

Distr.
GENERAL

TD/B/49/9
26 July 2002

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

الدورة التاسعة والأربعون

جنيف، ٧-١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢

البند ٧(ب) من جدول الأعمال المؤقت

تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني

من إعداد أمانة الأونكتاد

خلاصة

إن ما شهده عام ٢٠٠٢ من احتدام للأزمة في الأرض الفلسطينية المحتلة وعمليات إغلاق متكررة للحدود في الضفة الغربية وغزة قد أسفر عن انخفاضات شديدة في الدخل القومي، وعن تدمير للبنى الأساسية للقطاعين العام والخاص، وتعطل النشاط الاقتصادي الفلسطيني على نطاق واسع خلال معظم السنة. فعلى مدى فترة الأشهر الثمانية عشر التي انقضت منذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، فقد الاقتصاد الفلسطيني ما يعادل أكثر من نصف ناتجه المحلي الإجمالي السنوي، وارتفع معدل البطالة بثلاثة أضعاف، وسجل مستوى الفقر ارتفاعاً كبيراً حيث أصبحت الأسر الفلسطينية التي تعيش دون حد الفقر تشكل ما يزيد على ثلثي مجموع الأسر. ولقد بات الاقتصاد الفلسطيني الآن يسير على مسار "نكوص التنمية"، مع ما يترتب على ذلك من تداعيات خطيرة على المالية العامة، والميزان التجاري، وفجوة الادخار - الاستثمار، والخدمات الاجتماعية. وتشكل الحالة السائدة في الأرض المحتلة أدل مثال على "حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة"، حيث تكون حالة الضعف وسرعة التأثير بالصدمات الخارجية حادة وتشتد الوطأة على القدرة الانتاجية والبنى التحتية المؤسسية وعلى الاقتصاد ككل. وقد أخذت الأزمة الاقتصادية والإنسانية تدفع بالسلطة الفلسطينية مرة أخرى نحو الاعتماد الشديد على الدعم المقدم من المانحين لكي تتمكن من مواصلة الاضطلاع بأنشطتها الأساسية، مضطرة بذلك إلى تحويل اهتمامها بعيداً عن الأهداف والأنشطة الطويلة الأجل.

وقد فرض واقع الحال تحديد أولويات جديدة تتطلب تعزيز أوجه التآزر الدينامي بين احتياجات إعادة التأهيل والإعمار والتنمية الاستراتيجية. وسوف يكون هذا الإطار دليلاً يسترشد به الأونكتاد في برنامجه الخاص بتقديم المساعدة التقنية على المديين القصير والمتوسط. وعلى الرغم من تزايد الصعوبات المواجهة في توفير المساعدة التقنية، تمكن الأونكتاد من استهلال مشروع بحثي جديد في عام ٢٠٠٢، كما أنه يحرز تقدماً ملموساً في خمسة مشاريع أخرى في مجال بناء القدرات. وتعكف الأمانة، بالتشاور مع فلسطين، على دراسة امكانيات البدء في توفير مساعدة تقنية محددة الأهداف في مجالات جديدة: الأمن الغذائي وتجارة السلع الأساسية؛ وخدمات النقل والتمويل وتيسير التجارة؛ وترويج التجارة؛ والسياسة التجارية والوصول إلى الأسواق على أساس تفضيلي؛ وتشجيع الاستثمار.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه الوثيقة ولا في طريقة عرض مادتها ما ينطوي على التعبير عن أي رأي للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

المحتويات

الفصل	الصفحة
أولا - التطورات في الاقتصاد الفلسطيني، ٢٠٠١ - ٢٠٠٢.....	٥
ألف - الآثار الاقتصادية المترتبة على التراجع منذ عام ٢٠٠٠.....	٥
١ - التصاعد الذي شهده عام ٢٠٠٢: أزمة جديدة بعد ١٨ شهرا	
من التدهور المستمر.....	٥
٢ - دورة "نكوص في التنمية".....	٨
٣ - التأثير على القدرة المؤسسية للسلطة الفلسطينية.....	١٠
٤ - التأثير على المساعدة الإنمائية الرسمية.....	١١
باء - التحديات التي تواجه السياسة العامة في مجالات التجارة والتمويل	
والتنمية.....	١٢
١ - التحديات التي تواجه قدرة السلطة الفلسطينية على إدارة	
الاقتصاد.....	١٢
٢ - إرث من الأداء الاقتصادي غير المتفاوت.....	١٤
٣ - قصور النظام التجاري والقيود التي تحد من إمكانية الوصول	
إلى الأسواق.....	١٥
٤ - عدم وجود عملة وطنية.....	١٧
٥ - القيود المشددة المفروضة على حركة التنقل، والأزمة الإنسانية	
والفقر.....	١٧
٦ - ربط المعونة بالتنمية.....	١٨
ثانيا - المساعدة التقنية المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني.....	٢٠
ألف - الإطار والأهداف والأنشطة التشغيلية الجارية.....	٢٠
١ - سياسة واستراتيجية التجارة.....	٢١

المحتويات

الصفحة	الفصل
٢٢	٢ - تيسير التجارة وخدمات النقل والتمويل
٢٢	٣ - التمويل والتنمية
٢٣	٤ - الاستثمار وتنمية المشاريع والمنافسة
٢٣	باء - استجابة الأونكتاد للأزمة الاقتصادية الفلسطينية
٢٤	١ - الأمن الغذائي والتجارة السلعية
٢٤	٢ - تيسير التجارة وخدمات النقل والتمويل
٢٤	٣ - ترويج التجارة
٢٤	٤ - السياسة التجارية: الوصول إلى الأسواق على أساس تفضيلي
٢٥	٥ - تشجيع الاستثمار
٢٥	الحواشي
	الجدول ١ - الاقتصاد الفلسطيني (الضفة الغربية وقطاع غزة) - المؤشرات الرئيسية
٩	 ٢٠٠١-١٩٧٧، ١٩٩٤

أولا - التطورات في الاقتصاد الفلسطيني، ٢٠٠١-٢٠٠٢

١ - لقد أدت الأزمة في العلاقات الإسرائيلية - الفلسطينية منذ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ إلى استنزاف اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة وحرمانه من موارده الأساسية بحيث أصبح يعاني من حالة ضعف متزايد في مواجهة الضغوط الجديدة^(١). ونتيجة للخسائر التي لحقت بالدخل القومي، وتردي أوضاع البنى التحتية المادية والمؤسسية، مني الاقتصاد الفلسطيني بنكسات تثير تحديات كبرى بالنسبة لبرنامج الانتعاش وإعادة البناء الذي يجب تنفيذه. وهذه مهمة تكتسب المزيد من الإلحاح في إطار تحقيق الرؤية التي أكدتها الأمم المتحدة في قرار مجلس الأمن ١٣٩٧ (٢٠٠٢) والتي تتصور منطقة تعيش فيها دولتان، هما إسرائيل وفلسطين، جنبا إلى جنب ضمن حدود آمنة ومعترف بها.

ألف - الآثار الاقتصادية المترتبة على النزاع منذ عام ٢٠٠٠

١ - التصاعد الذي شهده عام ٢٠٠٢: أزمة جديدة بعد ١٨ شهرا من التدهور المستمر

٢ - يدل أقل التقديرات على أن الأزمة الأخيرة قد ألحقت بالاقتصاد الفلسطيني خسائر في الدخل القومي الإجمالي بلغت ٢,٤ مليار دولار بين تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠ وآذار/مارس ٢٠٠٢. وقد شكلت هذه الخسائر المباشرة المتكبدة على مدى ١٨ شهرا ما نسبته نحو ٤٠ في المائة من الدخل القومي الإجمالي لعام ١٩٩٩ وما يزيد عن نصف الناتج المحلي الإجمالي للعام نفسه، وقد تفاقمَت الحالة من جراء تكبد خسائر في البنى الأساسية بلغت ٣٠٥ ملايين دولار على الأقل. وانخفض نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي الحقيقي بنسبة ١٢ في المائة في عام ٢٠٠٠، وبنسبة أخرى بلغت ١٩ في المائة في عام ٢٠٠١. وتشير التقديرات إلى أن الدخل القومي الإجمالي الفلسطيني قد انخفض من ٥٥٠٠ مليون دولار في عام ١٩٩٩ إلى ٤٢٠٠ مليون دولار بحلول عام ٢٠٠١ (انظر الجدول ١). ونتيجة لذلك، أصبحت نسبة السكان الذين يعيشون الآن دون حد الفقر المقدر بمبلغ دولارين للشخص في اليوم الواحد تتراوح بين ٤٠ و ٥٠ في المائة^(٢). ومن حيث تدهور دخل الأسر، تشير التقديرات إلى أن دخل ما نسبته نحو ٦٧ في المائة من الأسر قد انخفض إلى ما دون حد الفقر المقدر بمبلغ ٣٥٠ دولارا للأسرة الواحدة في الشهر الواحد^(٣). وهذه الانخفاضات في الدخل يمكن أن تعزى أساسا إلى تكرار عمليات الإغلاق في الداخل وإغلاق الحدود منذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، وهي تنطوي على تدابير تقيد على نحو متزايد حركة السلع والأشخاص داخل الضفة الغربية وقطاع غزة وبينهما، من جهة، وبين هاتين المنطقتين وبقية العام من جهة ثانية. وتمثلت الآثار المباشرة لهذه التدابير في تعطل أنشطة التجارة الداخلية والخارجية وفقدان فرص العمل ضمن الأرض المحتلة وفي إسرائيل. وقد أسفر هذا عن ارتفاع معدل البطالة من ١٠ في المائة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ إلى

نحو ٢٩ في المائة بحلول نهاية آذار/مارس ٢٠٠٢، وبذلك أصبح ما يزيد عن ٢٠٠ ٠٠٠ فلسطيني عاطلين عن العمل^(٤).

٣- وقد أدى تصاعد الأزمة في عام ٢٠٠٢، وبخاصة منذ بدء الهجوم العسكري الإسرائيلي على المناطق الخاضعة لولاية السلطة الفلسطينية^(٥)، إلى تفاقم حالة الكساد الاقتصادي الفلسطيني الواسع النطاق، بحيث أصبح الاقتصاد على حافة الانهيار. وتجدد الإشارة بصفة خاصة إلى تشديد القيود المفروضة على حركة التنقل منذ نيسان/أبريل ٢٠٠٢، بما في ذلك فرض حظر التحول على مدار الساعة، وتدمير الممتلكات العامة والخاصة، وتعطيل جميع أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي^(٦). وبالإضافة إلى فقدان فرص العمل في الاقتصاد المحلي، شهد تدفق العمال الفلسطينيين إلى إسرائيل ومستوطناتها في الأرض المحتلة انخفاضاً حاداً، مما أدى إلى ارتفاع مجموع الخسائر المتكبدة في الدخل الناشئ عن عمل هؤلاء العمال منذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠ إلى ما يقدر بمبلغ ٧٥٧ مليون دولار بحلول نهاية نيسان/أبريل ٢٠٠٢، أي ما يعادل نحو ٢٠ في المائة من الدخل القومي الإجمالي السنوي^(٧). كما تزايدت الأضرار التي لحقت بالأنشطة الإنتاجية في قطاعات الصناعة التحويلية والبناء والتجارة والخدمات العامة والخاصة، وتباطأت التجارة الخارجية إلى حد بعيد، وبذلك فقد تقلص الناتج المحلي للاقتصاد الفلسطيني بنسبة بلغت نحو ٧٥ في المائة خلال شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٢ وحده^(٨).

