالتالي التهرب من دفع ضريبة الدخل، وهكذا تكون الخسارة مزدوجة للسلطة الوطنية الفلسطينية نظرا لخسارة إيرادات البضائع المستوردة بالإضافة لخسارة إيرادات ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة المحلية. وحسب بروتوكول باريس يسقط حق فلسطين في المطالبة المالية لأي فاتورة مقاصة تجاوزت مدتها ستة شهور، بمعنى انه لو تم إدراج فاتورة بتاريخ يزيد عن ستة شهور في جلسة المقاصة الشهرية فان

الجانب الإسرائيلي لا يعترف بالحقوق المالية المترتبة عليها على الرغم من اعترافه بكونها فاتورة سليمة لبضاعة إسرائيلية.

جدول 3: عينة لشركات إسرائيلية أصدرت فواتير مقاصة لشركات فلسطينية خلال الفترة 2010/1/1 – 2010/9/30 ونسبة تصريح الشركات الفلسطينية عن هذه الفواتير.

رقم العينة	عدد الفواتير الصادرة من شركات إسرائيلية	عدد الفواتير المصرح عنها من الشركات الفلسطينية	نسبة المصرح به
1	306	182	59%
2	60	42	70%
3	1079	523	48%
4	74	4	5%
5	59	18	30%
6	160	58	36%

المصدر: IMF (2010)

• *التزوير والتلاعب في فواتير المقاصة*: وهذا يشمل طباعة فواتير مقاصة غير أصلية (مزيفة) في مطابع خاصة وغير معتمدة من قبل الجهات الحكومية، ومن ثم يتم تداولها بين التجار وهذه بالطبع تسقط المطالبة بها في جلسة المقاصة، أضافه إلى التلاعب في قيمة البضاعة للتقليل من حجم الضريبة والاتجار بفواتير مقاصة لصفقات تجارية وهمية وهذا النوع الأخير هو الأكثر شيوعا في القضايا الضريبية، حيث يتم بيع فواتير المقاصة لصفقة وهمية لجهة إسرائيلية مقابل نسبة مئوية تتراوح ما بين 3-7% بهدف خصم قيمة المدخلات المدرجة في فواتير الصفقات الوهمية من ضريبة القيمة المضافة، وبالتالي يستفيد التاجر المشتري للفاتورة برفع نسبة الربح لديه لان خصم المدخلات يصبح كبيرا ويستفيد البائع بالحصول على سيولة نقدية دون إنتاج صفقة حقيقية، وبالتالي تخسر الخزينة الفلسطينية جزء من حصيله ضريبة القيمة المضافة لان إسرائيل لا تدفع ضريبة هذه الفواتير للسلطة الوطنية الفلسطينية وتصبح مسؤولية تحصيلها عبء على السلطة، وقد بلغت خسائر السلطة الوطنية الفلسطينية ما يعادل 25 مليون شيفل (حوالي 7 مليون دولار) سنويا نتيجة هذا التلاعب. (وزارة المالية – دائرة القضايا والتدقيق 2011).

• *التهرب الضريبي والجمركي*: وهو انتقال البضائع من السوق الإسرائيلي والمستوطنات إلى السوق الفلسطيني بدون سند إثبات وهذا يؤدي إلى ضياع ضريبة الشراء وضريبة القيمة المضافة، وتشير تقديرات بعض مسؤولي وخبراء وزارة المالية إلى ان أكثر من 30% من السلع تدخل السوق الفلسطيني بدون سند إثبات "فاتورة مقاصة" ويعزى أسباب هذا التهرب إلى الحدود المفتوحة بين الضفة الغربية وإسرائيل وان التجارة بين الجانبين تتم وفقا لشروط الاتحاد الجمركي، وذلك على الرغم من ان إسرائيل فرضت على الفلسطينيين إدخال البضائع إلى الضفة الغربية من أربعة نقاط عبور، لا يعترف بها الجانب الفلسطيني كونها ليست على حدود عام 1967، وان ما يدخل من بضائع مستوردة عبر هذه النقاط الأربعة لا يتعدى 34% من الواردات الفلسطينية من إسرائيل أو عبر الموانئ الإسرائيلية (IMF، 2012).

ويبين الجدول رقم 4 أهم أنواع السلع التي يتم تهريبها من الجانب الإسرائيلي إلى الجانب الفلسطيني وفقاً لبيانات جهاز الضابطة الجمركية الفلسطينية. ومن الجدير بالملاحظة أن جزء كبير من هذه السلع لا تنتج أصلاً في إسرائيل، فمثلاً أجهزة الاتصال الخلوية والملابس والأحذية وقطع غيار السيارات إضافة إلى جزء من السلع الأخرى من مواد البناء والمشروبات ومواد التجميل أيضاً لا يتم إنتاجها في إسرائيل، وهذا يدل على أن هناك الكثير من السلع التي تدخل إلى الجانب الفلسطيني غير إسرائيلية المنشأ وتستورد بشكل غير مباشر وتدخل إلى السوق الفلسطيني بشكل غير رسمي عن طريق التهريب.

جدول 4: أهم أنواع السلع المهربة خلال الفترة 2010-2011

نوع السلعة	معدل الجمارك وضريبة الشراء	نوع السلعة	معدل الجمارك وضريبة الشراء
مواد غذائية ولحوم	8%	ملابس وأحذية	12%
مواد بناء	10%	مشروبات وسكاكر	85%
سجائر	250%	قطع غيار سيارات	5%
أجهزة اتصال خلوية	15%	أدوية ومواد تجميل	12%

المصدر - محاضر الضبط والقضايا - جهاز الضابطة الجمركية الفلسطينية

## 2. التسرب الناتج عن الاستيراد غير المباشر

الاستيراد غير المباشر يتمثل في دخول بضائع غير إسرائيلية المنشأ إلى الأرض الفلسطينية على أنها بضائع أنتجت في إسرائيل، أو تطبق عليها شروط المنشأ الإسرائيلي، حيث يتم استيراد هذه البضائع إلى إسرائيل من قبل وسيط إسرائيلي، وتدفع عليها الجمارك للخبزينة الإسرائيلية، ثم يعاد تصديرها للسوق الفلسطيني على كونها بضائع إسرائيلية غير خاضعة للجمارك الفلسطينية حسب نصوص بروتوكول باريس. وعليه تؤول ضرائب الاستيراد والرسوم الجمركية المتحصلة من هذه الواردات إلى الخبزينة الإسرائيلية بدلاً من الخبزينة الفلسطينية، وهذا تعتبر أحد أهم مصادر التسرب المالي الفلسطيني الناتج عن هذه الواردات. وحيث أن هذا التسرب يمثل جزءاً أساسياً من الإيرادات الفلسطينية العامة، فإن السلطة الوطنية الفلسطينية لا تخسر فقط مواردها المالية المتسربة بل الأهم من ذلك هو الآثار الاقتصادية السلبية الناجمة عن هذا التسرب.

وإذا ما نظرنا إلى الاستيراد غير المباشر للاقتصاد الفلسطيني نجد أن التجارة الفلسطينية منذ بداية "أوسلو" وحتى الوقت الحاضر تتميز باعتماد الشركات والمستوردون وتجار الجملة والمفرق الفلسطينيين على التجار الإسرائيليين الذين يستوردون البضائع من كافة أنحاء العالم، ليبيع جزء من هذه البضائع في السوق الإسرائيلي والجزء الآخر يتم إعادة تصديره للسوق الفلسطيني، بمعنى أن التجار الإسرائيليين في العادة يدرجون الواردات الفلسطينية كجزء من الواردات إلى إسرائيل وليس إلى الأرض الفلسطينية، ويعزى السبب في حدوث هذه الحالة إلى أن بعض التجار الفلسطينيين يحتاجون إلى كميات صغيرة نسبياً من سلع معينة فيتم استيرادها من خلال تاجر إسرائيلي بالاتفاق معه أو شراؤها من السوق الإسرائيلي مباشرة وفي كل الحالات يعتبر ذلك استيراد غير مباشر. يمكن حصر مكونات وأشكال الاستيراد غير المباشر في الحالات التجارية التالية:

• الاستيراد غير المباشر بشكل كامل: وهذا ما تم توضيحه سابقاً، بحيث تكون كامل السلعة ومكوناتها تستورد إلى السوق الإسرائيلي دون ان يتم تعديل أو تغيير على السلعة، ومن ثم يتم إعادة بيعها في السوق الفلسطيني بموجب فاتورة مقاصة، وهنا يحدث التسرب المالي لكافة الضرائب الواجبة على السلعة، وتؤول هذه الضرائب إلى الخزينة الإسرائيلية.

