

Distr.: General
15 July 2011
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

الدورة الثامنة والخمسون

جنيف، ١٢-٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١١

البند ١١(ب) من جدول الأعمال المؤقت

تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني: التطورات التي شهدتها اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة^(١)

مذكرة من أمانة الأونكتاد^(٢)

موجز تنفيذي

في حين أن اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة نما بنسبة ٧,٤ في المائة في عام ٢٠٠٩، و٩,٣ في المائة في عام ٢٠١٠، فلا تزال نسبة البطالة مرتفعة، حيث بلغت ٣٠ في المائة في كلتا السنتين. وقد ارتكز النمو على دعم الجهات المانحة، وهو يعكس اقتصاداً يتعافى من مستوى متدن. ولم يغير النمو الاقتصادي واقع آفاق التنمية الطويلة الأجل الآخذة في

(١) ليس في التسميات المستخدمة في هذه الوثيقة ولا في طريقة عرض المادة الواردة فيها ما ينطوي 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. ووفقاً للقرارات والمقررات ذات الصلة الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن، تعني الإشارات الواردة في هذا التقرير إلى الأرض (أو الأراضي) الفلسطينية المحتلة قطاع غزة والضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية. ويشير استخدام كلمة "فلسطين" إلى منظمة التحرير الفلسطينية التي أنشأت السلطة الفلسطينية في أعقاب اتفاقات أوسلو التي عقدها مع إسرائيل في الفترة ١٩٩٣/١٩٩٤. أما الإشارات إلى "دولة فلسطين" فهي متسقة مع الرؤية التي أعرب عنها في قرار مجلس الأمن ١٣٩٧ (٢٠٠٢).

(٢) لا يُسمح للصحافة باقتباس المعلومات الواردة في هذه الوثيقة قبل ٢٣ آب/أغسطس ٢٠١١

التردي بسبب استمرار فقدان الأراضي والموارد الطبيعية الفلسطينية، والعزل عن الأسواق العالمية، وتقطيع الأوصال. ولا تزال البطالة والفقر وانعدام الأمن الغذائي، وبخاصة في غزة، مثيرة للقلق. ولا يزال الوضع المالي للسلطة الفلسطينية خطيراً على الرغم من التحسينات التي طرأت مؤخراً. فالعجز التجاري الكبير والاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي مستمران. وتشير أدلة جديدة إلى أن البيانات الرسمية التي تحجب "الواردات غير المباشرة" تبالغ في تقدير العجز التجاري مع إسرائيل. ويمكن للإيرادات الضريبية المتأتية من هذه الواردات غير المباشرة، المفقودة حالياً، أن ترفع الإيرادات العامة الفلسطينية بنسبة ٢٥ في المائة. وفي الوقت نفسه، فإن التداعيات الاقتصادية لفصل القدس الشرقية عن بقية الأرض الفلسطينية المحتلة تدعو إلى إعارتها اهتماماً جاداً أيضاً. وعلى الرغم من الموارد المحدودة، يواصل الأونكتاد الاستجابة لاحتياجات الاقتصاد الفلسطيني بالتنسيق مع سائر منظمات الأمم المتحدة والجهات المانحة، وقد بدأ مؤخراً مشروعاً جديداً يهدف إلى "تعزيز القدرة الفلسطينية على تيسير التجارة".

أولاً - نمو اقتصادي يعتمد على المعونة وغير منشئ للعمال، مع قاعدة إنتاجية متآكلة

١ - أظهر أداء اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة بعض التحسن في عام ٢٠١٠ مقارنةً بالسنوات القليلة الماضية. ومن المقدر أن يكون النمو الاقتصادي قد بلغ نسبة ٩,٣ في المائة في عام ٢٠١٠ في مقابل ٧,٤ في المائة في عام ٢٠٠٩. وكان النمو أكثر بروزاً في غزة، حيث نما الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ١٥ في المائة في مقابل ٧,٦ في المائة في الضفة الغربية.

٢ - غير أن هذا ليس دليلاً على انتعاش مستدام، وإنما هو دليل على اقتصاد يعمل انطلاقاً من مستوى متدن نظراً للتراجع الاقتصادي في العقد الماضي ولعملية تقليص التصنيع المستمرة. وفي سياق التراجع الاقتصادي الحاد المشاهد منذ عام ٢٠٠٠، تثير سياسة الإغلاق الإسرائيلية ومصادرة الأراضي والموارد الطبيعية الفلسطينية المخاوف بشأن إمكانية استدامة النمو المشاهد في عام ٢٠١٠، وآفاق تنمية الاقتصاد الفلسطيني. وتنبع أيضاً المخاوف المتعلقة بإمكانية استدامة مسار النمو الذي حدث في عام ٢٠١٠ من الاعتماد على ضخ كميات كبيرة من المعونة الأجنبية وعلى إنفاق القطاع العام، كما كانت هي الحال في معظم فترات النمو في الآونة الأخيرة. وعلاوة على ذلك، فلا تزال العقبات تعترض القطاع الخاص الفلسطيني بسبب سنوات من القيود على حركة التنقل والوصول، والحصار، والوصول المحدود للغاية إلى الأسواق الخارجية من أجل تصدير السلع واستيراد مستلزمات الإنتاج، وتقلص رأس المال وقواعد الموارد الطبيعية.

٣ - وعلاوة على ذلك، فإن نحو ثلثي الإيرادات العامة الفلسطينية يعتمد على عمليات المراقبة الإسرائيلية. فوفقاً لبروتوكول باريس المتعلق بالعلاقات الاقتصادية بين حكومة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، تجمع إسرائيل الجمارك والضرائب على القيمة المضافة المفروضة على السلع المستوردة عن طريق إسرائيل، ثم تسدها إلى السلطة الفلسطينية عن طريق المقاصة. وهذا ترتيب هش في وضع تسوده التوترات السياسية والأمنية المتكررة. ففي خلال السنوات الأخيرة الماضية، أرجأت إسرائيل تسديد هذه الإيرادات عن طريق المقاصة إلى السلطة الفلسطينية أكثر من مرتين، ولفترات طويلة في بعض الأحيان، وحدث هذا مؤخراً في أيار/مايو ٢٠١١ عندما أُجلت عملية التقاص لعدة أسابيع. ويمكن ترجمة الدعم الدولي والنمو الإيجابي إلى أرباح اقتصادية مستدامة عن طريق تدابير تحول دون انعدام الاستقرار في الإيرادات الضريبية الفلسطينية وتحد من القيود المفروضة على وصول المنتجين الفلسطينيين إلى الأسواق الخارجية من أجل كل من التصدير واستيراد مستلزمات الإنتاج.

ألف - تأكل القدرة التصنيعية

٤- وفقاً لصندوق النقد الدولي (٢٠١١)، اقترن التقلص الاقتصادي الفلسطيني الملاحظ في فترة ما بعد اتفاقات أوسلو بتراجع تكنولوجي بلغ متوسط معدل انخفاضه السنوي من الإنتاجية الإجمالية لعوامل الإنتاج نصف نقطة مئوية سنوياً من عام ١٩٩٤ إلى عام ٢٠١٠. ولو أن اتجاه نمو الإنتاجية السابق لاتفاقات أوسلو قد استمر فيما بين عامي ١٩٩٤ و ٢٠١٠ لصار نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الأرض الفلسطينية المحتلة أعلى بنسبة ٨٨ في المائة من مستواه في عام ٢٠١٠.

٥- وفي حين أن الإنتاج الصناعي قد انخفض بنسبة ٦ في المائة في عام ٢٠١٠، فقد نمت قطاعات الفنادق والمطاعم، والتشييد، والإدارة العامة، والزراعة بمعدلات بلغت نسبتها ٤٦ و ٣٦ و ٦ و ٢٢ في المائة على التوالي. غير أن معدل النمو في قطاع الزراعة أتى بعد انخفاض مستمر لمدة عقد من الزمان، بلغ بسببه مستوى القيمة المضافة في هذا القطاع في عام ٢٠٠٩ نسبة ٤٧ في المائة من المستوى الذي كانت عليه في العقد السابق.

٦- ويشكل الانخفاض المستمر للتصنيع الفلسطيني مصدراً كبيراً من مصادر القلق، ولا يقتصر السبب في ذلك على الخسارة الفورية للمخرجات المحتملة، وإنما أيضاً لما له من تبعات بعيدة المدى تتصل بآثار التراجع التكنولوجي الملاحظ وتعززها هذه الآثار. ذلك أن الشركات في قطاع التصنيع ترحب إلى أن تكون أكثر ابتكاراً وكفاءة من الشركات التي تنتج سلعاً غير قابلة للتداول التجاري لا تتعرض للمنافسة العالمية القاسية. ووفقاً لمكتب منسق الأمم المتحدة الخاص لعملية السلام في الشرق الأوسط (UNSCO) (٢٠١١ ب)، كان السبب في نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي فيما بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ يرجع بصفة رئيسية إلى زيادة عدد العمال ومشاركة قوة العمل في ظل انخفاض في الإنتاجية.

باء - تفاوت اقتصادي كبير بين غزة والضفة الغربية

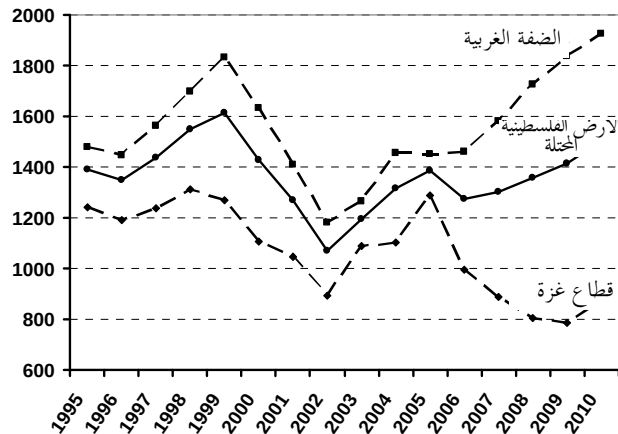
٧- في غزة، مكّن تخفيف معتدل للحصار الإسرائيلي على مدى الأشهر الـ ١٨ الماضية (حكومة إسرائيل، ٢٠١١) من حدوث تحسن في النشاط الاقتصادي. وتركز هذا في قطاع السلع غير القابلة للتداول التجاري، وبخاصة في قطاع التشييد الذي تضاعفت مخرجاته في عام ٢٠١٠. وعلى الرغم من الحاجة الماسة إلى إعادة بناء الممتلكات الخاصة والعامة التي دمرتها العملية العسكرية الإسرائيلية التي دارت في غزة لمدة ٢٤ يوماً في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ و كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، لا يزال استيراد مواد البناء محظوراً، باستثناء ما تستورده المنظمات الدولية. غير أن مستلزمات التشييد ظلت تُستورد بتكاليف مضخمة عن طريق الأنفاق السرية من مصر. ويرجع جزء من نسبة نمو الناتج المحلي الإجمالي البالغة ١٥ في المائة التي سُجلت في غزة في عام ٢٠١٠ إلى الانتعاش انطلاقاً من قاعدة اقتصادية متدنية انخفض فيها الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٣٠ في المائة انخفاضاً تراكمياً فيما بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٩، ويتمثل الجزء الآخر في التعبير عن تخفيف بعض القيود الإسرائيلية على الواردات في منتصف عام ٢٠١٠.

