

Distr.
GENERALTD/B/53/2
19 July 2006ARABIC
Original: ENGLISHمؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

مجلس التجارة والتنمية

الدورة الثالثة والخمسون

جنيف، ٢٧ أيلول/سبتمبر - ٢ تشرين الأول/أكتوبر

و ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦

البند ٨(ب) من جدول الأعمال المؤقت

تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني*

من إعداد أمانة الأونكتاد

خلاصة

إن آفاق تنمية اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة تشهد اليوم تحديات لم يسبق لها مثيل. ففي المجال الاقتصادي، يبدو أنه لم يتسبب سوى القليل من الزخم اللازم للمحافظة على منجزات الاتفاقات الإسرائيلية - الفلسطينية منذ عام ١٩٩٣. وقد أصبحت السلطة الفلسطينية في وضع خطير فيما يتعلق بملاءتها المالية وقدرتها على توفير الخدمات المناط بها توفيرها. وفي عام ٢٠٠٦، تُعَيَّن على الاقتصاد الفلسطيني الهش أن يواجه حالة انخفاض كبير في المعونة المقدمة من المانحين، وتعرضت بنيته التحتية المؤسسية لخطر التآكل والتوقف عن العمل. وفي غضون ذلك، أفضت المواجهات المتجددة والتدابير التقييدية إلى تفاقم حالة من التراجع الاقتصادي هي، على الأقل، بنفس الدرجة من الحدة التي شهدتها الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٢. وتضاف هذه القيود الجديدة إلى الأوضاع المناوئة القائمة منذ فترة طويلة والتي تؤثر في الاقتصاد، وهي أوضاع ناجمة عن تطاول أمد الاحتلال والصراع. وفي ظل هذه الظروف، تدل التوقعات على حدوث تراجع اقتصادي سيفضي إلى انخفاض مستويات دخل الفرد بمقدار النصف مقارنة بمستويات ما قبل عام ٢٠٠٠، وتزايد معدل البطالة ليشكل نصف قوة العمل الفلسطينية، وانتشار الفقر على نطاق أوسع ليشمل أسرتين من كل ثلاث. وعلى الرغم من هذه الأوضاع الأليمة السائدة على الأرض، واتجاه تحول الاقتصاد إلى اقتصاد غير رسمي، والشروط الجديدة المؤثرة في تقديم المعونة، فإن التجربة الإنمائية في الظروف المناوئة تنطوي على دروس هامة للإدارة الاقتصادية في حالة الصراع الراهنة. وهناك تدابير ومبادرات على صعيد السياسة العامة يمكن للشعب الفلسطيني أن يلجأ إليها من أجل درء خطر الانهيار الاقتصادي. وينبغي للأمم المتحدة، بما فيها الأونكتاد من خلال ما يقدمه من مساعدة تقنية وما يسديه من مشورة في مجال السياسة العامة، إضافة إلى شركائه الدوليين في التنمية الفلسطينية، مواصلة مساعدة الشعب الفلسطيني على الصمود في مواجهة هذه الأزمة الإنسانية والاقتصادية الأخيرة بل وحتى التغلب عليها كما فعل في الماضي.

* ليس في التسميات المستخدمة في هذه الوثيقة ولا في طريقة عرض مادتها ما يدل على التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمانة 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	الفقرات	الصفحة
الأول - الاقتصاد الفلسطيني في عام ٢٠٠٦: عودة إلى الماضي	١ - ٤	٣
الثاني - التحديات الجديدة التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب: تحوّل الاقتصاد إلى اقتصاد غير رسمي، والعزلة الدولية	٥ - ٢١	٦
ألف - انعكاس اتجاه الانتعاش الاقتصادي	٥ - ١٥	٦
باء - تأثير تقلص المعونة الدولية	١٦ - ٢١	١١
الثالث - المجالات التي تستدعي اتخاذ إجراءات عاجلة على صعيد السياسة العامة	٢٢ - ٣٦	١٥
ألف - الاستجابة لأهداف وأولويات التنمية الوطنية الفلسطينية	٢٣ - ٢٥	١٥
باء - تحويل القطاع غير الرسمي إلى قطاع رسمي كوسيلة للتصدي لمشكلتي البطالة والفقر	٢٦ - ٢٨	١٦
جيم - حتمية إقامة نظام تجاري جديد	٢٩ - ٣٠	١٧
دال - إدارة حيّز التحرك المحدود المتاح على صعيد السياسة المالية	٣١ - ٣٢	١٨
هاء - الأخذ بنهج دافعه التنمية إزاء إصلاح القطاع العام ودور المعونة ...	٣٣ - ٣٦	١٩
الرابع - معالم على طريق المساعدة التي يقدمها الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني	٣٧ - ٤٩	٢١

الأشكال البيانية

الشكل	
١ - نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي المتاح، بدولارات عام ١٩٩٧	١٤
٢ - معدل البطالة (نسبة مئوية)	١٤

الجداول

الجدول	
١ - الاقتصاد الفلسطيني (الضفة الغربية وقطاع غزة): المؤشرات الرئيسية - سنوات مختارة	٨
٢ - تأثير خفض المعونة: إسقاطات للاقتصاد الفلسطيني	١٣

الفصل الأول

الاقتصاد الفلسطيني في عام ٢٠٠٦: عودة إلى الماضي

١ - بالنظر إلى الاضطراب الذي أحدثته السلسلة الأخيرة من الصدمات التي شهدتها الأرض الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ أن احتلتها إسرائيل قبل أربعة عقود، أصبح الاقتصاد الفلسطيني في عام ٢٠٠٦ في حالة ضعف شديد^(١) حيث يخضع لعملية نكوص في التنمية وتقويض منجزاتها، وهي عملية أفضت الأحداث الأخيرة إلى تسارعها واتساعها. وثمة تحديات باتت تواجه قدرة الاقتصاد الفلسطيني على البقاء والاستمرار، بينما يشكل توفر هذه القدرة شرطاً لا غنى عنه لتحقيق الرؤية المتمثلة في إقامة دولة فلسطين التي تعيش جنباً إلى جنب وبسلام مع إسرائيل في حقبة ما بعد انتهاء الاحتلال. وبالإضافة إلى خطر انهيار وظائف الحكومة المركزية، بما في ذلك وظيفة توفير الخدمات الاجتماعية الحيوية، والقيود التي فرضتها الجهات المانحة في أعقاب انتخاب مجلس تشريعي جديد للسلطة الفلسطينية، يبدو أنه لم يتبق سوى القليل من الزخم اللازم للمحافظة على منجزات الاتفاقات الإسرائيلية - الفلسطينية منذ عام ١٩٩٣. وعلى المستوى الاقتصادي، بات تطبيق البروتوكول الخاص بالعلاقات الاقتصادية بين الجانبين واستمرار صلته بواقع الحال موضع شك. وفي هذا السياق الذي يكتنفه الغموض، ثمة حدود لما يمكن، من الناحية الواقعية، أن يؤمل من المجتمع الدولي تحقيقه فيما يتعلق بمساعدة الشعب الفلسطيني في المجالين الاقتصادي والاجتماعي حسبما طلبته الجمعية العامة للأمم المتحدة وكما تبيّن من العمل الذي تضطلع به وكالاتها.

٢ - وقد استطاع الأونكتاد، كوكالة دولية ما برحت تبحث بانتظام على مدى العقدين الماضيين التحديات التي تواجه تنمية الاقتصاد الفلسطيني، أن يستخلص العبر من الأحداث والتجارب الماضية من أجل التوصل إلى فهم أفضل للتطورات الاقتصادية الراهنة وكيفية التعامل معها على أفضل وجه، بما في ذلك من خلال أنشطة المساعدة التقنية. ويصعب اليوم تلمّس حدوث تحوّل رئيسي في مجمل الصورة العامة للمعضلة الاقتصادية الفلسطينية التي تطورت منذ حدوث السلسلة الأولى من الصدمات التي بدأت مع الانتفاضة الفلسطينية الأولى في عام ١٩٨٨.

٣ - والواقع أنه مما يدعو إلى الأسف أن القضايا الأساسية التي حدّدت الآفاق الاقتصادية الفلسطينية قبل اتفاقات عام ١٩٩٣ لا تزال مهيمنة اليوم.

• ففي عام ١٩٨٦، لاحظت أمانة الأونكتاد، في تقريرها المقدم إلى مجلس التجارة والتنمية، المشاكل الملحة القائمة مثل تقلص قاعدة الموارد المحلية، والاعتماد المفرط على مصادر الدخل

(١) وفقاً للقرارات والمقررات ذات الصلة الصادرة عن الجمعية العامة ومجلس الأمن في الأمم المتحدة، تعني الإشارات الواردة في هذا التقرير إلى "الأرض (الأراضي) الفلسطينية المحتلة" قطاع غزة والضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية. وتوحيماً للإيجاز، يُستخدم تعبير "الأرض (الأراضي) الفلسطينية" حسب مقتضى الحال. وتشير كلمة "فلسطين" إلى منظمة التحرير الفلسطينية التي أنشأت السلطة الفلسطينية في أعقاب اتفاقات ١٩٩٣-١٩٩٤ التي عقدها مع إسرائيل. والإشارات الواردة في هذا التقرير إلى "دولة فلسطين" تتوافق مع الرؤية المُعبّر عنها في قرارات مجلس الأمن ذات الصلة. وما لم يُذكر خلاف ذلك، تنطبق البيانات الواردة في هذه الوثيقة بشأن الاقتصاد الفلسطيني على قطاع غزة والضفة الغربية، باستثناء القدس الشرقية.

الخارجية، والاحتلالات القطاعية، وتدني مستوى الاستثمار الإنتاجي، والتدفقات غير المؤاتية للتجارة واليد العاملة. ولا تزال معالجة هذه القضايا تتصدر جدول أعمال التنمية الفلسطينية اليوم.

- وفي السنة نفسها، واجهت الأرض المحتلة إمكانية قيام إسرائيل بمبادرة لفرض "حُكْم ذاتي أحادي الجانب" أو "نقل" بعض الوظائف إلى قطاع غزة ("غزة أولاً"). وهناك الآن نزعة جديدة لاتخاذ تدابير من جانب واحد تؤثر على الاقتصاد الفلسطيني ولقد أصبحت لهذه التدابير الأسبقية في العلاقات الإسرائيلية - الفلسطينية، بدءاً بفك الارتباط الإسرائيلي بغزة في عام ٢٠٠٥.

- وكانت أمانة الأونكتاد في عام ١٩٨٧ قد شددت في تقريرها المقدم إلى مجلس التجارة والتنمية على ضرورة بذل "جهود جريئة" واعتماد "استراتيجية واعية تهدف إلى تنمية اقتصاد الأراضي المحتلة ... تسترشد بمجموعة من الأهداف التي تعبّر عن تطلعات الشعب الفلسطيني". وبعد قرابة عقدين من الزمن، يتطلب الأمر طائفة جديدة من الجهود الدولية والفلسطينية التي تقوم على أساس المقتضيات الحتمية لإقامة الدولة الفلسطينية.

- وقد أفضت الانتفاضة الفلسطينية الأولى إلى اتخاذ مجموعة من التدابير للتعامل مع المواجهات المحتدمة، بما في ذلك استراتيجيات لتأمين "البقاء الاقتصادي"، و"فك الارتباط بالاقتصاد الإسرائيلي"، و"صون وتعزيز القطاعات والمؤسسات الاقتصادية المحلية"، وتعزيز "الاعتماد على الذات". وتقتضي الحدة التي تتسم بها الأزمة الراهنة اعتماد تدابير ابتكارية غير تقليدية بل وحتى غير مسبوقة من أجل دعم وحماية اقتصاد أممته الحرب.

