

October 2009

## Law and Development The Experience of the Palestinian Authority since the Oslo Agreements

Asem Khalil

*NYU School of Law & Birzeit University, akhalil@birzeit.edu*

Jamil Elias Salem

*Institute of Law, Birzeit University, j.salem@birzeit.edu*

Follow this and additional works at: [https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia\\_and\\_law](https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law)



Part of the [Law and Society Commons](#)

---

### Recommended Citation

Khalil, Asem and Salem, Jamil Elias (2009) "Law and Development The Experience of the Palestinian Authority since the Oslo Agreements," *Journal Sharia and Law*: Vol. 2009 : No. 40 , Article 5.

Available at: [https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia\\_and\\_law/vol2009/iss40/5](https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law/vol2009/iss40/5)

This Article is brought to you for free and open access by Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Journal Sharia and Law by an authorized editor of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact [sljournal@uaeu.ac.ae](mailto:sljournal@uaeu.ac.ae).

---

## Law and Development The Experience of the Palestinian Authority since the Oslo Agreements

### Cover Page Footnote

Dr. Asem Khalil\* Assistant Professor in the Faculty of Law and Public Administration and Master's program in democracy and human rights at the University of Bir Zeit. received a doctorate in public law from the University of Freiburg in Switzerland and a master's degree in public administration from the National School of Administration (École Nationale d'Administration) in France. akhalil@birzeit.edu Mr. Jamil Salem\* Researcher at the Institute of Law at Birzeit University. Jamil Salem is currently working to complete the requirements for obtaining a doctorate degree in law from the University of Vienna in Austria j.salem@birzeit.edu

## القانون والتنمية

### في ظل تجربة السلطة الفلسطينية بعد أوسلو\*

إعداد

د. عاصم خليل (\*) وأ. جميل سالم (\*\*)

#### ملخص البحث

يلقي هذا البحث الضوء على العلاقة القائمة بين القانون والتنمية؛ وعلى وجه التحديد، يتناول علاقة التشريعات والتنمية الاقتصادية. يعرض هذا البحث دراسة حالة حول فلسطين في مرحلة ما بعد التوقيع على اتفاقيات أوسلو. وكما هو الحال بالنسبة للسلطة الفلسطينية، تُستخدم القوانين في كل

- \* أجزى للنشر بتاريخ ٢٥/٢/٢٠٠٩م.
- (\*) أستاذ مساعد في كلية الحقوق والإدارة العامة وفي برنامج الماجستير في الديمقراطية وحقوق الإنسان في جامعة بيرزيت. حصل عاصم خليل على شهادة الدكتوراه في القانون العام من جامعة فريبورغ في سويسرا وشهادة الماجستير في الإدارة العامة من المدرسة الوطنية للإدارة (École Nationale d'Administration) في فرنسا.
- (\*\*) باحث في معهد الحقوق في جامعة بيرزيت. يعمل جميل سالم حالياً على استكمال متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في القانون من جامعة فيينا في النمسا.
- (١) تجدر الإشارة إلى أنه قد تم نقاش الاستنتاجات الرئيسية لهذا البحث في ثلاث مناسبات: المؤتمر الدولي الذي نظمه معهد الحقوق/جامعة بيرزيت في العاصمة الأردنية عمان (يومي ١٢-١٣/٧/٢٠٠٨) حول "القانون والمجتمع في العالم العربي"؛ المؤتمر الدولي الذي عقده كلية القانون وعلم الإجرام في (Vrije University) في بروكسل تحت عنوان "القانون والتنمية الاقتصادية: نحو مشاركة بناءة في الشرق الأوسط" (يومي ٢٢ و ٢٣ شباط/فبراير ٢٠٠٧)؛ الندوة الموضوعية المكثفة "حول الحوالات المالية واستثمارات المهاجرين في بلادهم" في جامعة فلورنسا في إيطاليا. كما تم تطوير هذا البحث ضمن مشروع بحثي ضمن وحدة القانون والمجتمع في معهد الحقوق/جامعة بيرزيت. للمزيد يمكن مراجعة: معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، الإصلاح القانوني في فلسطين: تفكيك الاستعمار وبناء الدولة، سلسلة القانون والمجتمع (٢)، ٢٠٠٩. يشكر المؤلفان كل من شارك في مراجعة ومناقشة استنتاجات هذه الورقة وقام بالمساعدة في ترجمة بعض أجزائها وتدقيق لغتها.

من الدول المعاصرة والحديثة من أجل إحداث التغيير. ولكن بما أن التغيير يمسّ جميع المؤسسات والأنظمة القانونية بطبيعة الحال، فلم يُراد إفراز التغيير من خلال القوانين؟

في هذا السياق، يبين هذا البحث أن القوانين تهدف إلى تسريع عملية التغيير الاجتماعي والاقتصادي من خلال عملية مدروسة تسعى إلى إجراء الإصلاحات القانونية، والتي تستجيب للأزمات القائمة في كثير من الحالات. إلا أن هذا لا يعني أنه يتم تحقيق الهدف المنشود من خلال التشريع فقط. فكما هو ثابت من واقع التجربة الفلسطينية منذ إنشاء السلطة الفلسطينية، وعلى الرغم من أهداف التنمية الاقتصادية التي تتضمنها اتفاقيات أوسلو في استراتيجياتها وأحكامها، فقد واکب الإصلاح القانوني في القطاع الاقتصادي تدهور متواصل وتعزيز تبعيّة الاقتصاد الفلسطيني وعدم اعتماده على نفسه.

#### المصطلحات الرئيسية:

القانون والتنمية، التنمية الاقتصادية، المساعدات الدولية، الإصلاح القانوني، الإصلاح الاقتصادي، فلسطين، السلطة الفلسطينية.

## المقدمة:

يلقي هذا البحث الضوء على العلاقة القائمة بين القانون والتنمية؛ وعلى وجه التحديد، يتناول علاقة التشريعات والتنمية الاقتصادية. يعرض هذا البحث دراسة حالة حول فلسطين<sup>(٢)</sup> في مرحلة ما بعد التوقيع على اتفاقيات أوسلو<sup>(٣)</sup>. وكما هو الحال بالنسبة للسلطة الفلسطينية<sup>(٤)</sup> تُستخدم القوانين في كل من الدول المعاصرة والحديثة من أجل إحداث التغيير. ولكن بما أن التغيير هو لا محالة مصير جميع المؤسسات والأنظمة القانونية، فلم يُراد إفران التغيير من خلال القوانين؟ في هذا السياق، يبين هذا البحث أن القوانين تهدف إلى تسريع عملية التغيير الاجتماعي والاقتصادي من خلال عملية مدروسة تسعى إلى إجراء الإصلاحات القانونية، والتي تستجيب للآزمات القائمة في كثير من الحالات. إلا أن الهدف المنشود لا يتحقق بالضرورة؛ بل على العكس من ذلك،

(٢) في هذا السياق، نعي بفلسطين، من ناحية إقليمها، الأراضي الفلسطينية المحتلة، بما فيها الأراضي التي تقع تحت سيطرة السلطة الفلسطينية، بالإضافة إلى القدس الشرقية التي ضمّتها إسرائيل إلى إقليمها، التي سيتم إقامة الدولة الفلسطينية فيها. وقد أعلن عن قيام دولة فلسطين في العاصمة الجزائرية في عام ١٩٨٨، غير أن الكثير من المحللين يرون أن "دولة فلسطين" لا تمثل دولة، وأن هذه الدولة التي تدعى فلسطين ستقام على أجزاء من فلسطين التاريخية، والتي تتألف بصورة رئيسية من الأراضي التي احتلتها إسرائيل في عام ١٩٦٧ (أو على جزء منها على الأقل) في الضفة الغربية وقطاع غزة. وتسعى التحليلات التي يعرضها هذا البحث، على الرغم من أنها تشكل دراسة حول الشخصية المحدودة التي تتمتع بها السلطة الفلسطينية قبل تحولها إلى دولة، إلى تصور شكل التشريعات الاقتصادية التي ستصدر بعد الإعلان عن قيام هذه الدولة.

(٣) يغطي هذا البحث الفترة الزمنية الواقعة بين عامي ١٩٩٤ و ٢٠٠٦، أي من السنة التي تأسست فيها السلطة الفلسطينية إلى حين إجراء الانتخابات التشريعية الثانية التي عُقدت في شهر شباط/فبراير ٢٠٠٦، وما تلاها من الإجراءات التي اتخذها المجتمع الدولي ضد السلطة الفلسطينية رداً على وصول حركة "حماس" إلى سدة الحكم.

(٤) يفضل البعض استخدام مصطلح السلطة الوطنية الفلسطينية، على نحو ما يفعل ذلك بعض المؤلفين الذين نقبسه هنا إلا أننا سنقوم باستعمال مصطلح "السلطة الفلسطينية". ولغايات هذا البحث، يُستخدم المصطلحان للدلالة على ذات المفهوم. كما أن المقاربة هنا مع الدول المعاصرة لا تعني بأن المؤلفان يديان بأن السلطة الفلسطينية هي دولة ذات سيادة.

فكما هو ثابت من واقع التجربة الفلسطينية منذ إنشاء السلطة الفلسطينية، وعلى الرغم من أهداف التنمية الاقتصادية التي تتضمنها اتفاقيات أوسلو في استراتيجياتها وأحكامها، والتي بررت في كثير من الأحيان التغييرات التشريعية المتسارعة من قبل السلطة الفلسطينية، فقد واكب الإصلاح القانوني في القطاع الاقتصادي تدهور متواصل وتعزيز تبعية الاقتصاد الفلسطيني وعدم اعتماده على نفسه.

في الفصل الأول سيتم التعرض للعلاقة الموجودة ما بين القانون والإصلاح الاقتصادي بشكل عام وأهمية التشريعات الاقتصادية بالنسبة للسلطة الفلسطينية بشكل خاص. كما سيتم تناول القيود المفروضة على السلطة الفلسطينية في عملية سنّ التشريعات، ولا سيما تلك النازمة للقطاع الاقتصادي. أما الفصل الثاني فيتناول أهم المجالات الاقتصادية التي قامت السلطة الفلسطينية بتنظيمها وهي تشمل تشجيع الاستثمار، حيث إن للاستثمار أهمية قصوى في عملية تنمية قطاع الاقتصاد، بالإضافة إلى التشريعات النازمة لقطاع المصارف، والمعاملات المالية وأعمال الصرافة. يُعنى الفصل الثالث بتقييم عملية الإصلاح القانوني التي تمت والأسباب التي أدت بها إلى عدم تحقيق أهدافها التنموية، وهي أسباب قد تتجاوز حدود التشريعات النازمة لها.

يهدف هذا البحث إلى تدعيم فرضية مفادها أن السلطة الفلسطينية قد تحولت من التبعية العشوائية أو الواقعية، التي تتمثل في خضوع أرضها وسكانها لحكم القوى والسلطات الأجنبية، إلى التبعية المنظمة أو المؤسسة التي

تتميز عن التبعية الأولى بالاحتكام إلى القانون وإنشاء المؤسسات القانونية التي تساندها في الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية القائمة في فلسطين. وإذا ما كانت التبعية العشوائية مرتبطة ارتباطاً مباشراً بالاحتلال الأجنبي، ترتبط التبعية المنظمة بأطراف أخرى، تشمل الأفراد والمؤسسات الوطنية التي تحافظ على استمرار عمل النظام الاقتصادي، إلى جانب المجتمع الدولي الذي يساهم بصورة غير مباشرة في توفير الدعم السياسي والاقتصادي للفلسطينيين.

يخلص هذا البحث إلى أنه لا ينبغي للإصلاح القانوني - إذا ما أراد النجاح في مهمته - أن يقتصر على إدخال التغييرات على التشريعات. بل يجب أن يشكل هذا الإصلاح القانوني عملية شاملة، تتضمن من جملة أمور المستوى السياسي (التمثل في إنهاء الاحتلال)، وأجندة التنمية (إجراء مراجعة لدور الجهات المانحة واستراتيجياتها)، والمستوى المؤسسي (إصلاح الأنظمة المؤسسية والقانونية في السلطة الفلسطينية)<sup>(٥)</sup>.

(٥) لا يدعي الباحثان من خلال هذا البحث بأنهما سيعالجان موضوع الإصلاح الاقتصادي بصورة شمولية أو التغييرات القانونية والمؤسسية التي تستوعب مثل هذا الإصلاح؛ بل على العكس، يعترفان بمحدودية هذا البحث والذي سيكتفي بمراجعة مدى مساهمة التشريعات في التنمية الاقتصادية.

## الفصل الأول

### استخدام التشريع كألية لتسريع عملية الإصلاح الاقتصادي

عقب التوقيع على إعلان المبادئ مباشرةً، ساد التفاؤل بشأن مستقبل الاقتصاد الفلسطيني، غير أن هذا التفاؤل لم يلبث أن تبدد<sup>(٦)</sup>. وعلى الرغم من أهداف التنمية التي شكّلت جزءاً أصيلاً من عملية السلام والمبالغ الطائلة من الأموال التي ضختها الجهات المانحة الدولية في الاقتصاد الفلسطيني بصورة مباشرة وغير مباشرة، لم يزل اقتصاد السلطة الفلسطينية دون المستويات الاقتصادية التي كانت سائدة قبل عام ١٩٩٣<sup>(٧)</sup>.

ولذلك، لا يدعي هذا البحث وجود علاقة حتمية مباشرة أو عَرَضية، بين القانون والتنمية الاقتصادية. بل على العكس من ذلك، يسعى هذا البحث إلى

(6) David Fidler, "Foreign Private Investment in Palestine Revisted: An Analyses of the Revised Palestinian Investment Law," *Case W. Res. J. Int.l L.* 31 (1999): 293-349.

(7) Anne Le More, "Killing with Kindness: Funding the Demise of a Palestinian State," *International Affairs* 81 (2005): 981-999.

وتشير هذه الكاتبة كذلك إلى أحد التقارير الصادرة عن البنك الدولي في شهر حزيران/يونيو ٢٠٠٠، وهو بعنوان: *جدوى المساعدات في الضفة الغربية وقطاع غزة (Aid Effectiveness in the West Bank and Gaza)*، والذي يفترض بأنه حتى لو تمت المحافظة على معدلات النمو الحالية، فإن الفلسطينيين بحاجة إلى عقد كامل حتى يبلغ نصيب الفرد الواحد منهم من الناتج القومي الإجمالي المستوى الذي كان عليه قبل عام ١٩٩٣. كما تشير الكاتبة أيضاً إلى أحد التقارير الصادرة عن البنك الدولي ومعهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) عام ١٩٩٩ الذي يصرح بأن إنفاق الفرد بلغ أدنى مستوياته خلال عام ١٩٩٩ منذ عام ١٩٨٠؛ من تقرير التنمية في الظروف الصعبة: *Development under Adversity: the (Palestinian Economy in Transition)* (القدس، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) والبنك الدولي، ١٩٩٩)، ص. ٢.



وضع الاقتصاد الفلسطيني<sup>(٨)</sup> في إطاره المؤسسي والقانوني، الاجتماعي والسياسي. كما يستعرض البحث الجهود التي بذلتها السلطة الفلسطينية (من خلال التشريعات) على صعيد قطاعها الاقتصادي والتي تهدف إلى تحقيق الأهداف التنموية.

### المبحث الأول

#### أهمية التشريعات في عملية الإصلاح الاقتصادي

لقد تثبتت الحاجة إلى التغيير، خاصةً في قطاع الاقتصاد وفي مرحلة ما بعد أوسلو وتأسيس السلطة الفلسطينية؛ لكن المؤسسات، أياً كان موقعها، تسعى للتغيير، وإن كان ذلك يتم ببطء، ودون إعداد الخطط المدروسة الخاصة به<sup>(٩)</sup>.

وفي السياق الفلسطيني، تم استخدام التشريع كأداة للشروع في عملية التغيير والتحول للتأقلم مع الواقع الجديد، وتلبية الاحتياجات الطارئة للسلطة القائمة. فعلى الرغم من المعضلات التي تثيرها شخصيتها القانونية وصلاحياتها المحدودة، فقد نجحت السلطة الفلسطينية في سنّ العديد من القوانين التي تنظم القطاع التجاري والمالي<sup>(١٠)</sup>، في حين لا تزال تشريعات أخرى في طور

(٨) استخدمت ساره روي (Sarah Roy) مصطلح (De-development) للإشارة إلى التدمير المنهجي الذي يتعرض له الاقتصاد المحلي من قبل القوة المسيطرة. اقتبس هذا المصدر في كتاب:

Sufyan Alissa, "The Economics of an Independent Palestine," in: *Where Now for Palestine? The Demise of the Two-State Solution*, ed. Jamil Hilal (Zed Books, London, 2007), 140.