٨- ولا تزال الظروف الإنسانية في غزة خطيرة، ولا يزال الحصار الإسرائيلي المفروض منذ عام ٢٠٠٧ موجوداً على نطاق واسع. ولا تزال القيود المفروضة على المواد الخام المستوردة تعيق انتعاش القطاع الخاص وتحتبط الاستثمارات العامة في الهياكل الأساسية المنصوص عليها في الخطة الوطنية الفلسطينية للإنعاش المبكر وإعادة الإعمار. ويذكر البنك الدولي أن الإنتاج الصناعي لغزة قد انخفض بنسبة ٤ في المائة في عام ٢٠١٠. ومن ناحية أخرى، زادت المخرجات الزراعية زيادة كبيرة، وإن كان هذا بالمقارنة مع الحالة السيئة التي بلغت في السنوات السابقة. غير أنه لا يزال يتعذر وصول المزارعين والصيادين إلى نحو ٣٥ في المائة من أراضي غزة الزراعية و٨٥ في المائة من حيزها البحري (UNSCO, 2011a).

٩- ولا تزال المؤشرات الاقتصادية - الاجتماعية في غزة أسوأ كثيراً مما كانت عليه قبل عام ٢٠٠٦ أو من الأوضاع الحالية في الضفة الغربية. فعلى سبيل المثال، أرغمت الحالة التعليمية المتردية في غزة واكتظاظ المدارس بكثرة وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين (الأونروا) على العمل في المدارس التي تديرها بنظام الفترتين الدراسيتين، لتناوب الفصول، وعلى تشغيل المدارس من حاويات للسفن. ولم يقتصر الإغلاق المحكم المفروض على غزة على إحداث تدهور في الظروف الاجتماعية - الاقتصادية؛ بل إنه زاد أيضاً من الفوارق الإقليمية عن طريق التعجيل بالتفاوت الاقتصادي الواسع النطاق بين غزة والضفة الغربية (الشكل ١). وقد تدهور نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في غزة من ٨٩ في المائة من مثيله للضفة الغربية إلى نحو ٤٣ في المائة منه في خلال عام ٢٠٠٩؛ وبلغ أقل من نصف مستواه في الضفة الغربية بحلول عام ٢٠١٠.

الشكل ١

نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بدولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٤



جيم - المستويات المرتفعة من الفقر وانعدام الأمن الغذائي

١٠ - على الرغم من نمو الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٠، لم يتراجع الفقر وانعدام الأمن الغذائي إلا بمقدار ضئيل - وظلا مرتفعين في جميع أنحاء الأرض الفلسطينية المحتلة، وليس في قطاع غزة وحده. وتشير أحدث بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى أن الفقر لا يزال مشكلة خطيرة. وباستخدام التعريف القائم على الاستهلاك، يتضح أن ٢٦ في المائة من الفلسطينيين في الأرض الفلسطينية المحتلة عاشوا في حالة فقر في عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٠. وبلغ معدل الفقر ١٨ في المائة في الضفة الغربية، ولكنه كان أكثر ارتفاعاً بكثير في غزة حيث بلغ ٣٨ في المائة. ولولا المساعدة الاجتماعية الضخمة المقدمة إلى الأسر الفلسطينية لبلغ معدل الفقر في الأرض الفلسطينية المحتلة ٣١ في المائة في عام ٢٠١٠ (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠١١).

١١ - ووفقاً لبرنامج الأغذية العالمي (٢٠١١)، تأثر ٥٠ في المائة من الأسر الفلسطينية في الأرض الفلسطينية المحتلة بانعدام الأمن الغذائي - حيث صنف ٣٣ في المائة منها بأنها تعاني من انعدام الأمن الغذائي، وصنف ما يقرب من ١٧ في المائة بأنها معرضة لانعدام الأمن الغذائي. وفي غزة، تأثر ٦٥ في المائة بانعدام الأمن الغذائي، حيث صنف ٥٢ في المائة بأنها تعاني من انعدام الأمن الغذائي، وصنف ١٣ في المائة إضافية بأنها معرضة لانعدام الأمن الغذائي. وقد ساهم في انعدام الأمن الغذائي تعذر وصول المزارعين إلى ٣٣ في المائة من الأراضي الزراعية في غزة وتجاوز حوالي ٨٥ في المائة من الحيز البحري الفلسطيني الحدود المسموح بها للصيادين.

١٢ - ووفقاً لدراسة استقصائية أجراها برنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠١٠)، استخدم الشعب الفلسطيني استراتيجيات متنوعة للتكيف مع الفقر وانعدام الأمن الغذائي في ظل الاحتلال الإسرائيلي الممتد لفترة طويلة. وشملت هذه الاستراتيجيات - بالإضافة إلى الاقتراض - تلقي الدعم الغذائي من الأسرة والأصدقاء، وتقليص كمية الغذاء المقدمة إلى الكبار من أجل تغذية الأطفال، وخفض الإنفاق على الصحة والتعليم، ووقف المدخرات، وبيع المجوهرات والأثاث والأصول الإنتاجية. واستراتيجيات التكيف الثلاث الأكثر استخداماً هي تأجيل سداد فواتير المرافق، وخفض نوعية المدخول الغذائي وكميته، والاقتراض. ويترتب على تركيب عدادات الدفع المسبق وخصخصة توزيع الكهرباء لضمان السداد أن استراتيجية التكيف المتمثلة في تأجيل سداد فواتير المرافق لم تعد متاحة للأسر الفقيرة والمستضعفة. وللتكيف باللجوء إلى الائتمان قدرة محدودة على الاستمرار، مما يجعل خفض كمية المدخول الغذائي ونوعيته، الذي يستخدمه بالفعل ٢٩ في المائة من الأسر، البديل الوحيد المتبقي له. ويشكل هذا تهديداً لصحة الفلسطينيين وتكوين رأس المال البشري على المدى البعيد.

دال - البطالة المرتفعة والمستمرة تقوض جودة رأس المال البشري

١٣ - كان نمو الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٠ إلى حد كبير "غير منشئ للعمال" لأنه عجز عن التأثير على معدل البطالة المرتفع الذي استمر عقداً من الزمان. وقد تحقق النمو إلى حد كبير بفضل تحسين استخدام الموارد الموجودة، ولكنه لا يعبر عن زيادة في الاستثمار. وفي ضعف القطاع الخاص والمخاطر الشديدة التي يواجهها، بالاقتران مع التقشف المالي الذي يشمل - في جملة أمور - احتواء العمالة والمرتبات الحكومية، ما يفسر انعدام التقدم في إنشاء العمالة.

١٤ - وقد استقرت البطالة عند نسبة ٣٠ في المائة منذ عام ٢٠٠٩^(٣)، مع بلوغها نسبة ٤٧ في المائة في غزة في عام ٢٠١٠ في مقابل ٢٠ في المائة في الضفة الغربية. وعلى الرغم من أن معدل البطالة في الأرض الفلسطينية المحتلة هو من بين أعلى المعدلات في العالم، فإن المعدل المبلغ عنه لا يحيط بالخطورة الكاملة للمشكلة، نظراً لانتشار نقص البطالة، والبطالة المقنعة، وتثبيط المشاركين المحتملين في سوق العمل، وانخفاض المشاركة في سوق العمل. ويتعرض الشباب الفلسطيني دون الثلاثين عاماً من العمر للضعف على نحو خاص في مواجهة ظروف أسواق العمل، مع بلوغ البطالة لهذه الفئة العمرية نسبة ٤٣ في المائة.

١٥ - وبخلاف التبعات الاجتماعية - الاقتصادية المباشرة، يشكل استمرار معدلات البطالة المرتفعة بين العمالة الفلسطينية لهذه الفترة الطويلة تهديدات دائمة لسبل معيشة الشعب الفلسطيني في الأرض الفلسطينية المحتلة، فضلاً عن الأعباء التي ترهق النسيج الاجتماعي وتؤثر على التضامن. وينطوي إيقاف الأنشطة الإنتاجية لفترة طويلة على خطر "فقدان المهارة" بين العمال الفلسطينيين ومنظمي المشاريع، ويسبب ضرراً طويلاً للأجل لرأس المال البشري، حيث تكون إعادة بناء المهارات المفقودة أمراً مكلفاً.

هاء - حاجز الفصل يعمق العزلة عن الأسواق العالمية

١٦ - تفاقمت تبعات الفصل بين الاقتصاد الفلسطيني والاقتصاد العالمي منذ عام ٢٠٠٢ بسبب بناء "حاجز الفصل". ففي ٩ تموز/يوليو ٢٠٠٤، أصدرت محكمة العدل الدولية (٢٠٠٤) فتوى بشأن "التبعات القانونية لبناء جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة"، تنص على أن أجزاء الحاجز التي تمر بالضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية، هي وبوابة الحاجز ونظام منح التصاريح المقترنين بها، تنتهك التزامات إسرائيل بموجب القانون الدولي. ووفقاً لمكتب منسق الأمم المتحدة الخاص لعملية السلام في الشرق الأوسط (٢٠١١أ)، يكون قد جرى بحلول عام ٢٠١١ بناء ٤٤٠ كيلومتراً (٦٢ في المائة) من الحاجز المقرر أن يبلغ طوله ٧٠٩ كيلومتراً. وقد بنيت نسبة تربو على ٨٥ في المائة من الحاجز داخل الأرض الفلسطينية، مما يعيد تعيين حدود عام ١٩٦٧، وينتزع ملكية الأرض والموارد الطبيعية الفلسطينية (مكتب منسق الشؤون الإنسانية، ٢٠٠٩).

(٣) التعريف الموسع للبطالة.

