

بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة النجاح الوطنية

كلية الدراسات العليا

دور السياسة المالية في زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني

إعداد

شادي محمد إبراهيم عثمان

إشراف

الدكتور عاطف علاونة

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في إدارة السياسة الاقتصادية بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين.

2004م



دور السياسة المالية في زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني

إعداد

شادي محمد إبراهيم عثمان

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2004/4/18م وأجيزت

التوقيع

د. شادي

ع. عثمان

شادي
2004/4/18

أعضاء المناقشة

الدكتور عاطف علاونة (مشرفاً رئيساً)

الدكتور نبهان عثمان (ممتحناً خارجياً)

الدكتور محمود ابو الرب (ممتحناً داخلياً)

الإهداء

إلى من اعتصروا ألماً وحباً حتى منحوني قدرة على البقاء

إلى من صبوا الدموع والآهات فرحاً لسنبلة أملهم أن تنبت في يوماً سنابل

إلى روح أبي الطاهرة ... إلى أمي العزيزة

أهديهم قلبي وثمار جهدي وعمري

أهديهم هذا العمل المتواضع

راجياً من الله العلي العظيم أن يحتسب أجر هذا العمل في ميزان حسناتهم

الشكر والتقدير

أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساهم في أخراج هذا العمل المتواضع إلى النور، ولا يسعني هنا إلا أن أبدأ بالدكتور الفاضل عاطف علاونة على الجهود العظيمة والنصائح والتوجيهات الثمينة التي جعلت من هذا العمل ذو قيمة بفضل مساعداته وإرشاداته التي لم يبخل يوماً في تقديمها جزاه الله عنها كل خير.

كما أتقدم بالشكر والعرفان للدكتور نبهان عثمان عضو لجنة المناقشة على ملاحظاته القيمة التي أثرت هذا العمل وأزالت الكثير من نواقصه.

كما أتقدم بالشكر بخالص الشكر والعرفان للدكتور محمود أبو الرب على كل ما بذله جهد في إنجاح هذه الأطروحة وأخراجها إلى النور.

قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
ت	الإهداء
ث	الشكر والتقدير
ج	فهرس المحتويات
خ	فهرس الجداول
د	الملخص باللغة العربية
1	الفصل الأول
2	1:1 المقدمة
3	2:1 أهداف الدراسة
3	3:1 أهمية الدراسة
4	4:1 افتراضات الدراسة
4	5:1 منهجية الدراسة
5	6:1 الدراسات السابقة
7	الفصل الثاني
8	1:2 الخلفية النظرية
20	2:2 الاقتصاد الفلسطيني
28	3:2 واقع التشغيل والاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني
35	الفصل الثالث: دور السياسة الضريبية في زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني
54	1:3 أهداف السياسة الضريبية للسلطة الوطنية الفلسطينية
57	2:3 السياسة الضريبية في الضفة الغربية وقطاع غزة
69	3:3 مدى ملائمة السياسة الضريبية لتحقيق هدف زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني
78	4:3 قانون تشجيع الاستثمار
82	5:3 أثر السياسة الضريبية على حجم الاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني
91	الفصل الرابع: دور سياسة النفقات العامة في زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني
92	1:4 سياسة النفقات العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة

الصفحة	الموضوع
93	أهداف وأبعاد سياسة النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية 2:4
106	مدى ملائمة سياسة النفقات العامة لتحقيق هدف زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني 3:4
117	أثر سياسة النفقات العامة على حجم الاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني 4:4
122	الفصل الخامس: النتائج والتوصيات
123	النتائج 1:5
132	التوصيات 2:5
135	المراجع
143	الملاحق
b	الملخص باللغة الإنجليزية

قائمة الجداول

الصفحة	الجدول
59	جدول 1. النسب المئوية المفروضة على الشرائح الضريبية.
60	جدول 2. النسب والشرائح الضريبية التي أقرها مجلس الوزراء عام 1995.
61	جدول 3. النسب والشرائح المقررة.
86	جدول 4. عينة من الشركات المسجلة في وزارة الاقتصاد الوطني.

قائمة الملاحق

الصفحة		الملحق
140	الاستقصاء	ملحق 1.
145	التحليل الإحصائي للنتائج	ملحق 2.
145	تطور حجم السكان في الضفة الغربية وقطاع غزة 1996-2001.	جدول 1.
145	النمو الطبيعي للسكان في الضفة الغربية وقطاع غزة 1996-2001.	جدول 2.
145	السكان والقوى البشرية والقوى العاملة 1996-2001.	جدول 3.
146	توزيع القوى العاملة والعاملين الفلسطينيين في سوق العمل المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة في الفترة 1968-1987.	جدول 4.
147	توزيع القوى العاملة والعاملين الفلسطينيين في سوق العمل المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة في الفترة 1987-1996.	جدول 5.
148	توزيع القوى العاملة والعاملين الفلسطينيين في سوق العمل المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة في الفترة 1996-2001.	جدول 6.
149	التوزيع القطاعي للعاملين الفلسطينيين في سوق العمل المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة 1968-1987.	جدول 7.
150	التوزيع القطاعي للعاملين الفلسطينيين في سوق العمل المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة 1987-1996.	جدول 8.
150	التوزيع القطاعي للعاملين الفلسطينيين في سوق العمل المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة 1996-2001.	جدول 9.
151	تقسيم الإيرادات العامة الفلسطينية.	جدول 10.
152	التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة.	جدول 11.
153	التقسيم الاقتصادي للنفقات الجارية.	جدول 12.
153	التقسيم الوظيفي للنفقات العامة.	جدول 13.

دور السياسة المالية في زيادة القدرة

الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني

إعداد

شادي محمد إبراهيم عثمان

إشراف

د.عاطف علاونة

الملخص

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على دور السياسة المالية المتبعة من قبل السلطة الفلسطينية في زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني.

بدأت الدراسة بتحديد القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني على المستوى الكلي خلال الفترة الممتدة من العام (1968-2001) بحيث تم تقسيم هذه الفترة إلى ثلاث فترات وهي كالاتي: (1968-1987)، (1987-1996)، (1996-2001).

وأظهرت الدراسة تدني حجم القدرة الاستيعابية إذ بلغت خلال الفترات الثلاث المذكورة على التوالي 20.7%، 75.7%، 58.7%، من حجم القوى العاملة في نفس الفترة، وأرجعت الدراسة سبب تدني حجم القدرة الاستيعابية إلى ارتفاع معدل نمو عرض العمل بوتيرة أسرع من نمو الطلب عليه وهذا ما أدى إلى ارتفاع حجم الفجوة بين القدرة وحجم القوى العاملة إذ بلغ حجم هذه الفجوة خلال الفترات الثلاث على التوالي 24%، 34.4%، 33%، من حجم القوى العاملة.

بعد ذلك تم تحليل دور السياسة الضريبية في زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، وذلك بدراسة أهداف وتوجهات السياسة الضريبية ومجموعة السياسات والإجراءات التي اتخذتها السلطة الفلسطينية للتأثير على النظام الضريبي الفلسطيني، ومدى ملائمتها لتحقيق هدف زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، وبينت الدراسة أن السياسة الضريبية المتبعة من قبل السلطة الفلسطينية ملائمة لتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في فلسطين، إلا أن الدراسة بينت انخفاض أهمية هذه الإجراءات في التأثير على حجم القدرة الاستيعابية للاقتصاد

الفلسطيني وعلى حجم الاستثمار الكلي بسبب تردي المناخ الأمني والسياسي والذي حد من الدور المأمول الذي كان من الممكن أن تلعبه السياسة الضريبية في تشجيع وتحفيز الاستثمارات الداخلية والخارجية، ما أثر سلباً على قدرتها على توسيع قاعدة الإنتاج المحلي للاقتصاد الفلسطيني.

ثم بعد ذلك تم تحليل دور سياسة النفقات العامة في زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، وذلك بدراسة أهداف وتوجهات سياسة النفقات العامة للسلطة الفلسطينية، ومدى ملائمتها لتحقيق هدف زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، وبينت الدراسة أن سياسة النفقات العامة التي اتبعتها السلطة الفلسطينية ملائمة لزيادة القدرة الاستيعابية، حيث أزال الانفاق على البنية التحتية العديد من العقبات أمام الاستثمار فقد بلغ حجم التكوين الرأسمالي 37.7%، من الناتج المحلي الاجمالي، ويرجع ذلك إلى تزايد أهمية الاستثمار العام، حيث ارتفعت نسبة الاستثمار العام إلى حجم الانفاق العام ن 16% عام 1996 إلى 20% عام 2001.

إضافة إلى مساهمة القطاع العام في استيعاب أعداد هائلة للعمل بالوظائف الحكومية، حيث بينت الدراسة أن القطاع العام استوعب ما يقارب 25% من حجم الزيادة في العمالة في الاقتصاد الفلسطيني خلال الفترة من 1996-2001 وبالرغم من ذلك إلا أن قدرة السلطة الفلسطينية في مجال سياسة النفقات العامة بقيت محدودة نتيجة للقيود التي تفرضها اتفاقيات المرحلة الانتقالية من جهة وإجراءات الاحتلال من جهة أخرى.

الفصل الأول

الفصل الأول

1.1 المقدمة

يتسم الاقتصاد الفلسطيني بصغر حجمه وتشوه بنيته الهيكلية بسبب وقوع الضفة الغربية وقطاع غزة تحت الاحتلال الإسرائيلي منذ العام 1967، والذي عمل على تدمير البنية التحتية والقاعدة الإنتاجية للاقتصاد الفلسطيني بإتباعه العديد من السياسات المعيقة لنموه مثل فرض الضرائب المرتفعة، وعدم منح التراخيص الصناعية، ونتيجة لذلك أصبح الاقتصاد الفلسطيني غير قادر على استيعاب القوى العاملة الموجودة فيه، فتوجه جزء كبير منها إلى العمل في سوق العمل الإسرائيلي وأسواق العمل العربية، وبذلك بدأ الاقتصاد الفلسطيني يعتمد في تصريف القوى العاملة على سوق العمل الإسرائيلي، والذي تميز بتذبذب طلبه على الأيدي العاملة الفلسطينية، بسبب إغلاقاتها المتكررة تحت ذرائع أمنية، لذا بدت الحاجة ملحة لاستيعاب هذه القوى العاملة داخل سوق العمل الفلسطيني.

وبدخول السلطة الفلسطينية بموجب اتفاق أوسلو، وجدت أمامها إرثاً كبيراً من مخلفات الاحتلال الإسرائيلي، إذ كان الاقتصاد الفلسطيني بكافة قطاعاته مدمراً وتابعاً للاقتصاد الإسرائيلي، ومن ثم كان لزاماً على السلطة الفلسطينية إن تعمل على إعادة ما دمره الاحتلال الإسرائيلي من بنى تحتية وقطاعات إنتاجية من خلال سياساتها الاقتصادية وفي مقدمتها السياسة المالية، والتي من المفروض إن تساعد على بناء القاعدة الإنتاجية بشقيها الخاص والعام، من أجل زيادة قدرة هذه القطاعات على استيعاب أكبر عدد ممكن من الأيدي العاملة الفلسطينية للوصول إلى التخلص من التبعية لسوق العمل الإسرائيلي، واستيعاب النمو الطبيعي للقوى العاملة الفلسطينية في سوق العمل الفلسطيني.

2:1 أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى معرفة حجم القوى العاملة في الاقتصاد الفلسطيني والقدرة الاستيعابية، ثم معرفة حجم الفجوة بينهما، وتحديد أسبابها، وكيفية معالجتها باستخدام أدوات السياسة المالية.

كما تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على أبرز ملامح واتجاهات السياسة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية لمعرفة تأثيرها على القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، ومدى ملائمتها لتحقيق هدف زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني.

وبالتالي فإن هذه الدراسة تهدف إلى الإجابة على التساؤلات التالية:

1. هل لدى السلطة الفلسطينية توجه نحو تشجيع الاستثمار وتوسيع قاعدة الإنتاج المحلي التي توفر فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية؟ وإذا كان لديها توجه، فما هي الطرق والوسائل التي اتبعتها لتحقيق هدف زيادة القدرة الاستيعابية باستخدام أدوات السياسة المالية؟
2. هل أدت السياسة المالية إلى تمهيد الطريق أمام القطاع الخاص ليتمكن من زيادة مشاركته في توسيع قاعدة الإنتاج المحلي التي توفر فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية؟
3. هل أدت السياسة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية فعلاً إلى تشجيع الاستثمار وتوسيع قاعدة الإنتاج المحلي وزيادة فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية؟

3:1 أهمية الدراسة ومبرراتها

تستمد هذه الدراسة أهميتها كونها تبحث في مشاكل عنصر العمل، والذي يعد من أهم الموارد الاقتصادية، ومن أهم مصادر الدخل في الاقتصاد الفلسطيني، وضرورة معالجة هذه المشكلة بالسرعة الممكنة باستخدام شتى أنواع السياسات الاقتصادية وفي مقدمتها السياسة المالية لزيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، وللتخلص من التبعية لسوق العمل الإسرائيلي والاسواق الخارجية الأخرى التي يتم تصدير الفائض من القوى العاملة إليها.

4:1 افتراضات الدراسة

ينطلق الباحث من افتراض رئيسي مفاده إن الاقتصاد الفلسطيني يتسم بضعف ومحدودية قدرته الاستيعابية، ويرى إن أحد أهم أسباب ذلك هو ضعف القاعدة الإنتاجية الفلسطينية، كأثر مباشر لضعف الاستثمارات المحلية التي توفر فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية، نتيجة لعمل القطاع الخاص الفلسطيني فترة طويلة تحت ظروف الاحتلال، الذي عمل كل ما يمكنه لخنق نشاطاته من خلال الممارسات الضريبية التعسفية وتدمير البنية التحتية المادية وغير المادية للاقتصاد الفلسطيني، الأمر الذي أدى إلى ضعف البيئة الاستثمارية، وبالتالي إلى خنق القاعدة الإنتاجية للاقتصاد الفلسطيني. ويرى الباحث أنه بالإمكان زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني عن طريق تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي باستخدام أدوات السياسة المالية، وذلك بتقديم الحوافز الضريبية للاستثمار الخاص، وزيادة الإنفاق على البنية التحتية بشقيها المادي وغير المادي وتوفير القاعدة القانونية الملائمة لعمل القطاع الخاص، والتي تهيئ المناخ المناسب لاستثمارات القطاع الخاص مما يزيد من حجم الاستثمارات، وبالتالي تتعزز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني وتتطور وتتسع قاعدته الإنتاجية وتزداد مقدرتها على توفير فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية.

5:1 منهجية الدراسة

سيعتمد الباحث في دراسته على الأسلوب الوصفي والأسلوب الكمي في تحليل نتائج الدراسة، وسيعتمد على معلومات أولية ونشرات إحصائية للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني والدراسات الأخرى التي تبحث في هذا المجال، كما انه سيعتمد على تحليل النظام الضريبي الفلسطيني والتعرف على مكوناته ومصادره، وتحليل تطور النفقات العامة من خلال الموازنة العامة ومعرفة حجمها وأوجه إنفاقها.

6:1 الدراسات السابقة

قامت عدة جهات بدراسة موضوع القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني ومن هذه

الدراسات:

1- معهد السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس), (تحليل العرض والطلب على العمالة الفلسطيني) د. باسم مكحول، 2000.

وعالجت هذه الدراسة ظاهرة فجوة الطلب على العمل في السوق المحلية وأسباب وتطورات حجمها وسماتها الرئيسية، حيث اكتفت هذه الدراسة بتحديد حجم المشكلة وأسبابها ولم تدرس إمكانات معالجتها باستخدام السياسات الاقتصادية الكلية.

2- دراسة لمعهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، (محددات القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة) د. باسم مكحول 2001.

بحثت هذه الدراسة في القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني والعوامل المؤثرة عليها، وتحليل دور هيكلية الإنتاج وإنتاجية العمل والكثافة الرأسمالية والأجور وتأثيرها على القدرة الاستيعابية، حيث لم تركز هذه الدراسات على دور السياسات الاقتصادية في معالجة المشكلة.

3- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس), (برنامج إيجاد فرص العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة). سامية البطمة، إدوارد سير، 1996.

وعالجت هذه الدراسة مشكلة العمالة في برامج التشغيل الطارئة مقارنة مع العمالة في مشاريع مشابهة في القطاع الخاص، وتكلفة خلق فرصة عمل من خلال برامج التشغيل والقطاع الخاص، وأيضاً في مدى تأثير هذه المشاريع في خلق فرص عمل غير مباشرة. حيث لم تبحث في زيادة القدرة الاستيعابية على المدى الطويل من خلال برنامج متكامل تستخدم في أدوات السياسة الاقتصادية.

4- مركز الدراسات العمالة، رام الله، (قدرة الاقتصاد الفلسطيني على التشغيل، العقبات ومداخل التنمية)، ماجد صبيح، 1992.

عالجت هذه الدراسة العوامل المؤثرة في قدرة الاقتصاد الفلسطيني على التشغيل والاستخدام، وركزت على أهم العوامل التي اتبعتها إسرائيل لإضعاف قدرة الاقتصاد الفلسطيني على التشغيل، حيث لم تشر إلى دور القطاع العام والسياسات الاقتصادية الكلية.

5- مركز العمل التنموي/ معا، (موقع العمالة العربية في الاقتصاد الإسرائيلي وآفاق التغيير، 1986).

عالجت هذه الدراسة موضوع التبعية الاقتصادية للاقتصاد الإسرائيلي، وطبيعة العمل في إسرائيل وآثاره ومستقبله وآفاق وإمكانات التخلص من هذه التبعية. وجاء هذا البحث في وقت لم تكن فيه السلطة الفلسطينية قد تسلمت مهامها فلم يشمل دور السلطة الفلسطينية في معالجة البطالة والقدرة الاستيعابية للعمل.

6- مكتب العمل الدولي، (استراتيجية التشغيل متوسطة المدى في فلسطين، 2000-2004) أ.د. عبد الفتاح أبو شكر، 1999.

عملت هذه الدراسة على وضع خطة استرشادية لصياغة استراتيجية لسياسات التشغيل متوسطة المدى، وتم عمل إسقاطات لحجم الاستثمار المطلوب لتوفير فرص العمل المطلوبة، وتكلفتها، وذلك بعد تحديد البطالة الحالية والمتوقعة وطبيعتها في المدى المتوسط، وكيفية تخفيض حدتها خلال الأعوام (2000-2004)، مع الأخذ بعين الاعتبار، النمو المتوقع في القوى العاملة ومعدلات المشاركة، إضافة إلى دور السياسات والإجراءات الاقتصادية الكلية، ودور القطاع الخاص والقطاعات الريادية في تحقيق هذا الهدف.

الفصل الثاني

الفصل الثاني

1:2 الخلفية النظرية

هناك مصدران أساسيان لكل أنواع الموارد الاقتصادية هما: الطبيعة والإنسان وتشكل الطبيعة مصدر الموارد الطبيعية في حين إن الإنسان يشكل مصدر الموارد البشرية، والتي تشمل جميع السكان الذين يمكن إدخالهم ضمن دائرة الاستغلال الاقتصادي، فالإنسان بهذا المفهوم يعد مورداً اقتصادياً وأحد عناصر الإنتاج لما يبذله من الجهد الذهني الجسماني لاستغلال الموارد الطبيعية، (يونس، 1985، ص48).

إن نمو المورد البشري يمثل نمواً لأحد أهم عناصر الإنتاج وهو عنصر العمل، والذي يعتبر من أهم العناصر التي تساهم في عملية التنمية الاقتصادية، لذا يجب العمل على عدم إبقاء هذا العنصر معطلاً، ويجب العمل على استغلاله وإعطاء الأولوية لتحقيق هذا الهدف وذلك برفع القدرة الاستيعابية للعمل في الاقتصاد وبشكل مستمر.

تعرف القدرة الاستيعابية بأنها معدل نمو الاستخدام، (مكحول، 2001، ص4)، أي أنها مقدرة الاقتصاد على استيعاب النمو في القوى العاملة، وتعتمد القدرة الاستيعابية على حجم وطبيعة النشاط الاقتصادي، إذ إن الطلب على العمل هو طلب مشتق (Derived demand) من الطلب على السلع والخدمات التي تنتجها المؤسسات، وبما إن الطلب على العمل يتحقق عن طريق الاستثمار الذي ينتج عنه النمو الاقتصادي المطرد، فإن الحكومات تستطيع التأثير على قدرة الاقتصاد الاستيعابية بالعديد من سياساتها الاقتصادية من خلال التأثير على البيئة الاستثمارية المحيطة بالمنتجين، والتي تؤثر بدورها على إيراداتهم وتكاليف إنتاجهم. ومن أبرز هذه السياسات هي السياسة المالية والتي تعرف على أنها: دراسة تحليلية للنشاط المالي للقطاع العام، وما سيتبع هذا النشاط من آثار على مختلف قطاعات الاقتصاد القومي، وهي تتضمن تكيفاً كمياً لحجم الإنفاق العام والإيرادات العامة، وكذلك تكيفاً نوعياً لأوجه هذا الإنفاق ومصادر هذه الإيرادات، بغية إحداث آثار معينة في الاقتصاد وتلافي آثار أخرى، (يونس، 1971، ص87).

وتعتبر الدولة عن برنامجها المالي ودورها في النشاط الاقتصادي من خلال موازنتها السنوية. وتوفر الموازنة العامة للدولة فرصة لإدارة جانب مهم من الاقتصاد من خلال سياستها المالية، والتي تسعى إلى تحقيق مجموعة من الأهداف في مقدمتها زيادة حجم الاستخدام في الاقتصاد وذلك من خلال رفع قدرته الاستيعابية.

وتتكون الموازنة العامة من جانبين، جانب الإيرادات العامة، والمتمثل فيما تحصل عليه الدولة من ضرائب سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، وجانب النفقات الذي يمثل مجموع نفقات الدولة الجارية والرأسمالية، ويمثل هذان الجانبان الأدوات التي تعمل من خلالها السياسة المالية، ومنهما نستطيع معرفة اثر استخدام أدوات السياسة المالية على حجم الاستخدام وبالتالي على القدرة الاستيعابية للاقتصاد من خلال تتبع الآثار الاقتصادية لهذه الأدوات، (دراز، 1997، ص46).

1:1:2 السياسة الضريبية

تختلف الآثار الاقتصادية للضرائب على حجم الاستخدام تبعاً لما إذا كنا ننظر إلى كل ضريبة على حدة أم إلى الهيكل الضريبي بأسره، حيث تستطيع الحكومة فرض العديد من أنواع الضرائب، التي يتعذر عليها -مهما بلغ حرصها- أن تدرأ عن المجتمع ما قد يستتبعها من آثار غير مرغوب بها على حجم الاستخدام في القطاع الخاص، (فوزي، 1971، ص61). فمن المعلوم إن حجم الاستخدام في الاقتصاد يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحجم الإنفاق الكلي على الاستهلاك والاستثمار، مما يترتب عليه إن ضريبة تقلل من حجم الإنفاق الاستثماري والاستهلاكي الكلي تعمل على خفض حجم الاستخدام إذا ما استثنى اثر إنفاق حصيلته هذه الضرائب من قبل الحكومة، (فوزي، 1971، ص62). ويمكن توضيح ذلك من خلال تحليل طائفتين من أنواع الضرائب هما: الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

ويمكن معرفة تأثير الضرائب المباشرة على حجم الاستخدام بناء على مستوى الدخل الذي ينصب عليه عبؤها، (دراز، 1997، ص67). فالضرائب على الأفراد في فئات الدخل الدنيا تعمل على امتصاص جانب من الطاقة الشرائية المخصصة للإنفاق الاستهلاكي، وبالتالي

تعمل على الإقلال من الإنفاق الخاص على السلع والخدمات التي جرت العادة على استهلاكها، (دراز، 1997، ص68). ومن الثابت إن السياسة الضريبية التي تعمل على الاحتفاظ بمستوى عالٍ من القوى الشرائية هي شرط أساسي لحفز الاستثمار الخاص، وبالتالي زيادة حجم الاستخدام، ويقتضي ذلك تخفيض ما أمكن من العبء الضريبي على الأفراد في فئات الدخل الدنيا، والذين يتميزون بارتفاع ميلهم الحدي للاستهلاك، (فوزي، 1971، ص65). كما تعمل الضرائب المباشرة التي تقع على الأفراد في فئات الدخل الدنيا على تخفيض الأجور النقدية، مما يدفع النقابات إلى المطالبة بزيادة الأجور، وإذا ما ارتفعت الأجور النقدية، فإن ذلك يقلل من حجم الاستخدام نتيجة لأمرين، أما الأول، فهو إن ارتفاع الأجور يقلل حجم الاستخدام بسبب العلاقة السلبية بين مستوى الأجور وحجم الاستخدام، (شامية والخطيب، 1997، ص112)، والأمر الثاني فهو إن ارتفاع الأجور يدفع المنتجين إلى استخدام الآلات وإحلالها محل عنصر العمل كلما كان ذلك ممكناً بسبب تزايد التكاليف نتيجة للارتفاع في الأجور. أما بالنسبة للضرائب المباشرة التي يقع عبؤها على الأفراد في فئات الدخل العليا، فإن الضرائب لا تعمل على خفض الاستهلاك الخاص بهم بالقدر الذي تنخفض فيه حجم مدخراتهم الخاصة، مما قد يؤدي بدوره (مع افتراض ثبات عرض النقود) إلى رفع أسعار الفائدة، وبالتالي فإن حجم الاستثمار سينخفض، وبالنتيجة ينخفض حجم الاستخدام، (فوزي، 1971، ص64). ومن جهة أخرى فإنه من الثابت إن أرباح المشروعات الإنتاجية تتحول في غالبيتها إلى الأفراد في فئات الدخل العليا، وأن معدلات الأرباح المرتفعة هي ما يحفز الاستثمار الخاص ويعمل على توسعه وبالتالي زيادة حجم الاستخدام، وواضح إن ضرائب الدخل بإنقاصها لهذه الأرباح قد تعمل على تقليل حجم الاستثمار، وإعاقة توسعه وبالتالي يقل معدل نمو الاستخدام، (شامية والخطيب، 1997، ص127).

هذا فيما يتعلق بجانب الطلب على العمل، أما إذا تم النظر إلى جانب عرض العمل فإن أثر الضرائب المباشرة على الرغبة في العمل يعتمد على مدى مرونة الطلب على الدخل (Elasticity of Demand for Income) حيث يوازن الفرد عادة بين المنفعة التي تعود عليه نتيجة لحصوله على وحدة من الدخل وبين ثمن هذه الوحدة مقدراً بالمشقة والجهد والتضحية

التي يتحملها في هذا السبيل. وبعبارة أخرى هو يوازن بين منفعة الدخل الحدية (Marginal utility of income) ومشقة الجهد الحدية (Marginal disutility of effort)، (Ehrenberg and Smith, 1994, P171). فإذا كان طلب الأفراد على الدخل غير مرناً، أي إذا كانوا يرغبون في الحصول على نفس الدخل مهما كان الجهد الذي يبذل للحصول عليه، فإن الضريبة التي تؤدي إلى إنقاص دخولهم ستدفعهم إلى مضاعفة جهودهم حتى يصل الدخل إلى مستواه القديم، وبالتالي تزداد رغبتهم في العمل، (يونس، 1971، ص211). أما إذا كان طلب الأفراد على الدخل مرناً، أي إذا كان في وسعهم التجاوز عما تقتطعه الضريبة من دخولهم، إما لأن لديهم فائضاً، أو لأنهم يستطيعون العيش بما تبقى لهم من دخل ولو في مستوى معيشي أدنى مما اعتادوا عليه فإن الضريبة لا تزيد رغبتهم في العمل، (يونس، 1971، ص218).

مما سبق يتضح إن الضرائب المباشرة تعمل على امتصاص جانب من الطاقة الشرائية للأفراد، مما يؤدي إلى انخفاض الإنفاق الاستهلاكي، وبانخفاض الإنفاق الاستهلاكي، ينخفض الطلب على العمل، حيث إن الطلب مشتق من الطلب على السلع والخدمات. ولكي تعمل السياسة الضريبية على رفع حجم الاستخدام في الاقتصاد يجب إن تحافظ على مستوى مرتفع من الإنفاق الاستهلاكي وذلك عن طريق السماح بتتزيلات للدخل الخاضع للضريبة، والاعتماد على الموارد المستمدة من الضرائب التصاعدية على الدخل، والتي تراعي حجم الدخل وتكاليف المعيشة وبالتالي زيادة الطلب على العمل، (كوسا، 1990، ص20).

كما تبين أيضاً إن الضرائب المباشرة تعمل على تقليل حجم الاستخدام في الاقتصاد والسبب في ذلك أنها تشكل عائقاً أمام الاستثمار الخاص من خلال تقليلها للأرباح المتحققة منه، وهذا بدوره يقلل من النمو في الاستثمار الخاص، فينخفض الإنتاج وينخفض الطلب على العمالة، كما تعمل الضرائب المباشرة أيضاً على خفض المدخرات الخاصة للأفراد باقتطاعها جزءاً من دخولهم، مما قد يؤدي (بافتراض ثبات عرض النقود) إلى ارتفاع سعر الفائدة، وبالتالي فإن حجم الاستثمار سينخفض، وينخفض الإنتاج والطلب على العمالة.

وفي هذه الحالة فإن على السياسة الضريبية إن تعمل على تشجيع الاستثمار بمنح إعفاءات ضريبية للمشروعات الإنتاجية، وبالتالي المساهمة في زيادة هامش الربح للمنتجين، مما يشجعهم على زيادة إنتاجهم واستثماراتهم، وهذا سينعكس إيجاباً على حجم الاستخدام نتيجة لخلق المزيد من فرص العمل في هذه المشاريع الإنتاجية، (كوسا، 1990، ص27). كما يمكن للسياسة الضريبية تشجيع الادخار الخاص بمنح إعفاءات للدخل مما يزيد من حجم الادخار الخاص لدى الأفراد، وبالتالي تتوفر موارد أكثر للاستثمار، حيث إن الاستثمار الخاص يمول بطبيعة الحال من مدخرات قطاع الأعمال والقطاع العائلي، (دراز وحجازي، 1998، ص81).

أما بالنسبة للضرائب غير المباشرة والتي تشمل الضرائب والرسوم على بعض أنواع السلع أو على السلع كافة، وذلك في إحدى المراحل من وقت إنتاجها وحتى بيعها للمستهلك النهائي، وتشمل ضرائب المبيعات، وضرائب الشراء، والضرائب الجمركية، (فوزي، 1971، ص92)، فمن المعلوم إن الضرائب على السلع ترفع أثمانها بصفة عامة، (يونس، 1971، ص94)، وإذا ما ارتفعت الأثمان فإن حجم القوة الشرائية بين الأفراد سيقول، وبالتالي ينخفض استهلاكهم، وهذا يدفع المنتجين لتقليل إنتاجهم وينخفض الطلب على العمل. لكن ارتفاع أثمان السلع بسبب فرض الضرائب عليها يعتمد على نقل العبء الضريبي، والمبدأ العام الذي تنص عليه النظرية النيوكلاسيكية في هذا الأمر هو إن راجعية الضريبة على السلع تنقسم بين المستهلكين والمنتجين بنسبة مرونة العرض إلى مرونة الطلب، أي بعبارة أخرى (دالة) للعلاقة بين قوى العرض والطلب على المادة الخاضعة للضريبة، إضافة إلى الظروف المحيطة بالإنتاج، ودرجة المنافسة بالصناعة، (القيسي، 1998، ص40).

وفيما يلي سيتم تناول أهم العوامل والاعتبارات التي تحدد نقل عبء الضرائب وأثرها على العرض والطلب على السلعة الخاضعة للضريبة.

أولاً: مرونة العرض والطلب على السلع الخاضعة للضريبة

أ- مرونة الطلب

كلما قلت مرونة الطلب على سلعة ما، أو بعبارة أخرى كلما قل تأثر استهلاكها بتغيرات الثمن، كلما كان تأثير الضريبة في رفع ثمن السلعة كبيراً، الأمر الذي يؤدي إلى انخفاض الطلب على هذه السلعة بشكل أكبر، مما لو كانت مرونة الطلب على هذه السلعة مرتفعة، (القيسي، 1998، ص42).

هذا يعني إن فرض الضرائب السلعية على السلع المنخفضة المرونة يؤدي إلى انخفاض الطلب عليها بشكل أكبر مما لو كانت هذه السلع تتمتع بمرونة طلب مرتفعة، وبالتالي يتأثر الطلب على العمل بالسلب بشكل أكبر بإنخفاض مرونة الطلب على السلع الخاضعة للضريبة.

أما إذا كان الطلب عديم المرونة، فإن الثمن يرتفع بنفس مقدار الضريبة فيقل الطلب على السلعة الخاضعة للضريبة بشكل أكبر مما في الحالتين السابقتين دون إن يكون هناك أي تأثير على الكمية المنتجة، (القيسي، 1998، ص44).

ب- مرونة العرض

يعتبر العرض مرناً إذا كان تغير ما في الثمن يؤدي إلى تغير كبير في الكمية المنتجة وتتوقف مرونة العرض إلى حد كبير على الدرجة التي تزداد بها نفقة إنتاج وحدات العرض الإضافية عن نفقة إنتاج العرض السابق، أي درجة زيادة نفقة الإنتاج الحدية، (شامية، والخطيب، 1999، ص52). فإذا كان العرض مرناً أمكن نقل عبء الضريبة إلى المستهلك بدرجة أكبر مما إذا كان العرض غير مرن، وذلك لأن الإنتاج في الحالة الأولى يمكن إن يتكيف بسهولة تبعاً للظروف الجديدة. أما في الحالة الثانية فلا يتسنى له ذلك، وبمعنى آخر فالكمية المنتجة تنخفض بشكل أكبر كلما انخفضت مرونة عرض السلعة الخاضعة للضريبة، وبالتالي ينخفض الطلب على العمل بدرجة أكبر من الحالة الأولى، (شامية والخطيب، 1997، ص 55).

أما إذا كان العرض عديم المرونة، فإن المنتج يتحمل عبء الضريبة بأكمله بشكل أكبر وينخفض الطلب على العمل بشكل أكبر مما في الحالتين السابقتين، (شامية والخطيب، 1997، ص56). أما إذا كان العرض لا نهائي المرونة، فإن الثمن يرتفع بنفس مقدار الضريبة، ولكن الكمية المنتجة حينئذٍ تتوقف على درجة مرونة الطلب، (شامية والخطيب، 1997، ص56).

ثانياً: الظروف الاقتصادية المحيطة بالإنتاج

إذا ترتب على زيادة إنتاج سلعة ما نقص في تكلفة الوحدة منها، فإن إنتاج هذه السلعة يكون خاضعاً لقانون النفقات المتناقصة (أو قانون الغلة المتزايدة)، فإذا فرضت ضريبة على هذا النوع من السلع، فإن الثمن يرتفع بأكثر من مقدار الضريبة لأنه عندما يهبط الطلب بسبب ارتفاع الثمن ويضطر المنتج إلى الحد من كمية ما يعرضه فإن المنتج سوف يرتد بإنتاجه إلى حيث نفقة الوحدة أعلى مما كانت عليه عندما كان الإنتاج أكبر، (Davoodi, 2000 P87).

أما إذا كان إنتاج السلعة خاضعاً لقانون النفقات المتزايدة (أو قانون الغلة المتناقصة)، بمعنى أنه كلما زاد إنتاج السلعة زادت تكلفة الوحدة، فإن فرض الضريبة في هذه الحالة يؤدي إلى ارتفاع الثمن بأقل من مقدار الضريبة، لأن المنتج سوف يهبط بإنتاجه إلى حيث نفقة الوحدة أقل مما كانت عليه عندما كان الإنتاج أكبر، (Davoodi, 2000, P87). أما السلع التي يخضع إنتاجها لقانون النفقات الثابتة، أي تلك التي لا تؤثر زيادة الإنتاج في تكلفة الوحدة منها، فإن تغير الثمن هنا يكون معادلاً لمقدار الضريبة، (Davoodi, 2000, P87).

ثالثاً: درجة المنافسة في الصناعة

يفترض التحليل السابق توفر حالة المنافسة التامة، غير إن كثير من السلع يتم إنتاجها تحت ظروف يسودها عنصر احتكاري من نوع أو آخر وهناك حالتين للاحتكار، هما: الاحتكار التام والمنافسة الاحتكارية، (دراز وحجازي، 1998، ص213). وفي حالة الاحتكار التام لا يحدد المنتج الثمن الذي يحقق له أكبر ربح في الوحدة المباعة، بل يحاول دائماً إن يحدد الثمن الذي يحقق له أكبر ربح كلي صافي ممكن، معنى هذا أنه يجب إن يأخذ في حسبانته كمية ما

يطلب من السلعة عند مختلف الأثمان ونفقة إنتاج الكميات المختلفة من السلعة، (دراز وحجازي، 1998، ص214).

وعلى ضوء هذه الاعتبارات قد يجد المحكر أنه يستطيع نقل عبء الضريبة، كله أو بعضه، إلى المستهلك، وقد يجد أنه من الأوفق إن يتحمل هو مقدار الضريبة بأكمله، الأمر الذي سيؤدي إلى زيادة نفقات إنتاجه فتقل الكمية المعروضة وينخفض الطلب على العمل، (شامية والخطيب، 1998، ص92). أما في حالة المنافسة الاحتكارية والتي تتميز عادة بقلّة عدد المنتجين وعدم تماثل المنتجات، (شامية والخطيب، 1998، ص95)، يمكن القول إجمالاً إن قدرة المنتج في المنافسة الاحتكارية على نقل عبء الضريبة على المستهلكين يتوقف إلى حد كبير على ما يتوقعه من مسلك المنتجين الآخرين، الأمر الذي يدفع المنتجين لإبقاء ثمن السلعة ثابتاً بعد فرض الضريبة عليها ويتحمل المنتج عبؤها كاملاً، فينخفض إنتاجه وينخفض الطلب على العمل، (دراز وحجازي، 1998، ص217).

مما سبق تبين إن فرض الضريبة على سلعة ما ينقص كمية ما يستهلك وما ينتج منها، وإذا كانت السلع الخاضعة للضريبة منتجة تحت ظروف تنافسية بحتة، فإن الحد من الإنتاج معناه إقصاء المنتجين الحديديين عن حلبة الإنتاج، وبالتالي تخفيض حجم الاستخدام وانخفاض الطلب على العمل، (دراز وحجازي، 1998، ص220). أما إذا كانت السلع الخاضعة للضريبة تنتج تحت ظروف يسودها عنصر احتكاري من نوع أو آخر، فإن انخفاض الإنتاج لا يؤدي إلى إقصاء أي منهم، ولكنه يؤدي إلى خلق طاقة إنتاجية عاطلة يقع عبؤها على الصناعة في شكل أرباح أقل أو خسائر حقيقية، مما يقلل الحافز على الاستثمار وبذلك يقل الطلب على العمل، (دراز، 1998، ص222).

لذا يجب على الحكومة إذا ما ساد هبوط في النشاط الاقتصادي إن تخفض الضرائب السلعية، لما لذلك من أثر على زيادة طلب الأفراد للسلع والخدمات، وما يستتبع ذلك من تفاؤل في دوائر الأعمال، وزيادة الطلب على السلع الاستثمارية، مما يعمل بدوره على زيادة حجم الاستخدام في الاقتصاد، (شامية والخطيب، 1997، ص114).

وفي هذا الصدد تشير تجارب بعض دول العالم الثالث إلا أنها سعت إلى زيادة حجم الاستخدام من خلال تشجيع الاستثمار الذي ينتج عنه النمو الاقتصادي المضطرد، المقرون بمستوى استخدام مرتفع. ويمكن تحقيق هذا النمو عبر إزالة العوائق أمام استثمار القطاع الخاص والتي كان من أهمها ارتفاع نسب الضرائب المباشرة وغير المباشرة، الأمر الذي كان له نتائج سلبية على الاستثمار خاصة في القطاع الخاص، وقد أدى ذلك إلى تعطيل التوسع في الاستخدام، وقد عملت هذه الدول على تقديم الحوافز الضريبية التي تؤدي إلى زيادة حجم الاستثمار. وتحقق هذه الحوافز بتخفيض الاعتماد على ضرائب الدخل ورأس المال وزيادة الاعتماد على الضرائب المبنية على الاستهلاك، وتعمل هذه السياسة على تشجيع الادخار الخاص وتؤدي إلى زيادة حجم الاستثمار والتوسع في حجم الاستخدام، (Guasch, 1999, P136).

2.1.2 سياسة النفقات العامة

تشكل النفقات العامة جزءاً أساسياً من دالة الطلب الكلي، وتستطيع الدولة من خلال التحكم في حجمها ممارسة تأثيراً هاماً على مستوى الاستخدام، (فوزي، 1971، ص172). فمن المعلوم إن حجم الاستخدام في الاقتصاد يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحجم الإنفاق الكلي على الاستثمار والاستهلاك، مما يترتب عليه إن أية نفقة عامة تزيد من حجم الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري تؤدي إلى زيادة حجم الاستخدام، ويعتمد تأثير النفقات العامة على حجم الاستخدام على تقسيم النفقات العامة وفق أوجهها الرئيسية، (فوزي، 1971، ص173).