(9) Robert B. Seidman, "The Fatal Race: Law-Making and the Implementation of Development Goals," *Third World Legal Studies* (1992): 82.

(١٠) وتتضمن هذه القوانين قانون سلطة النقد لسنة ١٩٩٧، والقانون بشأن تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٨، وقانون المدن والمناطق الصناعية الحرة لسنة ١٩٩٨، وقانون التحكم لسنة ٢٠٠٠، وقانون العمل لسنة ٢٠٠٠، وقانون المصارف لسنة ٢٠٠٢، وقانون ضريبة الدخل لسنة ٢٠٠٤، وغيرها من القوانين. وقد نشرت هذه القوانين في الجريدة

الإعداد<sup>(١١)</sup>. وقد تثار الأسئلة عما إذا كانت القوانين التي سنتها السلطة الفلسطينية تراعي المعايير الدولية التي تعتمدها المؤسسات المالية الدولية، كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وفي الواقع، قد تكون الأحكام المعممة الصادرة في هذا الشأن مضللة؛ ولذلك، يجب إعداد دراسة تنظر في كل حالة على حدة. ولكن مثل هذا النوع من التحليلات، وعلى الرغم من أهميته، يتجاوز الأهداف المحددة لهذا البحث<sup>(١٢)</sup>.

ومع ذلك، يعرض هذا البحث الإجراءات الجدية التي اتخذتها السلطة الفلسطينية (بغض النظر عما إذا كانت هذه الإجراءات مرحلية وتعتمد على المستجدات السياسية) على صعيد الإصلاح القانوني في قطاع الاقتصاد. وعلى نقيض ما يمكن أن يوحيه مفهوم الإصلاح، لا يمثل هذا الإصلاح عملية جراحية عاجلة، بل يعتبر عملية مستمرة. وهذا الأمر صحيح بالنسبة للتشريعات الاقتصادية، حيث يستحيل على المشرع (من الناحيتين النظرية والعملية) أن يستشرف الحالات التي تطرأ في المستقبل، خاصة لعدم إمكانية استباق التحديات والإشكاليات الاقتصادية المستقبلية، المحلية والدولية<sup>(١٣)</sup>.

الرسمية (الوقائع الفلسطينية)، ويمكن الإطلاع عليها على موقع منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي): <http://muqtafi.birzeit.edu>.  
(١١) ومن هذه التشريعات القانون التجاري، وقانون الشركات، وقانون التاجير والإقراض المضمون، وقانون المحاسبة والتدقيق. ولا تزال هذه التشريعات خاضعة للنقاش في المجلس التشريعي الفلسطيني.

(١٢) سيشير المؤلفان في حينه إلى الدراسات والتحليلات التي أعدت حول بعض القوانين التي تم إقرارها من ناحية توافقها مع المعايير الدولية المرعية في هذا الجانب.  
(13) Katharina Pistor et al., "Evolution of Corporate Law and the Transplant Effect: Lessons from Six Countries," *The World Bank Research Observer* 18, no.1 (2003): 108.

وفي إطار تحليل أثر استيراد التشريعات على قوانين الشركات الخاصة بست دول، يشير بيستور وآخرون<sup>(١٤)</sup> إلى ظاهرة استيراد التشريعات وتطبيقها محلياً وهي تجربة شائعة في عمليات تطوير الأنظمة القانونية وتشكل جزءاً من عملية الإصلاح القانوني. مع ذلك لا يمثل استيراد القوانين حلاً سهلاً (وهو بالتأكيد ليس حلاً طويل الأمد) بالنسبة للدول التي لا تمتلك أنظمة قانونية متقدمة. وبحسب المصدر نفسه فإن الأسباب التي تحول دون قبول بعض القوانين للأحكام الواردة من تشريعات أخرى أو تقبل قدرًا محدوداً منها عديدة: فبادئ ذي بدء، قد يتضمن القانون مجموعة متكاملة من القواعد والأصول التي لا تستدعي أي تغيير. ثانياً، قد تعمل آليات الحكم غير الرسمية بصورة مرضية، مما يشير إلى استغنائها عن القانون الجديد. وبالإضافة إلى ذلك، قد تدير الدولة النشاطات الاقتصادية من خلال القواعد والأنظمة الإدارية، حيث لا تدعو الحاجة إلى تبني مجموعة محددة من القواعد القانونية في دولة ما؛ لأن الظروف الاقتصادية السائدة فيها لا تتطلب إصدار قانون خاص لتنظيمها. كما يمكن أن يتمخض هذا الأمر عن مقاومة التغيير، وهو أمر ليس غريباً في الدول ذات الاقتصادات النامية؛ حيث تتم مقاومة التغيير القانوني الراديكالي الذي يأتي استجابةً لأزمة طارئة. ومع ذلك، يتم إجراء التغيير، الذي يعتبر راديكالياً وجذرياً في بعض الأحيان. وعلى الرغم من أن الأزمات الناشئة تمثل عوامل مهمة تدفع باتجاه إجراء الإصلاح القانوني، إلا أن الإصلاح القانوني

(14) Ibid.

الذي يتأتى استجابةً للأزمات القائمة يعني أن المشرع يغالي في ردة فعله بأثر رجعي.

ولا يمثل تبني القوانين الغاية المبتغاة من هذه العملية، بل يعتبر ذلك بمثابة خطوة إلى الأمام (أو تراجعاً إلى الوراء بحسب تفسير نصوص تلك القوانين وأحكامها ونتائجها). وفي الواقع، تعاني دراسة الإصلاح القانوني من خلال القوانين من جوانب من الخلل والقصور، حيث إنه لا يمكن إجراء دراسة شاملة للإصلاح القانوني على هدي من القوانين، وذلك بالنظر إلى الثغرة الكبيرة المتواجدة ما بين القوانين من الناحية النظرية والقانون المطبق على أرض الواقع. وأياً كان الأمر، يفترض هذا البحث أن دراسة القوانين كنصوص تشريعية قد تساعد على بلورة رؤية حول الإصلاح القانوني الذي يُراد تنفيذه على أرض الواقع. وبالإضافة إلى ذلك، يتعين الاعتراف بأن تغيير القوانين نفسه يكتسب في بعض الحالات قدراً من الأهمية يفوق القواعد والأصول التي تتضمنها هذه القوانين. وبعبارة أخرى، يتم استخدام التشريعات باعتبارها مصدراً يمكننا من معرفة وتحليل الزمان والمكان المناسبين لإجراء تغيير قانوني مرغوب فيه، إلى جانب تحديد مواضع الخلل في تلك القوانين والتي تحتاج لتغيير<sup>(١٥)</sup>.

وبالإضافة إلى ما تقدم، يفترض هذا البحث أن مثل هذه الجهود التي تسعى إلى إجراء الإصلاح القانوني من خلال القوانين لا يستطيع أن يحقق النتائج

(15) Ibid., 91.

المرجوة منه في ظل غياب بيئة إيجابية وأوضاع سياسية جيدة. وفي حقيقة الأمر، لم يزل الاقتصاد الفلسطيني يعاني في جانب منه من درجة اعتماده العالية على المساعدات الدولية إلى جانب خضوعه للهيمنة المباشرة التي يفرضها عليه الاقتصاد الإسرائيلي. ومن جانب آخر، يعاني الاقتصاد الفلسطيني من العديد من الممارسات الخاطئة وسوء الإدارة في السلطة الفلسطينية، والتي تعوق إنشاء اقتصاد فلسطيني قادر على الحياة.

وبالفعل، فقد تأثرت التجربة الفلسطينية على صعيد الإصلاح القانوني، في مختلف مراحلها التاريخية، بالتطورات والضغوط التي فرضتها عليها أطراف دولية وأحداث سياسية جمة عملت بمجموعها على وضع العقبات في طريقها. وتسببت هذه العوامل، وغيرها، في تراجع غير متوقع في مستوى الاستثمارات الفلسطينية خلال فترة كان يؤمل خلالها تحقق السلام وإنشاء الدولة الفلسطينية، وذلك ليس بسبب العقبات الداخلية وعدم كفاءة السياسيين الفلسطينيين فحسب، بل لأن النتيجة الحتمية كانت تفضي إلى تخلف التنمية عقب اتباع سياسة غير حكيمة كانت تهدف إلى دمج الاقتصاد الفلسطيني في أعمال التنمية على المستوى الدولي دون استيعاب الصعوبات المرتبطة بإصلاح سلطة معقدة لم تنزل تعيش في مرحلة الصراع، وقبل التوصل إلى نتائج ملموسة على الصعيد السياسي.

## المبحث الثاني

## الحاجة إلى إجراء الإصلاحات القانونية في قطاع الاقتصاد

في سنة ١٩٩٤، وهي السنة التي تأسست فيها السلطة الفلسطينية، كانت مصادر التشريعات المالية والتجارية التي كانت نافذة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، تعود في جذورها إلى الحقبة العثمانية والانتداب البريطاني على فلسطين، بالإضافة إلى الأوامر العسكرية الصادرة عن سلطات الاحتلال الإسرائيلي في قطاع غزة. أما بالنسبة لمصادر التشريعات المالية والتجارية في الضفة الغربية، فكانت تعود في تاريخها إلى حقبة الحكم الأردني والأوامر العسكرية الإسرائيلية. ولا تزال هذه التشريعات في جانب كبير منها سارية في الضفة الغربية و/ قطاع غزة<sup>(١٦)</sup>.

(١٦) في عام ١٩٤٨، خضعت الضفة الغربية للحكم الأردني. وفي عام ١٩٥٠، تم ضمها إلى إمارة شرق الأردن، لتشكل، مع إمارة شرق الأردن، المملكة الأردنية الهاشمية. وفي المقابل، خضع قطاع غزة للإدارة المصرية. وقد أطلقت السلطات الأردنية عملية شاملة لتوحيد القوانين التي كانت سارية آنذاك، حيث استهلت هذه العملية بتبني دستور جديد (في عام ١٩٥٢) الذي نص بشكل صريح على إلغاء دستور فلسطين لسنة ١٩٢٢ الذي كان نافذاً إبان حقبة الانتداب البريطاني، بالإضافة إلى تعديلاته. كما صدر قانون الجنسية (سنة ١٩٥٤) الذي منح الجنسية الأردنية للمواطنين الفلسطينيين من سكان الضفة الغربية، والمواطنين الذي نزحوا من فلسطين وأقاموا في الأردن بصورة دائمة. وبالإضافة إلى ذلك، شرع البرلمان الأردني الجديد في مراجعة شاملة للقوانين القائمة، حيث اقترب في عمله من نظام القانون المدني في هذا الشأن. وفي المقابل، لم تبدِ السلطات المصرية أية محاولة لضم قطاع غزة إلى إقليمها، وانعكست هذه السياسة في التشريعات التي كانت تصدرها؛ حيث لم يمتد أثر التشريعات المصرية إلى قطاع غزة، ولم تنزل الجنسية الفلسطينية نافذة من الناحية القانونية على الرغم من أن الفلسطينيين أصبحوا بلا جنسية من الناحية الواقعية. ومن جانب آخر، لم يطرأ أي تغيير تقريباً على الأنظمة القانونية والتشريعات التي كانت سائدة في القطاع. وبعد احتلال الضفة الغربية وقطاع غزة عام ١٩٦٧، عملت سلطات الاحتلال الإسرائيلية على توحيد هاتين المنطقتين من خلال إنفاذ عدد من السياسات الاستعمارية، مع المحافظة في ذات الوقت على تعزيز الانفصال القانوني بينهما. كما أنشأت السلطات الإسرائيلية حكومتين عسكريتين وإدارتين مدينتين متوازيتين، وطبقت الأوامر العسكرية التي كانت تصدرها

وقد شكل إصلاح القوانين المالية والتجارية إحدى الأولويات بالنسبة للسلطة الفلسطينية، وذلك لثلاثة أسباب على الأقل؛ فبادئ ذي بدء، تعتبر غالبية هذه القوانين قديمة وبحاجة إلى التعديل كي تتواءم مع التطورات الحديثة في القطاع المالي والتجارة الدولية. ويعود هذا السبب في جانب منه كذلك إلى الاحتلال الإسرائيلي، الذي ترك الأنظمة السياسية والقانونية الفلسطينية عاجزة عن بناء اقتصاد سوق حديث<sup>(١٧)</sup>. وثانياً، تسعى السلطة الفلسطينية من خلال إصلاح القوانين المالية والتجارية إلى جذب المستثمرين المحليين والأجانب وحثهم على المشاركة في الاقتصاد الفلسطيني. وأخيراً، شرعت السلطة الفلسطينية في توحيد التشريعات التي تهدف إلى تعزيز الوحدة بين الضفة الغربية وقطاع غزة<sup>(١٨)</sup>.

ويعتبر دافيد فيدلر (David Fidler)، الذي يستشهد بما جاء في التقارير الصادرة عن البنك الدولي، أن الإصلاح القانوني والمؤسساتي يمثل بيئة تعزز إمكانات التنمية الاقتصادية ونمو قطاع الاقتصاد، مما يشجع على جذب الاستثمارات الأجنبية وتنمية القطاع الخاص. وبالتالي، تعتبر المؤسسات التي

في كل منطقة على حدة (وذلك على الرغم من أن مضمون هذه الأوامر كان متشابهاً في معظم الحالات). وعلاوة على ذلك، عملت سلطات الاحتلال الإسرائيلية على الحيلولة دون تطور الأنظمة القانونية والقضائية منذ عام ١٩٦٧. كما استخدمت هذه السلطات الأوامر العسكرية والمحاكم الإسرائيلية لتعزيز مصالحها الاستعمارية، مما أدى إلى إدخال تغييرات منهجية على الأنظمة القانونية التي كانت قائمة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وبالتالي انتهاك أحكام اتفاقيات لاهاي وجنيف الرابعة السارية في أوقات النزاعات المسلحة والاحتلال.

(17) Fidler, "Foreign Private Investment," 299 – 300.

(١٨) وقد نص المرسوم الرئاسي رقم ١ لسنة ١٩٩٤ (الذي أصدره الرئيس الراحل ياسر عرفات في تونس والذي كان مرشحاً حينئذ بتولي رئاسة السلطة الفلسطينية) بصراحة على هذا الهدف (توحيد القوانين) والذي يمكن اعتباره بمثابة الهدف العام أو السياسة العامة للعملية التشريعية ككل في ظل السلطة الفلسطينية.

تقوم على إجراء الإصلاح القانوني والمؤسسات السياسية التي تنفذ القانون عناصر لا غنى عنها لإنشاء اقتصاد فلسطيني حديث<sup>(١٩)</sup>.

وفي الحالة الفلسطينية، يعتبر التنوع القانوني القائم بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والذي يتم في العادة توحيدده بسهولة في بعض الأنظمة القانونية من خلال ترتيبات دستورية وإدارية، مفروضاً من جهات أجنبية (أو حتى استعمارية) عنوةً، ولا يمثل حالة من التطور القانوني الأصيل. ولهذا السبب، يمثل الإصلاح القانوني (باعتباره عملية تستهدف توحيد القوانين ودمجها) جزءاً لا يتجزأ من مشروع التحرر الفلسطيني الكامل. ولكن تكمن المشكلة المتمخضة عن هذا المنهج في أنه يتسبب في غموض الشخصية الانتقالية التي تتمتع بها السلطة الفلسطينية وبالتداخل بين مسيرة التحرر وبناء الدولة. ومن جانب آخر، يرى البعض أنه لا يمكن في حال من الأحوال تنفيذ الإصلاح القانوني في ظل الاحتلال. وبحسب هذا التوجه، فمن المستحيل إنجاز الإصلاح القانوني قبل قيام الدولة. أما المشكلة المرتبطة بهذا التوجه فتتمثل في أنه يخلط بين عملية الإصلاح القانوني نفسها مع تحقيق الأهداف التي تسعى هذه العملية إلى تحقيقها. فعملية تغيير التشريعات الهادفة لإحداث إصلاح قانوني هي ظاهرة واضحة للعيان في حال السلطة الفلسطينية<sup>(٢٠)</sup>.

(19) Fidler, "Foreign Private Investment," 299 – 300.