١٧- وفي ضوء بناء الحاجز وما يتصل به من قيود على الوصول، انخفضت الصادرات الفلسطينية إلى إسرائيل، التي تستحوذ على ٩٠ في المائة من إجمالي الصادرات، بنسبة ٣٠ في المائة في خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩. وجرى تشديد القيود على الصادرات الفلسطينية وعلى الواردات من مستلزمات الإنتاج في خلال عام ٢٠١٠ (صندوق النقد الدولي، ٢٠١١). وترغم عمليات التفتيش الأمني الإسرائيلية المتكررة والمطوِّلة التجار الفلسطينيين على الانتظار لفترات طويلة عند المعابر التي لا تتوفر فيها تسهيلات كافية والتي لا تُفتح إلا لساعات عمل محدودة. وتقدم شروط وصول موظفي الأونروا إلى القدس مثلاً على التكلفة الباهظة المفروضة على الاقتصاد الفلسطيني. فمع دخول ٣٥٠ من موظفي الأونروا إلى القدس يومياً من بقية الأرض الفلسطينية المحتلة، يسفر الانتظار عند الحواجز وعبرها عن خسارة ١ ٣٥٠ يوم عمل شهرياً - أي ما يعادل ٧٣٠ ٠٠٠ دولار سنوياً (مكتب منسق الأمم المتحدة الخاص لعملية السلام في الشرق الأوسط، ٢٠١٠).

١٨- وتعرق القيود المفروضة على حركة السلع من الضفة الغربية وغزة وإليهما وعبرهما ظهور قطاع للصادرات قادر على المساهمة في التنمية الاقتصادية. وليست للوصول المنتظم إلى الأسواق العالمية بالتكلفة العادية مجرد أهمية حاسمة للتنمية الاقتصادية الفلسطينية فحسب، بل إنها فعلياً شرط لا غنى عنه لحدوث هذه التنمية. فصغر حجم سوق الأرض الفلسطينية المحتلة يعني أنه لا يمكن تحقيق تحسينات في المستويات المعيشية دون بناء قطاع دينامي للصادرات ذي قيمة مضافة مرتفعة.

١٩- ويستلزم تحقيق وفورات الحجم والفعالية من حيث التكلفة والتقدم التكنولوجي إزالة الحواجز التي تعترض التجارة الفلسطينية مع بقية العالم، حيث إنها تحرم القطاع الخاص الفلسطيني من أسواق مستلزمات الإنتاج الأساسية المستوردة وأسواق التصدير، وتضاعف تكاليف المعاملات. ويوجد في الضفة الغربية وحدها ٥٠٠ حاجز ثابت أمام حركة الشعب الفلسطيني والبضائع الفلسطينية (مكتب منسق الأمم المتحدة الخاص لعملية السلام في الشرق الأوسط، ٢٠١١ ب). وتعيق تكاليف المعاملات الباهظة الناجمة عن فترات الانتظار الطويلة وتلف السلع - وبخاصة المنتجات الطازجة - منتجي الضفة الغربية وتجارها عند المعابر.

واو - الاعتماد الشديد على التجارة مع إسرائيل، وتدهور العجز التجاري

٢٠- يبين الجدول ١ أن الصادرات الفلسطينية انخفضت إلى ٩١٩ مليون دولار في عام ٢٠٠٩، بعد أن كانت ٩٦٠ مليون دولار في عام ٢٠٠٨، وأنها تحسنت بعد ذلك فبلغت ٩٩٢ مليون دولار في عام ٢٠١٠. غير أن حصة الصادرات من الناتج المحلي الإجمالي انخفضت من ١٥,٤ في المائة في عام ٢٠٠٨ إلى ١٣,١ في المائة في عام ٢٠١٠. وفي المقابل، ارتفعت الواردات إلى ٥ مليارات دولار في عام ٢٠١٠، أي بنسبة ٦٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بعد أن كانت ٤,٤ مليارات دولار في عام ٢٠٠٩. ومن ثم، فلم تستطع الصادرات الفلسطينية المقيدة تضيق العجز التجاري المستمر الذي اتسع بالقيم المطلقة من ٣,٤ مليارات دولار (٥١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) في عام ٢٠٠٩ إلى ٤ مليارات دولار (٥٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) في عام ٢٠١٠.

الجدول ١
اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة: المؤشرات الرئيسية^(أ)

٢٠١٠ مقدرة	٢٠٠٩ أولية	٢٠٠٨ منقحة	٢٠٠٦	٢٠٠٤	٢٠٠٢	١٩٩٩	١٩٩٥
أداء الاقتصاد الكلي							
٩,٣	٧,٤	٧,١	٥,٢-	١٢,٠	١٣,٣-	٨,٨	٦,٠
نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (في المائة)							
٧٥٧٥	٦٧٦٤	٦٢٤٧	٤٦١٩	٤١٩٨	٣٤٣٣	٤١٧٩	٣٢٢٠
الناتج المحلي الإجمالي (عملائين الدولارات)							
٨١٦٦	٧٣١١	٦٨٨٤	٥٠٤٧	٤٤٣٠	٣٦٥٦	٤٩٣٢	٣٦٩٩
الدخل القومي الإجمالي (عملائين الدولارات)							
١٠٢٢٧	٩٤٣٧	١٠٠٥٧	٦٣٢٣	٥١٥١	٤٧٠٨	٥٣٠٦	٤٠٩٩
إجمالي الدخل القومي المتاح (عملائين الدولارات)							
١٩٨٧	١٨٢٧	١٧٣٧	١٣٦٣	١٣١٧	١١٢٥	١٤٩٣	١٤٠٠
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بالدولارات)							
٢١٤٢	١٩٧٥	١٩١٤	١٤٨٩	١٣٩٠	١١٩٩	١٧٦٣	١٦٠٨
نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (بالدولارات)							
٤,٩	٢,٧	٥,٢	٦,٥-	٩,١	١٦,٧-	٤,١	٠,٧
النمو الحقيقي في نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (في المائة)							
السكان والعمل							
٤,٠٥	٣,٩٤	٣,٨٣	٣,٦١	٣,٤١	٣,٢٣	٢,٩٦	٢,٣٤
عدد السكان (بالملايين) ^(أ)							
٣٠,٠	٣٠,١	٣٢,٤	٢٩,٨	٣٢,٥	٤١,٢	٢١,٧	٣٢,٦
البطالة (في المائة) ^(ب)							
٧٤٤	٧١٨	٦٦٧	٦٣٦	٥٥١	٤٥٢	٥٨٨	٤١٧
مجموع العمالة (بالآلاف)							
١٧٩	١٨١	١٦١	١٤٨	١٣١	١٢٥	١٠٣	٥١
في القطاع العام							
٧٨	٧٣	٦٧	٥٥	٤٥	٤٢	١٣٥	٦٨
في إسرائيل والمستوطنات							
رصيد الميزانية العامة (في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)							
٢٦,١	٢٥,٩	٢٥,٧	٢٥,٠	٢٥,٠	٨,٥	٢٣,٩	١٣,٢
الإيرادات صافية من المتأخرات والإيرادات الجمركية المحتجزة							
٤١,٦	٥١,٩	٤٧,٢	٤٩,٣	٣٦,٤	٢٩,٠	٢٢,٦	١٥,٣
النفقات الجارية							
٤٥,٣	٥٨,٤	٥٠,٧	٥٥,٠	٣٧,١	٣٥,٤	٢٩,٩	٢٥,٦
مجموع الإنفاق							
١٩,٢-	٣٢,٥-	٢٥,٠-	٣٠,٠-	١٢,١-	٢٧,٠-	٦,١-	١٢,٣-
الرصيد الإجمالي - على أساس نقدي							
التجارة الخارجية							
٢٦٩٧	٣٢١٩	٣٢٣٠	١٤٩١	٧٣٤	١٠٩٦	٣٩٩	٤٠٠
صافي التحويلات الجارية (عملائين الدولارات)							
٩٩٢	٩١٩	٩٦٠	٦٧٨	٤٨٤	٣٨٠	٦٨٤	٤٩٩
صادرات السلع والخدمات (عملائين الدولارات)							
٤٩٥٤	٤٣٦٣	٤٠٨٦	٣٢٠٢	٢٩٠٩	٢٥١٩	٣٣٥٣	٢١٧٦
الواردات من السلع والخدمات (عملائين الدولارات)							
٥٢,٣-	٥٠,٩-	٥٠,٠-	٥٤,٦-	٥٧,٨-	٦٢,٣-	٦٣,٩-	٥٢,١-
الميزان التجاري (في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)							
٢٨٤٠-	٢٥٥٨-	٢٨٨٨-	١٨٨٧-	١٥٠٠-	٨٨٦-	١٥٩٨-	٩٢٢-
الميزان التجاري مع إسرائيل (عملائين الدولارات)							
٣٧,٥-	٣٧,٨-	٤٦,٢-	٤٠,٩-	٣٥,٧-	٢٥,٨-	٣٨,٢-	٢٨,٦-
الميزان التجاري مع إسرائيل (في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)							
٧٣,٦	٧٤,٤	٨٩,٧	٧٤,١	٧٢,١	٥٦,٣	٦٩,٧	٩٢,٣
تجارة السلطة الفلسطينية مع إسرائيل/إجمالي تجارة السلطة الفلسطينية (في المائة) ^(ج)							
٢,٨	٣,٠	٢,٨	٢,٤	٢,٤	٢,١	٣,٩	٤,٣
تجارة السلطة الفلسطينية مع إسرائيل/إجمالي التجارة الإسرائيلية (في المائة) ^(د)							

المصادر: البيانات مستقاة من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة العمل الدولية، والجهاز المركزي الإسرائيلي للإحصاء.

(أ) بالنظر إلى عدم قدرة الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني على الوصول إلى القدس الشرقية، لا تشمل البيانات القدس الشرقية، باستثناء الأرقام المتعلقة بالسكان.

(ب) يتضمن "التعريف الموسع" للبطالة الذي وضعته منظمة العمل الدولية العمال المشبطين.

(ج) يشير إجمالي بيانات التجارة الفلسطينية والإسرائيلية إلى السلع، وإلى الخدمات المرتبطة وغير المرتبطة بعوامل الإنتاج.

٢١- وثمة تشوه صارخ في الهيكل التجاري الفلسطيني يتمثل في اعتماده الشديد على إسرائيل منذ عام ١٩٦٧ بوصفها مصدر الصادرات والواردات أو قناتها. فإسرائيل تستوعب نحو ٩٠ في المائة من الصادرات الفلسطينية، ومعظمها منخفض القيمة المضافة، وهي المصدر أو القناة لنحو ٨٠ في المائة من الواردات. وفي عام ٢٠١٠، استحوذت التجارة الفلسطينية مع/عبر إسرائيل على ٧٤ في المائة من إجمالي التجارة الفلسطينية، ومثل العجز التجاري مع/عبر إسرائيل أكثر من ٧٠ في المائة من العجز الكلي. وارتفع العجز التجاري مع/عبر إسرائيل من ٢,٦ من مليارات الدولارات في عام ٢٠٠٩ إلى ٢,٨ من مليارات الدولارات في عام ٢٠١٠. وكان هذا العجز أكبر من التحويلات الجارية الصافية البالغة ٢,٧ من مليارات الدولارات التي تضمنت مجموع الدعم الذي حصلت عليه السلطة الفلسطينية من الجهات المانحة في عام ٢٠١٠.