- وقد جاء في تقرير الأمانة الصادر في عام ١٩٩٢ أنه "في حين حققت هذه الجهود بعض النجاح، لا سيما باعتبارها "خطوات تحريرية" من أجل بذل جهود إنمائية أكثر شمولاً وتوازناً، فإن أثرها الشامل ... يظل ضئيلاً بسبب حجم التدهور الاقتصادي والاجتماعي في الأرض المحتلة". وفي عام ٢٠٠٦، يظل سقف التوقعات منخفضاً من الناحية الواقعية بالنظر إلى قدرة الإدارة الاقتصادية التي تتوفر لسلطة فلسطينية هشة ومعزولة ومدى قدرتها على تنفيذ برنامج للتنمية الاقتصادية أو الإصلاح أو بناء المؤسسات.

- واليوم، كما في الفترة التي تلت عام ١٩٨٨، ما برح "تدفق جميع التحويلات المالية من الخارج، بما في ذلك المعونة الدولية، يخضع على نحو متزايد لقيود صارمة، بينما أفضى التحصيل المتشدد والتعسفي للضرائب والرسوم والغرامات الباهظة، وخفض النفقات على الخدمات الاجتماعية، إلى فرض ضغوط هائلة على جميع قطاعات المجتمع الفلسطيني".

- وكما لوحظ في عام ١٩٨٩ فإن "ضعف الاقتصاد المحلي الفلسطيني وعدم قدرته على تحمل وطأة آثار تقلبات البيئة الاقتصادية الخارجية والمحلية، إلى جانب هيكله المشوه والمفكك الأوصال، قد

جعله عاجزاً عن مواجهة الضغوط التي يجابه بها". وتدل التطورات الجديدة التي ترسخت منذ عام ١٩٩٣ على استمرار جوانب الضعف الهيكلي هذه.

- وفي عام ١٩٩٣، جاء في تقرير للأمانة أن "اقتصاد الأرض الفلسطينية قد أصبح معزولاً على نحو متزايد، مما يقيد الجهود التي يبذلها الشعب الفلسطيني من أجل خلق اقتصاد مستقل مع ما يتطلبه من إطار مؤسسي". فالحقائق الجديدة على الأرض والتي ترسخت في عام ٢٠٠٦ تزيد من الشكوك في إمكانية التوصل إلى مثل هذه النتيجة بالنظر إلى ما حدث من تهميش لمؤسسات السلطة الفلسطينية وما تعانيه من عزلة دولية متزايدة.

٤- وهذا السرد المقتضب للسّمات المستمرة والمتكررة لمعضلة التنمية الفلسطينية هو بمثابة تمهيد للاستعراض التالي لأحدث التطورات المؤثرة في الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب، ولرسم ملامح بعض الآفاق القريبة على النحو المحدد في بحوث الأونكتاد وتحليلاته في مجال السياسة العامة. كما أنه بمثابة تذكير بأنه ما لم يتم إيلاء اهتمام عاجل للقضايا الأساسية المؤثرة في الأداء الاقتصادي الفلسطيني، فإن مسار التبعية السليبي الذي نشأ في ظل الاحتلال الإسرائيلي سوف يتسع كما أنه يمكن أن يقوض إمكانيات تحقيق التنمية المستدامة للاقتصاد الفلسطيني. وينبغي للأونكتاد وشركائه الدوليين في التنمية الفلسطينية مواصلة مساعدة الشعب الفلسطيني على الصمود في مواجهة هذه الأزمة الإنسانية والاقتصادية الأخيرة بل وحتى على التغلب عليها كما فعل في الماضي.

الفصل الثاني

التحديات الجديدة التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب: تحوّل الاقتصاد إلى اقتصاد غير رسمي، والعزلة الدولية

ألف - انعكاس اتجاه الانتعاش الاقتصادي

٥ - مع بلوغ التدابير التقييدية الإسرائيلية ذروتها في الأرض الفلسطينية المحتلة في عام ٢٠٠٢، تراجع الاقتصاد الفلسطيني تراجعاً شديداً حيث بلغ نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي مستوى منخفضاً لم يسبق له مثيل منذ فترة السبعينات ووصل الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي إلى ما دون المستوى الذي بلغه في السنوات الخمس السابقة^(٢). وانطلاقاً من هذا المستوى المتدني، بدأ الاقتصاد الفلسطيني ينتعش في عام ٢٠٠٣. إلا أنه بالرغم من أن الاقتصاد المتراجع قد عاد ليستأنف مسار نموه، فقد ظلت قدرته الإنتاجية تتقلص نتيجة للقيود الصارمة المفروضة على حركة التنقل، وتدمير رأس المال المادي، وفقدان قرابة خمس الأرض الزراعية في الضفة الغربية من جراء إقامة حاجز الفصل الإسرائيلي. بيد أنه بالرغم من هذه الأوضاع، تمكن الشعب الفلسطيني من البقاء واستئناف عملية النمو الاقتصادي، بدعم كامل من المجتمع الدولي.

٦ - إلا أن التطورات السياسية والاقتصادية التي حدثت مؤخراً قد أخذت تفضي إلى تراجع جديد للاقتصاد الفلسطيني هو أشد وطأة من ذلك التراجع الذي شهدته الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٢، مع ظهور ما يدل على انتشار الفقر على نحو لم يسبق له مثيل منذ الاحتلال الذي بدأ في عام ١٩٦٧. ففي أعقاب الانتخابات التشريعية الفلسطينية التي جرت في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، قررت السلطات الإسرائيلية احتجاز الإيرادات الضريبية والجمركية التي تُحصلها نيابة عن السلطة الفلسطينية. وفي وقت لاحق، توقف معظم المانحين التقليديين عن تقديم الدعم المباشر إلى السلطة الفلسطينية. ويضاف إلى ذلك أن وصول الدعم المالي العربي إلى السلطة الفلسطينية ما برح يسير ببطء بالنظر إلى القيود الجديدة المفروضة على تحويل الأموال إلى المصارف الفلسطينية^(٣). وتدل مقارنة مع التطورات التي حدثت بين عام ١٩٩٩ وعام ٢٠٠٢ على أن الوضع متقلب. فبين عام ١٩٩٩ وعام ٢٠٠٢، انخفض الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنحو ١٥ في المائة رغم أن الدعم المقدم من المانحين قد تضاعف ليرتفع مما متوسطه نصف مليار دولار في السنة قبل عام ٢٠٠٠ إلى ما يزيد عن مليار دولار منذ عام ٢٠٠١ من أجل التصدي لتأثير التدابير الإسرائيلية المتزايدة الحدة. أما اليوم، ومع توقف تقديم المعونة، يُتوقع حدوث تراجع اقتصادي أشد من ذلك الذي سُجل في عام ٢٠٠٢، مع بلوغ البطالة وتفشي الفقر والصراع الاجتماعي مستويات لم يسبق لها مثيل.

(٢) يعتمد هذا التقرير، في جملة مصادر أخرى، على البيانات المستقاة من الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، ومكتب منسق الأمم المتحدة الخاص في الأرض المحتلة، ومنشورات البنك الدولي في عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٦ التي لم تُذكر مصادرها بصورة محددة نظراً للقيود المفروضة على طول وثائق الأمم المتحدة.

(٣) تم تحذير المصارف التجارية العاملة في الأرض الفلسطينية من أن تحويل الأموال إلى السلطة الفلسطينية يمكن أن يُخضع هذه المصارف للمسؤولية القانونية بموجب قانون الولايات المتحدة لمكافحة الإرهاب.

٧- وتدل التقديرات الرسمية المنقحة حديثاً لبيانات الحسابات القومية الفلسطينية على أن الاقتصاد الفلسطيني قد بدأ ينتعش في عام ٢٠٠٣ من المستوى المتدني الذي بلغه في عام ٢٠٠٢ (الجدول ١). ومن المقدّر أن يكون الناتج المحلي الإجمالي قد سجل معدل نمو بلغ نحو ٥ في المائة في عام ٢٠٠٥، حيث تجاوز الناتج المحلي الإجمالي المستوى الذي بلغه في عام ١٩٩٩. إلا أن هذه الأرقام تدل على اقتصاد مزقته الحرب ولكنه يتميز بالمرونة والقدرة على التكيف، وهو يتعافى من آثار صدمة خارجية شديدة من خلال اللجوء إلى زيادة الاعتماد على الدعم الخارجي لسد الفجوة الناشئة عن ظروف الحرب. وقد كان معظم النمو الذي تحقق في السنوات الثلاث الماضية ناشئاً عن الضخ السنوي للتحويلات الجارية الصافية (ولا سيما الأموال المقدمة من المانحين) بما مقداره قرابة ١,٣ مليار دولار أو نحو ثلث الناتج المحلي الإجمالي السنوي.

٨- ولكن النمو الاقتصادي لم يكن قوياً بما فيه الكفاية للعودة بمستوى الدخل الحقيقي للفرد إلى ذلك المستوى الذي بلغه في عام ١٩٩٩. وبالرغم من الانتعاش بنسبة تقدّر بنحو ٧,٧ في المائة في نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي الحقيقي بين عام ٢٠٠٢ وعام ٢٠٠٥، فقد ظل أدنى بنحو ٢٥ في المائة من المستوى الذي بلغه في عام ١٩٩٩ وقدره ٨٦٠ ١ دولاراً. ونتيجة لذلك، يستمر تفشي الفقر على نطاق أوسع وأعمق. وتدل البيانات الصادرة مؤخراً على أن ٦٠ في المائة من الأسر المعيشية الفلسطينية قد تعرضت لانخفاض في دخلها بين عام ١٩٩٩ وعام ٢٠٠٥، وفقد ما نسبته ٥٢ في المائة من هذه الأسر ما يزيد عن ٥٠ في المائة من دخلها المعتاد. وخلال هذه الفترة، انخفض متوسط الدخل الشهري للأسر المعيشية بنسبة بلغت نحو ٤٠ في المائة ليصل إلى قرابة ٣٥٥ دولاراً في الشهر في نهاية عام ٢٠٠٥؛ وهذا أدنى بنحو ١٢٢ دولاراً من مستوى خط الفقر الرسمي وبنحو ٣٠ دولاراً من مستوى خط الفقر المطلق (الشديد) البالغ ٣٨٥ دولاراً. وبالتالي فإن المعدل الإجمالي لانتشار الفقر في صفوف الأسر المعيشية قد زاد من ٦١ في المائة في الربع الأخير من عام ٢٠٠٤ إلى ٦٦ في المائة بحلول الربع الثاني من عام ٢٠٠٦. وفي غضون ذلك، يبدو أن الأسر المعيشية قد استنفدت استراتيجيات التعامل والتكيف مع واقع الحال؛ فحتى قبل الصدمة التي حدثت في عام ٢٠٠٦، كان ما نسبته نحو ٦٧ في المائة من الأسر المعيشية في حاجة إلى المساعدة الإنسانية الطارئة، بينما كان ٣٧ في المائة من هذه الأسر تعاني من انعدام الأمن الغذائي. ثم إن الأسر المعيشية قد أصبحت ترزح تحت وطأة أعباء ديون ثقيلة حيث يعتمد ما نسبته ٦٥ في المائة من هذه الأسر على الاقتراض غير الرسمي من أجل تأمين معيشة الكفاف.