(٢٠) فقد قامت السلطة الفلسطينية بسن أكثر من ١٢٨ قانون في الفترة ما بين ١٩٩٤ وحتى عام ٢٠٠٦ بالإضافة إلى مئات الأنظمة واللوائح والقرارات والمراسيم.



ومع ذلك، يواجه الإصلاح القانوني ثلاثة أنواع من التحديات. فأولاً، تنص الاتفاقيات الموقعة بين الإسرائيليين والفلسطينيين<sup>(٢١)</sup> على إنشاء السلطة الفلسطينية التي تحكم 'مناطق الحكم الذاتي' التي تشكل وحدات جغرافية مقطعة الأوصال من مجمل الأراضي الفلسطينية المحتلة. ومع ذلك، فقد استمر نظام الاحتلال بهيكلياته وقوانينه ومحاكمه قائماً في الأراضي المحتلة. وعلى الرغم من منحها الصلاحيات التشريعية، فرضت الاتفاقيات قيوداً جمّة على قدرة السلطة الفلسطينية على سنّ التشريعات. وبذلك، كان يتعين على السلطة الفلسطينية إصدار قوانين تتوافق مع أحكام تلك الاتفاقيات<sup>(٢٢)</sup>. وأخيراً، لم تتسم العملية التشريعية بالتنسيق والانسجام في جميع مراحلها فيما يتعلق بتوحيد التشريعات والإصلاح القانوني. بل على النقيض من ذلك، كانت المبادرات التشريعية والنتائج التي تمخضت عنها عرضةً لمختلف التأثيرات الداخلية والخارجية، مما تسبّب في خلق بيئة قانونية تعمّها الفوضى. وبالنسبة لروبينسون (Glenn Robinson)، تقف ثلاث عقبات رئيسية في وجه الإصلاح القانوني في فلسطين: يتمثل أولها في تباين المعايير والتقاليد القانونية السارية في الضفة الغربية وقطاع غزة؛ وتشتت السلطات المسؤولة عن قطاع القانون، وغموض

(٢١) والمشار إليها فيما يلي بـ'الاتفاقيات'.  
 (٢٢) قد يفترض البعض أن ذلك كان يمثل وضع السلطة الفلسطينية قبل نهاية ما بات يعرف بالفترة الانتقالية (١٩٩٤ - ١٩٩٩)؛ غير أن هذا الوضع تغير في مرحلة لاحقة، ولا سيما عقب اندلاع الانتفاضة الثانية، وانقضاء الفترة الانتقالية دون التوصل إلى اتفاقية حول القضايا النهائية وعملية الإصلاح التي فرضت على السلطة الفلسطينية.

الاختصاص بصورة عامة. ووفق رأيه، تمثل العقبة الأولى أهم هذه العقبات على الإطلاق<sup>(23)</sup>.

### المبحث الثالث

#### صلاحية السلطة الفلسطينية في التشريع

بموجب إعلان المبادئ، يتم انتخاب أعضاء مجلس الحكم الذاتي الفلسطيني من قبل الفلسطينيين في الضفة الغربية، بمن فيهم سكان القدس الشرقية، وقطاع غزة (فقط)، كما ويُعتبر المجلس مخلوفاً بالتشريع، وذلك بما يتوافق مع الاتفاقيات الإسرائيلية الفلسطينية؛ بيد أن هذا الأمر يعتبر تجديدًا في الاتفاقيات؛ حيث يعني هذا التحويل أنه يتم سن "القوانين الفلسطينية" من قبل ممثلي المواطنين الفلسطينيين (في الضفة الغربية وقطاع غزة). كما يعني ذلك (وهو أمر لا يمكن تلافيه) أن عملية التشريع تقتصر على الصلاحيات "المنقولة" للمجلس من جانب الحاكم العسكري الإسرائيلي والإدارة المدنية الإسرائيلية، وضمن إطار الاتفاقيات الموقعة بين حكومة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، التي جرى الاعتراف بها على أنها الممثل الشرعي للشعب الفلسطيني. ومن جانب آخر، لا تعتبر هذه القوانين نافذة في أحسن الأحوال بسبب السيطرة الإسرائيلية الفعلية على المناطق، إلى جانب الصلاحيات التي لم تنتقل بعدُ للسلطة الفلسطينية.

(23) Glenn Robinson, "The Politics of Legal Reform in Palestine," *Journal of Palestine Studies* 27, no.1 (1997): 54.

وبحسب الاتفاقية الانتقالية، لا يجوز لرئيس السلطة الفلسطينية إصدار أية تشريعات يقرّها المجلس إذا كانت تتناقض مع الاتفاقيات الموقعة<sup>(٢٤)</sup>. وقد عمل القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٥ بشأن إجراءات إعداد التشريعات<sup>(٢٥)</sup> على تنظيم عملية سنّ التشريعات حتى قبل انتخاب المجلس التشريعي الفلسطيني، كما لم يزل هذا القانون سارياً بعد انتخاب ذلك المجلس (بما لا يتعارض مع ما ورد في قوانين لاحقة). كما عمل هذا القانون على مأسسة هيمنة السلطة التنفيذية (ولا سيما الرئيس) على السلطة التشريعية؛ إذ إن ذلك القانون لا يلزم بإصدار القانون ضمن مدة زمنية محددة، مما مكنّ الرئيس من تجاهل العديد من مشاريع القوانين التي أقرّها المجلس التشريعي على مدى سنوات عدة (بما فيها القانون الأساسي نفسه والذي اعتمده المجلس التشريعي عام ١٩٩٧، ولكن لم يصادق عليه الرئيس إلا في عام ٢٠٠٢)<sup>(٢٦)</sup>. وتمثل هذه المسائل علامات على الطبيعة الاستبدادية التي تحكم السلطة الفلسطينية؛ حيث تمثل هذه السلطة في جانب منها إرثاً للهيكليّة البيروقراطية المركزية والسرية التي تقوم في أساسها على المحسوبية التي كانت سائدة في منظمة التحرير الفلسطينية في المنفى، والتي اصطبغت بها الطبيعة الاستبدادية لنظام السلطة الفلسطينية. ومع ذلك،

(٢٤) المادة ١٨، ٤/ب.  
 (٢٥) الوقائع الفلسطينية (السلطة الفلسطينية)، العدد رقم ٤، ٦ أيار/مايو ١٩٩٥، ص. ١٥.  
 (٢٦) الوقائع الفلسطينية (السلطة الفلسطينية)، عدد ممتاز، ٧ تموز/يوليو ٢٠٠٢، ص. ١٥. وقد تم تعديل القانون الأساسي عام ٢٠٠٣، وقد تم نشر "القانون الأساسي المعدل" في: الوقائع الفلسطينية (السلطة الفلسطينية)، عدد ممتاز، ١٩ آذار/مارس ٢٠٠٣، ص. ٥. في العام ٢٠٠٥، تم تعديل القانون الأساسي المعدل وتم نشره في: الوقائع الفلسطينية (السلطة الفلسطينية)، العدد رقم ٥٧، ١٨ آب/أغسطس ١٩٩٥، ص. ٥.

يتعين على المرء أن يقر بأن هذا الأمر يمثل إحدى النتائج المتمخضة عن اتفاقيات السلام كذلك<sup>(٢٧)</sup>.

وبعد انتخاب رئيس السلطة الفلسطينية وأعضاء المجلس التشريعي البالغ عددهم ٨٨ عضواً في عام ١٩٩٦ للمرة الأولى<sup>(٢٨)</sup>، حلت السلطة التشريعية الجديدة (المجلس التشريعي الفلسطيني) محل مجلس السلطة الفلسطينية بموجب العملية التي نص عليها القانون المذكور أعلاه. كما ينظم النظام الداخلي الخاص بالمجلس التشريعي، والذي أُقرّ عام ٢٠٠٠<sup>(٢٩)</sup>، الإجراءات الداخلية في المجلس. وفي الواقع، حاول المجلس من خلال هذه الإجراءات الداخلية التحرر من هيمنة الرئيس عليه، غير أن محاولاته باءت بالفشل.

وعقب تبني القانون الأساسي في عام ٢٠٠٢، خضعت العملية التشريعية لتغيير جذري، وهو التغيير الذي كان محل تقدير أولئك الذي يسعون إلى فرض سيادة القانون. فمن الناحية النظرية، أصبح بمقدور المجلس التشريعي أن يتجاوز رفض الرئيس المصادقة على القوانين بموجب المادة ٥٧ من القانون الأساسي (المادة ٤١ بعد تعديل هذا القانون في عام ٢٠٠٣): "يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال

(27) Le More, "Killing with Kindness," 985.

(٢٨) في انتخابات عام ٢٠٠٦، تم رفع عدد أعضاء المجلس التشريعي إلى ١٣٢ عضواً وذلك بموجب قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٠٥ بشأن الانتخابات: الوقائع الفلسطينية (السلطة الفلسطينية)، العدد رقم ٥٧، ١٨ أب/أغسطس ٢٠٠٥، ص. ٨.

(٢٩) الوقائع الفلسطينية (السلطة الفلسطينية)، العدد رقم ٤٦، ١٦ أب/أغسطس ٢٠٠٣، ص. ٦٩.

ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه... وبعبارة أخرى، بات المجلس التشريعي الآن يمتلك جميع الأدوات القانونية التي تمكنه من تجاوز إجماع الرئيس عن المصادقة على التشريعات التي يقرّها<sup>(٣٠)</sup>.

وتؤثر العديد من الإجراءات المذكورة أعلاه (والتي لا تزال سارية) على العملية التشريعية<sup>(٣١)</sup> في السلطة الفلسطينية، والتي تتضمن حالياً ثلاثة مراحل: أولاً، المرحلة التمهيديّة التي تفترض وجود سياسة تشريعية وعملية ناجعة لصياغة مشاريع القوانين<sup>(٣٢)</sup>. وثانياً، مرحلة المناقشة العامة تليها القراءة الأولى والثانية (وأحياناً الثالثة، بحسب الحالة) والتي تُختتم بإقرار مشروع القانون من قبل المجلس التشريعي أو رفضه. وثالثاً، مرحلة المصادقة والإصدار، والتي تتضمن مصادقة الرئيس على مشروع القانون (أو تقديم اقتراحاته بشأن تعديله)، إلى جانب نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية وإنفاذه من خلال اللوائح التنفيذية. وعلى نحو مشابه للفجوات والقيود القائمة، تعتبر الجهود والمهارات المطلوبة في كل مرحلة متفاوتة ومتباينة.

- (٣٠) وعلى الرغم من ذلك، لم تتم مراعاة هذه المادة، حيث بقيت العديد من القوانين في انتظار المصادقة عليها من رئيس السلطة الفلسطينية لفترات ليست بالقصيرة.
- (٣١) نشير هنا إلى الإجراءات التي تنظم عملية سن التشريعات الرئيسية، وليس التشريعات الثانوية.
- (٣٢) وبموجب القانون الأساسي (المواد ٥٦ و ٧٠)، يحق لمجلس الوزراء وأي عضو من أعضاء المجلس التشريعي اقتراح مشروع قانون على المجلس التشريعي.

## المبحث الرابع

## الاتفاقيات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل

تحدد الاتفاقية الاقتصادية التي وقعت بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، والمعروفة بـ"بروتوكول باريس"، واتفاقية واشنطن الموقعة بينهما في شهر أيلول/سبتمبر ١٩٩٥<sup>(٣٣)</sup>، الإطار الناظم للعلاقات الاقتصادية بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل<sup>(٣٤)</sup>. وعلى صعيد العلاقات الثنائية، يحدد بروتوكول باريس المبدأ الأساسي الخاص بالتجارة الحرة مع إسرائيل، كما يضع هذا البروتوكول الأساس لما يشبه اتحاداً جمركياً بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل، ويمنح السلطة الفلسطينية الحق في إدارة شؤونها المحلية، من قبيل صلاحياتها في فرض الضرائب المباشرة وغير المباشرة وإنشاء سلطة النقد، باستثناء إصدار العملة الفلسطينية، وتحديد السياسات الصناعية وإدارة أعمال

(٣٣) يشكل إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الانتقالية الذاتية، الذي وقع بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل يوم ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣، النص الأساسي للاتفاقيات اللاحقة التي أبرمت بين الطرفين. وبموجب المادة (١) من هذا الإعلان، يتم إنشاء حكومة ذاتية انتقالية للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد حدد إعلان المبادئ، إلى جانب الاتفاقية الانتقالية التي وقعت عام ١٩٩٥، هيكلية السلطة الفلسطينية وصلاحياتها واختصاصاتها. أنظر "الاتفاقية الانتقالية حول الضفة الغربية وقطاع غزة الموقعة بين حكومة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية" في واشنطن بتاريخ ٢٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥، الميود القانونية الدولية (International Legal Materials)، العدد ٣٦، ١٩٩٧، ص. ٥٥١. للإطلاع على المزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع وعلى نصوص هذه الاتفاقيات، أنظر الموقع الإلكتروني:

[http://www.palestinefacts.org/pf\\_1991to\\_now\\_peace\\_process\\_outline.php](http://www.palestinefacts.org/pf_1991to_now_peace_process_outline.php)

(٣٤) للمزيد من التفاصيل حول الصلاحيات التشريعية المخولة للسلطة الفلسطينية في القطاعين الاقتصادي والمالي، أنظر:

Samer Fares, *On the Road to Economic Integration with the European Union: Palestine's Legal Requirements* (Konrad Adenauer Stiftung, 2006).

التأمين<sup>(٣٥)</sup>. وفيما يتعلق بالتجارة مع أطراف ثالثة، عمل هذا البروتوكول على تنظيم العلاقة بين السلطة الفلسطينية وبقية الدول في الشؤون المتعلقة بالضرائب المفروضة على الواردات، وسياسة الاستيراد، والمسائل النقدية والمالية، والضرائب المباشرة وغير المباشرة والصناعة والسياحة<sup>(٣٦)</sup>.

وتنص المادة (٤) من بروتوكول باريس الاقتصادي على الصلاحيات النقدية والمالية التي تتمتع بها السلطة الفلسطينية. وبموجب هذه المادة، تم إنشاء سلطة النقد الفلسطينية التي تعمل بمثابة البنك المركزي، وإن بصلاحيات محدودة<sup>(٣٧)</sup>. كما تنص هذه المادة على أن تقوم سلطة النقد بتقديم الاستشارات الرسمية للسلطة الفلسطينية حول الشؤون الاقتصادية، كما تتولى المسؤولية عن ترخيص البنوك والإشراف والتفتيش عليها، وإدارة معاملات التبادل الأجنبي والعملات الأجنبية. وبالإضافة إلى ذلك، تمتلك سلطة النقد الصلاحيات

(٣٥) وفقاً لفيدر، كان من المقرر أن تنتقل البضائع الفلسطينية بحرية إلى السوق الإسرائيلية. وكان من شأن وصول البضائع الفلسطينية إلى هذه السوق الإسرائيلية المهمة وضع حد للمعاملة التمييزية التي كانت البضائع الفلسطينية تعاني منها إبان سنين الاحتلال. ولكن بروتوكول باريس الاقتصادي لم ينص على حرية حركة العمال الفلسطينيين بين إسرائيل ومناطق السلطة الفلسطينية. ويضيف فيدلر أن هذا البروتوكول أخضع الواردات الفلسطينية لنظام الجمارك الإسرائيلي، باستثناء بعض المنتجات التي يمكن استيرادها بسعر التعرفة التي تحددها السلطة الفلسطينية. وعلى الرغم من أن الفلسطينيين كانوا يدفعون باتجاه التوصل إلى ترتيب خاص بالتجارة الحرة خلال المفاوضات بشأن بروتوكول باريس الاقتصادي، مما يتيح لهم تحديد التعرفة على الواردات، فقد كانت إسرائيل تسعى إلى إقامة اتحاد جمركي يمكنها من تجنب الاعتراف بحدود الدولة الفلسطينية، كما تشترط ذلك ترتيبات التجارة الحرة. راجع:

Fidler, "Foreign Private Investment," 298-299.

(36) `Arnie Arnon and Jimmy Weinblatt, "Sovereignty and Economic Development: The Case of Israel and Palestine," *The Economic Journal*, Blackwell 111 (2001): 295-298.

(37) `Arie Arnon et al, *The Palestinian Economy: Between Imposed Integration and Voluntary Separation* (Leiden: Brill, 1997): 138.