٢٢- وتشير الأدلة التي نشرها مصرف إسرائيل مؤخراً إلى أن من بين إجمالي الواردات الفلسطينية من إسرائيل التي أفادت عنها الإحصاءات الرسمية، لا تتجاوز نسبة السلع المنتجة في إسرائيل بالفعل ٤٢ في المائة. ونسبة الـ ٥٨ في المائة المتبقية منتجة في بلدان ثالثة، وتنتقل إلى الأرض الفلسطينية المحتلة عبر إسرائيل. وإخراج هذه الواردات "غير المباشرة" من الحسابات يدحض ما للاقتصاد الإسرائيلي من أهمية مبالغ فيها للاقتصاد الفلسطيني. إذ تكون بذلك حصة الواردات من إسرائيل المبلغ عنها رسمياً أقرب إلى نسبة ٣٥ في المائة، وليس ٧٥ في المائة، من جميع الواردات الفلسطينية. وبالتالي، فإن إسرائيل، في ظل ظروف التجارة والنقل العادية، لن تعد تتمتع بميزة طاغية بوصفها الشريك التجاري الرئيسي للأرض الفلسطينية المحتلة. ويؤكد هذا فشل التقارب والتكامل الاقتصادي الفلسطيني - الإسرائيلي في ظل الاحتلال المطول. وكما هو مبين أدناه، يحرم هذا الترتيب السلطة الفلسطينية من عائدات جمركية ضخمة تحتاج إليها للوفاء بالتزاماتها الأساسية، وخفض العجز الهيكلي في ميزانيتها، والحد من الاعتماد على المعونة.

زاي - الضعف المالي لا يزال شديداً على الرغم من تدابير التقشف

٢٣- أجرت السلطة الفلسطينية في السنوات القليلة الماضية إصلاحات مالية صارمة لمراقبة العجز في الميزانية وتحسين الانضباط والاستدامة الماليين، وتقليل الاعتماد على المعونة المقدمة من الجهات المانحة. ونتيجة لذلك، انخفض عجز الميزانية الدورية، على المستوى النقدي، إلى نسبة ١٥ في المائة في عام ٢٠١٠ بعد أن كانت نسبته ٢٤ في المائة في عام ٢٠٠٩. وتحقق هذا بالجمع بين ضوابط الإنفاق، وبخاصة فيما يتصل بالعمالة والأجور الحكومية، وتحسين جمع الإيرادات. ونمت الإيرادات الضريبية بنسبة ٥٧ في المائة في عام ٢٠١٠، ونمت الإيرادات الحكومية الإجمالية بنسبة ٢٢ في المائة فبلغت ١,٩ مليار دولار، في حين أن النفقات انخفضت بنسبة ٤ في المائة. وعلى مستوى الالتزامات، بلغ عجز الميزانية الدورية ١,٢ مليار دولار في

عام ٢٠١٠، بعد أن كان ١,٦ مليار دولار في عام ٢٠٠٩، واستقر عجز الميزانية الإجمالي عند ١,٥ مليار دولار.

٢٤- ويبدو لأول وهلة أن مؤشرات ميزانية عام ٢٠١٠ تنطوي على تقدم كبير نحو الاستدامة المالية، ولكن البحث بشكل أعمق يكشف عن آفاق يشوبها قدر كبير من عدم اليقين. فعلى الرغم من النمو الهائل في عام ٢٠١٠، لم تغط الإيرادات الضريبية سوى ١٥ في المائة من النفقات الإجمالية، في حين أن الإنفاق على الاستثمارات العامة ظل منخفضاً جداً. فمن أصل ٣,١ مليارات دولار من النفقات الإجمالية، لم تشكل الاستثمارات العامة سوى ٢٩٨ مليون دولار - أي أقل من ١٠ في المائة من النفقات الإجمالية ونحو ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

٢٥- وثمة مؤشر آخر على الضعف المالي المستمر يتمثل في أن تمويل ١,٣ مليار دولار من العجز في ميزانية السلطة الفلسطينية، أي ٤٢ في المائة من النفقات الإجمالية قد تم عن طريق الجهات المانحة. وهذا المستوى المرتفع من المعونة الخارجية لا هو مستقر ولا هو مستدام، وبخاصة بالنظر إلى الوضع الراهن للاقتصاد العالمي. فعمليات صرف المعونات في الربع الأول من عام ٢٠٠١ كانت، في الواقع، أقل من المتوقع (صندوق النقد الدولي، ٢٠١١). وقد أدى نقص ما كان متوقعا صرفه من معونات إلى إرغام السلطة الفلسطينية في عام ٢٠١٠ على اللجوء إلى الاقتراض من المصارف المحلية لسد الفجوة في الإنفاق، مما رفع الدين المحلي إلى أكثر من ١١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (البنك الدولي، ٢٠١١).

٢٦- ومن غير المرجح أن يتحقق هدف السلطة الفلسطينية السامي المتمثل في خفض العجز في الميزانية الدورية بانتظام إلى ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، والمقرر في الخطة الوطنية الفلسطينية للفترة ٢٠١١-٢٠١٣، بحلول التاريخ المذكور. وسيظل تحقيق عجز في الميزانية يمكن تحمله أمراً بعيد المنال ما لم تُرفع كافة القيود المفروضة على الحركة وسبل الوصول، وما لم تتاح للفلسطينيين فرص الوصول إلى مواردهم الطبيعية بأسلوب يمهّد الطريق لإنعاش القطاع الخاص.

٢٧- وفي حين أن الإصلاحات المالية مهمة، فعدم حمل الفقراء على دفع تكلفتها لا يقل عن ذلك أهمية. وقد كان من السمات البارزة للإصلاح المالي للسلطة الفلسطينية خفضُ الإقراض الصافي (الإعانات المالية للمرافق)^(٤). ففي عام ٢٠١٠، قلصت السلطة الفلسطينية الإقراض بنسبة ٣٧ في المائة، مما خفضه إلى ٣,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بعد أن كان ١١ في المائة في عام ٢٠٠٧، ومن المقرر إلغاؤه بحلول عام ٢٠١١ مع خصخصة توزيع الكهرباء بالكامل (صندوق النقد الدولي، ٢٠١١). ومن المتوقع أن يتأثر ٤٣ في المائة من الأسر الفلسطينية التي تستخدم تأجيل سداد فواتير المرافق للتكيف مع الأزمة بالتحركات

(٤) تأتي أموال الإقراض الصافي من ميزانية الحكومة لتغطية عدم قدرة الأسر الفقيرة على سداد فواتير المرافق أو على سدادها في المواعيد المحددة.

الرامية إلى إلغاء الإقراض الصافي (برنامج الأغذية العالمي، ٢٠١٠). وتتعارض هذه التدابير المالية، التي لا يواكبها ما يراعي الآثار الاجتماعية المناوئة، مع واقع الاقتصاد الذي أصابه الضعف في ظل الاستعمار.

ثانياً - الإيرادات العامة: عدم الاستقرار وحالات التسرب

ألف - احتجاز إيرادات السلطة الفلسطينية من التخليص الجمركي يفاقم انعدام الاستقرار المالي

٢٨- ظلت السلطة الفلسطينية مضطرة باستمرار إلى مواجهة عدم القدرة على التنبؤ بكل من مصروفات المعونة والإيرادات التي تجمعها. ويتسبب في عدم استقرار إيرادات السلطة الفلسطينية عدد من العوامل مثل تقلب القاعدة الضريبية، وضعف مستوى النشاط الاقتصادي أمام سياسة الإغلاق الإسرائيلية، وتكرار المواجهات العسكرية. غير أنه يوجد مصدر رئيسي آخر من مصادر عدم الاستقرار المالي تكمن جذوره في السيطرة الإسرائيلية على الإيرادات الضريبية وإيرادات التخليص الجمركي التي تجمعها إسرائيل بالنيابة عن السلطة الفلسطينية. فكثيراً ما لجأت إسرائيل إلى احتجاز الإيرادات الضريبية وإيرادات التخليص الجمركي لاعتبارات انفرادية، مثلما حدث في عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٦ (الأونكتاد، ٢٠٠٨)^(٥). وهذا الأمر يزعزع استقرار الاقتصاد الفلسطيني على نحو خاص، حيث إن الإيرادات المتأتية من التخليص الجمركي تمثل ما بين ٦٠ و ٧٠ في المائة من إجمالي إيرادات السلطة الفلسطينية. ويجعل انعدام القدرة على التنبؤ هذا التخطيط المالي صعباً، ويقوض قدرة السلطة الفلسطينية على الدفع لعملاء القطاع الخاص الذين يوردون إليها السلع والخدمات، ويهدد قدرتها على دفع المرتبات لأكثر من ١٥٠ ٠٠٠ موظف عمومي.

٢٩- وفي أوائل أيار/مايو ٢٠١١، أقدمت إسرائيل ثانيةً على احتجاز حوالي ١٠٠ مليون دولار من إيرادات التخليص الجمركي المستحقة للسلطة الفلسطينية عقب جهود المصالحة الوطنية الفلسطينية (بي بي سي، ٢٠١١). وأفرجت إسرائيل في النهاية عن الإيرادات المتأخر سدادها، ولكن الواقعة أبرزت هذه المخاطر على الاقتصاد الفلسطيني. والأثر السلبي المترتب على انعدام الاستقرار المالي في النمو الاقتصادي معروف على نطاق واسع^(٦).

٣٠- ويترتب على عدم القدرة على التنبؤ بتسليم إسرائيل للإيرادات الفلسطينية المتعلقة بالجمارك أثر كبير في التنمية الاقتصادية الفلسطينية، ويمكنه أن يخل بسهولة باستقرار

(٥) أفرجت إسرائيل عن الإيرادات المحتجزة في كل حالة بعد فترات متفاوتة في الطول، لكن المسألة تكمن في أن الاحتجاز يسبب عدم القدرة على التنبؤ وعدم الاستقرار الماليين.

(٦) يحلل إيبكي وإهرهارت (٢٠٠١) بيانات مستمدة من ٣٩ بلداً من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، ويخلص إلى أن انعدام استقرار الإيرادات الضريبية أمر بالغ الخطورة، حيث إنه يرفع تقلب الإنفاق الحكومي، مما يؤثر تأثيراً سلبياً على مستوى الاستثمارات العامة ومدى استقرارها.