٤- وخلال عمليات التوغل الإسرائيلي، لحقت أضرار بالمرافق العامة الأساسية والبنى التحتية المادية، مثل شبكات المياه، ومرافق توليد الكهرباء وشبكات توزيعها، ومرافق التخلص من النفايات الصلبة، وشبكات الطرق، فضلاً عن المؤسسات العامة والخاصة، مما أفضى إلى تكبد ما يقدر بمبلغ ٣٦٠ مليون دولار من الخسائر المباشرة في نيسان/أبريل ٢٠٠٢^(٩). وقد تم تكبد خسائر في الأصول الخاصة المتمثلة في المباني والمعدات والمخزون (تقدر بنحو ٩٧ مليون دولار)؛ والبنى الأساسية المادية (نحو ٨٨ مليون دولار، تشكل الخسائر التي لحقت بشبكات الطرق بمبلغ ٦٤ مليون دولار منها)؛ والمساكن الخاصة (٦٦ مليون دولار)؛ والتراث الثقافي (٤٨ مليون دولار)؛ وأصول السلطة الفلسطينية، بما في ذلك أصول الوزارات والبلديات (٢٠ مليون دولار)؛ والسيارات العامة والخاصة (٦ ملايين دولار)؛ والخدمات الاجتماعية للمنظمات غير الحكومية والخدمات الاجتماعية الخاصة (٥٦ مليون دولار).

٥- ولكي تحافظ مؤسسات الأعمال الفلسطينية على استمرار أنشطتها في ظل ظروف الأزمة، فقد لجأ بعضها إلى خفض مستوى انتاجها وتسريح العاملين، بينما لجأ بعضها الآخر إلى تعليق الأنشطة بانتظار عودة الاستقرار. وقد اضطرت مؤسسات أخرى إلى التوقف عن العمل تماماً، بعد أن أدت عمليات الإغلاق إلى عزلها بشكل متزايد عن أسواقها. وهذا ينطبق بصفة خاصة على قطاع السياحة الذي كان قطاعاً واعداً في وقت من الأوقات والذي شهد تراجعاً في أنشطته في مجالي التجارة والخدمات بنسبة بلغت ٩٠ في المائة على مدى الفترة من أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١. وشهد قطاع البناء تراجعاً مماثلاً في الأنشطة يعزى إلى توقف تنفيذ

مشاريع البنى الأساسية. كما كان لتقلص المدخرات الخاصة، والنقص في المواد الخام، وتفاقم حالة عدم التيقن، تأثير أيضا على قطاع بناء المساكن. وتعرض قطاع الزراعة لضغوط كبيرة بصفة خاصة، حيث إن تأثير عمليات الإغلاق قد تزايد حدة من جراء تحريف ما نسبته ١٧ في المائة من الأراضي المزروعة، وقد تم اقتلاع ما يقارب نصف مليون شجرة من أشجار الزيتون والفاكهة، مما أفضى إلى حدوث انخفاض بنسبة ٧٠ في المائة في ناتج هذا القطاع على مدى الفترة نفسها^(١١).

٦- وفي غضون ذلك، تزايد تدهور أداء قطاع التجارة، ويقدر أن تكون الزراعة قد فقدت نحو ٣٠ في المائة من صادراتها المحتملة في عام ٢٠٠١، بينما فقد قطاع الصناعة التحويلية ما نسبته نحو ٢٤ في المائة^(١٢). وفي الوقت نفسه، أدت القيود المفروضة على حركة تنقل السلع والأشخاص وغيرها من القيود إلى تزايد تكاليف التعاملات التي كانت مرتفعة أصلا لتصل إلى مستويات عالية إلى حد لا يمكن تحمله، حيث زادت تكاليف النقل ضمن الضفة الغربية بنسبة بلغت نحو ١٥ في المائة بين أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ وكانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، وظلت تزايد بعد كل تدبير من تدابير الإغلاق المحكم^(١٣). وحتى قبل اندلاع الأزمة، كانت تكاليف النقل المتصلة بالتجارة الدولية عالية، حيث قدرت بما يتراوح بين ٥٠٠ دولار و ٦٣٠ دولارا للشحنة الواحدة إلى الأردن ومنه، وبما يتراوح بين ٦٠٠ دولار و ٦٣٠ دولارا للشحنة الواحدة إلى مصر ومنها^(١٤). وقد نشأت عن ذلك اختلالات كان لها تأثير هائل على الصادرات والإنفاق المحلي والواردات: فبين عام ١٩٩٩ وعام ٢٠٠١، انخفضت الصادرات بنسبة تقدر بنحو ١٣ في المائة، بينما تقلصت الواردات عموما بنسبة بلغت نحو ٣٢ في المائة^(١٥).

٧- كما أن عمليات الإغلاق التي خضعت لها الأرض المحتلة قد سببت أيضا نقصا في الإمدادات الغذائية، إذ لم يتمكن المزارعون في المناطق الريفية من تسويق منتجاتهم نظرا لعدم تمكنهم من الوصول إلى المدن الرئيسية والقرى المحيطة بها في الضفة الغربية وغزة. وقد أسفر هذا عن حدوث تفاوتات حادة في أسعار الأغذية بين الضفة الغربية وغزة حيث يتركز إنتاج الأغذية. وبصفة خاصة، أدت الآثار المترتبة على انخفاض الدخل، بالإضافة إلى الآثار الناجمة عن اختناقات النقل، إلى تراجع أسعار الأغذية في غزة، بينما كان للندرة النسبية للإمدادات الغذائية في الضفة الغربية تأثير ضاغط في اتجاه تزايد أسعار السلع الغذائية نفسها. فبحلول نهاية عام ٢٠٠١، كانت أسعار الأغذية في الضفة الغربية أعلى بنسبة ١٠ في المائة منها في غزة^(١٦). ثم إن حالة الأمن الغذائي مهددة، في الوقت نفسه، بالتعرض لمزيد من التدهور نتيجة للاعتماد الشديد للاقتصاد على الواردات من الأغذية الأساسية، والافتقار إلى قنوات تسويق تتسم بالكفاءة، وعدم قدرة المزارعين على الحصول على الائتمانات إلا بقدر محدود.

٨- وفي القطاع المالي، وبالرغم من أنه لم يطرأ أي تغير منذ عام ٢٠٠٠ على عدد المصارف والفروع المصرفية العاملة في الأرض المحتلة^(١٧)، فقد كان للأزمة تأثير سلبي على عمليات الوساطة المالية. فقد انخفضت نسبة الإقراض إلى الودائع من ٤١ في المائة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ إلى نحو ٣٨ في المائة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، حيث انخفض

مجموع الودائع بنسبة ٩ في المائة من ٦٨٦ ٣ مليون دولار إلى ٣٦٠ ٣ مليون دولار، مما يعكس الانخفاض في دخل الأسر وإيرادات مؤسسات الأعمال. وسجلت قيمة القروض القائمة انخفاضاً بنسبة ١٦ في المائة بالنظر إلى تزايد مستوى المخاطرة الاقتصادية. وتراجعت الائتمانات المقدمة إلى القطاع الخاص بنسبة ٣ في المائة على مدى الفترة نفسها، مقارنة بنمو بنسبة ٣٢ في المائة في الفترة بين عام ١٩٩٨ وعام ١٩٩٩، مما يدل على قلق المصارف إزاء الآفاق المرتقبة لمؤسسات الأعمال الفلسطينية. وهذا ينطوي على توزيع غير متكافئ للائتمانات لصالح قطاع الخدمات مقارنة بالائتمانات المقدمة إلى قطاعات الزراعة والصناعة التحويلية والبناء التي شهدت جميعها انخفاضات^(١٧).

٢- دورة "نكوص في التنمية"

٩- تتفاقم الخسائر الاقتصادية المباشرة من جراء التغيرات العميقة التي طرأت على أداء الاقتصاد نتيجة لعمليات الإغلاق المتكررة، وهي تغيرات من غير المحتمل أن تنعكس بسهولة عندما يتحقق الاستقرار. وبصفة خاصة، استنفدت القوة الشرائية للسكان الفلسطينيين، إذ اعتمدت الأسر المعيشية استراتيجيات مختلفة للتكيف مع انخفاض مستويات الدخل. وقد انطوى ذلك على ترشيد الاستهلاك، والتوقف عن دفع المبالغ المستحقة مقابل العديد من الخدمات العامة، وتزايد اللجوء إلى استخدام المدخرات وغير ذلك من الأصول، بما في ذلك بيع الممتلكات. وبحلول عام ٢٠٠٢، يبدو أن النزاع المستمر قد استنفذ تلك الاستراتيجيات بحيث تزايد الاعتماد على الدعم الطارئ المقدم في شكل مساعدات غذائية ودعم مالي. وقد أدى هذا إلى توسع الاقتصاد غير النظامي، وبخاصة في قرى الضفة الغربية وكذلك، إلى حد ما، في قطاع غزة حيث لجأت الأسر المعوزة إلى مزاولة أنشطة لتأمين بقائها والحفاظ على معيشة الكفاف^(١٨).

١٠- ويشكل الوضع السائد في الأرض الفلسطينية المحتلة أدل مثال على "حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة" المرتبطة بحالات النزاع، حيث تستنفذ استراتيجيات التكيف مع واقع الحال فتزداد سرعة التأثير بالصدمات حدة وتشند الوطأة على القدرة الإنتاجية والبنية الأساسية والثقة في الاقتصاد ككل^(١٩). وقد أدى الاحتلال المطول والأزمة الاقتصادية المستمرة منذ عام ٢٠٠٠ إلى وضع الاقتصاد الفلسطيني على مسار "نكوص التنمية"، مما يهدد مقومات استمراره في الأجلين القصير والمتوسط، مع ما يترتب على ذلك من انعكاسات خطيرة بالنسبة لفجوة الادخار - الاستثمار والميزان التجاري والخدمات العامة.

الاقتصاد الفلسطيني (الضفة الغربية وقطاع غزة) - المؤشرات الرئيسية ١٩٩٤، ١٩٩٧-٢٠٠١

السنة	١٩٩٤	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١
توليد الموارد (بملايين الدولارات الجارية)						(تقديرات)
النتاج المحلي الإجمالي	٢ ٦٢٥	٣ ٨٨٢	٤ ١٥٧	٤ ٦٢٢	٤ ٢١٣	٣ ٧٣٩
صافي دخل عوامل الإنتاج	٤٧١	٥١٢	٨٥٤	٨٧٩	٩٨٧	٤٦١
الدخل القومي الإجمالي	٣ ٠٩٦	٤ ٣٩٤	٥ ٠١١	٥ ٥٠١	٥ ٢٠٠	٤ ٢٠٠
صافي التحويلات الجارية	٥٥٩	٣٤٠	٣٧٢	٢٦٨	٠.غ	٠.غ
إجمالي الدخل القومي المتاح	٣ ٦٥٥	٤ ٧٣٤	٥ ٣٨٣	٥ ٧٦٩	٠.غ	٠.غ
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بآلاف الدولارات)	١ ٢٧٤	١ ٥٠٨	١ ٥٤٩	١ ٦٥٢	١ ٤٤٢	١ ٣٣٠
نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (بآلاف الدولارات)	١ ٥٠٣	١ ٧٠٧	١ ٨٦٨	١ ٩٦٦	١ ٨٠٨	١ ٣٩٢
استخدام الموارد (نسب مئوية)						
الاستهلاك/الناتج المحلي الإجمالي	١٢٧	١١٩	١١٥	١١٤	٠.غ	٠.غ
الاستثمار/الناتج المحلي الإجمالي	٣٧	٣٧	٤٠	٣٩	٠.غ	٠.غ
المدخرات الوطنية/الناتج المحلي الإجمالي	٩-	٦-	٦	٥	٠.غ	٠.غ
المدخرات - الاستثمار/إجمالي الدخل القومي المتاح	٣٢-	٣٥-	٢٦-	٢٨-	٠.غ	٠.غ
الميزان التجاري/الناتج المحلي الإجمالي	٦٤-	٥٦-	٥٥-	٥٣-	٥٦-	٤٧-
بنود للتذكرة						
السكان (بلايف)	٢ ٠٦٠	٢ ٥٧٤	٢ ٦٨٤	٢ ٧٩٨	٢ ٩٢٢	٣ ٠٦٤
قوة العمل (بلايف)	٤٦٤	٥٥٤	٥٧٦	٥٩٩	٦٤١	٦٧٢
العاملون في إسرائيل (بلايف)	٧٠	٧٧	١١٩	١٣٥	٩٥	٦٥
العاطلون عن العمل (بلايف)	٦٢	١٢٨	٨٦	٧٩	٩٣	١٧٣
العاطلون عن العمل/قوة العمل (نسب مئوية)	١٣	٢٣	١٥	١٣	١٥	٢٦
رصيد الميزانية الحالية/الناتج المحلي الإجمالي (نسب مئوية)	١,١-	١,١-	١,٤	١,١	١,٤-	٢-
مجموع مصروفات المعونة/الدخل القومي الإجمالي (نسب مئوية)	١٦	١٢	٧	٩	١١	٣٣

