حياة وسوق
ملحق اقتصادي أسبوعي يصدر عن صحيفة الحياة الجديدة

بروتوكول باريس.. بين التعديل والإلغاء

* نشر في ملحق جريدة الحياة الجديدة "حياة وسوق" بتاريخ 2011/11/13

منذ أن تحدث الرئيس أبو مازن أثناء عودته من نيويورك عن رغبة السلطة الوطنية في فتح بروتوكول باريس والجميع يتسابق في عقد اللقاءات والندوات والمقابلات الإذاعية والصحفية، وكأن الجميع كان ينتظر انطلاق إشارة البدء لفتح هذا الملف الذي كان الكثيرون قد تناولوه بالمناقشة والتحليل منذ أن تمت صياغته قبل أكثر من سبعة عشر عاما. وقد أتيحت لي فرصة المشاركة في أكثر من لقاء حول هذا الموضوع خلال الأسابيع القليلة الماضية قامت بها مؤسسات معنية ومهتمة بالأمر، ومنها بكدار وبالتريد ونادي الأعمال الفلسطيني وغيرها، وتحدثت فيها شخصيات مطلعة شارك بعضها في صياغة البروتوكول وتأثر جلّها بانعكاساته.

كان السؤال المطروح هو، ما مصير بروتوكول باريس بعد خطاب الرئيس أبو مازن؟ وتباينت الآراء بين من يقول بضرورة تعديل الاتفاق وبين من يقول بإلغائه وبين من يبحث عن حل وسط. ولكن كان هناك إجماع تقريبا على أن بروتوكول باريس لم يعد صالحا لمعايشة الواقع الفلسطيني الراهن، وأن من غير الممكن، في ظل هذا الاتفاق، تحقيق تنمية مستدامة تتفق مع تطلعات الشعب الفلسطيني وطموحاته ومصالحه. فقد كانت حصيلة سبعة عشر عاما من تطبيق هذا البروتوكول هي استمرار التشوهات الهيكلية في الاقتصاد الفلسطيني، وتدهور القطاعات الاقتصادية الرئيسية فيه، وعرقلة نموه، وضعف القدرة التنافسية للمنتجات الفلسطينية، وارتفاع معدلات البطالة والفقر، وتفاقم العجز في الموازنة العامة والميزان التجاري، وزيادة الاعتماد على المساعدات الخارجية، وزيادة ارتهان الاقتصاد الفلسطيني لإسرائيل.

وبالرغم من الاهتمام الكبير الذي حظي به بروتوكول باريس في كثير من اللقاءات والندوات المتخصصة، وبالرغم من معرفة المهتمين به بكثير من بنوده وخباياه، فإن هناك عدم معرفة واعية وواضحة لدى القارئ العادي بطبيعة هذا

الاتفاق وتفاصيله، وبالتالي أجد لزاما علي أن أبدأ بمقدمة سريعة للقارئ غير المتخصص تساعده على متابعة النقاش والجدل الدائر حول الموضوع.

يمثل الاتفاق الاقتصادي الفلسطيني–الإسرائيلي (والذي يطلق عليه عادة "بروتوكول باريس") الإطار الذي يحدد العلاقة الاقتصادية بين إسرائيل والسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة الانتقالية. وقد تم التوقيع على هذا البروتوكول في باريس في نيسان 1994، وتمت إضافته كملحق (رقم 5) للاتفاقية الإسرائيلية الفلسطينية المرحلية حول الضفة الغربية وقطاع غزة الموقعة في واشنطن في أيلول 1995 (أوسلو 2). يتكون البروتوكول من ديباجة وأحد عشر مادة تتناول عناوين اقتصادية محددة، وتشمل تفاصيل وإجراءات كثيرة، إضافة إلى مجموعة من المرفقات (جداول وذيول ورسائل جانبية). وتتناول المواد التي يشتمل عليها البروتوكول، بالإضافة إلى إطار عمله وأهدافه وآفاقه وإلى تشكيل اللجنة الاقتصادية المشتركة JEC وطريقة عملها وعضويتها ومهامها، مواضيع رئيسية هامة تشمل سياسة وضرائب الاستيراد، والمسائل المالية والنقدية، والضرائب المباشرة، والضرائب غير المباشرة على الإنتاج المحلي، والعمل، والزراعة، والصناعة، والسياحة، وقضايا التأمين.