ويمكن توضيح ذلك من خلال تحليل طائفتين من النفقات العامة هما، النفقات الاستهلاكية والنفقات الاستثمارية.

ويشمل الإنفاق الاستهلاكي ما تنفقه الدولة على التعليم، والصحة، والتأمين الاجتماعي، وإعانات البطالة، ومعظم مفردات هذه العينة تذهب في زيادة مقدرة الطبقات التي تقع في فئات الدخل الدنيا، ويمكن لهذا النوع من النفقات إن يزيد استهلاك الأفراد، بحيث تقوم الحكومة بتقديم الخدمة الفعلية، الأمر الذي يؤدي إلى تخفيض أثمان هذه الخدمات، وبالتالي تتسع دائرة

الاستهلاك، (القيسي، 1998، ص213). وهذا التوسع بالاستهلاك قد يحفز المنتجون للتوسع في حجم استثماراتهم إذا توقعوا توسعاً من جانب الدولة في الإنفاق، (القيسي، 1998، ص215). كما إن هذا النوع من النفقات يزيد من كفاية الأفراد ومقدرتهم على العمل، فترتفع دخولهم، وتزداد مقدرتهم على الاستهلاك والادخار، ويستتبع ذلك زيادة في حجم الاستخدام، (دراز وحجازي، 1998، ص30).

كما يشمل الإنفاق الاستهلاكي ما تدفعه الدولة من أجور ورواتب لموظفيها العاملين بالقطاع العام، وبالتالي فإن الإنفاق الاستهلاكي يعمل على زيادة الاستخدام في الاقتصاد من خلال العاملين الذين يعملون بالدوائر المختلفة للدولة، كما يؤدي الإنفاق العام الاستهلاكي الموجه للرواتب والأجور إلى زيادة ما في حوزة الأفراد من دخول توجه إلى الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري. وهذا يعني إن النفقات الاستهلاكية الموجهة للرواتب والأجور تعمل على خلق طلب جديد، وبالتالي يرتفع حجم الطلب الكلي الفعال، ويتبع ذلك زيادة في حجم التوظيف ومن ضمنه زيادة حجم الاستخدام في الاقتصاد، (فوزي، 1971، ص54). ولكن الإنفاق الاستهلاكي الذي يوجه إلى دفع البطالة والتأمين الاجتماعي قد يؤدي إلى تقليل تكلفة التعطل عن العمل للعامل ويقلل حوافز العمل لديه، (دراز وحجازي، 1998، ص32).

أما النوع الثاني من النفقات العامة هي النفقات الاستثمارية، وتشمل المشروعات الإنتاجية، وإقامة البنية التحتية من مشاريع طاقة، ومياه، وطرق، إضافة إلى ما تدفعه الدولة في شكل إعانات للاستثمار، (فوزي، 1971، ص182). ومعظم مفردات هذه العينة تعمل على تهيئة المناخ المناسب لاستثمار القطاع الخاص، الأمر الذي يحفز الاستثمار على التوسع، وبالتالي يرتفع حجم الاستخدام، (فوزي، 1971، ص185). كما تعمل المشروعات العامة المباشرة التي تقوم بها الدول، والتي تشمل بعض المشاريع الإنتاجية إلى التوسع في الاستثمار العام، ونتيجة لذلك يزداد الطلب على عناصر الإنتاج ومن ضمنها عنصر العمل، لذلك فإن الإنفاق الاستثماري الموجه للمشروعات العامة المباشرة يؤدي إلى زيادة حجم الاستخدام في الاقتصاد، (فوزي، 1971، ص185).

مما سبق يتضح إن النفقات الحكومية لها دور بارز في زيادة حجم الاستخدام في الاقتصاد، ويتحقق ذلك من خلال زيادة الاستهلاك والاستثمار، وبالتالي زيادة الطلب الكلي، إلا إن هنالك خلافاً كبيراً حول أثر النفقات العامة على الاستهلاك والاستثمار بين مجموعة كبيرة من الاقتصاديين، وتتراوح الآراء بشأن أثر النفقات العامة على الطلب الكلي، ومن ثم على حجم الاستخدام بين القول بأن أثر الإنفاق العام سواء تم تمويله من خلال الدين العام أو من خلال الضرائب هي آثار محايدة على الاقتصاد، كما تحتاج بذلك نظيرة مكافئ ريكاردو، (Blejer and Cheasty, 1993, P173). وبين النظرية الكينزية التي تفترض من خلال المضاعف، إن الزيادة في الإنفاق الحكومي تعكس نفسها بصورة أكبر على الإنفاق الكلي بمقدار المضاعف، وبارتفاع الإنفاق الكلي يرتفع حجم الاستخدام، (Raja, 1973. P 193)، في حين ترى المدارس الاقتصادية الحديثة إن الزيادة التي ذكرها كينز لا تتم في نفس قيمة المضاعف، ولكن أقل، يفعل ما يعرف بأثر مزاحمة القطاع الخاص، (Crowding out effect).

ولم يقتصر هذا التوجه على النظرية الاقتصادية بل تعداه إلى السياسات الاقتصادية، (Raja, 1973, P197). وترى هذه المدارس إن تمويل الإنفاق العام سيعمل على سحب ومنافسة القطاع الخاص في المعروض من الأموال، ويمكن شرح ذلك من خلال تحليل طرق تمويل الإنفاق العام. حيث يتم تمويل الإنفاق العام من خلال قناتين اثنتين هما: الضرائب والرسوم الجمركية، والاقتراض الداخلي والخارجي، (Blejer and cheasty, 1993, P180).

وتعتبر الضرائب من أهم وسائل تمويل الإنفاق العام، وزيادة الإنفاق العام تتطلب زيادة في معدلات الضرائب، (بافتراض ثبات العوامل الأخرى مثل استغلال كامل الطاقة الضريبية)، وعند ذلك فإن هذه الزيادة إما إن تؤخذ من المعدلات الصافية للأرباح التي يجبيها القطاع الخاص، أو من الأجور والرواتب، (Blejer and Cheasty, 1993, P181)، وهنا يعتمد الأثر على نقل العبء الضريبي، فإذا تم نقل العبء الضريبي عن طريق رفع الأسعار فإن ذلك سيعمل على انخفاض القوة الشرائية للرواتب والأجور، مما يدعو العاملين إلى المطالبة برفع أجورهم، وإذا ما ارتفعت الأجور والرواتب سينخفض حجم الاستخدام بسبب العلاقة السلبية بين الأجور وحجم الاستخدام في الاقتصاد، (Blejer and Cheasty, 1993, P183).

أما إذا تحمل العبء الضريبي المنتجين من خلال تخفيض ارباحهم فإن حجم الأموال المتاحة للاستثمار سيقبل، وهذا بدوره يقلل النمو في الاستثمار ويقلل حجم الاستخدام في الاقتصاد، (Davoodi, 2000, P182).

أما الطريقة الثانية التي يتم بها تمويل الإنفاق العام فهي، الاقتراض الداخلي والخارجي، وما يهم هنا هو الاقتراض الداخلي، لأن الاقتراض الخارجي لن يزاحم القطاع الخاص المحلي على الأموال المعروضة في السوق المحلية، حيث يقع عبء تمويل الإنفاق في هذه الحالة على الدولة الدائنة، (Raja, 1973, P184).

وبالنسبة للقروض الداخلية فإن الأثر الاقتصادي لها يتبع الحالة الاقتصادية للبلد، وحجم الائتمان المعروض، ومصدر الأموال المقترضة، ذلك إن الدولة قد تمويل الإنفاق العام من خلال الاقتراض من الأفراد، أو من البنوك التجارية، (Raja, 1973, P185).

وبالنسبة للاقتراض من الأفراد، فالأفراد يمولون القروض العامة من مدخراتهم الخاصة المعدة للاستثمار، ومن المعلوم إن الاستثمار الخاص يعتمد بالدرجة الأولى في تمويله على مدخرات القطاع العائلي، وقطاع الأعمال، وبذلك فإن تمويل الإنفاق العام من خلال الاقتراض من الأفراد سيعمل على خفض المدخرات الخاصة التي تمويل الاستثمار الخاص، الأمر الذي يعيق توسع الاستثمار، وبالتالي ينخفض حجم الاستخدام، (يونس، 1971، ص92).

أما بالنسبة للاقتراض من البنوك التجارية، فإن آثار تمويل الإنفاق العام من الأفراد يختلف عن الآثار التي يخلفها الاقتراض من البنوك التجارية، حيث تستطيع البنوك خلق قوة شرائية إضافية، فإذا كان لديها احتياطات زائدة فإنه يمكنها إن تقدم قروضاً إضافية تزيد عدة مرات عن تلك الاحتياطات دون إن تضطر إلى تخفيض قروضها للمشروعات الخاصة، وبالتالي لا يترتب على ذلك ارتفاع في أسعار الفائدة، ولا يتأثر الاستثمار ولا يتأثر حجم الاستخدام في الاقتصاد، (Raja, 1973, P214). أما إذا لم يكن لدى البنك التجاري احتياطات زائدة، فإن تمويل النفقات الحكومية بالاقتراض من البنوك التجارية سيكون على حساب القروض الأخرى التي تعطى للمشروعات الخاصة، ويترتب على ذلك ارتفاع أسعار الفائدة، لأن هناك فائضاً في

الطلب على القروض يزيد عن المعروض منها، فلا يرتفع حجم الاستثمار، وبالتالي ينخفض حجم الاستخدام في الاقتصاد، (Raja, 1973, P218).

مما سبق تبين إن تمويل النفقات العامة يؤدي إلى انخفاض حجم الاستثمار الخاص وبالتالي ينخفض حجم الاستخدام بسبب أثر مزاحمة القطاع الخاص (Crowding out effect) على الأموال المعروضة في السوق، وقد أيدت بعض الدراسات هذه النتيجة. حيث أظهرت دراسة أجريت بالولايات المتحدة الأمريكية إن تخفيض حجم النفقات الحكومية الأمريكية من 36.7% من الناتج المحلي الإجمالي إلى 23% منه يؤدي إلى تخفيض معدل البطالة فيها بنسبة 2.9%، (أبو شكر، 2003، ص56).

2.2 الاقتصاد الفلسطيني

لقد عانى الاقتصاد الفلسطيني من التشوهات الهيكلية والتبعية الاقتصادية التي عملت الحكومات الإسرائيلية المتعاقبة على تكريسها طوال فترة الاحتلال، حيث عملت إسرائيل على إحكام سيطرتها على الاقتصاد الفلسطيني من خلال نهب ثرواته الاقتصادية، وتدمير بنيته التحتية وقاعدته الإنتاجية، وقطع علاقاته الاقتصادية مع العالم الخارجي، (مسلماني وآخرون، 1999، ص 13). وقد أدى ذلك إلى إلحاق الاقتصاد الفلسطيني بعلاقات قائمة على الضعف والتبعية للاقتصاد الإسرائيلي، وتحول الاقتصاد الفلسطيني إلى سوق استهلاكية للبضائع الإسرائيلية، ومصدراً للأيدي العاملة ذات الكلفة المتدنية نسبياً للعمل في المشاريع الإسرائيلية، (مسلماني وآخرون، 1999، ص15). ومن أبرز مظاهر تبعية الاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد الإسرائيلي، اعتماده عليه كمصدر أساسي للدخل، واعتماده عليه بشكل شبه كامل فيما يخص التجارة الدولية، فالأراضي المحتلة استوردت أكثر من 90% من وارداتها من إسرائيل عام 1990، وصدرت لها أكثر من 70% من إجمالي صادراتها في نفس العام، (عبد الرزاق، 1991، ص22). ويعود السبب في ذلك إلى ضعف قاعدة الإنتاج المحلي الفلسطيني بسبب السياسات الإسرائيلية التي عملت على خنق توسعها وتطورها عن طريق الإهمال المتعمد للبنية

التحتية الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية وإتباع السلطات الإسرائيلية سياسة ضريبية تعسفية ومثبطة لنمو القطاع الخاص الفلسطيني، (صبيح، 1992، ص11).

وبالمقابل قامت سلطات الاحتلال الإسرائيلي بتشجيع الصناعات الفلسطينية التي تلبي احتياجات الاقتصاد الإسرائيلي، كصناعة مواد البناء التي تلبي احتياجات قطاع البناء الإسرائيلي والتوسع الاستيطاني، (مسلماني وآخرون، 1989، ص17). كما وفرت التسهيلات المختلفة للصناعات التكميلية، أو ما يسمى بصناعات التعاقد من الباطن، والتي تعمل لصالح الشركات والوكلاء الإسرائيليين مقابل عمولة معينة، مثل صناعة الملابس والنسيج، والتي تقوم بها المصانع الفلسطينية لصالح الوكيل الإسرائيلي، ثم يعاد تسويقها في أسواق الضفة الغربية وقطاع غزة، وإسرائيل، أو يتم تصديرها إلى الخارج، مستفيدين من رخص تكلفة الأيدي العاملة الفلسطينية، (عبد الرازق، 1991، ص30).

أما القطاعات التي تلبي احتياجات السكان الفلسطينيين وتطوير الاقتصاد الفلسطيني (لا سيما الزراعة والصناعة) فقد انخفض حجمها في ظل الاحتلال الإسرائيلي بسبب المنافسة الإسرائيلية وغياب التسهيلات الإدارية والتسويقية، بالإضافة إلى القيود المفروضة عليها من حيث الإنتاج والتسويق، والتصدير، حيث انخفضت حصة قطاع الزراعة من الناتج المحلي الإجمالي من 36.4% عام 1968 إلى 22.6% منه عام 1987، كما انخفضت حصة القطاع الصناعي من 9.7% من حجم الناتج المحلي الإجمالي عام 1968 إلى 7.7% منه في العام 1987، (كتاب الإحصاء السنوي الإسرائيلي، العدد 40، 1999، ص691). وبذلك تقلصت أهمية القطاعات الإنتاجية وتقلصت قدرتها على التشغيل وكفاية حاجة المواطنين، كما اتصف الاقتصاد الفلسطيني خلال فترة الاحتلال بغياب الاستقرار السياسي والاقتصادي.

لقد أدت حالة عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي بالإضافة إلى الإجراءات الإسرائيلية الموجهة للأراضي الفلسطينية إلى فقدان الثقة لدى المستثمر الفلسطيني، ما أدى إلى هجرة رأس المال الفلسطيني إلى العالم الخارجي، وكان نتيجة ذلك قصور وتراجع في النشاط الاقتصادي والإنتاجي في الأراضي الفلسطينية، وتكريس الطابع الاستهلاكي للاقتصاد الفلسطيني، وخلق

فائض في الأيدي العاملة يفوق طاقات وقدرات التشغيل والتوظيف المتاحة فعلياً، ما أدى إلى إجبار أعداد واسعة من قوة العمل الفلسطينية إلى الهجرة بحثاً عن العمل خارج الأراضي المحتلة لا سيما في إسرائيل، (أنطوان، 1981، ص62). فمُنذ انفتاح سوق العمل الإسرائيلي أمام العمال الفلسطينيين أخذ عدد العاملين الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي بالتزايد والتسارع حيث ارتفع من 20.6 ألف عاملاً عام 1970 إلى حوالي 109 آلاف عاملاً عام 1987، أي بزيادة مطلقة بلغت 88.4 ألف عاملاً، هذا في الوقت الذي ارتفع فيه إجمالي المستخدمين في الضفة الغربية وقطاع غزة من 173.3 ألف عاملاً عام 1970 إلى 277.8 ألفاً عام 1987، أي بزيادة إجمالية مطلقة بلغت 104.4 ألف شخص، منهم أكثر من 88 ألف يمثلون الزيادة المطلقة في عدد العمال الفلسطينيين في إسرائيل، (كتاب الإحصاء السنوي الإسرائيلي، العدد 40، 1989، ص721)، وبذلك يلاحظ إن الجزء الأعظم من الزيادة في عدد المستخدمين في الضفة الغربية وقطاع غزة ما بين عام 1970 وعام 1987 تم استيعابها في الاقتصاد الإسرائيلي.

وهذا يشير إلى ضعف ومحدودية القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني واعتماده المفرط على سوق العمل الإسرائيلية في تصريف فائض القوة العاملة الفلسطينية. وفيما يلي سيتم استعراض واقع القطاعات الاقتصادية المختلفة.

1:2:2 القطاع الزراعي

يعد القطاع الزراعي من أكثر القطاعات الاقتصادية معاناة نتيجة للسياسات التي مارستها سلطات الاحتلال الإسرائيلي والتي أدت إلى انهيارات متلاحقة في هذا القطاع وأثرت سلباً على قدرته على التشغيل والاستخدام، فقد كانت أولى المشكلات التي واجهت هذا القطاع مصادرة الأراضي من قبل الحكومات الإسرائيلية المتعاقبة لصالح الاستيطان، وتشير بعض المصادر إلى إن مساحة الأراضي المصادرة خلال الفترة من 1967 إلى 1989 قد بلغت 3449396 دونماً، أي ما يعادل 59% من إجمالي مساحة الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967 والبالغة 5863000 دونم، (حلي، 1990، ص: 25). وقد تراكمت مصادرة الأراضي

لصالح الاستيطان مع سياسة السيطرة على مصادر المياه والتحكم في كمياتها واتجاهات توزيعها وفرض العديد من القيود على استغلالها واستعمالها من قبل الفلسطينيين، فمنذ العام 1982 أحييت مشاريع مياه الشرب إلى شركة المياه الإسرائيلية (الميكوروت)، ومنعت الفلسطينيين من حفر الآبار الارتوازية الجديدة أو توسيع وصيانة الآبار القديمة إلا بموجب تصريح من سلطات الحكم العسكري، (صبيح، 1992، ص30)، ومن جهة أخرى فرضت السلطات الإسرائيلية العديد من القيود الإدارية على التسويق الزراعي في الأسواق الخارجية، لهذا فقد كان الاتجاه لتصدير هذه المنتجات -والتي تفيض سنوياً عن حاجة السوق الفلسطينية- إلى السوق الإسرائيلية، ولكن السلطات الإسرائيلية أعاقت دخول هذه المنتجات إلى أسواقها بهدف منع منافسة المنتجات الزراعية الفلسطينية لنظيرتها الإسرائيلية، وحماية للمنتج الإسرائيلي مبررة ذلك بدواعي أمنية، (مسلماني وآخرون، 1999، ص13).

وعلاوة على ذلك قدمت إسرائيل تسهيلات لدخول منتجاتها الزراعية المدعومة من الحكومة الإسرائيلية إلى أسواق الضفة الغربية وقطاع غزة ما أدى إلى فقدان المنتجات الزراعية الفلسطينية المماثلة لها قدرتها على التنافس، (صبيح، 1992، ص31). لقد أدى هذا التقليل المستمر للموارد المادية المتاحة من أرض ومياه بسبب المصادرة والسيطرة الإسرائيلية عليها، إضافة إلى العراقيل التي وضعتها إسرائيل أمام تسويق الإنتاج الزراعي الفلسطيني، أدى إلى الحد من التوسع في الاستثمار والإنتاج الزراعي، وفي المحصلة إلى إضعاف الطاقة الإنتاجية للقطاع الزراعي وقدرته على خلق فرص العمل، وبفعل السياسات الإسرائيلية تقلصت المساحات المزروعة، وتراجعت الأهمية النسبية للقطاع الزراعي في تكوين الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني، حيث انخفضت مساهمته من 36.1% عام 1968 إلى 22.6% من الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني عام 1987، (كتاب الإحصاء السنوي الإسرائيلي، عدد 40، 1989، ص691). وقد تراجعت المساحات المزروعة من 2.3 مليون دونم عام 1966 إلى 1.9 مليون دونم عام 1989، (العامري، 1974، ص23).

أما من حيث مساهمة القطاع الزراعي في التشغيل فقد تراجعت قدرته التشغيلية حيث انخفضت الأهمية النسبة للعاملين في الزراعة من 38.7% عام 1970 إلى 22.8% من إجمالي

المستخدمين في الاقتصاد الفلسطيني في العام 1987، (كتاب الإحصاء السنوي الإسرائيلي، عدد 40، 1989، ص721).

2.2.2 القطاع الصناعي

تعول معظم دول العالم فيما مضى وفي الوقت الحاضر على القطاع الصناعي لتحقيق التنمية الاقتصادية، وتحقيق معدلات نمو مرتفعة في الناتج المحلي الإجمالي، إضافة إلى قدرته على خلق فرص العمل للأعداد المتزايدة التي تدخل سوق العمل. لقد عانى القطاع الصناعي الفلسطيني جراء السياسات الإسرائيلية التي هدفت إلى كبحه وإعاقة نموه، وقد استخدمت لتحقيق ذلك العديد من الإجراءات التي حالت دون تطور هذا القطاع.

ومن أبرز هذه الإجراءات:

1- تكبيل القطاع الصناعي الفلسطيني بالضرائب المتعددة والباهظة، كضريبة الدخل على أرباح الشركات، وضريبة القيمة المضافة، وضريبة الإنتاج، إضافة إلى فرض الرسوم الجمركية على مستوردات الصناعة الفلسطينية والسلع الوسيطة والإنتاجية، هذا في الوقت الذي تمتعت فيه الصناعة الإسرائيلية بالدعم والتسهيلات المالية والتسويقية من قبل الحكومة الإسرائيلية بهدف إضعاف قدرة الصناعة الفلسطينية على منافسة نظيرتها الإسرائيلية في السوق الفلسطينية المحلية، (العامري، 1974، ص82).

2- حجب التراخيص الصناعية عن المستثمر الفلسطيني، وإعاقة استيراد الآلات والمعدات اللازمة لتشغيل المشروعات الصناعية المماثلة لنظيرتها الإسرائيلية كالصناعات الغذائية والدوائية، وفي المقابل شجعت الصناعات الفلسطينية التي تلبى الاحتياجات الإسرائيلية، المرتبطة بالسوق الإسرائيلي والصناعة الإسرائيلية، كصناعة مواد البناء التي تخدم أغراض قطاع الإنشاءات الإسرائيلي وتخدم عملية بناء المستوطنات، (أنطوان، 1989، ص95). كما وفرت التسهيلات المختلفة للصناعات التكميلية، أو ما يسمى بصناعات التعاقد من الباطن، والتي تعمل لصالح الشركات والوكلاء الإسرائيليين مقابل عمولة معينة مثل صناعة الملابس، والنسيج،

والجلود، التي تقوم بها المصانع الفلسطينية لصالح الوكيل الإسرائيلي ومن ثم يعاد تسويقها في السوق الإسرائيلية والسوق الفلسطينية، أو تصدر للخارج، (أنطوان، 1989، ص 97).

3- أهملت سلطات الاحتلال البنية التحتية التي تخدم عملية الإنتاج، كمشروعات النقل والمواصلات، وشبكات المجاري، والكهرباء، ومن المعلوم إن مستوى تطور البنية التحتية للاقتصاد يؤثر سلباً أو إيجاباً على مستوى الاستثمار، حيث إن البنية التحتية الاقتصادية تساهم في تشجيع الاستثمار بفضل الحوافز المادية التي تخلقها في صورة وفورات الإنتاج الخارجية، في حين تشكل نظيرتها المتخلفة عائقاً وكابحاً للاستثمار كما هو في الحالة الفلسطينية، (شبانة والبرغوثي، 1999، ص 21).

4- سمحت السلطات الإسرائيلية لمنتجاتها الصناعية التي تتميز بميزة تنافسية سعرية وجودة أعلى بفضل الدعم والتسهيلات الحكومية والتفوق التكنولوجي بالدخول إلى أسواق الضفة الغربية وقطاع غزة، وبالمقابل منعت المنتجات الصناعية المنافسة لنظيرتها الإسرائيلية من الدخول إلى السوق الإسرائيلية، (العامري، 1974، ص 91).

لقد أدت هذه الإجراءات إلى انهيار العديد من الوحدات الصناعية وخروجها من السوق الفلسطينية بسبب عدم قدرتها على الصمود في صراع المزاومة الضارية والمنافسة غير المتكافئة مع الصناعات الإسرائيلية التي تتمتع بالدعم والتسهيلات الحكومية المختلفة، والتي تمتاز بجودة أعلى بفضل التفوق التكنولوجي، (سمارة، 1991، ص 237). وبذلك تعثر نمو القطاع الصناعي الفلسطيني وأصبح قطاعاً هامشياً مصاباً بالركود والجمود الاقتصادي وبقيت أهميته النسبية في الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني محدودة ودون المستوى المطلوب حيث لم تسجل مساهمته نمواً يذكر في الناتج المحلي، بل تراجعت حيث انخفضت مساهمة القطاع الصناعي في الضفة الغربية وقطاع غزة من 9.7% من الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني عام 1968 إلى 7.7% عام 1987، بينما ارتفعت نسبتها في قطاع غزة من 13.8% من الناتج المحلي الإجمالي إلى 13.7% منه، (كتاب الإحصاء السنوي الإسرائيلي، عدد 40، 1989، ص 691).

أما من حيث مساهمته في استيعاب العمالة الفلسطينية فتشير الأرقام إلى ارتفاع الأهمية النسبية للعاملين في القطاع الصناعي من 13.7% عام 1970 إلى 16.8% من إجمالي المستخدمين في الاقتصاد الفلسطيني عام 1987، (كتاب الإحصاء السنوي الإسرائيلي، عدد، 40، 1989، ص721).

3:2:2 قطاع الإنشاءات

شهد قطاع الإنشاءات الفلسطيني تطوراً ملحوظاً خلال الفترة من 1968 - 1987، ويظهر ذلك من ارتفاع مساهمته في الناتج المحلي الفلسطيني، حيث ارتفعت حصته من 3.2% من الناتج المحلي الفلسطيني عام 1968 إلى 19.7% منه في العام 1987، (كتاب الإحصاء السنوي الإسرائيلي، عدد 40، 1989، ص707). وتجدر الإشارة هنا إلى إن ارتفاع الأهمية النسبية لقطاع الإنشاءات في الناتج المحلي الإجمالي لا يعود إلى تزايد الاستثمار في أعمال البناء والإسكان فحسب وإنما إلى الانهيار المستمر في قطاع الزراعة، وعدم تحسن مساهمة الصناعة بسبب القيود الإسرائيلية المفروضة على الإنتاج والتسويق الزراعي والصناعي، والمنافسة الإسرائيلية الضارية للمنتجات الصناعية والزراعية الفلسطينية، (صبيح، 1992، ص62).

لقد حقق قطاع الإنشاءات هذا التطور في الأهمية النسبية لتكوين الناتج المحلي في ظل الصعوبات التي فرضتها إسرائيل على هذا القطاع، مثل سياسة منع تراخيص البناء، ومصادرة الأراضي لصالح الاستيطان، (صبيح، 1992، ص 63). وما يميز قطاع الإنشاءات في هذه الفترة هو ارتفاع حصة القطاع الخاص في التكوين الرأسمالي الثابت المحلي، حيث زاد هذه النسبة عن 80% خلال الفترة من 1987/79، (سمارة، 1991، ص217). وهذا يشير إلى ضعف حصة الاستثمار العام في هذا القطاع كانعكاس للسياسة الاقتصادية الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية المحتلة التي أهملت بشكل مقصود الاستثمار في البنية التحتية الفلسطينية، (سمارة، 1991، ص218).

وبفعل التوسع الملحوظ في الاستثمار في أعمال البناء في الضفة الغربية وقطاع غزة فقد شهدت مساهمة قطاع الإنشاءات تطوراً ملحوظاً في تشغيل العمالة الفلسطينية، حيث ارتفعت نسبة العاملين في قطاع الإنشاءات من 8.5% عام 1970 إلى 11% من إجمالي عدد العاملين في الاقتصاد الفلسطيني في العام 1987، (كتاب الإحصاء السنوي الإسرائيلي، عدد 40، 1989، ص721).

4:2:2 قطاع الخدمات

أدت ممارسات وسياسات الاحتلال الإسرائيلي في الأراضي الفلسطينية المحتلة إلى تهميش قطاعات الإنتاج المادي لا سيما (الزراعة والصناعة) ما أدى إلى زيادة الأهمية النسبية لقطاع الخدمات في الاقتصاد الفلسطيني، فقد كانت نتيجة هذه السياسات هروب رأس المال الفلسطيني إلى الخارج وتركز الجزء الضئيل الباقي في الإستثمار في فروع الخدمات مثل التجارة والسياحة والصرافة التي تجنب رأس المال الفلسطيني من أخطار الصدام والصراع التنافسي مع نظيره الإسرائيلي، (سمارة، 1991، ص225).

هذا الأمر أدى إلى زيادة الأهمية النسبية لقطاع الخدمات في الاقتصاد الفلسطيني ويظهر ذلك بوضوح من ارتفاع مساهمة قطاع الخدمات في الناتج المحلي الإجمالي للضفة الغربية وقطاع غزة، حيث بلغت حصة قطاع الخدمات 49.2% من الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني عام 1987، (كتاب الإحصاء السنوي الإسرائيلي، عدد 40، 1989، ص691).

فقد شهدت فترة الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة الانتقال من سيطرة القطاع الزراعي على الاقتصاد الفلسطيني في الفترة السابقة لعام 1967 إلى مرحلة سيطرة قطاع الخدمات عليه في ظل الاحتلال الإسرائيلي، (صبيح، 1992، ص73). وقد تمخض عن ذلك ارتفاع مساهمة قطاع الخدمات الفلسطيني في تشغيل العمالة الفلسطينية، حيث ارتفعت هذه الحصة من 39.1% عام 1970 إلى 49% عام 1987، (كتاب الإحصاء السنوي الإسرائيلي، عدد 40، 1989، ص721).

3:2 واقع التشغيل والاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني

تعتبر دراسات سوق العمل من الأدوات المهمة اللازمة لصناعة القرار التتموي على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، حيث تلعب القوى العاملة دوراً أساسياً في العملية الاقتصادية، فهي من جهة أحد مدخلات الإنتاج، ومن جهة أخرى تمثل أحد مصادر الدخل، وتعتبر دراسات سوق والقوى العاملة من أهم المؤشرات الاقتصادية التي تعكس الأداء العام للاقتصاد.

يهدف هذا الفصل إلى الوقوف على واقع التشغيل والاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني بقطاعاته المختلفة، وذلك بدراسة المؤشرات الأساسية لسوق العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة من خلال استخدام إحصاءات القوى العاملة المشتقة من التعدادات السكانية ومسوح القوى العاملة لمعرفة حجم القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني على المستوى الكلي والقطاعي، وسيأتي هذا الفصل على دراسة أربعة مباحث.

1. يتناول المبحث الأول: دراسة خصائص سوق العمل الفلسطيني، ومعرفة الظروف التي يعمل بها، وكيف أثرت على أداءه.
2. يتناول المبحث الثاني: دراسة التطور التاريخي لعرض العمل في الاقتصاد الفلسطيني خلال الفترة الممتدة من 1968-2001.
3. يتناول المبحث الثالث: دراسة التطور التاريخي للاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني لمعرفة حجم القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني على المستوى الكلي والقطاعي خلال الفترة الممتدة من 1968 - 2001.
4. يتناول المبحث الرابع: تحديد حجم الفجوة بين القوى العاملة والقدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني خلال الفترة الممتدة من 1968-2001 وكيف تطورت وما هي أهم سماتها.

1:3:2 خصائص سوق العمل الفلسطيني

يتميز سوق العمل الفلسطيني بارتفاع معدلات نمو عرض العمل بوتيرة أسرع من نمو الطلب عليه، مما يدفع المزيد من العمال الفلسطينيين للبحث عن فرص عمل خارج سوق العمل الفلسطيني وخصوصاً في سوق العمل الإسرائيلي، أو الانضمام لصفوف العاطلين عن العمل، وتزداد الفجوة بين عرض العمل والطلب عليه باطراد في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، مما يشير إلى إن قدرة الاقتصاد الفلسطيني على استيعاب القوى العاملة الفلسطينية تتراجع مع مرور الوقت ويزداد الاعتماد على سوق العمل الإسرائيلي، (قبلان، 2000، ص67)، كما تمتاز المناطق الفلسطينية بارتفاع معدلات النمو السكاني وفتوة التركيب السكاني وتدني نسبة القوة البشرية⁽¹⁾ من مجموع السكان في الضفة الغربية وقطاع غزة، مما يبشر بقدوم أعداد هائلة للانضمام في القوى العاملة في المدى المنظور، الأمر الذي سيجعل البطالة تزداد مع مرور الوقت، (مكحول، 2000، ص15). كما إن البطالة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالسياسات الإسرائيلية تجاه الضفة الغربية وقطاع غزة، والمتمثلة بسياسة الحصار والإغلاق التي تحد من تدفق العمالة الفلسطينية إلى سوق العمل الإسرائيلي، (خليفة، 1999، ص79).

(1) تعرف القوة البشرية بحسب دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية بأنها جميع الأفراد الذين تزيد أعمارهم عن 15 عاماً.

2:3:2 التطور التاريخي لعرض العمل في الاقتصاد الفلسطيني

- الخلفية النظرية

يعرف عرض العمل بأنه عدد ساعات العمل المرغوب في عرضها في السوق للاستخدام خلال فترة زمنية محددة، وعند مستوى محدد من الأجور، (Bostwarth, 1996, P178).

وعادة يتم التمييز بين عرض العمل في المدى القصير والمدى الطويل وذلك تبعاً لمحددات عرض العمل في كل منهما.

ويعتمد عرض العمل في المدى القصير على عوامل تحدد كمية ساعات العمل المتوفرة، ويتوقف عرض العمل في المدى القصير على مستوى الأجور السائدة في سوق العمل، وتقييم الفرد للمنفعة المتحققة من العمل أو عدم العمل (Leisur time)، ومصادر الدخل الأخرى، إضافة إلى دخل العمل، (Bostwarth, 1996, P190)، وتمثل الأجور ثمن استغلال عنصر العمل في العملية الإنتاجية، وتشير النظرية الاقتصادية إلى إن عرض العمل يزداد بارتفاع الأجور، إلا إن هذه العلاقة قد تتحول إلى علاقة عكسية بعد حد معين من مستوى الأجور. فالتغير في الأجور يؤثر على عرض العمل بفعل أثرين هما: أثر الدخل (Income effect)، وأثر الإحلال (Subsitution effect)، فالعاملون يعرضون ساعات عملهم بناءً على تفضيلاتهم لأوقات العمل وأوقات الراحة، بحيث يكون ثمن ساعة الراحة أجر ساعة عمل، فارتفاع الأجور قد يدفع العاملين إلى زيادة ساعات عملهم المعروضة باستغنائهم عن جزء من أوقات راحتهم بدافع تحسين مستوى دخولهم وبالتالي أحوالهم المعيشية، ولكن قد تتحول العلاقة إلى عكسية بعد حد معين من مستوى الأجور وهنا يكون أثر الإحلال، حيث تدفع زيادة الأجور العاملين إلى تقليل ساعات عملهم المعروضة، وبالتالي زيادة تفضيلهم لأوقات الفراغ، لأن ارتفاع الأجور سيعوض النقص في ساعات العمل، وبالتالي المحافظة على نفس المستوى من الدخل، وتعرف هذه الظاهرة بمنحنى عرض العمل المعكوف (Back ward biending supply curve)، (Enernberg and Smith, 1994, P173).

أما في المدى الطويل فيتوقف عرض العمل على حجم السكان والتركيب العمري لهم، فارتفاع أو انخفاض حجم السكان في أي مجتمع ينعكس على شكل زيادة أو نقصان في كميات العمل المتاحة، فالسكان هم المصدر الأساسي الذي يحدد حجم الأيدي العاملة المعروضة، ويرتبط حجم السكان بالتغيرات الديمغرافية وأهمها النمو الطبيعي للسكان فكلما زاد معدل هذا النمو زاد عرض العمل في المجتمع، (Bostwarth, 1996, P181). كما يلعب التركيب العمري دوراً هاماً في تحديد كمية عرض العمل، فإذا كان التركيب العمري للسكان ترتفع فيه نسبة الأفراد عند الأعمار الصالحة للعمل، فمن المتوقع ارتفاع عرض العمل أكثر مما لو كان التركيب العمري لهؤلاء السكان ترتفع فيه نسبة صغار وكبار السن غير القادرين على العمل، (Bostwarth, 1996, P1982).

بعد معرفة العوامل التي يعتمد عليها عرض العمل، سيتم تحديد التطور التاريخي لعرض العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، وذلك بدراسة التغيرات التي طرأت على حجم السكان والقوة البشرية، والقوى العاملة.

1:2:3:2 السكان والقوى البشرية

يعتبر حجم السكان في أي بلد من البلدان المصدر الرئيسي للقوى العاملة الموجودة فيه، ويرتبط حجم السكان بالتغيرات الديمغرافية وأهمها النمو الطبيعي للسكان والتركيب العمري لهم. وعادة يتم تقسيم الأفراد من حيث أعمارهم إلى فئتين: الفئة الأولى هي القوة البشرية، وتعرف بحسب دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية على أنها جميع الأفراد في الضفة الغربية وقطاع غزة الذين اتموا 15 عاماً، أما الفئة الثانية فهي جميع الأفراد الذين تقل أعمارهم عن 15 عاماً وبالتالي هم خارج القوى البشرية.

يشير جدول رقم (1) إلى التزايد المستمر في عدد سكان الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث ارتفع عدد سكان الضفة الغربية وقطاع غزة من 2.535 مليون نسمة عام 1996 إلى 3.363 مليون فرداً عام 2001، ويلاحظ من ذلك إن الأراضي الفلسطينية شهدت نمواً ملحوظاً في عدد السكان خلال هذه الفترة، حيث تراوح معدل نمو السكان خلال هذه الفترة ما بين

4.16% إلى 6.8%، (أنظر، الجدول 2). وبشكل عام يعد معدل نمو السكان في الأراضي الفلسطينية مرتفعاً مقارنة بمعدل النمو العالمي الذي بلغ 1.6 في الفترة من 1990-1995، (United Nation, 1996, P123).

كما يعد معدل نمو السكان في الأراضي الفلسطينية أيضاً مرتفعاً مقارنة بدول عربية أخرى، فمثلاً بلغ هذا المعدل عام 1995، 1.9% في البحرين، 2.5% في الكويت، 2% في تونس، 2.1% في لبنان، 2% في المغرب، (الأمانة العامة لجامعة الدول العربية وآخرون، 1996، ص232). ويعود السبب في ارتفاع معدل النمو السكاني في فلسطين إلى ارتفاع معدل الخصوبة⁽¹⁾ في الأراضي الفلسطينية، إذ بلغ هذا المعدل 5.7 عام 1996، إضافة إلى الأعداد التي أتت مع السلطة الوطنية الفلسطينية بعد عودتها في العام 1994، حيث قدر هذا العدد بما يزيد عن 120 ألف عائداً حتى نهاية عام 1996، (دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية، ديمغرافية الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، 1997، ص 206).

وتجدر الإشارة هنا إلى إن هذا المعدل يعد مرتفعاً جداً مقارنة بدول عربية أخرى، إذ بلغ معدل الخصوبة في لبنان وقطر، 3.35، 3.09 على التوالي في الفترة 1990 - 1995، (الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، وآخرون، 1996، ص232).

أما بالنسبة للقوة البشرية فيلاحظ من الجدول رقم (3) انخفاض نسبتها من عدد السكان في الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث تراوحت نسبتها 51.1%-53.4% من إجمالي سكان الضفة الغربية وقطاع غزة، وتقترب هذه النسبة من النسب التي سجلت في الدول العربية، إذ بلغت 55% من إجمالي عدد السكان في العام 1995، (الأمانة العامة لجامعة الدول العربية وآخرون، 1996، ص233).

(1) يقصد به معدل الخصوبة الكلي، وهو متوسط عدد المواليد الأحياء لكل امرأة خلال فترة حياتها الإنجابية، حسب معدلات الخصوبة العمرية لسنة ما، (أنظر، خليفة، 1996، ص57).

2:2:3:2 القوى العاملة

بعد معرفة القوة البشرية سنعرض الآن للقوى العاملة، فالقوة البشرية تنقسم إلى فئتين، الأولى هي القوى العاملة، والتي تعرف بحسب دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية بأنها جميع الأفراد الذين ينتمون لسن العمل (القوة البشرية) وينطبق عليهم مفهوم العمالة أو البطالة.

أما الفئة الثانية فهي الأفراد خارج القوى العاملة، والتي تعرف بحسب دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية بأنها جميع الأفراد الذين ينتمون لسن العمل (القوة البشرية) لكنهم لا يعملون ولا يبحثون عن عمل ولا حتى مستعدين للعمل.

سيتم متابعة تطور القوى العاملة من العام 1968-2001، وسيتم تقسيم هذه الفترة إلى ثلاثة فترات، وهي كالتالي: 1968-1987، 1987-1996، 1996-2001.