الاستهلاك والاستثمارات العامة. فالنفقات العامة تؤدي دوراً حاسماً في حفر الناتج المحلي الإجمالي للسلطة الفلسطينية وفي التعويض عن القيود التي تعترض إمكانات القطاع الخاص لتحقيق دوره الممكن في تعزيز النمو، وإنشاء الوظائف، والحد من الفقر. كما أن انعدام القدرة على التنبؤ بإيرادات التخليص الجمركي يرفع مستوى عدم اليقين المالي للسلطة الفلسطينية الذي هو مرتفع أصلاً.

باء - الواردات غير المباشرة من إسرائيل: إيرادات فلسطينية مفقودة

٣١- ليس احتجاز إيرادات التخليص الجمركي وما ينميه من انعدام اليقين هو العامل الوحيد الذي يقيد الحيز المالي للسلطة الفلسطينية ويحد من قدرتها على تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المحدودة تحقيقاً للالتعاضد الاقتصادي. وقد أشار الأونكتاد (٢٠٠٤) في وقت مبكر، أي في عام ٢٠٠٤، إلى أن الواردات الفلسطينية من إسرائيل ليست كلها سلعا منتجة فعلياً في إسرائيل. فإن جزءاً كبيراً من هذه الواردات منتج في بلدان ثالثة، ثم يعاد تصديره إلى الأرض الفلسطينية المحتلة كما لو كان منتجاً في إسرائيل. وقد قدر البنك الدولي (٢٠٠٢) أن هذه "الواردات غير المباشرة" تشكل نحو ثلث ما أُبلغ عنه رسمياً بوصفه واردات فلسطينية من إسرائيل. وتشير دراسة أجراها مصرف إسرائيل (٢٠١٠) مؤخراً إلى أن "الواردات غير المباشرة" المصدرة إلى الأرض الفلسطينية المحتلة عبر القطاع التجاري الإسرائيلي تمثل ما لا يقل عن ٥٨ في المائة من التجارة التي أُبلغ عن كونها واردات للسلطة الفلسطينية من إسرائيل في عام ٢٠٠٨.

٣٢- وتُجمَع الإيرادات الجمركية من هذه "الواردات غير المباشرة" عن طريق السلطات الإسرائيلية، ولكنها لا تحول إلى السلطة الفلسطينية، حيث إنها لا تحمل علامات تدل على أن وجهتها هي السلطة الفلسطينية، وإنها تستورد سائبة عن طريق مستوردين إسرائيليين ويعاد بيعها إلى المستهلكين الفلسطينيين. وفي عام ٢٠٠٨، بلغت قيمة إيرادات التخليص الجمركي المحولة إلى السلطة الفلسطينية عن واردات من بلدان أخرى غير إسرائيل ١,١ مليار دولار. ولو أن السلطة الفلسطينية قد جمعت أيضاً ضرائب على "الواردات غير المباشرة" من إسرائيل، لارتفعت إيرادات التخليص الجمركي بحوالي ٠,٥ مليار دولار لتصل إلى ١,٦ مليار دولار^(٧). ويمثل هذا الرقم أكثر من ٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي و ٢٥ في المائة من الإيرادات العامة، وكان بوسعه أن يغطي ثلث العجز في الميزانية في عام ٢٠٠٨. وتعكس الخسارة المالية التي تتكبدها السلطة الفلسطينية ربحاً مالياً لإسرائيل ناشئاً عن سيطرتها على الطرق التجارية الفلسطينية. ويبين الشكل ٢ إيرادات التخليص الجمركي الفلسطينية المجموعة والمحولة، فضلاً عن المستوى الذي كان من الممكن تحقيقه لو أُضيفت إليها الإيرادات من "الواردات غير المباشرة".

(٧) بافتراض أن "الواردات غير المباشرة" تمثل ٥٨ في المائة من إجمالي الواردات من إسرائيل، وأنها تفرض عليها ضريبة قيمة مضافة نسبتها ١٤ في المائة بالإضافة إلى تعريف جمركية نسبتها ١٠ في المائة.

٣٣- وبالإضافة إلى التكلفة المالية لـ "الواردات غير المباشرة"، يتكبد الاقتصاد الفلسطيني تكلفة أكبر من حيث الناتج المحلي الإجمالي الإضافي وفرص العمل الإضافية التي كان من الممكن تحقيقها لو أن هذه الموارد المالية قد أتيحت لحفز الاقتصاد. ولتقييم حجم التكلفة الاقتصادية وتكلفة العمالة لهذه الإيرادات المفقودة، جرت محاكاة لسيناريوهات بديلة بواسطة نموذج إطار الأونكتاد المتكامل لمحاكاة الاقتصاد الكلي الفلسطيني.

٣٤- يحاكي سيناريو خط الأساس الاقتصاد في ظل الظروف القائمة استناداً إلى البيانات التاريخية الفعلية المتعلقة بجميع المتغيرات السياسية والخارجية بما فيها إيرادات المقاصة. أما السيناريوهات البديلة فتبقي على البيانات الفعلية لجميع المتغيرات السياسية والخارجية فيما عدا استثناءين. أول استثناء هو زيادة - أعلى من مستوى خط الأساس - في إيرادات المقاصة مساوية للقيمة التي كان يمكن التحصل عليها من الضريبة على "الواردات غير المباشرة" (الشكل ٢). وثاني استثناء هو زيادة مكافئة في الإنفاق الحكومي بحيث تستخدم جميع الإيرادات المتحصل عليها لتمويل سياسة مالية توسعية. وعلاوة على ذلك، تقيّم السياسة المالية التوسعية في ظل خيارين بديلين. الخيار الأول هو سيناريو التحويل، حيث يخصص كامل الإيرادات الإضافية لزيادة المدفوعات التحويلية الحكومية للفقراء. والخيار الثاني هو سيناريو دعم الصادرات، حيث تخصص الإيرادات الإضافية لتوسيع القاعدة الإنتاجية للاقتصاد بدعم صناعات التصدير.

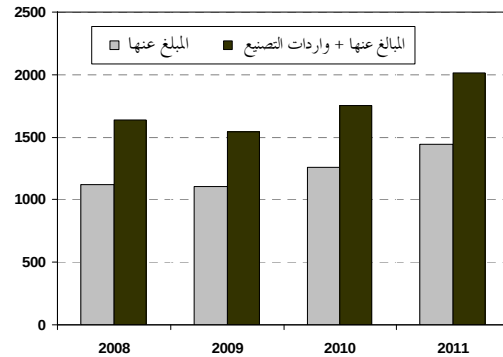
٣٥- وتبين الأشكال من ٣ إلى ٥ أن الأثر المحتمل لإيرادات المقاصة الإضافية كانت ستكون ضخمة وكانت ستهدئ لواقعي السياسات النظر في حيز سياسي أوسع. فمن حيث الناتج المحلي الإجمالي، في حين أن سيناريو التحويل كان سيرفع الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (بدولارات عام ٢٠٠٤) إلى ما هو أعلى من خط الأساس في عام ٢٠١٠ بنحو ١٥،٠ مليار دولار (٨ في المائة)، فإن سيناريو دعم الاستثمار كان سيرفعه بنحو ٦٣،٠ مليار دولار (١١ في المائة). وكان نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي سيرتفع في السيناريوهين بنسبة ٤٠ دولاراً و١٦٥ دولاراً على التوالي. ومن حيث العمالة، كان سيناريو التحويل وسيناريو دعم التصدير سيوفران ١٤٠٠٠ و ٤٥٠٠٠ وظيفة إضافية على التوالي مقارنة بخط الأساس. ويتضح أن هذا يشكل حجة قوية للحفز المالي والحيز السياسي.

٣٦- واستناداً إلى التحليل السابق وإلى حجم الاقتصاد الحالي، يمكن أن تكون التكلفة المقدرة التي تتحملها الخزنة الفلسطينية عن عدم تلقي الإيرادات الضريبية عن "الواردات غير المباشرة" من إسرائيل في حدود ٤٨٠ مليون دولار سنوياً، أي ما يعادل أكثر من ٢٥ في المائة من الإيرادات العامة^(٨)؛ و ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي المفقود؛ و ٣٠٠٠٠ وظيفة سنوياً (٤ في المائة من متوسط العمالة السنوي). ومن ثم، لا بد من سرعة البحث عن آلية تشغيل تفرق بدقة بين الواردات الحقيقية من إسرائيل و"الواردات غير المباشرة". ويستلزم هذا إعادة النظر في الترتيب الموضوع لمقاصة الإيرادات وتنفيذ تدابير لمعالجة الآثار السلبية الناجمة عن عدم التماثل الخطير للمعلومات بين الجانبين، بما في ذلك توسيع العمليات التي تجريها جمارك السلطة الفلسطينية والتواصل البيني مع الجمارك الإسرائيلية.

(٨) لا يشمل هذا الزيادة في الإيرادات المقترنة بتوسيع القاعدة الضريبية. ومن شأن سيناريو دعم التصدير أن يسفر عن قاعدة ضريبية أوسع وإيرادات أعلى من سيناريو التحويل.

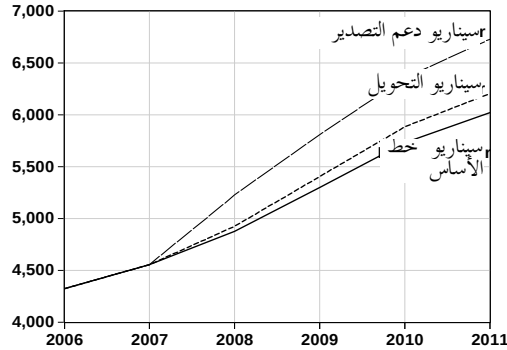
الشكل ٢

إيرادات التخليص الجمركي الفلسطينية - بملايين الدولارات



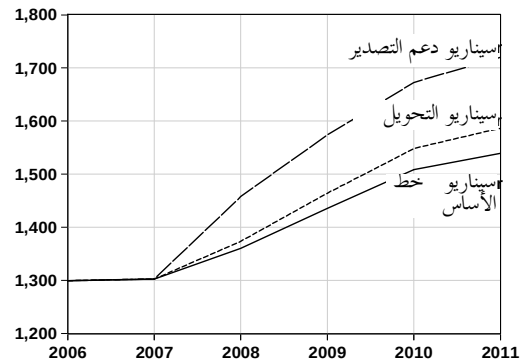
الشكل ٣

الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي - بملايين الدولارات في عام ٢٠٠٤



الشكل ٤

نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي الحقيقي - دولار عام ٢٠٠٤



الشكل ٥

العمالة الإجمالية



٣٧- وتؤكد البيانات المذكورة أعلاه أن الانفتاح التجاري لفلسطين أصبح يكمن فعلياً مع بقية العالم وأن فرص تحقيقه أقل مع إسرائيل. ويعني ذلك أيضاً أنه ينبغي لاقتصاد الدولة الفلسطينية المقبلة المتمتع بمقومات الدوام أن ينظر نحو الشرق أو على الأقل إلى ما هو أبعد من إسرائيل، عند تصميم إطار للسياسات التجارية والمالية والاقتصادية الكلية ذات الصلة، يكون مناسباً لاحتياجاتها وللعلاقات العالمية القائمة.