المصدر : بيانات عام ١٩٩٤ مستمدة من الجهاز المركزي، فلسطين للاحصاء، الحسابات القومية، ١٩٩٤؛ وبيانات الفترة ١٩٩٧-١٩٩٩ مستمدة من الجهاز المركزي، فلسطين للاحصاء، Statistical abstract of Palestine No.2، تشدد الثالث/نصفه ٢٠٠١، وبيانات الفتة ٢٠٠٠-٢٠٠١ مستمدة من الجهاز المركزي، فلسطين للاحصاء، تأثت الحصار الاقتصادي على معاشات الحسابات القومية، تقرير أولي، نيسان/أبريل ٢٠٠٢؛ أما المؤشرات التجارية للفترة ١٩٩٩-٢٠٠١ فتمثل تقديرات تستند إلى دراسة Vadirieso, R.A. et al. West Bank and Gaza: Economic Performance, Prospects and Policies, Washington, D.C., IMF, 2001, Table 4.1, p.85 وإلى Economist Intelligence Unit, Country Report Israel and the Palestinian Territories, April 2002 Alnoso-Gamn. P. et al. West Bank and Gaza: وتستند البيانات المالية إلى Economic Development in the Five Years Since Oslo.Washington, D.C., IMF, 1999 Vadirieso, وإلى Alnoso-Gamp, P. et al. "West Bank..." R A et al "West Bank..."، سنما تستند بيانات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى World Bank, Fifteen Months - Intifada, Closures and Palestinian Bank...، وإلى دراسة البنك الدولي Crisis, West Bank and Gaza Resident Mission, Palestine, March 2002.

١١- وبينما استنفدت مدخرات القطاع الخاص ومدخرات معظم الأسر، يدل انخفاض دخل الأسر وضعف القدرة التوريدية للاقتصاد على أن المدخرات المحلية ستخفض بالأرقام المطلقة في السنوات القليلة القادمة. ويقدر أن يكون إجمالي رسمة الأسواق قد انخفض بنسبة ٤٠ في المائة بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠٠١^(٢١). وفي غياب الاستقرار السياسي، سيواصل الاستثمار الخاص انخفاضه، بينما ستؤدي القيود المفروضة على حركة التنقل إلى تثبيط الاستثمار في الأنشطة التي تتطلب قدرا كبيرا من رأس المال وتلك التي تنطوي على متطلبات نقل كبيرة.

١٢- ومن غير المحتمل أن تؤدي الجهود المبذولة من أجل إعادة تنشيط الصادرات إلى تحقيق نتائج إيجابية على المدى المتوسط، ولا سيما بالنظر إلى ضعف القدرة الإنتاجية لمؤسسات الأعمال، وإلى تكاليف النقل والتعاملات الباهظة، والصعوبات التي تواجه في الحصول على التمويل من قبل مؤسسات الأعمال التي تسعى إلى استئناف أنشطتها. وقد أصبح القطاع المصرفي أكثر تشددا في منح الائتمانات لمؤسسات الأعمال المحلية، بينما سيصبح الاقتراض الخاص من الخارج أكثر صعوبة نتيجة لفقدان الثقة في الاقتصاد الفلسطيني.

٣- التأثير على القدرة المؤسسية للسلطة الفلسطينية

١٣- بالإضافة إلى تدمير البنى الأساسية العامة، أصيبت القدرة الإدارية والتخطيطية للسلطة الفلسطينية بأضرار فادحة نتيجة لحالة عدم اليقين المتزايد، وتعطل الخدمات الحكومية على نحو متكرر، وفقدان جزء من الذاكرة المؤسسية. فقد لحقت خسائر هائلة بقواعد بيانات عدد من الإدارات الحكومية حيث تم إتلاف أو سرقة أجهزة وبرامج الكمبيوتر والسجلات الحيوية في بعض الوزارات الرئيسية مثل وزارات التعليم والداخلية والمالية. كما أن الضغوط المتزايدة على الميزانية قد أخذت تهدد أيضا دفع مرتبات موظفي السلطة الفلسطينية كما تهدد ميزانيتها التشغيلية، بينما تحول عمليات الإغلاق المشددة دون وصول معظم الموظفين إلى أماكن عملهم.

١٤- ثم إن الوضع الصعب للسلطة الفلسطينية لا يمكنها من التصدي لمقتضيات المحافظة على الخدمات الأساسية، فهي تواجه حالة إفلاس فعلية وتعتمد اعتمادا متزايدا على معونات المانحين من أجل مواصلة تغطية النفقات الجارية. والتهديد الحقيقي الذي يواجه قدرة السلطة الفلسطينية على المحافظة على الخدمات الأساسية في الأجلين القريب والمتوسط ناشئ عن ضعف قدرتها على تحصيل الإيرادات، والتآكل الشديد الذي أصاب القاعدة الضريبية للاقتصاد، وتقلص الدخل الناشئ عن الرسوم المفروضة مقابل الخدمات العامة. يضاف إلى ذلك أن عدم تمكن السلطة الفلسطينية من الحصول على الإيرادات الضريبية التي تحصلها إسرائيل نيابة عنها قد أدى إلى تكبد خسائر إضافية بلغت ٥٠٧ ملايين دولار بحلول نهاية شباط/فبراير ٢٠٠٢^(٢٢). وقد انخفضت إيرادات السلطة الفلسطينية من الضرائب والرسوم الجمركية والمكوس، على أساس شهري، بنسبة بلغت نحو ٨٠ في المائة، حيث تراجع من ٨٨ مليون دولار في الربع الثالث من عام ٢٠٠٠ إلى ٢٠ مليون دولار في عام ٢٠٠١. وقد أدى هذا إلى ارتفاع عجز الميزانية من ١٩ مليون دولار في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ إلى ٧٣ مليون دولار في كانون

الأول/ديسمبر ٢٠٠١، ويتوقع أن يصل العجز في عام ٢٠٠٢ إلى مستوى أعلى بكثير. وقد أسفر هذا عن تزايد الضغط على السلطة الفلسطينية لاعتماد تدابير تقشف من أجل ترشيد الإنفاق، بما في ذلك خفض المرتبات، وتأخير دفع الفواتير، والاقتراض من المصارف التجارية. وبحلول نهاية عام ٢٠٠١، كانت المتأخرات المتراكمة المستحقة على السلطة الفلسطينية، للمصارف التجارية أساساً، قد بلغت نحو ٤٣٠ مليون دولار، مما يعني أنه لم يعد في استطاعتها اللجوء إلى الاقتراض المحلي من أجل تمويل أنشطتها^(٢٣). وهذا يعني أن السلطة الفلسطينية سوف تكون معتمدة اعتماداً كاملاً على دعم المانحين من أجل مواصلة الاضطلاع بأنشطتها خلال السنة المالية الحالية على الأقل. وبقدر ما يتحول المانحون نحو تقديم المعونة في شكل قروض، فسوف يؤدي هذا إلى زيادة التزامات الدين ومن ثم فإنه قد يزيد من استنزاف قدرة السلطة الفلسطينية على مواصلة توفير الخدمات الاجتماعية. ولقد كان الدين العام للسلطة الفلسطينية أصلاً قد ارتفع من ٦٠٠ مليون دولار في عام ١٩٩٩، أي ما يعادل نسبة ١٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، إلى ١,٢ مليار دولار بحلول منتصف عام ٢٠٠٢^(٢٤)، أي ما يعادل نحو ٣٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي المتوقع^(٢٥)، وهي نسبة يرجح أن تتزايد في السنوات القادمة نظراً لانخفاض الناتج المحلي الإجمالي والتزامات الجديدة على صعيد الدين العام.

٤ - التأثير على المساعدة الإنمائية الرسمية

١٥ - حصل الاقتصاد الفلسطيني، على مدى الفترة من عام ١٩٩٤ إلى حزيران/يونيه ٢٠٠٠، على معونة أجنبية بلغت ٣ مليارات دولار، أي ما يعادل قرابة ١٤ في المائة من الدخل القومي الإجمالي في السنة و١٧٥ دولاراً للفرد^(٢٦). والواقع أن المبالغ التي دفعها المانحون على مدى الفترة ١٩٩٤-١٩٩٨ وقدرها ٢,٣ مليار دولار قد فاقت المبالغ التي تم التعهد بها لتلك الفترة في المؤتمر الأول للمانحين الذي عقد في عام ١٩٩٣ وقدرها ٢,٢ مليار دولار. وقد تم تقديم نحو ٨٢ في المائة من المعونة في شكل هبات، حيث قدمت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، مجتمعة، ما نسبته ٤٢ في المائة من مجموع المعونة، وكانت الولايات المتحدة الأمريكية أكبر مانح منفرد، حيث قدمت ما نسبته ١٥ في المائة من مجموع المعونة^(٢٧). ويظهر تخصيص هذه الأموال تحولاً تدريجياً نحو تمويل المشاريع الإنمائية في قطاعات البنى الأساسية المادية والصحة والتعليم، بينما انخفض دعم الميزانية من ٣١ في المائة من مجموع المعونة في الفترة ١٩٩٤-١٩٩٥ إلى ٤ في المائة في عام ١٩٩٩ ثم عاد ليسجل زيادة حادة منذ ذلك الحين^(٢٨).

١٦ - ومنذ عام ٢٠٠٠، ما برحت مشاريع البنى الأساسية الممولة من قبل المانحين تتكبد أضراراً متزايدة كان من بينها، مثلاً، تدمير المرافق في مطار غزة الدولي ومشروع ميناء غزة^(٢٩). وفي هذه الأثناء، أخذت الأزمة الإنسانية تحول اهتمام المانحين مرة أخرى نحو دعم الميزانية وتقديم المساعدة الطارئة للذين شكلاً ما نسبته نحو ٨٠ في المائة من المبالغ المدفوعة على مدى الفترة من أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١. وقد

اقتربت هذه الأزمة أيضا بزيادة في المعونة الأجنبية. إذ ارتفع مجموع مبالغ المعونة المدفوعة بنسبة ٩٣ في المائة في عام ٢٠٠١ وارتفع مجموع المبالغ المتعهد بدفعها بنسبة ٧٧ في المائة مقارنة بعام ١٩٩٩، وبذلك وصل مجموع المبالغ المدفوعة إلى ٩٢٩ مليون دولار بحلول نهاية عام ٢٠٠١ بينما وصل مجموع المبالغ المتعهد بدفعها إلى ١,٢٢٨ مليار دولار. وقد كانت هذه الأموال أساسا في شكل هبات، حيث قدمت جامعة الدول العربية والاتحاد الأوروبي ما نسبته ٤٧ في المائة و ٢٦ في المائة من مجموع المعونة على التوالي، بينما قدمت الولايات المتحدة الأمريكية ما نسبته ٢٠ في المائة^(٣٠).