- الفترة 1968-1987

يشير جدول رقم (4) إلى إن حجم القوى العاملة الفلسطينية اتسم بالتذبذب خلال الفترة 1968-1987، إذ سار حجمها بشكل متزايد في الفترة 1968-1974، حيث ارتفع من 146.6 ألف فرداً عام 1968 إلى 212.5 ألف فرداً عام 1974 ثم تراجع حجم القوى العاملة إلى 206.6 ألف فرد عام 1977، ثم يلاحظ الازدياد المضطرد في حجم القوى العاملة في الفترة 1977 إلى 1987، حيث ارتفع حجم القوى العاملة من 206 ألف فرد عام 1977 إلى 283.5 ألف فرد عام 1987، (أنظر، الجدول 4). ويعود التذبذب في حجم القوى العاملة في الأراضي الفلسطينية إلى ملازمة الهجرة لها خلال هذه الفترة، إضافة إلى ذلك فقد اتسمت هذه الهجرة بالتذبذب والتقلب، (خليفة، 1996، ص72).

ولكن بالرغم من هذا التذبذب إلى إن حجم القوى العاملة حقق نمواً ملحوظاً خلال هذه الفترة، حيث بلغ معدل النمو السنوي للقوى العاملة في الفترة (1968-1987) 4.6% سنوياً، وقد بلغ معدل الزيادة السنوية في القوى العاملة 8.665 ألف فرد سنوياً⁽¹⁾.

- الفترة 1987-1996

يشير جدول رقم (5) إلى إن حجم القوى العاملة الفلسطينية قد تطور بشكل ملحوظ، حيث ارتفع من 293.9 ألف فرد عام 1987 إلى 528 ألف فرد عام 1996، وقد بلغ النمو السنوي في القوى العاملة الفلسطينية خلال الفترة (1987-1996) 10.2% سنوياً، كما بلغ معدل الزيادة السنوية بالأرقام المطلقة 24.41 ألف فرد سنوياً⁽²⁾.

- الفترة 1996-2001

بلغت نسبة القوة العاملة الفلسطينية 41% من حجم القوى البشرية في العام 2000، (دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية، مسح القوى العاملة، 2000، ص20). وهذا يعني إن من بين كل 100 فرد في سن العمل هناك 41 فرد لديهم الرغبة في العمل (قد يعملون أو لا يعملون)، وعند النظر إلى نسبة القوى العاملة إلى مجموع السكان (معدل المشاركة الخام) يلاحظ إن هذه النسبة تصل إلى 20.8 من مجموع سكان الضفة الغربية وقطاع غزة، وهي نسبة متدنية مقارنة بدول عربية أخرى، حيث بلغت نسبة القوى العاملة إلى مجموع السكان في العام 1995 29% في ليبيا، 27% في الأردن، 35% في مصر، 42% في الكويت، 28% في سوريا، 31% في لبنان، (الأمانة العامة لجامعة الدول العربية وآخرون، 1996، ص233).

ويعود هذا الانخفاض في معدل المشاركة الخام إلى ارتفاع نسبة الذين هم خارج القوى العاملة، إذ إن 87.7% من الإناث خارج القوى العاملة في حين إن 30.5% من الذكور هم خارج القوى العاملة في العام 2000، (دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية، مسح القوى

(1) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (4).

(2) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (5).

العاملة، 2000، ص21). ويعود الانخفاض الحاد في مشاركة الإناث إلى دور العادات والتقاليد التي تدفع بالإناث للعمل كربات بيوت، كما إن من أسباب انخفاض المشاركة في قوة العمل، ارتفاع عدد الملتحقين بالمقاعد الدراسية والجامعات والمؤسسات التعليمية، حيث بلغت نسبة من هم خارج القوى العاملة 87.4% من مجموع الفئة العمرية (15-24) سنة، وبلغ عدد الطلاب من هذه الفئة العمرية والملتحقين بمقاعدهم الدراسية 92 ألف طالب وطالبة خلال العام الدراسي 1996، (مسلماني وآخرون، 1999، ص75).

أما بالنسبة لتطور حجم القوى العاملة خلال الفترة من 1996 - 2001، يشير جدول رقم (6) إلى إن حجم القوى العاملة الفلسطينية تطور بشكل مضطرب خلال هذه الفترة، حيث ارتفع حجم القوى العاملة من 528 ألف فرد عام 1996 إلى 802 ألف فرد عام 2001، وقد بلغ معدل النمو السنوي في القوى العاملة 8.6% سنوياً خلال نفس الفترة المعنية، كما بلغ معدل الزيادة السنوية بالأرقام المطلقة 45.66 ألف فرد سنوياً⁽¹⁾.

الآن وبعد التعرف على التطور التاريخي لعرض العمل واستعراض تطور حجم القوى العاملة، سيكون محور الدراسة في المبحث التالي التعرف على التطور التاريخي للطلب على العمل في الاقتصاد الفلسطيني للوصول إلى معرفة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني ونسبة استيعابة من الزيادة في القوى العاملة الفلسطينية.

3:3:2 التطور التاريخي للاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني على المستوى الكلي

يشير حجم الاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني على المستوى الكلي إلى عدد العاملين الفلسطينيين في سوق العمل الفلسطيني خلال فترة زمنية معينة، بحيث لا يشمل أولئك الذين يعملون في سوق العمل الإسرائيلي، والدافع وراء التركيز على عدد العاملين في سوق العمل الفلسطيني هو التعرف على قدرة الاقتصاد الفلسطيني على التشغيل وطاقته الاستيعابية للعمل.

(1) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (6).

سيتم متابعة تطور الاستخدام من العام 1968 وحتى العام 2001، وذلك برصد التغيرات التي طرأت على حجمه، ومعرفة الزيادة المطلقة في عدد العاملين الذين استطاعوا الحصول على وظائف في سوق العمل الفلسطيني ومقارنتها بحجم الزيادة المطلقة في القوى العاملة الفلسطينية خلال نفس الفترة للوصول إلى تحديد القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني على المستوى الكلي خلال الفترة المعينة.

سيتم تقسيم التطور التاريخي للاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني إلى ثلاثة فترات وهي كالتالي: 1968-1987، 1987-1996، 1996-2001.

- الفترة 1968-1987

شهدت هذه الفترة وقوع الضفة الغربية وقطاع غزة تحت الاحتلال الإسرائيلي، الذي عمل على دمج وإحاق الاقتصاد الفلسطيني بنظيره الإسرائيلي، ما أدى إلى انهيار القاعدة الإنتاجية للاقتصاد الفلسطيني، وحداً من قدرة الاقتصاد الفلسطيني على توفير فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية، وبذلك فقد تم تصدير الفائض من القوى العاملة إلى سوق العمل الإسرائيلي.

تشير المعطيات الواردة في الجدول رقم (4) إلى إن عدد العاملين الفلسطينيين العاملين في سوق العمل الفلسطيني قد ارتفع من 144.6 ألف عاملاً عام 1968 إلى 168.9 ألف عاملاً عام 1987، وبذلك فإن حجم الزيادة المطلقة في عدد العاملين الفلسطينيين قد بلغ 24.3 ألف عاملاً خلال الفترة من 1968 - 1987⁽¹⁾. وإذا ما علم إن الزيادة المطلقة في حجم القوى العاملة قد بلغ 117.3 ألف فرداً في نفس الفترة، (أنظر، الجدول 4)، فإن الاقتصاد الفلسطيني يكون قد استوعب ما يقارب 20.7% من حجم الزيادة في القوى العاملة خلال نفس الفترة، وهذا يعني إن من بين كل مئة شخص دخلوا سوق العمل خلال هذه الفترة وجد ما يقارب 20 شخصاً فرصة عمل داخل سوق العمل المحلي للضفة الغربية وقطاع غزة.

(1) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (4).

- الفترة 1987-1996

شهدت بداية هذه الفترة اندلاع الانتفاضة الأولى، والتي استمرت حتى عودة السلطة الفلسطينية في العام 1994، وقد شهدت هذه الفترة العديد من أشكال الحصار الاقتصادي ومنع التجول التي فرضتها سلطات الاحتلال الإسرائيلي في محاولة منها لوقف الانتفاضة، وكان من أبرز نتائج هذه السياسة فقدان العديد من العمال الفلسطينيين لأعمالهم في إسرائيل، إضافة إلى فقدان العديد من العاملين الفلسطينيين لأعمالهم في الضفة الغربية وقطاع غزة بسبب منع التجول الذي كان يفرض على المدن والقرى الفلسطينية لفترات طويلة.

يشير جدول رقم (5) إلى إن عدد العاملين الفلسطينيين في سوق العمل الفلسطيني قد ارتفع من 168.9 ألف عاملاً في العام 1987 إلى 353.8 ألف عاملاً في العام 1996. وبذلك فإن حجم الزيادة المطلقة في عدد العاملين في سوق العمل الفلسطيني قد بلغ 184.9 ألف عاملاً خلال الفترة من 1987-1996⁽¹⁾.

وإذا ما علمنا إن حجم الزيادة المطلقة في حجم القوى العاملة قد بلغ 244.1 ألف فرد، (أنظر، الجدول 5)، فإن الاقتصاد الفلسطيني يكون قد استوعب 75.7% من حجم الزيادة المطلقة في القوى العاملة الفلسطينية خلال نفس الفترة. وهذا يعني إن من بين كل مئة شخص دخلوا سوق العمل خلال الفترة 1987-1996 وجد ما يقارب 75 شخصاً فرصة عمل داخل سوق العمل الفلسطيني. ويعود السبب في ارتفاع القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني للفترة 1987-1996 إلى إن الإحصاءات الإسرائيلية هي التي أصدرت هذه الأرقام، فدائرة الإحصاء الإسرائيلية تعتبر إن العاطل عن العمل هو من لم يتقدم بطلب عمل لمكتب العمل الإسرائيلي ويسجل نفسه كعاطل عن العمل وهذا لم يكن يحدث من قبل العاملين الفلسطينيين، لذا تبدو القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني مرتفعة نسبياً خلال هذه الفترة، جدير بالذكر إن العديد من الدراسات أشارت إلى التشكيك بصحة الإحصاءات الإسرائيلية، (مكحول، 2000، شبانه، 1999).

(1) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (5).

الفترة 1996-2001

شهدت هذه الفترة دخول السلطة الفلسطينية إلى الأراضي الفلسطينية وتميزت هذه الفترة ببروز القطاع العام الفلسطيني وشيوع شبه استقرار في الأجواء السياسية والاقتصادية في الأراضي الفلسطينية، كما تميزت أيضاً بتزايد حدة الإغلاق الإسرائيلي والتذبذب الحاد في عدد العاملين في إسرائيل، وكان أبرز ما ميز هذه المرحلة هو تزايد دور القطاع العام في التوظيف.

يشير جدول رقم (6) إلى أن عدد العاملين الفلسطينيين في سوق العمل الفلسطيني قد ارتفع من 353 ألف عاملاً عام 1996 إلى 514 ألف عاملاً في العام 2001، وبذلك فإن حجم الزيادة المطلقة خلال الفترة من 1996-2001 قد بلغ 161 ألف عاملاً خلال هذه الفترة.

وإذا ما علم إن الزيادة المطلقة في حجم القوى العاملة قد بلغ 274 ألف فرد، (أنظر، الجدول (6)، فإن الاقتصاد الفلسطيني يكون قد استوعب 58.7% من حجم الزيادة في القوى العاملة خلال نفس الفترة، وهذا يعني إن من بين كل مئة شخص دخلوا سوق العمل الفلسطيني خلال الفترة 1987-1996 وجد ما يقارب 58 شخصاً فرصة عمل داخل سوق العمل الفلسطيني.

الآن وبعد تحديد القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني سيتم تحديد القدرة الاستيعابية للقطاعات الاقتصادية المختلفة.

2:3:3:1 التطور التاريخي للاستخدام على المستوى القطاعي

يهدف هذا الجزء من الدراسة إلى تحديد القدرة الاستيعابية للقطاعات الاقتصادية الفلسطينية المختلفة، وسيتم متابعة التطور التاريخي للاستخدام على المستوى القطاعي من العام 1968-2001، وذلك برصد التغيرات التي طرأت على حجم العمالة في كل قطاع، ومعرفة العاملين الذين استطاعوا الحصول على وظائف في كل قطاع على حدة، ومقارنته بحجم الزيادة المطلقة في إجمالي عدد العاملين في سوق العمل الفلسطيني خلال نفس الفترة، للوصول إلى تحديد القدرة الاستيعابية لكل قطاع خلال الفترة المعنية.

سيتم تقسيم الفترة من 1968-2001 إلى ثلاثة فترات وهي كالآتي:

1968-1987، 1987-1996، 1996-2001. سوف يتم تقسيم القطاعات الاقتصادية حسب تصنيف دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية والتي تصنفها إلى خمسة قطاعات.

1- القطاع الزراعي

- الفترة 1968-1987

يشير الجدول رقم (7) إلى انخفاض عدد العاملين في قطاع الزراعة الفلسطيني من 62.9 ألف عاملاً عام 1968 إلى 38.4 ألف عاملاً في العام 1987، ويعود السبب في ذلك إلى تحول العديد من العاملين في قطاع الزراعة للعمل في إسرائيل حيث تشير البيانات إلى إن عدد العاملين في إسرائيل قد ارتفع خلال هذه الفترة من 10.1 ألف عاملاً عام 1968 إلى 108.9 ألف عاملاً عام 1987، (انظر، الجدول 4). وبذلك فإن القطاع الزراعي لم يوفر أي فرصة عمل إضافية خلال هذه الفترة.

- الفترة 1987-1996

ارتفع عدد العاملين الفلسطينيين الذين يعملون في القطاع الزراعي الفلسطيني من 38.4 ألف عاملاً عام 1987 إلى 50.1 ألف عاملاً عام 1996، (انظر، الجدول 8). وبذلك فإن حجم الزيادة المطلقة في عدد العاملين في القطاع الزراعي قد بلغ 11.7 ألف عاملاً خلال هذه الفترة⁽¹⁾، وإذا ما علم إن حجم الزيادة في عدد العاملين في سوق العمل الفلسطيني قد ارتفع بمقدار 184.9 ألف عاملاً خلال الفترة من 1987 - 1996، (انظر، الجدول 5) فإن قطاع الزراعة يكون قد استوعب 6.3% من حجم الزيادة في العمالة في سوق العمل الفلسطيني.

(1) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (8).

- الفترة 1996-2001

يشير جدول رقم (9) إلى عدد العاملين الفلسطينيين الذين يعملون في القطاع الزراعي الفلسطيني قد ارتفع من 50.1 ألف عاملاً عام 1996 إلى 62.2 ألف عاملاً عام 2001. وبذلك فإن حجم الزيادة المطلقة في عدد العاملين في القطاع الزراعي يكون قد بلغ 12.1 ألف عاملاً خلال الفترة من 1996-2001⁽¹⁾.

وإذا ما علم إن حجم الزيادة في العمالة في سوق العمل الفلسطيني قد بلغ 161 ألف عاملاً خلال الفترة من 1996-2001 (أنظر، الجدول 6) فإن القطاع الزراعي يكون قد استوعب 7.5% من حجم الزيادة في عدد العاملين الفلسطينيين خلال هذه الفترة. إن هذه النتائج تشير إلى ضعف ومحدودية القطاع الزراعي في استيعاب النمو في العمالة، وأنه لا يشكل أهمية كبيرة في خلق فرص العمل داخل الاقتصاد الفلسطيني.

2- القطاع الصناعي

- الفترة 1968-1987

يشير جدول رقم (7) إلى إن عدد العاملين الفلسطينيين الذين يعملون في القطاع الصناعي الفلسطيني قد ارتفع من 19.7 ألف عاملاً عام 1968 إلى 28.5 ألف عاملاً عام 1987. وبذلك فإن حجم الزيادة المطلقة في عدد العاملين في القطاع الزراعي يكون قد بلغ 8.8 ألف عاملاً خلال الفترة من 1968-1987⁽²⁾، وإذا ما علمنا إن حجم الزيادة في العمالة في سوق العمل الفلسطيني قد بلغ 24.3 ألف عاملاً خلال الفترة من 1968-1987، (أنظر، الجدول 4) فإن القطاع الصناعي يكون قد استوعب 36.2% من حجم الزيادة في عدد العاملين الفلسطينيين خلال هذه الفترة.

(1) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (9).

(2) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (7).

- الفترة 1987-1996

يشير جدول رقم (8) إلى إن عدد العاملين الفلسطينيين الذين يعملون في القطاع الصناعي الفلسطيني قد ارتفع من 28.5 ألف عاملاً عام 1987 إلى 59.3 ألف عاملاً عام 1996، وبذلك فإن حجم الزيادة المطلقة في عدد العاملين في القطاع الصناعي قد بلغ 30.8 ألف عاملاً خلال الفترة من 1987-1996⁽¹⁾، وإذا ما علم إن حجم الزيادة في العمالة في سوق العمل الفلسطيني قد بلغ 184.7 ألف عاملاً خلال الفترة من 1987-1996، (انظر، الجدول 5) فإن القطاع الصناعي يكون قد استوعب 16.6% من حجم الزيادة في عدد العاملين الفلسطينيين خلال هذه الفترة.

- الفترة 1996-2001

يشير الجدول رقم (9) إلى إن عدد العاملين الفلسطينيين الذين يعملون في القطاع الصناعي الفلسطيني قد ارتفع من 59.3 ألف عاملاً عام 1996 إلى 69.4 ألف عاملاً عام 2001. وبذلك فإن حجم الزيادة المطلقة قد بلغ 10.1 ألف عاملاً خلال الفترة، وإذا ما علمنا إن حجم الزيادة المطلقة في العمالة في سوق العمل الفلسطيني قد بلغ 161 ألف عاملاً خلال هذه الفترة، (انظر، الجدول 6)، فإن القطاع الصناعي يكون قد استوعب 6.2% من حجم الزيادة في عدد العاملين الفلسطينيين خلال هذه الفترة.

3- قطاع الإنشاءات

- الفترة 1968-1987

يشير جدول رقم (7) إلى إن عدد العاملين الفلسطينيين الذين يعملون في قطاع الإنشاءات الفلسطيني قد ارتفع من 12.6 ألف عاملاً عام 1968 إلى 18.5 ألف عاملاً عام 1987، وبذلك فإن حجم الزيادة المطلقة في عدد العاملين في قطاع الإنشاءات يكون قد بلغ 5.9

(1) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (8).

ألف عاملاً خلال الفترة من 1968-1987⁽¹⁾، وإذا ما علمنا إن حجم الزيادة في العمالة في سوق العمل الفلسطيني قد بلغ 24.3 ألف عاملاً، خلال الفترة 1968-1987، (أنظر، الجدول 4)، فإن قطاع الإنشاءات يكون قد استوعب 24.2% من حجم الزيادة في عدد العاملين الفلسطينيين في هذه الفترة.

- الفترة 1987-1996

يشير جدول رقم (8) إلى إن عدد العاملين الفلسطينيين الذين يعملون في قطاع الإنشاءات الفلسطيني قد ارتفع من 18.5 ألف عاملاً عام 1987 إلى 59.3 ألف عاملاً 1996. وبذلك فإن حجم الزيادة المطلقة في عدد العاملين في قطاع الإنشاءات الفلسطيني قد بلغ 40.8 ألف عاملاً خلال الفترة من 1987-1996⁽²⁾.

وإذا ما علم إن حجم الزيادة المطلقة في العمالة في سوق العمل الفلسطيني قد بلغ 184.9 ألف عاملاً خلال الفترة من 1987-1996، (أنظر، الجدول 5)، فإن قطاع الإنشاءات يكون قد استوعب 22% من حجم الزيادة في عدد العاملين الفلسطينيين خلال هذه الفترة.

- الفترة 1996-2001

يشير جدول رقم (9) إلى إن عدد العاملين الفلسطينيين الذين يعملون في قطاع الإنشاءات الفلسطيني قد ارتفع من 59.3 ألف عاملاً عام 1996 إلى 75.1 ألف عاملاً عام 2001، وبذلك فإن حجم الزيادة المطلقة قد بلغ 15.8 ألف عاملاً خلال الفترة من 1996 إلى 2001⁽³⁾، وإذا ما علم إن حجم الزيادة المطلقة قد بلغ 161 ألف عاملاً خلال هذه الفترة، (أنظر، الجدول 6)، فإن قطاع الإنشاءات يكون قد استوعب ما يقارب 10% من حجم الزيادة في عدد العاملين الفلسطينيين خلال هذه الفترة.

(1) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (7).

(2) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (8).

(3) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (9).

4- قطاع التجارة والمطاعم والفنادق

- الفترة 1986 - 1987

يشير جدول رقم (7) إلى إن عدد العاملين الفلسطينيين الذين يعملون في قطاع التجارة والمطاعم والفنادق قد ارتفع من 18.7 ألف عاملاً عام 1968 إلى 33.2 ألف عاملاً عام 1987. وبذلك فإن حجم الزيادة المطلقة في عدد العاملين في قطاع التجارة والمطاعم والفنادق يكون قد بلغ 14.5 ألف عاملاً خلال الفترة من 1968-1987⁽¹⁾، وإذا ما علم إن حجم الزيادة المطلقة في العمالة في سوق العمل الفلسطينية قد بلغ 24.3 ألف عاملاً خلال الفترة من 1968 - 1987، (أنظر، الجدول 4)، فإن قطاع التجارة والمطاعم والفنادق يكون قد استوعب 59.6% من حجم الزيادة في عدد العاملين الفلسطينيين خلال هذه الفترة.

- الفترة 1987-1996

يشير جدول رقم (8) إلى إن عدد العاملين الذين يعملون في قطاع التجارة والمطاعم والفنادق قد ارتفع من 33.2 ألف عاملاً عام 1987 إلى 64.2 ألف عاملاً عام 1996، وبذلك فإن حجم الزيادة المطلقة في عدد العاملين في قطاع التجارة والمطاعم والفنادق قد بلغ 31 ألف عاملاً خلال الفترة من 1987-1996⁽²⁾، وإذا ما علم إن حجم الزيادة في عدد العاملين في سوق العمل الفلسطيني قد بلغ 184.9 ألف عاملاً خلال الفترة من 1987 - 1996، (أنظر، الجدول 5)، فإن قطاع التجارة والمطاعم والفنادق يكون قد استوعب 16.7% من حجم الزيادة في عدد العاملين الفلسطينيين خلال هذه الفترة.

- الفترة 1996-2001

يشير جدول رقم (9) إلى إن عدد العاملين الفلسطينيين الذين يعملون في قطاع التجارة والمطاعم والفنادق قد ارتفع من 64.2 ألف عاملاً عام 1996 إلى 101.2 ألف عاملاً عام

(1) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (7).

(2) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (8).

2001، وبذلك فإن حجم الزيادة المطلقة في عدد العاملين في قطاع التجارة والمطاعم والفنادق يكون قد بلغ 37 ألف عاملاً خلال الفترة من 1996-2001⁽¹⁾، وإذا ما علم إن حجم الزيادة المطلقة قد بلغ 161 ألف عاملاً خلال هذه الفترة، (أنظر، الجدول 6)، فإن قطاع التجارة والمطاعم والفنادق يكون قد استوعب 23% من حجم الزيادة في عدد العاملين الفلسطينيين خلال هذه الفترة.

5 - قطاع الخدمات والفروع الأخرى

- الفترة 1968-1987

يشير جدول رقم (7) إلى إن عدد العاملين الفلسطينيين الذين يعملون في قطاع الخدمات قد ارتفع من 30.7 ألف عاملاً عام 1968 إلى 49.8 ألف عاملاً عام 1987. وبذلك فإن حجم الزيادة المطلقة في عدد العاملين في قطاع الخدمات يكون قد بلغ 19.1 ألف عاملاً خلال الفترة من 1968 - 1987⁽²⁾، وإذا ما علم إن حجم الزيادة في العمالة في سوق العمل الفلسطيني قد بلغ 24.6 ألف عاملاً خلال الفترة 1968-1987، (أنظر، الجدول 4)، فإن قطاع الخدمات يكون قد استوعب 77% من حجم الزيادة السنوية في عدد العاملين الفلسطينيين في هذه الفترة.

- الفترة 1987-1996

يشير جدول رقم (8) إلى إن عدد العاملين الفلسطينيين الذين يعملون في قطاع الخدمات الفلسطيني قد ارتفع من 49.8 ألف عاملاً عام 1987 إلى 120 ألف عاملاً عام 1996. وبذلك فإن حجم الزيادة المطلقة قد بلغ 70.2 خلال الفترة من 1987-1996⁽³⁾. وإذا ما علم إن حجم الزيادة المطلقة في العمالة في سوق العمل الفلسطيني قد بلغ 184.9 ألف عاملاً خلال الفترة من 1987-1996، (أنظر، الجدول 5)، فإن قطاع الخدمات يكون قد استوعب 38% من حجم الزيادة في عدد العاملين الفلسطينيين خلال هذه الفترة.

(1) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (9).

(2) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (7).

(3) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (8).

- الفترة 1996-2001

يشير جدول (9) إلى إن عدد العاملين الفلسطينيين الذين يعملون في قطاع الخدمات قد ارتفع من 120 ألف عاملاً عام 1996 إلى 207.6 ألف عاملاً عام 2001، وبذلك فإن حجم الزيادة المطلقة في عدد العاملين في قطاع الخدمات قد بلغ 87.7 ألف عاملاً خلال هذه الفترة⁽¹⁾ وإذا ما علم إن حجم الزيادة المطلقة في العمالة في سوق العمل الفلسطيني قد بلغ 161 ألف عاملاً خلال الفترة من 1996 إلى 2001، (أنظر، الجدول 6)، فإن قطاع الخدمات يكون قد استوعب 54.4% من حجم الزيادة المطلقة في عدد العاملين في سوق العمل الفلسطيني خلال هذه الفترة.

2:3:4 حجم الفجوة بين القوى العاملة والقدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني.

- الخلفية النظرية

يتحدد حجم التشغيل بالاقتصاد بمستوى الطلب على العمل، والحالة الطبيعية في أي اقتصاد إن هناك قوى عاملة تعرض قوة عملها نظير الأجور السائدة في السوق، ويقابلها على الجانب الآخر المنتجون الذين يطلبون قوة العمل، ويحددون حجمها وفق حاجتهم لها.

ولكن قد يعجز الاقتصاد بكافة قطاعاته عن استيعاب كامل القوى العاملة الموجودة فيه، وبذلك تظهر فجوة بين القوى العاملة وقدرة الاقتصاد الاستيعابية، وبالتالي فإن هناك جزء يجد عملاً والجزء الآخر والذي يمثل فجوة الطلب يبقى عاطلاً عن العمل بسبب عدم توفر فرصة عمل له لكي يعمل بها وهو ما اصطلح على تسميته في الاقتصاد بالبطالة.

ويشمل تعريف البطالة من هم في سن العمل العاطلين عنه، والقادرين عليه، والراغبين فيه والباحثين عنه فعلاً في إن واحد، (Sapsford and Tzannatos, 1993, P147). ومن الناحية الاقتصادية تشكل البطالة فائضاً في العرض من قوة العمل بالمقارنة مع حجم الطلب عليها عند مستوى معين من شروط وظروف العمل الاقتصادية (الأجور والرواتب، المستوى أو

(1) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (9).

التحصيل العلمي، التخصص، المهنة)، (Bosworth et al., 1996, P382). ويحتل موضوع البطالة أهمية كبرى، فالقضاء عليها وتحقيق التشغيل الكامل من أهم الأهداف الاقتصادية التي تسعى الدول إلى تحقيقها، لما يترتب عليها من خسائر اقتصادية وأضرار اجتماعية. وتجدر الإشارة إلى إن ظاهرة البطالة ظاهرة عالمية لا تخص مجتمعا دون غيره، وقد يكون من غير الممكن أو من غير المجدي اقتصادياً الوصول إلى مرحلة الاستغلال التام للعمالة، (Sapsford and Tzannatos, 1993, P117). لذا فإن الإجراءات الهادفة إلى مكافحة البطالة ترمي إلى تقليل معدلات البطالة وتخفيف مدة التعطل عن العمل وليس إلغاء البطالة كلياً، ويمكن معالجة البطالة بمعرفة أسبابها، وهنا لا بد من التمييز بين ثلاثة أنواع من البطالة.

1- البطالة الاحتكاكية Frictional unemployment

ينشأ هذا النوع من البطالة نتيجةً لترك الأفراد لأعمالهم اختيارياً بحثاً عن عمل آخر، وقد يكون ذلك بدافع البحث عن أجور أفضل، أو ظروف عمل تتماشى مع ميول واستعدادات الأفراد، (Spasford and Tzannatos, 1993, P120).

وتعتبر البطالة الاحتكاكية ظاهرة قصيرة الأجل، وتنتج عن نقص في المعلومات المتوفرة للباحثين عن العمل أو طالبي العمل، (Bosworth et al., 1996, P430). ويتوقف حجم وفترة استمرار البطالة الاحتكاكية على مدى سرعة حصول العامل على العمل الجديد الذي يبحث عنه، وهذا بدوره يتوقف على درجة توفر المعلومات عن سوق العمل والفرص المتاحة فيه، (Bosworth et al., 1996, P431). وتتميز البطالة الاحتكاكية بتواجدها في كافة الاقتصاديات أياً كان مستواها، ومهما اختلفت طبيعتها، إلا إن حجمها يختلف من اقتصاد لآخر تبعاً لاختلاف أفرادها من حيث مدى تحملهم للمخاطرة الناجمة عن ترك أعمالهم بحثاً عن أعمال أخرى تضمن لهم دخولاً أفضل، أو ظروف عمل تتماشى مع ميولهم ورغباتهم، (Spastord and Tzannatos, 1993, P 130).

ويتطلب علاج البطالة الاحتكاكية التركيز على جانبي العرض والطلب، بحيث تحاول هذه السياسات تحسين ظروف العمل وتشجيع العاملين على القبول بفرص العمل المتوفرة، ومن

ضمن هذه السياسات مراكز بنوك المعلومات حول الشواغر وطالبي العمل، وسياسات التعليم والتدريب، وتشجيع طالبي العمل على الوصول إلى فرص العمل بتقديم الحوافز لهم مثل بدل السفر أو السكن، (الطحاوي، 1996، ص73). وتنتشر البطالة الاحتكاكية في الأراضي الفلسطينية بين العاملين في سوق العمل الإسرائيلي، والمحرومين من الحماية القانونية، مما يسهل على صاحب العمل فصلهم دون إن يترتب عليه أي التزامات مالية، ويعني هذا فقدان العامل لعدد من أيام العمل يقضيها في البحث عن عمل جديد، (شبانة والبرغوثي، 1999، ص23).

2- البطالة الهيكلية Structural unemployment

تنشأ البطالة الهيكلية نتيجة لاختلال التناسب ما بين الطلب على قوة العمل وبنية أو تركيبة العرض منها في سوق العمل، من حيث المؤهلات أو المهارات، أو التحصيل العلمي، أو المستوى الفني والتأهيلي ونوع التخصص، أي إن الوظائف والشواغر المتاحة لا تتناسب مع التخصصات والكفاءات المعروضة، (Spasford and Tzannatos, 1993, P124)، وتنشأ البطالة الهيكلية نتيجة للتغير الهيكلي كإعكاس للتطور التكنولوجي، والذي يحدث بشكل أساسي في البلدان المتقدمة اقتصادياً، لأنها بطبيعتها تشهد تغيرات مستمرة في هيكلها الاقتصادي، ويحتاج ذلك إلى مواصفات جديدة في مؤهلات القوى العاملة، وقد لا تتوفر هذه المؤهلات في القوى العاملة وبالتالي يتم الاستغناء عنهم ويصبحون عاطلين عن العمل، (Bosworth etals, 1996, P432).

وتعتبر البطالة الهيكلية من أصعب أشكال البطالة نظراً لارتفاع تكلفة معالجتها مقارنة بأشكال البطالة الأخرى، (Bosworth, 1996, P441)، فالبطالة الهيكلية ظاهرة طويلة الأمد، ويتطلب علاجها التركيز على جانبي العرض والطلب، بحيث تحاول هذه السياسات تحسين التوافق بين العرض والطلب، ومن ضمن هذه السياسات التعليم والتدريب، (Bostworth, 1996, P 443)، وتنتشر البطالة الهيكلية في سوق العمل الفلسطيني بين خريجي الجامعات،

والمعاهد وكلليات المجتمع المتوسطة، فالوظائف والشواغر لا تتناسب مع التخصصات والكفاءات المعروضة من مخرجات المؤسسات التعليمية الفلسطينية، (أبو هلال وآخرون، 1998، ص43).

3- البطالة الدورية Cyclical unemployment

ينشأ هذا النوع من البطالة نتيجة لنقص الطلب على العمل مقارنة بما هو معروض من ساعات العمل، ويحدث ذلك نتيجة لنقص الطلب الكلي الاستثماري والاستهلاكي، الأمر الذي يترك أثره على إقبال المشروعات الإنتاجية على توظيف عنصر العمل، إذ إن مستوى الطلب الكلي من محددات الطلب على العمل لذا فالانخفاض في الطلب الكلي يترجم في شكل انخفاض في الطلب على العمل وبالتالي تظهر البطالة الدورية، (الطحاوي، 1995، ص210). تعتبر البطالة الدورية ظاهرة طويلة الأمد وتحدث بسبب نمو عرض العمل بمعدلات أعلى من نمو الطلب عليه، (الطحاوي، 1995، ص 212).

ويتطلب علاج البطالة الدورية رسم سياسات تؤثر على جانب الطلب على العمل لتحفيز المنتجين على توظيف المزيد من العمال، ويندرج تحت هذه السياسات سياسة دعم الأجور، (Spasford and Tzannator, 1993, P222).

وتنتشر البطالة الدورية بين العاملين الفلسطينيين في القطاعات الاقتصادية الإنتاجية (كالزراعة والصناعة والإنشاءات) التي أعاققت إجراءات وسياسات الاحتلال الإسرائيلي نموها وتطورها باستخدام العديد من القيود التي فرضتها على الإنتاج والتسويق والتصدير والمنافسة الإسرائيلية، والسياسة الضريبية التعسفية التي تقلل من مستوى ومعدل الربح في هذه المشاريع، (صبيح، 1992، ص87). لقد أدت هذه السياسات إلى ضعف النشاط الاقتصادي وغياب الحافز على الاستثمار والتوسع في الإنتاج الأمر الذي أدى إلى انخفاض الطلب المحلي على العمالة في سوق العمل الفلسطيني وقلة فرص العمل المتاحة فيه. فقد ظل معدل نمو الطلب على العمالة في سوق العمل الفلسطيني، متخلفاً كثيراً عن معدل النمو في القوى العاملة، ما أدى إلى نشوء وتراكم فائض من قوة العمل اضطرت معظمها إلى الهجرة بحثاً عن العمل ومصادر الرزق، (قبلان، 2000، ص 53).

2:3:4:1 حجم الفجوة بين القوى العاملة الفلسطينية والقدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني

يعتبر حجم الفجوة بين القوى العاملة والقدرة الاستيعابية مؤشراً على قدرة الاقتصاد على استيعاب النمو في القوى العاملة. سيتم احتساب هذه الفجوة باعتبارها تشمل الفرق بين القوى العاملة الفلسطينية وعدد العاملين في سوق العمل المحلي للضفة الغربية وقطاع غزة، لذا فإن حجم الفجوة لا يمثل العدد الحقيقي للعاطلين عن العمل، لأن بعضهم قد يعمل خارج سوق العمل الفلسطيني، خاصة أولئك الذين يعملون في إسرائيل. والدافع وراء التركيز على عدد العاملين في سوق العمل المحلي للضفة الغربية وقطاع غزة في احتساب هذه الفجوة هو التعرف على قدرة الاقتصاد الفلسطيني على استيعاب القوى العاملة الفلسطينية.

سيتم متابعة تطور فجوة الطلب على العمل في الأراضي الفلسطينية من العام 1968 - 2001، وذلك برصد التغيرات التي طرأت على حجمها ونسبتها إلى القوى العاملة الفلسطينية خلال هذه الفترة. وسيتم تقسيم تطور فجوة الطلب على العمل إلى ثلاثة فترات وهي كالآتي: (1968-1987، 1987-1996، 1996-2001).

- الفترة 1968-1987

يشير جدول رقم (4) إلى إن فجوة الطلب على العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة تتزايد مع مرور الوقت، حيث بلغ متوسط حجم الفجوة 71.3 ألف فرداً خلال الفترة من 1968-1987 أي ما يعادل 33% من متوسط حجم القوى العاملة في نفس الفترة، كما بلغ متوسط الزيادة السنوية في فجوة الطلب على العمل 4.65 ألف فرد سنوياً، وهذا معناه إن فجوة الطلب على العمل في الأراضي الفلسطينية قد نمت بمعدل نمو سنوي قدره 4% سنوياً⁽¹⁾، وتشير هذه النتائج إلى إن قدرة الاقتصاد الفلسطيني على استيعاب القوى العاملة محدودة جداً، ويعتمد على سوق العمل الإسرائيلي في تصريف الفائض من القوى العاملة الفلسطينية، حيث بلغ متوسط عدد

(1) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (4).

العاملين الفلسطينيين الذين يعملون في إسرائيل 63.755 ألف عاملاً خلال نفس الفترة، (أنظر، الجدول 4).

- الفترة 1987-1996

تشير البيانات الواردة في جدول رقم (5) إلى إن فجوة الطلب على العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة قد ارتفعت من 115 ألف فرد إلى 174.2 ألف خلال الفترة من 1987 - 1996، حيث بلغ معدل النمو السنوي فيها 5% سنوياً خلال هذه الفترة⁽¹⁾، كما بلغ متوسط حجم الفجوة خلال الفترة من (1987 - 1996) 125.17 ألف فرد، أي ما يعادل 24.3% من متوسط حجم القوى العاملة خلال نفس الفترة، وهذا يشير أيضاً إلى إن قدرة الاقتصاد الفلسطيني على التشغيل تتراجع ويزداد اعتمادها على سوق العمل الإسرائيلي حيث بلغ متوسط عدد العاملين الفلسطينيين الذين يعملون في سوق العمل الإسرائيلي 92.4 ألف عاملاً سنوياً خلال نفس الفترة، (أنظر، الجدول 5).

- الفترة 1996-2001

بلغ حجم الفجوة بين القوى العاملة الفلسطينية والقدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني 174.2 ألف فرداً، وقد شكلوا ما يقارب 33% من حجم القوى العاملة في نفس العام، (أنظر، الجدول 5)، وتعتبر هذه النسبة مرتفعة جداً، ويعود السبب في ذلك إلى الظروف السياسية والأمنية التي مرت بها الضفة الغربية وقطاع غزة في هذا العام، فقد تميز هذا العام بفرض أشكال مشددة من الحصار والإغلاق بين المدن الفلسطينية وبعضها الآخر، وبين المدن الفلسطينية وإسرائيل، حيث بلغ مجموع أيام الإغلاق في هذا العام 99 يوماً، (وزارة العمل الفلسطينية، مايو 2000، ص 41).

لقد أدى الحصار الداخلي بين المدن الفلسطينية إلى منع آلاف العاملين الفلسطينيين من الوصول من الريف إلى أماكن عملهم داخل المدن، ومنع الآلاف الآخرين من الوصول من

(1) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (5).

مدينة إلى أخرى داخل الضفة الغربية وقطاع غزة، وقد أدى هذا الحصار إلى ردود فعل عكسية على حركة الاستثمارات المحلية والخارجية حيث انخفض حجم الاستثمار الخاص من 986 مليون دولار في العام 1995 إلى 929 مليون دولار عام 1996، (دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية، الحسابات القومية، 1997، ص22). ويعود السبب في ذلك إلى عدم توفر المواد الخام بسبب حجزها ومنع دخولها إلى الأراضي الفلسطينية من قبل سلطات الاحتلال الإسرائيلي، الأمر الذي أدى إلى توقف معظم المشاريع عن الإنتاج، ونتيجة لذلك تم تسريح الكثير من العمال الذين يعملون في هذه المشاريع، (خليفة، 1999، ص73).

هذا وقد شهدت هذه الفترة تطوراً ملحوظاً في حجم فجوة الطلب بين القوى العاملة والقدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني حيث ارتفعت من 174.2 ألف فرداً في العام 1996 لتبلغ 288 ألف فرداً عام 2001، حيث بلغ معدل النمو السنوي فيها 10.8% سنوياً كما بلغ متوسط حجم الفجوة خلال الفترة (1996-2001) 212 ألف فرد سنوياً، أي ما يعادل 33% من متوسط حجم القوى العاملة في نفس الفترة، (أنظر، الجدول6).