• الاستيراد غير المباشر المقنع: في هذه الحالة تكون مكونات السلع مستوردة من الخارج بشكل كامل أو بشكل جزئي إلى إسرائيل، ويتم إنتاج هذه السلع بمواد خام ومدخلات إنتاج غير إسرائيلية أو ان يتم إجراء تعديلات أو تجميع أو تعبئة على السلع لتأخذ شكلها النهائي في إسرائيل ويتم بيعها إلى السوق الفلسطيني بموجب فاتورة مقاصة. مع العلم انه حسب قواعد المنشأ العالمية فإنه يجب إدخال قيمة مضافة على السلعة ما بين 35%-40% كحد أدنى حتى تكتسب السلعة صفة المنشأ ولكن من الصعب علي الجانب الفلسطيني الحصول علي معلومات تمكنه من معرفة نسبة القيمة المضافة الإسرائيلية التي أضيفت على السلع المعدلة، وهكذا يحدث يتسرب المال الفلسطيني، فضلا عن ان عملية الإنتاج وإعادة التصنيع والعمل التكميلي (القيمة المضافة) على السلعة يؤدي إلى تشغيل الأيدي العاملة الإسرائيلية ويساهم في دفع عجلة الاقتصاد الإسرائيلي ولا يساعد في خلق أي نمو أو فرص عمالة في السوق الفلسطيني.

• البضائع التي يقوم المستورد الإسرائيلي باستيرادها بالاتفاق مع التاجر الفلسطيني: وكما هو معروف انه لا يوجد سيطرة من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية على المعابر الفلسطينية وان الاستيراد يتم عبر الموانئ الإسرائيلية وكذلك عملية التخليص الجمركي تتم من قبل الجمارك الإسرائيلية والمخلصين الإسرائيليين، وبالتالي يكون من المكلف جدا للتجار الفلسطينيين استيراد بضائع بكميات قليلة حسب الحاجة بموجب بيان جمركي مقصده النهائي الأرض الفلسطينية، ولذلك عادة ما يتم الاستيراد من خلال الاتفاق الباطني مع التجار الإسرائيليين، وبالتالي ينص البيان الجمركي علي ان مقصد البضائع النهائي هو السوق الإسرائيلي، وفي هذه الحالة يكون للتاجر الفلسطيني جزء من صفقة استيراد اكبر ويتم تسليم البضاعة للتاجر الفلسطيني بموجب فاتورة مقاصة تشتمل فقط على ضريبة القيمة المضافة ولا تشمل ضرائب الاستيراد. أي ان هذه الحالة تنشأ ليتجنب التاجر الفلسطيني تكاليف الشحن والاستيراد والعوائق غير الجمركية والتعقيدات الإسرائيلية الأمنية المفروضة على البضائع الفلسطينية.

• الاستيراد غير المباشر عن طريق نقل الملكية - "أوتونوميا": في هذه الحالة يقوم مستورد إسرائيلي باستيراد البضاعة من الخارج بموجب بيان جمركي إسرائيلي إلى السوق الإسرائيلي، ثم يقوم التاجر الإسرائيلي ببيع البضاعة إلى التاجر الفلسطيني داخل الميناء الإسرائيلي عن طريق تحويل أو نقل لملكية البضاعة والبيان الجمركي إلى التاجر الفلسطيني، وهذه العملية تتم قبل التخليص على البضاعة وذلك لتوفير الوقت وتجنب التأخير والعوائق التجارية، ويكون موضح في البيان الجمركي المعدل ان المقصد النهائي لهذه البضائع هو الأرض الفلسطينية ويسمى بيان جمركي "أوتونوميا". وفي هذه الحالة يتم تحويل ضرائب الاستيراد إلى السلطة، وبعدها يتم إصدار فاتورة مقاصة بعمولة وريح للتاجر الإسرائيلي والتي تحول أيضا للسلطة بموجب تفاهات جلسة المقاصة بين الطرفين. إلا ان ذلك يعني ان هناك خلل في الإحصاءات وحجم التجارة الخارجية لان جزء

من الصفقة يسجل ضمن التبادل التجاري الإسرائيلي، ومن جانب آخر يؤدي ذلك إلى ارتفاع سعر السلعة للمستهلك الفلسطيني بسبب العمولة الإضافية التي يتحصل عليها التاجر الإسرائيلي. والنتيجة النهائية لهذه الحالة حدوث خسائر اقتصادية بسبب ارتفاع تكلفة البضاعة أو تكاليف الإنتاج الذي يتكبدها في النهاية المستهلك الفلسطيني

والخلاصة انه مها كان نوع أو شكل الاستيراد غير المباشر فانه يسبب تسرب مالي وخسارة اقتصادية في جميع الحالات. أن عدم حصول السلطة الوطنية الفلسطينية على الإيرادات العامة من هذا الاستيراد يزيد من وطأة أعباءها المالية ويقلل من حيز السياسات المالية المتاح لصانع القرار، هذا بالإضافة إلى ان ضياع هذه الموارد يعد خسارة للاقتصاد نظرا لأنها كان بالإمكان ان تحقق في الاقتصاد الوطني هذه الموارد المالية المتسربة فتزيد من الدخل المتاح ومن قدرة الاقتصاد على خلق فرص عمل جديدة.

### 3. أسباب ودوافع لجوء التجار الفلسطينيين للاستيراد غير المباشر

- **عدم السيطرة على الموارد الفلسطينية وضعف القاعدة الإنتاجية والبنية التحتية:** منذ احتلال الضفة الغربية وقطاع غزة في عام 1967، اتجه النشاط الاقتصادي الفلسطيني في مسار خارج عن سيطرة الشعب وصانع القرار الفلسطيني ووقع تحت سيطرة الاحتلال وأغراضه وسياساته الأمر الذي أدى إلى إضعاف القاعدة الإنتاجية والاقتصادية من خلال التحكم بالموارد المائية والطاقة، وشبكة الطرق، ومصادرة الأراضي، والتوسع في بناء المستوطنات، وتحصيل الضرائب من السكان وعدم إنفاقها على الخدمات الإنتاجية والمرافق العامة. وهذا أدى إلى تدمير وتشويه البنية التحتية بشكل شبه كامل وتم تحويل السكان الفلسطينيين إلى مستهلكين للبضائع المستوردة التي تأتي معظمها من إسرائيل. وبعد توقيع اتفاقية أوسلو وبروتوكول باريس لم تتعامل إسرائيل على ان هناك تغيير ومرحلة جديدة ولم تطبق بنود الاتفاق الاقتصادي فعليا على ارض الواقع. وبالتالي لم يكن هناك تغيير كاف في العلاقة التي أرساها الاحتلال ولم تخف حدة التبعية للاقتصاد الإسرائيلي. كل هذا أدى لمزيد من الإضعاف لقدرة الفلسطينيين على إنتاج البضائع اللازمة لاحتياجاتهم، ومازالت تأسيس كثير من المصانع والمزارع بحاجة إلى ترخيص وموافقة (صعب الحصول عليها) من قبل سلطات الاحتلال حتى هذا اليوم (بالأخص في أراضي المنطقة "ج")، وبالتالي أصبح من الأسهل التاجر الفلسطيني إحضار البضاعة بواسطة مكاملة تلفونية من السوق الإسرائيلي بغض النظر عن منشأ البضاعة هل هو إسرائيلي أم غير إسرائيلي.
- **العلاقات التجارية بين التجار الفلسطينيين والإسرائيليين:** نجمت هذه العلاقات التجارية من تراكم سنوات طويلة للسياسات الإسرائيلية وأوجدت نوع معين من العلاقات التجارية المشتركة، من أهمها عقود التشغيل من الباطن، حيث أن هناك الكثير من أصحاب المشاغل والمصانع الفلسطينية يعملون من الباطن لصالح مؤسسات إسرائيلية، فتقوم تلك المشاغل والمصانع بإنتاج السلع على إنها إسرائيلية ومطابقة لشروط المنتج الإسرائيلي. وهذا التراكم من العلاقات التجارية لا يمكن فككته بين ليلة وضحاها، وبخاصة في ظل عدم وجود سياسات اقتصادية وتجارية فلسطينية بديلة لتعويض عن كسر هذه الحلقة، لذلك كان لا بد من استمرار استيراد البضائع والمواد الخام لهذه الأعمال الباطنية. فعلى سبيل المثال يوجد أكثر من 50 مشغل خياطة في منطقة جنين تعمل في مجال إنتاج الملابس لصالح شركات إسرائيلية، أيضا يوجد عدد كبير من مصانع الأحذية في مدينة



الخليل تعمل بنفس الطريقة، وبالتالي يتم تزويد المواد الخام لهذه الصناعات من قبل الشركات الإسرائيلية وغالبا ما تكون مستلزمات الإنتاج الأقمشة والجلود والمواد المطاطية مستوردة من بلد ثالث غير إسرائيل (وزارة المالية- دائرة الجمارك والمكوس - مديرية المقاصة المركزية، 2011).

