

Distr.
GENERAL

TD/B/54/3
11 July 2007

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

الدورة الرابعة والخمسون

جنيف، ١-١١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧

البند ٨(ب) من جدول الأعمال المؤقت

تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني*

من إعداد أمانة الأونكتاد**

* 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.

** لا يجوز للصحافة اقتباس المعلومات الواردة في هذه الوثيقة قبل يوم ٣٠ آب/أغسطس ٢٠٠٧.

موجز

إن هشاشة الاقتصاد الفلسطيني في مواجهة تأثير الاحتلال الإسرائيلي الذي طال أمده وسياسات الإغلاق الإسرائيلية قد ازدادت حدّة من جراء قيود المانحين والقيود المالية التي فرضت على السلطة الفلسطينية في عام ٢٠٠٦. وقد أدى "الفصل" إلى عزل الفلسطينيين في الضفة الغربية وغزة عن الأسواق العربية والإقليمية والعالمية وإلى تجزئة فعلية للأراضي الفلسطينية المحتلة^(١). وفي ظل حالة التراجع الاقتصادي، يُقدّر أن تكون السلطة الفلسطينية قد خسرت قرابة ١,٢ مليار دولار من الإيرادات في الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٥. ومع انخفاض الدعم المقدم من المانحين، أدت حالة وهن المالية العامة للسلطة الفلسطينية إلى تقييد السياسات المالية الوطنية التي تساعد على تثبيت الاقتصاد في أوقات التراجع الاقتصادي وذلك عبر مثبتات تلقائية. وعلاوة على ذلك، وفي غياب وسيط دولي قوي، أسفر تجدد المواجهات عن فرض تدابير تقييدية لم يسبق لها مثيل على الفلسطينيين. ولم تعد مسألة قابلية للاقتصاد للحياة هي الشغل الشاغل. بل إن التركيز قد أخذ ينصب أكثر فأكثر على كيفية الحد من هشاشة الاقتصاد وإيجاد حيز لاختيار سياسات مناسبة وفعالة تقلل إلى أدنى حد من التأثير الاقتصادي المترتب على التدابير الأمنية الإسرائيلية. وتتمثل الأولوية الاقتصادية الآتية في المحافظة على المستويات الدنيا من "الطلب الفعلي" في ظل تزايد العزلة. وإن تراجع ثقة المستثمرين في فترة ما بعد أوصلو والاتجاه نحو تحول الاقتصاد إلى اقتصاد غير رسمي إنما يعينان أن استقرار القطاع الخاص سيتطلب انتهاج السلطة الفلسطينية لسياسة تجارية مكثفة يدعمها توفير حيز موسع للتحرك على صعيد السياسات العامة في مجالات الاقتصاد الكلي والتجارة والعمل. وثمة حاجة ملحة لعملية إصلاح شاملة لتيسير التجارة. وثمة خطوات أولية يمكن أن تتخذ فيما يتعلق بالمسألة الملحة المتمثلة في تأمين التدفقات التجارية وذلك في إطار تحليل أكمل لتكلفة إيجاد مسارات بديلة للتجارة وتفعيل اتفاقات النقل العابر المعقودة مع مصر والأردن. وينبغي للأمم المتحدة، بما فيها الأونكتاد من خلال ما يقدمه من مساعدة تقنية ومشورة في مجال السياسة العامة، إلى جانب الشركاء الدوليين في عملية التنمية الفلسطينية، مواصلة مساعدة الشعب الفلسطيني على الصمود في مواجهة الأزمة الإنسانية والاقتصادية التي طال أمدها.

(١) وفقاً للقرارات والمقررات ذات الصلة الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن، يقصد بالإشارات الواردة في هذا التقرير إلى الأرض (أو الأراضي) الفلسطينية المحتلة قطاع غزة والضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية. وتوخياً للإيجاز، يُستخدم أيضاً تعبير "الأرض الفلسطينية" (أو "الأراضي الفلسطينية") حسب مقتضى الحال. ويشير استخدام كلمة "فلسطين" فيشير إلى منظمة التحرير الفلسطينية التي أنشأت السلطة الفلسطينية في أعقاب الاتفاقات التي أبرمت مع إسرائيل في الفترة ١٩٩٣-١٩٩٤. أما الإشارة إلى "دولة فلسطين" فتتفق مع التصور الوارد في قرار مجلس الأمن ١٣٩٧ (٢٠٠٢). وأما البيانات الواردة في هذا التقرير بشأن الاقتصاد الفلسطيني فتتطبق على قطاع غزة والضفة الغربية، باستثناء القدس الشرقية، ما لم يرد في النص ما يدل على خلاف ذلك.