وتشير هذه النتائج إلى مدى ضعف سوق العمل الفلسطيني المحلي على توفير فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية، فقد بينت المعطيات إن 33% من طالبي العمل خلال الفترة (1996-2001) لا يجدون عملاً داخل سوق العمل الفلسطيني ما يضطرهم للبحث عنه في سوق العمل الإسرائيلي، حيث بلغ متوسط عدد العاملين الفلسطينيين في إسرائيل 95.6 ألف عاملاً سنوياً خلال الفترة من 1996-2001⁽¹⁾،

وبالرغم من ارتفاع عدد العاملين الفلسطينيين الذين يعملون في سوق العمل الإسرائيلي. إلا إن هذا العدد اتسم بالتذبذب والاتجاه إلى الانخفاض، حيث ارتفع عدد العاملين الفلسطينيين الذين يعملون في سوق العمل الإسرائيلي من 76 ألفاً عام 1997 إلى 115 ألف عاملاً في العام 1999، ثم عاد لينخفض إلى 78 ألف عاملاً سنة 2001، (انظر، الجدول 6)، وهذا يدل على مدى الارتهان لسوق العمل الإسرائيلي. وهنا لا بد من تقليل الاعتماد على سوق العمل

(1) حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (6).

الإسرائيلي والعمل على تطوير مساهمة الاقتصاد الوطني وزيادة مقدرته على استيعاب القوى العاملة الفلسطينية، ولتحقيق ذلك لا بد من تدخل السلطة الفلسطينية بما تملك من أدوات لتنشيط الاقتصاد الفلسطيني وتطوير قاعدته الإنتاجية التي توفر فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية. وفي ظل غياب العملة الوطنية فإن السياسة المالية تبقى هي الأداة الرئيسية المتاحة لإدارة الاقتصاد الكلي في فلسطين، ويتوجب على السياسة المالية إن تمهد الطريق أمام القطاع الخاص ليتمكن من زيادة مشاركته في تطوير الاقتصاد الوطني، خاصة في ظل الأوضاع الصعبة والعراقيل التي تضعها إسرائيل أمام دخول العملة الفلسطينية إلى إسرائيل، وعليه فإن السياسة المالية سيكون لها أثر كبير في تنشيط القطاع الخاص وزيادة مساهمته في استيعاب النمو الطبيعي للقوى العاملة الفلسطينية.

سيكون محور الدراسة للفصلين القادمين تحليل السياسة المالية للسلطة الفلسطينية بشقيها الضريبي والإنفاقي ودورها في زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني.

الفصل الثالث

الفصل الثالث

دور السياسة الضريبية في زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني

يهدف هذا الفصل إلى التعرف على اهم معالم السياسة الضريبية في الضفة الغربية وقطاع غزة في الفترة الممتدة من العام 1996-2001، لاستخلاص اهم توجهات السياسة الضريبية في الضفة الغربية وقطاع غزة واثرها على حجم الاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني. وسياتي هذا الفصل على دراسة خمسة مباحث:

يتناول المبحث الاول: اهداف السياسة الضريبية للسلطة الوطنية الفلسطينية

يتناول المبحث الثاني: السياسة الضريبية في الضفة الغربية وقطاع غزة

يتناول المبحث الثالث: مدى ملائمة السياسة الضريبية لتحقيق هدف زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني

يتناول المبحث الرابع: قانون تشجيع الاستثمار

يتناول المبحث الخامس: اثر السياسة الضريبية على حجم الاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني

1:3 أهداف السياسة الضريبية للسلطة الوطنية الفلسطينية

تشكل السياسة الضريبية احد شقي السياسة المالية، والتي تعتبر اهم السياسات الاقتصادية التي تستخدمها الدول للوصول إلى اهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المنشودة، ومواجهة التحديات التي تواجه المجتمعات وفي مقدمتها معالجة مشكلة البطالة. ويمكن تلخيص اهداف السياسة الضريبية بشكل عام بما يلي، (علاونة، 1997، ص7).

1- الهدف الأول: الهدف المالي، وهو الهدف الاساسي، والمقصود بذلك ضمان تحصيل اكبر حصيلة ممكنة من الضرائب من اجل تمويل النفقات الحكومية الجارية والاستثمارية، علما

بانه لا يمكن باي شكل تحقيق الهدف المالي المطلوب دون مراعاة وتحديد الاهداف الاخرى، من جهة، وتحديد حجم النفقات العامة من جهة ثانية.

2- الهدف الثاني: والذي لا يقل اهمية عن الهدف الاول، بل قد يكون اهم منه، وهو الهدف الاقتصادي. اذ انه مطلوباً من كل سياسة ضريبية ان تعمل على تنمية وتطوير الاقتصاد المحلي وتحديد حجم العبء الضريبي المناسب للمستوى التنموي المطلوب. ومعالجة المشكلات التي تواجه الدول، مثل مكافحة البطالة والتضخم وتشجيع الاستثمار الذي يلعب دوراً بارزاً في توفير فرص العمل للقوى العاملة.

3- ولتحقيق هذه الاهداف، يجب على السياسة الضريبية ان تقوم على المبادئ الضريبية العامة، من مساواة وعدالة ويقين واقتصاد في التحصيل، وعدم محاباة اشخاص على حساب الاخرين او على حساب الخزينة للوصول إلى تحقيق الاهداف التي فرضت الضريبة من اجلها.

وفيما يخص الوضع الضريبي الفلسطيني يمكن قراءة توجهات السياسة الضريبية للسلطة الوطنية الفلسطينية من خلال ما حددته وزارة المالية من أهداف معلنة ومكتوبة في خطاب الموازنة العامة لها. ويظهر خطاب الموازنة العامة ان من أهم الأهداف التي تسعى السلطة الوطنية الفلسطينية إلى تحقيقها من خلال السياسة الضريبية هي الأتي، (وزارة المالية، خطاب الموازنة العامة لسنوات مختلفة):

1- تغيير المناخ الاقتصادي القاسي الذي ساد خلال سنوات الاحتلال، ويشمل ذلك مراجعة شاملة لجميع التشريعات المالية الخاصة بالنشاطات الاقتصادية. ويعتبر إصلاح النظام الضريبي أحد المركبات الرئيسية والضرورية في عملية المراجعة هذه.

2- إصلاح النظام الضريبي من اجل زيادة الايرادات ورفع الكفاءة. فزيادة الايرادات تؤدي إلى زيادة المدخرات العامة وبالتالي إلى زيادة الادخار القومي، أما رفع الكفاءة الاقتصادية

فسيعزز النمو ويحسن عملية تخصيص الموارد، بحيث يتم ادخار جزء من الإيرادات النامية، وبحيث يتم تصدير جزء من الناتج النامي.

3- إزالة التشوهات الهيكلية التي أصابت الاقتصاد الفلسطيني جراء الاحتلال الإسرائيلي، ألا وهي الضغط المالي وضعف القطاع العام، ويتطلب ذلك زيادة حجم الإيرادات اللازمة لمقابلة الإنفاق العام. حيث إن التغييرات الكثيرة التي أدخلتها سلطات الاحتلال الإسرائيلي على النظام الضريبي، والضرائب الجديدة التي جرى فرضها، كان هدفها الرئيسي عقاب المواطنين وخدمة المصالح الاقتصادية الإسرائيلية وليس لصالح الاقتصاد الفلسطيني والقطاع العام الفلسطيني. والدليل على ذلك شح الخدمات العامة المقدمة خلال سنوات الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية.

4- توحيد التشريع الضريبي في الضفة الغربية وقطاع غزة بما ينسجم مع الواقع الفلسطيني الجديد ويلبي متطلبات السيادة الوطنية، وأهداف التنمية الاقتصادية والبشرية.

5- العمل على زيادة وتنمية الصادرات، حيث يؤدي التصدير إلى توسيع الأسواق، وبالتالي إلى تشجيع الاستثمارات والنمو الاقتصادي وخلق الوظائف، وبالتالي مكافحة البطالة.

6- تخفيف العبء الضريبي على المكلف الفلسطيني ومراعاة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية له، وذلك من شأنه تشجيع الادخار الشخصي الذي يعد الرافد الأساسي والمهم لتمويل الاستثمار الخاص.

7- تغيير النظرة السلبية للمكلف الفلسطيني تجاه الضرائب، بعد إن كان الامتناع عن دفعها في ظل الاحتلال يعد جزءاً مهماً من المقاومة الوطنية.

8- تعريف المكلفين بحقوقهم وواجباتهم من خلال نشر القوانين الضريبية وإجرائتها على المكلفين.

9- تبسيط النظام الضريبي واجراءاته بحيث يسهل على المكلف توقع حجم الضريبة المستحقة عليه، وتقلل تكاليف الجباية بما يتلائم مع قاعدة الاقتصاد في التحصيل.

3:2 السياسة الضريبية في الضفة الغربية وقطاع غزة

يكون النظام الضريبي عادة انعكاسا للسياسة الضريبية التي تتبعها الدولة في فترة زمنية معينة، والتي تهدف إلى تحقيق برنامج ترسمه الدولة بغرض احداث آثار ايجابية مرغوب فيها وتجنب آثار اخرى غير مرغوب فيها. ويتوقف نجاح الدولة في اختيار نظام ضريبي على معرفتها بسائر الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في المجتمع، وبأحوال الممول الفعلي. ويتم اختيار أنواع الضرائب وأساليبها الفنية في الربط والتفصيل وفقا للآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتوقعة لهذه الضرائب، (علاونة، 1992، ص27).

يسعى هذا الجزء من الدراسة إلى تقديم ملخص لهيكل النظام الضريبي والتعديلات التي اجريت عليه منذ استلام السلطة الوطنية الفلسطينية لصلاحياتها المالية في العام 1994، ومن ثم اجراء تقييم لهذا النظام وتعديلاته من حيث مدى ملائمته لتحقيق هدف زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، وذلك بمراجعة مجموعة القرارات والاجراءات والتعديلات والتغييرات التي اتخذتها الحكومة بهدف التأثير على النظام الضريبي وصولا إلى الاهداف الاقتصادية الكلية المنشودة.

3:2:1 النظام الضريبي الفلسطيني

يتكون النظام الضريبي الفلسطيني من الضرائب الأساسية التالية:

أ- ضريبة الدخل

تطبق في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية قوانين ضريبة الدخل التي كانت سارية المفعول قبل العام 1967 في محافظات الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث يطبق قانون ضريبة الدخل الاردني رقم 25 لسنة 1964 في محافظات الضفة الغربية، وقانون الانتداب البريطاني

رقم 13 لسنة 1947 في محافظات قطاع غزة، بالإضافة إلى الأنظمة الصادرة بموجب كل منهما. وتتكون ضريبة الدخل في الأراضي الفلسطينية من الأنواع التالية:

1- الضريبة على دخل الأفراد

حيث يتم جباية الضريبة من السكان على أساس شمولي (يشمل العمل، الحرفة، المهنة أو الوظيفة التي يترتب عليها دفع اجور ورواتب، الارباح، العوائد، والفوائد). يعفى من ذلك، الدخل من الزراعة في الضفة الغربية (و لكن ليس في قطاع غزة)، والفوائد على القروض العامة، والمؤسسات غير الربحية، وكذلك لا تفرض ضريبة على الارباح الراسمالية النقدية والتي تشمل عوائد الودائع وارباح الاسهم. ويتم جباية ضريبة الدخل بعدة طرق، فقد تجبى عند المصدر مثل خصم الرواتب والاجور، أو إن تدفع، على شكل اقساط اثناء السنة المالية وتشمل الاشخاص والشركات التجارية، أو إن يتم جبايتها ك مبلغ مقطوع كما في ضريبة المركبات، والتي تشمل جميع المكلفون الذين يملكون مركبات ويستخدمونها للحصول على دخل، حيث تدفع حسب نوع المركبة.

2- تحويلات المقاصة

و هو ما يتم جبايته من قبل الجانب الاسرائيلي إلى السلطة الوطنية الفلسطينية والذي يتم اقتطاعه من دخول العمال الفلسطينيين في اسرائيل والمستوطنات ويتم وضعه في حساب المقاصة تحت بند ضرائب الدخل ويشمل، (عورتاني وآخرون، 1994، ص17):

- 75% من ضرائب الدخل المتحصلة من الفلسطينيين العاملين في إسرائيل.

- كل الضرائب المحصلة من الفلسطينيين العاملين في المستوطنات.

وضرائب الدخل في فلسطين تصاعديّة، ويوضح الجدول التالي النسب المفروضة على

كل شريحة ضريبية:

جدول 1. النسب المئوية المفروضة على الشرائح الضريبية

النسبة %	الدخل السنوي الخاضع للضريبة بالشيكل الاسرائيلي
8%	5424
16%	14464
32%	25746
45%	42714
48%	ما زاد على ذلك

وشمل قانون ضريبة الدخل مجموعة من الخصمات على دخول الافراد، وهي:

- 15% من قيمة الراتب الاجمالي.

- 840 شيكل لكل طفل معال (بعد اعلى خصمة أطفال).

- 50% من الـ 8000 شيكل الأولى من قيمة الاجار السنوي.

- و 25% على ما زاد على القيمة الاجارية عن 8000 شيكل سنويا.

بقي العمل ساريا بموجب هذه النسب حتى نهاية 1994، وفي بداية عام 1995 أقر مجلس وزراء السلطة الوطنية الفلسطينية مجموعة من التسهيلات، وكذلك مجموعة من التعديلات تتعلق بشرائح ضريبة الدخل للافراد، والاعفاءات الشخصية والعائلية. وهذه التعديلات سرى مفعولها بشكل موحد في محافظات الضفة الغربية وقطاع غزة.

جدول 2. النسب والشرائح الضريبية التي أقرها مجلس الوزراء عام 1995

النسبة %	الدخل السنوي الخاضع للضريبة بالشيكلي الإسرائيلي
5%	1-42000
10%	10500-42001
15%	16800-10501
20%	29400-16801
30%	50400-29401
35%	48000-50401
40%	147000-48001
48%	147000 فأعلى

وسعيًا من السلطة الوطنية الفلسطينية للتخفيف عن كاهل المواطنين الفلسطينيين فقد تم إضافة العديد من الخصومات للدخل الخاضع للضريبة، والتي تراعي الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمكفنين وتعمل على تشجيع الادخارات الشخصية التي تعد الرافد الأساسي للاستثمارات الخاصة، وشملت هذه الخصميات:

- 4200 شيكل للمواطن المقيم.
- 5520 شيكل عن الزوجة التي لا تعمل.
- 840 شيكل لكل ولد دون العشرين (لغاية خمسة أولاد).
- 1200 شيكل عن كل معال من المعالين الآخرين (الأب والأم فقط).
- 20% من الدخل الإجمالي للموظف بالقطاع العام أو الخاص.
- 50% من مبلغ إيجار السكن للمستأجر لغاية 8000 شيكل.
- 25% من مبلغ إيجار السكن لما يزيد عن 8000 شيكل.

- 4200 شيكل لكل طالب جامعي (بعد أقصى طالبين).

وسعيًا من السلطة الوطنية الفلسطينية لتوحيد التشريع الضريبي في محافظات الوطن فقد تم إعداد مشروع قانون ضريبة الدخل الموحد بما ينسجم مع الواقع الفلسطيني الجديد، ويلبي متطلبات السيادة الوطنية وأهداف التنمية الاقتصادية والبشرية والاجتماعية. وبانتظار المصادقة على مشروع القانون الجديد من جهات الاختصاص فقد أصدر الرئيس ياسر عرفات قراراً رئاسياً بتخفيض الشرائح الضريبية المعمول بها اعتباراً من 1999/1/1.

وهي شرائح منخفضة تقلل العبء الضريبي على الأفراد والشركات بنسب عالية. وقد هدف هذا القانون بالأساس إلى توسيع الوعاء الضريبي لضريبة الدخل وتشجيع الفلسطينيين على الالتزام بها، ومراعاة الوضع الاقتصادي العام الذي يعيشه الشعب الفلسطيني، لذلك قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بتعديل الشرائح الضريبية بحيث تكون رحيمة وسهلة الإجراءات وواضحة، ومعدلات الضريبة فيها متدنية نسبياً، ولكي لا يكون النظام الضريبي محفزاً على التهرب من الضريبة، وعدم إقرار كثير من موارد الدخل كما كان الحال عليه عندما كانت سلطات الاحتلال تجبي هذه الضرائب.

جدول 3. النسب والشرائح الضريبية المقررة

النسبة %	الدخل السنوي الخاضع للضريبة بالشيكلي الإسرائيلي
5%	1-27500
10%	27501-66000
15%	66001-110000
20%	ما زاد على ذلك

ويتضح من خلال هذا الجدول إن عدد الشرائح الضريبية قد انخفض من ثمانية شرائح في الجدول المعدل عام 1995 إلى أربعة شرائح، وأن أعلى نسبة ضريبية فيه تبلغ 20% بدلا من 48%، وهذا يعني إن التعديل الجديد هدف إلى التخفيف على كاهل المكلف مراعاة للاوضاع الاقتصادية السائدة في الأراضي الفلسطينية. كما إن التعديل الجديد قلل عدد الشرائح الضريبية، وجدير بالذكر إن معظم الدراسات تشير إلى إن تقليل عدد الشرائح الضريبية يجنب التعقيدات

والتي ممكن إن تكون عائقاً أمام الاستثمارات القائمة والجديدة، وبالتالي مثبطاً لاحتتمالات النمو الاقتصادي، كما تشير الدراسات إلى أنه كلما قل تعقيد النظام الضريبي كلما قلت التكاليف المباشرة لإدارة النظام الضريبي وعملية الجباية وهذا يتفق مع قاعدة الاقتصاد في التحصيل، (عبد الرازق، 2002، ص32).

وتشير الأوساط الرسمية في وزارة المالية، (د.عاطف علوانة، 2004)، إلى وجود مشروع قانون معدل للقانون المذكور أرسل إلى المجلس التشريعي الفلسطيني في نهاية عام 2003 لإقراره نهائياً، حيث تتكون الشرائح من شريحتين فقط هما 8% و 16%، ويعتذر الباحث عن تحليل هذا المشروع لكونه لم يناقش من المجلس التشريعي بعد.

ب- الضرائب على ارباح الشركات

تفرض هذه الضرائب على أرباح الشركات، وكانت تفرض بنسبة 37.5% في قطاع غزة و 38.5% في الضفة الغربية، إلا أنها عُدلت بموجب المرسوم الرئاسي لتصبح 20% في كلتا المنطقتين من تاريخ 1999/1/1.

3:2:1 طرق تقدير ضريبة الدخل

يلزم القانون الضريبي المعمول به وتعديلاته المكلف بتقديم الإقرار الضريبي الذي يوضح فيه دخله الذي حققه من جميع المصادر في نهاية كل سنة مالية، ويلزم القانون المكلف بتسليم الإقرار الضريبي في موعد أقصاه 4/30 من كل عام. كما حدد القانون يوم 5/31 من كل عام موعداً نهائياً لتقديم الميزانيات والحسابات الختامية الخاصة بالشركات. وبعد إن يتم تقديم هذا الكشف فإنه يجوز لمأمور التقدير إن يقبل بما ورد في الكشف المقدم ويجري التقدير على أساسه، وأما إن يقرر المأمور مبلغ الدخل الخاضع للضريبة مستعملاً فطنته ودرايته إذا وجد إن هناك أسباباً تدعوه إلى رفض ما ورد في الكشف، كأن يكون الكشف غير صحيح. في هذه الحالة يقوم مأمور التقدير بعد إصداره إشعار التقدير بتسليمه للمكلف، ويتضمن هذا الإشعار

مقدار الدخل والضرائب التي تستحق على المكلف، ويتضمن هذا الإشعار مبرر رفض الكشف المقدم، إضافة إلى حق المكلف في الاعتراض على التقدير الجديد.

2:1:2:3 الاعتراض

يحق للمكلف تقديم الاعتراض على تقدير الأمور الضريبي خلال مدة اقصاصها 15 يوما من تاريخ تسليم التقدير طبقا لنص المادة (59)، يطلب فيه النظر مجددا في التقدير مع بيان الأسباب. وبعد ذلك يتم التوصل لاتفاق مع مأمور التقدير بشأن قيمة الدخل ومبلغ الضريبة المستحق على المكلف، ويعدل التقدير حسب ذلك استنادا للفقرة (4) من المادة (56)، ويتم تبليغ المكلف به. وإذا لم يتم التوصل لاتفاق مع مأمور التقدير حسب الحالة الأولى، فإن الفقرة (5) من المادة (56) أجازت لمأمور التقدير إن يقرر الضريبة بأمر كتابي، وله إن يقرر التقدير الأولي أو يزيده أو يخفضه، أو يلغيه حسب مقتضيات الوقائع الجديدة. وهنا إذا لم يوافق المكلف على أشعار التقدير الثاني، يستطيع المكلف حسب نص المادة (60) إن يستأنف على قرار مأمور التقدير لدى محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل خلال 15 يوما من استلام شعار التقدير. وكذلك فإن قرارات محكمة الاستئناف قابلة للتمييز وفق شروط معينة بموجب المادة (8/75) من قبل كل من المكلف ومأمور التقدير، ويكون ذلك خلال 15 يوما من تاريخ صدور قرار الاستئناف.

3:1:2:3 طرق تحصيل ضريبة الدخل

يلزم القانون الضريبي المعمول به وتعديلاته كل مكلف يخضع لضريبة الدخل سداد دفعات منتظمة خلال السنة المالية، حيث تسجل هذه الدفعات كسلفيات لحساب المكلف. ويتم تحديد هذه السلفية على أساس الضريبة المترتبة على المكلف في السنة السابقة، بحيث تقسط هذه الضريبة على عشرة أقساط متساوية وتدفع شهريا اعتبارا من الأول من فبراير وحتى أكتوبر. وبالنسبة للمكلف الذي لم يقدر دخله لسنة سابقة تُحدد السلفية وفق تصريحه عن مدخولاته وقناعة مأمور التقدير. ويعطي القانون الحق للمكلف المطالبة بحق تخفيض السلفيات حسب المادة (62/ح) وذلك إذا تعرض المكلف إلى ضرر يؤكد خسارته في سنة الضريبة الحالية، أو

في حالة التوقف عن العمل فترة من الزمن، أو إذا كان لدى المكلف أسباب تشير إلى إن الضريبة التي تستحق عليه للسنة الحالية ستكون أقل من الضريبة التي يدفعها. وفي هذه الحالة وعندما تتأكد دائرة ضريبة الدخل من ذلك يتم إعادة برمجة نظام السلفيات الخاص بالمكلف.

وتعتبر السلفة المدفوعة من قبل المكلف دفعة على حساب الضريبة التي سوف تستحق عليه، وبالتالي فإن مصيرها سوف يحدد عند تقدير دخل المكلف للسنة التي دفع عنها السلفيات. وبعد تقدير دخل المكلف والضريبة المستحقة عليه ينشأ أحد احتمالين، أما الأول فأما إن تكون قيمة السلفية المدفوعة مساوية لقيمة الضريبة المستحقة وفق التقدير وبالتالي لا يطلب من المكلف أية دفعة إضافية. أما الاحتمال الثاني، فهو إن تكون قيمة السلفيات المدفوعة أعلى من قيمة الضريبة التي حددت وفق التقدير النهائي، وهنا للمكلف الحق في إن يطلب رداً للمبالغ الزائدة المدفوعة، أو تدورها لسنوات مقبلة. وفي حال حصول خسارة فإن القانون يعطى الحق للمكلف في تقاص الخسارة وبعده أقصى لمدة ست سنوات على إن لا تقل الضريبة عن 50% من الضريبة المترتبة عليه قبل التقاص.

2- ضريبة القيمة المضافة

فرضت ضريبة القيمة المضافة على الأراضي الفلسطينية المحتلة بموجب الأمر العسكري رقم 685 والأمر العسكري رقم 643 لعام 1976، ومنذ ذلك العام بدأت سلطات الاحتلال الإسرائيلي برفع نسبة القيمة المضافة بشكل تدريجي فقد ارتفعت من 8% عام 1976 إلى 12% عام 1987 إلى 15% عام 1988 إلى إن استقرت عند 17% عام 1991.

وبعد توقيع اتفاق باريس الاقتصادي التي وقعت منظمة التحرير الفلسطينية مع حكومة إسرائيل والتي تم بموجبها نقل الصلاحيات المالية للسلطة الفلسطينية في الأراضي الفلسطينية المحررة، بقيت نسبة ضريبة القيمة المضافة عند مستوى 17%. ويجوز للسلطة الفلسطينية بموجب هذه الاتفاقية إن تعمل على تعديل نسبة ضريبة القيمة المضافة بمقدار نقطتين مؤبطين زيادة كحد أعلى ونقطتين مؤبطين تخفيض كحد أدنى، أي إن تتراوح النسبة ما بين 15-19%. وبموجب الاتفاقية ذاتها يحق للسلطة الفلسطينية إن تسترد ضريبة القيمة المضافة والضرائب

الأخرى التي اقتطعت على السلع المستوردة من إسرائيل وتقوم كذلك السلطة الفلسطينية ببرد اقتطاعاتها على السلع المصدرة إلى إسرائيل. وتقرض ضريبة القيمة المضافة على جميع صفقات البضائع والخدمات المنتجة محلياً، وهي ضريبة غير مباشرة تفرض على القيمة المضافة إلى تكاليف السلعة أو الخدمة، أي القيمة المضافة التي يضيفها مؤدي السلعة أو الخدمة على تكلفتها (سواء كانت مواد خام مشتراة بقصد التصنيع أو إعادة البيع) زائداً تكاليف الأجرور والخدمات التي ساهمت في جعل السلعة قابلة للبيع، وتجبى ضريبة القيمة المضافة في كل مرحلة من مراحل الإنتاج يتم من خلالها إضافة قيمة على السلعة. وتشكل جميع البضائع والخدمات المنتجة محلياً (بعد خصم مشتريات البضائع الوسيطة) وعاءاً لضريبة القيمة المضافة، ويستثنى من ذلك البضائع والخدمات المعدة للتصدير وخدمات السياحة والفواكه والخضار والمشاريع الممولة دولياً، كما تعفى من ضريبة القيمة المضافة المؤسسات التي تقل مبيعاتها عن 42000 شيكل سنوياً.

وتصنف دائرة ضريبة القيمة المضافة المؤسسات التجارية إلى ثلاث فئات حسب مبيعاتها السنوية.

1- المؤسسات المرخصة بمبيعات تساوي 185000 شيكل فأكثر.

2- المؤسسات الصغيرة بمبيعاتها ما بين 42000 و 185000 شيكل.

3- المؤسسات المعفاة والتي تقل مبيعاتها عن 42000 شيكل وتقوم المؤسسات التي تربو مبيعاتها على 365000 شيكل بدفع ضريبة القيمة المضافة شهرياً، وتلك التي تقل مبيعاتها عن ذلك تدفع الضريبة كل شهرين. أما المؤسسات المالية تدفع 11% على رواتب الموظفين وعلى صافي أرباحها.

3- ضرائب الشراء

فرضت ضريبة الشراء على الأراضي الفلسطينية المحتلة في قانون الجمارك والمكوس رقم (1) لسنة 1962 المعمول به في محافظات الضفة الغربية وقانون الجمارك رقم (11) لسنة 1929 المعمول به في محافظات قطاع غزة وقانون ضرائب الشراء لعام 1952.

وضريبة الشراء ضريبة غير مباشرة تدفع من قبل المنتج الذي يقوم بإنتاج البضاعة، وتدفع هذه الضريبة لمرة واحدة فقط ويتحمل عبؤها المستهلك من استعمال هذه البضاعة، (دائرة الجمارك، 2000). وتعتبر ضريبة الشراء جزء من التعرفة الجمركية والاختلاف بينها وبين التعرفة الجمركية أنها تفرض على المنتجات المحلية والمستوردة في نفس الوقت، في حين إن جميع الضرائب والرسوم الأخرى الموجودة في التعرفة الجمركية تفرض على السلع المستوردة. وتدفع ضريبة الشراء على اسعار الجملة للبضائع الاستهلاكية وبعض المواد الخام والبضائع المنتجة، وتتراوح نسبة ضريبة الشراء ما بين 5-95%.

4- الضرائب الجمركية

يعتبر قانون الضرائب الجمركية والمكوس رقم (1) لعام 1962 المعمول به في الضفة الغربية وقانون الجمارك رقم (11) لعام 1929 المعمول به في محافظات قطاع غزة هي القوانين التي سرت على الأراضي الفلسطينية المحتلة طوال فترة الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة، وقد أدخلت سلطات الاحتلال العديد من الأوامر العسكرية والتي أدت بشكل تدريجي إلى تطبيق الرسوم الجمركية الإسرائيلية على الأراضي الفلسطينية. وبعد توقيع اتفاق أوسلو أصبحت نصوص اتفاقية باريس الاقتصادية هي الإطار العام الذي يحكم العلاقات التجارية والاقتصادية لمناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.

وقد نصت هذه الاتفاقية على إن تطبق السلطة الفلسطينية المعايير والمعدلات المعمول بها في إسرائيل، ويحق للسلطة الفلسطينية إن تعدل النسب على البضائع الواردة في ثلاثة قوائم يتم تحديدها في البروتوكول الاقتصادي وهي قوائم (A1, A2, B) وتحتوي هذه القوائم على سلع ضرورية لبرامج التنمية والاعمار، بالإضافة إلى أنها تستورد من دول تربطها علاقة خاصة مع الجانب الفلسطيني (مصر، الأردن، ودول عربية وإسلامية أخرى) وفيما عدا هذه القوائم ومازاد عليها من الكمية المتفق عليها والتي يتم استيرادها وفق الاحتياجات الفلسطينية فان المعدلات الإسرائيلية للجمارك ستستخدم كحد أدنى للسلطة الفلسطينية، وللسلطة إن تقرر أي

زيادة في المعدلات على هذه السلع أو الكميات الزائدة عندما تسورد من قبل الفلسطينيين إلى مناطق السلطة الفلسطينية.

وتفرض الرسوم الجمركية على أساس قيمة الواردات بما في ذلك رسوم التأمين والشحن CIF⁽¹⁾ وفي الغالب يكون متوسط هذه الضريبة 50% من قيمة البضائع المستوردة.

2:2:3 الإيرادات الضريبية

تتكون الإيرادات الضريبية في فلسطين من إيرادات ضريبة الدخل، وضريبة القيمة المضافة، والضرائب الجمركية.

يشير جدول رقم (10) إلى إن الإيرادات الضريبية للسلطة الفلسطينية حققت نمواً ملحوظاً خلال الفترة (1996-2001)، حيث ارتفعت من 357.7 مليون دولار عام 1996 إلى 847.8 مليون دولار عام 2001. وقد بلغ معدل النمو السنوي فيها 21% خلال الفترة المعنية. هذا وقد بلغ متوسط العبء الضريبي في فلسطين 18% خلال سنوات الدراسة، وهذا يقل عن مستوى العبء الضريبي للبلدان النامية الذي بلغ 23% خلال الفترة 1993-1995، (النقيب، 1997، ص9).

1:2:2:3 الأهمية النسبية لكل نوع من أنواع الضرائب

يهدف هذا الجزء إلى التعرف على الأهمية النسبية لكل نوع من أنواع الضرائب الواردة في النظام الضريبي الفلسطيني من حيث حصيلتها، ومن حيث الأهمية النسبية التي تشكلها من حجم الحصيلة الضريبية المحلية.

1- ضريبة الدخل والأرباح

يشير جدول رقم (10) إلى إن إيرادات ضريبة الدخل قد ارتفعت من 49.5 مليون دولار عام 1996 إلى 80.2 مليون دولار عام 2001، وقد بلغ معدل النمو فيها خلال هذه الفترة

(1) Charages Insurance and Fright

10.6% سنوياً، إلا إن مساهمتها في الحصيلة الضريبية بقيت متواضعة، حيث لم تتجاوز في أحسن الأحوال 13% من مجموع الإيرادات الضريبية المحلية، (أنظر، الجدول 10).

2- ضريبة القيمة المضافة

تعتبر ضريبة القيمة المضافة من الضرائب والإيرادات الهامة للسلطة الفلسطينية من حيث حجم حصيلتها، حيث بلغ معدل مساهمتها 59% من مجموع الإيرادات الضريبية للسلطة الفلسطينية خلال فترة الدراسة، وبلغت نسبة النمو فيها 17.7% سنوياً. ويشير جدول رقم (10) إلى إن حصيلة ضريبة القيمة المضافة قد ارتفعت من 247.8 مليون دولار عام 1996 إلى 440.3 مليون دولار عام 2001. ومع ذلك فإن ضريبة القيمة المضافة تعاني من ضيق الوعاء الضريبي⁽¹⁾ حيث شكل الوعاء الضريبي للقيمة المضافة 51.25% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 1996، (كتانة، 2001، ص37). وهذا يعني إن نصف القيمة المضافة لا تخضع ولا يتم جباية ضريبة القيمة المضافة منها.

وتقسم الحصيلة الضريبية لضريبة القيمة المضافة من حيث مكان جبايتها إلى قسمين: الأول هو ضريبة القيمة المضافة التي يتم جبايتها من مناطق السلطة، وقد بلغت مساهمتها 44% من إجمالي حجم حصيلة ضريبة القيمة المضافة خلال فترة الدراسة، وهذا يعكس مدى ضعف قاعدة التمويل المحلي في إجمالي حصيلة ضريبة القيمة المضافة.

أما القسم الثاني فهو ضريبة القيمة المضافة التي تحول من الجانب الإسرائيلي، وتشكل هذه الضرائب استرداداً للضريبة التي يتم فرضها على المشتريات الفلسطينية من إسرائيل ويتم استردادها بواسطة فواتير المقاصة، وقد بلغت مساهمتها 56% من إجمالي حصيلة ضريبة القيمة المضافة، ما يعني إن 33% من الإيرادات الضريبية يأتي من المقاصة مع إسرائيل.

(1) يعرف الوعاء الضريبي على أنه المال الخاضع للضريبة، (انظر كتانة، 1998، ص36).

3- الضرائب الجمركية

شكلت الضرائب الجمركية نمواً ملحوظاً خلال الفترة من 1996-2001 حيث نمت بمعدل نمو سنوي 42.3%، حيث ارتفعت من 59.7 مليون دولار عام 1996 إلى 325.8 مليون دولار عام 2001، وارتفعت حصتها من الإيرادات الضريبية من 16.7% عام 1996 إلى 38.4% عام 2001، (أنظر، جدول 10). وهذا مؤشر واضح على مدى الاعتماد على العالم الخارجي في التجارة والتمويل، حيث تشير الأرقام إلى أن 29% من الإيرادات الضريبية تم تمويلها من خلال الاعتماد على الضرائب الجمركية خلال سنوات الدراسة.

3:3 مدى ملائمة السياسة الضريبية لتحقيق هدف زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد

الفلسطيني

إن العلاقة بين السياسة الضريبية والقدرة الاستيعابية يمكن أن تكون واضحة ومباشرة إذا كانت السياسة الضريبية تعمل على تطوير وتوسيع قاعدة الإنتاج المحلي التي توفر فرص العمل للقوى العاملة، (القيسي، 1998، ص 172). ويتحقق ذلك إذا كانت السياسة الضريبية تعمل على تمهيد الطريق أمام الاستثمارات الخاصة، وتتيح قدر كاف من الادخارات الشخصية التي تعد الرافد الأساسي والمهم لتمويل هذه الاستثمارات.

ويتم ذلك بالسماح بتنزيلات للدخل الخاضع للضريبة، أو بتقديم إعفاء محدد يخصم من مقدار الضريبة المستحقة على المستثمر، إضافة إلى تحديد حجم العبء الضريبي المناسب للمستوى التنموي المطلوب هذا من جهة، ومن جهة أخرى يجب أن تكون إجراءات السياسة الضريبية من حيث التقدير والتحصيل مناسبة ومشجعة للاستثمار والعمل التجاري، (القيسي، 1998، ص 172). وهذا يعني أن تراعي السياسة الضريبية من حيث إجراءات التقدير والجبائية القواعد العامة المعروفة في علم المالية العامة، مثل عدم جبائية الضرائب قبل موعدها المحدد (قاعدة الملائمة)، وعدم رفع نسب الضرائب بصورة مجحفة (قاعدة العدالة) وعدم جبائية السلف وعدم التعقيد في إجراءات الجبائية (قواعد اليقين والاقتصاد في التحصيل)، (علاونه، 1992، ص 59).

سيتم التطرق في هذا المبحث إلى مدى ملائمة السياسة الضريبية الفلسطينية والإجراءات المنبثقة عنها للقواعد العامة المذكورة أعلاه. وسيتم التحقق من ذلك بمراجعة مجموعة القرارات والإجراءات التي اتخذتها السلطة الوطنية الفلسطينية بهدف التأثير على النظام الضريبي ومدى مطابقتها لهذه القواعد العامة.

كان النظام الضريبي السائد في الأراضي الفلسطينية المحتلة بعيدا كل البعد عن الواقع الضريبي المألوف، ولم يراع التطورات الاقتصادية التي شهدتها الأراضي الفلسطينية المحتلة خلال سنوات الاحتلال الإسرائيلي، (علونه، 1992، ص 56). وبدخول السلطة الوطنية الفلسطينية إلى الأراضي الفلسطينية المحررة وتسلمها لصلاحياتها المالية سعت إلى تغيير المناخ الضريبي القاسي الذي ساد خلال سنوات الاحتلال، وقد شمل ذلك مراجعة شاملة لجميع التشريعات الضريبية وإصلاح النظام الضريبي. إلا إن السلطة الوطنية الفلسطينية وبسبب القيود المفروضة عليها من خلال اتفاق باريس الاقتصادي الذي وقعته مع الجانب الإسرائيلي لا تستطيع استخدام سياسة ضريبية في الضرائب غير المباشرة من أجل تحقيق وتشجيع الأهداف الاقتصادية. إذن فالمجال الفلسطيني انحسر في استخدام الضرائب المباشرة وضريبة القيمة المضافة والجمارك على السلع الواردة في القوائم (A1, A2, B)، كأدوات لتحقيق الأهداف الاقتصادية، لذا فإن السلطة الوطنية الفلسطينية مقيدة فيما يتعلق بالضرائب غير المباشرة، ويمكنها فقط إن تمارس سياسة ضريبية في الضرائب المباشرة مثل، الدخل والامتلاك والرسوم كما تشاء وفقا للمصلحة الفلسطينية، (علونه، 1997، ص 10).

وفيما يلي سنحاول تقييم السياسة الضريبية الفلسطينية من حيث مدى ملائمتها مع القواعد الضريبية العامة.

1:3:3 ملائمة السياسة الضريبية الفلسطينية لقواعد الضريبة العامة

تعرف قواعد الضريبة بأنها الأسس التي يتعين مراعاتها عند وضع النظام الضريبي، وهي من شأنها تحقيق توفيق في المصالح بين الممول وخزينة الدولة، ويؤدي احترام الدولة لهذه القواعد إلى تخفيف الأعباء الضريبية على المكلفين، (علونه، 1992، ص 51)، وبالتالي تؤدي

إلى تشجيع العمل التجاري والاستثمارات الخاصة التي توفر فرصة العمل للقوى العاملة. وتشمل هذه القواعد: العدالة، الملائمة، واليقين، والاقتصاد في التحصيل.

1- العدالة

تقتضي العدالة بأن تفرض الضريبة على الأرباح الصافية، وأن تطلب من كل مكلف يحقق الأرباح، كما يجب على الضريبة أن تفرض على الربح الصافي وليس المظاهر الخارجية لهذا الربح. ويترتب على ذلك ضرورة تقدير الربح بدقة وجواز الطعن في هذه التقديرات، (القيسى، 1998، ص 12).

وعند محاولة تطبيق هذه القاعدة على السياسة الضريبية الفلسطينية يلاحظ إن تحقق هذه القاعدة يتلخص في النقاط التالية:

1- يتم تقدير ضريبة الدخل في الضفة الغربية وقطاع غزة بناءً على الإقرار الضريبي الذي يوضع فيه المكلف الدخل الذي حققه من جميع المصادر خلال السنة المالية.

2- يقبل مأمور الضرائب بالكشوف المقدمة من المكلف ويجري تقدير الضرائب على أساسها، إلا إذا وجد سبباً يدعو إلى رفض ما ورد في الكشف، كأن يكون الكشف غير صحيح. وفي هذه الحالة يقرر مأمور الضريبة مبلغ الدخل الخاضع للضريبة مستعملاً فطنته ودرابته.

3- يحق للمكلف الاعتراض على تقدير المأمور الضريبي إلى إن يتوصل إلى اتفاق مع مأمور التقدير، وإذا لم يتم ذلك يحق للمكلف إن يستأنف على قرار التقدير لدى محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل.