الجدول ١

الاقتصاد الفلسطيني (الضفة الغربية وقطاع غزة)^(١): المؤشرات الرئيسية - سنوات مختارة

٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	١٩٩٩	١٩٩٥	
مقدرة	أولية	منقحة	منقحة			
أداء الاقتصاد الكلي						
٤,٩	٦,٣	٨,٥	٣,٨-	٨,٦	٦,١	النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي (%)
٤ ٩٢٩	٤ ٦٥٥	٣ ٩٩٨	٣ ٦١٩	٤ ٢٠١	٣ ٢٢٥	الناتج المحلي الإجمالي (بملايين الدولارات)
٥ ١١٩	٤ ٨٨٤	٤ ٢٥١	٣ ٨٣٥	٤ ٩٣٢	٣ ٦٩٩	الدخل القومي الإجمالي (بملايين الدولارات)
١ ٣٩٨	١ ٣٧٢	١ ٢٢١	١ ١٤٦	١ ٤٧٨	١ ٣٨٠	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بالدولار)
١ ٤٥٢	١ ٤٤٠	١ ٢٩٨	١ ٢١٥	١ ٧٣٦	١ ٥٨٣	نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (بالدولار)
٠,١-	١,٥	٦,٢	٨,٩-	٤,١	٧,٩	النمو الحقيقي لنصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (%)
١٥٤,٥	١٥٠,٧	١٥٠,٢	١٤٥,٨	١٦٣,٠	١٥١,٨	الإنفاق المحلي (% من الناتج المحلي الإجمالي)
السكان والعمل						
٣,٥٣	٣,٣٩	٣,٢٧	٣,١٦	٢,٨٤	٢,٣٤	السكان (بالملايين)
٢٨,٩	٣٢,٥	٣٣,٤	٤١,٣	٢١,٢	٢٦,٦	البطالة (% من القوة العاملة) ^(٢)
٦٣٣	٥٧٨	٥٦٤	٤٧٧	٥٨٨	٤١٧	العمالة الإجمالية (بالآلاف)
١٤٥	١٣١	١١٩	١١٥	١٠٣	٥١	في القطاع العام
٦٣	٥٠	٥٥	٤٩	١٢٧	٥٠	في إسرائيل والمستوطنات
رصيد الميزانية العامة (% من الناتج المحلي الإجمالي)						
٢١,٩	٢٠,٥	١٩,١	٨,٢	٢٣,٨	١٣,٢	الإيرادات الحكومية
٣٤,٣	٣٢,٠	٣١,٤	٢٧,٦	٢٢,٥	١٥,٣	النفقات الجارية
٣٥,١	٣٢,٨	٣٢,٣	٢٨,٢	٢٩,٨	٢٥,٥	مجموع النفقات
١٢,٤-	١١,٥-	١٢,٣-	١٩,٤-	١,٣	٢,١-	الرصيد المتكرر
١٣,٣-	١٢,٣-	١٣,٢-	٢٠,٠-	٦,٠-	١٢,٣-	الرصيد الإجمالي
التجارة الخارجية						
٦٦٥	٤٨٢	٤٣٣	٤٢٠	٦٨٤	٤٩٩	صادرات السلع والخدمات (بملايين الدولارات)
٣ ٣٥٢	٢ ٧٥١	٢ ٤٠٤	٢ ١٣٠	٣ ٣٥٣	٢ ١٧٦	واردات السلع والخدمات (بملايين الدولارات)
٥٤,٥-	٤٨,٧-	٤٩,٣-	٤٧,٢-	٦٣,٦-	٥٢,٠-	الميزان التجاري (% من الناتج المحلي الإجمالي)
١ ٩٤٣-	١ ٦٢٣-	١ ٣٧٠-	١ ١٤٩-	١ ٧٦٦-	١ ٣٨٨-	الميزان التجاري مع إسرائيل (بملايين الدولارات)
٣٩,٤-	٣٤,٩-	٣٤,٣-	٣١,٨-	٤٢,٠-	٤٣,٠-	الميزان التجاري مع إسرائيل (% من الناتج المحلي الإجمالي)
٥١,٥	٤٤,٦	٤٣,٤	٤٣,٦	٥٤,٥	٥٦,٥	الواردات من إسرائيل/الاستهلاك الخاص للسلطة الفلسطينية (%)
٢,٤	٢,٢	٢,٢	٢,١	٣,٧	٣,٧	إجمالي تجارة السلطة الفلسطينية مع
						إسرائيل/إجمالي التجارة الإسرائيلية (%) ^(٣)
٧٠,١	٧٠,٣	٦٩,١	٦٩,٠	٦٨,٠	٧٨,٨	تجارة السلطة الفلسطينية مع إسرائيل/إجمالي
						تجارة السلطة الفلسطينية (%) ^(٤)

المصادر: البيانات التاريخية مستقاة من الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء؛ والبيانات الخاصة بعام ٢٠٠٥ قدّرتها أمانة الأونكتاد على أساس البيانات التي صدرت مؤخراً عن الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء (تقديرات أولية للحسابات القومية الفصلية (الربع الأول، ٢٠٠٦)، رام الله، الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، أيار/مايو ٢٠٠٦) والتقديرات المالية لصندوق النقد الدولي - البنك الدولي (البنك الدولي، *West Bank and Gaza Update*، البعثة المقيمة في الضفة الغربية وغزة، البنك الدولي، نيسان/أبريل ٢٠٠٦). أما البيانات التجارية الإسرائيلية فمستقاة من الجهاز المركزي الإسرائيلي للإحصاء (نشرة الإحصاءات الشهرية).

(أ) القدس الشرقية مستبعدة من جميع البيانات.

(ب) معدلات البطالة تشمل العمال المثبطين وفقاً للتعريف الفضفاض للبطالة الذي وضعته منظمة العمل الدولية (الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، ٢٠٠٦).

(ج) تشير بيانات التجارة الفلسطينية والإسرائيلية الإجمالية إلى السلع والخدمات المرتبطة وغير المرتبطة بعوامل الإنتاج.

٩- وقد أدت الأزمة التي طال أمدها إلى توسّع أنشطة القطاع غير الرسمي للتعويض عن فرص العمل التي فُقدت في إسرائيل والأسواق المحلية. وفي غضون ذلك، أدى تعطّل الشبكات التجارية إلى تفاقم حالة تشرّدُم الاقتصاد، حيث يسعى كل مجتمع من المجتمعات المحلية إلى تحقيق أهداف محدودة مستخدماً في ذلك قدرًا من الموارد الشحيحة المشتتة بدون وجود تنسيق مع الجهود المماثلة التي تبذلها المجتمعات المحلية الأخرى. وهذا ينطبق بصفة خاصة على الضفة الغربية حيث أصبحت التدابير التقييدية الإسرائيلية على أشدها وحيث حدث تفكُّك في العلاقات الاقتصادية بين الأقضية وبين التجمّعات الحضرية والريفية وكذلك بين أصحاب العمل والمنتجين والأسواق. ويصاحب عملية تحوّل الاقتصاد إلى اقتصاد غير رسمي وتشرّدُمه تزايد في الاعتماد على المدفوعات العينية وعمليات المقايضة والائتمان التقليدية، حيث تُكافح المؤسسات التي تعاني أزمة نقدية حادة من أجل تلبية احتياجاتها الأساسية.

١٠- وحتى قبل حدوث التراجع الاقتصادي الأخير، كان معدل البطالة قد ظلّ عالياً بسبب تآكل الرصيد الرأسمالي والقدرة الإنتاجية الزراعية. فقد بلغ معدل البطالة في عام ٢٠٠٥ نحو ٢٩ في المائة، حيث بلغ عدد العاطلين عن العمل ٢٦٠.٠٠٠ شخص، منخفضاً عن المعدل الذي بلغه في عام ٢٠٠٤ وقدره ٣٣ في المائة. وللسنة الرابعة على التوالي، استطاع الاقتصاد الفلسطيني زيادة عدد العاملين، حيث استوعب القطاع الخاص ما يزيد عن نصف هذه الزيادة. إلا أنه بالنظر إلى حالة الاقتصاد وتدني معدلات الاستثمار، فإن تكلفة نمو العمالة قد تمثلت في انخفاض إنتاجية العمل. وينبغي إيلاء اهتمام لهذه المسألة الأخيرة من خلال تصميم برامج تهدف إلى تحسين إنتاجية القطاعات القادرة على استيعاب اليد العاملة في حالات الأزمات، مثل القطاع الزراعي الذي تمكّن من أن يستخدم عدداً من العمال يُعتبر كبيراً بالنسبة إلى مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي.

١١- وفي حين أن حالة تشرّدُم استراتيجيات التعامل والتكيف مع واقع الحال وتفكُّك القطاعات الرسمية تُضعف قدرة الأسر المعيشية والقطاع الخاص على تجاوز الأزمة التي طال أمدها، حسبما ذُكر سابقاً؛ فبين عام ٢٠٠٠ و٢٠٠٥، حُرِم الاقتصاد الفلسطيني من قرابة ثلث رصيده الرأسمالي نتيجة لتدمير رأس المال المادي

العام والخاص والإفراط في استخدامه وضعف صيانتها. وهذه الخسارة لا تشمل الأضرار التي لحقت بالقدرة الإنتاجية للقطاع الزراعي الفلسطيني في الضفة الغربية كنتيجة مباشرة لبناء حاجز الفصل الإسرائيلي. ويقدّم مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية بياناً مفصلاً للتأثير الإجمالي لهذا الحاجز على الشعب الفلسطيني. فحياة ما يزيد عن نصف مليون فلسطيني يعيشون ضمن مساحة تبعد كيلومتراً واحداً عن هذا الحاجز سوف تتأثر من جراء إنشائه. ويظل تأثير الحاجز والأنشطة الاستيطانية على القطاع الزراعي الفلسطيني تأثيراً شديداً الوطأة، مما يقوّض القدرة الإنتاجية لهذا القطاع وقدرته على استيعاب اليد العاملة. وقد أفضى إنشاء حاجز الفصل إلى مصادرة ما يزيد عن ٢٣ ٠٠٠ هكتار (٢٣٠ كيلومتراً مربعاً) من أكثر أراضي الضفة الغربية خصوبة، وهي مساحة تمثّل ما يقل قليلاً عن ١٥ في المائة من مجموع مساحة الأراضي الزراعية في الضفة الغربية، كما أن هذا يشكّل فقداناً للسيطرة على ٤٩ بئراً من آبار المياه الفلسطينية.

١٢- وقد أدى التآكل المتسارع للرصيد الرأسمالي والقدرة الإنتاجية الزراعية إلى نشوء آلية تفاعلية تُفضي في النهاية إلى انخفاض الإنتاجية المحلية للشعب الفلسطيني وبالتالي إلى تقلص قدرته على تأمين غذائه. ونتيجة لذلك، فقد تزايد الاعتماد على الدعم الخارجي، كمصدر للدخل، وعلى الواردات (ولا سيما من إسرائيل) من أجل تلبية متطلبات الاستهلاك. وهذا ينعكس في الارتفاع المستمر لنسبة الإنفاق المحلي (الاستيعاب) إلى الناتج المحلي الإجمالي، حيث قُدّرت هذه النسبة في عام ٢٠٠٥ بنحو ١٥٥ في المائة. وهذا يدل على أن ما نسبته ٥٥ في المائة من احتياجات الاستهلاك المحلي لا تُنتج محلياً وبالتالي فإنها تُغطى بالواردات الصافية أو بعجز تجاري متزايد. وقد زاد حجم هذا العجز من ١,٧ مليار دولار في عام ٢٠٠٢ إلى ٢,٧ مليار دولار في عام ٢٠٠٥، حيث زادت الواردات وانخفضت الصادرات بشدة.