المحتويات

الصفحة

| | | |
|----|---|---------|
| ٤ | التغييرات السياسية التي تؤثر في التمويل المقدم من المانحين | أولاً- |
| ٥ | التدهور الاقتصادي الذي طال أمده | ثانياً- |
| ٥ | ألف- المؤشرات الاقتصادية الكلية | |
| ٧ | باء- اقتصاد معزول وطلب محلي هزيل | |
| ١١ | جيم- عدم الاستقرار المالي، والحيز المتاح لاختيار السياسات العامة، والأداء الاقتصادي | |
| ١٣ | إيجاد مسارات جديدة للتجارة الفلسطينية من أجل تحقيق الانتعاش الاقتصادي | ثالثاً- |
| ١٣ | ألف- ضرورات إيجاد مسارات جديدة للتجارة الفلسطينية | |
| ١٥ | باء- تكاليف إعادة توجيه التجارة الفلسطينية عبر مسارات تجارية بديلة | |
| ١٧ | جيم الجهود الجارية لتغيير طرق نقل التجارة الفلسطينية | |
| ١٩ | دال- إطار لتغيير مسارات التجارة الفلسطينية | |
| ٢٠ | معالم على طريق المساعدة التي يقدمها الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني | رابعاً- |
| ٢٣ | | المراجع |

أولاً - التغييرات السياسية التي تؤثر في التمويل المقدم من المانحين

١- إن تعليق الدعم المباشر المقدم من المانحين إلى السلطة الفلسطينية في أعقاب الانتخابات التشريعية الفلسطينية التي جرت في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ قد أسهم، كما كان متوقفاً في التقرير السابق الذي أعدته الأمانة بشأن المساعدة المقدمة إلى الشعب الفلسطيني (الأونكتاد، ٢٠٠٦أ)، في حدوث مزيد من التراجع الاقتصادي في الضفة الغربية وغزة. وقد زاد هذا من زخم عملية نكوص التنمية وتقويض منجزاتها نتيجة للمواجهات العنيفة المتكررة والتدابير التقييدية الإسرائيلية المشددة وسياسة الإغلاق الإسرائيلية التي ما زالت قائمة منذ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠. وفي عام ٢٠٠٦ وأوائل عام ٢٠٠٧، خضع الفلسطينيون لتشديد القيود المفروضة على حركة السفر، مع تزايد حواجز التفتيش، واتساع وتزايد عمق تأثير بناء حاجز الفصل في الضفة الغربية، وتشديد القيود المفروضة على حركة الأشخاص والبضائع.

٢- وقد تزايد تدهور حالة حركة التنقل في الضفة الغربية والوصول إليها في الربع الأخير من عام ٢٠٠٥ في أعقاب قيام إسرائيل من جانب واحد بفك ارتباطها بغزة، ثم تزايد زخم هذا التدهور بعد تشكيل الحكومة الأولى في أعقاب انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني التي جرت في أوائل عام ٢٠٠٦. وقد أشار مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية إلى وجود ٥٢٧ نقطة تفتيش وغير ذلك من الحواجز في نهاية كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، أي بزيادة بلغت نسبتها ٤٠ في المائة منذ قيام إسرائيل من جانب واحد بفك ارتباطها بغزة. أما الحالة في قطاع غزة فهي حرجة بصفة خاصة. فمنذ عام ٢٠٠٠، أي منذ بدء تراجع إمكانيات دخول الفلسطينيين إلى إسرائيل من أجل العمل، أصبح مواطنو غزة يعتمدون على الرواتب التي تدفعها حكومة السلطة الفلسطينية لما نسبته ٤٥ في المائة من مجموع العمالة (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٠٧). وليس من المستغرب إذن أن يصف البنك الدولي (٢٠٠٢) دعم الميزانية باعتباره الطريقة الأكفأ لضخ الأموال في الأراضي الفلسطينية المحتلة التي لم تعد لها منافذ بحرية. وفي الآونة الأخيرة، أبرز البنك الدولي (٢٠٠٧) كيف "قوّضت" منجزات السلطة الفلسطينية في مجال الشفافية والمساءلة نتيجة للآليات التي وضعها المانحون من أجل تجنب التعامل مع السلطة الفلسطينية.