أما الشرط الثاني من شروط العدالة فهو إن تكون الضرائب شخصية، أي إن تراعي فيها حالة الشخص المكلف وما عليه من أعباء عائلية، ذلك لأنه من الممكن إن يكون هناك شخصان دخلهما واحد، ولكن أعبائها المالية تختلف مما يجعل أحدهما قادراً على أداء الضريبة

بسهولة والآخر قد يتعذر عليه ذلك, (القيسى, 1998, ص 112), وعند الأخذ بهذه القاعدة يلاحظ إن الضرائب المفروضة في الضفة الغربية وقطاع غزة وبخاصة ضرائب الدخل تراعى الظروف المعيشية والشخصية والعائلية للكافين. حيث سعت السلطة الفلسطينية منذ تسلمها لصلاحيتها المالية في العام 1994 إلى زيادة الخصميات يتم تراعى أوضاع المكلفين, ويتضح ذلك من خلال:

1- زيادة النسبة المعفاة من الدخل الإجمالي من 15% إلى 20%

2- تقديم 4200 شيكل خصم لكل طالب جامعي (بحد أقصى طالبين)

3- إضافة 5520 شيكل خصم للزوجة التي لا تعمل

أما الشرط الأخير من شروط العدالة فيقتضي إن تأخذ الضريبة بمبدأ التصاعد, أي زيادة نسبة الضرائب كلما زاد حجم الدخل, لأن التضحية تقل كلما زاد حجم الدخل والعكس صحيح. وبالتالي تقتضي المساواة إن تكون التضحية متساوية من جانب المكلفين في تحمل الأعباء العامة, ولتحقيق ذلك يجب إن تكون الضرائب تصاعدية, وإن تزداد نسبتها بازدياد حجم الدخل, حتى يشترك المواطنون بتحمل أعباء الدولة كل منهم على حسب طاقته, (القيسى, 1998, ص 113). وعند النظر إلى الوضع في الضفة الغربية وقطاع غزة يلاحظ إن ضريبة الدخل تأخذ بمبدأ التصاعد وترتفع فيها نسبة الضرائب كلما ارتفع حجم الدخل.

2- اليقين

ويقتضي العمل بهذا المبدأ إن كل مكلف يجب إن يعرف على وجه التحديد مقدار ما يلزمه القانون بأدائه من ضرائب, ومواعيد الأداء بشكل لا غموض فيه, وأن يكون دائماً واثقاً بأنه لن يطالب بأكثر مما هو مفروض عليه. لذا فإن ضريبة الدخل يجب إن تتجنب كل غموض وإن يكون المكلف في مأمن من كل تعسف أو تحكّم, وإن تكون تشريعات الضريبة واضحة يفهمها كافة المواطنين وغير قابلة للتأويل, وكما يتوجب على الدولة إن تضع جميع القوانين المتعلقة

بالضرائب، وما يتفرع عنها من قرارات ولوائح وتعليمات في متناول أيدي المكلفين، (علونه، 1992، ص 60).

وعند النظر إلى مدى مطابقة الوضع الضريبي الفلسطيني لقاعدة اليقين يظهر إن الوضع الفلسطيني تتمثل فيه هذه القاعدة من خلال النقاط التالية:

1- يتم تقدير ضريبة الدخل بناءً على ضريبة الدخل المترتبة على المكلف في السنة السابقة، وبالنسبة للمكلف الذي لم يقدر دخله لسنة سابقة، تحدد الضريبة وفق تصريحه عن مدخولاته وقناعة مأمور التقدير، وهذا يعني إن المكلف يعرف على وجه الدقة ما يستحق عليه ضرائب قبل بدء السنة المالية.

2- توفر دوائر ضريبة الدخل في الأراضي المحتلة دليل لضرائب الدخل في فلسطين والتعديلات التي أجريت عليه. ويشمل هذا الدليل حقوق وواجبات المكلف والعقوبات المفروضة عليه في حال حدوث مخالفات.

3- تتوفر تفسيرات وتوضيحات للقوانين الضريبية في المحافل القانونية مثل محكمة استئناف ضرائب الدخل التي أشار إليها القانون.

2- قاعدة الملائمة

وهي تعنى إن تحديد موعد تحصيل الضريبة يجب إن يراعي أوضاع المكلف، والتيسير عليه في أداء هذه الضريبة من حيث إجراءات التحصيل وموعدها، (علونه، 1997، ص 22) وهنا يمكن وصف الوضع الضريبي في الأراضي الفلسطينية بأنه مطابق تماماً لمتطلبات هذه القاعدة وذلك للأسباب التالية:

1. يسمح القانون للمكلف بأن يقدم الإقرار الضريبي في مدة تمتد من بداية السنة المالية 1/1 وحتى يوم 4/30 من كل عام بالنسبة لضريبة الدخل من الأفراد، كما يسمح القانون بأن تقدم الشركات الميزانيات والحسابات الختامية من بداية السنة المالية وحتى يوم 5/31 من كل

عام. وهذا يعني إن القانون يمهل المكلفين فترة تزيد عن خمسة شهور من بداية السنة المالية لتقديم كشوف الدخل.

2. يتم سداد مبلغ الضريبة على دفعات منتظمة خلال السنة المالية، وتسجل هذه الدفعات كسلفيات لحساب المكلف ويتم حساب هذه السلفيات بناء على ما تم دفعه في السنة السابقة.

3. يقسط مبلغ الضريبة المستحق على عشرة أقساط متساوية تدفع شهرياً.

4. يسمح القانون للمكلف بتخفيض قيمة السلفة إذا كان لديه أسباب تشير إلى إن الضريبة التي تستحق عليه للسنة الحالية ستكون أقل من الضريبة التي يدفعها.

5. في حالة زيادة قيمة السلفيات المدفوعة عن المبلغ المستحق للضريبة على المكلف، يحق للمكلف إن يطلب رداً للمبالغ الزائدة المدفوعة أو تدويرها لسنوات مقبلة. كما يحق للمكلف تقاص الخسارة إذا حدثت خسارة في نهاية السنة المالية.

3- الاقتصاد في التحصيل

وتسعى هذه القاعدة إلى ضمان سهولة تطبيق التعليمات الضريبية، بحيث يتم تحصيل الضرائب بتكاليف متدنية دون الحاجة إلى الدخول في متاهات وإجراءات وصعوبات روتينية وبيروقراطية، (علونه، 1992، ص 59) ويتلخص الواقع الضريبي الفلسطيني بهذا الخصوص فيما يلي:

1. أن القوانين الضريبية واضحة ولا تحتاج إلى الكثير من التفسيرات والدخول في متاهات من شأنها إنقاص مقدار الحصيلة الضريبية.

2. اتجاه السلطة الوطنية الفلسطينية إلى تخفيض عدد الشرائح الضريبية ومن المعروف إن تخفيض عدد الشرائح الضريبية يؤدي إلى عدم تعقيد النظام الضريبي وسهولة إدارته، (عبد الرزاق، 2003، ص 43).

3. توفر العديد من الدوائر الضريبية في كل محافظات الوطن, وذلك يسهل على المكلفين وعلى مأمور ضريبة الدخل الوقت والجهد والمال اللازم لتحصيل ضريبة الدخل. وبذلك يستخلص إن إجراءات السياسة الضريبية التي اتخذتها السلطة والوطنية بهدف التأثير على إجراءات النظام الضريبي جاءت ملائمة للقواعد العامة للضريبة, ما يعني أنها ملائمة لتشجيع الاستثمار الذي يوفر فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية.

3:3:2 الضرائب والحوافز الضريبية

تؤثر الضرائب على تخصيص الموارد عند استخدام الحكومة للضرائب كوسيلة لرفد سياساتها العامة, مثل السياسات الموجهة للنمو الاقتصادي المضطرب المقرون بمرونة استخدام مرتفعة. ويتحقق هذا النمو عبر إزالة العوائق أمام الاستثمار في القطاع الخاص, ويمكن إزالة هذه العوائق بطريقتين: وتعتمد الطريقة الأولى على تقديم الحوافز والإعفاءات الضريبية التي تؤدي إلى زيادة حجم الاستثمار. أما الطريقة الثانية فهي تخفيض الاعتماد على ضرائب الدخل ورأس المال وزيادة الاعتماد على الضرائب المبنية على الاستهلاك, وتعمل هذه الإزاحة على تشجيع الادخار الخاص مما يوفر موارد أكثر للاستثمار المالي ويؤدي ذلك إلى زيادة حجم الاستثمار, وبالتالي تتسع قاعدة الإنتاج وتزداد مقدرتها على توفير فرص العمل للقوى العاملة, (النقيب, 1996, ص 21).

فيما سيتم استعراض الإعفاءات والحوافز الضريبية الواردة في ضريبة الدخل. شمل قانون ضريبة الدخل من الأفراد مجموعة من الخصمات والإعفاءات على دخول الأفراد:

1- الدخل من الأشخاص الطبيعيين

- 4200 شيكل للمواطن المقيم

- 5520 شيكل عن الزوجة التي لا تعمل

- 840 شيكل لكل ولد دون العشرين (لغاية خمس أولاد)

- 1260 شيكل عن كل معال من المعالين الآخرين (الأب والأم فقط)
- 20% من الدخل الإجمالي للموظف بالقطاع العام او الخاص
- 50% من مبلغ ايجار السكن للمستأجر لغاية 8000 شيكل
- 25% من مبلغ ايجار السكن لما يزيد عن 8000 شيكل
- 4200 شيكل عن كل طالب جامعي

وتهدف الإعفاءات الممنوحة للأشخاص الطبيعيين إلى المحافظة على حد ادني مقبول من مستويات المعيشة لهؤلاء الأشخاص، وتشجيع الادخارات الشخصية التي تعد الرافد الأساسي والمهم للاستثمارات الخاصة. الأمر الذي سيساهم في توسيع قاعدة الإنتاج المحلي ويزيد من قدرتها على توفير فرص العمل.

وتبدو الإعفاءات الشخصية الواردة في النظام الضريبي الفلسطيني كبيرة جدا فبموجب هذا القانون نرى إن الشخص الذي يحصل على دخل مقداره 27500 شيكل سنوياً، ولديه زوجة لا تعمل وثلاثة أطفال، ويدفع مبلغ 8000 شيكل سنوياً معفى تقريبا من ضريبة الدخل (يدفع تقريبا 40 شيكل شهرياً)، بذلك تبلغ الإعفاءات 17590 شيكل، أي ما يعادل 4188 دولار*. وهذا يزيد عن ثلاثة أضعاف الناتج المحلي الإجمالي للفرد في الضفة الغربية وقطاع غزة والبالغ في بداية سنة 2000م (1300 دولار).

أما الإعفاءات الأنسب فهي تساوي ضعف الناتج المحلي الإجمالي للفرد، (النفيب، 1996، ص 20) وهذا يشير إلى إن هذه الإعفاءات كبيرة جدا وكافية للحفاظ على مستوى مقبول من مستويات المعيشة وتتيح الادخار⁽¹⁾.

إعفاء الدخل من الزراعة في الضفة الغربية (ولكن ليس في قطاع غزة) إن إعفاء الدخل في الزراعة في الضفة الغربية سيؤدي إلى تشجيع الاستثمار في القطاع الزراعي،

(1) تم حساب صرف الدولار بأسعار سنة 2000 والتي كانت تساوي 4,3 شيكل لكل دولار.

وبالتالي ستزداد فرص العمل التي يوفرها قطاع الزراعة الفلسطيني وخصوصا إن الزراعة في فلسطين كثيفة العمل. كما إن القطاع الزراعي يعمل كمشغل رئيسي لفئات القوى العاملة الفلسطينية الناتجة عن سياسة الحصار الإسرائيلية التي تفرض على الاقتصاد الفلسطيني, (شبانه والبرغوثي, 1999, ص 73). مما يعني إن اعفاء القطاع الزراعي وتشجيعه سيزيد القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني.

اعفاء الفوائد على القروض العامة وعلى الارباح الرأسمالية والنقدية التي تشمل عوائد الودائع وارباح الاسهم. هذا الأمر سيشجع البنوك بالتوسع في منح القروض للمواطنين الراغبين بالاستثمار في حالة توفر الاستقرار السياسي وثبات العوامل الأخرى, وبالتالي سيساهم هذا الأمر في زيادة حجم الاستثمار وتوسيع قاعدة الانتاج المحلي التي توفر فرص العمل للقوى العاملة.

اعفاء الدخل الناجم عن التصدير وهذا الأمر سيؤدي إلى زيادة وتنمية الانتاج التصديري وبالتالي سيشجع الاستثمار والنمو الاقتصادي وخلق الوظائف بصورة اتوماتيكية. حيث إن لزيادة الصادرات نفس اثر مضاعف الاستثمار, حيث يزداد الدخل القومي وفقا لهذا المضاعف, وبالتالي يزداد الانتاج ويزداد الطلب المحلي على العمالة. (Oliver Blanchard, 2000, p139).

أما الطريقة الثانية التي تؤثر من خلالها الضرائب على الاستثمار الخاص, فهي تعتمد على تخفيض الاعتماد على ضرائب الدخل ورأس المال وزيادة الاعتماد على الضرائب المبنية على الاستهلاك. وفي هذا الصدد فان السياسة الضريبية الفلسطينية قللت من الاعتماد على ضرائب الدخل وزادت من الاعتماد على الضرائب المبنية على الاستهلاك مثل ضريبة القيمة المضافة والضرائب الجمركية والتي بلغت مساهمة كل منها 59%, 28% من حجم الحصيلة الضريبية خلال سنوات الدراسة على التوالي, بينما لم تزد مساهمة ضريبة الدخل في احسن أحوالها عن 13% من الضريبة خلال فترة الدراسة. وهذا الأمر مناسب جدا لتشكيل المشاريع الفردية الصغيرة وبالتالي يزداد حجم التشغيل.

4:3 قانون تشجيع الاستثمار

سعت السلطة الفلسطينية منذ قيامها سنة 1994 إلى خلق مناخ استثماري ملائم لاستقطاب الاستثمارات الخارجية والداخلية لأغراض تشغيل أكبر عدد ممكن من العاملين الفلسطينيين، إضافة إلى زيادة العوائد الناتجة عن تلك الاستثمارات. ولهذا الغرض قامت بإصدار قانون تشجيع الاستثمار رقم (1) لسنة 1998، والذي هدف إلى توفير العديد من التسهيلات والاعفاءات للمستثمرين. وقد نص القانون في المادة الثانية منه، بأن أهداف القانون تنلخص في تشجيع أولويات التنمية في فلسطين من خلال زيادة الاستثمارات عبر الوسائل التالية:

1- تأسيس الهيئة المسؤولة عن تشجيع الاستثمار في فلسطين

2- تقديم الضمانات للمستثمرين وللاستثمارات القائمة في فلسطين

3- منح الحوافز للمستثمرين

4- توفير المناخ الملائم لتشجيع الاستثمار

ويقدم القانون نوعين من الحوافز:

1- الضمانات

وشمل القانون مجموعة من هذه الضمانات:

1- عدم التمييز بين المستثمرين حيث نصت المادة السادسة من القانون على ألا يستثنى أي مستثمر على أي أساس مهما كان من التمتع بالامتيازات الممنوحة وفقا لأحكام القانون.

2- ضمان عدم التأميم وعدم المصادرة إلا في حالات المصلحة العامة مع تعويض المالك، حيث نصت المادة السابقة من القانون على أنه لا يجوز تأميم المشروعات، أو مصادرتها، أو تجميدها، أو التحفظ عليها إلا عن طريق القضاء. كما نصت المادة الثامنة من القانون نفسه على أنه لا يجوز نزع ملكية عقارات المشروع كلها أو بعضها إلا للمنفعة العامة طبقا

للقانون، ومقابل تعويض عادل عن قيمة العقار على أساس القيمة السوقية للعقار، والخسائر الأخرى التي قد تلحق به نتيجة نزع الملكية.

3- حرية تحويل رأس المال المستثمر والأرباح المتحققة: حيث نصت المادة الحادية عشرة من القانون على أن تضمن السلطة الوطنية الفلسطينية لجميع المستثمرين التحويل غير المقيّد لجميع الموارد المالية إلى خارج فلسطين بما في ذلك رأس المال والأرباح، وأرباح الأسهم، والأرباح الرأسمالية، والأجور، والرواتب، والفوائد، ودفعات الدين، ورسوم الإدارة، والمعونة الفنية، وغيرها من الرسوم. ويجوز للمستثمر أن يحول بحرية جميع الموارد المالية خارج فلسطين.

4- ضمان آلية حل النزاعات، حيث نصت المادة الأربعون من القانون بأنه يحق للمستثمر وللسلطة الوطنية الفلسطينية عندما يعتقد أحدهما أو كلاهما بأن نزاعاً قد نشأ بينهما إن يطلب المباشرة بإجراء المفاوضات مع الآخر، قبل لجوئه إلى تسوية النزاعات وإذا اخفقت المفاوضات فإنه يحق لأحد الطرفين أو كلاهما اللجوء إلى تحكيم ملزم كما تنص على ذلك الأنظمة، أو إحالة النزاع إلى المحاكم الفلسطينية.

2- الحوافز المادية

شمل قانون تشجيع الاستثمار مجموعة من الإعفاءات الضريبية التي وردت في المواد التالية:

- مادة (22) تمنح الموجودات الثابتة للمشاريع الاعفاءات التالية:

1. تعفى الموجودات الثابتة للمشروع من الجمارك والضرائب.
2. تعفى قطع الغيار المستوردة للمشروع من الجمارك والضرائب على إن لا تزيد قيمة هذه القطع عن 15% من قيمة الموجودات على إن يتم استعمالها في المشروع.

3. تعفى الموجودات الثابتة اللازمة لتوسيع المشروع أو تطويره أو تحديثه من الجمارك والضرائب.

4. تعفى من الجمارك والضرائب الزيادة التي تطرأ على قيمة الموجودات الثابتة المستوردة لحساب المشروع.

- مادة (23) تمنح المشاريع التي تقرها الهيئات الحاصلة على التراخيص اللازمة وفقاً لقانون الحوافز الواردة في هذا القانون وفقاً للتالي:

1. أي استثمار قيمته من مائة ألف إلى أقل من مليون دولار يمنح إعفاءً من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة خمس (5) سنوات تبدأ من تاريخ بداية الإنتاج، أو من مزاولة النشاط الإنتاجي، ويخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بمعدل اسمي قدره 10% لمدة ثمانين (8) سنوات إضافية.

2. أي استثمار قيمته من مليون إلى خمسة ملايين دولار يمنح إعفاءً من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة خمس (5) سنوات تبدأ من تاريخ بداية الإنتاج، أو من مزاولة النشاط، ويخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بمعدل اسمي قدره 10% لمدة اثنتي عشرة (12) سنة إضافية.

3. أي استثمار قيمته خمسة ملايين دولار فما فوق يمنح إعفاءً من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة خمس (5) سنوات تبدأ من تاريخ بداية الإنتاج، أو من مزاولة النشاط ويخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بمعدل اسمي قدره 10% لمدة ستة عشرة (16) سنة إضافية.

4. المشاريع الخاصة نوعياً ورأسالياً والتي يصدر بتحديدتها قرار من مجلس الوزراء الفلسطيني بناء على اقتراح من هيئة الاستثمار الفلسطيني، تمنح إعفاءً من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة خمس (5) سنوات تبدأ من تاريخ بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط،

وتخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بمعدل اسمي قدره 10% لمدة عشرين (20) سنة إضافية.

5. مادة (24) في جميع الحالات تُزاد مدة الاعفاء للمشروعات سنتين إضافيتين إذا تجاوزت نسبة المكون المحلي في الآلات والمعدات والتجهيزات 60%، ولا يدخل في هذه النسبة المال المستثمر في الأراضي والمباني، وتكون الهيئة هي الجهة المختصة بتحديد هذه النسبة.

6. مادة (27) تسرى ضريبة الدخل بمعدل اسمي قدره 10% على التوسعات في المشروعات القائمة حسب قيمة الاستثمارات الرأسمالية المذكورة في المادة (23) اعتباراً من تاريخ بداية إنتاج تلك التوسعات.

7. مادة (28) تعفى من الضريبة على الدخل الأرباح التي وزعها المشروع وذلك بنسبة 10% من القيمة الأصلية لحصة الممول في رأس مال المشروع وذلك بعد انقضاء مدة الاعفاء المنصوص عليها في المواد (22)، (23) من القانون.

8. مادة (31) للهيئة التي تمنح إعفاءات استثنائية من للمشاريع التصديرية بشرط إن لا تقل نسبة الإنتاج المعد للتصدير عن 30% من إجمالي إنتاجها على إن يتم ذلك بمعايير نظام خاص، وأن لا تزيد مدة الإعفاء الإضافية عن 3 سنوات.

9. مادة (35) يعفى الأثاث المستورد للفنادق والمستشفيات من الجمارك والضرائب.

- تعفى الأدوات والمعدات الكهربائية والإلكترونية للمشاريع السياحية بما في ذلك الفنادق من الجمارك والضرائب.

- تعفى الأدوات والمعدات الكهربائية والإلكترونية لمشاريع المستشفيات من الجمارك والضرائب.

- تمنح مشاريع الفنادق والمستشفيات إعفاءات إضافية من الجمارك والضرائب لمشترياتها من الأثاث والمفروشات والأدوات والمعدات الكهربائية والإلكترونية واللوازم لغايات التحديث والتجديد لمدة خمسة سنوات.

3:5 أثر السياسة الضريبية على حجم الاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني

نظراً لعدم توفر سلسلة زمنية كافية يمكن من خلال اختبار العلاقة بين السياسة الضريبية وحجم الاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني، سيتم تحليل اثر السياسة الضريبية على حجم الاستخدام بناءً على تحليل ومقارنة بعض المؤشرات الاقتصادية المتوفرة.

وهنا يمكن الإشارة إلى إن السلطة الوطنية الفلسطينية سعت إلى تشجيع القطاع الخاص للاستثمار في فلسطين بمعدلات عالية، ولهذا الغرض اتخذت العديد من الإجراءات التي هدفت من خلالها إلى تغيير المناخ الاقتصادي الذي ساد خلال سنوات الاحتلال، وشمل ذلك مراجعة شاملة لجميع التشريعات الضريبية وإصلاح النظام الضريبي لتمهيد الطريق أمام الاستثمار الخاص، وذلك عبر تسهيل إجراءات السياسة الضريبية من حيث التحصيل والتقدير لتكون إجراءاتها مشجعة محفزة للاستثمار والعمل التجاري. ولذلك فقد جرت مراجعة شاملة لتغيير قوانين الضرائب المعمول بها في فلسطين، إلا إن هذه التغييرات انحصرت في الضرائب المباشرة، وخصوصاً ضرائب الدخل والشركات بسبب القيود التي فرضت على السلطة الوطنية من خلال اتفاق باريس الاقتصادي الموقع مع الجانب الإسرائيلي، والذي حرم السلطة الوطنية الفلسطينية من ممارسة سياسة ضريبية في الضرائب غير المباشرة كضرائب القيمة المضافة والضرائب الجمركية. وفي هذا الصدد سعت السلطة الوطنية الفلسطينية إلى تقديم العديد من الحوافز الضريبية، فقد تم إضافة العديد من الخصمات التي تراعي أوضاع المكلفين وتشجع على تنمية الادخارات الشخصية التي تعد الرافد الأساسي والمهم لاستثمارات القطاع الخاص، كما تم تخفيض النسب على الشرائح الضريبية في العام 1999 بقرار رئاسي وقد قدر هذا التخفيض بـ 30%، إضافة إلى ذلك تم تخفيض أرباح الشركات من 38.5 في الضفة الغربية، و37.5% في قطاع غزة إلى 20% في كلتا المنطقتين (وزارة المالية، 1999). إضافة إلى ذلك

أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين لأغراض تشغيل أكبر عدد ممكن من العمالة الفلسطينية، إضافة إلى زيادة العوائد الناتجة عن تلك الاستثمارات، وذلك عبر منح الضمانات للاستثمار الخاص، إضافة إلى الحوافز والإعفاءات الضريبية للمشاريع التي تقسم بالكفاءة وكثافة العمل. وقد هدفت هذه الإجراءات إلى تحسين المناخ الضريبي لتحفيز الاستثمار وتوسيع قاعد الإنتاج المحلي التي توفر فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية. أما من حيث أثر السياسة الضريبية على حجم الاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني فلا تتوفر البيانات الكافية عن ذلك، ولكن يمكن اختبار العلاقة بين السياسة الضريبية وحجم الاستخدام بناءً على رصد حركة الاستثمار الخاص. ويعتبر تسجيل الشركات الجديدة مؤشراً هاماً على الاستثمار المخطط، وقد بلغ عدد الشركات المسجلة لدى مراقب الشركات في وزارة التجارة والاقتصاد 6481 شركة خلال السنوات 1996-2001، (وزارة الاقتصاد والتجارة، 2001). وهذه الشركات تسجل إضافة جديدة للاستثمار الخاص، وهذا يعني إن كل سنة من سنوات الدراسة كان يتم تسجيل ما يزيد عن 180 شركة وهذا يشير إلى الارتفاع الكبير في عدد الشركات المسجلة سنوياً إذا ما قورنت بالفترات السابقة، إذ لم يزد عدد الشركات المسجلة سنوياً خلال الاعوام 1982-1992 عن 210 شركات خلال هذه الفترة، (سمارة، 1992، ص 81). أما المؤشر الثاني الذي يمكن من خلاله قياس اثر السياسة الضريبية على حجم الاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني سيتم بالاعتماد على تحليل اثر الحوافز الضريبية الواردة في قانون تشجيع الاستثمار على حجم الاستثمارات وحجم العمالة فيها، وفي أي القطاعات تتركز.

بلغ حجم الاستثمار الخاص في الضفة الغربية وقطاع غزة في العام (1998) 1.255 مليار دولار، (دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية، الحسابات القومية، 1999، ص 20). وتشير تقارير هيئة الاستثمار التي تمنح الموافقة للمشاريع التي تتقدم للحصول على إعفاء ضريبي بموجب قانون تشجيع الاستثمار إلى إن حجم الاستثمار الذي حصل على إعفاء ضريبي بموجب قانون تشجيع الاستثمار بلغ ما يقارب 200 مليون دولار سنة 1998، (هيئة تشجيع الاستثمار، التقرير السنوي، 1999، ص 4). وقد شكلت نسبة الاستثمار الحاصل على الإعفاءات الضريبية

بموجب هذا القانون 15.9% من حجم الاستثمار الخاص في نفس العام، أما من حيث التشغيل فقد شغلت هذه المشاريع 2.848 ألف عاملاً في نفس العام.

وقد توزعت هذه الاستثمارات على 74 مشروعاً، أما من حيث توزيعها القطاعي فقد تركزت معظم الاستثمارات الحائزة على هذه الإعفاءات في القطاع الصناعي، حيث بلغ عدد المشاريع الصناعية الحاصلة على الإعفاءات الضريبية بموجب القانون 50 مشروعاً شملت 67% من المجموع الكلي للمشاريع الحائزة على هذا الإعفاء، وتشغل هذه المشاريع 1.3118 ألف عاملاً يشكلون 2.2% من إجمالي العاملين في القطاع الصناعي البالغ 59.3 ألف عاملاً، (انظر، الجدول 9).

وفي المرتبة الثانية يأتي قطاع التجارة والمطاعم والفنادق، حيث بلغ عدد المشاريع الحاصلة على الإعفاء الضريبي فيه 10 مشاريع، وتشكل 13% من المجموع الكلي للمشاريع الحائزة على الإعفاءات الضريبية. وتشغل هذه المشاريع 391 عاملاً يشكلون 0.6% من إجمالي العاملين في قطاع التجارة البالغ عددهم 64.2 ألف عاملاً في نفس العام، (انظر، الجدول 9).

أما قطاع الخدمات فقد بلغ عدد المشاريع الحائزة على إعفاءات ضريبية في 6 مشاريع، تشكل ما نسبته 8% من المجموع الكلي للمشاريع الحائزة على الإعفاءات الضريبية، وتشغل هذه المشاريع 491 عاملاً يشكلون 0.4% من إجمالي العاملين بقطاع الخدمات البالغ عددهم 120 ألف عاملاً في العام 1998، (انظر، جدول 9).

أما بالنسبة لقطاع الإنشاءات، فقد بلغ عدد المشاريع الحائزة فيه على الإعفاء الضريبي 6 مشاريع، وتشكل 13% من المجموع الكلي للمشاريع الحائزة على الإعفاءات الضريبية، وتشغل هذه المشاريع 156 عاملاً ويشكلون 0.2% من مجموع العاملين في قطاع الإنشاءات في العام 1998، (انظر، جدول 9).

ويأتي في المرتبة الأخيرة قطاع الصحة الذي لم يزد عدد المشاريع الحاصلة على الإعفاء الضريبي فيه عن 3 مشاريع، ولم يشكل سوى 4% من إجمالي المشاريع الحائزة على الإعفاء الضريبي، وتشغل هذه المشاريع 499 عاملاً.

هذه المعطيات تشير إلى إن حجم الاستثمار الحائز على الإعفاءات الضريبية بموجب قانون تشجيع الاستثمار ما زال متدنياً، وحجم التشغيل فيه لا يشكل أهمية تذكر، كما تتركز معظم المشاريع الحائزة على هذه الإعفاءات في قطاع الصناعة.

قد يعود السبب في انخفاض الأهمية النسبية للاستثمار الحائز على الإعفاء الضريبي بالنسبة لحجم الاستثمار الكلي في فلسطين لتردي المناخ السياسي والأمني وعدم استقراره، والذي أدى إلى تدهور البيئة الاستثمارية في المناطق الفلسطينية نتيجة الممارسات الإسرائيلية، والتي تعتبر من أهم المعوقات أمام المستثمرين نتيجة ارتفاع المخاطرة والتي تؤدي إلى شيوع روح التردد بين المستثمرين، وعدم قدرتهم على تشغيل المشاريع أو نقل منتجاتهم بين المدن الفلسطينية نتيجة لسياسة الحصار والإغلاق التي تمارسها إسرائيل تجاه الأراضي الفلسطينية. إضافة إلى ذلك فقد أدت هذه الإجراءات إلى عدم قدرة المستثمرين الحصول على مستلزمات الإنتاج، أو تصدير منتجاتهم. كل ذلك أدى إلى إن يقلل الواقع غير المستقر وغير المشجع من أهمية الإعفاءات الضريبية الممنوحة للاستثمارات، لأنه مهما كانت الحوافز المقدمة جذابة ومغرية فإنه لا يمكن مقارنتها بالمخاطر السياسية والأمنية وعدم اليقين من التطورات اللاحقة، والتي تهدد بضياح رأس المال الأساسي نظراً للمخاطرة الناتجة عن عدم إمكانية التنبؤ بظروف الإنتاج وأوضاع السوق، وذلك في ظل السياسات الإسرائيلية الموجهة للاقتصاد الفلسطيني والمعيقة لإمكانية تطوره. وعليه فإن السياسات الإسرائيلية حدثت من الدور المأمول الذي كان من الممكن إن تلعبه السياسة الضريبية الفلسطينية في تشجيع وتحفيز الاستثمارات الداخلية والخارجية مما أثر سلباً على قدرتها على توسيع القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني.

هذا ولتطبيق نتائج الدراسة على الواقع العملية، تم إجراء استقصاء رأي للمستثمرين حول السياسة الضريبية وإجراءاتها، ومدى تأثيرها على قدرتهم الاستيعابية. ولهذا الغرض تم

استقصاء رأي مجموعة من المستثمرين، وشمل ذلك فقط المستثمرين الذين رأس مال منشأتهم عن مليون دولار، وذلك لتأثر منشأتهم بشكل مباشر وواضح بتغيرات السياسة الضريبية.

وقد تم معرفة الشركات التي يزيد رأس مالها عن مليون دولار في قطاع غزة فقط - وذلك لصعوبة الوصول إلى محافظات الضفة الغربية- من خلال مسجل الشركات بوزارة الاقتصاد الوطني، وكان إجمالي عدد الشركات المعنية 18 شركة، تم أخذ عينة عشوائية بالقرعة لعشرة شركات منها، وهذه الشركات هي:

جدول 4. عينة الشركات

م	اسم الشركة	رأس مال الشركة (مليون دولار)	تاريخ تسجيل الشركة	عنوان الشركة
1	شركة بنك فلسطين المحدود	30	1960	غزة
2	شركة فلسطين للاستثمار العقاري المساهمة العامة المحدودة	15	1994	غزة
3	شركة مركز التجارة العالمي- فلسطين المساهمة العامة المحدودة	1	1995	غزة
4	شركة فلسطين لتأمين المساهمة العامة المحدودة	5	1995	غزة
5	شركة ترست العالمية للتأمين المساهمة المحدودة	5.5	1995	غزة
6	الشركة الوطنية للكهرباء المساهمة العامة المحدودة	2	1997	غزة
7	شركة كهرباء فلسطين المساهمة العامة المحدودة	11	1998	غزة
8	شركة الأسواق العربية المساهمة المحدودة	10	1996	غزة
9	الشركة الفلسطينية للكهرباء المساهمة العامة المحدودة	60	1999	غزة
10	شركة فلسطين لتمويل الرهن العقاري المساهمة العامة المحدودة	20	2000	غزة

النتائج:

السؤال الأول:

هل أدت التعديلات والتغييرات التي أجريت على النظام الضريبي منذ استلام السلطة الوطنية الفلسطينية إلى زيادة القدرة الاستيعابية لمنشأتكم؟

جاءت الإجابة على هذا السؤال بلا، أي إن التغييرات التي أجريت على النظام الضريبي لم تؤدي إلى زيادة القدرة الاستيعابية، وقد يعود السبب في ذلك إلى إن هذه التعديلات والتغييرات لم تؤدي إلى إزالة المناخ الاقتصادي السيئ الذي ساد خلال الاحتلال واستمر حتى بعد خروجه من الضفة الغربية وقطاع غزة.

وبالرغم من إن متوسط العبء الضريبي قد انخفض من 18% في الأعوام 1987-1993 إلى 14% في الأعوام 1994-2000 إلا إن إجراءات الاحتلال وسياسته تجاه الأراي الفلسطينية مثل الحصار والإغلاق حدثت من مفعول هذه التعديلات، كما إن هذه التعديلات انحصرت في الضرائب المباشرة بسبب القيود التي فرضت على السلطة من خلال اتفاق باريس الاقتصادي والذي حرم السلطة الفلسطينية من ممارسة سياسة ضريبية في الضرائب غير المباشرة مثل ضريبة القيمة المضافة والضرائب الجمركية.

السؤال الثاني:

هل أدت تخفيض الشرائح الضريبية من 48% إلى 20% في أعلى شريحة ضريبية إلى زيادة القدرة الاستيعابية لمنشأتكم؟

جاءت الإجابة على هذا السؤال بلا، أي إن التخفيض المذكور لم يعمل على زيادة القدرة الاستيعابية، ويبدو إن سبب ذلك إن هذا التخفيض لم يكن دافعاً رئيسياً لكي تعمل الشركات على زيادة استثماراتها وتوسيع قدرتها الاستيعابية بسبب تردي المناخ السياسي والأمني وعدم

استقراره والذي أدى إلى تدهور البيئة الاستثمارية في المناطق الفلسطينية كنتيجة للممارسات الإسرائيلية الموجهة للاقتصاد الفلسطيني ما أدى إلى شيوع روح التردد بين المستثمرين، فأدى ذلك إلى إن يقلل هذا الواقع غير المستقر من أهمية التخفيض في الشرائح الضريبية وانعكاسه على زيادة الاستثمارات وتوسيع القدرة الاستيعابية للعمل فيها.

السؤال الثالث:

هل الإعفاءات والحوافز التي يقدمها النظام الضريبي كافية ومناسبة لزيادة القدرة الاستيعابية؟

جاءت الإجابة على هذا السؤال بلا؟ بالرغم من إن النظام الضريبي شمل العديد من الإعفاءات والخصميات على دخل الأفراد الطبيعيين والإعفاءات الواردة في قانون تشجيع الاستثمار رقم (1) لسنة 1998 الذي شمل العديد من الضمانات والحوافز المادية، إلا إن هذه الإعفاءات انحسرت في الضرائب المباشرة ولم تشمل الضرائب غير المباشرة كالضرائب الجمركية وضريبة القيمة المضافة إلا بشكل هامشي، وبالتالي فقد تكون هذه الإعفاءات غير كافية إذا ما أخذنا بعين الاعتبار القيود التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي على الاقتصاد الفلسطيني والتي تقلل من أهمية هذه الإعفاءات وبالتالي تحد من دورها في زيادة حجم الاستثمارات وزيادة القدرة الاستيعابية للعمل.

السؤال الرابع:

هل كانت إجراءات السياسة الضريبية من حيث التقدير مناسبة ومشجعة للاستثمار وزيادة القدرة الاستيعابية لمنشأتكم؟

جاءت الإجابة على هذا السؤال بلا؟ بالرغم من إن التقدير في ضريبة الدخل جاء ملائم للقواعد العامة المعروفة في علم المالية العامة والتي من شأنها تشجيع الاستثمار والعمل

التجاري خلافا لما كان الحال عليه أبان الاحتلال من تقدير تعسفي ومن حرمان للمستثمر من الاعتراض على التقدير الاستثنائي إلا أنه ومن وجهة نظر المستثمرين قد تكون الإجابة بالنفي على هذا السؤال مبررة بالنظر إلى قصر الفترة الزمنية التي مارست في السلطة الفلسطينية صلاحيتها المالية مقارنة بالاحتلال الإسرائيلي، أي إن طرق التقدير التي اتبعتها السلطة الوطنية الفلسطينية لم تؤثر بالشكل المطلوب بعد زيادة حجم الاستثمارات وزيادة القدرة الاستيعابية للعمل فيها.

السؤال الخامس:

هل كانت إجراءات السياسة الضريبية من حيث التحصيل مناسبة ومشجعة للاستثمار وزيادة القدرة الاستيعابية لمنشأتكم؟

جاءت الإجابة على هذا السؤال بلا؟ بالرغم من قانون ضريبة الدخل ينص على تسديد الضريبة المستحقة على دفعات منتظمة خلال السنة المالية وتقسط الضريبة على عشرة أقساط متساوية تدفع شهرياً، وقد يعود السبب في ذلك إلى إن طرق التحصيل قد لا يكون لها ذلك الأثر ملموس على زيادة القدرة الاستيعابية للعمل من وجهة نظر المستثمرين.

السؤال السادس:

هل أدت الإعفاءات الضريبية ضمن قانون تشجيع الاستثمار إلى زيادة حجم استثماركم وزيادة القدرة الاستيعابية لمنشأتكم؟

جاءت الإجابة على هذا السؤال بلا، ويعود السبب في ذلك إلى إن حجم الاستثمار الحائز على الإعفاء الضريبي بموجب القانون لا يزال متدنياً حيث بلغ 15.9% من حجم الاستثمار الكلي لعام 1998، ويبدو إن السبب في ذلك يعود إلى مجموعة من المعوقات الذاتية

والموضوعية التي تعيق عمل هيئة تشجيع الاستثمار المسؤول عن إعطاء الإعفاءات للمشاريع المستفيدة من القانون.

ومن هذه المعوقات:

1. افتقار هيئة تشجيع الاستثمار لخطّة استثمارية توضح توجهها التنموي وآليات تنفيذها.
2. ضعف الرقابة على المشاريع المستفيدة من الإعفاء ضمن القانون.
3. ضعف تنسيق الهيئة مع المؤسسات الأخرى ذات الصلة بالعمل الاستثماري.
4. عدم توفر قاعدة بيانات تُلبي الغرض وأن وجدت البيانات تكون في غالبية الأحيان متضاربة وبالتالي تحول دون إمكانية اتخاذ قرار مبني على حقائق.
5. ممارسات الاحتلال التي تضرب أي توجه تنموي فلسطيني والتي تؤدي إلى إن تكون الحوافز المقدمة وبالرغم من كونها جذابة ومغرية فإنه لا يمكن مقارنتها بالمخاطر السياسية والأمنية التي تهدد بضياع رأس المال الأساسي، وعليه فإن السياسات الإسرائيلية حددت من الدول المأمول الذي كان من الممكن إن تلعبه السياسة الضريبية في تشجيع وتحفيز الاستثمارات ما أثر سلباً على قدرتها في التأثير على توسيع القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني.

الفصل الرابع

الفصل الرابع

دور سياسة النفقات العامة في زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني

يهدف هذا الفصل إلى التعرف على أهم معالم سياسة النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة الممتدة من 1996-2001، وسيتم ذلك بمعرفة أهداف وأبعاد سياسة النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، إضافة إلى رصد وتحليل التغيرات التي طرأت على حجم النفقات العامة ومكوناتها، وتحديد الأوزان النسبية لكل بنود النفقات العامة الفلسطينية لاستخلاص توجهات سياسة النفقات العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة وأثرها على حجم الاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني، وسيأتي هذا الفصل على دراسة ثلاثة مباحث:

1- سياسة النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.

2- مدى ملائمة سياسة النفقات العامة لتحقيق هدف زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني.

3- أثر سياسة النفقات العامة في زيادة حجم الاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني.

1.4 سياسة النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية

مع توقيع اتفاق إعلان المبادئ الفلسطيني- الإسرائيلي في الثالث عشر من أيلول/سبتمبر/1994 والاتفاقيات اللاحقة المنبثقة عنه وخصوصاً اتفاق القاهرة في الرابع عشر من مايو/أيار/1994، واتفاق النقل الإضافي للصلاحيات والمسؤوليات في الثامن والعشرين من أيلول/سبتمبر/1995 والتي أسفرت عن انسحاب قوات الاحتلال الإسرائيلي من نحو 6.8% من إجمالي الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967، وتولي السلطة الوطنية الفلسطينية مسؤولياتها في الأراضي المحررة وامتداد ولايتها إلى عدد من القطاعات في باقي مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة. منذ ذلك الحين دأبت السلطة الوطنية الفلسطينية بالاضطلاع بمسؤولياتها المالية وتقديم خدماتها العامة والقيام بدورها تجاه الأراضي الفلسطينية عاكسة بذلك توجهاتها المالية.