ثالثاً - الاقتصاد الفلسطيني في القدس الشرقية

٣٨- من بين القيود المؤثرة التي تعترض إمكانية تنمية الاقتصاد الوطني الفلسطيني الفصل المتزايد للقدس الشرقية عن بقية الأرض الفلسطينية المحتلة، وهي عملية موثقة توثيقاً غير كاف. ففي حين أن هذه العملية قد تشكلت بسبب انعدام الولاية القضائية للسلطة

الفلسطينية على القدس الشرقية التي تفرضها اتفاقات أوسلو لعام ١٩٩٣، فإنه يجري تكثيف الفصل بصفة خاصة منذ عام ٢٠٠٠. وقد أبرزت دراسة أجراها مؤخراً مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (٢٠١١) تغير جغرافية القدس الشرقية وحدودها، وتردي الخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية فيها. ويتسارع الفصل المادي والسكاني للقدس الشرقية. فلا يُسمح للفلسطينيين من بقية الأرض الفلسطينية المحتلة بالإقامة في القدس الشرقية، ويحرمون من حرية الوصول إلى دور العبادة أو الدراسة أو العمل أو الرعاية الصحية، في حين أن سكان القدس الفلسطينيين يمنحون وضع "المقيم" الإسرائيلي.

٣٩- إن قدرة الدولة الفلسطينية المستقلة المقبلة على البقاء تتوقف على جملة أمور من بينها إعادة إدماج اقتصاد القدس الشرقية في الاقتصاد الوطني الأوسع، والسماح له باستئناف دوره الاقتصادي المحوري التاريخي. فقبل عقد من الزمان، أكد الأونكتاد (٢٠٠١) أن السلطة الفلسطينية أثبتت كفاءة في إدارة مالياً العامة وفي تقديم الخدمات في بيئة غير مواتية من الاحتلال والأزمات المتكررة، وأنها مستعدة لتحمل وظائف الحكم الوطني. وقد تأكد سجلها الإيجابي المستمر في هذا الشأن مؤخراً في أثناء اجتماع لجنة الاتصال المخصصة لتنسيق المساعدة الدولية المقدمة إلى الشعب الفلسطيني، الذي عُقد في نيسان/أبريل ٢٠١١ من خلال تقارير أعدها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والأمم المتحدة. ويتطلب تماسك اقتصاد الدولة الفلسطينية المقبلة وديناميته إجراء ينهي فصل القدس الشرقية واحتلالها. وأمانة الأونكتاد حالياً بصدد إصدار دراسة تحليلية تركز على التحديات الرئيسية التي تواجه التنمية الاقتصادية للقدس الشرقية على النحو المبين أدناه.

ألف - مؤشرات اقتصادية واجتماعية بارزة

٤٠- وفقاً للجهاز المركزي الإسرائيلي للإحصاء، بلغ عدد السكان الفلسطينيين داخل الجزء الشرقي من بلدية القدس في عام ٢٠٠٩ نحو ٢٧٥ ٠٠٠ نسمة، مما يمثل ٣٤ في المائة تقريباً من سكان المدينة. ويمثل الفلسطينيون في القدس الشرقية ٩,٥ في المائة من إجمالي سكان الأرض الفلسطينية المحتلة، ويتقاسمون بوجه عام السمات السكانية الرئيسية لمواطنيهم: بلغ متوسط حجم الأسرة في القدس الشرقية ٥,٢ شخصاً في عام ٢٠٠٧ في مقابل ٥,٨ شخصاً في الأرض الفلسطينية المحتلة في السنة نفسها، وبلغ معدل الخصوبة في القدس الشرقية ٥,٢ في عام ١٩٩٧ في مقابل ٦,٠ في الأرض الفلسطينية المحتلة. وفي حين أن القدس دأبت على أن تكون مركز جذب لتوظيف العمال الفلسطينيين قبل الاحتلال، فقد تزايد تصديرها لقوة عملها إلى سوق الأرض الفلسطينية المحتلة (في قطاع الخدمات ومنظمات المجتمع المدني والقطاع العام) وكذلك إلى السوق الإسرائيلية (في قطاعي التصنيع والخدمات).

٤١- وكانت قوة العمل الفلسطينية في القدس تتألف من ٨٩ ٠٠٠ عامل في عام ٢٠٠٩. وكانت معدلات البطالة في الضفة الغربية والقدس الشرقية متماثلة قبل عام ٢٠٠٠. وتظهر

بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن نسبة البطالة في عام ٢٠٠٠ بلغت ١٢,١ في المائة في الضفة الغربية و ١١,٥ في المائة في القدس الشرقية. ومعدلات البطالة أعلى بين الشباب، وتوجد نسبة مرتفعة من البطالة بين العمال المهرة والمتعلمين في كل من الضفة الغربية والقدس الشرقية. وعلى الرغم من أوجه التشابه هذه، تتسم قوة العمل في القدس الشرقية بسمتين فريدتين، هما ارتفاع معدل العمل على أساس التفرغ (٨٤ في المائة في مقابل ٧٠ في المائة في الأرض الفلسطينية المحتلة في عام ٢٠٠٩)، والانخفاض النسبي لمعدل البطالة بين النساء الفلسطينيات في القدس بالمقارنة مع الضفة الغربية، ويبلغ هذا المعدل ١٣,٥ في المائة و ١٨,٨ في المائة على التوالي.

٤٢- وفي حين أن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي ومتوسط مستويات استهلاك الأسر الشهري في القدس الشرقية أعلى بوجه عام مما هما عليه في بقية الضفة الغربية، يتعين على الفلسطينيين المقيمين في القدس الشرقية أن يتكيفوا مع رقم قياسي أعلى لأسعار الاستهلاك (في إسرائيل). وعلاوة على ذلك، يواجه الفلسطينيون المقيمون في القدس الشرقية عبئاً ضريبياً مساوياً للعبء الذي يتحمله المواطنون الإسرائيليون اليهود، مما ينتقص من قدرتهم الشرائية بالمقارنة مع الفلسطينيين المقيمين في الضفة الغربية. ويستأثر قطاعا الخدمات الخاصة والعامة بأكثر جزء من القيمة المضافة للقدس الشرقية، ويقدر بنحو ٤٠ في المائة، ويليهما النقل (٢٣ في المائة) والتصنيع (١٦ في المائة) والتجارة (١٣ في المائة)، في حين أن التشييد والزراعة وصيد الأسماك والوساطة المالية تشكل معاً أقل من ١٠ في المائة. ووفقاً لأحدث بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني كان يوجد ٦ ٨٦٠ مؤسسة أعمال اقتصادية في عام ٢٠٠٩ في منطقة القدس الكبرى (٢ ٦٥٩ في منطقة بلدية القدس، و ٤ ٢٠١ في المنطقة المحيطة بالقدس) - بزيادة نسبتها ٣٠ في المائة عن عام ١٩٩٩. وقد حدث معظم هذه الزيادة (١ ٠٤٤ مؤسسة أعمال) في منطقة القدس الكبرى الخاضعة للولاية القضائية للسلطة الفلسطينية. وفي خلال الفترة نفسها، لم تنشأ سوى ٣٤٦ مؤسسة أعمال فلسطينية جديدة داخل منطقة بلدية القدس.

باء - التحديات المقبلة: عكس مسار التفتت الاقتصادي والفصل

٤٣- إن إعادة تأهيل القدس الشرقية المجزأة وإعادة هيكلتها تدعوان إلى بذل جهود وطنية ضخمة في السنوات المقبلة لإعادة ربطها بالأرض الفلسطينية عن طريق تحسين تكامل الأسواق التجارية وسوق العمل والأسواق المالية. وقد اتخذت السلطات الإسرائيلية منذ عام ١٩٦٧ مجموعة من التدابير غيرت الطابع المادي للقدس، وبالتالي سير عمل اقتصادها (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١١)^(٩). وتتضمن هذه التدابير بناء المستوطنات داخل القدس الشرقية في الأحياء الفلسطينية، وبناء حاجز الفصل الذي يعيد تعيين الحدود حول

(٩) تذكر دراسة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن كلا المجتمع الدولي ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لا يعترفان بهذه التدابير.

منطقة القدس الكبرى، حيث يجري إدخال المزيد من المناطق من خارج حدود البلدية في الجانب الداخلي للقدس من الحاجر.

٤٤ - وثمة شرط آخر لا غنى عنه لإعادة إدماج اقتصاد القدس الشرقية في الأراضي الداخلية للضفة الغربية هو كفاءة الوصول وحرية حركة البضائع والعمالة. وهذا أمر أساسي، إلى جانب السيادة على الحدود، لإيجاد قطاع تجاري داخلي وخارجي يتسم بالحياة - قطاع راسخ بعمق في اقتصاد القدس ويساهم مساهمة رئيسية في إنتاجها وعمالها. وقد أرغم بناء الحاجر المقيمين في الضفة الغربية على البحث عن أسواق بديلة، في حين أن نظام التراخيص الإسرائيلي قلص كثيراً عدد الفلسطينيين الذين يحضرون صلوات الجمعة في المسجد الأقصى؛ وقد أغلق أكثر من ٢٨٠ متجرًا في القدس الشرقية كانت تقدم خدماتها للسياحة الدينية الفلسطينية منذ عام ١٩٩٢ (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٠٧). ولم يقتصر الأمر على فقدان اقتصاد القدس الشرقية لنطاق عريض من المستهلكين الفلسطينيين لسلعه وخدماته، بل إنه أيضاً لا يستطيع الوصول بسهولة إلى السلع الاستهلاكية غير المكلفة نسبياً من الضفة الغربية نظراً للقيود المفروضة على حركة التنقل. والحصول على التراخيص الإسرائيلية المطلوبة للسماح بالتجارة من الضفة الغربية إلى القدس الشرقية أمر معقد ومكلف. وقد حظرت إسرائيل منذ حزيران/يونيه ٢٠١٠ دخول جميع المنتجات الصيدلانية ومنتجات الألبان واللحوم من الضفة الغربية إلى القدس الشرقية، ومن المقرر أن ينطوي هذا على خسارة سنوية للاقتصاد الفلسطيني تبلغ قيمتها ٤٨ مليون دولار. وحتى حين يسمح بدخول السلع إلى القدس الشرقية، فهي تمر من معابر تجارية تخضع فيها للتفريغ وإعادة الشحن، في عملية أطلق عليها "التعقيب" تضيف تكاليف معاملة مرتفعة إلى التجارة الفلسطينية.