٣- وأدى احتجاج إسرائيل للإيرادات الضريبية الفلسطينية التي تحصلها إسرائيل نيابة عن السلطة الفلسطينية (مما يشكل مخالفة لبروتوكول باريس لعام ١٩٩٤) وعدم توفر دعم للميزانية من معظم الدول الغربية إلى مزيد من التقلص في حيز حرية اختيار السياسات العامة، المحدود أصلاً، المتاح لصانعي القرار الفلسطينيين. وقد أفضى هذا فعلياً إلى عدم تمكن السلطة الفلسطينية من دفع الجزء الأعظم من رواتب موظفي الخدمة العامة منذ نيسان/أبريل ٢٠٠٦؛ وفي الحالات التي دُفعت فيها هذه الرواتب، كان هذا الدفع يتم بصورة جزئية وغير منتظمة. ونتيجة لذلك، تكررت إضرابات موظفي الخدمة العامة، مما أثر على موظفي السلطة الفلسطينية الذين يتولون مهام توفير الخدمات الأساسية مثل الأطباء والمرضى والمدرسين وعمال البلديات. وقد أدى هذا بدوره إلى تزايد عمق التراجع الاجتماعي - الاقتصادي المستمر. ولذلك فإن ثمة حاجة ملحة لإعادة توجيه المعونة من خلال قنوات السلطة الفلسطينية بحيث يمكن لهذه المعونة أن تعالج الشواغل الاجتماعية والاقتصادية الحيوية. وقد سبق للأونكتاد أن أبرز الشاغل المتصل بتراجع دور السلطة الفلسطينية في "توجيه عملية توزيع الأموال المقدمة من المانحين"،

مؤكداً أهمية بحث جميع الخيارات الممكنة لتوسيع أدوات السياسة العامة المتاحة للسلطة الفلسطينية، ولا سيما الترتيبات التجارية والضريبية والنقدية التي تضمنها بروتوكول باريس لعام ١٩٩٤ (الأونكتاد، ٢٠٠٦، أ، ب).

٤ - كما أن أمانة الأونكتاد قد شددت على أن عكس اتجاه نكوص عملية التنمية الاقتصادية الفلسطينية يتطلب التصدي لسياسة "الاحتواء غير المتكافئ" التي تنتهجها إسرائيل بوصفها سياسة مقيّدة للتنمية (الأونكتاد، ٢٠٠٦ ب). ومن الخطوات الأساسية لمعالجة تشوهات التنمية الناجمة عن الاحتلال وسياسة الاحتواء ما يتمثل في توفير دعم دولي غير مشوّه للتنمية. فالمعونة "الارتجالية" المخصصة لأغراض طارئة محددة يمكن أن تفضي إلى استمرار التنمية المشوّهة فضلاً عن التشوهات الهيكلية الناشئة عن الاحتلال. ولذلك فإن سياسات المعونة ينبغي أن توجه نحو معالجة مختلف أسباب حالة الهشاشة الاقتصادية الفلسطينية وإخراج الأراضي الفلسطينية المحتلة من العزلة المفروضة عليها. وينبغي للجهات المانحة، في إطار التزامها الشامل بتقديم الدعم، أن تسعى إلى ضمان تدفق التجارة الفلسطينية دون عوائق إلى العالم الخارجي عبر مسارات تجارية بديلة مثل مصر والأردن. ويتناول هذا التقرير بالتفصيل مدى فعالية هذه البدائل.