- *القيود الجمركية التي وضعتها إسرائيل:* ومن أهمها التعريف الجمركية المرتفعة وضريبة الشراء على البضائع المستوردة، الأمر الذي يؤدي بالتاجر الفلسطيني الاستيراد مباشرة من السوق الإسرائيلي ليتجنب دفع الرسوم الجمركية وكذلك تقليل تكاليف الشحن والتخليص والنقل والتخزين.

- *القيود والعوائق على الاستيراد المباشر:* وهذه القيود عديدة ومتجددة ومتغيرة ومعظمها غير جمركي. فهناك قيود أمنية، وصحية، مواصفات ومقاييس، وقيود على الكمية، ومنع استيراد بعض السلع الزراعية والصحية والمبيدات الحشرية وغيرها. ذلك بالإضافة إلى التمييز في الموانئ الإسرائيلية ما بين بضائع متجهة للسوق الفلسطيني وبضائع للسوق الإسرائيلي فيما يتعلق بالتفتيش وتأخير البضائع والفحص. أضف إلى ذلك عدم اعتراف إسرائيل بالمخلصين الجمركيين الفلسطينيين، وتقليص دورهم لمجرد مراسلون للمخلصين الإسرائيليين. وكذلك لا يسمح للمستوردين والمخلصين وموظفو الجمارك الفلسطينيين بدخول الموانئ الإسرائيلية. وكل ذلك أدى إلى احتكار الجانب الإسرائيلي للمعلومات وعدم توفرها للفلسطينيين.

- *الاتفاقيات الاقتصادية المبرمة:* جميع الاتفاقيات حددت أنواع السلع المتبادلة من خلال قوائم سلعية محددة يمكن استيرادها. بالإضافة إلى تحديد الدول التي يمكن الاستيراد منها مثل ما جاء تحديده للدول العربية في بروتوكول باريس والقوائم السلعية الملحقة به. كل ذلك كان له اثر سلبي على التجارة الفلسطينية ودفعها إلى الاستيراد غير المباشر والاعتماد على السوق الإسرائيلي في للاستيراد. بمعنى أن هذه الاتفاقيات لم تسمح للتاجر الفلسطيني بالاستيراد بحرية كاملة من السوق العالمي بسبب أن القوائم السلعية غير كافية ولا تلبى كافة احتياجات السوق الفلسطيني، وأصبح من الأسهل على التاجر الفلسطيني استيراد كافة أنواع السلع من السوق الإسرائيلي المجاور والمفتوح من غير تعقيد.

- *العقبات الإجرائية والإدارية:* وهذه تتمثل في إجراءات الاستيراد التي يوجهها التاجر الفلسطيني للحصول على أذن ورخصة استيراد مع الحاجة إلى تجديدهما بشكل دوري، وأحيانا ينتظر التاجر الفلسطيني عدة أسابيع للحصول على أذن الاستيراد من الجهات الإسرائيلية، إضافة إلى عقبات تتعلق بمواعيد فتح المعابر ودخولها وعدد ساعات الدوام اليومي عليها وبخاصة للسلع القادمة من أو عبر الأردن. وكذلك هناك الإجراءات الجمركية المتعلقة بالقيمة والتأمين التي تخضع لها البضائع الفلسطينية والتي تمر ضمن تعقيدات إدارية وإجرائية عديدة، مثل إجراءات تعديل النيان الجمركي وما يصاحبها من دفع رسوم وغرامات إضافية، ودفع فرق إعادة التقييم وهذا كله فضلا عن التأخير في تطبيق وتنفيذ هذه القرارات. كل ذلك يدفع التاجر الفلسطيني إلى التوجه للاستيراد من السوق الإسرائيلي.

## خامساً - تقدير التسرب المالي وآثاره الاقتصادية

في هذا الفصل سيتم تقدير حجم التسرب المالي الناجم عن الاستيراد غير المباشر والاستيراد المباشر والتهريب، وذلك في إطار النظام التجاري والاقتصادي الحالي (بروتوكول باريس). وكذلك سيتم تقدير تأثير هذا التسرب على اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة والعمالة الفلسطينية. وتعتمد منهجية هذا التقدير على حجم التبادل السلعي المرصود إحصائياً بين الجانب الفلسطيني والجانب الإسرائيلي، إضافة إلى تقدير حجم التسرب المالي الناتج عن التهريب الجمركي للسلع المتدفقة إلى السوق الفلسطيني بشكل غير قانوني. وتستند منهجية التقدير على أساس ما هو مرصود إحصائياً وغير المرصود إحصائياً وذلك كما بالي:

### ألف - التسرب المالي من الاستيراد المسجل كواردات من السوق الإسرائيلي

لتقدير هذا الجزء من التسرب المالي تم الاعتماد على الإحصاءات الرسمية من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، حيث تم حصر كافة الواردات الفلسطينية من إسرائيل على مستوى ثمان خانات (8 digits) وفقاً للنظام الإحصائي الدولي المنسق (Harmonized System) لعامي 2010 و 2011. وتم تطبيق جدول التعريف الإسرائيلي المعمول به حسب بروتوكول باريس لمعرفة الرسوم الجمركية وضريبة الشراء على كل سلعة مستوردة من الجانب الإسرائيلي على حده، وتم استبعاد كافة السلع المستوردة والتي لا تخضع لرسوم الجمركية أو ضريبة شراء من قائمة الاحتساب، كما تم استبعاد ضريبة القيمة المضافة لهذه السلع على اعتبار أنها تحصل بموجب فواتير المقاصة.

وكما تم توضيحه سابقاً فإن ضريبة الشراء تفرض على السلع المحلية والمستوردة على حد سواء، وهذا يعني أن السلع المنتجة في إسرائيل تخضع أيضاً لضريبة الشراء حسب جدول التعريف الإسرائيلي، لذلك تم التعااضي عن منشأ البضاعة للسلع الخاضعة لضريبة الشراء سواء كانت إسرائيلية أو مستوردة. وعليه فالمنهجية المتبعة لأغراض احتساب العوائد من ضريبة الشراء لم تركز على منشأ السلع المستوردة بل ركزت فقط على أن كان نوع/صنف السلعة خاضع للضريبة أم لا، وأن كان المقصد النهائي للاستخدام هو السوق الفلسطيني، وبالتالي يجب أن تؤول ضرائب الشراء إلى الخزينة الفلسطينية.

أما فيما يخص احتساب العوائد الجمركية المتعلقة بالواردات غير المباشرة التي أنتجت لدى طرف ثالث ولكنها دخلت السوق الفلسطينية كما لو كانت إسرائيلية المنشأ، فركزت منهجية الحساب على منشأ البضاعة. وقد اتبعت المنهجية تقديرات مصرف إسرائيل (Bank of Israel, 2010) والتي تشير إلى أنه، بعد استبعاد البترول والوقود والطاقة من الصادرات إلى فلسطين كونها سلع مستوردة من قبل القطاع العام الفلسطيني وتحصل الضرائب عليها في الجلسة الشهرية للمقاصة، فإن 39% مما تصدره إسرائيل إلى السوق الفلسطينية يأتي من قطاع التجارة الإسرائيلي. وعليه فقد افترض التقدير أن 39% من الواردات الفلسطينية من إسرائيل هي واردات غير مباشرة ويجب أن تؤول ضرائب الاستيراد والجمارك عليها إلى السلطة الوطنية الفلسطينية بدل من الخزينة الإسرائيلية. ومن الجدير بالذكر أنه تم كذلك

احتساب ضريبة القيمة المضافة على قيمة إيرادات الجمارك وضريبة الشراء فقط، ولم يدخل في الاحتساب ضريبة القيمة المضافة على القيمة الأصلية لهذه السلع كونها تحصل بموجب فواتير المقاصة.