فقد تسلمت السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحيتها المالية بعد مرحلة احتلال للأراضي الفلسطينية دامت 27 عاما كانت الصلاحيات المالية فيها لسلطات الاحتلال الإسرائيلي. وقد ورثت السلطة الوطنية الفلسطينية اقتصادا يتسم بالضعف والتبعية شبه التامة للاقتصاد الإسرائيلي وضعف البنية التحتية وأداء الخدمات العامة وضعف البناء القانوني والمؤسسي. فالنفقات العامة لسلطات الاحتلال الإسرائيلي في الضفة الغربية وقطاع غزة لم تزد عن المستوى الضروري للمحافظة على الحد الأدنى لتأدية الخدمات العامة، كما إن النفقات على البنية التحتية كانت موجهة لخدمة التوسع الاستيطاني اليهودي في الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث لم يشكل حجم النفقات العامة لسلطات الاحتلال الإسرائيلي سوى 9.1% من الناتج المحلي الإجمالي في الضفة الغربية و12.4% منه في قطاع غزة في العام 1993. وتعتبر هذه النسبة منخفضة جداً مقارنة بالنسب التي سجلت بالبلدان العربية حيث بلغت نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في نفس العام في كل من الجزائر وتونس والمغرب، 34.5% و39.5% و34.6% على التوالي، (ابو شكر، 2003، ص20). لذا كان لزاماً على السلطة الوطنية الفلسطينية إعادة اعمار الاقتصاد الفلسطيني من خلال بناء المؤسسات وتطوير الهياكل الإدارية والمؤسسية، والبيئة القانونية، وتحديث البنية التحتية المادية لخلق البيئة الاستثمارية المواتية لعمل القطاع الخاص الفلسطيني. ومن اجل ذلك بدأت بإعداد موازنتها العامة السنوية وإقرارها وتنفيذها محددة بذلك توجهاتها المالية مستندة بذلك إلى تصورات واقعية مبنية على الإمكانيات الذاتية التي تحدها المؤشرات الاقتصادية لأداء الاقتصاد الفلسطيني، إضافة إلى المساعدات الدولية التي تعهدت بها الدول المانحة في إطار مساعدة الشعب الفلسطيني خلال المرحلة الانتقالية. ويمكن قراءة اهداف وتوجهات سياسة النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية من خلال ما حددته وزارة المالية من أهداف في خطاب الموازنة العامة السنوي.

2:4 أهداف وأبعاد سياسة النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية

تعتبر سياسة النفقات العامة احد أدوات الحكومة في تنفيذ خطط التنمية الشاملة الرامية إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية الكلية. وقد تطورت سياسة النفقات العامة إلى إن غدت عملية مستمرة تشمل صياغة الأهداف العامة والأهداف الكمية المحددة، والخطط التفصيلية لتحقيق هذه

الأهداف، ويتم تحديد أهداف سياسة النفقات العامة بناءً على دراسة لمتطلبات الاقتصاد والمجتمع ومقدار الحاجة لمختلف المشاريع، وتحديد أولوياتها بناءً على المشكلات والتحديات التي يواجهها الاقتصاد القومي، ووفقاً للقدرة المتوفرة لدى الحكومة على تحقيقها، (عبد الرزاق، 2002، ص11).

وفما يخص الوضع الفلسطيني يبين خطاب الموازنة العامة إن تحديد الأهداف والخطوط العريضة لسياسة النفقات العامة يمر بثلاثة مراحل وهي، (خطاب الموازنة العامة، سنوات مختلفة).

1- رصد المشكلات والتحديات التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني

ويتم ذلك بناءً على استعراض الأوضاع الاقتصادية والمالية التي سادت خلال العام السابق لإلقاء الضوء على احتياجات الاقتصاد الفلسطيني، ويتم معرفة هذه الاحتياجات بناءً على المؤشرات الاقتصادية والمالية لأداء الاقتصاد الفلسطيني. ويستعرض خطاب الموازنة العديد من المؤشرات الاقتصادية والمالية منها:

1. الأوضاع السياسية والقيود المفروضة على الاقتصاد الفلسطيني من قبل سلطات الاحتلال.

2. مؤشرات سوق العمل مثل معدلات البطالة ومعدلات القوى العاملة الفلسطينية.

3. مؤشرات نسبة الفقر ومعدل الإعالة.

4. مؤشرات نمو أو تراجع الناتج المحلي الإجمالي ونصيب الفرد منه.

5. مؤشرات التجارة الخارجية (الواردات والصادرات).

6. مؤشرات الوضع المصرفي (الودائع والقروض).

و من المعلوم إن الأوضاع الاقتصادية والمالية تحدد من جهة احتياجات الاقتصاد الفلسطيني وجهة أخرى تحدد إمكانية تحصيل الإيرادات الأزمة لمقابلة النفقات العامة.

ب- تحديد حجم الإيرادات المتوقعة

حيث تشكل الإيرادات المتوقعة المحدد النهائي لإمكانيات الإنفاق العام، ويتم تقدير ما يمكن الحصول عليه من إيرادات محلية بالطرق التالية:

1. بمقارنة ما تم تحصيله من إيرادات في العام السابق في ضوء المؤشرات الاقتصادية والمالية للعام السابق مع ما يمكن تحصيله من إيرادات للعام المقبل في ضوء ما آلت إليه الأوضاع الاقتصادية والمالية للاقتصاد الفلسطيني.
2. قياس ما يمكن لهذه الإيرادات إن تغطي من الإنفاق العام وحجم العجز المتوقع.
3. تحديد حجم المساعدات المقدمة من الدول المانحة، وذلك بناء على ما تم تقديمه من مساعدات من الدول المانحة في العام السابق.

ج- تحديد الأهداف والخطوط العريضة لسياسة النفقات العامة

ويسبق تحديد الأهداف والخطوط العريضة لسياسة النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية تصورا للدور الذي يمكن إن تلعبه سياسة النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، ويمثل هذا التصور مجموعة من الثوابت والمنطلقات التي تمثل دور الدولة في الحياة الاقتصادية والتوجه الاستراتيجي العام للسياسة المالية، حتى لا ترتبط السياسة المالية بالاعتبارات الآنية وتصبح أداة إدارة أزمات، وشملت خطابات الموازنة العامة العديد من هذه المنطلقات منها:

1. التزام الحكومة المطلق بنهج اقتصادي قائم على الانفتاح وتشجيع روح المبادرة والريادية من قبل القطاع الخاص ضمن إطار قانوني وتنظيمي يكفل المنافسة العادلة وتكافؤ الفرص.
2. الحرص على بناء سياسة نفقات عامة قائمة على أساس تصور واقعي للإمكانات المتاحة.
3. الإحجام عن الاقتراض بشروط تجارية، وخاصة لإغراض تمويل النفقات الجارية.

4. تحقيق وفر في الميزان الجاري (اي فائض في الإيرادات الذاتية عن النفقات الجارية) وتوجيه هذا الفائض لتمويل النفقات الاستثمارية.

ثم بعد ذلك يأتي دور رسم وتحديد أهداف سياسة النفقات العامة، وقد اشارت معظم خطابات الموازنة العامة إلى تحقيق الأهداف التالية:

1. معالجة حالة الضعف الشديد في الطلب الكلي وذلك بزيادة الانفاق العام وفق المقدرة المتوفرة.

2. مواجهة الآثار السلبية على النمو المترتبة عن إجماع القطاع الخاص عن الاستثمار.

3. التعامل مع الأوضاع المعيشية الصعبة وخصوصا في المجال الاجتماعي ومجال اعادة الاعمار.

4. توفير قدر كاف من الموارد لتطوير الموارد البشرية، ورعايتها من خلال ايلاء اهتمام خاص لاحتياجات قطاعات التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية.

5. بناء الثقة بكفاءة الإدارة المالية ومصادقية النظام المالي الفلسطيني بإيجاد آليات ضبط الإنفاق العام.

6. مساعدة مؤسسات السلطة المختلفة للقيام بمهامها على اكمل وجه.

7. التسديد بأقصى درجة تسمح بها الموارد المتاحة للقروض التي تم الحصول عليها.

ثم بعد ذلك يتم رصد المبالغ اللازمة لتحقيق هذه الأهداف والتي تأتي ترجمة للأهداف المعلنة والذي سيكون محور دراستنا في المبحث القادم.

2.1.4 تطور حجم النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية

تعتبر النفقات العامة إحدى الوسائل والأدوات المتاحة التي تستخدمها الدول للقيام بالمهام الموكلة إليها، وحجم النفقات العامة يعتبر مؤشرا لقياس مدى تدخل الدولة في النشاط

الاقتصادي، ويتباين دور الدولة وحجمه وإمكاناته التشغيلية وفقاً لسياسات الدول وتوجهاتها التنموية، (دراز وحجازي، 1997، ص 65). حيث يقتصر هذا الدور في بعض الدول على الوظائف الرئيسية للحكومة مثل الدفاع والأمن الداخلي والعدالة وإدارة الاقتصاد الكلي، ويتسع في دول أخرى تبعاً لامتداد النشاط الحكومي للمجالات والقطاعات التي يمكن أن ينشط بها القطاع الخاص، (دراز وحجازي، 1997، ص 71). وقد أظهرت التجربة وجود علاقة سببية بين حجم النفقات الحكومية ومستوى التطور الاقتصادي الذي وصلت إليه الدول وذلك لأن الدول تلعب دور المحفز للتطور والنمو الاقتصادي من خلال تأثيرها على البيئة الاستثمارية المحيطة بالمنتجين، (ملحيس، 1998، ص 247). وعلى الصعيد الفلسطيني شهدت الفترة منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية تسارعا واضحا في حجم النفقات العامة، وجاء ذلك نتيجة منطقيّة لاتساع الصلاحيات التي تسلمتها السلطة الوطنية الفلسطينية من سلطات الاحتلال الإسرائيلي، وتزايد التوظيف الحكومي في المجالين المدني والعسكري. ويشير جدول رقم (11) إلى أن النفقات العامة الفلسطينية قد شهدت تطورا ملحوظا خلال الفترة 1996-2001 حيث ارتفعت من 715.3 مليون دولار عام 1996 إلى 1363.1 عام 2001 وتراوحت نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي ما بين 27.3%-37.55% خلال نفس الفترة، (أبو شكر، 2003، ص 21). وتعتبر هذه النسبة مرتفعة جدا وتقترب من النسب التي سجلت في البلدان العربية، حيث تراوحت نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في الفترة 1970-1993 في كل من الجزائر وتونس والمغرب ما بين 28.5% إلى 34.5%، ومن 32.3% إلى 39% ومن 27.1% إلى 34.6% على التوالي (أبو شكر، 2003، ص 22). ومن المعلوم إن حجم الإنفاق العام يشير إلى مدى نشاط وتدخّل الدولة في النشاط الاقتصادي ويتأثر دور الدولة في النشاط الاقتصادي بشكل بارز بحالة الاستقرار العام للدولة، ويرتبط حجم القطاع الحكومي وبنيتة ومهامه ارتباطاً عكسياً بحالة الاستقرار الداخلي والخارجي، فكلما زاد عمق هذا الاستقرار كلما تقلصت حاجة الحكومة إلى جهاز حكومي ونفقات عامة كبيرين وركزت اهتماماتها في مجال السياسات العامة (ملحيس، 1998، ص 258). وعلى الصعيد الفلسطيني تشير المعطيات إلى إن تعثر عملية التسوية السياسية وإرث الاحتلال الإسرائيلي كان له بالغ الأثر في تضخم حجم

النفقات العامة والجهاز الحكومي الوليد في قطاعي الشرطة والخدمة المدنية. وذلك بسبب تزايد الضغوط الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن التطورات السلبية في عملية التسوية السياسية وخصوصا الحصار والإغلاق الذي تفرضه سلطات الاحتلال الإسرائيلي على الاقتصاد الفلسطيني، هذا الأمر دفع بالسلطة الفلسطينية للجوء إلى استخدام آلية التوظيف الحكومي كوسيلة لتخفيف وطأة البطالة من جهة، ولزيادة تدخلها في النشاط الاقتصادي لتوفير الموارد اللازمة لتغطية انفاقها المتنامي، ولتأمين الحاجات الأساسية، مثل الصحة والتعليم والأمن للمواطنين من جهة أخرى. كما أدى انخفاض حجم الاستثمار الخاص وانخفاض معدلاته بسبب تردي المناخ الاستثماري وتراجع الثقة بمستقبل عملية التسوية السياسية إلى تنامي الدور الحكومي بهدف معالجة حالة الضعف الشديد في الطلب الكلي الناجمة عن أحجام القطاع الخاص عن الاستثمار، وهذا ما أكدت عليه معظم خطابات الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية كأحد الأهداف المعلنة لسياسة النفقات العامة لها. وكما هو معروف فإن زيادة الإنفاق الحكومي تمثل الطريق الأنجع والسبيل الأكثر فاعلية للتعامل مع ظاهرة ضعف الطلب الكلي، وذلك من خلال مواجهة الآثار السلبية على النمو المترتبة على أحجام القطاع الخاص عن الاستثمار، أو عدم تمكنه من الإنفاق بشكل كافٍ. لذلك قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بزيادة انفاقها العام خلال الفترة قيد الدراسة، ويظهر ذلك من خلال ارتفاع معدلات نمو الإنفاق العام للسلطة الوطنية الفلسطينية حيث بلغ هذا النمو 16.6% سنويا خلال فترة الدراسة. وقد وجه هذا الإنفاق لتمويل إعادة أعمار الاقتصاد الفلسطيني من خلال بناء المؤسسات وتطوير الهياكل الإدارية والمؤسساتية، والبيئة القانونية وتحديث البنية التحتية المادية لخلق البيئة الاستثمارية الملائمة لعمل القطاع الخاص الفلسطيني.

و للتعرف على مكونات النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية بشكل أدق، سيتم تقسيمها طبقاً لأكثر التصنيفات شيوعاً والتي تقسم النفقات العامة اقتصادياً ووظيفياً.

1.2.1.4 التقسيم الاقتصادي Economic Classification

يتم تقسيم النفقات العامة طبقاً للتصنيف الاقتصادي إلى نوعين هما:

النفقات الجارية، والنفقات الرأسمالية والتطويرية، (شامية، 1997، ص 82)

1- النفقات الجارية:

يقصد بالنفقات الجارية تلك النفقات المخصصة للنشاط غير الإنتاجي وتشمل الصحة، التعليم، والضمان الاجتماعي، ونفقات الجهاز الحكومي، والإدارة الاقتصادية، (شامية والخطيب، 1997، ص86).

ويشير الجدول رقم (11) إلى إن النفقات الجارية قد تطورت بشكل ملحوظ خلال الفترة 1996-2001، حيث نمت بمعدل نمو سنوي بلغ 12.5%، فقد ارتفعت من 525.3 مليون دولار عام 1996 إلى 925 في العام 2001، وقد شكلت النفقات الجارية 72% من حجم النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال فترة الدراسة. وتعتبر هذه النسبة مرتفعة وتقترب من النسب التي سجلت في الدول العربية حيث بلغ متوسط نسبة الانفاق الجاري إلى الانفاق الكلي في كل من الأردن ومصر وسوريا، حوالي 82.3% و76.2% و62% على التوالي، (عبد الكريم وموسى، 2002، ص31). وهذا يعني إن السلطة الوطنية الفلسطينية تعتبر ضمن الدول غير الناشئة من حيث نسبة النفقات الجارية إلى مجموع نفقاتها العامة، في حين انه من الأهمية بمكان إن تكون حصة الانفاق الرأسمالي للسلطة الوطنية الفلسطينية أكبر وبالأخص أنها تواجه بنية تحتية بحاجة إلى إعادة أعمار وبناء. وبالرغم من ذلك فلم تشكل النفقات الرأسمالية والتطويرية سوى 28% من حجم الانفاق العام للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال سنوات الدراسة، (انظر، الجدول 11). ويعود سبب انخفاض نسبة الإنفاق الرأسمالي والتطويري إلى مجموع النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية إلى تردي الظروف السياسية والاقتصادية المتمثلة في الحصار والإغلاق الذي تفرضه سلطات الاحتلال على الأراضي الفلسطينية والذي أدى إلى خفض الامكانيات المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية، مما اضطر الدول المانحة إلى تحويل جزء من مساعداتها التي كانت مخصصة لتمويل النفقات العامة التطويرية لمساعدة السلطة الفلسطينية في تمويل نفقاتها الجارية المرتفعة، والتي كان من اسباب ارتفاعها الارتفاع الكبير في بند الرواتب والاجور والنفقات التحويلية وبرامج التشغيل الطارئ التي اعدت لمواجهة الارتفاع

الحاد في معدلات انتشار الفقر والبطالة في المجتمع الفلسطيني، التي نتجت جراء السياسات الاسرائيلية السالف ذكرها. وبالرجوع إلى موازنة 2001 يلاحظ إن النفقات الجارية لم تشكل سوى 67.8% من حجم الانفاق العام للسلطة الوطنية الفلسطينية، ويمكن إن يعزى سبب هذا الانخفاض في حصة النفقات الجارية في موازنة عام 2001 إلى الارتفاع الكبير في النفقات الراسمالية والتطويرية التي حولتها الدول المانحة، (انظر، الجدول 11). وبذلك تكون هذه الحصة مرهونة بمدى التزام الدول المانحة بتغطية ما وعدت به. مما سبق نلاحظ أنه وبالرغم من انخفاض حصة النفقات الجارية من مجموع الانفاق العام في موازنة 2001، إلا أنها بقيت ضمن المعدل العام في السنوات قيد الدراسة. هذا بالرغم مما اكدت عليه معظم خطابات الموازنة العامة من حيث تخفيض حجم الانفاق الجاري لصالح الانفاق الرأسمالي والتطويري، إلا إن السلطة الوطنية الفلسطينية لم تستطع تنفيذ ذلك واضطرت إلى ابقاء معدل الانفاق الجاري مرتفعا لمواجهة الاثار السلبية التي سببها الحصار والاعلاق على الاراضي الفلسطينية وما سببه من ارتفاع في معدلات الفقر والبطالة بين المواطنين الفلسطينيين.

2- التصنيف الاقتصادي للنفقات الجارية

و تشمل النفقات الجارية على ثلاثة بنود وهي: (الرواتب والأجور، النفقات التشغيلية، النفقات التحويلية).

1- بند الرواتب والأجور: ويقصد بالرواتب والأجور تلك النفقات التي تدفعها الحكومة لموظفيها نتيجة لقيامهم بعمل، أو جهد فكري أو عقلي، (شامية والخطيب، 1997، ص 84). يشير جدول رقم (12) إلا إن الرواتب والأجور شكلت الحصة الكبرى من النفقات الجارية، حيث بلغت حصتها من النفقات الجارية 58.4% خلال سنوات الدراسة، وهذه النسبة، أي حصة الرواتب والأجور من النفقات الجارية، نسبة مرتفعة جدا إذا ما قورنت بعض الدول العربية المجاورة، ففي الأردن بلغت حصة الرواتب والأجور من النفقات الجارية في العام 1993 حوالي 19%، وفي مصر كانت تساوي 23.3% في نفس العام، (أبو بكر، 1999، ص 10). هذا وقد بلغ معدل حصة الرواتب والأجور من الإيرادات المحلية ما يقارب 60%، أي إن ما قيمته 60% من

الإيرادات المحلية تذهب رواتب وأجور، ويعود السبب في ارتفاع حصة الرواتب والأجور في موازنة السلطة الفلسطينية إلى مجموعة من الأسباب، (النشاشيبي وآخرون، 1999 و ص22).

1- خصوصية نشأة القطاع الحكومي، والإرث القسري لجهازى الإدارة المدنية ومنظمة التحرير الفلسطينية.

2- توتر الأوضاع السياسية والاقتصادية التي مرت بها مناطق السلطة الفلسطينية وما نتج عنها من ارتفاع في معدلات البطالة، وإضرار السلطة الوطنية الفلسطينية لزيادة التوظيف في أجهزتها المدنية والعسكرية بهدف التخفيف من حدة البطالة.

3- استخدام السلطة الوطنية الفلسطينية التوظيف بالقطاع العام من اجل تسهيل عودة فلسطيني الشتات وبخاصة عن طريق الاستخدام في الجهاز العسكري،(ملحيس، 1998، ص408).

4- التوتر السياسي الناتج عن عدم تنفيذ الاتفاقيات السياسية والاقتصادية المعقودة مع الجانب الإسرائيلي، والتي أجبرت السلطة الوطنية الفلسطينية على زيادة حجم أجهزتها العسكرية من أجل السيطرة على مناطق نفوذها، (عبد الكريم وموسى، 2002، ص28).

5- أضف إلى ذلك استمالة المواطنين وكسب تأييدهم للسلطة من خلال عملهم في أجهزتها، (ملحيس، 1998، ص 408).

الأسباب السالفة الذكر ساهمت في زيادة حجم القطاع العام، وما نجم عن ذلك من زيادة في حصة الرواتب والأجور في بنود الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية حيث بلغ حجم الموظفين بالقطاع العام، عام (2001) 124 ألف عاملاً، (عبد الكريم وموسى، 2002، ص11).

هذا وقد بلغ معدل النمو السنوي للرواتب والأجور في بنود الموازنة العامة 13.5% خلال فترة الدراسة. وهنا لابد من الإشارة إلى أنه مع التطور الاقتصادي فان حصة الرواتب والأجور كنسبة من النفقات الجارية تتجه للانخفاض بسبب ازدياد أهمية القطاع الخاص في التشغيل، الأمر الذي يؤدي إلى تناقص دور الدولة في خلق الوظائف ومن ثم انخفاض حصة

الرواتب والأجور في الإنفاق الجاري، (أبو شكر، 2003، ص25). ولكن في الحالة الفلسطينية تحولت الدولة كملجأ أخير لحل مشكلة البطالة عن طريق التوظيف في القطاع العام.

2- بند النفقات التشغيلية

وهي النفقات التي تنفقها الدولة على السلع والخدمات التي تتطلبها الوحدات الإدارية الحكومية لتحقيق أهدافها، وتشمل المنافع، والاتصالات، والمواصلات، والمحروقات، والمصاريف المكتبية وغيرها، (يونس، 1971، ص32).

يشير جدول رقم (12) إلى إن النفقات التشغيلية شهدت انخفاضا واضحا في حصتها من النفقات الجارية في الفترة قيد الدراسة. حيث انخفضت من 42% عام 1996 إلى ما يقارب 19.7% عام 2001. وإذا ما استنتي العام 1996 يلاحظ إن النفقات التشغيلية بقيت ضمن المعدل العام للسنوات اللاحقة، وهي نسبة متدنية جداً. وقد يعود السبب في هذا الانخفاض إلى ارتفاع المكونات الأخرى للنفقات الجارية، كبند الرواتب والأجور والنفقات التحويلية خلال الفترة قيد الدراسة.

3- بند النفقات التحويلية

ويقصد بها تلك النفقات التي تدفعها الدولة لمواطنيها بدون مقابل، كالضمان الاجتماعي، وإعانات البطالة والمساعدات الاجتماعية، (دراز، 1997، ص46).

بدأت النفقات التحويلية للسلطة الوطنية الفلسطينية تصنف تحت هذا الاسم منذ العام 1997، إلا إن حصتها من النفقات الجارية اتجهت إلى الانخفاض في الأعوام اللاحقة فمن 26.2% عام 1997 إلى 19.5% من حجم النفقات الجارية عام 2001، (انظر، جدول12). وهذه النسب تفوق النسب التي سجلت في الدول النامية، والتي وصلت إلى 12.6% عام 1986-1987، (أبو شكر، 2003، ص26)، ويرجع السبب في هذا الارتفاع في حصة النفقات التحويلية من النفقات الجارية إلى الارتفاع الحاد في البطالة والفقر بين المواطنين الفلسطينيين نتيجة للحصار الإسرائيلي على مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. ويأتي ذلك انسجاماً مع ما ورد في

خطاب الموازنة العامة للسلطة خلال سنوات مختلفة والمتمثل في التعامل مع الأوضاع المعيشية الصعبة للمواطنين وخصوصاً في المجال الاجتماعي واعداد الاعمار.

2- النفقات الرأسمالية والتطويرية

و تشمل النفقات العامة التي تنفقها الدولة لتوسيع الإنتاج مثل البنى التحتية المادية كالطرق والمواصلات والطاقة والمياه, إضافة إلى البنى التحتية غير المادية وتشمل البنية المؤسسية والقانونية, والتي تعمل على خلق المناخ الاستثماري الملائم لعمل القطاع الخاص, (دراز وحجازي, 1998, ص 12).

تطورت النفقات الرأسمالية والتطويرية للسلطة الوطنية الفلسطينية بشكل ملحوظ حيث ارتفعت من 190 مليون دولار عام 1996 إلى ما يزيد عن 438 مليون دولار عام 2001, (انظر, الجدول 11). وقد بلغت نسبة النمو السنوي في النفقات الرأسمالية والتطويرية 21.8% خلال فترة الدراسة.

ولكن بالرغم من هذا التطور الملحوظ في حجم النفقات الرأسمالية والتطويرية إلا إن حصتها لم تزد عن 28% من حجم الإنفاق العام خلال فترة الدراسة. ولكن بالنسبة لاتجاه حصة الإنفاق الرأسمالي والتطويري من حجم الإنفاق العام فقد اتجهت هذه الحصة إلى الارتفاع حيث ارتفعت حصتها من الإنفاق العام للسلطة الوطنية الفلسطينية من 26.6% عام 1996 إلى 32.2% عام 2001, (انظر, جدول 11). وهذا يأتي انسجاماً مع الأهداف المعلنة لسياسة النفقات العامة التي أقرتها السلطة الوطنية الفلسطينية في خطاب الموازنة العامة لها لسنوات مختلفة, والتي قررت فيها عزمها على زيادة حصة الإنفاق الرأسمالي والتطويري للسلطة الوطنية الفلسطينية بشكل تدريجي.

أما إذا نظر إلى مجموع ما تم توجيهه من مبالغ للإنفاق الرأسمالي والتطويري خلال فترة الدراسة يلاحظ إن هذا المبلغ زاد عن 2 مليار دولار خلال الفترة من 1996 - 2001, وبالتالي تزايدت أهمية الاستثمار العام للسلطة الوطنية الفلسطينية بعد سنة 1996 مقارنة

بالفترات السابقة، وذلك لتزايد اهتمام السلطة الوطنية الفلسطينية والدول المانحة بتطوير البنية التحتية، إذ زادت حصة الاستثمار العام من 16% عام 1996 إلى 20% عام 2001، (مكحول، 2002، ص30). وهذه النسبة مرتفعة جداً مقارنة بالمعدل العالمي الذي لا يزيد عن 10% (مكحول، 2003، ص31). ويعود ذلك بشكل كبير إلى المساعدات التي قدمتها الدول المانحة لدعم الموازنة وإقامة البنى التحتية خلال الفترة قيد الدراسة. حيث أجرت السلطة الوطنية الفلسطينية محادثات مع المسؤولين في الإدارة الأمريكية والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي وممثلين عن الدول المانحة وذلك بهدف الحصول على الدعم اللازم لإنهاء الآثار السلبية لسياسة الإغلاق والحصار التي فرضتها إسرائيل على الأراضي الفلسطينية، ولتسريع وصول هذه الأموال من الدول المانحة، وكذلك للاستثمار في تمويل النشاطات التي تعمل على خلق الوظائف لاستيعاب جزء من القوى العاملة الفلسطينية، وللتعامل مع أي طوارئ قادمة محتملة، ووضع آلية واضحة للحصول على هذه الأموال وتسريع الحصول على هذه الأموال اللازمة للاستثمارات على المدى الطويل ويظهر الجدول رقم (11) إن النفقات الرأسمالية والتطويرية الممولة من المعونات الخارجية والقروض قد ارتفعت من 190 مليون دولار عام 1996 إلى 400 مليون دولار عام 2001.

2.2.1.4 التصنيف الوظيفي

ويقصد بالتصنيف الوظيفي تصنيف جميع النفقات العامة ثم تبويبها في مجموعات متجانسة بحيث تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة من وظائف الدولة، (دراز، 1997، ص53). وسيتم تصنيف النفقات العامة الفلسطينية وظيفياً إلى ثلاث مجموعات، (الخدمات الاجتماعية، الامن والنظام الداخلي، التنمية الاقتصادية).

1- الخدمات الاجتماعية

يشير جدول رقم (13) إلى إن الخدمات الاجتماعية استحوذت على الحصة الكبرى من النفقات العامة حيث تراوحت حصتها من النفقات العامة الفلسطينية ما بين 36% إلى 41% خلال سنوات الدراسة، ويعود السبب في ذلك إلى العدد الكبير من الوزارات التي تدرج تحت

هذا البند مثل وزارة التربية والتعليم، وزارة الصحة، وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة التعليم العالي. ومن أهم هذه الوزارات وزارة التربية والتعليم التي زادت حصتها عن 36% من الخدمات الاجتماعية وعلى أكثر من 16% من مجموع النفقات الجارية ويرجع ذلك إلى الحجم الكبير لوزارة التربية والتعليم من حيث عدد الوظائف فيها حيث شكلت الراواتب والاجور في هذه الوزارة في موازنة (1998) 92% من مجموع نفقاتها الجارية. ويعود السبب في الارتفاع في حصة الخدمات الاجتماعية إلى إن السلطة الوطنية الفلسطينية قد ورثت خدمات صحية وتعليمية وشؤون اجتماعية حكومية منتشرة كماً ولكنها متدنية النوعية، وتركز معظمها في التجمعات السكانية الكبيرة، (المدن الرئيسية والبلدات الكبرى)، بالإضافة إلى ذلك لم تفي الخدمات الاجتماعية الحكومية احتياجات المجتمع منها، لذلك تم سد بعض العجز الذي كان قائماً أبان الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية.

وهذا ينسجم مع ما حددته السلطة الوطنية الفلسطينية من أهداف في خطاب الموازنة العامة الذي اشار إلى ضرورة توفير قدر كافي من الموارد لتطوير الموارد البشرية، ومن المعروف إن الإنفاق على التعليم والرعاية الصحية والتدريب والبحث والتطوير يؤدي إلى مراكمة رأس المال البشري والمعرفة العلمية ذات الاهمية القصوى في احداث ديمومة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة.

2- التنمية الاقتصادية

يأتي في المرتبة الأخيرة بند التنمية الاقتصادية حيث بلغ متوسط حصتها من الإنفاق العام 4% خلال فترة الدراسة، وهذا يأتي انسجاماً مع ما حددته السلطة الوطنية الفلسطينية في خطاب الموازنة العامة والذي أشار إلى إن دور السلطة الوطنية الفلسطينية يرتكز على عدم التدخل في النشاطات الاقتصادية ويقتصر على تهيئة المناخ الملائم لعمل القطاع الخاص للاضطلاع بدوره في الاستثمار والتنمية، لذا فان دور السلطة الفلسطينية يقتصر على إقامة البنية التحتية وتوفير الإطار القانوني الملائم لنشاط القطاع الخاص.

3- بند الأمن والنظام الداخلي

أما البند الثاني من النفقات العامة هو بند الأمن والنظام الداخلي والذي جاءت حصته في المرتبة الثانية بعد النفقات الاجتماعية. وقد حقق بند الأمن والنظام الداخلي ارتفاعاً ملحوظاً في حصته من النفقات العامة حيث ارتفع من 26.2% عام 1996 إلى أكثر من 35% من حجم الإنفاق العام عام 2000، (انظر، جدول 13)

ويمكن إن يعزى ذلك إلى الوضع السياسي والاقتصادي السائد، حيث عانت المناطق الفلسطينية من أجواء سياسية ساخنة، خاصة في ظل عد الالتزام بالاتفاقيات من قبل الجانب الإسرائيلي الأمر الذي ساهم في زيادة حدة التوتر، ما دفع بالسلطة الفلسطينية إلى زيادة حجم قوات الأمن وحفظ النظام، ومن ناحية أخرى شكلت قوات الأمن مبرراً هاماً للسلطة الوطنية الفلسطينية في القدرة على عودة بعض المبعدين الفلسطينيين في الشتات، أضف إلى ذلك الوضع الاقتصادي المتردي وما نجم عنه من ارتفاع كبير في معدلات البطالة ساهم وبشكل مباشر وقوي في زيادة حجم القطاع العسكري خاصة وان الدخول في هذا الجهاز لا يتطلب مهارات او كفاءات عالية، وقد بلغت حصة قوات الشرطة والامن من بند الأمن والنظام الداخلي 90% منها 75% اجور ورواتب. وهنا لابد من الاشارة إلى ان الانفاق على الامن والدفاع والعدالة يساعد في خلق المناخ المناسب لاستثمار القطاع الخاص وممارسة العملية الانتاجية وتحقيق معدلات نمو اقتصادية.

وهذا ينسجم مع توجهات السلطة الوطنية الفلسطينية وسياسة نفقاتها العامة والتي اشارت إلى ضرورة توفير الامن والنظام الداخلي في الاراضي الفلسطينية.

3.4 مدى ملائمة سياسة النفقات العامة لتحقيق هدف زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني.

إن العلاقة بين الإنفاق الحكومي وحجم الاستخدام يمكن إن تكون واضحة ومباشرة إذا كان هذا الإنفاق موجهاً لحفز القطاع الخاص على الاستثمار وتوسيع قاعدة الإنتاج المحلي التي

توفر فرص عمل للقوى العاملة، (القيسي، 1998، ص 124)، ويتحقق ذلك إذا وجه الإنفاق العام إلى الاستثمار في البنية التحتية المادية مثل، مشاريع الطاقة والكهرباء، والري، والنقل والمواصلات، والتي تعتبر بمثابة المدخلات لدعم الاستثمار وتخفيض تكلفته. إضافة إلى البنية التحتية المؤسسية والبيئة القانونية التي تقلل من روح التردد الناجمة عن عدم اليقين والمخاطرة التي قد تؤثر على قرار الاستثمار، وتوفير المناخ المناسب لاستثمار القطاع الخاص. حيث يتأثر الاستثمار والبيئة الاستثمارية بما تملكه الدولة من مؤسسات وأنشطتها، بما في ذلك سن الأنظمة والتشريعات، وتطبيقها، وفرض النظام العام وممارسة هذه المؤسسات وعلاقتها مع القطاع الخاص، والسياسات الاقتصادية والقطاعية التي تضعها وتوسع إليها، (ملحيس، 1998، ص 244).

سيتم التطرق في هذا المبحث إلى مدى ملائمة سياسة النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لتحقيق هدف زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، وللتحقق من ذلك سنقوم بتتبع الآثار المترتبة على اعتماد سياسة النفقات العامة الفلسطينية والإجراءات المنبثقة عنها، وأثرها على تنمية وتطوير قاعدة الإنتاج المحلي التي توفر فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية.

ظل القطاع العام الفلسطيني جزءاً من إدارة سلطات الاحتلال الإسرائيلي منذ العام 1967، وقد هدفت سياسة النفقات العامة لسلطات الاحتلال الإسرائيلي في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى جعل الاقتصاد الفلسطيني اقتصاداً تابعاً ومهمشاً وسوقاً استهلاكية للمنتجات الإسرائيلية. ولتحقيق ذلك اتخذت سلطات الاحتلال سياسة نفقات عامة تقشفية بحيث لم تقدم إلا الحد الأدنى من خدمات البنية التحتية الاجتماعية (التعليم والصحة)، بحيث لم تواكب النمو السكاني، كما أنها عملت على تدمير البنية التحتية الاقتصادية الفلسطينية، وبخاصة في مجالات الطاقة والمياه والاتصالات، ووجهت معظم نفقاتها العامة على البنية التحتية إلى خدمة التوسع الاستيطاني اليهودي في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وبذلك أصبحت البنية التحتية للاقتصاد الفلسطيني في حالة من التأخر، وغير قادرة على تلبية متطلبات التنمية الفلسطينية، (عبد الرزاق، 2001، ص 32).

وبعد تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية سنة 1994، انتقلت صلاحيات إدارة القطاع العام الفلسطيني إليها. وأصبح القطاع العام يدار بحكومة فلسطينية وأصبح بالإمكان رسم السياسات المتعلقة بالقطاع العام ومن ضمنها سياسة النفقات العامة لخدمة الأهداف التنموية للشعب الفلسطيني. وفي هذا الإطار سعت السلطة الوطنية الفلسطينية إلى إعادة اعمار الاقتصاد الفلسطيني من خلال بناء المؤسسات وتطوير الهياكل الادارية المؤسساتية، والبيئة القانونية، وتحديث البنية التحتية المادية الملائمة لعمل القطاع الخاص الفلسطيني.

سيتم استعراض لأهم أعمال البنى التحتية بشقيها المادي والمؤسسي والقانوني والتي أقامتها السلطة الوطنية الفلسطينية.

1.3.4 البنية التحتية

إن من أهم التحديات التي تواجه السلطة الوطنية الفلسطينية في المجال الاقتصادي تحسين البيئة الاستثمارية التي تحفز القطاع الخاص على زيادة الاستثمار بما يضمن تعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني وتوسيع قاعدة الإنتاج المحلي التي توفر فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية.

ولهذا الغرض قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بزيادة استثماراتها في مجال البنية التحتية لتوفير البيئة الاستثمارية الملائمة لعمل القطاع الخاص. حيث بلغ مجموع ما انفق على البنية التحتية المادية 1.23 بليون دولار خلال الفترة ما بين 1996 - 2000، ويضاف إلى ذلك ما استثمر في تطوير الخدمات الاجتماعية 516 بليون دولار، والبناء المؤسسي 259 مليون دولار. وبذلك يبلغ ما انفق على الخدمات البنية التحتية بشقيها المادي والاجتماعي ما يزيد عن 2 بليون دولار خلال فترة قيد الدراسة، (المراقب الاقتصادي، عدد 8، 2002، ص13). وبذلك فقد ارتفعت الاستثمارات السنوية في مشاريع البنية التحتية بأكثر من أربعة أضعاف عما كانت عليه في العام 1994 م، (مكحول، 2003، ص22).

ولتسريع وتيرة تطوير خدمات البنية التحتية، سارعت السلطة الوطنية الفلسطينية إلى تخصيص بعضها، مثل الاتصالات في الضفة الغربية، والكهرباء في غزة، وفيما يلي استعراض لأهم الإنجازات التي حققتها السلطة الوطنية الفلسطينية في مجال البنية التحتية المادية.

1- الطاقة والكهرباء

تم تأسيس شركة كهرباء فلسطين، وهناك جهود حثيثة لتأسيس شركة أخرى في الضفة الغربية، هذا وقد بلغ مجموع ما انفق على خدمات الطاقة 110.4 مليون دولار حتى نهاية عام 2000، (المراقب الاقتصادي، عدد 3، 2002 ص 17).

وشمل ذلك إعادة تأهيل العديد من شبكات الكهرباء، وإيصال الكهرباء للعديد من المناطق الريفية والصناعية.

2- الاتصالات

منحت السلطة الوطنية الفلسطينية احتكاراً لتقديم خدمات الاتصالات الفلسطينية مدته عشر سنوات للهاتف الثابت وخمس سنوات للهاتف النقال وتشير بيانات شركة الاتصالات الفلسطينية إلى زيادة إعداد الهاتف منذ العام 1997 بصورة واضحة، فقد ارتفع من 83.261 ألف في العام 1997 إلى 272.212 ألف خطاً هاتفياً مع نهاية عام 2000، أي بزيادة قدرها 225%، كما تشير بيانات الاتصالات الفلسطينية إلى أنها استطاعت إيصال الخدمة الثابتة إلى 96% من السكان الفلسطينيين، (المراقب الاقتصادي، عدد 8، 2002، ص 8).

3- الطرق والمواصلات

عملت سلطات الاحتلال على بناء شبكة طرق واسعة في الضفة الغربية وقطاع غزة لخدمة التجمعات الاستيطانية، بينما أهملت الطرق التي يستخدمها الفلسطينيون، بحيث أصبحت غير مؤهلة، ونظراً لذلك سارعت السلطة الوطنية الفلسطينية إلى شق الطرق وإعادة تأهيل الطرق القائمة، وتشير التقديرات إن هناك زيادة في الطرق بـ 226% في نهاية عام 1999 عن

العام 1997. هذا وقد بلغ ما تم إنفاقه على الطرق والمواصلات حوالي 138.8 مليون دولار حتى نهاية عام 2001, (المراقب الاقتصادي, عدد 8, 2002, ص 8).

4- المياه والصرف الصحي

مع نهاية عام 2000 كان هنالك 386 تجمعاً ريفياً ملحقة بخدمات المياه, حيث وافقت إسرائيل على 13 مشروع من أصل 44 قدمتها السلطة الوطنية الفلسطينية للجنة المياه المشتركة, أما فيما يتعلق بخدمات الصرف الصحي فتشير البيانات إلى ارتباط 39.3% من الأسر في الضفة الغربية بأنظمة الصرف الصحي في نهاية عام 2000, وقد قدر ما انفق على إعادة تأهيل وتطوير البنية التحتية للمياه والصرف الصحي بحوالي 496 مليون دولار حتى نهاية عام 2000, (المراقب الاقتصادي, 2002, ص 9).

