



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

خيارات النظام التجاري الفلسطيني مراجعة وتقييم

صبحي سمور

2016



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

خيارات النظام التجاري الفلسطيني مراجعة وتقييم

صبحي سمور

2016

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يوجه عمل ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من أكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق أولويات التنمية في فلسطين بهدف المساعدة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز المشاركة العامة في مناقشتها وصياغتها.

الأهداف الاستراتيجية

- ✧ عمل أبحاث ودراسات وفق أولويات واحتياجات صانعي القرار للمساعدة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- ✧ تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبيان تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمراجعة وتصحيح السياسات المطبقة.
- ✧ توفير منبر حر للنقاش العام والديمقراطي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهتمين وأصحاب الشأن.
- ✧ تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- ✧ تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لدعم مشاركتهم وانخراطهم في عملية صياغة السياسات.
- ✧ تقوية القدرات والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

مجلس الأمناء

سمير حليلة (رئيس المجلس)، غسان الخطيب (نائب الرئيس)، لؤي شبانة (أمين السر)، ماجدة سالم-زهر (أمين الصندوق)، صبري صيدم، اسماعيل الزيري، جواد ناجي، نافذ الحسيني، جهاد الوزير، لنا ابو حجلة، محمد نصر، خالد عسيلي، باسم خوري، نبيل قسيس، (مدير عام المعهد - عضو بحكم المنصب).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2016 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ص.ب. 19111، القدس وص.ب. 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: info@mas.ps

الصفحة الإلكترونية: www.mas.ps



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

خيارات النظام التجاري الفلسطيني مراجعة وتقييم

صبحي سمور

2016

خيارات النظام التجاري الفلسطيني - مراجعة وتقييم

الباحث الرئيسي: صبحي سمور

تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من قبل البنك الإسلامي للتنمية- صندوق الأقصى وبنك فلسطين



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

القدس ورام الله

2016

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

ISBN 978-9950-374-70-6



تقديم

لطالما تضمنت خطة المعهد البحثية بحثاً متخصصاً في القطاع التجاري، كونها تشكل إحدى القطاعات الرئيسية لبحوث السياسات التي يضطلع المعهد بإعدادها منذ إنشائه. في ربيع 2015، شرع معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) بالإعداد لإطلاق برنامج دراسات تؤسس لإعداد سياسة تجارية مستقلة لفلسطين عسى أن يتم تطبيقها عند تهيؤ الفرصة لذلك سياسياً. يتضمن هذا البرنامج، كما تصورناه، إعداد سلسلة من ثماني دراسات، وهو لذلك برنامج مركب صعب تنفيذه دون تأمين الدعم والموارد اللازمة لذلك. ومن هنا، سعى المعهد للحصول على تأييد وزارة الاقتصاد الوطني للبرنامج، وحصل عليه، مما شجعه على المضي قدماً في جهوده لتأمين المصادر اللازمة، الأمر الذي كان دوماً وسيظل مهمة صعبة. وقد شكلت أولى الدراسات في البرنامج، وهي "مراجعة وتقييم خيارات السياسة التجارية الخارجية لفلسطين" حجر الأساس في هذا المسعى، وسيؤج البرنامج بدراسة "لبنات بناء النظام التجاري والجمركي السيادي لفلسطين".

لقد كان من حسن الطالع أن أبدت شركتان فلسطينيتان رائدتان اهتماماً بتحديد النظام التجاري الأنسب لدولة فلسطينية مستقلة وذات سيادة، وعرضتا تقديم تمويل جزئي لإعداد هذه الدراسة من قبل ماس. كلا الشركتين، شركة اتحاد المقاولين (CCC) وبنك فلسطين المحدود (BoP) من الداعمين للمعهد ولأنشطته وبحثه. ويتوفر تمويل جزئي لهذا البحث من "صندوق النقد العربي" من خلال البنك الإسلامي للتنمية - صندوق "الأقصى"، قدم بنك فلسطين منحة مكملة أتاحت للمعهد الشروع بتنفيذ الدراسة الأولى، وكلف بها الدكتور صبحي سمور، الذي كان في حينه قد انضم حديثاً لفريق باحثي المعهد، فجاء بهذا العمل المتقن الذي نقدمه للقارئ في هذا المجلد.