والمسؤوليات التي تمكّنها من تنظيم نشاطات رأس المال والإشراف عليها في الأراضي الفلسطينية، بما في ذلك ترخيص الشركات العاملة في سوق رأس المال والشركات المالية وصناديق الاستثمار.

وأياً كان الأمر، فإن قدرة سلطة النقد الفلسطينية على العمل كبنك مركزي يحدّها غياب عملة وطنية فلسطينية. وبموجب المادة (٤) من بروتوكول باريس الاقتصادي، يعتبر الشاقل الإسرائيلي الجديد أحد العملات المتداولة في الأراضي الفلسطينية، كما يشكل من الناحية القانونية وسيلة السداد لجميع الأغراض، بما فيها المعاملات الرسمية. كما ويمثل الدينار الأردني، والشاقل الإسرائيلي والدولار الأمريكي العملات الرئيسية المتداولة في الأراضي الفلسطينية المحتملة.

وبموجب بروتوكول باريس، قامت إسرائيل بنقل العديد من الصلاحيات والمسؤوليات التي تتعلق بالسياسات الاقتصادية للسلطة الفلسطينية. ولذلك، تمتلك السلطة الفلسطينية صلاحيات تشريعية في مختلف النشاطات، من ضمنها البنوك وغيرها من المؤسسات المالية، والأسواق المالية وأعمال التأمين. ولكن السياسة الاقتصادية التي كانت إسرائيل تطبقها قبل التوقيع على هذا البروتوكول وبعده كانت تركز على القضاء على أي شكل من أشكال السيادة الفلسطينية وتقويض الجهود التي يبذلها الفلسطينيون لانتزاع تقرير مصيرهم. وبدلاً من تحديد "الأساس لتعزيز القاعدة الاقتصادية للجانب الفلسطيني" كما



تنص على ذلك ديباجة البروتوكول، عملت إسرائيل على ترسيخ المظالم السابقة وتعزيز تبعية الاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد الإسرائيلي.

ومن جانب آخر، منح شبه الاتحاد الجمركي إسرائيل الحق في جباية الضرائب المفروضة على الواردات وضريبة القيمة المضافة. وفي هذا الإطار، تشترط المادة (٣) من بروتوكول باريس إنشاء ما يعرف بـ"نظام مقاصة العائدات"، والذي ينص على وجوب تحويل العائدات المستحقة عن البضائع المتوجهة إلى الضفة الغربية وقطاع غزة إلى السلطة الفلسطينية. وقد استغلت إسرائيل هذا الحق لحجز أو تأخير تحويل هذه العائدات للسلطة الفلسطينية، وذلك كوسيلة من وسائل الضغط وفرض العقوبات عليها. كما استخدمت إسرائيل نظام الإغلاق والحواجز العسكرية، والقيود التي تفرضها على حركة الأفراد والبضائع، والطرق الاستيطانية الالتفافية المخصصة للمستوطنين الإسرائيليين والجدار العازل كأدوات إضافية تهدف إلى عزل التجمعات السكانية الفلسطينية عن بعضها البعض، بالإضافة إلى عزل الفلسطينيين عن العالم الخارجي. وبموجب بروتوكول باريس، يجب إجراء التعاملات التجارية بين السلطة الفلسطينية والدول الأخرى عن طريق الموانئ الإسرائيلية أو النقاط الحدودية التي تشرف عليها إسرائيل بين أراضي السلطة الفلسطينية والأردن ومصر. ويشكل فرض الإغلاق على المعابر الحدودية لفترات طويلة تهديداً حقيقياً للاقتصاد الفلسطيني، مما يستحيل معه على الفلسطينيين جذب الاستثمارات طويلة الأمد<sup>(٣٨)</sup>.

(38) Ibid.

وقد كان بروتوكول باريس يهدف إلى تعزيز التجارة بين الإسرائيليين والفلسطينيين خلال الفترة الانتقالية، التي انقضت في شهر أيار/مايو ١٩٩٩. غير أن هذا البروتوكول لا يزال نافذاً على أرض الواقع في انتظار انفراج على المستوى السياسي. وقد أثبتت التجارب على مدى السنوات الأخيرة أن مثل هذه الاتفاقيات، التي تتضمن توزيع الصلاحيات بصورة غير متوازنة، غير مجدية ولا تُكتب لها الديمومة، وذلك لأنها تحرم الشعب من الحرية المطلوبة في إدارة أرضه وموارده.

وفي هذا السياق، يشير فيدلر إلى أن بروتوكول باريس الاقتصادي انهار، من وجهة نظر الفلسطينيين، وذلك بسبب الإغلاق الذي تفرضه إسرائيل على المعابر الحدودية إلى جانب الإجراءات الأمنية الأخرى التي تفرضها، والتي تضع الأولوية للاعتبارات الأمنية الإسرائيلية على حساب حاجة الفلسطينيين للتنمية الاقتصادية. وبالإضافة إلى ذلك، لم يثبت الترتيب المعدل للاتحاد الجمركي جدواه بالنسبة للفلسطينيين. وبالنظر إلى هذه العوامل مجتمعة، فلا يُستغرب إثارة العديد من الأسئلة حول طبيعة العلاقة الاقتصادية القائمة بين الإسرائيليين والفلسطينيين على نحو ما يحدده بروتوكول باريس

(39) Fidler, "Foreign Private Investment," 301 – 303.

## الفصل الثاني

### أهم التشريعات الاقتصادية الصادرة عن السلطة الفلسطينية

لم تزل السلطة الفلسطينية تواجه التحديات المرتبطة بنمو القطاع الاقتصادي والتنمية الاقتصادية. وكما يبين الفصل الثالث أدناه، لا تتبع جميع هذه التحديات من المسائل القانونية، بل ترتبط بذات البنية والتبعية "المنظمة" التي تسم السلطة الفلسطينية. ولكن لا يزال المراقبون والخبراء يدعون إلى مراجعة الإطار القانوني الحالي الذي لم ينفك يعوق تحقيق النمو والتنمية.

ووفقاً لريكس براينين (Rex Brynen)<sup>(40)</sup>، يتسم الوضع القانوني في الأراضي الفلسطينية المحتلة، بما فيها المناطق الخاضعة لسيطرة السلطة الفلسطينية، بالعقبات التنظيمية وبغياب الشفافية القانونية التي تزيد من الأعباء والمخاطر المفروضة على قطاع الأعمال وعدم انتظام نشاطاته. وبالإضافة إلى ذلك، يفترض براينين أن ازدواج النظام القانوني في كل من قطاع غزة والضفة الغربية يتسبب في تفاوت المزايا الاقتصادية التي يحظى بها المستثمرون الأجانب.

وفي هذا السياق، يستعرض هذا الفصل حالات دراسية متعلقة بالقوانين التي تنظم الاستثمار والمسائل المالية. ولكن صلاحية السلطة الفلسطينية في التشريع ليست بمنأى عن القيود المفروضة عليها، ولا سيما في القطاع الاقتصادي، الذي ينظم بروتوكول باريس أدق التفاصيل فيه، كما تم الإشارة إليه سابقاً.

(40) Rex Brynen, "Buying Peace? A Critical Assessment of International Aid to the West Bank and Gaza," *Journal of Palestine Studies* 25, no.3 (Spring 1996): 86.

## المبحث الأول تشجيع الاستثمار

بعد استرداد جزء من أراضيهم، شرع الفلسطينيون في حقبة جديدة من تاريخهم؛ وقد كان من الطبيعي أن تترافق المرحلة الجديدة من النشاط السياسي في ظل السلطة الفلسطينية مع بروز دورة جديدة من النشاط الاقتصادي. وفي هذه المرحلة، كانت السلطة الفلسطينية تسعى إلى استخدام الموارد المتاحة لها وتطويرها، وتعزيز التعاون مع الدول الأخرى والاشتراك معها في مجالات التخطيط وأعمال التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ولهذه الأسباب، لم تتمكن السلطة الفلسطينية من انتظار عقد الانتخابات التشريعية والرئاسية عام ١٩٩٦ من أجل اعتماد قانون يتعلق بتشجيع الاستثمار. ولذا، أقرّ رئيس السلطة الفلسطينية القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٥ بشأن تشجيع الاستثمار<sup>(٤١)</sup>.

وفي الفترة الواقعة بين التوقيع على إعلان المبادئ في عام ١٩٩٣ وتبني قانون تشجيع الاستثمار الأصلي في عام ١٩٩٥، كانت الهيكلية القانونية اللازمة للاستثمار في الأراضي الفلسطينية المحتلة تتسم بانعدام نجاعتها<sup>(٤٢)</sup>؛ حيث كان من الضروري إصدار قانون حديث وموحد بشأن تشجيع الاستثمار<sup>(٤٣)</sup> كما دعا إلى ذلك عدد كبير من المحللين والمراقبين خلال

(٤١) صدر هذا القانون بتاريخ ٣٠ نيسان/أبريل ١٩٩٥، ونشر في العدد الخامس من الوقائع الفلسطينية الصادر يوم ٥ حزيران/يونيو ١٩٩٥، ص. ٦٠. وعلى خلاف معظم القوانين الأخرى، تجدر الملاحظة بأن هذا القانون لم يكن مشتقاً من أي تشريع آخر ورتته السلطة الفلسطينية عن الحقب التشريعية السابقة.

(42) Fidler, "Foreign Private Investment," 309.

(43) Brynen, "Buying Peace?" 86.

السنوات الأولى التي تلت إطلاق عملية السلام. وفي الواقع، يمكن النظر إلى القانون بشأن تشجيع الاستثمار باعتباره أحد أهم القوانين الاقتصادية على الإطلاق؛ حيث يفرز هذا القانون أثراً مباشراً على نمو القطاع الاقتصادي من خلال جذب رؤوس الأموال واستثمارها في المشاريع الإنتاجية التي تحرك عجلة الاقتصاد في الأراضي الفلسطينية. وبما أن الأراضي الفلسطينية المحتلة كانت تعاني في الأصل من أوضاع اقتصادية غير مستقرة، فقد كانت السلطة الفلسطينية مهتمة بخلق بيئة اقتصادية تتيح جذب المستثمرين إلى المناطق الخاضعة لسيطرتها.

وعقب إقرار قانون تشجيع الاستثمار، واجه الفلسطينيون خيبة أمل جديدة<sup>(٤٤)</sup>؛ حيث يشير براينين إلى أن قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني كان يسعى إلى جذب المستثمرين من الخارج من خلال توفير الإعفاءات الضريبية، ولكنه لم يقدم الحلول الناجعة لحل المشاكل الأساسية التي تواجه تنمية القطاع الخاص<sup>(٤٥)</sup>. وبالنسبة لفيدر، لم تكفل الجهود التي بذلتها السلطة الفلسطينية لتلبية الاحتياجات التي يملها الإصلاح القانوني بالنجاح في جميع الأحوال. ويمثل قانون تشجيع الاستثمار إحدى هذه الحالات<sup>(٤٦)</sup>.

(٤٤) ويشير فيدلر إلى الانتقادات التي أبداها الخبراء الحكوميون والأكاديميون (من البنك الدولي ومعهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، وغيرهما) حول القانون بشأن تشجيع الاستثمار، حيث اعتبروا أنه لا يقدم الحلول القانونية الناجعة لتعزيز التنمية الاقتصادية في فلسطين.

Fidler, "Foreign Private Investment," 310.

(45) Brynen, "Buying Peace?" 86 – 87.

(٤٦) وبالنسبة لفيدر، لم يقدم القانون المعدل بشأن تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٨ الحل لهذه المعضلة كذلك. فقد اجتمعت الكثير من العوامل التي أفضت إلى تدني نسبة الاستثمارات الخاصة، على المستويين المحلي والأجنبي، في الأراضي الفلسطينية.

وفي إطار الاستجابة لهذه الانتقادات، شرعت السلطة الفلسطينية في إجراء دراسات ومشاورات مكثفة تهدف إلى الحصول على الاستشارات حول كيفية تعديل هذا القانون. وقد كان من الطبيعي إجراء عدد من التعديلات على أساليب الاستثمار والضوابط المرعية فيه من أجل توفير المزيد من التسهيلات في إجراءات الاستثمار، بالإضافة إلى معالجة العقبات التي تعوق إحراز التقدم على هذا الصعيد. وقد تم سنّ القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٨ بشأن تشجيع الاستثمار<sup>(٤٧)</sup> كي يحلّ محلّ القانون الأصلي<sup>(٤٨)</sup>. ويشكل اعتماد القانون الفلسطيني بشأن تشجيع الاستثمار ومراجعته جزءاً من محاولة السلطة الفلسطينية لخلق البيئة القانونية المناسبة التي تفسح المجال لتدفق الاستثمارات<sup>(٤٩)</sup>.

وفي هذا السياق، يمكن الخروج بافتراضات وتفسيرات متباينة حول التغييرات التي طرأت على قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٨؛ حيث يعتبر البعض من أصحاب تلك الافتراضات والتفسيرات أن القانون الجديد يعتريه التراجع في بعض جوانبه. ووفقاً لرأي فيدلر<sup>(٥٠)</sup>، ربما يمثل قانون تشجيع الاستثمار المعدل مثلاً كلاسيكياً حول ما لم تقم السلطة الفلسطينية بما يعتبر

Fidler, "Foreign Private Investment," 310.

(٤٧) الوقائع الفلسطينية (السلطة الفلسطينية)، العدد رقم ٢٣، ٨ حزيران/يونيو ١٩٩٨، ص. ٥.  
(٤٨) كما تم تعديل قانون الاستثمار لسنة ١٩٩٨ بالقانون المعدل رقم (٢) لسنة ٢٠٠٤: الوقائع الفلسطينية (السلطة الفلسطينية)، العدد رقم ٤٩، ١٧ حزيران/يونيو ٢٠٠٤، ص. ١٣.

(49) Fidler, "Foreign Private Investment," 309.

(50) Ibid., 348.

ضرورياً لإصلاح قانونها بحيث تتوافق مع بيئة الأعمال على المستوى الدولي. ويضيف فيدلر أنه حتى لو قامت السلطة الفلسطينية بتبني قانون يتماشى مع جميع المعايير والممارسات الدولية المرعية في هذا المضمار، فإن نجاح هذا القانون سيظل مرهوناً بتعديل القوانين التجارية والضريبية بصورة ناجحة.

وعلى نحو مماثل، يشير روبرت سيدمان إلى أن الخطاب السياسي الذي كان سائداً في بادئ الأمر في دول العالم الثالث كان يدعو إلى إجراء تغيير جذري، موظفاً في ذلك المفردات الاشتراكية. ولم تسع القوانين التي جرى سنّها في هذه الدول إلى تسهيل الانتقال إلى النظام الاشتراكي فحسب، ولكنها عملت على مواصلة تعزيز النظام الرأسمالي فيها<sup>(51)</sup>. ومع ذلك، عمل فيدلر على دراسة أحكام القانون المعدل بشأن تشجيع الاستثمار، ووقف على مواطن الغموض والمسائل والمشاكل التي تُجلبها قراءة نص هذا القانون. وبالنسبة له، لا ينقيد قانون تشجيع الاستثمار المعدل بالمعايير والممارسات الدولية التي تنص عليها المبادئ التوجيهية الصادرة عن البنك الدولي بشأن معاملة الاستثمارات الأجنبية المباشرة، والمعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف التي تنظم التعامل مع الاستثمارات الأجنبية، بما فيها الاتفاقية المتعددة الأطراف بشأن الاستثمار التي يجري التفاوض حولها تحت رعاية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية<sup>(52)</sup>.

(51) R. Seidman, "The Fatal Race," 83.

(52) Fidler, "Foreign Private Investment," 309 – 310.