باء- التحديات الإنمائية التي تواجه السياسة العامة في مجالات التجارة والتمويل والتنمية

١- التحديات التي تواجه قدرة السلطة الفلسطينية على إدارة الاقتصاد

١٧- بالرغم من أن خيارات السياسة الاقتصادية التي أتاحتها الاتفاقات الإسرائيلية - الفلسطينية منذ عام ١٩٩٤ هي خيارات محدودة نسبيا، وبالرغم من حالة عدم الاستقرار السياسي، فقد نجحت السلطة الفلسطينية في إقامة حكومة فاعلة، بتفويض وطني، تمكنت من إنشاء الكثير من الأطر المؤسسية والتنظيمية اللازمة لتحسين أحوال المعيشة ولحفز النمو الاقتصادي في الأرض الفلسطينية. والواقع أن الاحصاءات المتاحة عن الفترة ١٩٩٤-١٩٩٩ تدل على اتجاه تصاعدي في المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية. وأبرز هذه المؤشرات ما يلي: زيادة الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٧٦ في المائة على مدى تلك الفترة رغم الثقل المتواصل؛ والتحسين الذي شهده نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من ٢٧٤ ١ دولارا في عام ١٩٩٤ إلى ٦٥٢ ١ دولارا في عام ١٩٩٩؛ والانخفاض في نسبة السكان الذين يعيشون دون حد الفقر المقدر لمبلغ دولارين للشخص الواحد في اليوم الواحد من ٢٧ في المائة في عام ١٩٩٦ إلى ٢٣ في المائة في عام ١٩٩٨؛ والزيادات المتواصلة في صافي معدلات الالتحاق بمدارس التعليم الابتدائي والثانوي؛ والتحسين الكبير المسجل في مجالات الصحة والمرافق العامة وغير ذلك من مؤشرات التنمية البشرية والاجتماعية^(٣١).

١٨- وقد أضفت هذه الانجازات، بحد ذاتها، مصداقية على دور السلطة الفلسطينية وأرست أسس الثقة بما لديها من استعداد وامكانيات للاضطلاع بوظائف الحكومة الوطنية. وحتى قبل اندلاع الأزمة، كانت السلطة الفلسطينية قد أظهرت التزاما بتعزيز وتحسين أداء المؤسسات العامة. فقد أنشأت السلطة الفلسطينية في عام ١٩٩٩ لجنة مشتركة بين الوزارات لتطوير المؤسسات العامة وأدخلت في عام ٢٠٠٠ مجموعة من التحسينات في مجال إدارة المالية العامة بمقتضى "إطار السياسة الاقتصادية" الذي تم وضعه بالتعاون مع صندوق النقد الدولي. وقد التزمت السلطة الفلسطينية، بمقتضى هذا الإطار، بدمج جميع الإيرادات العامة في حساب واحد، وبتحديث إجراءات تحصيل الضرائب والرسوم الجمركية لتتوافق مع المعايير الدولية، وبتصفية استثمار أصولها لدى المؤسسات الخاصة والتي قدرت بمبلغ ٣٤٥ مليون دولار بحلول عام ٢٠٠٠. وقد تم دعم هذه الجهود بتدابير تهدف إلى تعزيز

التنمية بزيادة القطاع الخاص، بما في ذلك إجراء حوار مفتوح مع القطاع الخاص بشأن وضع السياسة العامة الاقتصادية وإصلاح الإطار القانوني^(٣٢).

١٩ - إلا أن سجل أداء السلطة الفلسطينية يظهر أنه لا يزال هناك مجال للتحسين^(٣٣)، خاصة وأن التطورات الأخيرة قد زادت من استنزاف قدرة السلطة الفلسطينية على الحكم وكشفت جوانب الضعف التي أصبحت عرضة للمزيد من الفحص والتدقيق العامين. وعلى مستوى تخطيط، لا يزال يتعين على السلطة الفلسطينية أن تتصدى للحاجة إلى بلورة رؤية واستراتيجية إنمائيين واضحتين، إلى جانب التزام عام بتحرير القطاعين التجاري والمالي وتهيئة بيئة مؤاتية لعملية تنمية تقوم على الصادرات بزيادة القطاع الخاص. ورغم أن بعض توجهات السياسة العامة هذه تنعكس في اعتماد ترتيبات قانونية أو تنظيمية خاصة، فلا يزال يتعين تجسيدها في إطار سياسات إنمائية تشغيلية، ذلك لأن الأهداف قد وضعت في صيغة عامة غير محددة وهي لا ترتبط ارتباطاً وثيقاً ببرامج أو مشاريع معينة أو بتدابير محددة قصيرة الأجل على صعيد السياسة العامة.

٢٠ - ومما يضعف تأثير البرامج الإنمائية، على مستوى التنفيذ، تباين مستويات الاختصاص ضمن الوزارات وفيما بينها، وضعف القدرة التنفيذية في ترجمة الأولويات والأهداف إلى إجراءات متماسكة، وجوانب الضعف التي تشوب الميزانية، وبخاصة فيما يتعلق بتوحيد الحسابات المالية، مما يسبب تسرباً مالياً وتأخيرات في توفير الخدمات^(٣٤). ثم إن ارتفاع معدل نمو السكان الذي يبلغ ٥,١ في المائة سنوياً سوف يولد طلباً متزايداً باستمرار على الخدمات العامة في المستقبل، وهو أمر يتعين أن يؤخذ في الاعتبار في التخطيط لعملية إعادة هيكلة جهاز الخدمة المدنية للسلطة الفلسطينية. وقد جمدت أعداد العاملين لدى السلطة الفلسطينية وتم خفض فاتورة الأجور الإسمية بنسبة ٤ في المائة^(٣٥).

٢١ - وبالنظر إلى التحديات التي سيتعين التصدي لها، تشكل استعادة السلطة الفلسطينية لقدرتها على إدارة الاقتصاد ومواصلة توفير الخدمات الاجتماعية والعامة الأساسية العامل الرئيسي لتمكينها من تحقيق انتعاش مطرد. وتشكل قدرة المؤسسات التابعة للسلطة الفلسطينية على العمل بدون تدخل إسرائيلي في المناطق التي تخضع لولاية السلطة الفلسطينية شرطاً أساسياً لبذل أي جهد إنمائي متواصل. ولقد شرعت السلطة الفلسطينية بالفعل في إجراء عملية إعادة هيكلة مالية وإدارية للمؤسسات العامة تتجاوز مجرد تقليص حجم جهاز الخدمة المدنية. ففي حزيران/يونيه ٢٠٠٢، قدم مجلس الوزراء الجديد في السلطة الفلسطينية برنامجاً متكاملًا للعمل الحكومي على مدى فترة ١٠٠ يوم يقترح فيه اتخاذ تدابير إصلاحية ملائمة، بما في ذلك تبسيط وتحسين نظام مرتبات الخدمة المدنية، ومبادئ توجيهية لتحديث الوزارات^(٣٦). كما أن الأزمة الأخيرة قد دفعت السلطة الفلسطينية إلى إجراء التغييرات الوزارية التي حدثت في حزيران/يونيه ٢٠٠٢ والتي اشتملت على دمج وزارة الاقتصاد والتجارة ووزارة الصناعة، بالإضافة إلى تعيين وزراء جدد للتعليم، والداخلية، والمالية، والعدل، والعمل، والموارد الطبيعية والسياحة. وفي هذه

الأثناء، تعمل السلطة الفلسطينية على صياغة خطة شاملة للخصخصة، ومن شأن قانون السلطة القضائية الذي اعتمد مؤخراً، والتدابير الأخرى التي يعتزم اعتمادها، مثل قانون المناطق الصناعية وقانون المنافسة، أن تساعد في تحسين البيئة التنظيمية.

٢- إرث من الأداء الاقتصادي غير المتفاوت

٢٢- بصرف النظر عن مدى ما تثبته السلطة الفلسطينية من قدرة وتحسين وشفافية في مجال وضع السياسة العامة الاقتصادية وإدارة الاقتصاد، فهي تواجه اقتصاداً مختلاً نتيجة لجوانب ضعف واحتلالات هيكلية راسخة. إلا أنه ينبغي التذكير بأن جوانب الضعف هذه ناشئة عن إرث تراكم على مدى ٣٥ سنة من الاحتلال والعلاقات الاقتصادية المشوهة مع إسرائيل والعزلة عن الأسواق الإقليمية والعالمية أكثر بكثير من كونها ناشئة عن تجربة الفترة الانتقالية المحدودة لترتيبات الحكم الذاتي والتي يفترض أن تكون مؤقتة.

٢٣- وقد أظهرت التقارير السابقة التي أعدها أمانة الأونكتاد أن نمو الاقتصاد الفلسطيني خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٩، إذا قيس على أساس الزيادات في الناتج المحلي الإجمالي والدخل القومي الإجمالي بالنسبة للفرد، ينطوي على قاعدة غير مستقرة للتنمية الاقتصادية المطردة. وقد ظلت الموارد الخارجية توفر العوامل الدافعة للنمو، وأظهر الاقتصاد اعتماداً شديداً على الواردات من أجل الحصول على المواد الخام والسلع الأساسية، حيث شكلت إسرائيل المصدر الرئيسي والطريق الوحيد للإمدادات. وقد تمثل الأثر المترتب على ذلك في ظهور فجوة بارزة بين الإدخار والاستثمار، واتساع في حجم العجز التجاري، وزيادة في نسبة هذا العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي. وهذه الزيادة الأخيرة تعكس ضعف القدرة التصديرية، وتزايد الاستيراد غير المقيد (حتى عام ٢٠٠٢)، والاعتماد على المعونة الأجنبية الذي يكاد يكون اعتماداً كاملاً من أجل تمويل مشاريع التنمية^(٣٧). وقد حدث هذا رغم تنويع مصادر الدخل، حيث خضع هيكل الاقتصاد لتغير كبير. وقد هبطت حصة الزراعة من الناتج المحلي الإجمالي من متوسط سنوي بلغ ١٧ في المائة في الفترة ١٩٩١-١٩٩٣ إلى ٧ في المائة بحلول عام ٢٠٠٠، بينما سجل نصيب قطاعي الخدمات والصناعة زيادة من ٤٥ في المائة و ٩ في المائة إلى ٥٤ في المائة و ١٦ في المائة، على التوالي^(٣٨).

٢٤- ويمكن عزو الأداء المختل للاقتصاد الفلسطيني في السنوات الأخيرة إلى عوامل في مقدمتها عدم الاستقرار السياسي، والتأخيرات المستمرة وجوانب القصور في تنفيذ الاتفاقات الموقعة، وبخاصة "بروتوكول باريس بشأن العلاقات الاقتصادية" الذي أبرم في عام ١٩٩٤ بين إسرائيل وفلسطين. وقد أدى هذا إلى إطالة الفترة الانتقالية (١٩٩٤-١٩٩٩) التي كانت متصورة كتدبير مؤقت يتيح الانتقال السلس إلى ترتيبات اقتصادية دائمة. وقد أدت هذه الإطالة بحكم الأمر الواقع إلى زيادة درجة عدم التيقن فيما يتعلق بالترتيبات التي ستحكم الاقتصاد في المستقبل. وتشكل عمليات إغلاق الحدود المتكررة عاملاً رئيسياً أدى باستمرار إلى تآكل تأثير الجهود الإنمائية

نتيجة لشل الأنشطة الاقتصادية على مدى فترات مطولة وتزايد ضعف الاقتصاد وسرعة تأثره بالصدمات الخارجية. وقد أسفر التأخير إلى أجل غير محدد في فتح الميناء الفلسطيني في غزة، والقيود الصارمة المفروضة على عمليات مطار غزة الدولي، عن اعتماد شديد على المرافق الإسرائيلية من أجل المشاركة في التجارة الدولية^(٣٩).

٢٥- وتثير البيئة الاقتصادية المعاكسة مخاطر كبيرة بالنسبة لاستثمارات القطاعين العام والخاص. وتزايد هذه المخاطر من جراء عدم إمكانية التنبؤ بحالة الإنتاج والتجارة في ظل عمليات الإغلاق، فضلا عن ارتفاع تكاليف التعاملات نتيجة للإجراءات المعقدة التي يخضع لها نقل التجارة الفلسطينية عبر الحدود الرئيسية مع الأردن ومصر وإسرائيل. يضاف إلى ذلك أن تقييد سيطرة السلطة الفلسطينية على الأرض والمياه يحد من توافر الموارد الطبيعية اللازمة لأغراض التنمية المنتجة.