١٣- وفي غضون ذلك، ارتفعت نسبة العجز في الميزان التجاري مع إسرائيل من مجموع العجز التجاري الفلسطيني من ٦٧ في المائة إلى ٧٢ في المائة، مما يدل على أن العجز في ميزان التجارة مع إسرائيل قد تزايد بمعدل أسرع من تزايد العجز التجاري مع بقية أنحاء العالم. وهذا العجز التجاري الكبير مع شريك تجاري واحد يعكس جانباً آخر من جوانب هشاشة الاقتصاد الفلسطيني وسرعة تأثره بالصدمات التي منشؤها ذلك الشريك. وفي حين أن التجارة الفلسطينية مع إسرائيل تشكّل نسبة ضئيلة جداً من إجمال التجارة الإسرائيلية، فإن التجارة مع إسرائيل قد شكّلت ما نسبته ٧٠ في المائة من إجمالي التجارة الفلسطينية. وقد زاد مجموع العجز التجاري المتراكم مع إسرائيل في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٥ بما نسبته ٣٣ في المائة عن إجمالي التحويلات الجارية الصافية الواردة من بقية أنحاء العالم خلال الفترة نفسها. فبينما بلغ متوسط العجز التجاري السنوي مع إسرائيل ما يزيد عن ١,٥ مليار دولار، كان متوسط التحويلات الجارية الصافية أقل من ١,٢ مليار دولار في السنة. وهذا يعني أن جميع الأموال التي وردت من المجتمع الدولي خلال الأزمة المستمرة لم تكن كافية لتغطية تكاليف التجارة غير المتوازنة مع إسرائيل.

١٤- ومن زاوية أخرى، يبيّن الجدول ١ أن العجز التجاري المقدّر لعام ٢٠٠٥ يعادل ٥٤,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي؛ ومن مجموع هذا العجز، يشكّل العجز التجاري مع إسرائيل ما نسبته ٣٩,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وهذا يعني أن كل دولار يُنتج محلياً يقابله ٥٥ سنتاً كدّين مستحق لبقية أنحاء العالم، بما في ذلك ٤٠ سنتاً للاقتصاد الإسرائيلي. وتظل التوصيات التي سبق للأمانة تقديمها، في هذا الصدد، قائمة ذلك فيما يتعلق بأهمية الحد من الاعتماد الفلسطيني على الاقتصاد الإسرائيلي من خلال (أ) زيادة الاستثمار المحلي؛ و(ب) تشجيع

استهلاك المنتجات التي يتم إنتاجها محلياً؛ و(ج) دعم القطاعات الوطنية الإنتاجية؛ و(د) تنويع الشركاء التجاريين؛ و(هـ) زيادة الدعم الدولي المقدم إلى الشعب الفلسطيني من أجل المحافظة على الحد الأدنى لمستويات الدخل اللازم لتحقيق الانتعاش الاقتصادي. كما يجب أن يكون الاقتصاد الفلسطيني مستعداً للتعامل مع التدابير الجديدة الأحادية الجانب التي قد تكون لها انعكاسات على العلاقات الاقتصادية مع إسرائيل وعلى مصالح الأمن الاقتصادي الوطني الفلسطيني.

١٥- ثم إنه لا الإطار الحالي للسياسة العامة الفلسطينية، على النحو المحدد في بروتوكول باريس لعام ١٩٩٤، ولا ما نشأ عنه من وضع مالي هش، يوفّران لصانعي القرار الفلسطيني أبسط أدوات السياسة العامة اللازمة لتنفيذ توصيات كتلك المذكورة أعلاه. بل على العكس من ذلك، فإن الحالة الراهنة تُلغي عملياً أي حيز متاح لحرية التحرك على صعيد السياسة العامة، باستثناء تخصيص القدر المحدود من الإيرادات العامة المحلية المنشأ (قراءة ربع مجموع الإيرادات في عام ٢٠٠٥)، وتخصيص إيرادات الضرائب على الواردات (إذا ما أفرجت عنها إسرائيل)، بالإضافة إلى هامش ضيق للاقتراض من القطاع المصرفي الوطني. أما توجيه عملية تخصيص الأموال المقدمة من المانحين فقد بات على نحو متزايد خارجاً عن سيطرة المسؤولين عن رسم السياسات العامة الفلسطينية. وقد أصبحت هذه العملية الآن تخضع أكثر من ذي قبل لأجندات المانحين، وهي تشمل على عملية تفاوض وتنفيذ لا مركزية ومعقدة إلى حد بعيد، وهذا يتطلب قدرات وطنية ليست متوفرة حالياً. ولذلك فإن من المهم النظر في جميع الخيارات التي تتيح توسيع أدوات السياسة العامة المتوفرة لدى المسؤولين عن رسم السياسات الفلسطينية. ومن المناسب أن يعيد الطرفان النظر، بصورة جدية، في علاقتهما الاقتصادية، ولا سيما الترتيبات التجارية والمالية والنقدية التي اتفقا عليها في عام ١٩٩٤.

باء - تأثير تقلص المعونة الدولية

١٦- لقد اتخذت إسرائيل ومعظم الجهات المانحة، كما ذكر آنفاً، عدداً من التدابير إزاء النتائج التي تمخضت عنها الانتخابات الفلسطينية وتشكيل مجلس وزراء جديد للسلطة الفلسطينية. ففي آذار/مارس، عمدت إسرائيل إلى تعليق تحويل إيرادات ضرائب الواردات الفلسطينية التي تُحصلها إسرائيل نيابة عن السلطة الفلسطينية. وفي عام ٢٠٠٥، بلغ متوسط هذا المصدر من مصادر الإيرادات نحو ٦٠ مليون دولار في الشهر، أي ما يمثل ثلثي مجموع الإيرادات العامة الفلسطينية. كما أعلنت السلطات الإسرائيلية أن عمليات التفتيش الأمني على الحدود الفلسطينية سوف تُشدّد، مما يفرض ضغوطاً جديدة على التجارة الفلسطينية مع إسرائيل وعلى عمل الفلسطينيين فيها. وفي حين أن مجموع تدفقات التجارة الفلسطينية من السلع والخدمات غير المرتبطة بعوامل الإنتاج قد قُدّر في عام ٢٠٠٥ بنحو ٤ مليارات دولار، فإن العملة الفلسطينية في إسرائيل ومستوطنتها قد ولّدت ما يقدر بـ ١٩٠ مليون دولار من صافي دخل عوامل الإنتاج. وفي غضون ذلك، قام جميع المانحين التقليديين تقريباً بتعليق ما يقدمونه من دعم للميزانية ومعونة إنمائية للسلطة الفلسطينية. وكان مجموع هذا الدعم وهذه المعونة قد بلغ نحو ٨٠٠ مليون دولار في عام ٢٠٠٥. ويمكن توقُّع أن يستمر في عام ٢٠٠٦ تقديم المساعدة الإنسانية والطارئة (٤٠٠ مليون دولار في عام ٢٠٠٥) رغم توقُّع حدوث تباطؤ في تقديمها.

١٧- وهذه الأوضاع الجديدة تذكّر بتلك الأوضاع التي كانت سائدة بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠٠٢ عندما فقد الاقتصاد ما نسبته ١٥ في المائة من ناتجه المحلي الإجمالي، ولكن مع فارق هام هو أن الدعم المقدم من المانحين سينخفض هذه المرة بمقدار يصل إلى النصف بدلاً من أن يتضاعف مثلما حدث في السابق. والهدف من هذا الفرع

من التقرير هو تحديد التأثير المتوقع لهذه الحقائق الجديدة تحديداً كمياً بالاستناد إلى افتراضات معقولة. ويستند التحليل هنا إلى نموذج قياس الاقتصاد الكلي الذي وضعه الأونكتاد للاقتصاد الفلسطيني وذلك من أجل تقييم ثلاثة سيناريوهات:

- **سيناريو خط الأساس.** إن السيناريو المعياري الذي تتم بالاستناد إليه المقارنة بين سيناريوهين بديلين يتناول حالة يستمر فيها الاقتصاد في اتباع الاتجاه السائد في الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٥. وهو يفترض أن ١٠ إسرائيل ستواصل تحويل إيرادات ضرائب الواردات الفلسطينية بالمعدل الذي كان سائداً في عام ٢٠٠٥، وبالتالي لن يكون هناك تخفيض للإنفاق العام؛ ٢٠ القيود المفروضة على حركة السلع ستخفّض وفقاً للاتفاق الخاص بحركة التنقل والوصول المعقود في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ بين إسرائيل والسلطة الفلسطينية؛ ٣٠ القيود المفروضة على حركة تنقل اليد العاملة ستستمر، مما يعكس سياسة الإغلاقات الإسرائيلية وتأثير إقامة حاجز الفصل الإسرائيلي؛ ٤٠ التحويلات الجارية الصافية ستخفّض بنسبة تتراوح بين ١٠ و ٢٠ في المائة في السنة في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨، مما يعكس انخفاضاً في الدعم المقدم من المانحين مع نمو الاقتصاد.

- **سيناريو انخفاض المعونة (١).** يتناول هذا السيناريو الحالة التي يُخفّض فيها المانحون جزئياً ما يقدمونه من دعم للميزانية ومعونة إنمائية للسلطة الفلسطينية، مع عدم قيام إسرائيل باحتجاز جميع مبالغ الضرائب التي تحصلها نيابة عن السلطة الفلسطينية. ويفترض هذا السيناريو ما يلي: ١٠ انخفاض بنسبة ٣٠ في المائة في جميع النفقات العامة عن المستويات المفترضة في سيناريو خط الأساس في عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧؛ و ٢٠ زيادة بنسبة تصل إلى ١٥٠ في المائة عن مستويات خط الأساس المبيّنة أعلاه فيما يخص القيود المفروضة على حركة السلع؛ و ٣٠ زيادة بنسبة ١٠ في المائة عن مستويات خط الأساس المبيّنة أعلاه فيما يخص القيود المفروضة على حركة تنقل اليد العاملة؛ و ٤٠ انخفاض بنسبة تصل إلى ٣٠ في المائة عن مستويات خط الأساس فيما يخص التحويلات الجارية الصافية.

- **سيناريو انخفاض المعونة (٢).** يتناول هذا السيناريو حالة أشد حدة يُفترض فيها حدوث ما يلي: ١٠ انخفاض في جميع النفقات العامة بنسبة ٥٠ في المائة؛ و ٢٠ زيادة بنسبة ٢٠٠ في المائة في القيود المفروضة على حركة السلع؛ و ٣٠ زيادة بنسبة ٢٠ في المائة في القيود المفروضة على حركة تنقل اليد العاملة؛ و ٤٠ انخفاض بنسبة ٥٠ في المائة في التحويلات الجارية الصافية.

١٨- وتُعرض في الجدول ٢ نتائج محاكاة هذه السيناريوهات الثلاثة. فوفقاً لافتراضات سيناريو خط الأساس، يواصل الاقتصاد نموه بمعدل يبلغ نحو ٩ في المائة سنوياً وتزيد العمالة بأكثر من ١٠٠ ٠٠٠ عامل في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨. إلا أن هذا لا يكفي للعودة بنصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي المتاح إلى المستوى الذي كان قد بلغه في عام ١٩٩٩ (الشكل ١) أو لخفض معدل البطالة إلى ما دون مستوى الـ ٢٠ في المائة (الشكل ٢). ويشير هذا السيناريو إلى أنه بينما تؤدي زيادة الدعم المقدم من المانحين وخفض القيود المفروضة على حركة التنقل إلى تعزيز النتائج الإيجابية، فإنهما لا يكفيان لوضع الاقتصاد الفلسطيني على مسار الانتعاش المستديم. بل إن ما يلزم حقاً هو تزويد صانعي القرارات بمجموعة من أدوات السياسة العامة لتمكينهم من أن يستخدموا بكفاءة أية محفزات متاحة لوضع الاقتصاد على مسار مستدام.