2.3.4 البنية التحتية المؤسسية

عملت السلطة الوطنية الفلسطينية على تنشيط العديد من المؤسسات الهادفة إلى حفز الاستثمار في المناطق الفلسطينية مثل اتحاد الصناعات, وهيئة تشجيع الاستثمار, واتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية, ومؤسسة المواصفات والمقاييس. وفيما يلي نستعرض أهم المؤسسات التي انشأتها السلطة الوطنية الفلسطينية بهدف حفز الاستثمار في المناطق الفلسطينية.

1- الاتحادات الصناعية التخصصية

قامت السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1996 ممثلة بوزارة الصناعة إلى تشكيل اتحادات صناعية تخصصية تضم في عضويتها الصناعيين من ذوي الاختصاص حيث تم تأسيس اتحادات لكل من الصناعات الغذائية والدوائية, تبعتها اتحادات صناعية تخصصية أخرى في 15 فرعاً صناعياً تخصصياً وهي: الصناعات الغذائية, والدوائية, والكيمائية, والبلاستيكية, والحجر والرخام, والجلود والأحذية, وصناعة النسيج والملابس, وصناعة الورق والكرتون والطباعة, والصناعات التقليدية, وصناعة أنظمة المعلومات, وصناعة الإعلان, والصناعات

الإنشائية، والصناعات المعدنية والهندسية، الصناعات الخشبية. هذا وقد بلغ عدد الاتحادات المسجلة 21 اتحاداً منذ عام 1996.

وتعنى هذه الاتحادات بتطوير وتحسين القطاع الصناعي الفلسطيني وإعداد الدراسات والأبحاث، وتوفير المعلومات التي تساعد هذه الصناعات على اتخاذ القرارات الخاصة بالاستثمار والتسويق والإنتاج.

2- الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية

أقر مجلس الوزراء تشكيل الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية تشكيل لجنة من رؤساء الاتحادات الصناعية لمتابعة التنفيذ مع القطاع الصناعي بتاريخ 1999/5/28. ويمكن تلخيص أهم أهداف الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية بما يلي: المساهمة في إقامة وتطوير وتحسين أوضاع الاتحادات الصناعية التخصصية في فلسطين، والمشاركة في صياغة وتنفيذ الاتفاقيات الإقليمية والدولية، وتأهيل وتنظيم القطاع الصناعي الفلسطيني بما يتلائم والأنظمة الدولية، والمشاركة في رسم السياسات العامة، والقوانين والتشريعات المتعلقة بالقطاع الصناعي، وإعداد الدراسات والأبحاث وتوفير المعلومات للمساهمة في التنمية الاقتصادية بشكل عام، والصناعة بشكل خاص، والتنسيق مع مؤسسات القطاعيين العام والخاص والمؤسسات الأهلية بما يخدم التنمية الاقتصادية في فلسطين.

3- المؤسسة المواصفات والمقاييس

أدى ازدياد وعي المستهلكين لجودة ومواصفات السلع من جهة، وارتفاع حدة المنافسة في الأسواق المحلية والعالمية من جهة أخرى، إلى حفز المؤسسات الحكومية ذات العلاقة بالعمل على إصدار المواصفات وترويجها بين المنتجين ومتابعة تطبيقها، وفي هذا السياق، أنشأت السلطة الوطنية الفلسطينية مؤسسة المواصفات والمقاييس للعمل على تحقيق الأهداف التالية: حماية صحة وسلامة المستهلك، وحماية البيئة الفلسطينية والمحافظة عليها، ورفع مستوى جودة الصناعات الفلسطينية وزيادة قدرتها التنافسية، والمساهمة في دعم الاقتصاد الوطني والتنمية

الاقتصادية. وعلى الرغم من حداثة عمر المؤسسة، فإنها نجحت في تحقيق العديد من الإنجازات أهمها: أنه تم اعتماد 622 مواصفة مختلفة في المجالات الصناعية، خاصة الإنشاءات والأغذية من أصل 800 مواصفة مختلفة تعمل المؤسسة في إطارها، كما عملت على تأمين أولويات المواصفات لجميع الاتجاهات الرسمية وغير الرسمية، واعتمدت 19 مختبراً موزعة في الضفة الغربية وقطاع غزة، كما استطاعت تأهيل عدد من المصانع والمنشآت للحصول على علامة الجودة الفلسطينية، هي تتضمن مطابقة المنتجات المحلية الفلسطينية للمواصفات الفلسطينية، وأصدرت شهادات جودة لـ 130 مصنعاً ومؤسسة فلسطينية. وهذا الأمر يسهل تطوير المنتجات الفلسطينية ويجعلها مؤهلة لدخول الأسواق العالمية وبالتالي فتح أسواق جديدة أمام المنتجات الفلسطينية.

4- غرف الصناعة والتجارة

تنتشر الغرف التجارية والصناعية والزراعية في العديد من المدن والمحافظات الفلسطينية، وقد لعبت هذه الغرف دوراً مميزاً قبل تشكيل مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية في مجالات عدة أهمها: إصدار شهادات المنشأ للمنتجات الفلسطينية المعدة للتصدير للدول العربية. كما قدمت هذه الغرف العديد من الاستشارات والتوعية والتدريب لأعضائها في مجالات التجارة والاستثمار.

وقد ازدادت وتيرة نشاط هذه الغرف بعد تشكيل السلطة الوطنية الفلسطينية في مجالات التدريب والاستشارات وإعداد الدراسات التشخيصية لبعض الفروع الصناعية، بهدف تحديد وتحسين قدرتها التنافسية، كما قامت بتوقيع العديد من الاتفاقيات مع غرف تجارية في دول أخرى، (عبد الرازق، 2001، ص 12).

5- هيئة تشجيع الاستثمار

أنشئت هيئة تشجيع الاستثمار بمقتضى القانون رقم (1) لعام 1998. وقد انشأت الهيئة بهدف تفعيل دور القانون في تنشيط الاستثمار في الأراضي الفلسطينية.

وتتلخص مهام الهيئة بما يلي: تقييم السياسات الاستثمارية والإشراف عليها والاضطلاع على مدى ملاءمتها مع الواقع، ورفع التوصيات المناسبة لمجلس الوزراء لإجراء التعديلات على الحوافز الممنوحة للمستثمرين من أجل استقطابهم إلى فلسطين، والرقابة المستمرة على المشاريع المستفيدة من القانون، وإصدار الدليل الاستثماري السنوي الذي يتحدث عن الاستثمار في فلسطين، وإقامة مركز خدمات يهدف إلى خدمة المستثمرين وتسهيل إجراءات الاستثمار في فلسطين، (مجدلاني، 2002، ص 14).

- دوائر هيئة تشجيع الاستثمار.

1- دائرة العناية بالاستثمار، تتشرف هذه الدائرة وتدير القضايا التالية:

- أ. توفير الدعم المعلوماتي لكافة المستثمرين، بحيث توفر لهم ما يحتاجونه من معلومات عن المناخ الاستثماري والمواقع، وأسعار الأراضي، والبنية التحتية والأجهزة.
- ب. تقديم خدمة المتابعة الميدانية للاستثمار إثناء الإنشاء، وتذليل العقبات والمشاكل التي قد تواجه المستثمرين لاحقاً.
- ج. بعد قيام المشروع تبقى هذه الدائرة مسؤولة عن متابعة سير العملية الاستثمارية والنتائج التي حققها المشروع، وتعني كذلك بالمشاكل التي قد تواجهها المشروعات أثناء التشغيل، وتقديم مقترحات لمواجهة وحل هذه المشاكل.

2- دائرة الترويج، وتقوم هذه الدائرة بالمهام التالية:

- أ. تسويق فلسطين كبلد ومناخ استثماري داخليا وخارجيا.
- ب. إعداد المواد الترويجية بأحداث الوسائل، سواء التي على الصفحة الالكترونية أو المواد المطبوعة.
- ج. تسويق القطاعات الاستثمارية المختلفة عبر المشاركة في المؤتمرات الترويجية والتسويقية.

د. تسويق الفرص الاستثمارية المتوفرة وتقديمها بشكل علمي بعد إعدادها من قبل دائرة البحث والدراسات.

3- دائرة البحث والدراسات, وتقوم هذه الدائرة بالمهام التالية:

أ. الإشراف على الدراسات التي تطلب من قبل مجلس إدارة الهيئة والمتعلقة بالسياسات الاستثمارية

ب. إعداد وإخراج المعلومات الإحصائية التي تقدمها الهيئة من واقع الاستثمار في فلسطين.

4- النافذة الاستثمارية, وتقوم هذه الدائرة بالمهام التالية:

أ. التعامل مع المستثمر منذ لحظة قراره بالاستثمار إلى لحظة بدء الاستثمار من حيث التراخيص ومتابعة الإجراءات مع الجهات المتخصصة الأخرى

ب. استقبال كافة الطلبات المتعلقة بالإقامات والتصاريح للمستثمرين من الخارج ومتابعتها مع الجهات المعنية.

ج. الإشراف على السجل العام للاستثمار أو الذي يحتوي كل الاستثمارات المسجلة سواء كانت في طور الترخيص, الإنشاء, أو التشغيل.

5- دوائر الحوافز, وتقوم هذه الدائرة بالمهام التالية:

أ. دراسة طلبات الحوافز, وإصدار شهادة تأكيد الاستثمار, التي توضح رأسمال الاستثمار الحقيقي, والحوافز التي يستحقها وفقا لأحكام القانون.

ب. اتخاذ إجراءات الإعفاء الجمركي للموجودات الثابتة للاستثمار وفقا لأحكام القانون

ج. إعداد التقرير المالي لحجم الاستثمار ورفع التوصيات المناسبة لمجلس الإدارة بمنح ما يستحق من إعفاءات ضريبية.

- منجزات هيئة تشجيع الاستثمار

تأثر عمل الهيئة ونشاطها بالظروف السياسية المعقدة التي مرت بها البلاد وانعكاسها المباشر على كافة القطاعات الاقتصادية، بما في ذلك مناخ الاستثمار والعمليات الاستثمارية في فلسطين. ورغم الظروف الصعبة التي تسود الأراضي الفلسطينية فقد تمكنت الهيئة من تحقيق منجزات ملموسة في الاتجاهات التالية، (مجدلاني، 2002، ص 20).

1- تهيئة وتجهيز مقرات الهيئة واستكمال التجهيزات المادية للهيئة، وخصوصاً المواد الترويجية المطبوعة، والمرئية، والصفحة الالكترونية، واستكمال وتشغيل الغالبية العظمى من دوائر الهيئة.

2- العناية بالاستثمارات الحالية من حيث التشغيل، ورأس المال، وعدد العمال، والإنتاج والتصدير. كما يتم تقديم تقديم المساعدة للمستثمرين في تشخيص المشاكل التي يواجهونها والعمل على إيجاد الحلول لتلك المشاكل.

3- البت في كافة الملفات التي كانت معلقة من جانب الهيئة وخصوصاً المتصلة بالحوافز أو بالتراخيص أو لأية أسباب أخرى.

4- المساهمة في سن القوانين المشجعة للاستثمار، مثل قانون المدن الصناعية، وإعداد مسودة مشروع قانون الشركات، (مكحول، 2003، ص 43).

5- توقيع عدد من الاتفاقيات الأحادية والثنائية والمتعددة الأطراف مع دول عربية وأجنبية ومؤسسات في مجال الاستثمار، وجميعها تدور حول ضمان الاستثمار، والمساهمة في إنشاء المناطق الصناعية.

6- إصدار الكتاب السنوي حول الاستثمار والمناخ الاستثماري في فلسطين.

- المشكلات والعوامل المحددة لعمل هيئة تشجيع الاستثمار

تواجه الهيئة بعض العوامل الموضوعية المحددة لنشاطها، وتتلخص بالاحتلال وممارساته التي تضرب أي توجه تنموي اقتصادي فلسطيني، (مجدلاني، 2002، ص 32).

مما لا شك فيه بان الاستقرار السياسي والأمني والبيئة القانونية في أي بلد هي من العوامل الرئيسية لتشجيع الاستثمارات الداخلية والخارجية، ولتدفق رؤوس الأموال الباحثة عن فرصة توظيف مجدية ومأمونة.

ونظراً لأن الواقع السياسي والأمني لفلسطين هو واقع غير مستقر فإنه مهما كانت الحوافز المقدمة جذابة ومغرية، فإنه لا يمكن مقارنتها بالمخاطر السياسية والأمنية وعدم اليقين من التطورات اللاحقة، والتي تهدد بضياع رأس المال الأساسي.

وتشير البيئة الاقتصادية المعاكسة لمخاطر كبيرة بالنسبة للاستثمارات في القطاعين العام والخاص. وتزايد هذه المخاطر من جراء عدم إمكانية التنبؤ بظروف الإنتاج وأوضاع السوق وذلك في ظل السياسات الإسرائيلية الموجهة للاقتصاد الفلسطيني والمعيقة لامكانية تطوره. يضاف إلى ذلك تقييد سيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية على الأرض والمياه، مما يحدد توفير الموارد الطبيعية اللازمة لأغراض تشجيع الاستثمارات وإحداث النمو الاقتصادي الحقيقي. وعليه فإن الهيئة تواجه تحدياً مهماً تمثل في السياسات الإسرائيلية التي حجت دورها المأمول في تحقيق جهود التنمية الفلسطينية لتشجيع وتحفيز الاستثمارات الداخلية والخارجية.

3.3.4 البنية القانونية

تتكون البنية القانونية من الأنظمة والتشريعات السائدة والجهاز التنفيذي الذي يتولى تنفيذ هذه الأنظمة والتشريعات، والجهاز القضائي الذي يتولى حل النزاعات في حاله حدوثها بين أطراف العملية الإنتاجية، (مكحول، 2002، ص 50).

وتلعب التشريعات دوراً خاصاً في الاستثمار، وتتبع أهميتها في أنها تنظم النشاط الاقتصادي، بحيث تبين حقوق وواجبات الأطراف ذات العلاقة بالانشطة الاقتصادية، بما في ذلك المنتج والمستهلك والحكومة. لذلك فهي تلعب دوراً أساسياً في تقليل روح التردد الناجمة

عن عدم اليقين والمخاطرة والتي قد تؤثر سلباً على قرار الاستثمار. فهي توضح شروط الاستثمار من حيث التراخيص، والبيئة وبدء العمل، والاستيراد والتصدير، ومواصفات الإنتاج والضرائب والرسوم المستحقة. كما أنها تبين الضمانات التي يتمتع بها المشروع من حيث الملكية، وتحويل رأس المال والأرباح، وإمكانية التظلم أمام المحاكم والحوافز التي قد يتمتع بها الاستثمار، (مكحول، 2002، ص 51).

وفي هذا السياق فقد سعت السلطة الفلسطينية منذ تسلمها لصلاحياتها إلى إنشاء أجهزتها الحكومية للنهوض بوظائفها العامة. فتم إنشاء جهاز الشرطة الفلسطينية ليضطلع بمهام الأمن وحفظ النظام في مناطق السلطة، كما تم إنشاء جهاز الخدمة المدنية للوزارات والسلطات والهيئات والمؤسسات الحكومية العامة الاضطلاع بمهام إدارة المجتمع المدني، كذلك إنشاء المجلس التشريعي الفلسطيني في أعقاب الانتخابات العامة التي جرت في كانون الثاني/يناير/1996 للاضطلاع بمهام التشريع والرقابة. كما تم إنشاء الجهاز القضائي الفلسطيني. وكان لانتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني في العام 1996 بداية التشريع الفلسطيني، وقد تم إنجاز العديد من القوانين التي تنظم الحياة الاقتصادية أهمها: قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين، وقانون العمل الفلسطيني، قانون المواصفات والمقاييس، وقانون المصادر الطبيعية، وقانون الصناعة، وقانون الزراعة، وقانون سلطة الطاقة، وقانون سلطة المياه. هذا وتنتظر العديد من مشاريع القوانين للمصادقة عليها من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني، والتي تنظم الحياة الاقتصادية في فلسطين، (المجلس التشريعي الفلسطيني، 2002).

هذا الأمر يقلل من روح التردد لدى المستثمرين، بالتالي يزداد حجم الاستثمار في الأراضي الفلسطينية وتتسع قاعدة الإنتاج المحلي التي توفر فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية.

4.4 أثر سياسة النفقات العامة في زيادة حجم الاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني

نظراً لعدم توفر سلسلة زمنية كافية يمكن من خلالها اختبار العلاقة بين النفقات الحكومية وحجم الاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني سيتم تحليل اثر سياسة النفقات العامة

الفلسطينية على حجم الاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني بناءً على تحليل ومقارنة بعض المؤشرات الاقتصادية المتوفرة.

وهنا يمكننا الإشارة إلى انه وبعد عودة السلطة الوطنية الفلسطينية إلى الأراضي الفلسطينية في العام 1994، بدأت السلطة الوطنية الفلسطينية بممارسة سياسة نفقات عامة هادفة ضمن خطط محددة تسعى من خلالها إلى النهوض بالواقع الاقتصادي الفلسطيني وتسريع عمليات النمو، من خلال توجيه الإنفاق العام نحو تحقيق هذه الأهداف.

فمنذ تسلم السلطة الوطنية الفلسطينية قامت بإنشاء أجهزتها الحكومية للنهوض بالوظائف العامة، ولهذا الغرض قامت بتشغيل العديد من العاملين في أجهزتها المدنية العسكرية، ولم يقتصر الأمر على الزيادة المطلقة في عدد الموظفين الحكوميين، بل تضاعفت الأهمية النسبية للقطاع الحكومي في التشغيل وتوفير فرص العمل، وخصوصاً وأن نشأة القطاع الحكومي الفلسطيني تزامنت مع انحسار كبير في فرص العمل المتاحة أمام العمالة الفلسطينية، بسبب إغلاق سوق العمل الإسرائيلي وفرض الإغلاق والحصار على مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، مما اثر سلباً على القدرة التشغيلية للاقتصاد الفلسطيني، هذا الأمر زاد من معدل التشغيل في القطاع الحكومي الفلسطيني، حيث بلغ عدد العاملين الفلسطينيين 81 ألف عاملاً عام 1996 وقد شكلوا 23% من مجموع العاملين الفلسطينيين لسوق العمل الفلسطيني، (نشاشيبي وآخرون، 1998، ص27). وقد ظل هذا العدد ينمو باضطراد حيث بلغ معدل نموه السنوي خلال الفترة (1996-2001) 9.6% سنوياً، حيث ارتفع عدد العاملين في القطاع الحكومي الفلسطيني عام (2001) 119 ألف عاملاً وقد شكلوا 26% من مجموع العاملين في سوق العمل الفلسطيني. أما بالنسبة لمعدل الزيادة السنوية المطلقة في عدد العاملين في القطاع الحكومي فقد بلغت 6.33 ألف عاملاً سنوياً، (عبد الكريم، موسى، 2002، ص31). وإذا نظر إلى الزيادة المطلقة في عدد العاملين خلال نفس الفترة عام 1996 - 2001 والتي بلغت 161 ألف عاملاً فإن 38 ألف عاملاً منهم عمل في القطاع الحكومي الفلسطيني خلال نفس الفترة، أي إن ما يقارب 25% من الزيادة في عدد العاملين الفلسطينيين خلال هذه الفترة تم استيعابهم في القطاع العام.

وترجع هذه النسبة المرتفعة للتشغيل في القطاع العام إلى إن السلطة الوطنية الفلسطينية اضطرت لانتهاج سياسة التوظيف العام رغبة منها في معالجة مشكلة البطالة في ظل الظروف الصعبة التي مر ولا يزال يمر بها الاقتصاد الفلسطيني، هذا الأمر قلل من حدة البطالة في الأراضي الفلسطينية ومنع تفاقمها. إلا إن قدرة السلطة الفلسطينية على الاستمرار في اعتماد مثل هذا التوجه قد تكون محدودة بالنظر إلى إن الزيادة في حجم القوى العاملة الفلسطينية يتراوح ما بين 30-35 ألف عاملاً، (مكحول، 2002، ص37). وهذا ما دعا السلطة الوطنية الفلسطينية إلى الاستعاضة عن التوظيف بالقطاع العام بالتوجه إلى زيادة إنفاقها لتحفيز القطاع الخاص على الاستثمار حتى يتمكن من استيعاب الزيادة في القوى العاملة الفلسطينية ولهذا الغرض تم تقييد بند الرواتب والأجور في مشروع موازنة 1998 بأقل بنحو 4% من إعادة تقدير موازنة عام 1997، ما يعني اتجاه السلطة الوطنية الفلسطينية إلى تجميد التوظيف الحكومي والتركيز على حفز القطاع الخاص على الاستثمار وتوفير فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية، بخلاف ما حصل خلال السنوات السابقة، أي الاعتماد على التوظيف العام لحل مشكلة البطالة.

أما بالنسبة للشق الآخر من النفقات العامة، وهو النفقات الاستثمارية التي شملت مشاريع البنية التحتية المادية مثل مشاريع الطاقة والمياه وشق الطرق والاتصالات وبناء المدن الصناعية. إضافة إلى البنى التحتية غير المادية والتي شملت البنى المؤسساتية والقانونية والتي تهدف إلى تحسين البيئة الاستثمارية التي تحفز القطاع الخاص على زيادة الاستثمار وتوسيع قاعدة الإنتاج المحلي التي توفر فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية. فقد تطورت هذه النفقات بشكل ملحوظ خلال فترة الدراسة حيث نمت بمعدل سنوي بلغ 21.8%، وقد شكلت حصتها من النفقات العامة 28.7% خلال فترة الدراسة، (انظر، جدول 11). إذ زاد ما خصص للإنفاق على البنية التحتية بشقها المادي والاجتماعي من 190 مليون دولار عام 1996 إلى 438 مليون دولار عام 2001، (أنظر، جدول 11). وجدير بالذكر إن معظم هذه النفقات تم تمويلها بشكل شبه كامل من خلال معونات الدول المانحة وليس من الإيرادات الضريبية. وقد هدفت هذه المشاريع إلى دعم وزيادة الموجودات الرأسمالية وتراكمها. فمن المعروف إن الإنفاق

الاستثماري يعمل على تقليل تكاليف الاستثمار ويهيئ له البيئة والمناخ المناسب لنموه، مما يحفزّه ويزيد من حجمه ويستتبع ذلك زيادة في حجم الاستخدام على مستوى الاقتصاد، (فوزي، 1971، ص158).

وفي هذا المستوى يمكن القول إن الإنفاق على البنى التحتية خلال فترة الدراسة قد أزال العديد من العقبات أمام نمو الاستثمار الخاص، من خلال إنشاء العديد من شبكات الطرق وإمداد العديد من المناطق بالطاقة الكهربائية والمياه، والاتصالات وتحديث البنية التحتية المؤسساتية والقانونية.

ولكن من حيث اثر ذلك على حجم الاستخدام فلا تتوفر البيانات الكافية عن ذلك. ولكن يمكن الإشارة هنا إلى تزايد أهمية الاستثمار في الأراضي الفلسطينية خلال سنوات الدراسة، حيث بلغ مجموع ما استثمر 9.4 بليون دولار في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة بالأسعار الثابتة لسنة 1997، (مكحول، 2003، ص31).

وقد شكل التكوين الرأسمالي 37.3% من الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات 1996 - 2001، وهذه النسبة مرتفعة جدا مقارنة بالمستويات العالمية، إذ بلغ متوسط الاستثمارات من الناتج المحلي الإجمالي 22% في دول الدخل المنخفض، و24% في دول الدخل المرتفع، (مكحول، 2003، ص7). وقد حقق الاقتصاد الفلسطيني منذ العام 1996 إلى العام 2001 معدلات نمو حقيقية في الناتج المحلي الإجمالي تصل إلى 9.3% سنويا كمعدل سنوي خلال الفترة المعنية، وارتفع حجم التشغيل داخل الاقتصاد المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة من 335 الف عاملا عام 1996 إلى 514 الف عاملا عام 2001، (انظر، جدول 6).

ويمكن تفسير ارتفاع نسبة الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي وما تبعه من زيادة في التشغيل في القطاع الخاص إلى أجواء التفاؤل التي رافقت العملية السلمية، ما احدث زيادة كبيرة في استثمار القطاع الخاص، خاصة في مجال البناء إضافة إلى الاستثمار العام للسلطة الوطنية الفلسطينية والذي وجه إلى تحديث البنية التحتية الفلسطينية. حيث شهد الاستثمار العام تزايدا مضطردا منذ العام 1996، اذا بلغ متوسط نمو الاستثمار العام الحقيقي 10% كما تزايدت أهمية

الاستثمار العام بعد عام 1996 مقارنة بالفترات السابقة وذلك لتزايد اهتمام السلطة والدول المانحة بتطوير البنى التحتية. اذا زادت حصة الاستثمار العام من 16% عام 1996 إلى 20% عام 2000 من حجم الاستثمار الكلي, وهذه نسبة مرتفعة جدا مقارنة بالمعدل العالمي الذي لا يزيد عن 10%, (مكحول, 2003, ص 8).

وهذا يعني إن الاستثمار العام للسلطة الوطنية الفلسطينية يعد سبباً رئيسياً في زيادة أهمية الاستثمار في الأراضي الفلسطينية وما تبعه من زيادة في القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني خلال سنوات الدراسة.

إلا إن قدرة السلطة الفلسطينية في مجال سياسة النفقات العامة بقيت محدودة نتيجة للقيود التي فرضتها اتفاقيات المرحلة الانتقالية وممارسات الاحتلال الإسرائيلي من جهة أخرى, حيث لم تتم استعادة سلطة اتخاذ القرار الاقتصادي بشأن القيام بالإنفاق الاستثماري العام لتطوير البنية التحتية في المناطق التي لم تستعيد السيطرة الكاملة عليها في المناطق المصنفة (ب و ج) دون موافقة الجانب الإسرائيلي.

الفصل الخامس

الفصل الخامس

النتائج والتوصيات

1.5 النتائج التي توصلت إليها الدراسة

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على دور السياسة المالية المتبعة من قبل السلطة الفلسطينية في زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني.

بدأت هذه الدراسة بدراسة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني على المستوى الكلي خلال الفترة الممتدة من العام 1968 إلى العام 2001 وتم تقسيم هذه الفترة إلى ثلاثة فترات، وهي كالآتي، (1968-1987)، (1987-1996)، (1996-2001).

وقد بينت الدراسة انخفاض القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني في الفترة الأولى التي تمتد من (1968-1987)، حيث بلغت القدرة الاستيعابية خلال هذه الفترة 20.7% من حجم القوى العاملة، وهذا يعني إن من بين كل مئة شخص دخلوا سوق العمل خلال هذه الفترة وجد ما يقارب 20 شخصاً فرصة عمل في سوق العمل الفلسطيني، أما بالنسبة للباقي فإما إن يذهبوا إلى العمل في سوق العمل الإسرائيلي أو ينضموا لصفوف العاطلين عن العمل.

أما الفترة الثانية والتي تمتد من العام (1987-1996)، فقد بلغت القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني 75.7% من حجم القوى العاملة خلال هذه الفترة، وهذا يعني إن من بين كل 100 شخص دخلوا سوق العمل خلال هذه الفترة وجد ما يقارب 75 شخصاً فرصة عمل في سوق العمل الفلسطيني.

أما الفترة الثالثة والتي تمتد من العام (1987-1996)، فقد بلغت القدرة الاستيعابية 58.7% من حجم القوى العاملة، وهذا يعني إن من بين كل 100 شخص دخلوا سوق العمل الفلسطيني وجد ما يقارب 58 شخصاً فرصة عمل في سوق العمل الفلسطيني.

هذه النتائج تشير إلى تذبذب القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، ولكن بشكل عام بقي الإقتصاد الفلسطيني عاجزاً عن استيعاب كامل النمو في القوى العاملة الفلسطينية، ويرجع ذلك إلى ارتفاع نمو عرض العمل بوتيرة أسرع من نمو الطلب عليه، حيث بلغ معدل نمو القوى العاملة 4.6% سنوياً وبالأرقام المطلقة بلغ معدل نمو القوى العاملة 8.665 ألف فرد سنوياً خلال الفترة من 1968 - 1987، ثم ارتفع معدل نمو القوى العاملة في الفترة 1987-1996 إلى 10.2 سنوياً، وبالأرقام المطلقة بلغ معدل الزيادة في القوى العاملة 24.41 ألف فرد سنوياً، أما في الفترة (1996-2001) بلغ معدل نمو القوى العاملة 8.6%، وبالأرقام المطلقة بلغ معدل الزيادة السنوية 45.66 ألف فرد سنوياً.

وبعد تحديد القدرة الاستيعابية على المستوى الكلي تم تحديد القدرة الاستيعابية على المستوى القطاعي وقد تبين انخفاض القدرة الاستيعابية للقطاع الزراعي حيث لم يستوعب القطاع الزراعي أي عاملاً خلال الفترة الممتدة من العام 1968 إلى العام 1987، بل على العكس انخفض في عدد العاملين في القطاع الزراعي بمقدار 24.5 ألف عاملاً في الفترة 1968-1987.

أما في الفترة الثانية 1987-1996 فقد بينت الدراسة محدودية القدرة الاستيعابية لهذا القطاع حيث لم يستوعب سوى 6.3% من حجم الزيادة في العمالة في سوق العمل الفلسطيني.

وفي الفترة الثالثة (1996-2001) بقيت مساهمة القطاع الزراعي متدنية، حيث استوعب خلال هذه الفترة 7.5% من حجم الزيادة في عدد العاملين في الإقتصاد الفلسطيني، وبذلك فإن القطاع الزراعي اتسم خلال الفترات الثلاث بانخفاض قدرته الاستيعابية، وبانخفاض أهميته النسبية في توفير فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية.

أما بالنسبة للقطاع الصناعي فقد تراجعت قدرته الاستيعابية من 36.2% في الفترة 1968-1987 إلى 16.6 في الفترة 1987-1996، ثم انخفضت مجدداً إلى 6.2% من الزيادة في عدد العاملين في سوق العمل الفلسطيني.

كما تراجع القدرة الاستيعابية لقطاع الإنشاءات، فمن 24.2% في الفترة (1968-1987) إلى 22% في الفترة (1987-1996) ثم عاد لينخفض بشكل أكبر لتصل قدرته الاستيعابية إلى 10% في الفترة من (1996-2001).

بينما اتسمت القدرة الاستيعابية لقطاع التجارة والمطاعم والفنادق بالتذبذب حيث انخفضت من 59.6% في الفترة (1968-1987) إلى 16.7% في الفترة (1987-1996)، ثم عادت لترتفع إلى 23% من حجم الزيادة في العمالة في سوق العمل الفلسطيني خلال الفترة (1996-2001).

وفي المقابل بينت الدراسة ارتفاع القدرة الاستيعابية لقطاع الخدمات والفروع الأخرى حيث استوعب هذا القطاع 77% من حجم الزيادة في العمالة في سوق العمل الفلسطيني في الفترة من (1968-1987)، ثم انخفضت إلى 38% من حجم الزيادة في عدد العاملين في سوق العمل الفلسطيني خلال الفترة (1987-1996)، ثم عادت لترتفع إلى 54.4% من حجم الزيادة في عدد العاملين بسوق العمل الفلسطيني خلال الفترة (1996-2001) وبشكل عام فإن القدرة الاستيعابية لقطاع الخدمات والفروع الأخرى بقيت مرتفعة بالرغم من هذا التذبذب.

وبعد تحديد القدرة الاستيعابية على المستوى الكلي والقطاعي تم تحديد حجم الفجوة بين القوى العاملة والقدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، وبينت الدراسة إن متوسط حجم الفجوة قد بلغ 71.3 ألف فرداً، أي ما يعادل 24.3% من متوسط حجم القوى العاملة خلال الفترة (1968-1987)، كما بلغ متوسط حجم الفجوة 4.65 ألف فرد سنوياً، وقد نمت هذه الفجوة بمعدل 4% سنوياً خلال الفترة المعنية.

أما في الفترة 1987-1996 فقد بلغ متوسط حجم الفجوة 125.7 ألف فرد سنوياً، أي ما يعادل 34.4% من متوسط القوى العاملة خلال هذه الفترة، وقد نمت هذه الفجوة بمعدل 5% سنوياً خلال نفس الفترة.

وفي الفترة 1996-2001 بلغ متوسط حجم الفجوة 212 ألف عاملاً سنوياً أي ما يعادل 33% من متوسط حجم القوى العاملة خلال هذه الفترة، كما ارتفع حجم الفجوة من 174.2 ألف فرد عام 1996 إلى 288 ألف فرداً عام 2001، حيث بلغ معدل النمو السنوي فيها 10.8% سنوياً.

ثم بعد ذلك تم تحليل دور السياسة الضريبية في زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، وبدأ هذا الفصل بدراسة أهداف وتوجهات السياسة الضريبية للسلطة الوطنية الفلسطينية، و تم ذلك بمراجعة الأهداف المعلنة والمكتوبة للسياسة الضريبية الفلسطينية كما وردت في خطاب الموازنة العامة السنوي، والتي سعت من خلالها إلى تشجيع القطاع الخاص للاستثمار في فلسطين بمعدلات عالية، ولتحقيق ذلك جاء على رأس الأهداف المعلنة للسياسة الضريبية الفلسطينية، تغيير المناخ الاقتصادي القاسي الذي ساد خلال سنوات الاحتلال من خلال إجراء عملية مراجعة شاملة لجميع التشريعات الضريبية وإصلاح النظام الضريبي لتمهيد الطريق أمام القطاع الخاص، وذلك عبر تسهيل إجراءات السياسة الضريبية من حيث التحصيل والتقدير، لتكون إجراءاتها مشجعة ومحفزة للاستثمار والعمل التجاري. وكذلك فقد جرت مراجعة شاملة لتغيير قوانين الضرائب المعمول بها في فلسطين إلا إن هذه التغييرات انحسرت في ضرائب الدخل والشركات بسبب القيود التي فرضتها إسرائيل على السلطة الفلسطينية من خلال اتفاقية باريس الاقتصادية الموقعة مع الجانب الإسرائيلي والتي حرمت السلطة الفلسطينية من ممارسة سياسة ضريبية في الضرائب غير المباشرة، مثل ضرائب القيمة المضافة وضرائب الشراء والضرائب الجمركية. وقد هدفت الإجراءات التي اتخذتها السلطة الفلسطينية على الضرائب المباشرة مثل ضرائب الدخل والأرباح إلى التخفيف عن كاهل المكلف الفلسطيني، وتبسيط النظام الضريبي وإجراءاته. ولهذا الغرض قامت بتعديل الشرائح الضريبية على ضرائب الدخل من الأفراد في بداية العام 1995، حيث أقر مجلس الوزراء السلطة شرائح منخفضة تقلل العبء الضريبي على الأفراد، إضافة إلى زيادة حجم الإعفاءات والخصومات الشخصية والعائلية، التي تراعى الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمكلفين وتعمل على تشجيع الادخارات الشخصية التي تعد الرافد الأساسي والمهم لاستثمارات القطاع الخاص. وسعيًا من

السلطة الفلسطينية لتوحيد التشريع الضريبي في محافظات الوطن بما يتلائم مع أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبشرية فقد تم إرسال مشروع قانون جديد لضرائب الدخل إلى المجلس التشريعي وبانتظار الموافقة عليه من جهات الاختصاص، أصدر السيد الرئيس ياسر عرفات قراراً رئيسياً بتخفيض الشرائح الضريبية المعمول بها اعتباراً من 1999/1/1، وهي شرائح منخفضة وتقلل العبء الضريبي على الأفراد، وتعمل على توسيع الوعاء الضريبي لضرائب الدخل على الأفراد، بحيث تبلغ أعلى نسبة ضريبية فيه 20% بدلاً من 48% في الشرائح القديمة. كما شمل المرسوم الرأسي تخفيض نسبة الضرائب على أرباح الشركات من 37.5% في قطاع غزة و38% في الضفة الغربية إلى 20% في كلتا المنطقتين.

كما قمت السلطة الوطنية الفلسطينية بإصدار قانون تشجيع الاستثمار رقم (1) لسنة 1998 والذي شمل على مجموعة من الضمانات والإعفاءات بهدف تشجيع الاستثمارات في فلسطين، وخصوصاً للمشاريع التي تتسم بالكفاءة وكثافة العمل.

ثم بعد ذلك تم تحليل الإيرادات الضريبية والتي تكونت من إيرادات ضرائب الدخل والأرباح، وضريبة القيمة المضافة، والضرائب الجمركية. وبينت الدراسة إن الإيرادات الضريبية نمت بمعدل نمو سنوي بلغ 21%، إلا إن متوسط العبء الضريبي لم يزد عن 18% خلال سنوات الدراسة، وهذا المعدل يقل عن متوسط العبء الضريبي للبلدان النامية والذي بلغ 23% خلال الفترة 1993-1995.

ثم بعد ذلك تم تحليل الأهمية النسبية لكل نوع من أنواع الضرائب من حيث حجم حصتها إلى حجم الحصيلة الضريبية وبينت الدراسة إن الإيرادات الضريبية للسلطة الوطنية الفلسطينية تركزت في الضرائب غير المباشرة. حيث بلغت حصة ضرائب القيمة المضافة والضرائب الجمركية خلال فترة الدراسة 59% و29% على التوالي، بينما لم تشكل حصة ضرائب الدخل والأرباح سوى 13%.

ثم بعد ذلك تم اختبار مدى ملائمة السياسة الضريبية لتحقيق هدف زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، وتم ذلك باختبار مدى ملائمة السياسة الضريبية للقواعد العامة

المعروفة في علم المالية العامة، والتي تشمل العدالة واليقين والملائمة والاقتصاد في التحصيل. وبينت الدراسة إن إجراءات السياسة الضريبية التي اتخذتها السلطة الفلسطينية بهدف التأثير على النظام الضريبي الفلسطيني جاءت ملائمة للقواعد العامة للضريبة. ما يعنى أنها ملائمة لتشجيع الاستثمار.

ثم بعد ذلك تم استعراض الإعفاءات والحوافز الضريبية التي قدمتها السلطة الوطنية الفلسطينية بهدف تشجيع الادخار والاستثمار في فلسطين وتبين إن الحوافز الضريبية المقدمة في الضرائب على دخل الأفراد تبلغ ثلاثة أضعاف الناتج المحلي الاجمالي، في حين إن الدراسات تشير إلى إن الإعفاءات الأنسب تساوى ضعف الناتج المحلي الاجمالي، وبالتالي فالإعفاءات المقدمة في ضرائب الدخل على الأفراد كافية للحفاظ على مستوى مقبول من المعيشة وتتيح الادخار. كما تم استعراض أنواع الإعفاءات الأخرى والتي شملت، إعفاء القطاع الزراعي، وإعفاء الفوائد على القروض العامة والرأسمالية، وإعفاء الدخل الناجم من التصدير. وبينت الدراسة إن هذه الإعفاءات ملائمة لتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في فلسطين وزيادة مساهمته في توسيع قاعدة الإنتاج المحلي التي توفر فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية.

بعد ذلك تم اختبار أثر السياسة الضريبية على حجم الاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني، ونظراً لعدم توفر سلسلة زمنية كافية يمكن من خلالها اختبار اثر السياسة الضريبية على حجم الاستخدام، تم اختبار ذلك من خلال تحليل ومقارنة بعض المؤشرات الاقتصادية المتوفرة، وتم ذلك بالاستناد إلى رصد حركة الاستثمار الخاص.

ويعتبر تسجيل الشركات الجديدة مؤشراً هاماً على الاستثمار الخاص، وبينت الدراسة إن عدد الشركات التي سجلت لدى وزارة التجارة والاقتصاد بلغت 6481 شركة خلال فترة الدراسة، وهذا يعنى إن كل سنة من سنوات الدراسة كان يتم تسجيل ما يزيد عن 180 شركة، وهذا يزيد عن عدد الشركات المسجلة خلال الأعوام 1982-1992 والذي لم يتجاوز 210 شركة خلال هذه الفترة.

أما المؤشر الثاني الذي تم بالاستناد إليه تحليل أثر السياسة الضريبية على حجم الاستثمار هو تحليل أثر الحوافز الضريبية الواردة في قانون تشجيع الاستثمارات على حجم الاستثمار وحجم العمالة فيها.

وبينت الدراسة إن حجم الاستثمار الحائز على الإعفاءات الضريبية بموجب القانون بلغ 200 مليون دولار سنة 1998 ، ولم يشكل سوى 15.8% من حجم الاستثمار الخاص البالغ 1.255 مليار دولار في نفس العام. وقد تركزت معظم المشاريع الحائزة على هذا الإعفاء في المشروعات الصناعية.