وترتبط خيبة الأمل التي ساورت بعض المحللين<sup>(53)</sup>، بعدما قارنوا القانون المعدل بشأن تشجيع الاستثمار مع المعايير والممارسات الدولية المتعلقة بحماية الاستثمارات الأجنبية، بالغموض الذي يكتنف مبدأ عدم التمييز والتوسع في المجالات التي يجوز للسلطة الفلسطينية فيها استخدام الصلاحيات التقديرية الممنوحة لها. ووفقاً لفيدرلر، يثير قانون تشجيع الاستثمار المعدل، الذي لم يرقَ إلى مستوى التوقعات المعوّلة عليه، المزيد من الأسئلة المحيرة حول طبيعة الإصلاح الذي تجريه السلطة الفلسطينية على قوانينها<sup>(54)</sup>؛ حيث يشير إلى وجود تفسيرين محتملين لهذه العملية التي تمخضت عن إصدار قانون تشجيع الاستثمار المعدل، والذان يتباينان تبايناً كبيراً عن بعضهما البعض ويفصحان عن توجهات مختلفة في عملية إصلاح القوانين الفلسطينية وتعديلها. ويركز أفسى هذين التفسيرين على هذه المسألة من زاوية فلسفية، حيث يشير هذا التفسير إلى أن رفض بعض المعايير والممارسات يرتبط بالمعارضة السياسية القائمة. وفي المقابل، يركز التفسير المعتدل من هذين التفسيرين على المشاكل العملية التي تواجه عملية إصلاح القوانين الفلسطينية. ويعرض هذا الكاتب نفسه افتراضات مختلفة حول التفسير الأول، حيث يعتبره متناقضاً مع أجندة التنمية التي تتضمنها عملية السلام نفسها، كما يعتبر في ذات الوقت أن السياسة التي تملئها عملية السلام بالإضافة إلى السياسة التي تنتهجها السلطة الفلسطينية قد عملتا على تقويض الرؤية الليبرالية للتنمية الاقتصادية في فلسطين، والتي

(53) Ibid., 343.

(54) Ibid.



تنص عليها اتفاقيات أوسلو<sup>(٥٥)</sup>. وعلى العكس من ذلك، لا يرى التفسير العملي في القانون المعدل بشأن تشجيع الاستثمار رفضاً للفلسفة الليبرالية، وإنما يرى فيه خطوة تعزز العملية الشاملة لإصلاح القوانين الفلسطينية<sup>(٥٦)</sup>.

### المبحث الثاني تنظيم قطاع البنوك

بموجب أمرين عسكريين إسرائيليين<sup>(٥٧)</sup>، تم إغلاق جميع المؤسسات المالية التي كانت تعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، وأحلت محلها البنوك الإسرائيلية<sup>(٥٨)</sup>؛ واستمر هذا الوضع حتى قيام السلطة الفلسطينية.

وبعد التوقيع على بروتوكول باريس الاقتصادي، تولت السلطة الفلسطينية المسؤولية عن تنظيم القطاع المالي. كما تم إنشاء سلطة النقد الفلسطينية بموجب المادة ٤ من هذا البروتوكول وإصدار قانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية<sup>(٥٩)</sup>. وقد شرعت سلطة النقد في تنفيذ الجهود التي

(55) Ibid., 344-345.

(56) Ibid, 346-347.

(٥٧) الأمر العسكري رقم ٧ لسنة ١٩٦٧ بشأن حظر التداول والمعاملات النقدية (البنوك)، الإعلان، والأوامر والتعيينات (الضفة الغربية)، العدد رقم ١، ١١ أب/أغسطس ١٩٦٧، ص. ٢٧؛ والأمر العسكري رقم ١٨ لسنة ١٩٦٧ بشأن إغلاق البنوك في المنطقة، الإعلان، والأوامر والتعيينات (قطاع غزة)، العدد رقم ١، ١٤ أيلول/سبتمبر ١٩٦٧، ص. ٦٥.

(٥٨) في نهاية العقد الثامن من القرن الماضي، وبناءً على الفوز في قضية أمام المحكمة العليا، أعاد بنك فلسطين وبنك القاهرة - عمان افتتاح فروعهما في قطاع غزة والضفة الغربية. وللمزيد من التفاصيل حول الأنظمة المتعلقة بقطاع البنوك، أنظر: Fares, *On the Road to Economic Integration*, 90-91.

(٥٩) الوقائع الفلسطينية، العدد رقم ٢١، ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٨، ص. ٥. وللإطلاع على المزيد من التفاصيل حول نمو القطاع المصرفي في فلسطين، أنظر الموقع الإلكتروني الرسمي لسلطة النقد الفلسطينية:

<http://www.pma-palestine.org/bankenvi/bankenvi.html> .

تهدف إلى إنعاش قطاع البنوك، وذلك بما تملكه من إمكانيات محدودة. ويتمثل الهدف الذي تسعى سلطة النقد إلى تحقيقه في ضمان الاستقرار النقدي، وسلامة النظام المصرفي وتشجيع النمو الاقتصادي في فلسطين<sup>(٦٠)</sup>. وفي المقابل، تمتلك سلطة النقد الصلاحيات المخولة للبنوك المركزية، وبموجب المادة ٧/٤ من بروتوكول باريس الاقتصادي، تتولى سلطة النقد صلاحية الإشراف على البنوك وتنظيمها وترخيصها، والمحافظة على احتياطياتها من العملات الأجنبية، وتنظيم محلات الصرافة الأجنبية. وبالإضافة إلى ذلك، تضطلع سلطة النقد بالمسؤولية عن تنظيم أعمال البنوك والسيارفة والإشراف عليها، وهي تمثل الجهة التي تنفذ قانون سلطة النقد، بالإضافة إلى القوانين الخاصة بالمصارف والصرافة، والتي تقوم هذه السلطة بموجبها بإصدار الأنظمة بصورة دورية. وأياً كان الأمر، تعتبر إمكانيات سلطة النقد الفلسطينية محدودة، كما أنها لا تستطيع تحقيق أهدافها في ظل غياب عملة وطنية فلسطينية.

ومنذ تأسيس سلطة النقد الفلسطينية حتى الآن، شهدت أراضي السلطة الفلسطينية طفرةً في القطاع المصرفي حيث تم منح عشرات التراخيص للبنوك الوطنية والدولية في الضفة الغربية وقطاع غزة.

ومن جانب آخر، أصدرت السلطة الفلسطينية قانون المصارف رقم ٢ لسنة ٢٠٠٢<sup>(٦١)</sup>. وتسري أحكام هذا القانون على جميع المصارف والشركات المالية

(٦٠) المادة ٥ من القانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٧ بشأن تشجيع الاستثمار.  
(٦١) الوقائع الفلسطينية، العدد رقم ٤١، ٦ حزيران/يونيو ٢٠٠٢، ص. ٥.

التي تزاول أعمالاً مصرفية في فلسطين" (المادة ٢). كما تعتبر سلطة النقد الفلسطينية "هي الجهة المخولة بتنفيذ أحكام هذا القانون، وأية أنظمة أو تعليمات تصدر بمقتضاه" (المادة ٢/٣). وبموجب هذه الأحكام، تقوم سلطة النقد وبصورة دورية بإصدار "القواعد والتعليمات" التي تنظم عمل البنوك وتشرف عليه. غير أن نطاق قانون المصارف المذكور غير محدد بشكل واضح؛ فالمادة ٢ منه تنص على أن أحكامه تسري "على جميع المصارف والشركات المالية التي تزاول أعمالاً مصرفية"، ولكنه لا يقدم تعريفاً لتلك الأعمال المصرفية والمؤسسات المالية.

وفي الواقع، يتعين أن تتسم أحكام قانون المصارف بالمزيد من الدقة عند التطرق إلى مسائل مثل مختلف أنواع الاحتياطات المصرفية التي قد تشترطها سلطة النقد، وتسجيل البنوك وترخيصها (بما في ذلك الاستئنافات المقدمة للاعتراض على رفض ترخيص البنوك)، والسرية، والاندماج، والتفتيش والسيولة، و"عقود الإدارة"، ووسائل الدفع مقابل وسائل الائتمان (الشيكات وبطاقات الائتمان والاستدانة). كما يجب أن تركز أحكام القانون المذكور على المسائل الأخرى التي تتناولها التشريعات الدولية في العادة، من قبيل الحماية التي يضمنها التأمين للمودعين، والمسؤولية الائتمانية الملقاة على عاتق موظفي البنوك، والأعمال المصرفية الإلكترونية.

### المبحث الثالث المعاملات المالية

بعد احتلالها للضفة الغربية وقطاع غزة، فرضت السلطات الإسرائيلية على الفلسطينيين تداول عملتها باعتبارها العملة القانونية الوحيدة<sup>(٦٢)</sup> في محاولة منها للتحكم في الاقتصاد الفلسطيني ودمجه في الاقتصاد الإسرائيلي. وفيما يتعلق بالمعاملات المالية، حظرت الأوامر العسكرية الإسرائيلية على الفلسطينيين تحويل الأوراق النقدية وقطع النقد وبطاقات الائتمان وغيرها أو إحضارها إلى الضفة الغربية وقطاع غزة دون تصريح من رئيس الإدارة المدنية الإسرائيلية<sup>(٦٣)</sup>. وعلاوة على ذلك، أخضعت إسرائيل جميع المعاملات المالية لنظام صارم من الترخيص، كما فرضت رسوماً باهظة على الحصول على استصدار تلك التراخيص. فعلى سبيل المثال، أجبّر الأمر العسكري رقم ١١٨٢ لسنة ١٩٨٦ بشأن الرسوم المفروضة على الخدمات المستوردة

(٦٢) الأمر العسكري رقم ٧٦ لسنة ١٩٦٧ بشأن فرض العملة الإسرائيلية باعتبارها عملة قانونية تحل محل الدينار الأردني في الضفة الغربية، الإعلان والأوامر والتعيينات (الضفة الغربية)، العدد رقم ٥، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٧. كما تم استبدال الجنيه المصري بموجب الأمر العسكري رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٧ بشأن فرض العملة الإسرائيلية باعتبارها العملة القانونية، الإعلان، والأوامر والتعيينات (قطاع غزة)، العدد رقم ٢، ١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٧، ص. ١٢١.

(٦٣) المادة ٢ من الأمر العسكري الإسرائيلي رقم ٩٧٣ لسنة ١٩٨٢ بشأن إدخال الأموال إلى الضفة الغربية، الإعلان والأوامر والتعيينات (الضفة الغربية)، العدد رقم ٥٥، ٥ أيار/مايو ١٩٨٣، ص. ٥، والمعدل بالأوامر العسكرية رقم ١٠٧٠ لسنة ١٩٨٣، و١٢١٨ لسنة ١٩٨٨، و١٢٤٣ لسنة ١٩٨٨، و١٢٧٢ لسنة ١٩٨٩.

والأصول الأجنبية (الضفة الغربية) الفلسطينيين على دفع ما نسبته ١٥% من القيمة الإجمالية للخدمات إذا ما نفذوا مثل هذه المعاملات<sup>(٦٤)</sup>.

وبعد إنشاء السلطة الفلسطينية وبموجب المادة ٦/٤ من بروتوكول باريس الاقتصادي، اضطلعت سلطة النقد الفلسطينية بمسؤولية جزئية عن تنظيم معاملات رأس المال والإشراف عليها. غير أن السلطة الفلسطينية تجاهلت جميع القيود التي كانت السلطات الإسرائيلية تفرضها وألغتها، إلى جانب الأوامر العسكرية التي تحدّ من حرية انتقال رؤوس الأموال إلى الأراضي الفلسطينية ومنها إلى الخارج<sup>(٦٥)</sup>. وفضلاً عما تقدم، تركت سلطة النقد الفلسطينية كافة القيود التي يفرضها بنك إسرائيل على الأعمال المصرفية. وبذلك، يستطيع المواطنون الفلسطينيون فتح حسابات بنكية لهم دون الخضوع لأية قيود، كما يحق لهم تحويل أية مبالغ دون أية قيود كذلك<sup>(٦٦)</sup>.

وفي ظل هذه الظروف، حاولت سلطة النقد الفلسطينية تنظيم المعاملات المالية وتحريرها من خلال تجاهل الأوامر العسكرية الإسرائيلية من الناحية العملية، والتي كانت تفرض القيود على حرية حركة رؤوس الأموال. ولكن هذه الجهود تعتبر محدودة ولا تستطيع أن تتأى بالسياسة المالية الفلسطينية عن

(٦٤) الإعلان والأوامر والتعيينات (الضفة الغربية)، العدد رقم ٧٦، ١٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠، ص. ٧.

(٦٥) انظر مثلاً القرار رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٨ بشأن إلغاء بعض الأوامر العسكرية الإسرائيلية في قطاع غزة، والذي صرح بإلغاء جميع الأوامر العسكرية الإسرائيلية التي تفرض القيود على انتقال رؤوس الأموال إلى قطاع غزة ومنه إلى الخارج. الوقائع الفلسطينية، العدد رقم ٢٣، ٨ حزيران/يونيو ١٩٩٨، ص. ٦٠.

(66) Milan Zavadzil et al., *Recent Economic Developments, Prospects, and Progress in Institution Building in the WBGS* (Washington DC: IMF, 1997): 29.

القيود الإسرائيلية المباشرة بصورة تامة. ولا تزال السلطة الفلسطينية تفتقر إلى الصلاحيات التي تمكنها من تسهيل تدفق رؤوس الأموال، ما يعني أنها لا تستطيع إعداد سياستها الخاصة باستدراج رؤوس الأموال. وبالتالي، يتحتم على السلطة الفلسطينية الامتثال للأوامر العسكرية الإسرائيلية، وإشعار بنك إسرائيل بجميع المعاملات المالية التي تجريها.

وعلاوة على ذلك، تفرض الالتزامات الدولية المزيد من القيود على انتقال رؤوس الأموال إلى أراضي السلطة الفلسطينية، وذلك بموجب القرارات الصادرة عن مجلس الأمن الدولي؛ حيث تبنى مجلس الأمن بالإجماع القرار رقم ١٣٧٣ (٢٠٠١) بهدف ضمان الحماية من النشاطات الإرهابية ومنع تمويلها. وبموجب المادة ٢ من هذا القرار، تلتزم الدول الأعضاء باتخاذ جميع الخطوات اللازمة لتجميد تمويل الأشخاص أو الجماعات أو الكيانات الطبيعية والمعنوية التي تشارك في الأعمال الإرهابية ومواردهم الاقتصادية. وقد جرى تبني هذا القرار بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، مما يجعله ملزماً لجميع الدول الأعضاء في هيئة الأمم المتحدة.

وتحت مظلة الشراكة الأوروبية المتوسطية، وقّع الاتحاد الأوروبي اتفاقية شراكة مؤقتة مع منظمة التحرير الفلسطينية في شهر شباط/فبراير ١٩٩٧، والتي دخلت حيز التنفيذ في شهر تموز/يوليو من نفس العام<sup>(٦٧)</sup>. وتشتترط المادة ٣ من هذه الاتفاقية العمل على تحرير الدفعات الجارية وحركة رؤوس المال.

(٦٧) الجريدة الرسمية، العدد رقم ١٨٧، ١٦ تموز/يوليو ١٩٩٧، ص. ٣ - ١٣٥.

وتتوافق هذه المادة في نصها مع الاستراتيجية العامة التي يحددها المجلس الأوروبي بشأن هذه الدفعات في منطقة حوض المتوسط<sup>(٦٨)</sup>. كما تسمح هذه الاتفاقية لأطرافها فرض القيود على المعاملات المالية، وذلك لأسباب تتعلق بموازنة الدفعات (المادة ٢٩) ولأسباب تتعلق بالأمن القومي والدولي (المادة ٦٨).

وبعد إجراء الانتخابات التشريعية والتي وصفت من قبل المراقبين بأنها كانت انتخابات منفتحة وديمقراطية ونزيهة، فازت حركة المقاومة الإسلامية، "حماس"، بأغلبية المقاعد في المجلس التشريعي الفلسطيني. وفي ردها على هذا الفوز غير المتوقع، أعلنت اللجنة الرباعية (التي تضم كلاً من الأمم المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية، والاتحاد الأوروبي، والاتحاد الروسي) في يوم ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ أنه يتحتم على جميع أعضاء الحكومة الفلسطينية المرتقبة الالتزام بنبذ العنف، والاعتراف بإسرائيل وقبول الاتفاقيات والأنظمة السابقة<sup>(٦٩)</sup>. وبعد تشكيل الحكومة الفلسطينية الجديدة، قررت اللجنة الرباعية في يوم ٢٩ آذار/مارس ٢٠٠٦ تجميد كافة المساعدات التي كانت الدول المانحة تقدمها للسلطة الفلسطينية إلى أن تبدي "حماس" التي تنزع الحكومة الفلسطينية

(٦٨) الإستراتيجية العامة للمجلس الأوروبي الصادرة في ١٩ حزيران/يونيو ٢٠٠٠ حول منطقة حوض المتوسط، ( Common Strategy of the European Council of 19 June 2000 on the Mediterranean Region (2000/458/CFSP))، الجريدة الرسمية، العدد رقم ١٨٣، ٢٢ تموز/يوليو ٢٠٠٠.  
(٦٩) البيان الصادر عن اللجنة الرباعية بشأن الشرق الأوسط، ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، وهو منشور على الموقع الإلكتروني:  
<http://domino.un.org/unispal.nsf/current!OpenPage> .