٢٦- وقد ترتب على ذلك تفاقم جوانب الضعف الهيكلي للاقتصاد، حسبما ينعكس مثلا في: ١٠ ركود مستوى الاستثمار الخاص وتركزه في أنشطة البناء؛ و ٢٠ هيمنة مؤسسات الأعمال البالغة الصغر التي تستخدم أقل من خمسة موظفين والتي تشكل ما نسبته ٩٠ في المائة من مجموع المنشآت؛ و ٣٠ مجموعة المشاكل التي تؤثر على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، بما في ذلك ندرة المهارات الإدارية والخبرة اللازمة للمشاركة في التجارة؛ و ٤٠ تكوين الصادرات حيث شكلت السلع المصنعة الكثيفة الاستخدام لليد العاملة ما نسبته ٤٢ في المائة من الصادرات السلعية في عام ١٩٩٨؛ و ٥٠ عدم قدرة الاقتصاد المحلي على استيعاب ما يزيد عن ٦٠ في المائة من المنضمين الجدد إلى قوة العمل^(٤٠)؛ و ٦٠ وجود نظام مالي حديث النشأة ويعمل في سوق رأسمالية صغيرة، وقطاع مصرفي يعمل أساسا في مجال الإقراض القصير الأجل، مع عدم توفر خدمات التأمين إلا على نطاق محدود^(٤١).

٢٧- وبالتالي فإن ثمة تحديا مزدوجا يواجه جهود التنمية الفلسطينية: إذ يتعين السعي إلى تحقيق الانتعاش وإعادة البناء بعد انتهاء النزاع وذلك في ظل أداء اقتصادي كان لفترات طويلة أداء مخيبا للآمال.

٣- قصور النظام التجاري والقيود التي تحد من إمكانية الوصول إلى الأسواق

٢٨- إن النظام التجاري الفلسطيني، كما هو معرف في إطار أحكام بروتوكول باريس، لم يوفر أساسا كافيا لتأمين نمو الاقتصاد الفلسطيني بكفاءة، مما أدى إلى اتباع سياسات أكثر استجابة للمصالح التجارية للاقتصاد الإسرائيلي الأكبر والأكثر قوة بكثير^(٤٢). وبالإضافة إلى المحافظة على مجموعة من الإعانات، والضرائب غير المباشرة المفروضة على الواردات، والحواجز غير التعريفية المطبقة من قبل إسرائيل من أجل حماية صناعاتها، دون تمكين السلطة الفلسطينية من ممارسة سياسات مماثلة، يعتمد البروتوكول الأنظمة الإسرائيلية بالنسبة للواردات من معظم الجهات الأخرى. وفيما عدا مجموعة محدودة من المنتجات التي تستورد بكميات محددة من مصر والأردن والتي يمكن

للسلطة الفلسطينية أن تطبق عليها معدلاتها الأدنى، يجب أن تخضع الواردات الفلسطينية للمعدلات الإسرائيلية. وقد أدى هذا إلى جعل السياسات التجارية مطابقة من الناحية الفعلية للسياسات التجارية لإسرائيل، بحيث أصبح يتعذر على السلطة الفلسطينية أن تعدل مستوى الضرائب في اتجاه الزيادة (أو الانخفاض، ما عدا في الحالات التي ذكرت للتو).

٢٩- وبالتالي يجب على السلطة الفلسطينية، في ظل النظام التجاري الحالي، أن تحاول حفز التنمية الصناعية في سياق تحرير التجارة، مما يحد من الخيارات المتاحة لها على صعيد السياسة العامة. والواقع أنه يتعين على الاقتصاد الفلسطيني، بحكم ارتباطه بالنظام التجاري الإسرائيلي، أن يتحمل جميع تكاليف تحرير التجارة الملازمة للعضوية في منظمة التجارة العالمية، بينما لا يتاح لها الحصول إلا على القليل من الفوائد الناشئة عن عملية التحرير وعن الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية. وعلى الرغم من جوانب القصور المذكورة آنفاً، فقد كان المقصود بالبروتوكول أن يتيح للفلسطينيين الفرصة لجني بعض الفوائد في شكل زيادة التجارة والعمالة في إسرائيل، طبقاً لما أقر فيما يخص حرية انتقال السلع والأشخاص بين الجانبين. إلا أن عمليات إغلاق الحدود التي حدثت في الفترة ١٩٩٦-١٩٩٧ ومنذ عام ٢٠٠٠ قد قوضت هذه الفرص وبذلك فقد أدت من الناحية الفعلية إلى تقييد إمكانيات تنمية الاقتصاد الفلسطيني.

٣٠- وبالإضافة إلى ذلك، لا تزال اتفاقات المعاملة التفضيلية أو اتفاقات التجارة الحرة المعقودة مع الشركاء الإقليميين والدوليين (مثل الأردن والاتحاد الأوروبي وكندا ومصر والولايات المتحدة الأمريكية) غير مستغلة إلى حد بعيد، الأمر الذي يعزى أساساً إلى شروط الوصول إلى الأسواق التي لا تتوافق مع احتياجات تنمية الاقتصاد. وعلى مستوى السياسة العامة، تخضع الصادرات الفلسطينية لمجموعة متنوعة من الشروط (الحصص، والمواسم، والتعريفات)، حتى عندما تتاح لها إمكانية الوصول إلى الأسواق على أساس تفضيلي. وعلى المستوى التشغيلي، يؤدي انعدام سيطرة السلطة الفلسطينية على الحدود إلى وضع التجارة الفلسطينية في وضع غير موات، ذلك لأن تكاليف النقل والتكاليف الإدارية الباهظة تؤدي إلى تضخم أسعار كل من الواردات والصادرات التي يتم نقلها عبر الأردن ومصر.

٣١- وبالنسبة إلى المستقبل القريب وإلى أن يتم التوصل إلى ترتيبات اقتصادية دائمة بين إسرائيل وفلسطين، سيظل بروتوكول باريس يحد من إمكانية ممارسة السلطة الفلسطينية لاستقلالها الذاتي على صعيد السياسات العامة. إلا أن تجربة النظام التجاري القائم تبرز بوضوح الحاجة إلى إجراء دراسة متأنية لخيارات السياسة العامة المتاحة للسلطة الفلسطينية فيما يتصل بمستقبل تجارتها الثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف، وذلك في سياق رؤية استراتيجية للتنمية الوطنية تستند إلى أسس راسخة في الواقع الاقتصادي والمصالح الاقتصادية الفلسطينية.

٤- عدم وجود عملة وطنية

٣٢- إن عدم وجود عملة وطنية يحرم السلطة الفلسطينية من إمكانية انتهاز سياسات نقدية وسياسات لأسعار الصرف من أجل تصحيح الاختلالات الاقتصادية الكلية، ومن غير المحتمل أن يتغير هذا الوضع في المستقبل القريب. وسيتعين المضي قدماً في الجهود الرامية إلى تحقيق الانتعاش في إطار الترتيب الحالي الذي يعتمد على استخدام ثلاث عملات قابلة للتحويل، هي الشاقل الإسرائيلي والدينار الأردني ودولار الولايات المتحدة. وقد دلت الدراسات السابقة على أن هذا الترتيب قد أسهم في إغراض النظام المصرفي عن تقديم قروض طويلة الأجل نظراً للمخاطر الناشئة عن صعوبة المواءمة بين تقييم الأصول والخصوم بمختلف العملات^(٤٣). وبالتالي فإن استحداث عملة وطنية ينبغي أن يشكل عنصراً أساسياً في تصميم السياسة الاقتصادية الوطنية الفلسطينية في المستقبل^(٤٤).

٥- القيود المشددة المفروضة على حركة التنقل، والأزمة الإنسانية والفقر

٣٣- إن تحديات السياسة الإنمائية التي تواجه السلطة الفلسطينية تظل شديدة التعقيد حتى بدون القيود الإسرائيلية المشددة المفروضة ضمن الأرض المحتلة. وهذه تشمل إنشاء "المناطق العازلة" حول مدن الضفة الغربية لفصلها عن إسرائيل، مما يستتبع فرض قيود جديدة على حركة نقل السلع من وإلى إسرائيل وعبرها، وكذلك بين المدن في الضفة الغربية وقطاع غزة. ووفقاً للترتيبات التي أعلن عنها في منتصف عام ٢٠٠٠، لن يسمح بمرور الواردات والصادرات من السلع إلا عبر نقاط تفتيش حدودية معينة، وسيتعين تفريغها من الشاحنات القادمة ثم إعادة شحنها في شاحنات محلية قبل أن تواصل طريقها إلى وجهتها النهائية^(٤٥). كما أن السلطات الإسرائيلية قد أخذت تطبق نظاماً أكثر تشدداً فيما يتصل بإصدار التراخيص من أجل التحكم بحركة تنقل الفلسطينيين ضمن الضفة الغربية وغزة وإلى إسرائيل. وقد أدت عمليات إغلاق الحدود المتكررة والهواجس الأمنية الإسرائيلية إلى الاستعاضة عن العمال الفلسطينيين بعمال أجانب، مما يجعل من الصعب تصور استعادة مستوى تدفقات اليد العاملة الفلسطينية إلى إسرائيل الذي كان سائداً قبل النزاع.

٣٤- ومن المؤكد أن تزايد القيود الإسرائيلية وتقنينها سيؤديان إلى تردي الأزمة الإنسانية حيث إن حالة الفقر قد طغت على استراتيجيات الاقتصاد الفلسطيني التي وضعت للتكيف مع واقع الحال. وهذا يجعل من المحاولات الرامية إلى تلبية الاحتياجات الإنمائية صعبة بصفة خاصة نتيجة لجملة أمور منها أن الاحتياجات الطارئة ستظل قائمة حتى بعد عودة الاستقرار. وتدل تجارب الاقتصادات الأخرى التي مزقتها الحروب على أن المعونة الغذائية يمكن أن تشوه الأسعار وأن تكون بمثابة أداة مثبطة لإنتاج المنتجات الغذائية المحلية^(٤٦). غير أن المعونة تشكل عنصراً لا غنى عنه في تصدي السياسة العامة للأزمة الإنسانية الراهنة. وأفضل طريقة للحد من الاعتماد على

المعونة، على المدى الأطول، تتمثل في توفير موارد خارجية بالقدر اللازم لإعادة بناء الهياكل الأساسية للاقتصاد وتمكينه من تحقيق النمو الذاتي^(٤٧).

٦- ربط المعونة بالتنمية

٣٥- بينما يعتبر حجم المعونة أمرا بالغ الأهمية بالنسبة لدعم عملية إعادة البناء، فإن نوعية المعونة لا تقل أهمية. فعلى مستوى السياسة العامة، لا يرتبط النهج الحالي المتبع إزاء تنسيق المعونة ارتباطا مباشرا بميزانية السلطة الفلسطينية وأولوياتها الإنمائية. فخطة التنمية الفلسطينية التي ظلت حتى عام ٢٠٠٠ توفر إطارا لتخصيص المعونة الأجنبية تركز أساسا على الإنفاق العام مع وضع قائمة بالمشاريع الإنمائية دون أي توضيح يذكر لما يترتب عليها من آثار بالنسبة للميزانية العامة. إلا أن المقتضيات الناشئة عن الأزمة الأخيرة قد طغت على هذه الخطة بحيث أصبحت جدواها في ظل الظروف المستجدة أقل وضوحا. فعلى مستوى التنفيذ، ثمة حاجة لتحسين التنسيق سواء فيما بين المانحين أو ضمن السلطة الفلسطينية، وبخاصة في مجال تنمية القطاع الخاص. وتدل التجربة على أن الافتقار إلى تنسيق ودمج برامج المانحين قد ألقى على عاتق السلطة الفلسطينية أعباء مفرطة في مجال العمل الجاري وتأثير الجهود الرامية إلى تنمية القطاع الخاص^(٤٨).