نحن على ثقة أن جميع المهتمين بموضوع خيارات السياسة التجارية الفلسطينية سيجدون هذا العمل مفيداً وممتعاً للقارئ. فهو يوفر المراجعة الشاملة التي أراد ماس إنجازها لتكون نقطة انطلاق وأساس لوضع نظام جمركي فلسطيني في الوقت المناسب، وإنني باسم المعهد، أشكر

المؤلف وأهنته على هذا العمل، كما أتقدم بالشكر لكلا المقيمين على ملاحظتهما التفصيلية وعلى اهتمامهما الشديد بالدراسة. كما نعرب عن امتناننا بشكل خاص لبنك فلسطين والبنك الإسلامي للتنمية على تمويل هذه الدراسة.

د. نبيل قسيس
المدير العام

المخلص التنفيذي

من الصعوبة بمكان أن نجد قطاعاً في الاقتصاد الفلسطيني تم بحثه على نطاق واسع كما تم بحث مشاكل وآفاق أداء السياسة التجارية الفلسطينية. السؤال ما إذا كان النظام التجاري القائم - بشكل أساسي "الاتحاد الجمركي مع إسرائيل" - هو أفضل خيار متاح، شريطة أن يكون بالإمكان تطبيقه بالكامل، أم إذا كان من الأفضل للاقتصاد الفلسطيني أن يتجه نحو نظام تجاري مختلف، جرى تناوله في العديد من الأبحاث من زوايا مختلفة وضمن فرضيات سياسية واقتصادية مختلفة. لذا، ليس من الغريب أن تسفر هذه الأبحاث عن نتائج مختلفة ومتناقضة.

الدراسة الحالية حول السياسة التجارية الفلسطينية هي الأولى من نوعها. فمن خلال التأريخ الفكري الذي يوثق تأطير وتطور البحوث المتعلقة بالسياسات التجارية، تقدم الدراسة خريطة بتضاريس البحوث المتوفرة حول إصلاح السياسات التجارية وتحاول تصويب الخلط في المفاهيم الذي أوجدته التوصيات السياساتية المتضاربة، المستمدة من هذه البحوث. وتقوم الدراسة بذلك من خلال إجراء مراجعة شاملة وتقييم نقدي لأبحاث مجموعة واسعة من المؤلفين والمؤسسات على مدى العقود الثلاثة الماضية. بهذا تشكل الدراسة مرجعاً يمكن الانطلاق منه لمواصلة البحث المتعلق بالسياسات التجارية والاستعانة به كدليل يسترشد به صانعو السياسات الفلسطينية وذوي العلاقة بصياغة السياسات التجارية.

تقوم الدراسة بتحليل أربعة بدائل ممكنة لأطر السياسة التجارية التي سادت في التحليلات والمقترحات التي جاءت بها الدراسات التي تم مراجعتها:

- الإطار الحالي الذي أرسته اتفاقيات أوسلو، بروتوكول العلاقات الاقتصادية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، والذي يطرح خيار واحد لإتحاد جمركي أحادي الجانب (الفصل 2)؛

- صيغة عملية ومحسنة من الاتحاد الجمركي مع إسرائيل (الفصل 3)؛

- منطقة تجارة حرة مع إسرائيل بصيغ مختلفة مختلفة (الفصل 4)؛ و،

- سياسة تجارية غير تمييزية على أساس التعامل مع كل شريك "كالدولة الأولى بالرعاية most-favored nation" (الفصل 5).

من خلال عرضها للأدبيات التي حللت المزايا والمثالب المقارنة لهذه الخيارات، وكيف يمكن ان تطبق في السياق الفلسطيني، تستكشف الدراسة جميع أبعاد الجدول القائم، وبخاصة:

- المزايا المقارنة المتوقعة نظرياً لكل خيار من خيارات السياسة التجارية وأثرها على الاقتصاد الفلسطيني وتقييمها، وخاصة من حيث تأثيرها النسبي على خلق التجارة وتحويل التجارة، بالإضافة إلى عوامل أخرى مثل المؤسسات وديناميكيات السوق.
- العوامل السياسية التي شكلت وغيرت من التوجه نحو ما يعتبر النظام المفضل للسياسة التجارية الفلسطينية، سواء كانت: الموقف التفاوضي لمنظمة التحرير الفلسطينية، أو المصالح الأمنية الإسرائيلية، أو مبادرات بناء السلام الفلسطيني-الإسرائيلي المشتركة، أو تفضيل المنظمات الدولية لصيغة معينة للعلاقة بين التجارة والتنمية؛ و،
- درجة التوافق أو التعارض للترتيبات البديلة الحالية أو المقترحة مع التوأمة الحتمية بين السيادة الفلسطينية والتنمية.