التزامها بالشروط الثلاثة التي حددتها هذه اللجنة<sup>(٧٠)</sup>. وقد صادقت اللجنة الرباعية على تمديد فرض العقوبات الاقتصادية لثلاثة شهور إضافية حتى ٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٧<sup>(٧١)</sup>.

ومن جانبها، منعت إسرائيل تحويل العائدات والرسوم التي تتم جبايتها كرسوم على الواردات، بالإضافة إلى ضريبة القيمة المضافة المستحقة على البضائع والخدمات الإسرائيلية الموردة إلى الأراضي الفلسطينية. وبموجب أحد التقارير الصادرة عن البنك الدولي، فإن الأثر الذي يخلفه تعليق تحويل العائدات والقيود المفروضة على الحركة والتنقل يفوق بكثير الأثر الذي يتركه تخفيض حجم المساعدات. وقد بلغت هذه العائدات ٧٤٠ مليون دولار، وهو ما يمثل ثلثي العائدات الفلسطينية الإجمالية<sup>(٧٢)</sup>. ومن الجدير بالذكر أن تعليق تحويل هذه العائدات يشكل انتهاكاً لبروتوكول باريس.

وقد خلفت هذه الإجراءات التي اتخذتها إسرائيل واللجنة الرباعية آثاراً مدمرة على الوضع الاقتصادي في الأراضي الفلسطينية. وبحسب التقارير الصادرة عن البنك الدولي، تسبب قرار اللجنة الرباعية بشكل مباشر في عدم صرف رواتب ما يقرب من ١٧٢,٠٠٠ موظف من موظفي السلطة الفلسطينية،

(٧٠) بيان اللجنة الرباعية بشأن الحكومة الفلسطينية الجديدة، وهو منشور على الموقع الإلكتروني: <http://domino.un.org/unispal.nsf/current!OpenPage>.

(٧١) بيان اللجنة الرباعية حول تمديد الآلية الخاصة بتمويل السلطة الفلسطينية، ٢٢ كانون الأول/ديسمبر، وهو منشور على الموقع الإلكتروني: <http://domino.un.org/unispal.nsf/current!OpenPage>.

(72) World Bank, *West Bank and Gaza-Economic Update and Potential Outlook* (March 3, 2006): 1-2.



بالإضافة إلى مليون مواطن فلسطيني آخرين، أو حوالي ٣٠% من سكان الضفة الغربية وقطاع غزة الذين يعيشون على مدخولهم من رواتب عملهم في مؤسسات القطاع العام<sup>(٧٣)</sup>.

وقد ترك القرار الذي أصدره مكتب الرقابة على الأصول الخارجية في وزارة الخزانة بالولايات المتحدة الأمريكية أثراً مباشراً كذلك على عمليات تحويل النقود والأموال من خلال البنوك إلى الأراضي الفلسطينية، حيث حظر هذا القرار إجراء التعاملات المالية مع السلطة الفلسطينية. وبحسب هذا القرار، يحظر على الأشخاص في الولايات المتحدة إجراء أية تعاملات مع السلطة الفلسطينية ما لم يصرح لهم بذلك<sup>(٧٤)</sup>. وتتعرض البنوك التي ترفض التقيد بهذا القرار لإمكانية تجميد أصولها ومنعها من الوصول إلى الأسواق الأمريكية والتعامل معها.

### **المبحث الرابع أعمال الصرافة**

تولي جميع الدول أهمية خاصة للتشريعات التي تنظم أعمال الصرافة بسبب العلاقة التي تربطها بأمن الاقتصاد القومي، والعلاقة المباشرة القائمة بينه وبين النظام النقدي والمصرفي في هذه الدول. ومن الظواهر الملحوظة في هذا

(73) World Bank, *The Impending Palestinian Fiscal Crisis: Potential Remedies* (May 7, 2006): 3-4.

(٧٤) مكتب الرقابة على الأصول الخارجية في وزارة الخزانة بالولايات المتحدة الأمريكية: <http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/actions/20060412.shtml> .

المجال، والتي سنخرج عليها أدناه، أن الحوالات المالية القادمة من الخارج تأتي في العادة عن طريق الصرافين.

وعلى شاكلة الأنظمة والمجتمعات السياسية الأخرى، قامت مختلف الأنظمة التي تعاقبت على حكم فلسطين أو على أجزاء منها بسن التشريعات التي تنظم قطاع أعمال الصرافة. ففي يوم ٢٨ تموز/يوليو ١٩٢١، أصدرت سلطات الانتداب البريطاني قانوناً بشأن تنظيم أعمال الصرافة. وفي مرحلة لاحقة، سنت سلطات الانتداب قانون الصرافة رقم (٢٦) لسنة ١٩٤١<sup>(٧٥)</sup>، كما أصدرت العديد من التعديلات عليه. وفضلاً عن ذلك، أصدرت السلطات الأردنية القانون المؤقت رقم ٩٥ لسنة ١٩٦٦ بشأن مراقبة العملة الأجنبية<sup>(٧٦)</sup> وألحقته بعدد من التعديلات. أما سلطات الاحتلال الإسرائيلية فقد أصدرت ما يقرب من عشرين أمراً عسكرياً، تنظم بموجبها عدة جوانب من قطاع أعمال الصرافة. ومن أبرز هذه الأوامر، أصدرت سلطات الاحتلال الأمر العسكري رقم ٧٠٥ لسنة ١٩٨١<sup>(٧٧)</sup>، والذي يتألف من ٩١ مادة بالإضافة إلى ملحق به.

وفي عام ١٩٩٧، أصدر مجلس الوزراء في السلطة الفلسطينية القرار رقم ١ لسنة ١٩٩٧ بشأن تنظيم أعمال الصرافة<sup>(٧٨)</sup>. وفي مواده ٣٣، ينظم هذا

(٧٥) الجريدة الرسمية الفلسطينية، الانتداب البريطاني، العدد رقم ١١٣٤، ٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤١، ص. ١٠٨.

(٧٦) الجريدة الرسمية الأردنية، العدد رقم ١٩٥٨، ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦، ص. ٢١٤٤.

(٧٧) الإعلانات، والأوامر والتعيينات (قطاع غزة)، ١ نيسان/أبريل ١٩٨٢، ص. ٤٥٤٩.

(٧٨) الجريدة الرسمية الفلسطينية، العدد رقم ١٧، ٣٠ نيسان/أبريل ١٩٩٧، ص. ٥٥.

القرار معظم جوانب مزاولة أعمال الصرافة. كما يضع هذا القرار التعريفات للمفاهيم المستخدمة في هذا القطاع، وتطبيق نظام الترخيص وأعمال التصفية. وعلى الرغم من أنه يستند في أصوله إلى قانون الصرافة رقم (٢٦) لسنة ١٩٤١ وتعديلاته، بالإضافة إلى القانون المؤقت رقم ٩٥ لسنة ١٩٦٦ بشأن مراقبة العملة الأجنبية، يتسم قرار مجلس الوزراء الفلسطيني بكونه يحتوي مواد أقرب إلى القوانين منها إلى اللوائح التنفيذية التي تتولى السلطة التنفيذية إصدارها في العادة.

وفي عهد الرئيس الراحل ياسر عرفات، أصدر مجلس الوزراء تعديلين لاحقين على القرار المذكور أعلاه، أولهما القرار رقم ٢ لسنة ١٩٩٧<sup>(٧٩)</sup>، وثانيهما القرار رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠<sup>(٨٠)</sup>.

وتتضمن هذه القرارات العديد من الأحكام التي تنظم الأطراف التي تتعامل في قطاع أعمال الصرافة؛ حيث تنظم ترخيص محلات الصرافة الصغيرة، والرسوم التي تُحصَل منها. وبالإضافة إلى ذلك، تحدد هذه القرارات الأعمال التي يسمح لتلك الأطراف أو يحظر عليها القيام بها، وتتص على أن سلطة النقد الفلسطينية هي الجهة الإدارية المركزية في هذا القطاع. كما تنظم هذه القرارات عدداً من المسائل الأخرى المتعلقة بهذا القطاع.

(٧٩) الجريدة الرسمية الفلسطينية، العدد رقم ١٩، ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧، ص. ٤٧؛ وسنشير إلى هذا القرار فيما يلي من هذا الفصل بـ"التعديل الأول".  
(٨٠) الجريدة الرسمية الفلسطينية، العدد رقم ٣٣، ٣٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٠، ص. ٤١؛ وسنشير إلى هذا القرار فيما يلي من هذا الفصل بـ"التعديل الثاني".

وفي الواقع، لا تشجع التشريعات القائمة الصرافين على تقديم خدماتهم ضمن النظام الرسمي وهي بمجموعها لا تنص على طريقة أو سياسة تدعم أعمال محلات الصرافة الصغيرة والمتوسطة. وعلاوةً على ذلك، تعتبر الرسوم والأعباء المالية المفروضة على هذا القطاع باهظة ولا يستطيع الصرافون تحملها. ولذلك، يتحتم تبني سياسة تعفي صغار الصرافين من الرسوم لفترة من الوقت بهدف تمكينهم من إنشاء محلاتهم الخاصة والوفاء بالتزاماتهم تجاه زبائنهم. وبعد ذلك، يمكن فرض تلك الرسوم على هذه المحلات بطريقة لا تفرض أعباء إضافية ترهق كاهل الصرافين. وبالإضافة إلى ما تقدم، يجب تحصيل الرسوم في مراحل معينة وبصورة تدريجية تراعي عدم فرض المزيد من الأعباء المالية على الصرافين وعدم التأثير على أوضاعهم المالية.

وتمر الكثير من الحوالات المالية التي يرسلها المواطنون الفلسطينيون العاملون في الخارج عبر الصرافين. ويسمى هذا النظام غير الرسمي بنظام "الحوالة"، وهو نظام سريع ومعروف وآمن لتحويل الأموال، وهو عادةً ما يحصل رسوماً أقل من تلك التي تحصلها البنوك. وربما يكون هذا النظام من أكثر الأنظمة غير الرسمية الشائعة لتحويل الأموال في الأراضي الفلسطينية. ويتم تحويل الأموال من خلال شبكة من سماسرة الأموال الذين تربطهم علاقات مع سماسرة آخرين في البلاد التي ترسل إليها الأموال. وضمن هذا النظام، يقوم السمسار بتوجيه تعليمات حول إيداع الأموال ويقدم وعوده بتسوية الديون الناشئة في مرحلة لاحقة. وتتم جميع هذه الإجراءات دون التقيد بتعاملات تبادل

العملات الأجنبية ومن خلال تجاوز أسعار الصرف الرسمية. ويقوم نظام الحوالة في أساسه على الثقة والشرف، ولا يشتمل على قواعد سارية تنظم عمله<sup>(٨١)</sup>.

وفي الواقع، يقرّ الجميع بأهمية قطاع الصرافة. ولذلك، يجب أن يستند هذا القطاع في عمله إلى أسعار الصرف المحددة دولياً؛ حيث ترتبط هذه الأسعار بتغيرات وحسابات معينة، وترتبط بعلاقة مباشرة مع الخدمات العامة والمسائل المتعلقة بالرقابة المالية. لذا، يجب ترجمة أهمية هذا القطاع إلى إطار قانوني تنظيمي سليم ومتمين. ويمكن تحقيق ذلك من خلال قانون يسنّه المجلس التشريعي الفلسطيني لتنظيم قطاع الصرافة، وليس من خلال قرارات يصدرها مجلس الوزراء. وفي هذا السياق، يعتبر التعديلات الصادران عن مجلس الوزراء على قراره رقم ١ لسنة ١٩٩٧ غير كافيين من ناحية مساندة عمل محلات الصرافة. لذلك، يجب أن يتضمن القانون المنظور القواعد التي تشجع أصحاب هذه المحلات وتساندهم في عملهم بهدف تمكينهم من الاضطلاع بأدوارهم بصورة إيجابية. كما يتعين أن يتبنى هذا القانون السياسات الناجمة المتعلقة بالرسوم، والإعفاء من هذه الرسوم، وأسلوب تحصيلها بطريقة لا تضرّ بالأوضاع المالية لمحلات الصرافة الصغيرة.

(٨١) للمزيد حول هذا الموضوع، راجع:

Patrick M. Jost and Harjit Singh Sandhu, *The Hawala Alternative Remittance System and its Role in Money Laundering* (Interpol General Secretariat Lyon, 2000), <http://www.interpol.int/Public/FinancialCrime/MoneyLaundering/hawala/default.asp>  
Roger Ballard, "Coalitions of Reciprocity and the Maintenance of Financial Integrity within Informal Value Transmission Systems: The Operational Dynamics of contemporary Hawala Networks," *Journal of Banking Regulation* 6, no.4 (2005): 319-352.

### الفصل الثالث

#### من التبعية العشوائية إلى التبعية المنظمة

كانت الأطراف المشاركة في اتفاقيات أوسلو تفترض أن تراجع الوضع الاقتصادي في الأراضي الفلسطينية المحتلة سيؤثر على التوجه نحو عملية السلام برمتها<sup>(٨٢)</sup>. وكما تم إثباته فيما تقدم من هذه الدراسة، لم تتمكن اتفاقيات أوسلو ونشأة السلطة الفلسطينية ولا الإصلاحات القانونية التي تمخضت عنهما، والتي كانت تهدف إلى خلق بيئة تساعد على النمو الاقتصادي، من تحقيق أهداف التنمية المنشودة. وقد يعود السبب وراء ذلك إلى أن العملية السلمية لم تحدد أهدافاً وأولويات منسجمة، مما عزز من سيطرة الأمن الإسرائيلي على حاجة الفلسطينيين إلى التنمية الاقتصادية، أو لأن الاقتصاد والسوق الفلسطينيين كانا ولا زالا يعتمدان على الاقتصاد الإسرائيلي ولم ينفكا يعانيان من الإجراءات الإسرائيلية الأحادية الجانب، أو لأن السلطة الفلسطينية لم تكن قادرة على تبني نصوص تشريعية موحدة ومنسجمة. وهنا، تدعي هذه الدراسة أن جميع هذه الأسباب، وغيرها، ساهمت في فشل عملية الإصلاح القانوني، ولا سيما فيما يتعلق بتحقيق التنمية الاقتصادية التي كان الفلسطينيون يعولون عليها، ودفع عجلة اقتصادهم. وأياً كان الأمر، لا يمكن تحميل المسؤولية لأي من هذه الأسباب بمعزل عن غيره.

(٨٢) وفقاً لاستطلاعات الرأي، يجد هذا التخوف صدقاً له في اللاتمة التي ينحى بها معظم المواطنين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة على اتفاقيات أوسلو بسبب الصعوبات الاقتصادية التي يعانون منها. راجع: 300. Fidler, "Foreign Private Investment,"

لم تزل الأنظمة الاقتصادية التي تعتمد على غيرها قائمة منذ أيام الانتداب البريطاني. فخلال هذه الحقبة، كان هذا النظام مطبقاً في معظم الدول الخاضعة للاستعمار، والتي لم تكن قادرة على بناء أنظمة اجتماعية واقتصادية مستقلة عن الدول الاستعمارية. وعلى الرغم من السعي إلى التخلص من ربة الاستعمار في المستعمرات السابقة، لا تزال معظم هذه الدول تعاني من تخلف اقتصادياتها واعتمادها على الدول الأخرى. وتتسحب ذات هذه الحالة على فلسطين مقرونة بعامل إضافي آخر - فعقب نهاية الحرب العالمية الثانية، برز إلى الوجود شكل جديد من أشكال الاستعمار في فلسطين، والذي لاقى المواطنون الفلسطينيون وأرضهم في ظل صنوف الاضطهاد والاحتلال والمعاملة اللإنسانية التي لم يسبق لها مثيل. ومنذ عام ١٩٦٧ وباستخدام آليات مختلفة، عمل نظام الاحتلال على تعزيز التبعية الاقتصادية التي كانت شائعة إبان سني الانتداب البريطاني وتنفيذها في نظامه، مما رسخ تبعية الاقتصاد الفلسطيني واعتماده على الاقتصاد الإسرائيلي، وقضى كذلك على أية فرصة للفلسطينيين لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين.