٣٦- وفي حين أن الاحتياجات الإنسانية الطارئة للأسر المعوزة ستتطلب اهتماما متزايدا على مدى الأشهر القادمة، فإن استنفاد استراتيجيات الاقتصاد الرامية إلى التكيف مع واقع الحال يهدد بنشوء أشكال من التبعية في الأجل الطويل ويزيد من حدة هشاشة الاقتصاد وسرعة تأثره بالصدمات. وبالتالي فإن هناك حاجة لبذل جهود إنمائية مجددة بهدف تعزيز مرونة الاقتصاد، سواء على مستوى الأسر أو على مستوى الصناعة. ومن الأولويات العليا لسياسة التنمية التي ينبغي أن تعقب جهود الإغاثة الفورية ما يتمثل في التخفيف من وطأة الآثار الاقتصادية للزراع، وبخاصة من خلال وقف اتجاهات الانخفاض في الناتج والعمالة وتهيئة الظروف الضرورية لتحقيق الانتعاش بسرعة. وهذا يتطلب تعزيز أوجه التآزر الدينامي بين احتياجات إعادة التأهيل والإعمار واحتياجات التنمية الاستراتيجية.

٣٧- وبصفة خاصة، ينبغي أن تهدف جهود إعادة التأهيل إلى تعزيز قدرة الاقتصاد على الصمود في مواجهة الأزمة، ولا سيما من خلال البرامج الطارئة لخلق فرص العمل، بينما ينبغي أن تكون جهود الإعمار متوافقة مع سياسات التنمية الاستراتيجية بحيث تستهدف، في جملة أمور، معالجة الأسباب الجذرية لحالة الضعف الاقتصادي وتبطل مفعول الآليات التي تحدث الآثار الضارة من خلالها^(٤٩). وبالنظر إلى التأثير الاقتصادي للزراع على الصادرات والأنشطة ذات الصلة بالتجارة، ينبغي بذل جهود خاصة لاستعادة القدرة التصديرية، وإعادة إنشاء الروابط المالية والتجارية مع الأسواق التقليدية، وتطوير أصناف المنتجات الجديدة، ومساعدة الصناعات على النفاذ إلى أسواق جديدة للصادرات.

٣٨- وينبغي أن تشمل عملية إعادة بناء القدرة المؤسسية للسلطة الفلسطينية على إعادة تنشيط قدرتها في مجال تحصيل الضرائب وإعادة تأهيل المرافق والخدمات الأساسية. وينبغي أن تكون هذه الجهود مدعومة بسياسات فعالة إزاء سوق العمل لمواجهة الارتفاع الشديد في معدلات البطالة، وبذل جهود مجددة لتحسين أوضاع الأمن الغذائي المتردية بما يتجاوز تقديم المساعدة الغذائية الطارئة. كما ينبغي أن تهدف البرامج إلى مساعدة مؤسسات الأعمال المتعثرة، وبخاصة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، لكي تتمكن من استئناف أنشطتها، مع إيلاء اهتمام خاص لإيجاد أسواق جديدة ولضمان إمكانية الحصول على الائتمانات. وعلى المدى المتوسط، ينبغي أن تبذل جهود من أجل إعادة توجيه التجارة الفلسطينية نحو علاقات أكثر توازناً مع إسرائيل، وبخاصة من خلال إدماج الاقتصاد في الأسواق الإقليمية والعالمية. وينبغي أن تشمل هذه الجهود على استكشاف ترتيبات بديلة في مجال النقل البحري من أجل الحد من الاعتماد الشديد لمؤسسات الأعمال الفلسطينية على مرافق الموانئ الإسرائيلية.

٣٩- إن الواقع الجديد الذي نشأ عن النزاع المستمر لفترة طويلة قد جعل سياسات التنمية السابقة أقل قدرة على الاستجابة لاحتياجات الاقتصاد. ومما يتسم بأهمية خاصة هنا ضرورة إعادة النظر بتأن في وتيرة عملية التحرير الاقتصادي والتجاري وفي السياسات المتصلة بها. وهذا ليس ناشئاً عن ضعف قدرة القطاع الخاص على الاستجابة لحواجز السوق فحسب، بل إنه ناشئ أيضاً عن تدهور معدلات التبادل التجاري للمنتجات القائمة على الاستخدام الكثيف لليد العاملة، مما يثير مسألة تحديد أفضل طريقة ينبغي أن يتم بها تحديث القاعدة الصناعية للاقتصاد الفلسطيني من خلال عملية إعادة هيكلة تشدد بدرجة أكبر على المنتجات الكثيفة الاستخدام للتكنولوجيا والتي تتسم بقيمة مضافة أعلى^(٥٠).

٤٠- وهذه "السياسة الصناعية الدينامية" قد تقتضي اللجوء إلى اعتماد تدابير حماية مؤقتة. وينبغي أن يتم اتخاذ هذه التدابير على أساس إجراء تقييم شامل للإمكانيات التصديرية والاحتياجات الإنمائية لمختلف القطاعات من أجل إتاحة القدرة على الاختيار قدر الإمكان. وينبغي لهذه الحماية أن "تهدف إلى دعم صناعات معينة في كل وقت من الأوقات بينما يتم تخفيض أو إزالة الدعم المقدم لصناعات أخرى"^(٥١)، كما ينبغي تعزيز آثارها باتباع سياسات على المستوى القطاعي ترمي إلى اجتذاب المشاركة الأجنبية، حيثما يكون ذلك مناسباً، وإلى تحسين القدرة التكنولوجية للصناعات.

ثانيا - المساعدة التقنية المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني

ألف - الإطار والأهداف والأنشطة التشغيلية الجارية

٤١ - إن المساعدة التقنية التي يقدمها الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني والتي ترمي إلى تعزيز القدرة المؤسسية ودعم جهود التنمية قد تطورت منذ عام ١٩٩٥ لتتحول إلى برنامج متكامل متعدد الأوجه للتعاون التقني مع السلطة الفلسطينية. فبين عام ١٩٩٥ وعام ٢٠٠٠، قام الأونكتاد، بالتشاور الوثيق مع فلسطين، بتقديم المساعدة التقنية إلى الشعب الفلسطيني من خلال ٢٠ مشروعا من مشاريع المساعدة التقنية القائمة على البحوث، استنادا إلى خبرة الأمانة ككل. وبغية تعزيز تطوير المؤسسات الفلسطينية، والمساعدة فيهيئة بيئة مواتية لنمو القطاع الخاص، تسترشد المساعدة التقنية التي يقدمها الأونكتاد بمجموعة من الاستراتيجيات المترابطة التي ترمي إلى تحقيق أهداف معينة في مجال التنمية الوطنية حددها السلطة الفلسطينية في إطار أربع مجموعات من البرامج:

- أولويات واستراتيجيات التجارة؛
- تيسير التجارة وخدمات النقل والتمويل؛
- التمويل والتنمية؛
- مؤسسات الأعمال والاستثمار وسياسة المنافسة.

٤٢ - إلا أن النزاع المستمر منذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠ قد أدى إلى تعطيل عملية التنمية الفلسطينية وجعل من توفير المساعدة التقنية أمرا متزايدا الصعوبة، ولا سيما بالنظر إلى تدهور الأوضاع الميدانية، وتشديد القيود المفروضة على حركة التنقل، والقيود المفروضة على وصول خبراء الأونكتاد. وقد أسفر ذلك عن تعليق تنفيذ الأنشطة التدريبية المخطط لها في إطار البرنامج التدريبي في مجال الدبلوماسية التجارية الدولية - المرحلة الثانية، وتأجيل الشروع في توفير الخدمات الاستشارية والأنشطة التدريبية المقترحة في إطار أربعة مشاريع: ترتيبات التجارة الثنائية والإقليمية؛ والمشتريات الدولية من السلع الغذائية الاستراتيجية؛ وبناء القدرات المؤسسية لميناء غزة؛ وتعزيز قدرات قطاع التأمين المحلي. ومع ذلك، فقد تمكن الأونكتاد، من خلال وزع الأنشطة التشغيلية بطريقة منسقة وانتقائية، وبخاصة الخدمات الاستشارية وخدمات الخبراء، وتدريب المجموعات، والدعم التقني، من الشروع في تنفيذ مشروع جديد في عام ٢٠٠٢ وإحراز تقدم ملموس في تنفيذ خمسة مشاريع أخرى بدأ العمل على تنفيذها بالفعل.

٤٣- ومنذ عام ٢٠٠٠، استفادت أنشطة المساعدة التقنية التي يقدمها الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني من دعم خارج عن الميزانية قدمته حكومات إيطاليا وهولندا والنرويج والمملكة المتحدة، وكذلك من دعم مقدم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي. وقد حافظت الأمانة، لدى تصميم وتنفيذ أنشطتها في مجال المساعدة التقنية، على اتصالات بالمنظمات الدولية ذات الصلة، ولا سيما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومركز التجارة الدولية المشترك بين الأونكتاد ومنظمة التجارة العالمية، ومنسق الأمم المتحدة الخاص للأراضي المحتلة، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، والبنك الدولي، فضلا عن مراكز البحوث ومؤسسات المجتمع المدني الفلسطينية والدولية.

١- سياسة واستراتيجية التجارة

٤٤- دخلت أنشطة الأونكتاد في هذا المجال مرحلة جديدة في أوائل عام ٢٠٠٢ مع استهلال مشروع جديد يهدف إلى مساعدة السلطة الفلسطينية في تطوير وتنظيم قطاع الخدمات، مع بناء القدرة على القيام مستقبلا بإجراء مفاوضات ثنائية ومتعددة الأطراف بشأن التجارة في الخدمات. وفي أعقاب إفاد بعثة استشارية في منتصف عام ٢٠٠١، اشتملت أنشطة المشاريع التي طلبتها وزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة التابعة للسلطة الفلسطينية على إعداد دراسة وطنية بشأن قطاع الخدمات بغية تزويد السلطة الفلسطينية بإطار للسياسة العامة لأغراض تصميم وتنفيذ "خطة رئيسية لتنمية تجارة الخدمات". وسيتم عرض نتائج هذه الدراسة على المؤسسات المعنية في القطاعين الخاص والعام وذلك في منتدى وطني ينظم بحلول نهاية عام ٢٠٠٢ في سياق مشروع الحوار التجاري الوطني للسلطة الفلسطينية. وتشتمل أنشطة المتابعة التي لا يزال يتعين تحديد تكاليفها على تقديم المساعدة إلى وزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة في صياغة الخطة الرئيسية لتنمية تجارة الخدمات وإعداد خطة عمل لتنفيذها.

٤٥- وقد تم إحراز تقدم في هذه المجموعة من المشاريع في إطار موضوع تجارة الترانزيت والنقل العابر لـصالح السلطة الفلسطينية، وذلك بإعداد دراستين تقنيتين بعنوان "النقل العابر لـصالح فلسطين" و"بدائل النقل البحري الإقليمي"، وقد عرضت الدراستان على السلطة الفلسطينية في أوائل عام ٢٠٠٢. وتسعى وزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة حاليا إلى الحصول على تمويل للمزيد من الخدمات الاستشارية في هذا المجال. وبينما ستقوم أمانة الأونكتاد بمساعدة السلطة الفلسطينية في صياغة اتفاقات إطارية في مجال النقل العابر مع جيرانها المباشرين، فسيلزم أيضا إعداد مجموعة مفصلة من أنشطة الخدمات الاستشارية والأنشطة التدريبية، بالتنسيق مع مؤسسات السلطة الفلسطينية والمؤسسات الخاصة ذات الصلة.

٢- تيسير التجارة وخدمات النقل والتموين

٤٦- تمكنت الأمانة من مواصلة الاضطلاع بأنشطة استشارية وتدريبية في إطار مشروع نقطة التجارة الفلسطينية في رام الله الذي يجري تنفيذه بالتعاون الوثيق مع وزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة ومركز التجارة الفلسطينية بوصفه مؤسسة القطاع الخاص المضيفة للمشروع. وبناء على طلب مقدم من السلطة الفلسطينية، أعدت الأمانة خطة عمل لنقطة التجارة الفلسطينية في رام الله للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٤ وقدمتها في أوائل عام ٢٠٠٢ من أجل مساعدة نقطة التجارة الفلسطينية في زيادة توسيع قاعدة عملائها ومصادر دخلها، بالإضافة إلى استكشاف فرص جديدة في أسواق الواردات والصادرات. ويستعد مركز التجارة الفلسطينية حالياً لتنفيذ الخطة بالتعاون الوثيق مع الأونكتاد. ويجري البحث عن تمويل جديد لأنشطة المتابعة، بما في ذلك التدريب وتوسيع نطاق عمل النقطة التجارية ليشمل غزة.