الجدول ٢ - تأثير خفض المعونة: إسقاطات للاقتصاد الفلسطيني

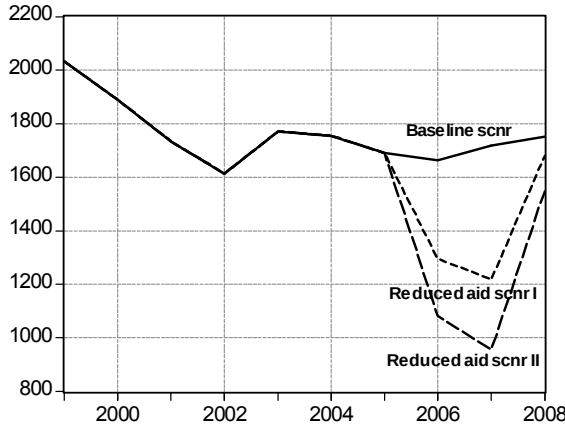
الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي - بملايين دولارات ١٩٩٧							
نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي الحقيقي* - بدولارات ١٩٩٧							
المعونة المخفضة		سيناريو خط الأساس	المعونة المخفضة				سيناريو خط الأساس
السيناريو الثاني	السيناريو الأول		السيناريو الثاني	المستوى	الخسارة	المستوى	
							السنة
		١ ٦١٣				٣ ٨٣٩	٢٠٠٢
		١ ٦٩٠				٤ ٦٤٦	٢٠٠٥ مقدر
١ ٠٨٢	١ ٢٩٦	١ ٦٦٣	١ ٦٢٠	٣ ٤١٠	١ ٠٣٥	٣ ٩٩٥	٢٠٠٦
٩٥٦	١ ٢١٧	١ ٧١٨	٢ ٥٦٠	٣ ٠٢٣	١ ٧٤٧	٣ ٨٣٦	٢٠٠٧
١ ٥٤٧	١ ٦٨٠	١ ٧٥٣	١ ١٨٤	٤ ٨٣٦	٦٤٥	٥ ٣٧٤	٢٠٠٨
			٥ ٣٦٤		٣ ٤٢٨		الخسارة التراكمية
العمالة - بالآلاف							
المعونة المخفضة		سيناريو خط الأساس	المعونة المخفضة				سيناريو خط الأساس
السيناريو الثاني	السيناريو الأول		السيناريو الثاني	المستوى	الخسارة	المستوى	
							السنة
		٤١,٣				٤٧٧	٢٠٠٢
		٢٨,٩				٦٣٢	٢٠٠٥ مقدر
٤٣,٠	٣٦,٩	٢٦,٧	١٤٦	٥٥٣	٩٠	٦٠٨	٢٠٠٦
٥١,٤	٤٢,٠	٢٥,٠	٢٥٤	٥٠٢	١٦٤	٥٩٢	٢٠٠٧
٣٦,٨	٣٠,٩	٢٣,١	١٣١	٦٧٤	٧٤	٧٣١	٢٠٠٨
			٥٣١		٣٢٨		الخسارة التراكمية

* إجمالي الدخل القومي المتاح يشمل صافي دخل عوامل الإنتاج وصافي التحويلات الجارية.

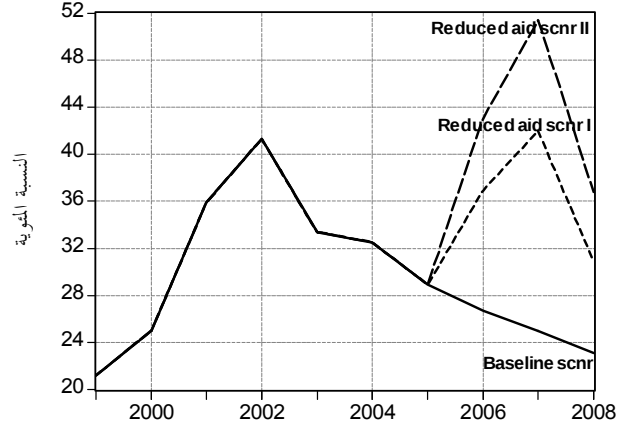
** وفقاً للتعريف الفصفاض الذي وضعته منظمة العمل الدولية والذي يشمل العمال المثبتين.

١٩ - وتُبين محاكاة السيناريوهين الأول والثاني للمعونة المخفضة مجموعة النتائج المحتملة بالنسبة لاقتصاد مزقته الحرب ويفتقر إلى حرية حركة السلع واليد العاملة؛ ويعاني من تآكل قدرته الإنتاجية؛ وقد حُرِم من الدعم الخارجي الذي كان يقدّم له للحد من وطأة تأثير الأوضاع الشبيهة بأوضاع الحرب؛ وقد أصبح الآن محروماً من جميع أدوات السياسة العامة تقريباً، بما في ذلك الاقتراض من القطاع المصرفي المحلي بل وحتى تراكم التأخرات. والآفاق تبدو مخيفة حتى في ظل الحالة الأقل حدة. فإذا ما استمرت هذه الأوضاع خلال عام ٢٠٠٧، فسوف يتقلص الاقتصاد بنسبة تبلغ ١٨ في المائة ليعود إلى أدنى مستوياته (في عام ٢٠٠٢)، وسوف يعود معدل البطالة إلى مستويات عام ٢٠٠٢. ويمكن لنصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي الحقيقي المتاح أن ينخفض إلى نحو ١ ٢٠٠ دولار، وهو مستوى لم يسجل على مدى جيل. وسوف تصل الكلفة التراكمية التي يتكبدها الاقتصاد في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨ إلى ٣,٥ مليار دولار من الناتج المحلي الإجمالي المحتمل، وسوف تبلغ الخسارة في العمالة ٣٢٨ ٠٠٠ فرصة عمل سنوياً.

الشكل ١- نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي
المتاح، بدولارات عام ١٩٩٧



الشكل ٢- معدل البطالة (نسبة مئوية)



Baseline scnr = سيناريو خط الأساس

Reduced aid scnr I = المعونة المخفضة (السيناريو الأول)

Reduced aid scnr II = المعونة المخفضة (السيناريو الثاني)

٢٠- ويُظهر سيناريو المعونة المخفضة الثاني صورة أكثر قتامة. فمن المتوقع أن يتقلص الاقتصاد بنسبة ٣٥ في المائة بحلول نهاية عام ٢٠٠٧ مقارنة بما كان عليه في عام ٢٠٠٥ بل وحتى بنسبة ٢١ في المائة عما كان عليه في عام ٢٠٠٢. ومن المتوقع أن ينخفض نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي المتاح إلى ما دون ١٠٠٠ دولار في السنة، أي أقل من نصف المستوى الذي بلغه في عام ١٩٩٩. وسوف تبلغ نسبة الفلسطينيين الذين سيصبحون عاطلين عن العمل أكثر من ٥٠ في المائة من قوة العمل الفلسطينية. والتكلفة الاقتصادية لحدوث مثل هذا السيناريو هائلة. فخلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨، يمكن للخسارة المحتملة في الناتج المحلي الإجمالي أن تتراكم لتصل إلى ٥,٤ مليار دولار، أي ما يفوق كثيراً الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠٠٥. ويمكن للخسارة المحتملة في العمالة أن تصل إلى ٥٣١ ٠٠٠ فرصة عمل سنوياً خلال الفترة نفسها أو ما نسبته ٨٤ في المائة من مجموع عدد فرص العمل المتاحة في عام ٢٠٠٥. وحتى بافتراض العودة الكاملة للدعم المقدم من المانحين وتخفيف القيود المفروضة على حركة التنقل بحلول عام ٢٠٠٨، فإن الخسائر المحتملة في الناتج المحلي الإجمالي والعمالة سوف تظل تتراكم. وهذا يدل على أن للأوضاع المماثلة لتلك الأوضاع التي أخذت تظهر الآن آثار ضارة على الاقتصاد يمكن أن تستمر إلى وقت طويل ولا تزول بمجرد تخفيف حدة هذه الأوضاع المأثرة.

٢١- والرسالة الأساسية التي ينطوي عليها هذا التحليل هي أن التخفيضات في الدعم المقدم من المانحين إلى الشعب الفلسطيني، مقترنة بتشديد صرامة التدابير الإسرائيلية واحتجاز الإيرادات الضريبية الفلسطينية، سوف تفضي إلى ظهور جولة جديدة من نكوص التنمية وتقويض منجزاتها ستكون أشد حدة من تلك التي شهدتها عام ٢٠٠٢ والتي لا يزال الاقتصاد يكابد من أجل الانتعاش منها. ويمكن للفقر والحالة الإنسانية المتردية في الأرض الفلسطينية المحتلة أن يبلغا مستويات منقطعة النظير وأن يدوما لفترة أطول بكثير من مدة ولاية أية حكومة واحدة، بصرف النظر عن برنامجها السياسي. ويضاف إلى ذلك خطر أن تفقد الحكومة الفلسطينية قدرتها الإدارية والتقنية التي قدم مجتمع المانحين دعماً مكثفاً لتطويرها منذ عام ١٩٩٤. وهذه القدرة نفسها هي من العناصر الأساسية اللازمة للعمل السيادي للدولة الفلسطينية المتصورة.

الفصل الثالث

المجالات التي تستدعي اتخاذ إجراءات عاجلة على صعيد السياسة العامة

٢٢- لقد باتت آفاق تنمية الاقتصاد الفلسطيني، مرة أخرى، رهينة القيود السياسية والاحتياجات الطارئة الناشئة عن أوضاع الصراع الذي طال أمده. وقد أصبحت لقضايا التنمية مثزلة متدنية، وأصبح المانحون يركزون على تخفيف حدة المعاناة الإنسانية وإيجاد قنوات بديلة للسلطة الفلسطينية من أجل صرف الأموال. ويُعتبر القطاع الخاص المتلقي النهائي للأموال لأغراض خلق فرص العمل، بينما يُنظرُ نظرةً مماثلةً إلى وكالات الأمم المتحدة، إلى جانب المنظمات غير الحكومية، كقنوات لتوجيه المساعدة الإنسانية الطارئة. وقد عمدت المصارف الإسرائيلية إلى تقييد تعاملاتها مع المصارف التجارية الفلسطينية التي بدأت بدورها تحجب الخدمات عن موظفي السلطة الفلسطينية. وفي غضون ذلك، شرعت المجموعة الرباعية في إنشاء آلية دولية مؤقتة لتقديم المعونة الإنسانية الطارئة مصممة بحيث تسمح باستئناف تقديم المعونة دون العمل من خلال قنوات وزارات السلطة الفلسطينية.

ألف - الاستجابة لأهداف وأولويات التنمية الوطنية الفلسطينية

٢٣- شددت السلطة الفلسطينية، من جانبها، على ضرورة استئناف الجهود الإنمائية. إلا أنه مع تحول الاهتمام بصورة مستمرة نحو الأزمة الإنسانية المحتدمة، فقد استُترفت جهود المسؤولين عن رسم السياسات الفلسطينية إلى حد يثبّط حتى سعيهم إلى تحقيق توافق في الآراء حول النهج الأمثل لوضع الاقتصاد الفلسطيني على مسار الانتعاش المستدام. وبعبارة بسيطة، فإن القدرة الفلسطينية على وضع أي جدول أعمال للتنمية أو المعونة قد أصبحت مقيّدة أكثر من أي وقت مضى، بينما أصبحت الجهات المانحة والوكالات الدولية تنخرط أكثر من ذي قبل، وإن كان ذلك عن بُعد ووفقاً لأولوياتها هي، في تنظيم وإدارة الشؤون المالية الفلسطينية.