لقد جرت محاولات عديدة لمناقشة بروتوكول باريس وتقييمه، سواء من الناحية النظرية أو من حيث التطبيق، مع التركيز على المكاسب والخسائر التي حققها أو تسبب بها البروتوكول للاقتصاد الفلسطيني. ولعل من أهم المكاسب التي حققها البروتوكول هو تمكين انتقال عدد كبير من السلطات والصلاحيات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية إلى السلطة الوطنية، بما في ذلك أمكانية وضع سياسة صناعية تعمل على تشجيع الاستثمار وتحفيز النشاط الاقتصادي، وإقامة سلطة نقدية تتمتع بمعظم صلاحيات البنك المركزي (باستثناء إصدار عملة وطنية)، إضافة إلى بعض المزايا الأخرى المتعلقة بتحصيل الضرائب المباشرة والضرائب على الواردات الفلسطينية ومستحقات الفلسطينيين العاملين في إسرائيل، وغيرها.

أما المشاكل التي يعاني منها البروتوكول فتتمثل بشكل عام في عدم تكافؤ الصلاحيات والسلطات بين الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي، وهي ناجمة عن التباين والتفاوت في القوة التي كانت موجودة بين الطرفين عند توقيع الاتفاقية، وربما إلى عدم خبرة (أو مهارة) المفاوض الفلسطيني في ذلك الوقت للتعامل مع كثير من المواضيع التي شملها الاتفاق. وربما كان هناك سبب آخر للقبول ببعض تلك البنود، وهو التفاهم الذي كان سائدا حينذاك أن البروتوكول هو اتفاق مؤقت يغطي المرحلة الانتقالية التي يغطيها اتفاق أوسلو، ومدتها خمسة أعوام تنتهي عام 1999، ما جعل من الممكن قبول بعض البنود التي لن تكون مقبولة في اتفاق نهائي. أما النموذج المستخدم في بروتوكول باريس فهو صورة مشوّهة لما يعرف بـ "الاتحاد الجمركي"، والذي يفترض غياب حدود اقتصادية وعدم وجود عوائق أو قيود على حركة البضائع بين

الأعضاء في الاتحاد مقابل وجود تعرفة جمركية موحدة تطبق على الواردات من العالم الخارجي (غير الأعضاء). ومن الواضح أن الهدف من استخدام هذا النموذج هو المحافظة على العلاقات الاقتصادية التي كانت موجودة قبل توقيع ذلك البروتوكول، أي تكريس تبعية الاقتصاد الفلسطيني ودمجه بالاقتصاد الإسرائيلي.

ويمكن إجمال المشاكل التي يعاني منها بروتوكول باريس في ثلاثة مجموعات. المجموعة الأولى تتمثل في النصوص المجحفة التي فرضها الاتفاق على السلطة الوطنية، مثل السماح لإسرائيل بتحصيل الجمارك وضرائب القيمة المضافة نيابة عن السلطة الوطنية الفلسطينية، ما يمكن إسرائيل من تأخير تحويل المبالغ التي تحصّلها نيابة عن السلطة الوطنية كوسيلة للضغط أو العقاب، وترك تحديد الضرائب غير المباشرة بيد إسرائيل (مع مرونة بسيطة لا تتعدى 2%)، وربط استعادة إيرادات الضرائب عن البضائع التي يكون مقصدها الأراضي الفلسطينية بالتحديد، والسماح لإسرائيل بإدخال تغييرات في سياسة الاستيراد والمعايير وإجراءات التصنيف والتقييم والجمارك، وترك السيطرة الكاملة لإسرائيل على الحدود الخارجية والمعابر، وعدم وجود آلية للتحكيم عند الاختلاف من طرف ثالث.

أما المجموعة الثانية من المشاكل فتتمثل في التطبيق الانتقائي لبنود الاتفاق، حيث لم تلتزم إسرائيل بتطبيق بنود البروتوكول وتجاهلتها كلما كان ذلك مناسبا لها، ما أفرغ الكثير من نصوصه من مضامينها الحقيقية. فمثلا، لم تسمح إسرائيل بحرية انتقال الأشخاص والبضائع والأموال التي أكدت عليها بنود الاتفاق، ومارست أنواع مختلفة من العوائق للحيلولة دون ذلك مثل فرض التصاريح للذين يريدون التنقل بين الضفة الغربية وقطاع غزة أو منهما إلى إسرائيل، وتقييد حرية المستورد والمصدر الفلسطيني لاستعمال المطارات والموانئ الإسرائيلية بالرغم من أن البروتوكول ينصّ على أن للفلسطينيين حرية استعمال تلك المرافئ بدون أي تمييز، إضافة إلى سياسة الإغلاق ونقاط التفتيش العديدة التي أقامتها إسرائيل في الأراضي الفلسطينية، واستخدام عوائق غير جمركية لعرقلة الصادرات الفلسطينية كالاعتبارات الأمنية والمواصفات والمقاييس الفنية والصحية، وكذلك الأمر بالنسبة للسلع الزراعية التي كان من المفروض رفع القيود عنها بعد خمس سنوات من توقيع البروتوكول ولم يتم ذلك حتى الآن.