٤٥ - وبالنظر إلى ما يتسم به الاقتصاد الفلسطيني من ضعف نسبي في قاعدة الموارد الطبيعية، كان رأس المال البشري واحداً من الأصول الرئيسية لتنميته المحتملة. وعلاوة على ذلك، فقد أدت الصعوبات الاقتصادية، المقترنة بعدم وجود سياسات اقتصادية فعالة لتخفيف الظروف المأثمة، إلى إرغام الشعب الفلسطيني على تقييد التحصيل العلمي. وسوف يشكل إصلاح رأس المال البشري وحشده تحدياً رئيسياً في السنوات المقبلة، ويشمل ذلك القدس الشرقية. والوصول المحدود نسبياً إلى الخدمات التعليمية والصحية لسكان القدس من الفلسطينيين (بالمقارنة مع الإسرائيليين الذين يقطنون المدينة) يدل على البيئة السياسية المأثمة الأوسع التي يجب أن يتكيف معها الفلسطينيون. فعلى سبيل المثال، يشير مؤشر المساواة بين المواطنين اليهود والعرب في إسرائيل (Sikkuy, 2007) إلى اختلالات ملحوظة بين الفلسطينيين والإسرائيليين في القدس في مؤشر التعليم (عند ٣٤,٠) ^(١٠) وبالإضافة إلى ذلك، فإن القيود

(١٠) يتراوح المؤشر بين ١ وهو يدل على انعدام المساواة الكامل للسكان الفلسطينيين، و١٠ وهو يدل على انعدام المساواة الكامل للسكان اليهود، وتدل القيمة "صفر" على المساواة الكاملة.

المفروضة على الوصول إلى الخدمات الصحية في القدس الشرقية تؤثر على الفلسطينيين على جانبي حاجز الفصل (مكتب منسق الشؤون الإنسانية، ٢٠١١).

٤٦ - وقد ترتب على التفاوت الاقتصادي عن بقية الأرض المحتلة ارتفاع حالات الفقر بين الفلسطينيين في القدس بالمقارنة مع الإسرائيليين الذين يقطنون المدينة. وتبين جميع المؤشرات أن الفقر بين الفلسطينيين في القدس الشرقية أسوأ كثيراً منه بين الإسرائيليين في المدينة وفي إسرائيل بوجه عام. ففي عام ٢٠٠٧، كانت نسبة ٦٧ في المائة من الأسر غير اليهودية في بلدية القدس تعيش تحت خط الفقر، في مقابل ٢٣ في المائة من الأسر اليهودية (Jerusalem Institute for Israel Studies, 2010). والصورة أشد قتامة فيما يتعلق بالأطفال: ففي عام ٢٠٠٨، كان ٧٤ في المائة من الأطفال غير اليهود في القدس فقراء، في مقابل ٤٥ في المائة من الأطفال اليهود. وعلاوة على ذلك، كان متوسط دخل الفرد بين سكان إسرائيل اليهود (٢٣ ٣٠٠ دولار) ثمانية أمثال متوسط دخل الفرد بين السكان الفلسطينيين في القدس الشرقية. وكان متوسط الأجر اليومي للفلسطيني من القدس الشرقية العامل في إسرائيل نحو ٣٠ دولاراً، أي أدنى من المتوسط داخل منطقة بلدية القدس بنسبة ٦٨ في المائة. وليست مكافحة الفقر في القدس الشرقية مجرد أولوية فورية من أولويات الرعاية، بل إن لها تبعات شديدة أطول أجلاً على التماسك الاقتصادي والاجتماعي للمدينة.

٤٧ - ويخيم الغم على آفاق الاستثمار على المدى البعيد بسبب المعوقات التي تعترض وصول الفلسطينيين والأعمال التجارية في القدس الشرقية إلى التمويل والائتمان، لأغراض الاستهلاك أو التجارة والاستثمار على حد سواء. ويكتسب هذا الأمر أهمية خاصة في القدس، حيث إن الأسعار فيها مرتفعة عن بقية الضفة الغربية. ولا توجد فروع للمصارف الفلسطينية تعمل داخل منطقة بلدية القدس، ويوجد عدد قليل من فروع المصارف الإسرائيلية في القدس الشرقية، وهي لا تغطي الاحتياجات الأساسية للفلسطينيين. وقد اعترف تقرير المجموعة الرباعية المقدم إلى لجنة الاتصال المخصصة لتنسيق المساعدة الدولية المقدمة إلى الشعب الفلسطيني في نيسان/أبريل ٢٠١١ في بروكسيل (Office of the Quartet Representative, 2011) بالصعوبات التي يواجهها الفلسطينيون في الوصول إلى الائتمان في القدس الشرقية، وأكد التقرير على " (أ) توسيع نطاق الوصول إلى الرهون العقارية لتوفير فرص سكن أفضل لسكان القدس الشرقية من الفلسطينيين"، و" (ب) توجيه جمع الأموال للاستثمار في القدس الشرقية نحو المشاريع الصغيرة والمتوسطة كوسيلة لإنعاش الاقتصاد المحلي...".

٤٨ - ولاستبعاد القدس الشرقية من بقية الأرض الفلسطينية المحتلة آثار على كل من الاقتصاد المحلي والاقتصاد الوطني. وتشير بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني عن السنوات الست التالية لإنشاء السلطة الفلسطينية في عام ١٩٩٤ إلى أن حجم اقتصاد القدس الشرقية بالمقارنة مع بقية الأرض الفلسطينية المحتلة انخفض في أثناء تلك الفترة من ٩,٣ في المائة في عام ١٩٩٥ إلى ٨,٢ في المائة في عام ١٩٩٩. وبالتالي، فإن مخزجات اقتصاد القدس

الشرقية تقدر اليوم بما يقرب من ٦٨٠ مليون دولار. ولو كان اقتصاد القدس الشرقية يخضع للولاية القضائية للسلطة الفلسطينية، لارتفع الناتج المحلي الإجمالي للاقتصاد الفلسطيني في عام ٢٠١٠ من ٧,٦ مليارات دولار إلى ٨,٣ مليارات دولار. وينطوي هذا على إيرادات (عامة) مالية ضخمة وآثار اقتصادية وطنية مضاعفة للدولة الفلسطينية المقبلة، بوسعها أن تزيد من توسع الاقتصاد الوطني. وليس من المغالاة في شيء التأكيد على حتمية إيلاء اهتمام أكبر لاحتياجات القدس الشرقية من التنمية الاقتصادية في تهيئة المناخ لاقتصاد يتمتع بالقدرة على الدوام من أجل دولة فلسطينية مستقلة.

سادساً - المساعدة التي يقدمها الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني

ألف - الإطار والأهداف

٤٩ - واصل الأونكتاد في عام ٢٠١٠ تقديم دعمه إلى الشعب الفلسطيني وما يبذله من جهود للتكيف مع الظروف الاجتماعية - الاقتصادية المناوئة، وبناء القدرات والقاعدة المؤسسية للدولة الفلسطينية المرتقبة ذات السيادة، على النحو الذي دعت إليه قرارات الأمم المتحدة، وبما يتماشى مع ولايات الأونكتاد العاشرة والحادية عشرة والثانية عشرة.

٥٠ - وتسعى أعمال الأونكتاد، بالاستناد إلى معرفته الوثيقة بالاقتصاد الفلسطيني التي اكتسبها من خلال ٢٦ عاماً من الدعم المستمر لجهود التنمية الفلسطينية، إلى تعزيز القدرات المؤسسية والإدارية للسلطة الفلسطينية، ودعم القطاع الخاص الفلسطيني استجابةً لاحتياجات الشعب الفلسطيني المتغيرة. ويعتمد برنامج المساعدة التقنية المتعدد الوجوه المقدم من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني على خبرة الأونكتاد ككل، ويجري تنفيذه بالتعاون الوثيق مع فلسطين، والقطاع الخاص الفلسطيني، ومنظمات المجتمع المدني، ووكالات الأمم المتحدة، ووكالات دولية أخرى. ويؤكد البرنامج على المعالجة المترابطة لقضايا التجارة والمالية وتنمية المشاريع، ويصنّف أنشطة المساعدة التقنية في أربعة مجالات: (أ) السياسات والاستراتيجيات التجارية؛ و(ب) تيسير التجارة والخدمات اللوجستية؛ و(ج) التمويل والتنمية؛ و(د) مؤسسات الأعمال، والاستثمار، وسياسة المنافسة.

باء - الأنشطة التنفيذية الجارية

٥١ - استمرت أنشطة الأونكتاد الداعمة للجمارك الفلسطينية في عام ٢٠١٠. وأحرزت إنجازات ضخمة في إطار مشروع التعاون التقني المعروف باسم "برنامج تحديث وتعزيز القدرات المؤسسية والإدارية لدائرة جمارك السلطة الفلسطينية، المرحلة الثالثة"، بما في ذلك تدريب ٤٨ من مأموري الجمارك في ١٠ مجالات وظيفية تشمل إجراءات المقاصة، وتكنولوجيا المعلومات، والإدارة التشغيلية، وإدارة الجمارك، وإجراءات الجمارك،

والعمليات، وتقارير النظام الآلي لتجهيز البيانات الجمركية (ASYCUDA)، وإدخال البيانات الفوري عن طريق التاجر. وجرى أيضاً تقديم التدريب على النظام الآلي لتجهيز البيانات الجمركية لموظفين من وزارات ووكالات حكومية أخرى ومن القطاع الخاص الفلسطيني. وصارت بعض الوزارات الفلسطينية الآن متصلة به، وأصبح بوسعها تبادل البيانات مباشرة مع النظام. وبإمكان وكلاء القطاع الخاص أيضاً أن يدخلوا البيانات مباشرة، وأن يجهزوا إجراءات التخليص الجمركي وينجزوها بمزيد من الكفاءة، مما يسفر عن وفورات كبيرة في الوقت والتكلفة.

٥٢- ونتيجة للتقدم المحرز في إطار هذا المشروع، تمكنت الجمارك الفلسطينية من تنفيذ إجراءات جمركية جديدة ومن التواصل البيني مع نظام الجمارك الإسرائيلي بمزيد من الفعالية. وأدى هذا إلى زيادة كفاءة المراقبة الجمركية، وحسن الإيرادات الجمركية. ولدى اختتام المشروع في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، سلمت السلطة الفلسطينية والجهة المانحة (المفوضية الأوروبية) بالإنجازات الضخمة التي أحرزت، وبدأ التفكير في مشروع جديد للتعاون التقني يهدف إلى تدعيم الإنجازات وضمان تسليم المشروع بطريقة سليمة وكاملة وتحقيق الملكية الفلسطينية له وتعزيز القدرة الجمركية والمالية الإجمالية للسلطة الفلسطينية. ومن المتوقع أن يبدأ ذلك في أواخر عام ٢٠١١.