٤٧- وفي هذه الأثناء، تم إحراز تقدم مطرد في الأعمال التحضيرية لبرنامج النظام الآلي لتجهيز البيانات الجمركية (ASYCUDA) - مشروع المرحلة الأولى، الذي بدأ في أواسط عام ٢٠٠١ والذي تتولى تنفيذه الإدارة العامة للجمارك والمكوس التابعة للسلطة الفلسطينية وبمول من خلال المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار. وبالنظر إلى الصعوبات الميدانية التي تؤثر على تنظيم الأنشطة التدريبية والخدمات الاستشارية وإلى الأضرار التي لحقت بمكتب مشروع النظام الآلي لتجهيز البيانات الجمركية في رام الله، فقد تم تأخير موعد إنجاز المشروع. إلا أنه تم تحديد طرائق مرنة لتوفير التدريب التقني والوظيفي فضلاً عن بناء النظام من أجل إتاحة تركيب نموذج نظام ASYCUDA++ في مقر الجمارك في رام الله بحلول أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢. وفي غضون ذلك، تسعى السلطة الفلسطينية إلى الحصول على تمويل لتنفيذ المرحلة الثانية من المشروع التي تركز على توفير المزيد من التدريب للفريق الوطني وتركيب النظام النموذجي في ثلاثة مواقع تجريبية.

٣- التمويل والتنمية

٤٨- اتخذ الأونكتاد، بالتعاون الوثيق مع وزارة المالية التابعة للسلطة الفلسطينية، التدابير اللازمة لمواصلة توفير خدماته الاستشارية والتدريبية في إطار مشروع نظام تعزيز القدرات في مجال رصد الديون والتحليل المالي (ديمفاسر). وقد اشتمل ذلك على إيفاد خبيرين في مجال نظام ديمفاسر توجها إلى غزة لتركيب النظام والشروع في بناء قاعدة البيانات وتدريب موظفي وزارة المالية على استخدام هذا النظام. وبالإضافة إلى ذلك، تستعد الأمانة لإجراء دراسة شاملة حول استراتيجيات وسياسات الدين من شأنها أن تزود السلطة الفلسطينية بإطار للسياسة العامة لتوجيه الجهود المبذولة على صعيد إدارة الديون وإعادة التفاوض حول القروض. وفي هذه الأثناء، تعمل الأمانة على تحديث وبلورة إطار محاكاة الاقتصاد الكلي الفلسطيني لكي تستخدمه الأمانة ويتم إنشاؤه في النهاية في مؤسسات التخطيط الاقتصادي وبحوث السياسة العامة التابعة للسلطة الفلسطينية.

٤ - الاستثمار وتنمية المشاريع والمنافسة

٤٩ - في أعقاب توقف لمدة قصيرة في عام ٢٠٠١، دخلت المساعدة التقنية المقدمة في إطار هذا البرنامج مرحلة جديدة مع استئناف الأنشطة المضطلع بها في إطار مشروع تقديم الدعم لتطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم (برنامج إمبريتيك) في سياق برنامج MED2000. وقد اشتمل هذا على إنشاء مركز للتدريب ودعم القدرات ضمن المؤسسة المضيفة، وهي المؤسسة المصرفية الفلسطينية، التي تولت المسؤولية عن تشغيل المشروع ودمجه في إطار الشبكة الإقليمية والدولية لبرنامج إمبريتيك. وبالإضافة إلى ذلك، تم إنشاء لجنة إدارية استشارية من أجل تنسيق أنشطة المشروع مع غيره من البرامج الجارية الممولة من قبل المانحين والموجهة نحو المشاريع الفلسطينية الصغيرة والمتوسطة الحجم وضمان استمرارية المشروع إلى ما بعد دورة التمويل الأولية.

٥٠ - وفي هذه الأثناء، تعكف الأمانة على إعداد دراسة شاملة حول قطاع المشاريع الفلسطينية الصغيرة والمتوسطة الحجم، بما في ذلك إعداد دراسة استقصائية إحصائية للسماح البارزة لهذا القطاع واحتياجاته، يتم تنفيذها بالتعاون الوثيق مع الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء. وسيتم استخدام نتائج هذه الدراسة للأغراض التالية: ١- مساعدة الموظفين العاملين في إطار برنامج إمبريتيك في تحديد الصورة العامة لتنظيم المشاريع الفلسطينية وتكييف خدمات المتابعة مع بيئة الأعمال المحلية واحتياجات قطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم؛ و٢- مساعدة السلطة الفلسطينية في تصميم السياسات العامة اللازمة للنهوض بهذا القطاع وتعزيز مساهمته في النمو الاقتصادي.

باء - استجابة الأونكتاد للأزمة الاقتصادية الفلسطينية

٥١ - إن الأزمة الإنسانية الواسعة النطاق تبرز، كما ذكر آنفا في الفصل الأول، الحاجة إلى خلق أوجه تآزر دينامي بين عمليات إعادة التأهيل والإعمار والتخطيط الإنمائي الطويل الأجل. وبالنظر إلى أن المساعدة التقنية المقدمة من الأونكتاد موجهة بصورة رئيسية نحو تلبية الاحتياجات المؤسسية وغيرها من الاحتياجات الإنمائية على المديين المتوسط والطويل، فإن خلق أوجه التآزر هذه يتطلب تعديل بعض المشاريع الجارية من أجل تلبية الاحتياجات الاقتصادية الملحة فضلا عن مراعاة هذه الاحتياجات في عملية تصميم المشاريع التي ستنفذ في مجالات جديدة والتي توجه نحو تحقيق التنمية على المديين المتوسط والطويل. وتعكف الأمانة، مسترشدة بالنتائج التي توصلت إليها بعثة تقييم أوفدها الأونكتاد في أيار/مايو ٢٠٠٢، وبالتعاون الوثيق مع السلطة الفلسطينية، على دراسة إمكانيات الشروع في تقديم مساعدة تقنية محددة الأهداف في المجالات المبينة أدناه.

١- الأمن الغذائي والتجارة السلعية

٥٢- إن الأونكتاد مستعد، رهنا بتوافر الموارد، لمساعدة السلطة الفلسطينية في تصميم: ١٠ آليات تمويل للمزارعين الذين لا يمارسون أنشطة تصديرية؛ و ٢٠ مرافق لتمويل الصادرات/الواردات؛ و ٣٠ مرافق تخزين وغيرها من المرافق التجارية ذات الصلة؛ و ٤٠ أنشطة تدريبية في مجال المشتريات الدولية وتجارة السلع الغذائية الاستراتيجية.

٢- تيسير التجارة وخدمات النقل والتمويل

٥٣- على ضوء الاستنتاجات التي خلصت إليها دراسة للأونكتاد بشأن البدائل المتاحة للسلطة الفلسطينية في مجال النقل البحري الإقليمي، يمكن للأمانة أن تواصل دراسة الخيارات المتاحة لنقل التجارة الفلسطينية عبر الموانئ المجاورة في المنطقة، فضلاً عن دراسة جدوى إنشاء مرفق رسو بحري مؤقت في غزة. وفي الوقت نفسه، يمكن للأونكتاد أن يسدي المشورة للسلطة الفلسطينية بشأن تركيب نظام آلي للإجراءات الأمنية في تخليص البضائع عند الحدود مع مصر والأردن من أجل تقليص الوقت اللازم لتخليص البضائع والحد من الأضرار الناجمة عن إجراءات المراقبة الأمنية.

٣- ترويج التجارة

٥٤- سيواصل الأونكتاد مساعدة مركز التجارة الفلسطينية/نقطة التجارة الفلسطينية في رام الله في إعداد ونشر المعلومات عن الفرص التصديرية، وبخاصة على المستوى الإقليمي. وهذا يشمل ربط مؤسسات الأعمال الفلسطينية بالوكالات الإقليمية لترويج الصادرات التي تبدي استعداداً لمساعدة المصدرين الفلسطينيين في الأسواق الإقليمية والعالمية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للأونكتاد، بالتعاون مع مركز التجارة الدولية، أن يساعد السلطة الفلسطينية في تطوير الاستراتيجيات الملائمة لتحسين تنظيم سلاسل العرض.

٤- السياسة التجارية: الوصول إلى الأسواق على أساس تفضيلي

٥٥- يمكن للأونكتاد أن يساعد السلطة الفلسطينية في وضع جدول أعمال لتأمين الحصول على المعاملة الخاصة والتفاضلية الممنوحة لأقل البلدان نمواً. وقد كانت الحاجة إلى منح مثل هذه المعاملة للأرض الفلسطينية المحتلة موضع اعتراف من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ وقت يعود إلى عام ١٩٨٨ وذلك في قرارها ١٧٨/٤٣، في الوقت الذي لا تزال فيه تنمية هذا الاقتصاد تواجه معوقات هيكلية للنمو، وهي معوقات تواجه أقل البلدان نمواً الكثير منها أيضاً. وفي هذه الأثناء، وبينما تنظر فلسطين في الفوائد التي يمكن أن تجنيها من خلال الحصول على مركز المراقب لدى منظمة التجارة العالمية، يمكن للخدمات الاستشارية التي سبق لأمانة الأونكتاد أن قدمتها إلى

السلطة الفلسطينية في مجال السياسة التجارية أن تكون بمثابة أساس مفيد لتقديم المزيد من المساعدة التقنية التي قد تحتاج إليها السلطة الفلسطينية.

٥ - تشجيع الاستثمار

٥٦ - تعمل الهيئة الفلسطينية لتشجيع الاستثمار على استحداث نهج جديدة لتلبية الاحتياجات الطارئة للقطاع الخاص، وقد طلبت من الأونكتاد المساعدة في تعديل خطة عملها وفي تطوير بعض برامجها الأساسية. كما أبدى الأونكتاد استعداداه لمساعدة الهيئة الفلسطينية لتشجيع الاستثمار في وضع إطار متسق لحفز الاستثمار المحلي واجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر.

الحواشي

(١) وفقا لقرارات الجمعية العامة ومقرراتها ذات الصلة، تدل الإشارات الواردة في هذا التقرير إلى الأرض الفلسطينية المحتلة على قطاع غزة والضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية (وتوخيا للإيجاز، يستخدم أيضا تعبير "الأرض الفلسطينية" حسب مقتضى الحال)؛ وتشير كلمة "فلسطين" المستخدمة في هذا التقرير إلى منظمة التحرير الفلسطينية التي أنشأت السلطة الفلسطينية في أعقاب الاتفاقات التي أبرمت مع إسرائيل في الفترة ١٩٩٣-١٩٩٤. أما البيانات الواردة في هذا التقرير بشأن الاقتصاد الفلسطيني فتطبق على قطاع غزة والضفة الغربية، باستثناء القدس الشرقية، ما لم يرد في النص ما يدل على خلاف ذلك.

(٢) World Bank, "Fifteen Months - Intifada, Closures and Palestinian Crisis", West Bank and Gaza Resident Mission, Palestine, March 2002.

(٣) Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), "Impact of the Israeli Measures on the Economic Conditions of Palestinian Households on the Eve of Israeli Incursion", 4th round, January-February 2002, Palestine, April 2002.

(٤) وفقا لدراسة استقصائية أجراها الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء بشأن قوة العمل ("Labour Force Survey")، كانون الثاني/يناير - آذار/مارس ٢٠٠٢، فلسطين، تراوح عدد العمال الفلسطينيين في إسرائيل بين ١٢٥ ٠٠٠ و ١٣٠ ٠٠٠ عامل عشية اندلاع النزاع. وقد انخفض هذا العدد منذ ذلك الحين بنسبة تزيد عن ٥٠ في المائة، حيث يبلغ عدد العمال الذين يعملون الآن في إسرائيل ٥٠ ٠٠٠ عامل فقط، وفقا لبيانات البنك الدولي الواردة في الدراسة المعنونة "Fifteen Months ...".