المجموعة الثالثة من المشاكل تتمثل في الفرص الضائعة التي كان يمكن للفلسطينيين الاستفادة منها من بنود الاتفاق الحالية ولكن السلطة الوطنية لم تستطع استغلال تلك البنود لصالحها بشكل سليم، مثل إنشاء مؤسسة للضمان الاجتماعي يتم تحويل استقطاعات تأمين التقاعد التي تجبيها إسرائيل إليها، بما في ذلك حقوق التقاعد المستحقة للعمال الفلسطينيين في إسرائيل والتي جمعتها إسرائيل قبل دخول البروتوكول حيز التنفيذ، وإمكانية استيراد بعض السلع من مصر والأردن، بما في ذلك البنزين والاسمنت (بشروط معينة)، وغيرها.

التمييز بين هذه الأنواع الثلاثة من المشاكل له أهمية قصوى في كيفية التعامل مع البروتوكول. معالجة النوعين الأخيرين لا تحتاج إلى فتح ملف بروتوكول باريس أو إلى مفاوضات مع الجانب الإسرائيلي، ويمكن أن تتم من خلال ممارسة ضغوط دولية على إسرائيل لإجبارها على تطبيق البنود الواردة في البروتوكول، واتخاذ الإجراءات اللازمة للاستفادة من الفرص التي يتيحها الاتفاق، واتباع السياسات اللازمة لإنعاش الاقتصاد الفلسطيني في ظل البنود الحالية، وهي أمور يمكن القيام بها فورا، بل كان يجب القيام بها منذ فترة.

أما معالجة النوع الأول من المشاكل فهي تتطلب تعديل بنود الاتفاق، وهذا يحتاج إلى فتح ملف البروتوكول والتفاوض حول البنود الواردة فيه. ونظرا لأن هذا البروتوكول هو جزء من اتفاق سياسي (أوسلو 2) فمن غير الممكن أن يتم فتحه بدون فتح الاتفاق السياسي، وهو أمر غير مقبول في الوقت الراهن لأنه يعني العودة إلى المفاوضات بدون توقف الاستيطان وبدون مرجعية تقوم على العودة إلى حدود العام 1967، وهو ما ترفضه القيادة الفلسطينية ويعارضه الشعب الفلسطيني بكل فئاته. كما أن أي تعديل لهذا البروتوكول يمكن أن يخفف قليلا من التشوهات والمصاعب التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني، ولكنه لا يستطيع أن يزيلها بالكامل أو أن يحقق تنمية اقتصادية مستدامة، خصوصا في ظل توازن القوى الحالي بين إسرائيل والسلطة الوطنية الفلسطينية. وأخيرا، فإن تعديل البروتوكول لا يتناسق مع مطلب الفلسطينيين بأن يكون لهم دولة مستقلة ذات سيادة يتم فيها اتخاذ قرارات وتبنّي سياسات تتناسب مع ظروف الاقتصاد الفلسطيني وغير مرتبطة بالجانب الإسرائيلي.

المطلوب ليس تعديلا لبروتوكول باريس الحالي وليس بروتوكول باريس جديد، ولكن المطلوب هو رؤية اقتصادية جديدة شاملة في ظل دولة مستقلة قابلة للحياة، تمتلك السيطرة الكاملة على المعابر البرية والبحرية والجوية، وعلى الحدود مع جميع الدول المجاورة، وعلى الموارد الطبيعية، وعلى حرية القرار الاقتصادي، بما في ذلك حرية اختيار شكل وطبيعة العلاقة مع إسرائيل وغيرها من الدول، العربية والأجنبية، وحرية تبني السياسات المالية والنقدية والتجارية التي تحقق تنمية مستدامة للاقتصاد الفلسطيني. أما في المدى القصير، فيمكن استغلال الاتفاق للحصول على مكاسب كثيرة متاحة بدون فتح الملف أو التفاوض حوله.