### باء - التسرب المالي من الاستيراد "الغير مرصود إحصائياً" - التهريب الجمركي

ويشمل هذا التسرب المالي كافة أنواع الضرائب والجمارك وضريبة الشراء للسلع التي يتم تهريبها من الجانب الإسرائيلي إلى السوق الفلسطينية بغض النظر عن منشأ هذه البضاعة، كون هذه السلع مهربة ولا يتم تحصيل أي نوع من الإيرادات منها وتدخل إلى الأرض الفلسطينية المحتلة بدون وثائق رسمية مثل البيان جمركي أو فاتورة المقاصة، وتعتمد آلية التقدير في هذه الحالة على تحديد نسبة التهريب الجمركي من خلال الإحصاءات والمرصود من قبل جهاز الضابطة الجمركية الفلسطيني، إضافة إلى استقصاء رأي مباشر من المسؤولين الفلسطينيين في وزارة المالية: مدير عام الجمارك والمكوس وضريبة القيمة المضافة، ورئيس مجلس الإيرادات، ورئيس جهاز الضابطة الجمركية.

وقد أفاد المسؤولون في وزارة المالية بأن نسبة التهريب الجمركي يتراوح ما بين 25-35% من حجم الواردات من إسرائيل وذلك نظراً لعدم السيطرة على الحدود بين الجانب الفلسطيني في الضفة الغربية والجانب الإسرائيلي، إضافة إلى التقسيمة الجغرافية-السياسية للأرض الفلسطينية المحتلة والتي تُقسّم إلى مناطق "أ" و"ب" و"ج"، والتي تجعل قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على مكافحة التهريب في مناطق "ب" و"ج" شبه معدومة. وقد أوضح مسئول الضابطة الجمركية بأن مكافحة التهريب في المنطقة "ج" تتم خلسة وذلك لتفادي الإيقاف من قبل السلطات الإسرائيلية، بدعوى عدم وجود صلاحية لدخول المسؤولين الفلسطينيين تلك المناطق. وحسب تقديرات مسئول جهاز الضابطة فان فعالية مكافحة التهريب في المنطقة "أ" يصل إلى 80%، بينما في المنطقة "ب" يصل إلى 70%، إما في مناطق "ج" فلا يتجاوز 50%، وأن نسبة التهريب تتراوح ما بين 30-50% في الأرض الفلسطينية المحتلة.

وتشير البيانات الرسمية لجهاز الضابطة الجمركية بأن حجم التهريب كبير جداً، حيث تم تسجيل 11967 حالة ضبط وبموجب محضر رسمي ما بين عامين 2009-2011 في كافة المناطق. وهذا مؤشر واضح على كبر حجم هذه الظاهرة، وقد بلغت قيمة السلع المهربة والتي تم ضبطها خلال العامين 2010 و 2011 ما يعادل 240 مليون دولار. وتم تحصيل غرامات على هذه البضائع بما يعادل 6 مليون دولار وان هذه الغرامات تراوحت ما بين 1% - 5% من قيمة البضاعة المضبوطة (مع الأخذ في الاعتبار ان هذه الإحصائيات لا تشمل كل من البضائع المصادرة والبضائع التي يتم إتلافها والبضائع التي تحول ملفاتها إلى مكاتب الجمارك وضريبة القيمة المضافة في المناطق الإقليمية). ولا تتوفر إحصائيات عن حجم ضريبة القيمة المضافة المحصلة من هذه المضبوطات، إلا أن محاضر الضبط لدى جهاز الضابطة الجمركية تبين بأن أكثر من 3 مليون كغم وما يزيد عن 500 ألف وحدة كمية (كرتونة)، عدد، جهاز وغير ذلك من الوحدات الإحصائية) تم ضبطها في 2010 و 2011 (جهاز الضابطة الجمركية، محاضر ضبط البضائع المهربة، 2010، 2011).

## جيم - نتائج تقدير التسرب المالي

### 1. الإحصاءات والمنهجية

يبين الجدولين رقم 5 و6 المؤشرات والإحصاءات الأساسية التي تم الاعتماد عليها في تقدير التسرب المالي المرصود إحصائياً وذلك من خلال تحديد ما يلي:

- قيمة وعدد السلع المستوردة من السوق الإسرائيلي بموجب فاتورة مقاصة سواء كانت واردات مباشرة أو غير مباشرة، والتي بلغ متوسطهما في 2010-2011 حوالي 2906 مليون دولار و1560 صنف/سلعة.
- قيمة وعدد السلع الخاضعة للرسوم الجمركية وضريبة الشراء حسب جدول التعريفات الجمركية الإسرائيلي، والتي بلغ متوسطهما في 2010-2011 حوالي 511 مليون دولار وعددها 453 سلعة.
- قيمة السلع المستوردة من قبل القطاع العام الفلسطيني (البتترول والغاز الطبيعي والتبغ والسجائر) والذي كان متوسطها في 2010-2011 حوالي 791 مليون دولار.
- قيمة الواردات مخصصاً منها واردات القطاع العام والتي بلغ متوسطها في 2010-2011 حوالي 2115 مليون دولار.

### جدول 5: الواردات من إسرائيل حسب قيمة وعدد أصناف السلع الخاضعة لضرائب الاستيراد وضريبة شراء

البيان	2010	2011	متوسط العامين
الناتج المحلي الإجمالي (مليون دولار)	8331	8769	8550
قيمة الواردات السلعية من إسرائيل (مليون دولار)	2873	2938	2906
عدد السلع الواردة من إسرائيل (صنف/سلعة)	1439	1682	1560
قيمة الواردات السلعية الكلية ما عدا واردات القطاع العام (مليون دولار)*	2117	2114	2115
قيمة واردات القطاع العام (مليون دولار)	757	825	791
قيمة السلع الواردة من إسرائيل الخاضعة لضرائب الاستيراد (مليون دولار)**	506	516	511
عدد السلع الخاضعة لضرائب الاستيراد (صنف/سلعة)	428	478	453

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: 2010-2011.

\* *واردات القطاع العام*: سلع تستورد فقط من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية ولا يتم المتاجرة بها من قبل القطاع الخاص إلا بعد استيرادها، وهي البترول والغاز الطبيعي، ويضاف لها التبغ والسجائر.

\*\* *قيمة وعدد السلع الخاضعة لضرائب الاستيراد*: هي تلك السلع التي تكون خاضعة لأي من الجمارك أو ضريبة الشراء أو كليهما معاً، وتطبق عليه الرسوم الجمركية من جدول التعريفات الجمركية الإسرائيلي المطبق في الأرض الفلسطينية ومن خلال فحص كل سلعة على حدة وتحديد نسبة الجمارك أو ضريبة الشراء الخاضعة لها. أما *عدد السلع* فيحدد حسب النظام المنسق (Harmonize System) للتصنيف الدولي الموحد.

ولاحتمساب التسرب المالي وتطبيق المعادلات الجمركية على السلع الخاضعة للجمارك وضريبة الشراء وضريبة القيمة المضافة تم استخدام الإحصاءات لعامي 2011-2011 لحساب متوسط النسب الفعالة لضرائب الاستيراد، مع افتراض ان الواردات من إسرائيل لا تستثنى من ضرائب الاستيراد. و يمكن ملاحظة ما يلي من الجدول رقم 6:

- حوالي 17.6% من كل السلع المستوردة من إسرائيل ممكن ان تخضع لضرائب الاستيراد (رسوم الجمركية وضريبة الشراء) ما عدا ضريبة القيمة المضافة التي تخضع لها كافة السلع.
- معدل نسبة ضرائب الاستيراد على السلع المستوردة من إسرائيل ويمكن ان تخضع للرسوم الجمركية وضريبة الشراء وضريبة القيمة المضافة يمكن أن يصل إلى 37% من القيمة الكلية لهذه السلع، وذلك بقسمة متوسط عامي 2010-2011 لحصيلة ضرائب الاستيراد المحسوبة (195 مليون دولار) من جدول التعريفات الإسرائيلي للسلع المستوردة إلى السوق الفلسطيني على قيمة هذه السلع (511 مليون دولار). بمعنى انه لو تم استيراد هذه السلع من غير إسرائيل سيكون معدل التحصيل لضرائب الاستيراد هو 37% من قيمة الواردات.
- متوسط النسبة الفعالة لضرائب الاستيراد (لا تشمل ضريبة القيمة المضافة) تصل إلى 8.8%. وقد حُسبت من خلال قسمة القيمة المحسوبة للجمارك وضريبة الشراء من السلع المستوردة على قيمة الاستيراد ما عدا واردات القطاع العام. وهذه النسبة تقيد في احتساب ضرائب الاستيراد على السلع المهرية.
- اعتماد نسبة 39% من البضائع المستوردة للسوق الفلسطيني من إسرائيل على انها سلع غير إسرائيلية المنشأ (واردات غير مباشرة) حسب ما جاء في دراسة مصرف إسرائيل المذكورة سابقا. وهذا الاستيراد المرصود إحصائيا يساعد في معرفة جزء كبير من حجم التسرب المالي للرسوم الجمركية للاستيراد من السوق الإسرائيلي.