(٥) انظر قرار مجلس الأمن ١٤٠٢ (٢٠٠٢) المؤرخ ٣٠ آذار/مارس ٢٠٠٢ وقرار الجمعية العامة دإط ١٠/١٠ المؤرخ ٧ أيار/مايو ٢٠٠٢.

الحواشي (تابع)

(٦) منذ آذار/مارس ٢٠٠٢، تم تقسيم قطاع غزة إلى ثلاث مناطق، بينما تم الفصل بين مدن الضفة الغربية من خلال إقامة نقاط تفتيش دائمة.

(٧) PCBS, "Impact of the Israeli Siege on National Accounts Indicators", preliminary report, Palestine, April 2002

(٨) PCBS, "Impact of the Israeli Siege..."

(٩) لجنة تنسيق المعونة المحلية، بيان صحفي، القدس، ١٥ أيار/مايو ٢٠٠٢.

(١٠) المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار، "شعب تحت الحصار: الخسائر الاقتصادية الفلسطينية، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ - أيلول/سبتمبر ٢٠٠١"، فلسطين، أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وبحلول نهاية شباط/فبراير ٢٠٠٢، كانت القوات الإسرائيلية قد دمرت ما مساحته ٢٨٣ ٣١ هكتارا من الأراضي الزراعية واقتلعت ٦٦٥ ٤٨٥ شجرة، وبذلك أصبح ٢٤٣ ٥ مزارعا دون أي مصدر من مصادر الدخل. وزارة الزراعة التابعة للسلطة الفلسطينية، "تقرير عن الخسائر الزراعية الفلسطينية الناجمة عن الإجراءات الإسرائيلية الأخيرة، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ - شباط/فبراير ٢٠٠٢"، فلسطين.

(١١) World Bank, "Fifteen Months..."

(١٢) PCBS, "Monthly Consumer Price Index", Quarterly Reports, different issues, Palestine, 2000-2001

(١٣) الأونكتاد، "التعاون بين السلطة الفلسطينية ومصر والأردن لتعزيز الخدمات المتصلة بالتجارة دون الإقليمية"، UNCTAD/GDS/SEU/3، جنيف، ١٤ شباط/فبراير ٢٠٠٠. وللإطلاع على المزيد من المناقشات المتعلقة بترتيبات النقل وتأثيرها على تكاليف التعاملات، انظر R.A.Vadireso, et al. *West Bank and Gaza: Economic Performance, Prospects, and Policies*, Washington, D.C., IMF

(١٤) يستند رقم العجز التجاري الفلسطيني في عام ٢٠٠١ إلى التقديرات الواردة في دراسة R.A.Vadireso, Economist Intelligence Unit، وإلى التقديرات الواردة في et al. "West Bank and Gaza...", table 4.1, p.85, "Country Report: Israel and the Palestinian Territories", April 2002

الحواشي (تابع)

- (١٥) PCBS, "Monthly Consumer Price Index".
- (١٦) وهذا يشمل ٢٢ مصرفاً و ١١٥ فرعاً مصرفياً.
- (١٧) سلطة النقد الفلسطينية، النشرة الإحصائية، رقم ٤٠-٤٢، فلسطين، ٢٠٠١.
- (١٨) UNSCO, "Paying a Price: Coping with Closure in Jericho, Gaza City and in Two Palestinian Villages", Gaza, January 2002.
- (١٩) Fitzgerald, S., *War and Underdevelopment*, Oxford, Queen Elizabeth House, 2001, Chapters 1 and 9.
- (٢٠) استخدمت سارة روي (Sara Roy) هذا التعبير لأول مرة لتحليل الأداء الاقتصادي لقطاع غزة وذلك في دراستها المعنونة: "The Gaza Strip: The Political Economy of De-Development", Washington, D.C., Institute for Palestine Studies (IPS), 1995.
- (٢١) Center for Private Sector Development (CPSD), "The state of the private sector", Palestine, 2001.
- (٢٢) تشتمل هذه الضرائب على ضرائب الواردات المحصلة من قبل السلطات الإسرائيلية نيابة عن السلطة الفلسطينية في إطار نظام التخليص الجمركي.
- (٢٣) بلغ مجموع مساهمات المانحين في الميزانية ٥٨٩ مليون دولار بحلول نهاية عام ٢٠٠١. World Bank, "Fifteen Months..."
- (٢٤) MAS, *MAS Economic Monitor*, No. 6, April 2000؛ وصحيفة الأيام، "مقابلة مع سلام فياض، وزير المالية في السلطة الفلسطينية"، رام الله، ٦ تموز/يوليه ٢٠٠٢.
- (٢٥) تشير تقديرات الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء إلى أنه من المتوقع أن يسجل الناتج المحلي الإجمالي انخفاضا بنسبة ٤ في المائة بحلول نهاية عام ٢٠٠٢ مقارنة بمستواه في السنة السابقة ليصل إلى ٣,٥٧٤ مليار دولار. PCBS, "Impact of Israeli..."

الحواشي (تابع)

(٢٦) PA Ministry of Planning and International Cooperation (MOPIC), "Quarterly Matrix on Foreign Aid", different issues, Palestine

(٢٧) المرجع نفسه.

(٢٨) World Bank, "Aid Effectiveness in the West Bank and Gaza", West Bank and Gaza Resident Mission, Palestine, June 2000

(٢٩) هذه المشاريع ممولة من قبل الاتحاد الأوروبي الذي تكبد خسائر بلغت ١٤,٧ مليون دولار نتيجة لتدمير مرافق مشروعه. World Bank, "Fifteen Months..."

(٣٠) المرجع نفسه.

(٣١) PCBS, General Education Indicative 1994/1995-1998/1999, Palestine, 2001

(٣٢) في عام ١٩٩٩، أطلقت السلطة الفلسطينية عملية "الحوار الاقتصادي الوطني" حول قضايا من قبيل تحديد المصالح الإنمائية للقطاع الخاص والسياسات اللازمة لتعزيز دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية. كما وضعت السلطة الفلسطينية إطارا استراتيجيا لتوجيه عملية الإصلاح القانوني، "خطة استراتيجية لتعزيز سيادة القانون". وبحلول منتصف عام ٢٠٠٠، كانت السلطة الفلسطينية قد وضعت موضع التنفيذ ٤٠ قانونا لها علاقة مباشرة بالمجالات الاقتصادية ومجالات الأعمال. انظر: UNSCO, Rule of Law Development in the West Bank and Gaza Strip: Survey and State of the Development Effort, Gaza, May 1999

(٣٣) انظر الأونكتاد، "الاقتصاد الفلسطيني: إنجازات الفترة الانتقالية ومهام للمستقبل" UNCTAD/GDS/APPU/1، جنيف، ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠١؛ و World Bank, "West Bank and Gaza: Strengthening Public Sector Management", West Bank and Gaza resident Mission, 1999

(٣٤) قد تكون للسلطة الفلسطينية بعض خصائص "الدولة الناشئة" التي لم تترسخ دعائمها وذلك من حيث افتقارها للقدرة المؤسسية على تنفيذ جدول أعمالها الإنمائي. انظر Myrdal, G., *Asian Drama: An Enquiry into the Poverty of Nations*, New York, Pantheon Books, 1968, chapters 2, 19 and Appendix 4

(٣٥) R.A.Vadirieso et al., "West Bank and Gaza...", p.22

الحواشي (تابع)

(٣٦) ترد أسس إصلاحات السلطة الفلسطينية في "ميثاق الإصلاح" الذي قدمه المجلس التشريعي الفلسطيني إلى الرئيس في منتصف أيار/مايو ٢٠٠٢ بعد إقرار القانون الأساسي (الدستور) والتشريع القضائي، صحيفة *Jerusalem Times*، أيار/مايو ٢٠٠٢، الأردن.

(٣٧) الأونكتاد، "الاقتصاد الفلسطيني..."

(٣٨) إن المقارنات بين الحصص القطاعية للزراعة وغيرها من القطاعات في الفترات السابقة والتالية لعام ١٩٩٤ ينبغي أن تجرى مع توخي الحذر نظرا لاختلاف المنهجيات الإحصائية ومعايير القياس المستخدمة من قبل المكتب المركزي الإسرائيلي للإحصاء والجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، على التوالي.

(٣٩) بمقتضى أحكام الاتفاقات القائمة، لا يسمح لمطار غزة الدولي بتسيير رحلات لنقل شحنات البضائع.

(٤٠) باسم مخول، "النمو الاقتصادي والعمالة في الضفة الغربية وقطاع غزة"، المجلة الاقتصادية العربية *Arab Economic Journal*، ١١: ٢٧، ربيع عام ٢٠٠٢.

(٤١) انظر UNSCO, "Report on the Palestinian Economy", Gaza, Spring 2001; and Palestinian Securities Exchange (PSE), "Market Activity Report: Fourth Quarter", 2000 وعلى الموقع <http://www.p-s-c.com>.

(٤٢) تم تناول هذا الموضوع بالكامل في دراسات سابقة صدرت عن الأونكتاد، وبخاصة: "الأونكتاد، الاقتصاد الفلسطيني وآفاق التعاون الإقليمي"، UNCTAD/GDS/SEU/2، جنيف، ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٩٨؛ و GDS/APP/1 و GDS/SEU/3.

(٤٣) الأونكتاد، "الاقتصاد الفلسطيني..."

(٤٤) للاطلاع على مناقشات مفصلة بشأن قضية العملة والترتيبات النقدية الفلسطينية المرتقبة، انظر UNCTAD. "Prospects for sustained development of the Palestinian economy: strategy and policies for reconstruction and development". UNCTAD/ECDC/SEU/12, Geneva, 21 August 1996 "...؛ و"الاقتصاد الفلسطيني..."

الحواشي (تابع)

(٤٥) إن نظام التفريغ والتحميل من شاحنة إلى شاحنة، المعمول به منذ سنوات عديدة في عدد من نقاط العبور، وهو نظام عديم الكفاءة وباهظ التكلفة إلى حد بعيد، يعتبر على نطاق واسع من المعوقات الرئيسية لرسملة التجارة. انظر الأونكتاد، "التعاون".

(٤٦) انظر Hoddinott, J., "The shift from development to emergency assistance and its impact on poverty and nutrition: a conceptual framework", Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, 1999.

(٤٧) إن إطار الأونكتاد لمحاكاة الاقتصاد الكلي الفلسطيني يشير إلى أنه من الممكن انتهاج هذا المسار من خلال حقن قدر كبير من التحويلات المالية الخارجية في شكل استثمارات ومعونة. وعلى مدى فترة تقدر بـ ١١ سنة، سيتطلب تنفيذ برنامج الإعمار والإصلاح هذا ما مجموعه نحو ١٦ مليار دولار من التحويلات الصافية أو ما متوسطه ١,٤ مليار دولار في السنة. وهذا يعادل نحو ١٠ مليارات دولار إضافة إلى التدفقات الجارية من المعونة والاستثمارات الخارجية.

(٤٨) World Bank, "Aid Effectiveness ..."

(٤٩) Buchanan-Smith and Maxwell, "Linking relief and development: an introduction and overview", *Institute of Development Studies Bulletin (IDS)*, Vol. 25; Bruck, T., Fitzgerald, S., and Grisby, A., "Enhancing the private sector contribution to post-war recover in poor countries", Working Paper no. 45(1), Oxford: Queen Elizabeth House, 2000.

(٥٠) للاطلاع على تحليل شامل للدينامية السوقية وتطور التجارة العالمية على مدى العقدين الأخيرين، انظر الأونكتاد، تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠٠٢، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف، الفصل الثالث.

(٥١) Shafaeddin, M., (2000), "Free Trade or Fair Trade? An enquiry into the Cause of Failure in Recent Trade Negotiations", UNCTAD Discussion Paper, No. 153, Geneva, December, p.20