٢٤- وتُوفّر خطة التنمية الفلسطينية المتوسطة الأجل التي تم تحديثها إطاراً مرجعياً متماسكاً لتوجيه تخصيص المعونة الدولية على مستوى المشاريع للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨. وهي تعتبر أن الحالة القائمة للصراع الذي طال أمده تمثل "السيناريو" الذي تعمل في إطاره، وتسعى إلى ربط عمليات الإغاثة بالأهداف الإنمائية الطويلة الأجل. وهي تطرح، بصفة خاصة، مجموعة من الأهداف الفورية التي يتعين تحقيقها باعتبارها دعائم لبلوغ هدف إقامة دولة فلسطينية ديمقراطية مستقلة وذات اقتصاد عصري. وهذه الأهداف تشمل التعجيل بوتيرة النمو الاقتصادي من خلال دعم القطاع الخاص وتحقيق مستويات أعلى من الحماية الاجتماعية والإنصاف في توزيع الدخل. وتحذر خطة التنمية المتوسطة الأجل بأنه "من غير العملي الافتراض بأن الاهتمام يمكن أن يوجّه حصراً نحو تحرير التجارة، وأن التخفيف من وطأة الفقر سوف يحدث نتيجة لذلك". بل ينبغي أن تركز التدابير على "تخفيف حدة الفقر، وحماية وتنمية القدرة الإنتاجية، ... معالجة الاختلالات التي نشأت عن الاحتلال الإسرائيلي". وتعتبر الخطة أن خلق فرص العمل يشكل الأداة الرئيسية من أجل "الجمع بنجاح بين تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاستدامة على المدى المتوسط".

٢٥- ومن أجل إقامة توازن بين التصدي لأحداث مراحل الأزمة واحتياجات التنمية الاستراتيجية، اقترحت وزارة التخطيط الفلسطينية مؤخراً وضع "برنامج للدعم الطارئ" للسنة الحالية. وهذا البرنامج هو امتداد لخطة

التنمية المتوسطة الأجل التي لا تزال تُعتبر إطاراً مرجعياً لتوجيه جهود التنمية الفلسطينية^(٤). ويصنّف البرنامج الاحتياجات الطارئة في خمس مجموعات وبكلفة تُقدَّر بمبلغ ١,٨ مليار دولار - وهذه المجموعات هي دعم الميزانية، والمحافظة على توفير الخدمات الأساسية، والمساعدة الإنسانية الطارئة، والمساعدة الاجتماعية وخلق فرص العمل. كما يحدد البرنامج ثلاثة "مبادئ" لضمان فعالية المعونة في السياق الفلسطيني. ويُعنى المبدأ الأول بتركيز المعونة، حيث ينبغي تجنب المساعدة الإنسانية "القائمة بذاتها" والسعي إلى ربط جهود الإغاثة بجهود التنمية بغية تفادي الوقوع في دوامة من الفقر والتبعية "تديم ذاتها بذاتها". ويتصل المبدأ الثاني بقنوات صرف المعونة التي ينبغي أن تعزز، بدلاً من أن "تعطل"، قدرات مؤسسات السلطة الفلسطينية. أما المبدأ الثالث فيتصل بدور المعونة في السياق الفلسطيني المتمثل في أوضاع الاحتلال والصراع اللذين طال أمدهما.

باء - تحويل القطاع غير الرسمي إلى قطاع رسمي كوسيلة للتصدي لمشكلكي البطالة والفقر

٢٦- في ظل الظروف الجديدة، ينبغي للجهود الرامية إلى التصدي لمشاكل البطالة والفقر الملحة أن تركز على تعزيز استراتيجيات التعامل والتكيف مع واقع الحال التي ينتهجها الاقتصاد الفلسطيني على مستوى الأسر المعيشية ومستوى المؤسسات، والعمل من خلال القطاع غير الرسمي الذي ما برح يتوسع بوصفه آلية لتأمين البقاء في مواجهة خسارة فرص العمل في إسرائيل والأسواق المحلية. وقد أخذ هذا القطاع يتحول إلى سمة بارزة من سمات الاقتصاد الفلسطيني سيكون من الصعب، إذا ما تزايد انتشاره، أن يعود ليشكل قطاعاً رسمياً عند انتعاش الاقتصاد.

٢٧- والنظرة الغالبة إلى القطاع غير الرسمي هي أنه يندرج ضمن مجال السياسة الاجتماعية، والأنظمة الحكومية، والإصلاح القانوني^(٥). وهذه النظرة لا تأخذ في الاعتبار مدى تعقد القطاع غير الرسمي الذي يشمل طائفة واسعة من الأنشطة التي لا يمكن جمعها ضمن فئة واحدة. فالمؤسسات غير الرسمية لا تُنشأ جميعها استجابة لأحوال الفقر. بل إن عملية العولة وأنشطة الشركات عبر الوطنية قد شجعت توسع هذا القطاع حتى في البلدان المتقدمة. وفي الحالة الفلسطينية، فُرض التحول عن القطاع الرسمي إلى القطاع غير الرسمي فرضاً من جراء الصراع وأدى بصورة مصطنعة إلى توقف نمو القطاع الخاص الرسمي. كما أن النظرة التقليدية تُغفل الروابط بين القطاعين الرسمي وغير الرسمي التي تجعلهما عرضة للتأثر بالسياسة الاقتصادية، فضلاً عن أن الأسر المعيشية والمؤسسات، في القطاع غير الرسمي، كثيراً ما تكون مترابطة ترابطاً وثيقاً لأن أصحاب هذه المؤسسات يستخدمون الإيرادات من أجل المحافظة على أسباب معيشة أسرهم.

(٤) تشمل خطة التنمية المتوسطة الأجل السابقة الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٧ وقد تم تحديثها لمراعاة الواقع الجديد للفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦.

(٥) World Bank. *Working in an Integrated World: World Bank Development Report*. New York, Oxford University Press, 1985; De Soto, H. *The Other Path*. New York, Harper & Row, 1989; De Soto, H. *The Mystery of Capital*. New York, Basic Books, 2000; Portes, A and Haller, W. *The Informal Economy*. Working Paper 03-05, Center for Migration and Development, Princeton University, Princeton, 2002.

٢٨- ولذلك فإن القطاع غير الرسمي ينبغي أن يُدرج في صلب السياسة الاقتصادية الفلسطينية والدعم المقدم من المانحين، على أساس فهم واضح لأنواع الأنشطة التي يشتمل عليها هذا القطاع. ويحدد "تصنيف وظيفي" لأنواع أنشطة القطاع غير الرسمي، وفقاً لبورتس (Portes) وهالر (Haller) ثلاثة أنواع من الاقتصادات غير الرسمية: النوع الأول يشمل أنشطة الكفاف التي تزاوَل من أجل تأمين البقاء؛ والنوع الثاني يشمل أنشطة/استغلال تابعة القطاع غير الرسمي للقطاع الرسمي من أجل خفض تكاليف الإنتاج التي يتحملها القطاع الأخير؛ أما النوع الثالث فيتمثل في الأنشطة التي تهدف إلى مراكمة رأس المال من أجل تحقيق النمو. وفي هذا السياق، يمكن الأخذ بنهج ثلاثي الأركان، حيث يتمثل الركن الأول في التركيز على دمج تنمية القطاع غير الرسمي في إطار السياسة الاقتصادية الكلية. ويمكن القيام بذلك من خلال التطبيق التدريجي لعمليات التحرير الاقتصادي على مراحل متعاقبة، ومنح الإعفاءات من ضريبة القيمة المضافة، وتقديم إعانات للمنظمات غير الحكومية وغيرها من الجهات الوسيطة لضمان إتاحة وصول الفقراء إلى الخدمات العامة^(٦). ويشتمل الركن الثاني على تعزيز القدرة الإنتاجية للمؤسسات (مثل وضع برامج ائتمانية)؛ أما الركن الثالث فينطوي على تعزيز المؤسسات التي توفر الدعم لهذا القطاع. وكنتملة لهذا النهج، يلزم إجراء عملية إصلاح قانوني من أجل حماية استحقاقات الفقراء.

جيم - حتمية إقامة نظام تجاري جديد

٢٩- إن الحاجة الملحة لإعادة النظر في النظام التجاري القائم، كما هو محدد بموجب شروط بروتوكول باريس، قد باتت أمراً بديهياً. وقد دلت الدراسات السابقة التي أجرتها أمانة الأونكتاد وغيرها من المصادر على الكيفية التي أدى بها هذا النظام إلى تفاقم جوانب الضعف الهيكلي للاقتصاد الفلسطيني واعتماده على إسرائيل المستمر منذ أمد بعيد، مع ما ينطوي عليه ذلك من ارتفاع في مستويات التعريفات والرسوم الجمركية، بالإضافة إلى الإجراءات الجمركية وإجراءات النقل البري المرهقة. وقد أدى هذا فعلياً إلى جعل الاقتصاد الفلسطيني حبيس التبعية لمسار فرضته الهياكل والقيود القائمة وقد اكتسب طابعاً مؤسسياً في ظل الاحتلال من خلال توليد آثار استقطابية. وهذا ما يتجلى في حصر الاقتصاد في الأنشطة المتدنية المهارات والكثيفة العمالة وعجزه المزمّن عن استيعاب قوة العمل المتنامية. وهذه التبعية للمسار السلي قد تعززت من خلال تصدير خدمات العمل إلى إسرائيل، مما خلق دينامية مماثلة لما يسمى بحالة المرض الهولندي من خلال مستويات الأجور. وعلاوة على ذلك، فإن النظام التجاري القائم يفرض على الاقتصاد الفلسطيني كل تكاليف عملية تحرير التجارة الملازمة للعضوية في منظمة التجارة العالمية رغم كونه لا يحصل إلا على القليل من الفوائد التي تنطوي عليها هذه العملية. كما أن السياسة التجارية تدخل في صلب سياسة الاحتواء اللامتكافئ التي تؤدي - إلى جانب السياسة المالية والنقدية وسياسة العمل - إلى الإبقاء على حالة الخضوع لمنطق "الأمن أولاً" الذي تنطوي عليه العملية السياسية وذلك من خلال تطبيق جزاءات من جانب واحد.

٣٠- وقد أبرزت الأزمة الاقتصادية الواسعة الانتشار جوانب الضعف التي تشوب النظام التجاري القائم وأفضت إلى نقاش وطني حول السياسة التجارية الأمثل للدولة الفلسطينية المرتقبة. وقد شددت دراسة حديثة

Chen, M, Jhabvala, R and Lund, F. *Supporting Workers in the Informal Economy: (٦)*
A Policy Framework. International Labour Organization, Geneva, 2002

للأونكتاد^(٧) على ضرورة أن يتجنب المسؤولون عن رسم السياسات العامة الفلسطينية التسرع في عملية التحرير لأنه ليس من الصحيح دائماً أن تحرير التجارة يؤدي مباشرة إلى الحد من الفقر. والتوسع التجاري هو محصلة عدة سياسات وهو نتيجة عملية طويلة من التحضيرات المكثفة تستغرق عدة سنوات إن لم يكن عقوداً من الزمن. بل إن السياسة التجارية ينبغي أن تقوم على أساس رؤية اقتصادية وطنية يتم في إطارها الأخذ بنهج إزاء التجارة دافعه التنمية ومن شأنه أن يمكن الاقتصاد أيضاً من التعامل مع التغيرات الهيكلية المتسارعة الناشئة عن عملية تحرير التجارة. وينبغي أن تستند المستويات التعريفية ونطاقاتها المختلفة إلى تحليل لهيكل الاقتصاد وسماته البارزة وأن تأخذ في الاعتبار تأثير المستويات التعريفية على السياسة الضريبية. فمن شأن خفض المستويات التعريفية أن يحرم السلطة الفلسطينية من مصادر هامة لإيراداتها في الوقت الذي أصبحت فيه تعتمد اعتماداً متزايداً على المعونة الأجنبية.