جدول 6: النسب الفعالة للضرائب على الواردات

متوسط العامين	2011	2010	البيان
511	516	506	قيمة الواردات السلعية من إسرائيل الخاضعة لضرائب الاستيراد (مليون دولار)
116	126	110	قيمة ضرائب الاستيراد على الواردات السلعية من إسرائيل (مليون دولار)
17.6%	17.6%	17.6%	نسبة السلع الخاضعة لضرائب الاستيراد في الاستيراد الكلي
36.6%	37.8%	35.4%	نسبة ضرائب الاستيراد على السلع الخاضعة لضرائب الاستيراد*
6.4%	6.6%	6.2%	نسبة ضرائب الاستيراد على الاستيراد الكلي
8.8%	9.2%	8.5%	نسبة ضرائب الاستيراد على الواردات السلعية الكلية ما عدا واردات القطاع العام

المصدر: تم احتساب هذه النسب من بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وجدول التعريفات الإسرائيلي.

\* نسبة الضريبة هي متوسط مرجح بالأوزان النسبية، وتم احتسابها باستخدام كافة ضرائب الاستيراد حسب جدول التعريفات الجمركية الإسرائيلي المطبق في فلسطين، وتطبيقها على قيمة ما استورد من إسرائيل من كل سلعة خاضعة للضرائب.

## 2. التسرب المالي من الواردات الممكن رصدتها إحصائياً

يبين الجدول رقم 7 حجم التسرب المالي المرصود إحصائياً والناجم عن الاستيراد من السوق الإسرائيلي سواء كان هذا الاستيراد مباشر أو غير مباشر. ولاحتساب التسرب من ضريبة الشراء فقد تم التغاضي عن المنشأ، لأن الحقوق مالية من هذه الضريبة يجب ان تؤول للخرينة الفلسطينية بغض النظر عن منشأ أو مكان إنتاج هذه السلع. ويتضح ان حجم التسرب المالي نتيجة الاستيراد من السوق الإسرائيلي بدون التهريب بلغ متوسطه في 2010-2011 حوالي 115 مليون دولار، وهذا يشمل ضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية وضريبة الشراء. حيث ان متوسط التسرب عن طريق الاستيراد غير المباشر حوالي 46 مليون دولار، والتسرب الناتج عن عدم استلام السلطة الوطنية الفلسطينية لكل ما مستحقها من حصيلة ضرائب الشراء و القيمة المضافة كان في حدود 70 مليون دولار.

## 3. التسرب المالي غير المرصود إحصائياً- الناجم عن التهريب

لنتقدير التسرب المالي الناجم عن تهريب السلع من السوق الإسرائيلية افترض التحليل ان التهريب الجمركي في حدود 25% من قيمة الواردات السلعية من إسرائيل، وكذلك تم افتراض نسبة ضرائب استيراد فعالة في حدود 8.8% (انظر جدول 6) على السلع المهرية، وذلك بالإضافة إلي 16% ضريبة قيمة مضافة تفرض على قيمة السلع المهرية وكذلك على قيمة ضريبة الشراء التي يجب التحصل عليها من السلع المهرية. ويتضح من الجدول رقم 7 ان المتوسط السنوي في 2010-2011 لحجم التسرب المالي الناجم عن التهريب (للسلع المهرية من السوق الإسرائيلي بغض النظر عن منشؤها) يمكن تقديره في حدود 190 مليون دولار. ثلث هذا التسرب المالي راجع لضياح العوائد من ضرائب الاستيراد، والثلثان نتيجة ضياح إيرادات ضريبة القيمة المضافة التي كان يمكن التحصل عليها من هذه السلع.

## 4. التسرب المالي الكلي

يبين الجدول رقم 7 النتائج الإجمالية لحجم التسرب المالي الناتج من التهريب الجمركي والاستيراد من السوق الإسرائيلي بشقيه المباشر وغير المباشر. ويتضح أن المتوسط السنوي لعامي 2010-2011 للتسرب المالي الكلي كان في حدود 306 مليون دولار. وهذا يمثل حوالي 3.6% من الناتج المحلي الإجمالي وأكثر من 17% من كل الإيرادات الضريبة التي تجمعها السلطة الوطنية الفلسطينية في سنة كاملة. أي انه لو استطاعت السلطة الوطنية الفلسطينية ان تتحصل على مخصصتها من هذه الضرائب كاملة، حتى في إطار بروتوكول باريس الاقتصادي، يمكن ان تزيد إيراداتها الضريبة بأكثر من 17%. وكما سيتضح من النقاش في القسم التالي انه لو أتاحت هذه الموارد المالية للإنفاق العام سوف يكون لها اثر ايجابي ليس فقط على الأزمة المالية المزمنة، بل أيضا على العمالة والنمو الاقتصادي ككل.

جدول 7: التسرب المالي الناجم عن الاستيراد المباشر وغير المباشر وعن التهريب من السوق الإسرائيلي (مليون دولار)

البيان	2010	2011	متوسط العامين
1- القيمة الكلية لواردات السلع من إسرائيل	2873.3	2938.5	2905.9
2- قيمة السلع المستوردة من إسرائيل والخاضعة لضرائب الاستيراد	506.0	516.1	511.0
<b>التسرب المالي (الممكن رصده إحصائياً) من الاستيراد المباشر وغير المباشر من إسرائيل*</b>			
3- قيمة الرسوم الجمركية للسلع المستوردة من إسرائيل والخاضعة للجمارك	112.7	122.5	117.6
4- قيمة الرسوم الجمركية للواردات الإسرائيلية غير المباشرة (39% من صف 3)	43.9	47.8	45.9
5- قيمة ضريبة الشراء على السلع المستوردة والخاضعة لضرائب الاستيراد	42.9	47.1	45.0
6- قيمة ضريبة القيمة المضافة المحسوبة على ضرائب الاستيراد	23.3	25.4	24.4
7- قيمة التسرب الناجم عن الاستيراد من إسرائيل (صف 4 + 5 + 6)	110.2	120.3	115.3
<b>التسرب المالي (غير المرصود إحصائياً) من التهريب من السوق الإسرائيلي</b>			
8- قيمة السلع المهربة (25% من صف 1)	718.3	734.6	726.5
9- قيمة ضرائب الاستيراد على السلع المهربة (8.8% من صف 8)**	63.2	64.6	63.9
10- قيمة التسرب الناجم عن ضريبة القيمة المضافة (16% من صف 8 + 9)	125.0	127.9	126.5
11- قيمة التسرب الناجم عن التهريب الجمركي (صف 9 + 10)	188.3	192.5	190.4
<b>قيمة التسرب المالي الكلي من الاستيراد والتهريب من إسرائيل (صف 7 + 11)</b>	<b>298.5</b>	<b>312.9</b>	<b>305.7</b>
<b>التسرب المالي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي</b>	<b>3.6%</b>	<b>3.6%</b>	<b>3.6%</b>
<b>التسرب المالي كنسبة من الإيرادات الضريبية الكلية</b>	<b>17.8%</b>	<b>16.4%</b>	<b>17.1%</b>

\* تم احتساب قيم الضرائب المترتبة بكافة أنواعها بناء على الرسوم الجمركية وضريبة الشراء وضريبة القيمة المضافة لكل سلعة على حدة حسب نسبة الرسم المطبقة عليها في جدول التعريف الجمركية. وذلك بضرر نسبة الرسوم بقيمة السلعة المستوردة بالاعتماد على بيانات الواردات من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. حيث بلغ عدد السلع المستوردة من إسرائيل والخاضعة لضرائب الاستيراد 478 سلعة وما قيمته 516 مليون دولار أمريكي في عام 2011. كما تم اعتماد نسبة 39% لتقدير قيمة الرسوم الجمركية على البضائع المستوردة من إسرائيل والخاضعة للرسوم الجمركية وذلك على اعتبار ان هذه النسبة تمثل الواردات غير المباشرة من إسرائيل.

\*\* قيمة ضرائب السلع المهربة محسوبة على أساس نسبة الضريبة الفعالة 8.8% (متوسط العامين 2010 و 2011، انظر جدول رقم 6).