٥٣- وكان الأونكتاد قد أتم في أوائل عام ٢٠١١ تنفيذ مشروع حساب التنمية المعنون "النهوض بالسياسات الاقتصادية والتجارية الموجهة نحو النمو دون الإقليمي من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في البلدان العربية في غرب آسيا وشمال أفريقيا"، الذي تستفيد منه الأرض الفلسطينية المحتلة وأربعة بلدان عربية أخرى. وعُقد اجتماع الخبراء الختامي في جنيف في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. وحضره خبراء استشاريون وممثلون وموظفون من وزارات التجارة وأجهزة الإحصاء في الحكومات المشاركة، بما فيها السلطة الفلسطينية. وقد وفرت حلقة العمل والاجتماع منتدى لتبادل الأفكار والخبرات فيما بين واضعي السياسات الوطنيين، وموظفي الأونكتاد، والخبراء. وسوف تسفر الدراسات والمناقشات التي طرحها المشروع، والتي جرت مع أخذ المهدفين ١ و ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية في الاعتبار، عن نشر كتاب عن الاستراتيجيات الاقتصادية والتجارية المواتية للفقراء، ومواءمة الإحصاءات التجارية والهياكل الأساسية والمؤسسات الكفيلة بتيسير تكامل إقليمي أعمق. واستفاد واضعو السياسات الفلسطينيون من أنشطة المشروع، وساهموا في تنفيذها بنجاح؛ وتضمن هذا دراسة مفصلة عن التجارة الخارجية الفلسطينية، إلى جانب نطاق عريض من المؤشرات التجارية والمؤشرات الكمية الضرورية لوضع سياسات تجارية فلسطينية سليمة.

٥٤- ويواصل الأونكتاد مبادرته الرامية إلى إشراك مجموعة مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعنية بالتجارة والقدرة الإنتاجية في الأرض الفلسطينية المحتلة. يهدف هذا إلى تطوير قطاعي التجارة والإنتاج الفلسطينيين في إطار مرن للتدخلات المنسقة القادرة على تعزيز

أوجه التآزر الدينامي بين تدخلات المساعدة الإنسانية وبناء قاعدة إنتاجية فلسطينية قوية. وقد صممت الأمانة مقترحاً مشتركاً للبرنامج في سياق مبادرة الأمم المتحدة المعروفة باسم "توحيد الأداء"، وبالتعاون مع وكالات الأمم المتحدة العاملة في الأرض الفلسطينية المحتلة. وتهدف هذه المبادرة إلى تحقيق تنسيق وتكامل بين الوكالات، وزيادة اتساق الأنشطة التي سيجري تنفيذها في إطار استراتيجي يركز على الروابط بين التجارة والحد من الفقر والتنمية البشرية والأهداف الإنمائية للألفية. وأقر فريق الأمم المتحدة القطري في الأرض الفلسطينية المحتلة هذا المقترح في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠؛ ثم أوفدت بعثة مشتركة بين الوكالات لمناقشة المشروع مع المسؤولين المختصين من السلطة الفلسطينية ومؤسسات القطاع الخاص والجهات المانحة. وسوف يبدأ تنفيذ المجموعة رسمياً لدى تأمين التمويل.

٥٥ - وقد أبرزت بحوث الأونكتاد في الماضي القريب حقيقة مفادها أن التجار الفلسطينيين يعترضهم ضعف الهياكل الأساسية والخدمات اللوجستية، فضلاً عن القيود المفروضة على حركة السلع والأشخاص. وتتجمع هذه العوامل مسفرةً عن تكاليف باهظة للمعاملات، مما يتسبب في تآكل الوضع التنافسي لمؤسسات الأعمال الفلسطينية ويضع حواجز تجارية أكثر تأثيراً من تعريفات الاستيراد. ووضع الأرض الفلسطينية المحتلة غير الساحلي في حقيقة أمره، والحواجز التي يفرضها الاحتلال يضمنان الاعتماد الكامل على المرافق المرفئية لإسرائيل في المشاركة في التجارة الدولية.

٥٦ - وفي استجابة للاحتياجات المحددة في استنتاجات هذا البحث، قدم الأونكتاد الدعم لبناء المؤسسات الفلسطينية وتيسير التجارة محققاً النجاح في إنجاز مشروع إنشاء مجلس الشاخين الفلسطيني في عام ٢٠٠٨. وللاستفادة مما تحقق، وتحسين قدرة المجلس على تلبية احتياجات مجتمع الشاخين، وضمان استدامته على المدى البعيد، أعد الأونكتاد، بالتعاون مع المجلس، مشروعاً جديداً للتعاون التقني يهدف إلى "تعزيز القدرة الفلسطينية على تيسير التجارة"، وناقش التدخل المقترح مع السلطة الفلسطينية والجهات المانحة المحتملة. وقد مولت الوكالة الكندية للتنمية الدولية هذا المشروع كجزء من استراتيجية تدخلها في الأرض الفلسطينية المحتلة، وبدأ التنفيذ في أيار/مايو ٢٠١١.

٥٧ - ويسعى المشروع إلى بناء قاعدة المعرفة للمصدرين والمستوردين الفلسطينيين بالشروع في العمل على خطين متوازيين: تدعيم القدرة المؤسسية لمجلس الشاخين الفلسطيني بوصفه الممثل الرئيسي لمجتمع المصدرين والمستوردين الفلسطينيين، وزيادة وعي مجتمع الشاخين الفلسطينيين بمختلف جوانب أفضل ممارسات تيسير التجارة المعترف بها دولياً. وسوف يعزز المشروع القدرات والهياكل المؤسسية الوطنية الفلسطينية لتقديم خدمات تدريبية واستشارية خبيرة إلى الشاخين وواضعي السياسات الفلسطينيين في مجال تيسير التجارة.

جيم - تعبئة الموارد والتنسيق والمواءمة

٥٨ - ناقش الأونكتاد مع وزارة المالية للسلطة الفلسطينية في خلال عام ٢٠١٠ مشروعاً لتعزيز القدرات في مجال مراقبة الديون والتحليل المالي. وقامت بعثة تقييم من موظفين من الأونكتاد يعملون في وحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني ونظام تعزيز القدرات في مجال مراقبة الديون والتحليل المالي (نظام ديمفاس) بزيارة الأرض الفلسطينية المحتلة والتقت مع موظفي السلطة التنفيذية المختصين، وأعدت وثيقة مشروع. وأعلنت السلطة التنفيذية رسمياً للجهات المانحة قرارها اعتماد نظام ديمفاس وبدء تنفيذه في المستقبل القريب عندما يجري التغلب على نقص التمويل.

٥٩ - وعلى الرغم مما أُحرز من إنجازات مؤثرة وتقدم ملحوظ في تعبئة الموارد وتنفيذ المشاريع، لا يزال هدف الأمانة المتمثل في تكتيف دعمها لتنمية الاقتصاد الفلسطيني، كما دعا اتفاق أكرأ إلى ذلك، تعترضه عدم كفاية الموارد، ونقص التمويل الخارج عن الميزانية، وانعدام الوجود الميداني. وبالإضافة إلى ذلك، فإن استمرار تيسير دخول ووصول موظفي الأونكتاد الدوليين والوطنيين إلى الميدان في الأرض الفلسطينية المحتلة سيمنع التأخيرات في تنفيذ الأنشطة والمهمة المخطط لها، وسيساعد في التغلب على الظروف الصعبة في الميدان.

المراجع

- Association for Civil Rights in Israel (2010). *Human Rights in East Jerusalem: Facts and Figures*.
- .Bank of Israel (2010). Recent economic developments. May–August: 128
- BBC (2011). Palestinian salaries unpaid as Israel withholds taxes. 9 May. <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13339561>
- Ebeke C and Ehrhart H (2010). Tax revenue instability in sub-Saharan Africa: consequences and remedies. Working paper from the series Etudes et Documents E 2010.25. Centre d'études et de recherches sur le développement international
- Government of Israel (2011). Measures taken by Israel in support of developing the Palestinian economy and socio-economic structure. Report of the Government of Israel to the AHLC. Brussels. April 13
- صندوق النقد الدولي (٢٠١١). إطار الاقتصاد الكلي والمالية العامة للضفة الغربية وقطاع غزة: الاستعراض السابع عشر للتقدم المحرز. تقرير الموظفين لاجتماع لجنة الاتصال المخصصة لتنسيق المساعدة الدولية المقدمة إلى الشعب الفلسطيني. بروكسيل. ١٣ نيسان/أبريل.
- محكمة العدل الدولية (٢٠٠٤). النشرة الصحفية ٢٨/٢٠٠٤. <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?pr=71&code=mwp&p1=3&p2=4&p3=6&case=131&k=5a>
- .Jerusalem Institute for Israel Studies (2010). *Statistical Yearbook of Jerusalem 2009/2010*
- مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (٢٠٠٧). التأثير الإنساني لحاجز الضفة الغربية على المجتمعات الفلسطينية: القدس الشرقية. حزيران/يونيه.
- .OCHA (2009). *Special Focus*. Several issues
- .OCHA (2011). *Special Focus. East Jerusalem: Key Humanitarian Concerns*. March
- Office of the Quartet Representative (2011). Report for the meeting of the AHLC on OQR action in support of Palestinian Authority state-building. Brussels. 13 April
- مركز التجارة الفلسطيني (٢٠١٠). الاقتصاد المقدسي: متطلبات القطاع الخاص.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠١١). أداء الاقتصاد الفلسطيني، ٢٠١٠. أيار/مايو.
- Sikkuy: Association for the Advancement of Civic Equality (2007). *The Equality Index of Jewish and Arab Citizens in Israel*
- الأونكتاد (٢٠٠١). الاقتصاد الفلسطيني: إنجازات الفترة الانتقالية ومهام للمستقبل. UNCTAD/GDS/APP/1
- UNCTAD (2004). *Transit Trade and Maritime Transport Facilitation for the Rehabilitation and Development of the Palestinian Economy*. UNCTAD/GDS/APP/2003/1
- الأونكتاد (٢٠٠٨). تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني. (TD/B/55/2)

.UNSCO (2010). Briefing to the diplomatic community. 10 December

.UNSCO (2011a). Palestinian State-building: Decisive period. AHLC meeting. Brussels. 13 April

مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة (٢٠١١ ب). التقرير الاجتماعي - الاقتصادي. الملحق:
العمالة وعلاقتها بالملاحة الإنتاجية للنمو. آذار/مارس.

.World Bank (2002). Long-Term Policy Options for the Palestinian Economy. July: 20

World Bank (2011). Building the Palestinian State: Sustaining growth, institutions, and
.service delivery. Report to AHLC. 13 April

WFP, FAO and PCBS (2010). Socio-economic and food security survey. West Bank and
.Gaza Strip, OPT