ومن خلال نقل الإجراءات الاستعمارية القديمة إلى نظام الأوامر العسكرية التي تصدرها سلطات الاحتلال الإسرائيلية، أضحى المجتمع الفلسطيني وسلطته الوطنية في مرحلة ما بعد أوصلو يواجهون شكلاً جديداً من التغير الهيكلي؛ حيث بات الاقتصاد الفلسطيني يتسم بأشكال من النظم الإنتاجية التي كانت تسود في الحقب الإقطاعية البائدة بالإضافة إلى هيكليات أخرى حديثة نسبياً، وبالتالي يعتبر هذا الاقتصاد متخلفاً وغير قادر على تلبية

احتياجات مواطنيه. ولذلك، لم يكن هذا الواقع الاقتصادي المتأخر والذي يفنقر إلى الاستقرار مهياً للمزيد من المناورات السياسية، ولم يستطع تحمّل الفشل المترتب على صعيد عملية السلام. وقد أدت عوامل مختلفة، ولا سيما المواجهة بين الهيكليات الاستعمارية القديمة والقطاعات الاقتصادية الحديثة التي تفنقر إلى التجانس، إلى تقويض مبادرات الإصلاح وبروز أشكال التبعية الاقتصادية القديمة واستفحالها، مما تسبب في زيادة نسبة الفقر وتراجع أعمال التنمية. كما تسببت هذه العوامل في تفتت أواصر التكافل الاجتماعي، على نحو ما نراه جلياً في الأوضاع الفلسطينية الداخلية الراهنة.

وسيمت التطرق في هذا الفصل إلى الأطراف الرئيسية الثلاث التي تشارك في عملية التنمية التي تنفذها السلطة الفلسطينية منذ التوقيع على اتفاقيات أوسلو. كما يركز هذا الفصل على الإجراءات التي لم تثبت نجاحها على هذا الصعيد والأسباب التي تقف وراء ذلك. وكما يوحي عنوان هذا الفصل، يدعي هذا البحث أن التبعية المؤسساتية والقانونية التي خلقتها عملية أوسلو وبعض القوانين والأنظمة التي أصدرتها السلطة الفلسطينية وممارساتها كرسّت اعتماد الاقتصاد الفلسطيني اعتماداً هيكلياً على الاقتصاد الإسرائيلي من جانب، وعلى المساعدات التي يقدمها المجتمع الدولي من جانب آخر.



## المبحث الأول المساعدات الدولية

لقد كان الاعتقاد السائد أن تحقيق السلام مشروط بتحقيق التنمية الاقتصادية الفلسطينية مركزياً في الاستراتيجية التي قامت عليها عملية أوسلو. وتمثل المساعدات الدولية أحد الأركان الرئيسية الأربعة في هذه الاستراتيجية التي تضمن تحقيق التنمية الاقتصادية في فلسطين<sup>(83)</sup>. ويتمحور التقرير الرئيسي الذي تركز عليه استراتيجية الدول المانحة حول المقولة المبهمة بشأن 'دعم عملية السلام'. وفي منتصف العقد التاسع من القرن الماضي، ساد خوف بأن الظروف الاقتصادية المتردية ستؤدي إلى أزمة في الوضع السياسي وانحراف عملية السلام عن مسارها<sup>(84)</sup>.

وقد كان التدخل الدولي المباشر من خلال المساعدات المالية الضخمة جلياً منذ السنوات الأولى التي تلت التوصل إلى اتفاقية أوسلو. ولكن بالنسبة للفلسطينيين، اتسمت هذه المساعدات بالبطء ولم تحظ بالتوجيه المطلوب<sup>(85)</sup>. وفي هذا الجانب، حاول براينين أن يضع يده على الأسباب التي تقف وراء ذلك<sup>(86)</sup>؛ حيث قال: إن ذلك يعود إلى جملة من الأسباب، منها الصراع الثقافي القائم بين السياسة الواقعية التي ينتهجها مسؤولو وزارة الخارجية في الدول

(83) Ibid., 297.

(84) Le More, "Killing with Kindness," 992.

(85) بالنسبة لبرائينين، كان النقد الذي توجهه السلطة الفلسطينية سياسياً في جانب منه، حيث كانت تلجأ إليه كوسيلة لتحويل الانتباه عن جوانب القصور التي تعترض عملها ولتفرض الضغط على الدول المانحة للإسراع في تقديم المعونات المالية.

Brynen, "Buying Peace?" 83.

(86) Ibid, 80-83.

المانحة والتزام نظرائهم بتحقيق التنمية المستدامة؛ والتقليل من شأن الصعوبات السياسية والاقتصادية من جانب الجهات المانحة؛ وتقديم المساعدات المالية الدولية التي كانت تتسم بالتعقيد بسبب القيود القانونية التي تفرضها القوانين المحلية في الدول المانحة والتحديات المؤسساتية التي تواجه برامج المساعدات. كما كانت الأولويات الوطنية الخاصة بالدول المانحة تتدخل في تشكيل هذه المساعدات وتحديدها. وفي نفس الوقت، اتسم التنسيق والتواصل بين هذه الدول بالضعف، ناهيك عن تحديد بعض الموردّين من ذات الدول المانحة لتقديم تلك المساعدات، وعدم انسجام الأهداف العامة التي يحددها الفلسطينيون وتوزيع المعونات المالية من قبل الدول المانحة.

وفي مرحلة لاحقة، أصدر مؤلفون كثيرٌ العديد من المؤلفات حول هذا الموضوع. ومن بين هؤلاء، استنتجت لا مور<sup>(87)</sup> أن الحال أفضى بالدول المانحة إلى تمويل عملية إزالة الدولة الفلسطينية، وليس بناءها. وبعد اقتباس تقرير صادر عن البنك الدولي عام ٢٠٠٤، والذي أشار إلى أن المعونات المالية التي قدمتها الدول المانحة قد تضاعفت إلى ما يقرب من مليار دولار في السنة، في حين انخفض الدخل الشخصي الفعلي بنسبة تقدر بـ ٤٠% خلال الفترة نفسها، تستعرض برانين عدة تفسيرات لتحديد أسباب فشل المساعدات الدولية في تحقيق أهداف التنمية في فلسطين.

(87) Le More, "Killing with Kindness," 981ff.

فبادئ ذي بدء، افترضت الدول المانحة أنه يمكنها تقديم المساعدات للضفة الغربية وقطاع غزة بصورة مستقلة عن العملية السلمية. وبما أنه لم يتم التوصل إلى حل للقضايا الرئيسية في اتفاقيات أوسلو، تم توجيه المساعدات للمحافظة على استمرار عملية السلام والسلطة الفلسطينية، لا على تعزيز النمو الاقتصادي وأعمال التنمية وإنشاء القاعدة المؤسساتية للدولة الفلسطينية<sup>(٨٨)</sup>. بل على العكس من ذلك، واصلت الدول المانحة التعامل مع الضفة الغربية وقطاع غزة باعتبارهما دولة تمتلك قدرًا معينًا من 'السيادة' المعروفة قانونًا. وبخلاف ذلك، تخلص آن لا مور (Anne Le More) إلى أن هذه المساعدات تستطيع دعم العملية السياسية، لا أن تستبدلها<sup>(٨٩)</sup>.

صحيح أن تحول الدول المانحة إلى تمويل المساعدات الطارئة بدلاً من التركيز على العملية التنموية ساهم في منع حصول المزيد من التدهور على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي وعزز قدرة قطاع الخدمات الاجتماعية على الاستمرار في عمله، ولكنه في المقابل أثار شكوكاً جدية حول نجاعة هذه المساعدات واستدامتها على المدى البعيد. وفي الحقيقة، بدأ هذا التحول في منتصف التسعينيات من القرن الماضي، وليس خلال عام ٢٠٠٠ عقب اندلاع الانتفاضة الفلسطينية الثانية، كما يعتقد ذلك الكثيرون. ولهذا السبب، كانت المساعدات المقدمة للأراضي الفلسطينية المحتلة في مجملها تأتي استجابةً لظروف معينة في حينها، كما كانت قصيرة الأمد في طبيعتها. وإلى جانب

(٨٨) وقد توصل فيدلر، إلى هذه النتائج ذاتها بشأن التحول في المساعدات الدولية. راجع: Fidler, "Foreign Private Investment," 301.

(89) Le More, "Killing with Kindness," 999.

مسألة فعالية هذه المساعدات وجدواها، تشير لأمور إلى أن تلك المساعدات لم تُرح إسرائيل من مسؤولياتها التي يفرضها القانون الدولي الإنساني فحسب، وإنما مكنتها من مواصلة احتلالها للأراضي الفلسطينية، والذي كان يمثل أمراً عسيراً وشاقاً بالنسبة لها لو لم تقم الدول المانحة بتسديد فاتورته<sup>(٩٠)</sup>.

### المبحث الثاني

#### عائق الاحتلال الإسرائيلي

يشير الكثير من الخبراء والمراقبين إلى الدور الذي تضطلع به إسرائيل باعتباره عاملاً حاسماً بالنسبة للوضع الاقتصادي ومسيرة التنمية في المناطق الخاضعة لسيطرة السلطة الفلسطينية وفي بقية الأراضي الفلسطينية المحتلة، وذلك بالنظر إلى اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على الاقتصاد الإسرائيلي؛ وإغلاق الأراضي المحتلة بصورة متكررة؛ ومنع الفلسطينيين من استيراد البضائع والسلع الضرورية؛ وتباطؤ إسرائيل في تحويل العائدات الضريبية وضريبة القيمة المضافة - في مرحلة لاحقة - إلى السلطة الفلسطينية؛ والعراقيل التي تفرضها الإجراءات الجمركية الإسرائيلية؛ إلى جانب الصعوبات التي تحول دون إصدار التأشيرات وغيرها من الوثائق الضرورية للخبراء الأجانب الذي يعملون على تنفيذ مشاريع التنمية في فلسطين<sup>(٩١)</sup>.

(٩٠) أضيف إلى ذلك أن الأموال التي تدفعها الدول المانحة تعود بالفائدة الاقتصادية على إسرائيل. فوفقاً لأحد التقارير الصادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية في عام ٢٠٠٣، يقدر بأن ٤٥ سنتاً من كل دولار تحصل عليه السلطة الفلسطينية يصب في اقتصاد إسرائيل: Ibid., 994.

(91) Brynen, "Buying Peace?" 87 - 89.

ويفترض برابينين أن جمود الإجراءات البيروقراطية الإسرائيلية لا تتسبب في خلق هذه الوقائع والإجراءات فحسب، بل هي تتبع كذلك من السياسات الإسرائيلية التي تستهدف ضرب الاقتصاد الفلسطيني. ووفقاً لتصريحات مسؤولين في السلطة الفلسطينية، تنفذ إسرائيل هذه السياسة كوسيلة لإجبار الفلسطينيين على تقديم التنازلات في المفاوضات. وهذا بدوره يثبت أن المساعدات المالية التي تقدمها الدول المانحة هي رهن كذلك بعملية التفاوض القائمة بين الفلسطينيين والإسرائيليين<sup>(٩٢)</sup>.

وفي ذات هذا السياق، تعتبر لا مور تقطيع أوصال الضفة الغربية وقطاع غزة من بين السياسات التي لا تفتأ إسرائيل تنفذها، بغض النظر عن مختلف الانتماءات السياسية للأحزاب التي تقود حكومتها<sup>(٩٣)</sup>. ومن ثم تشير لا مور إلى أن انعدام التواصل الجغرافي بين مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة بات اليوم سائداً أكثر من أي وقت مضى منذ احتلالهما عام ١٩٦٧<sup>(٩٤)</sup>. وعلاوة على ذلك، عززت إسرائيل الإغلاق (الذي تفرضه على المواطنين الفلسطينيين وعلى حركة المركبات والبضائع) داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة من خلال نظام

(92) Ibid., 88.

(93) Le More, "Killing with Kindness," 985.

(٩٤) لا تزال إسرائيل تفرض نظام الإغلاق الصارم على الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ مطلع العقد التاسع من القرن الماضي، وبعد تقسيم هذه الأراضي إلى مناطق (أ) و(ب) و(ج) بموجب الاتفاقية الانتقالية التي تم التوصل إليها عام ١٩٩٥، وخلق 'الحقائق على الأرض' عن طريق تنفيذ بعض الإجراءات، من قبيل هدم عدد ضخم من منازل المواطنين الفلسطينيين، ومصادرة أراضيهم، وتوسيع المستوطنات، وشق الطرق الالتفافية الاستيطانية، والجدار العازل في الضفة الغربية الذي تبنه إسرائيل على غرار السياج الذي أقامته إسرائيل حول قطاع غزة في التسعينيات من القرن الماضي: Ibid., 983.

معقد يفرض على المواطنين استصدار التصاريح التي تمكنهم من السفر والتنقل، ناهيك عن الإغلاق الخارجي الذي تعزل بواسطته الضفة الغربية عن قطاع غزة وتفصلهما عن الدول المجاورة كذلك.

كما تسبب عزل الضفة الغربية وقطاع غزة في 'كنتونات' منفصلة عن بعضها البعض إلى تفويض الروابط الاقتصادية بين مختلف مناطقها، كما ساهم ذلك في خلق تجمعات اقتصادية ينعلم التواصل بينها ولا تستطيع الاستفادة من أي من الاقتصاد الإسرائيلي أو من بعضها البعض. ويصف مؤلفون آخرون هذه السياسات الإسرائيلية بمصطلح "البانتوستونات"، والذي كان يستخدم في أصله في أدبيات نظام التمييز العنصري الذي كان سائداً في جنوب أفريقيا للإشارة إلى تنمية الاحتياطات المخصصة لتحويل الدول الأفريقية المحتلة إلى دول تتمتع بالحكم الذاتي، وهو ما يعرف بالهجرات العامة المعروفة هناك بالبانتوستونات<sup>(95)</sup>.

### المبحث الثالث

#### المسؤولية الفلسطينية

بالنظر إلى الدور السلبي الذي لا زال الاحتلال الإسرائيلي يفرزه، والسياسات الاستعمارية التي ينفذها والتي لاقت المساندة من خلال مواطن الخلل التي شابت المساعدات الدولية، يفترض العديد من الباحثين أنه يتحتم على السلطة الفلسطينية أن تتحمل جانباً من المسؤولية في هذا الخصوص. وقد كانت

(95) Alissa, "The Economics," 140.

طبيعة التحديات التي تواجه هذه السلطة، التي تعتبر حديثة العهد، في مهمتها الرئيسية نحو إعداد السياسات وسنّ القوانين التي تهدف إلى تحقيق النمو وتعزيز التنمية مختلفة؛ حيث يرتبط بعضها بالإجراءات المالية والهيكلية، ويتعلق بعضها الآخر بالنظام السياسي نفسه الذي يفنقر إلى الشفافية ولا يخضع للمساءلة، وبعضها بالافتقار إلى الخبرة والإرادة السياسية لدى الجهات القائمة على اتخاذ القرارات<sup>(٩٦)</sup>.

وفي المقابل، يشير باحثون آخرون إلى حقائق وممارسات أخرى، من قبيل استئراء الفساد، ونشوء الاحتكارات في أوساط السلطة الفلسطينية، وعدم إنفاذ سيادة القانون، وتوزيع الموارد المالية على أساس النظم الزبائنية والبترومينالية الحديثة، وتهميش القطاع الخاص، وتمركز السياسة والاقتصاد الفلسطينيين، وتهميش اللاجئين والمواطنين الآخرين المقيمين في الشتات<sup>(٩٧)</sup>.

(٩٦) يسرد براينين بعض هذه التحديات، والتي تشمل على الافتقار إلى الموارد المالية والخبرة؛ وعدم توفر الاستعداد اللازم للعمل لدى بعض المسؤولين الفلسطينيين؛ وغياب العمل المؤسسي بسبب ظهور الهيكليات البيروقراطية التي باتت تشكل قواعد للنفوذ الشخصي التي يسود التنافس بينها وبين مؤسسات المجتمع المدني القائمة من قبل؛ والضبابية التي تكتنف الفصل بين صلاحيات ما تبقى من الأجهزة البيروقراطية في منظمة التحرير الفلسطينية وبروز مراكز النفوذ في السلطة الفلسطينية؛ وأسلوب الإدارة البترومينالية الحديثة الذي كان الرئيس الراحل ياسر عرفات يتبعه مما مكن مكتب الرئيس من التدخل في العديد من المشاريع؛ وضعف أداء القطاع الخاص الفلسطيني من ناحيتي النوع والكم والذي ترتب على عقود من تراجع أعمال التنمية في ظل الاحتلال الإسرائيلي، من قبيل تردي قطاعات النقل والاتصالات والطاقة؛ والتداخل الإداري الذي ساد بسبب غياب العمل المؤسسي الذي شل قدرة السلطة الفلسطينية على صياغة وتنفيذ السياسات الاقتصادية وحال دون تقديم المساعدات بالسرعة المطلوبة؛ وعدم وضع المقترحات المدروسة للمشاريع والضمانات الإجرائية الكافية؛ بالإضافة إلى عدم تحرير الأموال؛ وغموض الإجراءات المتعلقة بالصلاحيات الاقتصادية. أنظر:

Brynen, "Buying Peace?" 83.