دال - إدارة حيز التحرك المحدود المتاح على صعيد السياسة المالية

٣١- تدل تجارب التنمية على أن للسياسة المالية دوراً هاماً تؤديه في تحقيق انتعاش الاقتصادات التي مزقتها الحروب^(٨). وهذا يرجع لأسباب ليس أقلها أن الإيرادات العامة تزع لأن تشكل المصدر الأساسي للأموال اللازمة لتحقيق انتعاش سريع للاقتصاد، وبالأخص في ظل استنفاد أموال القطاع الخاص والصعوبات المواجهة في اجتذاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة. إلا أن تعبئة الإيرادات، في هذه الحالة، مقيدة لا من جراء تآكل القاعدة الضريبية فحسب وإنما أيضاً بسبب الافتقار إلى التنوع الاقتصادي وتزايد تحول الاقتصاد الرسمي إلى اقتصاد غير رسمي، مما يحد من فائدة الاعتماد على الضرائب المباشرة. وفي حين أن من المؤكد أن إفراج إسرائيل عن الإيرادات الضريبية الفلسطينية هو أمر ضروري من أجل تخفيف وطأة الأزمة المالية، فإن الاعتماد على الضرائب غير المباشرة يظل محدوداً نتيجة لاستنفاد قدرة الاقتصاد التوريدية والقيود المفروضة على الأنشطة التجارية في ظل التدابير التقييدية الإسرائيلية.

٣٢- وهذا يعني أنه ليس لدى السلطة الفلسطينية، في الأجل القصير، خيار آخر غير الاعتماد على المعونة الدولية من أجل تمويل نفقاتها بينما تسعى في الوقت نفسه إلى استخدام الأدوات المالية المتاحة إلى أقصى حد ممكن. كما ينبغي للسلطة الفلسطينية أن تضع أولويات واضحة على أساس تقييم شامل للاحتياجات الإنسانية الطارئة. ومن المستحسن تجنب خفض المخصصات للخدمات الاجتماعية، ذلك لأن هذا لن يؤدي إلا إلى تفاقم الأزمة الإنسانية. وبالمعيار نفسه، إذا أمكن تحقيق عودة سريعة إلى أنماط الميزانية لما قبل عام ٢٠٠٥، ينبغي للسلطة الفلسطينية أن تتجنب إجراء تخفيض هائل في فاتورة الأجور لأن هذا سوف يؤثر سلباً على الطلب الكلي. والأهم من ذلك أن يتم ربط جهود المعونة بعملية الميزنة الفلسطينية وبأولويات التنمية الوطنية وإلا فإن السلطة الفلسطينية ستواجه خطر تقويض فعالية المعونة وزيادة الاعتماد عليها. وفي هذا السياق، ينبغي للسلطة الفلسطينية أن تركز على إعادة تفعيل قدرتها على تحصيل الضرائب وتوسيع قاعدتها الضريبية من خلال انتهاج سياسات ترمي إلى تيسير تحول الاقتصاد في اتجاه إنتاج منتجات كثيفة التكنولوجيا وذات قيمة مضافة أعلى.

(٧) الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب: المعونة، والتنمية وتكوين الدولة.

UNCTAD/GDS/APP.2006/1، نيويورك وجنيف، ٢٠٠٦.

(٨) Addison, T and Mansoob Murshed, S. The Fiscal Dimensions of Conflict and Reconstruction.

Helsinki, Finland, World Institute for Development Economics Research, 2000.

هاء - الأخذ بنهج دافعه التنمية إزاء إصلاح القطاع العام ودور المعونة

٣٣- إن إنشاء مؤسسات قطاع عام فعالة وشفافة يظل يمثل شرطاً هاماً آخر للتغلب على الأزمة الاقتصادية وإقامة الدولة الفلسطينية المتصورة. إلا أنه بدلاً من معالجة الاختناقات المؤسسية الماثلة، يصف البرنامج الإصلاحي للسلطة الفلسطينية (بصيغته التي تبلورت حتى عام ٢٠٠٥) الوضع الذي تأمل السلطة الفلسطينية في أن تنتهي إليه حالما يتحقق هدف إقامة الدولة. ولكونه كذلك، فإن هذا البرنامج الإصلاحي قد أدخل واضعي السياسات الفلسطينية في غمرة عدد كبير من الممارسات الفضلى التي لا يمكن إلا للدول ذات السيادة أن تتعامل معها والتي يستغرق تنفيذها عادة مدة حياة أكثر من حكومة واحدة. وينبغي أن تكون جهود الإصلاح موجهة نحو الاستجابة للمقتضيات الاستراتيجية الحتمية للسيادة الوطنية الفلسطينية وليس نحو إصلاح المؤسسات العامة المتوخى لمرحلة انتقالية. وينبغي أن تقوم الجهود المبذولة على أساس رؤية اقتصادية وطنية بهدف إنشاء المؤسسات الضرورية لتحقيق أهداف التنمية الحالية والطويلة الأجل.

٣٤- وقد أخذت المعونة الدولية تشكل، أكثر من أي وقت مضى، شرطاً بالغ الأهمية لتفادي حدوث كارثة إنسانية. إلا أنه بينما تُعتبر كمية المعونة هامة، فإن ما هو أهم من ذلك هو نوعية هذه المعونة. فتوفير مقدار أكبر من المعونة يكون أفضل إذا كانت هذه المعونة غير مشوّهة - أي إذا كانت تساعد الحكومة المتلقية في تنفيذ سياسات غير مشوّهة أو إزالة القيود المشوّهة الداخلية و/أو الخارجية. وينبغي أن تكون سياسات المعونة مستندة إلى رؤية الشعب الفلسطيني لاقتصاده الوطني في المستقبل، بغية تذليل القيود المشوّهة المفروضة على التنمية. وهذا يعني أنه ينبغي للمعونة، لكي تكون غير مشوّهة، أن تسعى إلى إنهاء سياسات الاحتواء اللامتكافئ أو أن تدعم استراتيجيات محددة تهدف إلى الحد من تأثير الاقتصاد الفلسطيني بهذه السياسة. وهذا يشمل دعم ميزانية السلطة الفلسطينية وتجنب الأخذ بنهج صرف المعونة الذي ينطوي على الاستعاضة عن مؤسسات السلطة الفلسطينية بمنظمات غير حكومية أو بمؤسسات تابعة للقطاع الخاص، وإلا فإن سنوات من الجهود الرامية إلى بناء المؤسسات ستكون قد ضاعت سُدى وستقوِّض إمكانيات قيام اقتصاد فلسطيني قادر على البقاء والاستمرار. وهذا يجعل من تقديم المساعدة التقنية لأغراض بناء المؤسسات في ظل الأوضاع الراهنة أمراً يكاد يعادل في ضرورته ضرورة المساعدة الإنسانية أو دعم الميزانية.

٣٥- وكما أوضح البنك الدولي ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، فإن حدوث المزيد من التأخيرات في تغطية فاتورة أجور السلطة الفلسطينية سوف يؤدي، بالإضافة إلى إضعاف الطلب المتراجع أصلاً، إلى حرمان الفلسطينيين من الخدمات الأساسية لأن المنظمات غير الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص تفتقر إلى القدرة على أن تحل محل السلطة الفلسطينية. كما ينبغي تحذير المانحين من أنهم يخاطرون بحل المؤسسات العامة الفلسطينية، وزيادة تفاقم حالة انعدام الأمن، وتحويل الخدمة المدنية الفلسطينية إلى فئة جديدة من حالات الضيق الاجتماعي. فقد قامت وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) وبرنامج الأغذية العالمي بإدراج موظفي السلطة الفلسطينية بالفعل في برامج الإغاثة الغذائية. ويضاف إلى ذلك أن القطاع المصرفي يشهد أزمة لم يسبق لها مثيل في علاقاته مع عملائه الذين يتزايد شعورهم باليأس، حيث اضطرت عدة مصارف إلى إغلاق بعض فروعها.

٣٦- وأخيراً، وبينما تعد الآلية الدولية المؤقتة للمجموعة الرباعية بتفادي حدوث كارثة إنسانية وتزايد حدة حالة انعدام الأمن، فإن من المهم أن تظل هذه الآلية مؤقتة، ولا ينبغي أن يتم إضفاء الطابع المؤسسي عليها أو أن تتحوّل إلى سمة دائمة من سمات صرف المعونة، ولا سيما بالنظر إلى الترتيب المعقّد أصلاً لتنسيق المعونة. كما أن هذه الآلية ينبغي أن تظل دولية وألا تصبح آلية داخلية كإطار مرجعي فلسطيني لتوجيه القرارات المالية، ولا ينبغي أن تكون بمثابة بديل عن عمليات وضع السياسات المالية الفلسطينية لأن من شأن هذا أن يقوّض عملية ربط جهود الإغاثة بأهداف التنمية الاستراتيجية. كما أنها ينبغي أن تظل بمثابة آلية وألا تتحول إلى أداة دائمة للسياسات العامة تؤثر في المعونة المقدمة من المانحين إلى الشعب الفلسطيني.

الفصل الرابع

معالم على طريق المساعدة التي يقدمها الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني

٣٧- ما برح برنامج الأونكتاد لتقديم المساعدة التقنية إلى الشعب الفلسطيني يوجّه، منذ عام ٢٠٠١، نحو معالجة الاحتياجات الاقتصادية الملحة، مع العمل في الوقت نفسه على خلق أوجه تآزر دينامي بين جهود إعادة التأهيل وإعادة البناء وأهداف التنمية الطويلة الأجل. وقد تم تحقيق ذلك من خلال إجراء البحوث والتحليلات التي تسترشد بها عملية اتخاذ القرارات بشأن تصميم وتحديد محور تركيز أنشطة المساعدة التقنية. وهذا يتطلب إجراء تحليلات كمية ونوعية، بما في ذلك استعراض التجارب الإنمائية الناجحة، سعياً إلى إيجاد حلول ابتكارية للمشاكل الفريدة التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني. كما تستخدم أمانة الأونكتاد أنشطة المساعدة التقنية من أجل ضمان أن يكون عملها البحثي مواكباً للواقع الفلسطيني المعقد، وتعزيز التوصل إلى توافق في الآراء حول القضايا ذات الصلة.

٣٨- وفي هذا السياق، وبالتشاور الوثيق مع فلسطين، قام الأونكتاد بتكثيف أنشطته في مجال المساعدة التقنية لإتاحة تحقيق مكاسب إنمائية متراكمة على مستوى البرامج ومستوى المشاريع. كما أقامت الأمانة، باضطلاعها بهذا العمل، اتصالات وثيقة مع المنظمات الدولية ذات الصلة بما فيها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، ومنسق الأمم المتحدة الخاص للأراضي المحتلة، ومكتب العمل الدولي، والبنك الدولي، فضلاً عن مراكز البحوث ومؤسسات المجتمع المدني.