دال - الآثار الاقتصادية للتسرب المالي - الناتج المحلي الإجمالي والعمالة

تتجاوز تكلفة تسرب الموارد المالية إلى إسرائيل القيمة الاسمية للإيرادات المفقودة. ولو أن الموارد المالية المفقودة أُتيحت لتوسيع الحيز المالي المتاح، لكان الاقتصاد قادراً على تحقيق نتائج أفضل في مجالي الإنتاج والعمالة. ولتقييم وتقدير تكاليف التسرب الضريبي، تم استخدام نموذج الأونكتاد لمحاكاة الاقتصاد الكلي الفلسطيني بهدف تقييم الأداء الاقتصادي في سياق سيناريوهات بديلة تفترض عدم حدوث التسرب وتحصيل الموارد المسربة لتمويل التحويلات لصالح الفقراء أو لتمويل برنامج لتعزيز الصادرات.

وقد جرت محاكاة السيناريوهات الثلاثة التالية: (أ) سيناريو الأساس، الذي يعكس الأداء الاقتصادي في ظل الظروف القائمة استناداً إلى البيانات التاريخية الفعلية، بما في ذلك التسرب الضريبي؛ (ب) سيناريو التحويل، الذي يستخدم أيضاً

البيانات التاريخية لكنه يفترض عدم حدوث تسرب ضريبي وبالتالي حصول زيادة في إيرادات الضريبة بنسبة 17% تعادل قيمة الموارد المتسربة التقديرية، واستخدام تلك الإيرادات لزيادة الإنفاق على التحويلات؛ (ج) سيناريو تعزيز الصادرات، وهو سيناريو مماثل للسيناريو (ب)، لكنه يفترض تخصيص الزيادة في الإيرادات لتعزيز الصادرات الفلسطينية.

ويبين الجدول رقم 8 أن الحصول على الإيرادات المتسربة من شأنه أن يوسع نطاق الحيز المتاح أمام واضعي السياسات الفلسطينيين في مجال السياسة المالية ويعزز القدرة على تحقيق الانتعاش عن طريق الحوافز الضريبية. وبينما ينطوي سيناريو التحويلات على زيادة في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بـ 205 ملايين دولار (بدولارات عام 2004)، أي 3%، مقارنةً بخط الأساس في عام 2012، فإن سيناريو تعزيز الصادرات ينطوي على زيادة في الناتج المحلي الإجمالي بما قدره 280 مليون دولار، أي 4%. وفيما يتعلق بالأثر على العمالة، فإن سيناريو التحويلات وسيناريو تعزيز الصادرات كليهما ينطوي على زيادة في العمالة تقدر بـ 3300 فرصة عمل و 9200 فرصة عمل، على التوالي، مقارنةً بسيناريو الأساس.

وتقدر التكاليف التي تتكبدها الأرض الفلسطينية المحتلة نتيجة ما يتسرب سنوياً من إيرادات ضريبية إلى إسرائيل بما يعادل 17% من مجموع الإيرادات الضريبية، تضاف إلى ذلك خسارة تقدر بنسبة 4% من الناتج المحلي الإجمالي وينحو 10000 فرصة عمل. ويبين التحليل أيضاً أن هذه التكاليف تتضاعف مع مرور الزمن وعملية النمو الاقتصادي، وأنه لا بد من اتخاذ تدابير لوقف التسرب الضريبي ومعالجة مسألة عدم توفر المعلومات للجانب الفلسطيني كما هي متوفرة للسلطات الإسرائيلية، بالإضافة إلى تدابير تهدف إلى توسيع نطاق تدخل السلطات الجمركية الفلسطينية وما تقوم به من عمليات مراقبة، وإعادة النظر في الترتيب المتعلق بمقاصة الإيرادات القائم بين الجانبين.

ولكن يجب التأكيد على أن التسرب المالي في هذه الدراسة يعتبر تقدير متواضع ومتحفظ للغاية، حيث أنه يتضمن فقط مصادر التسرب المالي التي يمكن تحديدها وتقديرها. وذلك لأن هذا البحث لم يأخذ في الحسبان مجموع الخسائر الاقتصادية المتركمة من خلال قنوات كثيرة أخرى للتسرب المالي، والتي لا تشملها الدراسة، ولكن ينبغي السعي لعمل مزيد من الدراسات لتغطية كل مصادر التسرب المالي الفلسطيني. كذلك يجب الإشارة إلى أن التكلفة الاقتصادية للتسرب المالي المقدر في هذه الدراسة تعتبر تكلفة متواضعة أيضاً نظراً للتشوه الهيكلي للاقتصاد الفلسطيني وانكماش مضاعفه اقتصادي (نتيجة التضخم المشوه للميل الحدي للاستيراد) وبالتالي ضعف قدرته على خلق فرص عمل ذات إنتاجية مرتفعة. وذلك يرجع بالأساس للسياسات التي رسخها الاحتلال لعقود طويلة والتآكل الجبري والمتواصل في القاعدة الإنتاجية الفلسطينية. الأمر الذي يدفع الاقتصاد إلى مزيد من الاستيراد عند توفر موارد مالية أو اقتصادية جديدة.



جدول 8: التكلفة التقديرية لتسرب إيرادات الضريبة الفلسطينية على الاقتصاد والعمالة

2012	2011	2010	البيان
<b>الإيرادات الضريبية والتسرب الضريبي (بملايين الدولارات)</b>			
1940.0	1905.0	1690.0	مجموع الإيرادات الضريبية
319.7	312.8	289.5	التسرب الضريبي
16.5	16.4	17.8	التسرب/الإيرادات الضريبية (نسبة مئوية)
<b>الأثر على الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (بملايين دولارات عام 2004)</b>			
6763.4	6423.1	5754.4	سيناريو خط الأساس
6968.9	6570.5	5856.4	سيناريو التحويل
205.4	147.4	102.0	الأثر (بملايين الدولارات)
3.0	2.3	1.8	الأثر (نسبة مئوية)
7041.9	6640.0	5903.4	سيناريو تعزيز الصادرات
278.5	216.9	148.9	الأثر (بملايين الدولارات)
4.1	3.4	2.6	الأثر (نسبة مئوية)
<b>الأثر على العمالة (ألف وظيفة في السنة)</b>			
809.5	787.0	685.8	سيناريو خط الأساس
812.7	789.3	687.5	سيناريو التحويل
3.3	2.3	1.6	الأثر - ألف وظيفة
0.4	0.3	0.2	الأثر - نسبة مئوية
818.7	794.4	690.9	سيناريو تعزيز الصادرات
9.2	7.4	5.1	الأثر - ألف وظيفة
1.1	0.9	0.7	الأثر - نسبة مئوية

## سادسا - الخلاصة والتوصيات

شكلت الاتفاقيات التجارية الثنائية بين فلسطين والدول الأخرى حالة تفاؤل جديدة بخصوص الاقتصاد الفلسطيني وخاصة بعد توقيع "اتفاق أوسلو" وكان من المفترض ان تعزز هذه الاتفاقيات من الآثار الايجابية للاقتصاد الفلسطيني، إلا أن الاتفاقية الثنائية الأساسية "بروتوكول باريس الاقتصادي" حدث من الآثار الايجابية للاتفاقيات الثنائية الأخرى كونها مرتبطة بشكل مباشر مع الاقتصاد الإسرائيلي في إطار شبه اتحاد جمركي مما أدى إلى خلق واقع حال دون إرساء قواعد تجارية سليمة تساعد الاقتصاد الفلسطيني على النمو.

ومثالا على هذا الواقع هو حالة الاستيراد غير المباشر من السوق الإسرائيلي لسلع غير إسرائيلية المنشأ وبالتالي ضياع جزء هام من العوائد الجمركية والضريبية على الخزينة الفلسطينية، بالإضافة إلى تزايد حالة التهريب الجمركي لانعدام السيطرة الفلسطينية على الحدود، ووجود مناطق محتلة خارج سيطرة سلطة الحكم الفلسطيني. كل ذلك فاقم من صعوبة تحصيل الإيرادات وضياع جزء هام منها وأفقد السلطة الوطنية الفلسطينية القدرة على وضع سياسات مالية وضريبية وتجارية تنموية. الأمر الذي نتج عنه موازنة فلسطينية متخبطة ومتقلبة وتعاني من هشاشة وأزمة مالية مزمنة مع صعوبة في التخطيط المالي بسبب عدم اليقين وعدم ضمان تحصيل الإيرادات العامة بشكل منتظم وكامل.