(٩٧) للمزيد، راجع:

كما ربطت العديد من التحليلات بين النظام الاستبدادي الذي كان سائداً في الأراضي الفلسطينية المحتلة مع إنشاء السلطة الفلسطينية وعملية أوسلو نفسها من جانب<sup>(٩٨)</sup> والمساعدات الدولية التي تقدمها الدول المانحة من جانب آخر. وبالنسبة للا مور<sup>(٩٩)</sup>، كان همّ الدول المانحة والدبلوماسيين الدوليين ينصب بشكل رئيسي على إنشاء هيكلية نفوذ قوية تتمحور حول الرئيس الراحل ياسر عرفات، والتي تستطيع توفير الأمن والتوصل إلى اتفاقية سلام مع إسرائيل، وفي نفس الوقت كان كل من الإصلاح والحكم الرشيد والديمقراطية يحتل رأس سلم الأولويات على أجندات الدول المانحة في منتصف عام ٢٠٠٢. ولهذا السبب، تقول لا مور إن جهود الإصلاح التي كان يُنظر إليها باعتبارها ممارسة تكنوقراطية تهدف إلى إصلاح النظام القائم وإدخال بعض التغييرات عليه.

وبالإضافة إلى ما تقدم، بات يُنظر إلى السلطة الفلسطينية باعتبارها مؤسسة انتقالية تتمتع بولاية على مساحة محدودة من الأرض وتحكمها الصلاحيات التي تستطيع ممارستها في المناطق التي ينعلم التواصل بينها،

Hiller Frisch, "Modern Absolutist or Neopatrimonial State Building? Customary Law, Extended Families, and the Palestinian Authority," *Int. J. Middle East Stud.* 29 (1997): 341-358; Fidler, "Foreign Private Investment," 293-349; Inge Amundsen and Basem Ezbidi, *State Formation and Corruption in Palestine 1994-2000* (Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, R 2002): 17; Le More, "Killing with Kindness," 981ff.; Alissa, "The Economics," 123ff.

(98) Alissa, "The Economics," 123ff.

(99) Le More, "Killing with Kindness," 993.



والتي أسست هذه السلطة في الأصل لحكمها وإدارتها. وفي مثل هذا السياق الشبيه بـ'الدولة الزبائنية'، تتمثل الوظائف الرئيسية التي تتولى السلطة الفلسطينية تنفيذها في توفير الإدارة المدنية والقانونية للفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة وتوفير الأمن للإسرائيليين<sup>(١٠٠)</sup>.

---

(100) Ibid., 986.

## الخاتمة

استند هذا البحث، على نحو ما يوحى به عنوانه، إلى ثلاثة افتراضات متداخلة. أولها أن هناك علاقة قائمة بين القانون والتنمية؛ ففي الواقع، يقرّ معظم الباحثين بأهمية القانون والمؤسسات القانونية لتحقيق التنمية الاقتصادية<sup>(101)</sup>. ولا يفترض الإقرار بالعلاقة القائمة بين القانون والتنمية أن هذه العلاقة ممكنة من الناحية العملية كي تعزز مساهمة القانون والمؤسسات القانونية بأعمال التنمية الاقتصادية ونمو قطاع الاقتصاد بصورة مؤكدة. بل إن من الصعب تحديد علاقة عملية واضحة بين نوعية بعض التشريعات، وخاصة القوانين، والتنمية الاقتصادية. ومع ذلك، تشير بعض الدراسات إلى أن البيانات التي تستند إلى المفاهيم العامة والتي تقيس مدى نجاعة المؤسسات القانونية تتقاطع بصورة إيجابية مع نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي<sup>(102)</sup>.

وثانياً، تضيء أهداف التنمية (التي تتم دراستها من زاوية اقتصادية بصورة رئيسية) الصفة الشرعية على إجراء الإصلاح القانوني وتوفير التبريرات اللازمة له، كما هو الحال في الدول المعاصرة. وعلى افتراض أن التنمية تشكل عملية يحاول المجتمع المعنيّ من خلالها التغلب على الفقر العام الذي يعاني منه مواطنوه وعلى حالة ضعفه<sup>(103)</sup>، وأن القانون يضطلع بدور لا يستهان بشأنه في تحديث عدد كبير من الدول والمساهمة في تحولها إلى دول

(101) Pistor et al., "Evolution of Corporate Law," 91.

(102) Ibid., 92 - 93.

(103) Ann Seidman, "Participation and the Law," *Third World Legal Studies* (1993): 1.

صناعية<sup>(١٠٤)</sup>، يتحول القانون إلى عامل مهم في تحقيق نمو الاقتصاد والازدهار في ذلك المجتمع.

ثالثاً، لا يضمن سنّ القوانين أو تغييرها بحد ذاته، وعلى الرغم من ضرورته الملحة، تحقيق التنمية أو حتى تحسين الأوضاع الاقتصادية<sup>(١٠٥)</sup>. ويفسر البعض<sup>(١٠٦)</sup> هذه الحقيقة من خلال استبعاد الهدف الرئيسي الذي تسعى التنمية إلى تحقيقه من عملية سنّ القوانين، مما يقود إلى انتشار الفقر واستئراء الضعف بدلاً من العمل على حل هذه المشاكل<sup>(١٠٧)</sup>. وبالنسبة لروبرت سيدمان، ينبع الفقر والضعف من أنماط سلوكية، بمعنى أنها ناتجة عن عمل المؤسسات. وفي هذا السياق، يمكن أن تتحكم السياسة المنظمة في التشريعات في معظم الأحيان؛ حيث لم تقم بعض الحكومات بهذا الإجراء بطريقة أفضت إلى تخفيف حدة الفقر والضعف، وإنما بطريقة حافظت على وتيرة متصاعدة من نسبة ذلك

(104) Pistor et al., "Evolution of Corporate Law," 92.

(١٠٥) لا يقتصر سنّ القوانين على التشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية في الدولة (القوانين) أو التي تصدرها السلطة التنفيذية (الوائح التنفيذية، والمراسيم والقرارات بقوانين) فقط، بل تشمل كذلك الإدارة بصورة عامة والسلطة القضائية. حيث تتولى الإدارة المسؤولية عن إنفاذ القوانين السارية، وهي تمثل سلطة الدولة مقابل المواطنين. وفي المقابل، تضطلع السلطة القضائية بتطبيق هذه القوانين وتفسيرها. ولكن سلطات الدولة تعمل في كثير من الأحيان على فرض "الإصلاح" القانوني، الذي يمثل عملية منطقية لإجراء التغيير القانوني الذي يهدف إلى تعديل القوانين السارية بما يتفق مع أهداف محددة، من خلال القوانين. ولهذا السبب، يقتصر موضوع هذا البحث على تحليل القوانين التي يصدرها المجلس التشريعي الفلسطيني واللوائح التنفيذية الصادرة عن الحكومة.

(106) A. Seidman, "Participation and the Law," 1ff.

(١٠٧) وتفترض الكاتبة نفسها، بأن "أياً من القوانين والدولة لا يستطيعان أن يشرعا فرض الإجراءات التي يعدها الخبراء وأن تتوقع تحقيق التنمية": Ibid., 2.

الفقر والضعف. وفي هذا الإطار، لم يمثل القانون جزءاً من الحل، بل جزءاً من المشكلة<sup>(١٠٨)</sup>.

وبالاستناد إلى القانون نفسه، يعزو باحثون آخرون<sup>(١٠٩)</sup> عجز القانون عن تحقيق الأهداف التنموية إلى أحد الأسباب التالية. أولاً، تواصل الحكومات المعنية إنفاذ القوانين التي ورثتها عن الحقب التاريخية السابقة (أي ما يعرف بالإرث الاستعماري)، وبالتالي لا تسنّ هذه الحكومات قوانين أصيلة تركز على تحقيق التنمية. وثانياً، تنص القوانين الجديدة على فرض سلوكيات غير ملائمة؛ وإن حصل وكانت كذلك، فهي تعجز عن فرض الالتزام بهذه السلوكيات. ويحدث هذا الأمر لأن هذه القوانين لم تراعى على وجه الدقة البيئة التي تختار فيها الأطراف المعنية الالتزام بالقوانين من عدمه، أو لأن تلك القوانين تفترض أن الجهات المكلفة بإنفاذها ستسلك مسلكاً لم تنص القوانين عليه.

وكما هو الحال بالنسبة للتجربة القائمة منذ تأسيس السلطة الفلسطينية، ساهمت التغييرات التي تم إدخالها على القوانين، وعلى الرغم من استهدافها تحقيق التنمية (بالإضافة إلى العديد من الأهداف الأخرى)، في المحافظة على الهيكليات والقوانين والممارسات الكولونيالية الموجودة، والتي صبغت الاقتصاد والمجتمع الفلسطينيين بمجموعهما إبان حقبة الاحتلال الإسرائيلي<sup>(١١٠)</sup>،

(108) Ibid.

(109) R. Seidman, "The Fatal Race," 83.

(١١٠) وفقاً لروبرت سيدمان، كانت كل دولة من دول العالم الثالث تواصل في مسنهل عهدها بالاستقلال إنفاذ النظام القانوني الذي ورثته عن حقبة الاستعمار. وفي هذا السياق، لم يكن أمام السلطة الفلسطينية، والتي لا تمثل سلطة لدولة مستقلة وإنما

ورسخت الأداء الضعيف الذي يتسم به أداء هذه السلطة على الصعيد الاقتصادي.

ولم يكن الإصلاح القانوني وتعديل التشريعات وحدهما قادرين على المساهمة في الجهود الرامية إلى التحرر من حقبة الاستعمار. بل على نقیض ذلك، ساهمت عوامل داخلية وخارجية في تعزيز الهيكليات الكولونيالية القائمة وعودة الهيكليات الاجتماعية والاقتصادية المرتبطة بها والمعتمدة عليها.

مع ذلك، يبقى الاحتلال الإسرائيلي هو التحدي الرئيسي الذي يواجه قيام اقتصاد قوي ومستقل في فلسطين. وقد شهدت السنوات القليلة الماضية اندلاع الانتفاضة الفلسطينية الثانية، وهي مرحلة شهدت تدهور كافة جوانب حياة المواطنين الفلسطينيين؛ حيث انخفض الناتج القومي الإجمالي وتدهور إلى مستويات خطيرة، وارتفعت نسبة البطالة إلى مستويات غير مسبوقة، واستشرى الفقر في أوساط المجتمع الفلسطيني. وفي الواقع، تستحق الجهود التي كان الفلسطينيون يبذلونها لتحسين وضعهم الاقتصادي العام، ولا سيما إصلاح النظامين القانوني والقضائي، تستحق الثناء والتقدير، بيد أن فشلهم في تحقيق ذلك لا يثير استغراب المرء.

وقد أثبتت التجارب التي خاضها الفلسطينيون على مدى السنوات الماضية أنه لا يمكن تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة إذا ما تجاهلت الأطراف

سلطة وجدت نفسها قائمة جنباً إلى جنب مع الاحتلال الإسرائيلي (أو بالأحرى تحت سيطرته الكاملة)، من مناص سوى أن تواصل إنفاذ النظام القانوني الكولونيالي الذي ورثته عن إسرائيل: Ibid., 82.

الفلسطينية المعنية المعايير الدولية المرعية ولم تتقيد بها. ومن جانب آخر، فشل "المجتمع الدولي" في تولي دوره باعتباره وسيطاً حيادياً في هذا النزاع المتطاول. ولذا، واجهت السلطة الفلسطينية، ومن ورائها الشعب الفلسطيني، حصاراً اقتصادياً قاسياً حال دون توفير الخدمات الأساسية للمواطنين، كالخدمات الصحية والتعليمية. ولم تركز المساعدات التي كانت الدول المانحة تقدمها على المشاريع طويلة الأمد. وبدلاً من ذلك، خلق هذا الوضع مجتمعاً يعتمد على المساعدات، والذي يسهل الضغط عليه والتحكم به في أي ظرف لا يحوز سلوكه على قبول تلك الدول المانحة ورضاها.

يهتم عدد كبير من المنظمات الدولية والدول الأجنبية بتعزيز سيادة القانون في فلسطين وبإصلاح النظام القانوني فيها. ولكن من المهم أن تترافق هذه الجهود التي تنفذ على المستوى المحلي مع تلك الجهود التي تهدف إلى التوصل إلى حل سياسي عادل للصراع القائم على أساس القانون الدولي، مما يضع حداً للواقع الاستعماري الطويل الذي يحياه الفلسطينيون.

**Bibliography:**

1. Amundsen, Inge and Basem Ezbidi. *State Formation and Corruption in Palestine 1994-2000*. Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, R 2002.
2. Alissa, Sufyan. "The Economics of an Independent Palestine." *Where Now for Palestine? The Demise of the Two-State Solution*, edited by Jamil Hilal, 123-143. London: Zed Books, 2007.
3. Arnon, Arnie and Jimmy Weinblatt. "Sovereignty and Economic Development: The Case of Israel and Palestine." *The Economic Journal, Blackwell* 111 (2001): 291-308.
4. Arnon, Arie, Israel Luski, Avia Spivak and Jimmy Weinblatt. *The Palestinian Economy: Between Imposed Integration and Voluntary Separation*. Leiden: Brill, 1997.
5. Ballard, Roiger. "Coalitions of Reciprocity and the Maintenance of Financial Integrity within Informal Value Transmission Systems: The Operational Dynamics of contemporary Hawala Networks," *Journal of Banking Regulation* 6, no.4 (2005): 319-352.
6. Brynen, Rex. "Buying Peace? A Critical Assessment of International Aid to the West Bank and Gaza." *Journal of Palestine Studies* 25, no.3 (Spring 1996): 79-92.
7. Fares, Samer. *On the Road to Economic Integration with the European Union: Palestine's Legal Requirements*, Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
8. Fidler, David. "Foreign Private Investment in Palestine Revisited: An Analyses of the Revised Palestinian Investment Law." *Case W. Res. J. Int.l L.* 31 (1999): 293-349.
9. Frisch, Hiller. "Modern Absolutist or Neopatrmoniarchal State Building? Customary Law, Extended Families, and the Palestinian Authority," *Int. J. Middle East Stud.* 29 (1997): 341-358.
10. Jost, M. Patrick and Harjit Singh Sandhu. *The Hawala Alternative Remittance System and its Role in Money Laundering*. Interpol General Secretariat Lyon, 2000.  
<http://www.interpol.int/Public/FinancialCrime/MoneyLaundering/hawala/default.asp>
11. Le More, Anne. "Killing with Kindness: Funding the Demise of a Palestinian State." *International Affairs* 81 (2005): 981-999.

12. Pistor, Katharina, Yoram Keinan, Jan Kleinheisterkamp, and Mark D. West. "Evolution of Corporate Law and the Transplant Effect: Lessons from Six Countries." *The World Bank Research Observer* 18, no.1 (2003): 89-112.
13. Robinson, Glenn. "The Politics of Legal Reform in Palestine." *Journal of Palestine Studies* 27, no.1 (1997): 51-60.
14. Seidman, Ann. "Participation and the Law." *Third World Legal Studies* (1993): 1-11.
15. Seidman, Robert. "The Fatal Race: Law-Making and the Implementation of Development Goals." *Third World Legal Studies* (1992): 79-98.
16. Zavadzil, Milan, Nur Calika, Oussama Kanaan, and Dale Chua (eds.). *Recent Economic Developments, Prospects, and Progress in Institution Building in the WBGS*. Washington DC: IMF, 1997.
17. World Bank. *West Bank and Gaza-Economic Update and Potential Outlook*, March 3, 2006, <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/EconomicUpdateMar1506.pdf>.
18. World Bank. *The Impending Palestinian Fiscal Crisis: Potential Remedies*, May 7, 2006, <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/PalestinianFiscalCrisis,PotentialRemediesMay7.pdf>.