وبينت الدراسة إن انخفاض الأهمية النسبية للاستثمار الحائز على الإعفاء الضريبي بالنسبة للاستثمار الكلي تعود إلى تردى المناخ السياسي والأمني وعدم استقراره، والذي أدى إلى إن يقلل الواقع غير المستقر وغير المشجع من أهمية الإعفاءات الضريبية المقدمة للاستثمار، لأنه مهما كانت الإعفاءات المقدمة جذابة ومغرية إلا أنه لا يمكن مقارنتها بالمخاطر السياسية والأمنية وعدم اليقين من التطورات اللاحقة، وعدم القدرة على التنبؤ بظروف الإنتاج والسوق، والتي تهدد بضياح رأس المال الأساسي نظراً للمخاطرة الناجمة عن السياسات الإسرائيلية الموجهة للاقتصاد الفلسطيني والمعيقة لإمكانية تطوره.

ولذلك فقد أدت السياسات الإسرائيلية إلى الحد من الدور المأمول الذي كان من الممكن إن تلعبه السياسة الضريبية الفلسطينية في تشجيع وتحفيز الاستثمارات الداخلية والخارجية، مما أثر سلباً على قدرتها على توسيع قاعدة الإنتاج المحلي التي توفر فرص العمل للقوى العاملة الفلسطينية.

ثم بعد ذلك تم تحليل دور سياسة النفقات العامة في زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، وبدأ الفصل باستعراض أهم أهداف سياسة النفقات العامة التي تسعى إليها السلطة الفلسطينية، وتم ذلك بمراجعة الأهداف المعلنة في خطاب الموازنة السنوية. وبينت الدراسة إن تحديد الأهداف والخطوط العريضة لسياسة النفقات العامة يمر بثلاثة مراحل: المرحلة الأولى يتم فيها رصد المشكلات والتحديات التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني، ويتم ذلك بناءً على

استعراض الأوضاع الاقتصادية والمالية التي تبين أداء الاقتصاد الفلسطيني خلال العام السابق، وتحدد هذه المؤشرات احتياجات الاقتصاد الفلسطيني من جهة، ومن جهة أخرى تحدد إمكانية تحصيل الإيرادات الأزمة لمقابلة النفقات العامة. ثم بعد ذلك يأتي تحديد الأهداف والخطوط العريضة لسياسة النفقات العامة. ويظهر خطاب الموازنة العامة إن من أهم الأهداف التي تسعى إليها السلطة الفلسطينية من خلال سياسة النفقات العامة هي معالجة حالة الضعف الشديد في الطلب الكلي وذلك بزيادة الانفاق العام وفق المقدر المتوفرة، إضافة إلى مواجهة الآثار السلبية المترتبة عن احجام القطاع الخاص عن الاستثمار.

ثم بعد ذلك تم تحليل تطور حجم النفقات العامة والتي تأتي ترجمة للأهداف المعانة لسياسة النفقات العامة للسلطة الفلسطينية. وبينت الدراسة إن حجم الانفاق الحكومي ارتفع من 715.3 مليون دولار عام 1996 إلى 1363 مليون دولار عام 2001، وبلغ معدل نمو الإنفاق العام خلال هذه الفترة 16.6% سنوياً، كما تراوحت نسبته من الناتج المحلي الاجمالي ما بين 27.3%-37.55% خلال نفس الفترة. وبينت الدراسة إن من أهم أسباب ارتفاع نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الاجمالي هو تعثر عملية التسوية السياسية، وإرث الاحتلال الإسرائيلي، والسياسات الإسرائيلية المتمثلة بالحصار والإغلاق على الأراضي الفلسطينية والتي أدت إلى انتشار الفقر والبطالة في الأراضي الفلسطينية، ما دفع السلطة الفلسطينية إلى اللجوء إلى استخدام آلية التوظيف الحكومي كوسيلة للتخفيف من وطأة البطالة.

بعد ذلك تم تقسيم الانفاق العام اقتصادياً ووظيفياً، بينت الدراسة إن النفقات الجارية حازت على الحصة الكبرى من الانفاق العام، حيث بلغ متوسط الانفاق الجاري 72% من حجم الانفاق العام خلال سنوات الدراسة، بينما لم تشكل النفقات الرأسمالية والتطويرية سوى 28% من حجم الإنفاق العام خلال سنوات الدراسة. وبينت الدراسة إن من أهم أسباب انخفاض حصة الإنفاق الرأسمالي والتطويري من حجم الإنفاق العام يعود إلى إن الدول المانحة اضطرت إلى تحويل جزء من مساعداتها التي كانت مخصصة إلى الإنفاق الرأسمالي إلى النفقات الجارية التي وجهت لمواجهة النفقات الطارئ التي أعدت لمواجهة الارتفاع في انتشار البطالة والفقر في المجتمع الفلسطيني جراء السياسات الإسرائيلية الموجهة للاقتصاد الفلسطيني.

و بتقسيم النفقات الجارية وظيفياً تبين إن بند الرواتب والأجور حاز على الحصة الكبرى منها، إذ بلغت حصة الرواتب والأجور 58.4% من حجم النفقات الجارية خلال سنوات الدراسة.

بعد ذلك تم اختبار ملائمة سياسة النفقات العامة لتحقيق هدف زيادة القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني، وتم ذلك بتتبع الآثار المترتبة على اعتماد سياسة النفقات للسلطة الفلسطينية، وبينت الدراسة إن الإنفاق على البنية التحتية قد أزال العديد من العقبات أمام القطاع الخاص من خلال إنشاء شبكات الطرق، ومشاريع الطاقة والكهرباء، والمياه والصرف الصحي. إضافة إلى البنية التحتية المؤسسية الهادفة إلى حفز الاستثمار في الأراضي الفلسطينية مثل، اتحاد الصناعات، وهيئة تشجيع الاستثمار، واتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية، ومؤسسة المواصفات والمقاييس، إضافة إلى توفير البيئة القانونية التي تلعب دوراً هاماً في تنظيم الحياة الاقتصادية. وبينت الدراسة انه وبعد عودة السلطة الفلسطينية عام 1994 قامت بإنشاء أجهزتها الحكومية للنهوض بالوظائف العامة، فتم إنشاء جهاز الخدمة المدنية من الوزارات والمؤسسات، كما أنشأ جهاز الشرطة ليضطلع بمهام الأمن وحفظ النظام في مناطق السلطة، كذلك تم إنشاء المجلس التشريعي الفلسطيني في أعقاب الانتخابات العامة التي جرت عام 1996، والذي كان له بداية التشريع في فلسطين وأتم المجلس التشريعي انجاز العديد من القوانين التي تنظم الحياة الاقتصادية مثل، قانون تشجيع الاستثمار، وقانون العمل، وقانون الصناعة، وقانون المواصفات والمقاييس.

بعد ذلك تم اختبار اثر سياسة النفقات العامة على حجم الاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني، ونظراً لعدم توفر سلسلة زمنية كافية يمكن من خلالها اختبار العلاقة بين سياسة النفقات العامة وحجم الاستخدام في الاقتصاد الفلسطيني، تم اختبار العلاقة بناءً على تحليل ومقارنة بعض المؤشرات الاقتصادية المتوفرة. وبينت الدراسة إن القطاع العام الفلسطيني ساهم بشكل كبير في استيعاب أعداد هائلة للعمل بالوظائف الحكومية، حيث ارتفع عدد العاملين الفلسطينيين من 81 ألف عاملا عام 1996 إلى 119 ألف عاملا عام 2001، وبينت الدراسة إن القطاع الحكومي استوعب ما يقارب 25% من الزيادة في عدد العاملين الفلسطينيين خلال فترة

الدراسة. أما المؤشر الأخر الذي تم بالاستناد إليه اختبار العلاقة بين سياسة النفقات العامة للسلطة الفلسطينية فهو برصد حركة الاستثمار، وبينت الدراسة إن التكوين الرأسمالي بلغ 37.3% من الناتج المحلي الاجمالي خلال فترة الدراسة، وهذا يزيد عن المعدل العالمي الذي بلغ 22% في دول الدخل المنخفض و24% في دول الدخل المرتفع، وبينت الدراسة إن من أهم أسباب ارتفاع نسبة الاستثمار إلى الناتج المحلي الاجمالي هو تزايد أهمية الاستثمار العام، إذ بلغ متوسط نمو الاستثمار العام الحقيقي 10% وذلك لتزايد اهتمام السلطة والدول المانحة بتطوير البنى التحتية، إذ زادت حصة الاستثمار العام من 16% عام 1996 إلى 20% عام 2001 من حجم الاستثمار الكلي في الأراضي الفلسطينية.

إلا إن الدراسة بينت إن قدرة السلطة الفلسطينية في مجال سياسة النفقات العامة بقيت محدودة نتيجة للقيود التي فرضتها اتفاقيات المرحلة الانتقالية من جهة، وممارسات الاحتلال من جهة أخرى، حيث لم تتم استعادة سلطة اتخاذ القرار بشأن القيام بالإنفاق الاستثماري العام لتطوير البنية التحتية في المناطق المصنفة (ب ، ج) دون موافقة الجانب الإسرائيلي.

2.5 التوصيات

في ضوء ما توصلت إليه الدراسة من نتائج يمكن الخروج بالتوصيات التالية:

أولاً: فيما يخص السياسة الضريبية

1. إعادة التفاوض مع إسرائيل حول تعديل القانون الضريبي الفلسطيني لتمكين السلطة الوطنية الفلسطينية من استخدام سياسة ضريبية في الضرائب غير المباشرة بما يتلاءم مع مصلحة الاقتصاد الفلسطيني.
2. تخفيض الحد الأدنى من رأس المال اللازم للحصول على الإعفاء الضريبي بموجب قانون تشجيع الاستثمار حتى تتمكن المشاريع الصغيرة من الاستفادة من الحوافز الممنوحة بموجب القانون.

3. إعطاء حوافز أكثر للمشاريع التي تولد قيمة مضافة أعلى، والتي تستخدم مدخلات إنتاج محلية، والتي تتسم بكثافة العمل.

4. تخفيض ضريبة القيمة المضافة بمقدار نقطتين مؤبقتين، كما تسمح بذلك اتفاقية باريس الاقتصادية، وذلك من شأنه تشجيع الاستثمار وتوسيع الوعاء الضريبي.

5. العمل على استكمال إقرار القانون الضريبي من قبل المجلس التشريعي وبالسعة الممكنة.

ثانياً: فيما يخص سياسة النفقات العامة

1. انتهاج سياسة مالية محفزة للتنمية، وانتهاج سياسة رشيدة لإدارة النفقات العامة، ويتطلب ذلك انتهاج سياسة نفقات عامة محفزة للنمو.

2. تخفيض الإنفاق الجاري حتى لا يتحمل القطاع الخاص عبء تمويله دون إن يستفيد من مردود هذه النفقات.

3. وبالمقابل زيادة حصة الإنفاق الرأسمالي والتطويري وتوجيهه نحو تطوير البنية التحتية المادية والاجتماعية المحفزة لنمو الاستثمار الخاص.

4. إجراء عملية مراجعة شاملة لأوضاع البنية التحتية الراهنة في المناطق الفلسطينية، ووضع خطة تطويرية لهذه المناطق.

5. البدء بتمويل الإنفاق الرأسمالي والتطويري بالاعتماد على الموارد المحلية ولو بشكل تدريجي، لأن تمويل النفقات الرأسمالية والتطويرية من قبل الدول المانحة لن يستمر إلى ما لا نهاية.

6. اعتماد سياسة مالية تعمل على تحفيز الطلب على العمالة من قبل القطاع الخاص، وعدم الاعتماد على القطاع العام في إحداث التوسع الوظيفي.

7. توجيه الإنفاق العام إلى القطاعات الأكثر كفاءة، والتي تلعب دوراً بارزاً في خلق فرص العمل، مثل قطاع الإنشاءات والقطاع الصناعي.
8. العمل على إنشاء بنك معلومات اقتصادي، وتشجيع إنشاء مؤسسات بحثية تتولى إجراء الأبحاث التسويقية حول توجهات الأسواق العالمية.

المراجع

المراجع

المراجع العربية

- أبو بكر، نافذ: الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية 1999، دراسة تحليلية حول، وحدة البحوث البرلمانية، المجلس التشريعي الفلسطيني، رام الله-فلسطين، 2000.
- أبو شكر، عبد الفتاح: وقائع ندوة القوى العاملة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، القدس 3-4 شباط 1994، القدس 1994.
- أثر النفقات الحكومية على التنمية الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس-فلسطين، كانون ثاني 2003.
- سوق العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس-فلسطين، شباط 1987.
- أبو هلال ماهر، ومكحول باسم، وعورتاني فيصل، والمسعود منال، وعورتاني هشام: مدى توافق التعليم العالي مع سوق العمل المحلية: دراسة تحليلية، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس-فلسطين، 1998.
- الأمانة العامة لجامعة الدول العربية وآخرون: التقرير الاقتصادي العربي الموحد، سبتمبر 1994.
- البطمة سامية، وإدوارد سير: برنامج إيجاد فرص العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، رام الله-فلسطين، تشرين ثاني 1996.
- البنك الدولي: الضفة الغربية وقطاع غزة. تعزيز إدارة القطاع العام، القدس، 1999.
- الجندي، سليم: الحركة العمالية في فلسطين 1917 - 1985، ط1، دار الجليل للأبحاث والدراسات الفلسطينية، عمان، 1988.
- حلبى، أسامة: مصادرة الأراضي في الضفة الغربية وقطاع غزة، دراسة قانونية، تحليلية، جمعية الدراسات العربية، القدس، 1990.

خليفة، محمد: **الطلب على العمالة الفلسطينية في إسرائيل والأراضي المحتلة**، جامعة بيرزيت، برنامج دراسة التنمية، سلسلة الرسائل (1) رام الله - فلسطين 1999.

القوى العاملة الفلسطينية-الواقع والمستقبل، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الدولي للتشغيل في فلسطين 11-13/ مايو/ 1980، أوراق العمل الكاملة، المجلد الأول، وزارة العمل الفلسطينية، رام الله - فلسطين، 1999.

دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية: **التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت**، التقرير السنوي، 2001.

دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية: **ديمغرافية الشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة**، سلسلة تقارير الوضع الراهن رقم (1) رام الله - فلسطين، 1996.

دراز، عبد المجيد حامد. **مبادئ المالية العامة**، مركز الإسكندرية للكتاب، 1997.

سلطة النقد الفلسطينية، **التقرير السنوي**، 1998.

السلطة الوطنية الفلسطينية، الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار. **قانون تشجيع الاستثمار رقم (1)**، لسنة 1998، فلسطين، 1998.

سمارة، عادل: **الرأسمالية الفلسطينية من النشوء التابع إلى مأزق الاستقلال**، مركز الزهراء للدراسات والأبحاث-القدس، ط1، آب 1991، ص 217.

شامية أحمد، الخطيب خالد: **المالية العامة**، دار زهران، الإسكندرية، 1987.

شبانة لؤي والبرغوثي سفيان: **البطالة في الأراضي الفلسطينية: الواقع وآفاق الحل**، منتدى أبحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، رام الله 1999.

صبيح، ماجد: **قدرة الاقتصاد الفلسطيني على التشغيل**، العقبات ومدخل التنمية، مركز الدراسات العمالية، رام الله، آيار 1992.

- الطحاوي، منى: اقتصاديات العمل، مكتبة نهضة الشرق- القاهرة، 1985.
- العامري، عنان: التطور الزراعي والصناعي 1955 - 1970، بحث إحصائي، منظمة التحرير الفلسطينية، مركز الأبحاث، بيروت، آذار 1974.
- عبد الرازق عمر، وطعمة محمود: مشروع قانون ضريبة الدخل، وحدة البحوث البرلمانية، المجلس التشريعي الفلسطيني، رام الله- فلسطين، 1998.
- عبد الرازق، عمر: هيكل الموازنة العامة الفلسطينية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، 2002.
- الموازنة الفلسطينية للعام 1995، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس) رام الله- فلسطين، 1996.
- عبد الكريم نصر، وعابدين عصام، وخليفة، محمد: مشروع قانون الموازنة العامة الفلسطينية لعام 2002، دراسة تحليلية، وحدة البحوث البرلمانية، المجلس التشريعي الفلسطيني، رام الله- فلسطين، 2002.
- علاونة عاطف، وعودة جبريل: السياسة الضريبية الفلسطينية- تقييم أولي، سلسلة التقارير رقم (3)، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، الدائرة الاقتصادية، كانون ثاني 1997.
- علاونة، عاطف: شرعية الضرائب في الأراضي الفلسطينية المحتلة، رام الله، 1992.
- عورتاني هشام، ومكحول باسم، وعبد الله سمير، وعلاونة عاطف، وعبد الرازق عمر: الاتفاقية الاقتصادية الفلسطينية-الإسرائيلية، قراءات في النص، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية " الدائرة الاقتصادية"، تشرين ثاني (نوفمبر) 1994.
- فريق وحدة البحوث البرلمانية: دراسة حول الموازنة العامة لعام 2001، وحدة البحوث البرلمانية، المجلس التشريعي الفلسطيني، رام الله- فلسطين، 2002.
- فوزي، عبد المنعم: المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة، بيروت- لبنان، 1871.

قيلان، فريد: **مشاكل القوى العاملة في فلسطين**، بحث دبلوم معهد البحوث والدراسة العربية، القاهرة 2000.

القيسي، أعاد: **المالية العامة والتشريع الضريبي**، مكتبة دار الثقافة، عمان-الأردن، 1998.
كوسا، جميل: **الضرائب على الدخل في الضفة الغربية وقطاع غزة**، منشورات مركز التطوير الإداري، جامعة بيت لحم، 1990.

مجدلاني، احمد: **الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار، الواقع الحالي والتطلعات المستقبلية**، سلسلة تقارير الندوات رقم (18) مركز تطوير القطاع الخاص، جمعية رجال الأعمال الفلسطينيين، القدس، تشرين ثاني 2002.

مجموعة البنك الدولي: **أخبار تنموية، الضفة الغربية وقطاع غزة، الربيع الأول 1998**.
معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني- ماس. **المراقب الاقتصادي**، عدد رقم 9، ماس - رام الله - فلسطين، كانون الأول 1998.

مكحول باسم، عطيان نصر: **سياسات تحسين القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، البدائل المتاحة، معهد السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)**، 2001.

مكحول باسم، وسعيد نادر: **البطالة في الضفة الغربية وقطاع غزة دراسة تحليلية**، مجلس السياسة الفلسطينية، عدد 2، 1995.

مكحول، باسم: **الاستثمار والبيئة الاستثمارية في الضفة الغربية وقطاع غزة**، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، 2002.

تحليل العرض والطلب على العمالة الفلسطينية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس) رام الله - فلسطين، 2000.

محددات القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، تموز 2001.

ملحيس، غانية: " القطاع الحكومي الفلسطيني واقعه، مشكلاته، آفاق نموه ومتطلبات إصلاحه"، ورقة مقدمة إلى المؤتمر الدولي للتشغيل في فلسطين، 11 - 13 / 5 / 1988، أوراق العمل الكاملة، مج1، وزارة العمل الفلسطينية، رام الله- فلسطين 1999.

منصور، أنطوان: الاقتصاد الفلسطيني تحديات التنمية في ظل احتلال مريير، محرر الكتاب جورج العبد، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط1، 1989.

موسى، نائل: دراسة حول: موازنة عام 2000، وحدة البحوث البرلمانية، المجلس التشريعي الفلسطيني، رام الله - فلسطين، 2001.

النشاشيبي عبلة، الشعبي عزمي، فياض سلام: السياسة المالية للسلطة الفلسطينية، تقييم موازنة 1999، سلسلة تقارير الندوات (8)، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، نابلس- فلسطين، أيلول 1999.

النقيب، فضل: تقييم أولي للنظام الضريبي في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، رام الله - فلسطين، 1996.

وزارة العمل الفلسطينية: الإدارة العامة للتخطيط والمعلومات. الحصار على الأراضي الفلسطينية والممارسات الإسرائيلية ضد العمال الفلسطينيين 1987 - 1999، أيار/ مايو 2000.

وزارة العمل: الإدارة العامة للتخطيط والمعلومات. 1997. سوق العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، معالم وملاحم أساسية. رام الله - فلسطين.

وزارة العمل: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، المؤشرات الراهنة في سوق العمل الفلسطينية، دراسة تحليلية من نتائج التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت - 1997، كانون الأول 1999.

وزارة المالية: مديرية ضريبة الدخل والأملاك. دليل ضريبة الدخل، " حقوق وواجبات"، فلسطين، 1999.

Blancher, Oliver: **Macroeconomics Second Edition**, 2000.

Blejer, M. and A. Cheasty: **How to Measure the Fiscal Deficite, Washington, DE**: International Monetary Fund, 1993.

Bostworth, D; and Strom back T: **The economic of Labor market**. Longapoce, 1996.

Central Bureau of Statistics: **Statistical Abstract of Israel**, No 45, 1994.

Davoodi, Hammed: **Tax Policy and Tax Administration Issues in the west Bank and Gaza**: The Presenknt and The future, IMF working Paper, Washington, Washington, DC: International Montary Fund, Fiscal Affairs Department, 2000.

Ehrenberg, G. Ronald, and Smith, S. Robert: **Modern Labor Economics, Theory and public policy**, Harper Collins College Publishers, Fifth Edition, 1994.

Makhoul, Bassem: **The Industrial Estates their expected Role in Employment**, International Conference employment in Palestine Papers submittal to the Conference, 1998.

Palestinian Central Bureau of Statistics: **Labor Force Survey**, Annual Report, 2001.

Raja, j chelliah: **Significance of Alternative Concepts of Budget**, Deficit, International Monetary Fund Staff Papers. Washington, DC: International Monetary Fund, 1973.

Sabri, Nidal: **Public finance in West Bank and Gaza**, Unctad, Geneva, 1994.

UNDP: **Human Development Report**, Oxford University press, Newyork, 1996.

United Nation: **Demographic Year Book**, Special Issue, Population Agening and the Situation of Elderly Presons, NewYourk, 1993.

United Nation: **Demographic Year Book**, Special Issue, Population Agening and the Situation of Elderly Persons, NewYourk, 1994.

الملاحق

ملحق 1. الاستقصاء

شمل الاستقصاء الأسئلة التالية:

1. هل أدت التعديلات والتغيرات التي أجريت على النظام الضريبي منذ استلام السلطة الفلسطينية إلى زيادة القدرة الاستيعابية لمنشآتكم.

نعم لا

إذا كانت الإجابة نعم، حدد كيف؟

2. هل أدت تخفيض الشرائح الضريبية من 48% إلى 20% في أعلى شريحة ضريبية إلى زيادة القدرة الاستيعابية لمنشآتكم.

نعم لا

إذا كانت الإجابة نعم، حدد كيف؟

3. هل الإعفاءات والحوافز التي يقدمها النظام الضريبية كافية ومناسبة لزيادة القدرة الاستيعابية لمنشآتكم.

نعم لا

إذا كانت الإجابة نعم، حدد كيف؟

4. هل كانت إجراءات السياسة الضريبية من حيث التقدير مناسبة ومشجعة للاستثمار وزيادة القدرة الاستيعابية لمنشآتكم.

نعم لا

إذا كانت الإجابة نعم، حدد كيف؟

5. هل كانت إجراءات السياسة الضريبية من حيث التحصيل مناسبة ومشجعة للاستثمار وزيادة القدرة الاستيعابية لمنشآتكم؟

نعم لا

إذا كانت الإجابة نعم، حدد كيف؟

6. هل أدت الإعفاءات الضريبية ضمن قانون تشجيع الاستثمار إلى تشجيع الاستثمار وزيادة القدرة الاستيعابية لمنشآتكم؟

نعم لا

إذا كانت الإجابة نعم، حدد كيف؟

ملحق 2. الجداول

جدول 1. تطور حجم السكان في الضفة الغربية وقطاع غزة 1999 - 2001 (بالآلاف)

السنة	الضفة الغربية	قطاع غزة	المجموع الكلي
1996	1572	963	2535
1997	1661	1023	2684
1998	1752	1085	2837
1999	1846	1150	2996
2000	1924	1210	3134
2001	2070	1293	3363

المصدر: دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية، التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت، التقرير السنوي، ص19، 2001.

جدول 2. الزيادة السنوية والنمو الطبيعي للسكان في الضفة الغربية وقطاع غزة 1996 - 2001 (بالآلاف)

السنوات	الضفة الغربية		قطاع غزة		المجموع الكلي	
	نسبة الزيادة السنوية	الزيادة السنوية بالآلاف	نسبة الزيادة السنوية	الزيادة السنوية بالآلاف	نسبة الزيادة السنوية	الزيادة السنوية بالآلاف
1996	—	—	—	—	—	—
1997	%5.6	89	%6.2	60	%5.5	149
1998	%5.4	91	%6	62	%5.4	153
1999	%5.3	94	%5.9	65	%5.6	159
2000	%4.7	78	%5.2	60	%4.6	138
2001	%7.5	140	%6.8	83	%7.3	229

المصدر: حساب مباشر من البيانات الواردة في الجدول رقم (1).

جدول 3. توزيع (السكان، القوى البشرية، والقوى العاملة) (1996 - 2001) بالآلاف

السنة	1996	1997	1998	1999	2000	2001
عدد السكان (1)	2535	2684	2837	2996	3134	3363
القوى البشرية (2)	1.320	1.371	1.475	1.584	1.604	1.796
نسبتها من السكان (3)	%52.1	%51.1	%52	%52.9	%51.9	%53.4
القوى العاملة (4)	528	555	610	658	665	802
نسبتها من القوى البشرية	%40	%40.5	%41.4	%41.6	%41.5	%44.7

المصدر:

- (1) . دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية، التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت، التقرير السنوي، 2001، ص19.
 (2) ، (3)، (4)، (5). دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية، مسح القوى العاملة، التقرير السنوي، 2001، ص 21-22.

جدول 4. توزيع القوى العاملة والعاملين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة. 1968 - 1987 (بالآلاف)

السنة	القوى العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة (1)	العاملون في الضفة الغربية وقطاع غزة (2)	العالمون من الضفة الغربية وقطاع غزة في الضفة الغربية وقطاع غزة (3)	العاملون من الضفة الغربية وقطاع غزة في اسرائيل (4)	العاطلون عن العمل من الضفة الغربية وقطاع غزة (5)	حجم الفجوة بين القوى العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة والعاملين في الضفة الغربية وقطاع غزة (6)
1968	166.6	154.7	144.6	10.1	11.3	22
1969	172.8	163.2	149.7	13.5	9.6	25.2
1970	180.8	173.3	152.7	20.6	7.5	28.1
1971	191.5	176.5	142.7	33.8	15	48.8
1972	191.2	188.8	136.4	52.4	2.4	54.8
1973	196.3	194.5	133.2	61.3	1.8	63.1
1974	212.5	210.6	141.9	68.7	1.9	70.6
1975	206.6	204.7	138.4	66.3	1.9	68.2
1976	207.6	205.8	140.9	64.9	1.8	66.7
1977	206.1	204.5	141.5	63	1.6	64.6
1978	213.6	211.9	143.7	68.2	1.7	69.9
1979	213.9	212.4	138.3	74.1	1.5	75.6
1980	218.5	215.7	140.6	75.1	2.8	77.9
1981	218.1	215.9	140.1	75.8	2.2	78
1982	252.2	222.9	143.8	79.1	29.3	108.4
1983	236	212.5	144.7	87.8	3.5	91.3
1984	248	241.3	151	90.3	6.7	97
1985	251.2	242.1	152.9	89.2	9.1	98.3
1986	267.3	259.4	164.9	94.5	7.9	102.4
1987	283.9	277.8	168.9	108.9	6.1	115

Source: (1), (2), (4), (5) ICBS, SAI, No. 45, 1994, P. P 710 – 711.

(3)، (6): حساب مباشر من البيانات الواردة في المصدر السابق.

جدول 5. توزيع القوى العاملة والعاملين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة 1987 - 1996 (بالآلاف)

السنة	القوى العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة (1)	العاملون في الضفة الغربية وقطاع غزة (2)	العاملون من الضفة الغربية وقطاع غزة في اسرائيل (3)	العاملون من الضفة الغربية وقطاع غزة في اسرائيل (4)	العاطلون عن العمل من الضفة الغربية وقطاع غزة (5)	حجم الفجوة بين القوى العاملة في الضفة الغربية والعاملين في الضفة الغربية وقطاع غزة (6)
1987	283.9	277.8	168.9	108.9	6.1	115
1988	289.3	236.9	172.5	109.4	52.4	116.8
1989	290.3	279.5	174.6	104.9	10.8	115.7
1990	307.7	296.5	188.8	107.7	11.2	118.9
1991	312.1	287.4	189.7	97.7	24.7	122.4
1992	333.4	319.3	203.7	115.6	14.1	129.7
1993	338.5	316.1	232.1	84	22.4	106.4
1994	491	330.14	355.7	74.44	60.86	131.2
1995	462	402.7	338.9	63.8	59.3	121.4
1996	528	411.3	353.8	57.5	116.7	174.2

Source: 1987 - 1993: (1), (2), (4), (5). ICBS, SAI, No. 45, 1994, P. P 710 - 711.

(3)، (6): حساب مباشر من البيانات الواردة في المصدر السابق.

1994: (1), (2), (4), (5). Ishac Diwan and Radwan A. Shaban. 1999, P 63.

1995 - 1996: (1), (2), (4), (5). Palestinian Central Bureau of Statistics, Labor Force Survey, Annual Report, 1996. P. P 21-23.

(3)، (6): حساب مباشر من البيانات الواردة في المصدر السابق.

جدول 6. توزيع القوى العاملة الفلسطينية والعاملين في الضفة الغربية وقطاع غزة 1996 - 2001 (بالآلاف)

السنة	القوى العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة (1)	العاملون في الضفة الغربية وقطاع غزة (2)	العالمون من الضفة الغربية وقطاع غزة في الضفة الغربية وقطاع غزة (3)	العاملون من الضفة الغربية وقطاع غزة في إسرائيل (4)	العاطلون عن العمل من الضفة الغربية وقطاع غزة (5)	حجم الفجوة بين القوى العاملة في الضفة الغربية والعاملين في الضفة الغربية وقطاع غزة (6)
1996	528	412	353	58	117	175
1997	555	442	366	76	113	189
1998	610	522	407	115	88	203
1999	658	580	446	134	78	212
2000	665	571	458	113	94	207
2001	802	592	514	78	210	288

Source: 1996-2001: (1), (2), (4), (5). Palestinian Central Bureau of Statistics, Labor force Survey, Annual Report, 2001, P. P 21-23.

(3)، (6): حساب مباشر من البيانات الواردة في المصدر السابق.

جدول 7. التوزيع القطاعي للعاملين الفلسطينيين في سوق العمل المحلي للضفة الغربية وقطاع غزة
1968 - 1987 (بالآلاف)

الخدمات والفروع الأخرى	التجارة	الإتشاءات	الصناعة	الزراعة	السنة
30.7	18.7	12.6	19.7	62.9	1968
32.3	23.5	12.1	21.5	60.3	1969
35.7	23.9	12.9	21	59.2	1970
37.8	24.7	8	19.7	52.3	1971
38.1	25.2	8.3	19	46.1	1972
36.8	25.9	8.4	20.1	41.6	1973
39	26.1	8.7	19.7	47.6	1974
36.4	27.8	10.1	20.1	44.5	1975
37.2	28.2	11.3	20.2	53.1	1976
37.3	27.9	12.6	20.2	43.5	1977
36.5	28.9	13.7	21.9	42.7	1978
33	29.3	14	23.2	38.8	1979
34.6	29.4	13.7	22.9	40.1	1980
35.6	30.3	14.9	22.4	37	1981
36.8	30.7	14.3	22.2	39.8	1982
37.5	31.8	14.5	22.8	38.1	1983
40.9	32.4	15.7	25.3	37.3	1984
41.2	32.9	16.8	24.7	37	1985
45.2	33.4	18.8	27.2	41.7	1986
49.8	33.2	18.5	28.5	38	1987

Source: 1968 - 1987: ICBS, SAI, No. 45, 1994, P 710-711.

**جدول 8. التوزيع القطاعي للعاملين الفلسطينيين في سوق العمل المحلي للضفة الغربية وقطاع غزة
1987 - 1996 (بالآلاف)**

السنة	الزراعة	الصناعة	الإتشاءات	التجارة	الخدمات والفروع الأخرى
1987	38.4	28.5	18.5	33.2	49.8
1988	38.1	27.6	17.2	35.1	45.4
1989	41.4	28.6	20.2	38.7	46.6
1990	50.2	27.1	20.7	40.9	50
1991	49	29.3	19.6	41.3	50.5
1992	53.4	31.8	23	47.2	48.3
1993	53.9	35.6	34.6	52.5	82.5
1994	75.7	50.2	51.2	58.4	119.8
1995	42.3	59.7	63.4	61.8	111.2
1996	50.1	59.3	59.3	64.2	120

Source: 1987 – 1993: ICBS, SAI, No. 45, 1994, P 710-711.

1994: Ishac Diwan and Radwan A. Shaban. 1999, P 66.

1995 – 1996: Palestinian Central Bureau of Statistics, Labor Force Survey, Annual Report, 1996, P. P 23-25.

**جدول 9. التوزيع القطاعي للعاملين الفلسطينيين في سوق العمل المحلي للضفة الغربية وقطاع غزة
1996 - 2001 (بالآلاف)**

السنة	الزراعة	الصناعة	الإتشاءات	التجارة	الخدمات والفروع الأخرى
1996	50.1	59.3	59.3	64.2	120
1997	47.5	60	67.3	69.9	120.8
1998	49.3	64.7	89.5	74.1	129.4
1999	56.2	69.1	98.5	75.8	146.3
2000	62.7	65.5	87.8	80.2	159.4
2001	62.2	69.4	75.1	101.2	207.6

Source: 1996 – 2001: Palestinian Central Bureau of Statistics, Labor Force Survey, Annual Report, 1996, P. P 23-25.

جدول 10. تقسيم الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية 1996 - 2001 (بالمليون دولار)

المكونات	1996	1997	1998	1999	2000	2001
الإيرادات الضريبية	357.7	598.4	963.9	616	782.1	847.8
الضرائب على الدخل	49.5	56.3	28.7	75.8	86.3	80.2
نسبتها من الإيرادات الضريبية	%13.8	%9.4	%9.9	%12.3	%11	%9.5
الضرائب الجمركية	59.7	109.5	159.4	247.2	301.8	325.8
نسبتها من الإيرادات الضريبية	%16.7	%18.3	%23	%40	%38.6	%38.4
ضريبة القيمة المضافة	247.8	419.5	451.3	290.8	392.7	440.3
نسبتها من الإيرادات الضريبية	%69.3	%70.1	%65	%74.2	%50.2	%51.9
ضرائب أخرى	0.7	13.1	14.5	2.2	1.4	1.4
نسبتها من الإيرادات الضريبية	%0.2	%2.2	%2.1	%0.4	%0.2	%0.2

المصدر: السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، مشاريع الموازنات، 1996، 1997، 1998، 1999، 2000، 2001.

جدول 11. التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة للسلطة الفلسطينية (1996 - 2001) بالمليون دولار

المكونات	1996	1997	1998	1999	2000	2001
إجمالي النفقات العامة	715.3	927.9	1211.0	1191.5	1194.4	1363.9
أ النفقات الجارية	525.3	709.6	818.3	818.8	927.0	925.2
حصتها من النفقات العامة	%73.4	%76.5	%67.6	%68.7	%77.6	%67.8
ب النفقات الرأسمالية والتطويرية	190.0	218.3	437.1	474.7	267.4	438.7
حصتها من النفقات العامة	%26.6	%23.5	%36.1	%31.5	%22.4	%32.2
1 النفقات الرأسمالية الممولة من الموازنة	0.0	26.3	47.7	10.7	6.3	23.7
حصتها من النفقات الرأسمالية	%0.0	%12.0	%12.1	%3.1	%2.6	%5.6
2 النفقات الرأسمالية الممولة من المعونات الخارجية	190.0	160.0	345.5	330.0	335.0	400.0
حصتها من النفقات الرأسمالية	%100.0	%73.3	%87.9	%96.9	%97.4	%94.4
3 النفقات الطارئة	0.0	32.0	0.0	0.0	0.0	0.0

المصدر: السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، مشاريع الموازنات، 1996، 1997، 1998، 1999، 2000، 2001.

جدول 12. التقسيم الاقتصادي للنققات الجارية للسلطة الفلسطينية (1996-2001) بالمليون دولار

المكونات	1996	1997	1998	1999	2000	2001
إجمالي النفقات الجارية	525.3	709.6	818.3	818.8	729.0	925.2
أ الرواتب والأجور	304.3	403.0	466.7	494.8	554.8	561.9
حصتها من النفقات الجارية	%57.9	%56.8	%54.6	%60.4	%59.8	%60.7
ب النفقات التشغيلية	221.0	186.0	125.5	158.2	203.3	182.6
حصتها من النفقات الجارية	%42.1	%26.2	%18.6	%19.3	%21.9	%19.7
ج النفقات التحويلية	0.0	120.6	219.1	156.7	168.9	180.8
حصتها من النفقات الجارية	%0.0	%17.0	%26.8	%20.2	%18.2	%19.5

المصدر: السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، مشاريع الموازنات، 1996، 1997، 1998، 1999، 2000، 2001.

جدول 13. التقسيم الوظيفي للنققات العامة للسلطة الفلسطينية (1996 - 2001)

المكونات	1996	1997	1998	1999	2000	2001
الإدارة العامة	%16.6	%9.5	%11.8	%11.1	%9.1	%9.6
الأمن والنظام الداخلي	%26.2	%32.4	%32.2	%34.4	%35.6	%35.1
الإدارة المالية	%8.3	%9.6	%11.8	%8.8	%9.1	%12.2
الشؤون الخارجية	%1	%0.8	%1.2	%1.2	%1.5	%1.9
التنمية الاقتصادية	%3.3	%3.4	%3.5	3.75	%4.6	5.45
الخدمات الاجتماعية	%41.4	%40.9	%36.1	%37.1	%38.1	%36
الخدمات الثقافية والإعلامية	%2	%2	%2.2	%2.6	%3.4	%3.8
خدمات النقل والاتصالات	%1.2	%1.8	%1.2	%1.1	%1.4	%1.8

المصدر: السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، مشاريع الموازنات، 1996، 1997، 1998، 1999، 2000، 2001.

**An-Najah National University
Faculty of Graduate Studies**

**The Role of Fysical Policy in Increasing Labor
Absorptive Capacity for the Palestinian Economy**

**By
Shadi Mohammed Ibraheem Othman**

**Advisor
Dr. Atef Alawneh**

**Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of
Masters in Economic Policy Management, Faculty of Graduate Studies, at
An-Najah National University, Nablus, Palestine.**

2005

**The Role of Fiscal Policy in Increasing Labor
Absorptive Capacity for the Palestinian Economy**

By

Shadi Mohammed Ibraheem Othman

Advisor

Dr. Atef Alawneh

Abstract

This study aimed at acquainting with the role of the financial policy adopted by the Palestinian authority in increasing the comprehensible capability for the Palestinian economy.

The study started in limiting the comprehensible capability of the Palestinian economy on the whole level during the period (1968-2001) so that it was divided into three periods like the following: (1968-1987), (1978-1996), (1996-2001).

The study referred to the decrease of the comprehensible capability volume, where it reached during the three mentioned periods respectively to 20.7%, 75.7%, 58.7%, of the acting labor forces volume in the same period. The study returned the cause of comprehensible capability decrease volume to the rise of growth average of the work in a uniform manner faster than its demand growth and that led to the rise of gap volume between the capability and the acting forces volume, where as volume of that gap during the three periods respectively reached to 24%, 34.4%, 33%, of the acting forces volume.

Then the role of tax policy was analyzed in increasing the comprehensible capabilities to the Palestinian economy through studying aims and directions of the tax policy and a group of policies and measures which the policies and measures which the Palestinian followed to

influence the Palestinian tax system, and the extent of its applicability to achieve the aim of comprehensible capability increase to the Palestinian economy. The study showed that the tax policy adopted by the Palestinian Authority was applicable for encouraging the private sector to invest in Palestine. But the study showed the influencing the comprehensible capability volume to the Palestinian economy and whole investment volume because of the reiterate and security laxity of the political and security atmosphere which limited the hopeful role the tax policy may play in encourages and motivating the in and out investments that negatively affected its capability on widening the local production base of the Palestinian economy.

After that the role of public expenses in increasing the comprehensible Palestinian economy was analyzed through studying the aims and directions of public expenses of the Palestinian authority. And the study also showed that the policy of public expenses the Palestinian authority followed was suitable for increasing the comprehensible capability. Whereas expenditure of the infrastructure removed various obstacles before the investment, and the volume of capital formation reached to 37.7% of the whole local income. This was because of the increase of public investment importance as the public investment rate rose to the public expenditure volume from 16% in 1996 to 20% in 2001, in comprehending great volume employment in the Palestinian economy during 1996-2001.

And in spite of this the Palestinian authority remained limited in the field of public expenditure because of the limits imposed by the temporary stage agreements from one side and measured of occupation of the other.