وتعد السياسة المالية أحد أهم الأدوات الاقتصادية التي تستخدمها الحكومات في التأثير على العرض والطلب الكلي، وذلك من خلال فرض الضرائب وكيفية وضع سياسات ضريبية تتناسب مع الوضع الاقتصادي والأهداف الوطنية. وهذا الأمر يتعلق بسياسة جباية الإيرادات وسياسات إنفاق هذه الإيرادات حسب بنود الموازنة العامة للتأثير على توزيع الدخل وتخصيص الموارد بما يخدم الأهداف الاقتصادية. وتستعمل الحكومة هذه الأداة الاقتصادية عن طريق تغيير مستوى الإنفاق والإيرادات للسعي نحو حفز النمو الاقتصادي وزيادة العمالة، وهذا بدوره يؤثر على سير الدورة الاقتصادية ومستوى النشاط الاقتصادي.

وكما هو حال السلطة الوطنية الفلسطينية فان المصدر الأساسي لتمويل الخزينة هو المساعدات الخارجية والضرائب غير المباشرة، إلا أن استخدام هذه الأداة لا يتم بشكل طبيعي بسبب إطار بروتوكول باريس الاقتصادي المقيد نتيجة غياب السيادة وعدم التحكم بمصادر هذه الإيرادات، بالإضافة إلى القدرة المحدودة على الاستدانة من البنوك المحلية والدولية مع عدم وجود عمله فلسطينيه مستخدمه حتى الآن. وعند الحديث عن السياسة المالية في جانب الطلب، فإنها تستخدم للتأثير على الطلب الكلي وكيفية إدارته وتوجيهه من خلال إتباع سياسة توسعية بتخفيض الضرائب وزيادة الإنفاق الحكومي أو السياسات الانكماشية برفع مستوى الضرائب وتخفيض الإنفاق الحكومي. وتستخدم هذه السياسات لامتناس ومواجهة الصدمات والتقلبات التي يمر بها الاقتصاد من خلال زيادة الطلب الكلي أو تقليله لمواجهة بعض المشاكل الاقتصادية مثل التضخم والكساد والبطالة المرتفعة ومعدلات النمو المنخفضة. ويمكن القول هنا بان السلطة الوطنية الفلسطينية شبه عاجزة عن التأثير على هذا الطلب بسبب عدم تحكمها بأدوات السياسة المالية على الرغم من القول القائل بانها تستطيع ان تتحكم بسياسات الإنفاق، إلا ان سياسات الإنفاق مرتبطة بشكل أساسي بحجم المساعدات الخارجية وطبيعة ومستوى الإيرادات الضريبية وحجم الخدمات الاجتماعية والصحية والتعليمية وهذا يخلق قيود وعدم قدرة على إتباع أي من سياسات مالية تنموية .

وعليه فان قدرة الحكومة على استخدام السياسات المالية يعتمد بشكل أساسي على الحيز المتاح لها ومدى المرونة المتوفرة للانتقال من أداة إلى أخرى بشكل سلس وعلى مدى استقرار النظام المالي وديمومته في ظل استقرار اقتصادي، فزيادة الإيرادات يؤدي إلى إيجاد مساحة أكبر لاستخدام السياسة المالية في مجال الإنفاق الحكومي وتحفيز جانب العرض والطلب (Heller,2005)، إلا ان السلطة الوطنية الفلسطينية عانت بشكل أساسي من سياسات الاحتلال علي مدى أربعة عقود أدت إلى الحد من إمكانية استخدام السياسة المالية. وكذلك عانت، كما توضح هذه الدراسة، من التسرب المالي الذي افقد الخزينة جزء هام من مواردها وبالتالي عدم القدرة على تنفيذ سياسات مالية تستجيب لاحتياجات الاقتصاد الفلسطيني.

وهناك حاجة ملحة لبدء العمل لإحداث تغيير جوهري في النظام التجاري الفلسطيني والمنبثق من بروتوكول باريس الاقتصادي المنتهية مدته منذ عام 1999، والذي دام قرابة العقدين دون أن يتيح للاقتصاد الفلسطيني تحقيق أي تقدم ملموس ومستدام، بل في الواقع حدد وحجم قدرة الاقتصاد التنموية. وذلك يرجع بشكل أساسي لعدم التزام إسرائيل بتنفيذ بنوده، بالإضافة إلى القصور الموجود في نصوصه حول السياسات التجارية والضريبية والنقدية. ذلك التغيير المنشود يجب أن يشمل على حق السلطة الوطنية الفلسطينية ممارسة قرارها السيادي في كافة النواحي الاقتصادية والتجارية والمالية والضريبية.

وأيضاً هناك حاجة ملحة للاتفاق على ترتيبات تجارية جديدة تشمل المعابر وإيجاد مناطق جمركية ومخازن جمركية داخل الأرض الفلسطينية المحتلة مع السماح للطوا قم الجمركية الفلسطينية بالتواجد على المعابر الدولية والداخلية. وكذلك الحاجة ملحة لتأمين حرية حركة السلع والأفراد دون قيود وتعطيل، داخليا ومع الدول المجاورة مثل الأردن ومصر، وتطبيق اتفاقية معبر رفح مع مصر، وتسهيل التعامل في معبر الكرامة مع الأردن، مع تفعيل الممرات التجارية والتسهيلات التجارية للسلع المستوردة عبر المنافذ الإسرائيلية.

إن التسرب المالي ناجم عن العديد من الثغرات التي ترتبط ببنية بروتوكول باريس من جانب، ومن جانب آخر إلى عدم التزام إسرائيل بتطبيق نصوص هذا الاتفاق وبخاصة فيما يتعلق بالضرائب غير المباشرة وآلية المقاصة وتبادل المعلومات. فهناك تسرب ناجم عن عدم تسليم فواتير المقاصة لدوائر الضريبة الفلسطينية، وتسرب آخر ناتج عن التلاعب والتزوير في هذه الفواتير، وآخر ناجم عن التهريب الجمركي، وتسرب آخر ناجم عن الاستيراد غير المباشر للسلع التي تدخل السوق الفلسطيني ويكون منشؤها بلد ثالث غير إسرائيل. وقد أدى ذلك لتسرب مالي ناتج عن التهريب الجمركي والاستيراد المباشر وغير المباشر من السوق الإسرائيلية يزيد عن 310 مليون دولار في سنة 2011 ، وهذا يمثل 3.6% من الناتج المحلي الإجمالي وما يزيد عن 17% من الإيرادات الضريبية الكلية للسلطة الوطنية الفلسطينية. وحتى يتم الحد من ظاهرة تسرب الإيرادات لا بد من إعادة صياغة العلاقات التجارية والسياسات الضريبية ضمن إطار يعمل على:

✧ التفاوض بين الجانبين الإسرائيلي والفلسطيني لوضع آلية لتحويل وبأثر رجعي المبالغ المالية الفلسطينية التي تسربت إلى الخزينة الإسرائيلية في السنوات السابقة منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

✧ تبادل المعلومات بشكل منتظم ومن خلال آلية سلسلة بين إسرائيل والسلطة الوطنية الفلسطينية فيما يخص فواتير المقاصة.

- ✧ إلغاء الحد الأقصى للفترة الزمنية لفاتورة المقاصة والتي حددت ببروتوكول باريس بمدة ستة شهور فقط، حتى لا يسقط حق المطالبة بعد هذه المدة.
- ✧ تزود السلطة الوطنية الفلسطينية بقوائم السلع والشركات المنتجة في إسرائيل والتي تخضع لضريبة الشراء والزام إسرائيل بالوفاء بالتزاماتها الخاصة بتقااص ضريبة الشراء حسب ما جاء في مذكرة "واي ريفر - Wye River".
- ✧ إزالة القيود والعوائق غير الجمركية عن حركة البضائع الفلسطينية المستوردة من طرف ثالث حتى يتم الحد من الاستيراد غير المباشر عبر وسطاء إسرائيليين.
- ✧ السماح للتجار والمخلصين الفلسطينيين بالدخول إلى الموانئ الإسرائيلية وممارسة التخليص على بضائعهم ومتابعة الإجراءات الجمركية حسب ما نص عليه بروتوكول باريس الاقتصادي.
- ✧ السماح للكوادر الجمركية الفلسطينية بالتواجد في المعابر الإسرائيلية لمتابعة الأعمال الجمركية للبضائع الفلسطينية.
- ✧ وضع جدول تعريف فلسطيني للبضائع المستوردة من طرف ثالث بما يتناسب مع طبيعة الاقتصاد الفلسطيني. مع ضمان تطبيق هذه التعريف في إطار ترتيبات جمركية مثل إنشاء مناطق جمركية خاصة في الأرض الفلسطينية المحتلة، واستخدام نظام الترانزيت للبضائع المستوردة عبر إسرائيل.
- ✧ وضع برامج شاملة للتوعية الضريبية تركز على أهمية الاستيراد المباشر للاقتصاد الفلسطيني مع تنوع مصادر الواردات.
- ✧ والتوجه إلى وضع سياسات تجارية وضريبة تحفيزية لمستوردي المواد الخام والسلع الوسيطة بهدف إعادة بناء القاعدة الإنتاجية الفلسطينية، الأمر الذي يعزز من قدرة المنتج الفلسطيني على الإنتاج والمنافسة وإحلال السلع المستوردة بأخرى منتجة محليا.
- ✧ تطوير الأنظمة الجمركية الرقابية الفلسطيني ضمن أدوات رقابية متطورة وقادرة على التعامل مع كافة النظم التجارية والجمركية من خلال استخدام أحدث الأنظمة المتبعة في تقنية المعلومات والبرامج الجمركية.
- ✧ وضع إستراتيجية لتطوير الكادر الجمركي الفلسطيني وتطوير أنظمتة التقنية وزيادة تأهيله وتدريبه وتعزيز قدراته، لما في ذلك من أهمية قصوى في عملية التحضير والبناء للدولة الفلسطينية وبخاصة ان الجمارك يعتبر جهاز سيادي وذو أهمية إستراتيجية وسياسية فضلا عن أهميته الاقتصادية والمالية والاجتماعية والأمنية.