٣٩- وينقسم برنامج الأونكتاد لتقديم المساعدة التقنية إلى الشعب الفلسطيني إلى أربع مجموعات من المجالات: ١- استراتيجيات التنمية والسياسة التجارية؛ و٢- تيسير التجارة والخدمات اللوجستية؛ و٣- تحديث المالية العامة وإصلاحها؛ و٤- مؤسسات الأعمال، والاستثمار، وسياسة المنافسة. والمقصود بالمشاريع التي تندرج ضمن كل مجموعة من هذه المجموعات أن تخدم الأهداف النهائية لتطوير المؤسسات الفلسطينية وتعزيز قدرات رسم السياسات العامة، والإسهام في تهيئة بيئة مواتية للقطاع الخاص.

٤٠- وتتولى إدارة البرنامج وحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني التي تستعين بقدرات وخبرات الأمانة في تنفيذ أنشطتها. وتعتمد هذه الأخيرة على التبرعات التي ترد من مصادر تمويل ثنائية ومتعددة الأطراف ومصادر منظومة الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، ووفقاً للفقرة ٣٥ من توافق الآراء الذي تم التوصل إليه في ساو باولو، واصلت الأمانة توفير موارد مؤقتة للاحتفاظ بخدمات الموظف الفني الثالث الملحق بوحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني منذ عام ٢٠٠١، مما يُمكّن الوحدة من مواصلة تقديم المساعدة المكثفة وفقاً لخطة عمل بانكوك. كما واصلت الأمانة تحسين أسلوب عملها الانتقائي والمرن من أجل التعامل مع الأوضاع الميدانية المتغيرة ومواصلة إحراز تقدم مطرد في الأنشطة التنفيذية. وقد شهدت سنة ٢٠٠٦، كما هو مبين أدناه، تحقيق إنجازات هامة في عدد من المجالات.

٤١- فمع إنجاز أنشطة المساعدة التقنية في مجال تحديث الجمارك الفلسطينية (النظام الآلي لتجهيز وتحليل البيانات الجمركية (ASYCUDA) - المرحلة الثانية)، الممول من قبل المفوضية الأوروبية، تم تركيب نموذج النظام الآلي (ASYCUDA++) في مقر الجمارك الفلسطينية وفي ثلاثة مواقع تجريبية. وعلاوة على ذلك، ما برح فريق

العمل المعني بهذا النظام يضطلع بدور محوري في ضمان استجابة الجمارك الفلسطينية واستعدادها لإقامة الدولة. وقد واصل هذا الفريق تعديل وتكييف نموذج النظام الآلي من أجل معالجة الاحتياجات الناشئة في معبر رفح الحدودي منذ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥. وقد اشتملت نواتج هذا العمل على ما يلي: ١٠ وضع إجراءات خاصة لإجازة مرور المركبات؛ و ٢٠ وضع قواعد خاصة للضرائب على السجائر والعينات؛ و ٣٠ وضع خطة رئيسية لإعداد الجمارك الفلسطينية للاضطلاع بمسؤوليات جديدة؛ و ٤٠ وضع إجراءات لإنشاء ممر تجاري بين الضفة الغربية وقطاع غزة؛ و ٥٠ إنشاء نظام لإدارة المخاطر من أجل تيسير التجارة وتعزيز الأمن عند معبر المنطار/الكري؛ و ٦٠ نظام للإبلاغ الإلكتروني الكامل والمباشر فيما يخص أنشطة التخليص الجمركي عند معبر رفح الحدودي. كما تمت زيادة الإيرادات الجمركية من خلال العمليات عند معبر رفح الحدودي، ويُتوقع أن يسمح ذلك ببدء حركة النقل التجاري قبل نهاية عام ٢٠٠٦.

٤٢ - إلا أن قيود الموارد التي نشأت حديثاً تُضعف استغلال كامل إمكانات مشروع نظام ASYCUDA. فالمرحلة الثالثة من هذا المشروع التي ستشهد تشغيله بالكامل لا تزال تفتقر إلى التمويل (حتى منتصف عام ٢٠٠٦)، ولا يزال من غير المؤكد على نحو متزايد تحقيق الاتساق بين عمل الفريق الوطني لمشروع نظام ASYCUDA والزرخم الذي اكتسبه العمل الجاري في هذا المجال. كما أن التأخيرات الإضافية في سد فجوة الموارد تنطوي على خطر تقويض العمليات الجمركية الفلسطينية في الوقت الذي أصبحت فيه هذه العمليات تشكل عنصراً بالغ الأهمية من عناصر الاستعداد الفلسطيني للاضطلاع بالمسؤوليات السيادية عند الحدود ونقاط العبور الرئيسية.

٤٣ - كما تم إحراز تقدم مطرد في مجال تيسير التجارة والخدمات اللوجستية ضمن سياق مشروع إنشاء مجلس الشاحنين الفلسطيني الممول من قبل المفوضية الأوروبية. وقد تم إنشاء هذا المجلس رسمياً، حيث تم تأسيس مكتبين إقليميين له في الضفة الغربية وغزة من أجل معالجة الاحتياجات الملحة الناشئة عن أوضاع الصراع الذي طال أمده وتقديم الدعم لجهود تنمية التجارة الفلسطينية على المدى الطويل. وعلاوة على ذلك، أنشئت لجنة تحضيرية تجمع بين التجار من الضفة الغربية وغزة من أجل توجيه المشروع وضمان امتلاكه الوطني في مرحلة مبكرة. ويضاف إلى ذلك أن الأمانة قد أوفدت بعثة من خبراء الأونكتاد في نيسان/أبريل لتنظيم حلقات عمل توجيهية ولمساعدة مجلس الشاحنين الفلسطيني في تطوير هيكله التنظيمي وتصميم خدماته.

٤٤ - وقد اجتذب مجلس الشاحنين الفلسطيني، حتى الآن، ما يزيد عن ٣٠ عضواً مؤسساً من مختلف أنحاء الأرض الفلسطينية. وتشتمل قائمة إنجازاته على إصدار رسالة إخبارية فصلية وإنشاء موقعها الإلكتروني الذي يتم تحديثه بصورة منتظمة (www.psc.ps)، وتعميم المعلومات ذات الصلة بالتجارة على أعضائه، وإقامة علاقات عمل مع المنظمات المحلية والإقليمية والدولية ذات الصلة، الخاصة منها والعامة. كما قام المجلس بمعالجة المشاكل التي طرحها أعضاؤه واستطاع بالفعل تأمين أيام تخزين مجاني إضافية للسلع الفلسطينية من المتعهدين في الموانئ الإسرائيلية.

٤٥ - وحققت الأمانة إنجازاً آخر في مجال استراتيجيات التنمية والسياسة التجارية مع إنجاز الأنشطة المضطلع بها في سياق مشروع الإطار المتكامل للسياسة الاقتصادية الكلية وسياسة التجارة والعمل الفلسطينية، وهو المشروع الممول من قبل المركز الدولي لبحوث التنمية في كندا. وقد تمت تنمية القدرة الفلسطينية في هذا المجال وتم تركيب إطار المحاكاة المتكامل هذا في عدة وزارات تابعة للسلطة الفلسطينية وكذلك في سلطة النقد الفلسطينية، والجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، والمعهد الفلسطيني لأبحاث السياسة الاقتصادية (ماس). كما تم إنشاء قاعدة بيانات

اقتصادية - ديمغرافية شاملة، بالإضافة إلى إجراء تحليلات للخيارات البديلة في مجال السياسة العامة. وقد اشتملت أنشطة المتابعة التي اضطلع بها في أيار/مايو على تنظيم حلقة عمل تدريبية للمهنيين الفلسطينيين في مجال النمذجة الاقتصادية وتقييم السياسات، وعُقد اجتماع عام مع أصحاب الشأن من الفلسطينيين والمأخين لمناقشة نتائج المشروع. وسيتم في أواخر عام ٢٠٠٦ نشر منشورين بحثيين منبثقين عن هذا المشروع.

٤٦- واستمر الاضطلاع بأنشطة المساعدة التقنية في مجال إصلاح وتحديث المالية العامة في إطار مشروع نظام تعزيز القدرات في مجال إدارة الديون والتحليل المالي (دمفاس) الممول من قبل حكومة النرويج. وهذا يشتمل على بناء القدرة الفلسطينية على صعيد السياسة العامة في مجال الديون والمالية العامة والتخطيط المتوسط الأجل.

٤٧- وبالإضافة إلى التحضيرات لمشروع ASYCUDA، يشكل برنامج تنظيم المشاريع (EMPRETEC Palestine) مثالاً آخر يبين كيف أن نقص الأموال يهدد بتقويض منجزات سنوات من بناء المؤسسات، حتى في القطاع الخاص. ويركز هذا البرنامج، الذي أعيد إطلاقه في عام ٢٠٠٥، على دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم عن طريق بناء القدرات المؤسسية اللازمة لقطاع خاص دينامي ولإنشاء مؤسسات صغيرة ومتوسطة الحجم قادرة على المنافسة على المستوى الدولي. وقد تخرّج من هذا البرنامج حتى الآن ١٢٣ مشاركاً، ١٦ في المائة منهم نساء، يمثلون صناعات وخدمات رئيسية في شتى أنحاء الضفة الغربية. وعلاوة على ذلك، فقد أنشأ ١٠ مشاركين في هذا البرنامج مشاريع أعمال خاصة بهم بينما قام ١٣ مشاركاً آخرين بتوسيع أو إعادة فتح مشاريع أعمالهم القائمة. ومن بين هؤلاء، نجح ثلاثة في الحصول على قروض مصرفية. ولقد استمر هذا المشروع طوال الفترة من نيسان/أبريل ٢٠٠٥ إلى حزيران/يونيه ٢٠٠٦ بتمويل من منظمة العمل الدولية من خلال الصندوق الفلسطيني للعمالة والحماية الاجتماعية. إلا أن نقص التمويل في عام ٢٠٠٦ قد أجبر الأمانة على تعليق أنشطة المشروع مرة أخرى، ولا سيما المرحلة الثانية منه التي تشتمل على توسيع برنامج تنظيم المشاريع (EMPRETEC Palestine) ليشمل غزة.

٤٨- وقد يتعين على الأمانة في وقت قريب أيضاً أن تُقلّص الأنشطة التي تضطلع بها في إطار برنامج استبقاء الاستثمار الذي أُطلق في عام ٢٠٠٤ بتمويل من حكومة النرويج والذي من المقرر أن يُنجز في عام ٢٠٠٦. وتتركز الجهود الآن على استخدام نتائج دراسة استقصائية أجريت في عام ٢٠٠٥ لتقييم الاحتياجات من أجل إنجاز استراتيجية فلسطينية لاستبقاء الاستثمار بالتعاون مع الوكالة الفلسطينية لتشجيع الاستثمار. إلا أن النقص في التمويل يُعوّق الخطط الرامية إلى تصميم برامج قطاعية لتشجيع الاستثمار في إطار اقتراح للمرحلة الثانية من المشروع.

٤٩- ولا تزال قدرة الأونكتاد على ضمان الاستجابة المناسبة للاحتياجات الفلسطينية الناشئة تُعوّق من جراء القيود الإسرائيلية المفروضة على حركة التنقل ومن جراء العمل بمبادئ الأمن التوجيهية للأمم المتحدة التي تؤثر على الوصول الميداني لموظفي الأونكتاد وخبرائه وموظفي المشاريع. وبصفة خاصة، يؤدي الافتقار إلى موارد خارجة عن الميزانية ويمكن التنبؤ بها إلى إضعاف قدرة المشاريع على الاستمرار في ظل أوضاع متقلبة. ولا تزال هناك حتى اليوم عدة مشاريع غير ممولة رغم النداءات التي وجهتها الأمانة إلى مجتمع المأخين. وهذا النقص يحدث في وقت أخذت فيه مشاريع الأونكتاد تُظهر أهميتها المتزايدة وتثبت نفسها كأدوات هامة لربط جهود الإغاثة بالتنمية.