تظهر الدراسة أن جملة الأبحاث التي تم استعراضها، والتي تزعم أنها تهدف إلى إصلاح السياسة التجارية الفلسطينية، تسير ضمن ثلاثة مسارات: مقترحات لتحسينات تدريجية أو مجزئة (قد يعتبرها البعض تغييرات شكلية هنا وهناك) في إطار السياسة التجارية الحالية؛ تقييمات للسياسة التجارية الأمثل على أساس النظريات والافتراضات الاقتصادية العديدة التي كثيراً ما تُستخلص من القيود في العالم الحقيقي وعلى أرض الواقع؛ والبحوث التي أخذت هذه القيود بعين الاعتبار على افتراض أن على الاقتصاد الفلسطيني إما أن يرسم مستقبله بوجود هذه القيود أو يحاول ان يحرر نفسه منها. على الرغم من جميع المنهجيات للأبحاث السابقة لإيجاد خيارات للسياسة التجارية الفلسطينية، إلا أن معظم هذه التحليلات فشلت في ربط السياسة التجارية بشكل منهجي بالأهداف التنموية الشاملة أو بالسيادة الاقتصادية أو بالاستقلال السياسي. يتناول الفصل الختامي للدراسة عدة توصيات تهدف إلى تلافي العديد من المثالب في بحوث السياسات التجارية في المستقبل، سواء أكانت منهجية، نظرية أو سياسية.

عند مراجعة الأدبيات، تتفق الدراسة مع الموقف السائد بان نظام الاتحاد الجمركي مع إسرائيل إما فشل في تحقيق ما وعد به أو أنه غير مؤهل لمواجهة التحديات الاقتصادية الفلسطينية في المقام الأول (الفصل 2). ترى الدراسة أن العديد من المقترحات لإصلاح الاتحاد الجمركي ظلت مؤثرة، خاصة مع كل هذه التدابير لبناء الثقة التي تحظى برعاية دولية تهدف إلى كسر الجمود الدبلوماسي. في مراجعتها لهذه المقترحات، وجدت الدراسة أنه لا يوجد أساس كاف تستطيع هذه المقترحات أن تبني عليه لمعالجة التحديات الهيكلية للاقتصاد الفلسطيني (الفصل 3). ويعد خيار إقامة منطقة للتجارة الحرة مع إسرائيل (بأشكال متعددة)، أكثر الخيارات التي تم نقاشها باستفاضة، مع بعض التعديلات التي تقيد الإقرار بضرورة إعادة بناء الاقتصاد الفلسطيني. برغم ان هذا الترتيب التجاري من شأنه أن يلبي العديد من المطالب التي عبر عنها المفاوضون الفلسطينيون على مدى العقود الثلاثة الماضية، إلا انه قد لا يكون الإطار السياسي التجاري الأنسب إذا ما نظرنا إلى أوجه القصور الهيكلية للاقتصاد الفلسطيني وإلى التكاليف العالية التي يمكن أن تترتب عن عملية تنفيذه (الفصل 4). اما خيار السياسة التجارية غير التمييزية، وهو اقل الخيارات المبحوثة نسبياً، فيمكن أن يشكل تحولا جذريا في العلاقات التجارية الحالية مع إسرائيل. وقد قيمت بعض الدراسات التجريبية هذا الخيار على انه الأفضل من بين جميع الخيارات، إلا ان الآراء منقسمة بخصوص السؤال حول هيكلية التعرفة الجمركية الواجب تطبيقها، مما يدعو إلى إجراء المزيد من البحوث التجريبية في قطاعات محددة (الفصل 5).

برغم انه من المفيد النظر لإصلاح السياسة التجارية من منظور نظري بحت، إلا انه في واقع العالم المعقد حيث مفاوضات السياسة التجارية متعددة الأطراف والإقليمية، نجد ان النتائج تحركها المصالح السياسية لا مفاهيم الكفاءة وخلق أو تحويل التجارة. وهذا ينطبق على السياق الفلسطيني بشكل خاص، حيث حتى أفضل ترتيب تجاري قد ينتج عنه نتائج سياسية سيئة من وجهة نظر الفلسطينيين. لا تحاول هذه الدراسة التوصل إلى حكم نهائي حول أفضل مخطط أساسي، أو شكل النسخة المعدلة منه، لما قد يكون أفضل خيار مستقبلي لضمان مصالح التنمية الاقتصادية الإستراتيجية الفلسطينية.