## المراجع

### مراجع اللغة العربية

- الأونكتاد (2012)، تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني، TD/B/59/2.
- الأونكتاد (2011)، تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني، TD/B/58/4.
- الأونكتاد (2011a)، إعادة بناء قطاع سلع التبادل التجاري الفلسطيني: نحو الانتعاش الاقتصادي وتكوين الدولة، UNCTAD/APP/2010/1.
- الأونكتاد (2010)، تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني، TD/B/57/4.
- الأونكتاد (2009)، تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني، TD/B/56/3.
- الأونكتاد (2001)، الاقتصاد الفلسطيني: إنجازات الفترة الانتقالية ومهام المستقبل، UNCTAD/GDS/APP/1.
- الجعفري، محمود (2000)، التجارة الخارجية الفلسطينية الإسرائيلية واقعها وآفاقها المستقبلية، القدس ورام الله: معهد الأبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- الجعفري، محمود وآخرون (2002)، السياسات التجارية الفلسطينية والبدائل والخيارات المتاحة، القدس ورام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- الجعفري، محمود وآخرون (2002)، السياسات التجارية والمالية الفلسطينية وتأثيرها على العجز في الميزان التجاري والعجز في الموازنة، القدس ورام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، تشرين أول.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (2011، 2010، 2000)، إحصاءات التجارة الخارجية.
- الجوهري، منى (1995)، الترتيبات الجمركية الفلسطينية الإسرائيلية، القدس ورام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، كانون أول.
- السريتي، السيد محمد احمد (2008)، اقتصاديات التجارة الخارجية، الإسكندرية : مؤسسة رؤية.
- السوداني، عبد العزيز علي (1996)، أسس السياسة المالية مدخل تحليل قرارات المالية العامة، القاهرة: الدار الجامعية.
- النقيب، فضل (1997): الاقتصاد الفلسطيني في الضفة والقطاع، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، بيروت، نيسان.
- النقيب، فضل (1996)، تقييم أولي للنظام الضريبي في الضفة الغربية وقطاع غزة، القدس ورام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- النقيب، فضل (2003)، مدخل نظري نحو صياغة رؤية تنموية فلسطينية، القدس ورام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- الوادي، حسن محمود وآخرون : مبادئ المالية العامة ، ط1 ، عمان : دار الميسرة، 2007.

- خلف، فليح حسن (2007)، *الاقتصاد الكلي*، عمان: عالم الكتب الحديث.
- صبري، نضال (2004)، *السياسة الضريبية في فلسطين*، رام الله: معهد الإعلام والسياسات الصحية والتنمية.
- صندوق النقد الدولي (2012)، *آخر التطورات وآفاق الاقتصاد في الضفة الغربية وقطاع غزة*، تقرير خبراء صندوق النقد الدولي لاجتماع لجنة الاتصال المخصصة. بروكسيل، 21 آذار/مارس.
- صندوق النقد الدولي (2011)، *إطار الاقتصاد الكلي والمالية العامة للضفة الغربية وقطاع غزة: الاستعراض السابع عشر للتقدم المحرز*، تقرير الموظفين لاجتماع لجنة الاتصال المخصصة لتنسيق المساعدة الدولية المقدمة إلى الشعب الفلسطيني، بروكسيل، 13 نيسان/أبريل.
- طاقة، محمد والعزاوي، هدى (2007)، *اقتصاديات المالية العامة*، ط 1، عمان، دار المسيرة.
- عبد الرازق، عمر واخرون (2011)، *تأثير الحصار الإسرائيلي على الاقتصاد الفلسطيني خلال الفترة 2000/9/28 - 2001/6/30*، القدس ورام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- عبد الرازق، عمر ومسيّف، جميل مسيف (2004)، *تقييم أداء وزارة المالية الفلسطينية*، القدس ورام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- عثمان، سعيد عبد العزيز (2007)، *النظام الضريبي وأهداف المجتمع، مدخل تحليلي معاصر*، ط 1، بيروت: الدار الجامعية.
- علاونة، عاطف كمال (2000)، *شرعية الضرائب في الأراضي الفلسطينية المحتلة*، القدس ورام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- ماس - معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (2011، 2012، 2013)، *المراقب الاقتصادي والاجتماعي*، أعداد متنوعة.
- مسيّف، جميل مسيف (2003)، *اثر ضريبة الشراء المالي و الاقتصاد على الإنتاج المحلي*، دائرة الجمارك والمكوس.
- مسيّف، جميل مسيف (2000)، *التجارة الخارجية الفلسطينية المصرية واقعا وآفاقها المستقبلية*، القدس ورام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، تموز.
- وزارة المالية الفلسطينية، جهاز الضابطة الجمركية 2010-2013.
- وزارة المالية الفلسطينية (2011، 2012)، *دائرة الجمارك والمكوس، مديرية المقاصة المركزية*.
- وزارة المالية الفلسطينية (2011)، *دائرة القضايا والتحقيق*.
- وزارة المالية الفلسطينية (2000)، *مكتب وزير المالية*.
- وزارة المالية الفلسطينية (1998)، *دائرة التعريف الجمركية*.
- وزارة الاقتصاد الوطني، السلطة الوطنية الفلسطينية (2011)، *الخسائر الاقتصادية الناجمة عن الاحتلال الإسرائيلي لفلسطين*، أيلول/سبتمبر.

- Bank of Israel, Research Department (2010), Recent economic developments, no. 128. May-August.
- Heller, Peter (2005), Back to Basics - Fiscal space: what it is and how to get it. Finance and Development <http://www.who.int/hdp/publications/3a.pdf>
- IMF (2013), *Recent experience and prospects of the economy of the West bank and Gaza*. Staff report to the Ad Hoc Liaison Committee. Brussels, 19 March.
- IMF (2012), *West Bank (the Palestinian Authority) and Israel Tax Revenues Clearance Procedures*, Rick Matthews, May.
- IMF (2010), *Completing the Foundations of Modern Revenue Administration*, Thomas Story, William Crandall and Darryn Jenkins.
- Khalidi, R. and Taghdisi-Rad, S. (2009), *The economic dimensions of prolonged occupation: Continuity and change in Israeli policy towards the Palestinian economy*. United Nations. New York and Geneva, 2009.
- PMA (Palestine Monetary Authority) (2007), Annual Reports. Ramallah, West Bank.
- PMA (Palestine Monetary Authority) (2005), Annual Report. Ramallah, West Bank
- UNCTAD (2009), *Policy alternatives for sustained Palestinian development and state formation*, UNCTAD/GDS/APP/2008/1. United Nations. New York and Geneva, 2009.
- World Bank (2002), *Long-Term Policy Options for the Palestinian Economy*. July: 20
- World Bank (2012), *Stagnation or Revival? Palestinian Economic Prospects*. Report to the Ad Hoc Liaison Committee. Brussels. 21 March.
- World Bank (2011), *Building the Palestinian State: Sustaining growth, institutions, and service delivery*. Report to AHLC. 13 April
- World Bank (2009), *Assessment of Restrictions on Palestinian Water Sector Development*. Sector note. April.