إلا أنها تظهر مدى سوء الإطار التجاري الحالي مقارنة بالخيارات الأخرى المطروحة، وكيف أن حتى نسخة محسنة من الاتحاد الجمركي الفلسطيني -إسرائيلي ستكون غير كافية على الأرجح للحد من التقلب في النمو ولإنهاء اتجاه الاعتماد المضر على إسرائيل الذي ما زال يسيطر على آفاق اقتصاد الأراضي الفلسطينية المحتلة. فهناك ارتباط لا مناص منه بين الأفق السياسي وأي مخطط، ذا أفضلية، ينقصه الاستقلال والسيادة الفلسطينية الكاملة، يحول دون تحقيق أي من النماذج النظرية للفوائد المتوقعة منها.

لهذا، يبدو من السابق لأوانه تحديد ما يبدو انه الخيار الأمثل على وجه اليقين، فلا ينقصنا محاولة أخرى لبناء افتراضات سياسية منافية للواقع (وهو ما قامت به الدراسات التي تمت مراجعتها في هذه الدراسة مرارا وتكرارا). بيد أنه من الضروري اليوم، وأكثر من أي وقت مضى، التحرر من القيود التي يفرضها إطار السياسة التجارية الحالي، بما يتماشى مع مصالح التنمية الفلسطينية والمطالب السياسية، فالاقتصاد الفلسطيني يناضل من أجل تحقيق إمكانياته الإنتاجية إلا أن قيود وشروط مخطط بروتوكول باريس التي تحكم علاقاته التجارية مع العالم تمنعه من ذلك.

التحدي الذي يفرض نفسه الآن ليس فقط أن نقرر كيف وتحت أي ظروف ينبغي لنا التخلي عن النظام التجاري الحالي، بل هو تحديد الاتجاه الذي علينا إتباعه لإصلاح سياستنا التجارية: التوجه نحو تكامل أقل مع إسرائيل؛ أم التوجه نحو تكامل أكبر مع إسرائيل ضمن شروط تخدم السيادة الاقتصادية للشعب الفلسطيني واستقلاله السياسي؛ التوجه نحو مزيد من الانفتاح التجاري مع المنطقة وبقية دول العالم أو سياسة تجارية انتقائية تستخدم مزايا كل من تشجيع الصادرات وإحلال الواردات؛ أم التوجه نحو جعل الاتفاقات التجارية المحرك الرئيسي للنمو الاقتصادي، أو استخدام التجارة، كواحدة ضمن أدوات عدة مستخدمة في بناء السياسة الإستراتيجية والتنمية الاقتصادية الكلية. هذه المسائل تستدعي الاهتمام العاجل من صناع القرار الفلسطيني، الذين لم ينجحوا حتى الآن في سعيهم لإيجاد إستراتيجية لإصلاح السياسات التجارية، لا بل اعتبروا موضوع التجارة بمثابة "وصفة سحرية" بدلاً من وضعه ضمن إستراتيجية واسعة النطاق للتنمية الاقتصادية.

في حين أن كل من بدائل الأنظمة المقترحة لديه إجابة مختلفة حول كيفية مواجهة هذه التحديات، وهي إجابات تعتمد بشكل كبير على التفضيلات السياسية والافتراضات حول طبيعة العلاقات الإسرائيلية- الفلسطينية المستقبلية، إلا أن جملة هذه الأبحاث تفتقد إلى العمل التجريبي الذي يدرس الأثر الاقتصادي لهيكلية التعرف البديلة التي تتضمنها بدائل الأنظمة. هناك حاجة لمثل هذا الجهد، والذي يجري العمل عليه في "ماس" حالياً، حتى نتمكن من تقديم تقييم كمي موثوق لراسمي السياسات في هذا المجال، وحتى تنجلي الخطوط المبهمة الفاصلة بين النماذج التي تمزج الخيارات التي يجري مناقشتها. هذه البحوث يجب ان تستفيد من هذه المراجعة ومن الدراسات السابقة كنقطة بداية، سواء من حيث التحليل القطاعي الكمي للبيانات التجارية الذي يجب أن تستخدمه، أو من حيث الرابط الذي ستسعى لإيجاده بين السيادة الاقتصادية والاستقلال السياسي وسياسة تجارية تعزز احتياجات التنمية الاقتصادية الاستراتيجية، ونمو القطاع الإنتاجي وأهداف العدالة الاجتماعية. ذلك كله لا يخدم تعزيز عمليات صنع سياسات عامة سليمة ومستندة للمعرفة فقط، وإنما هو ضروري لضمان تحقيق التنمية الاقتصادية التي ينتظرها الشعب الفلسطيني على أفضل وجه.