٥ - ويُعتبر تمكين المؤسسات الوطنية المعترف بها رسمياً من أجل انتشال الشعب الفلسطيني من موجة المشقات التي تعرض لها مؤخراً أمراً بالغ الأهمية لإقامة منطقة تعيش فيها دولتان - إسرائيل وفلسطين - جنباً إلى جنب ضمن حدود آمنة ومعترف بها على النحو المتوخى في القرارات ذات الصلة الصادرة عن الأمم المتحدة. ولذلك ينبغي دعم السلطة الفلسطينية من أجل تنفيذ سياسات اقتصادية وطنية تهدف إلى تلبية الاحتياجات الناشئة عن الأزمة. والأهم من ذلك هو أن الحد من القيود المفروضة على وصول الفلسطينيين إلى بقية العالم سوف يكون شرطاً لا غنى عنه لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، كما سيكون حجر الزاوية لبناء الأساس الاقتصادي للسلام.

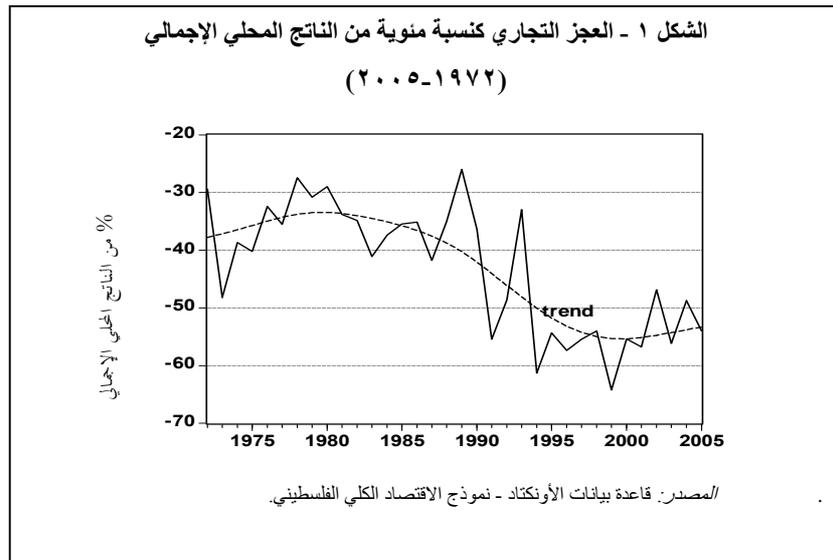
٦ - ولكي يحدث ذلك، ينبغي للسياسة التجارية للسلطة الفلسطينية - مدعومة بسياسات اقتصادية كلية وسياسات عمل مناسبة - أن تتصدى للاختلالات المشوّهة المتعددة الأوجه المفروضة على الاقتصاد الفلسطيني. وهذا التقرير الذي يتضمن تصوراً لعمل الأونكتاد في سياق هذه البيئة يُطلع مجلس الإدارة والتنمية على الأساس المنطقي الذي تستند إليه الأنشطة التنفيذية الجارية حالياً ونطاقها وفحواها، فضلاً عن التوجهات المقبلة. كما أنه يدل على الاهتمام والدعم المستمرين من قِبَل الأوساط المانحة وأعضاء الأونكتاد فيما يتصل بأنشطة التعاون التقني التي تضطلع بها الأمانة، كما يُسلط الضوء على توصيات تتعلق بالسياسات العامة في المجالات التي تدرج ضمن أنشطة المساعدة التقنية التي يضطلع بها الأونكتاد.

ثانياً - التدهور الاقتصادي الذي طال أمده

ألف - المؤشرات الاقتصادية الكلية

٧ - تشير البيانات الأولية للجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء إلى أن نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي قد انخفض بنسبة ١٥ في المائة في عام ٢٠٠٦ (الجدول ١)، بينما يقدر أن يكون الناتج المحلي الإجمالي قد انخفض بنسبة ٦,٦ في المائة. وتشير تقديرات أخرى إلى أن هذا الانخفاض يمكن أن يكون أسوأ من ذلك، بنحو ثلاث أو أربع نقاط مئوية (البنك الدولي، ٢٠٠٧ أ). وقد أدت التدابير الأمنية الإسرائيلية والقيود المفروضة من قبل

إسرائيل على حركة البضائع والأشخاص إلى تقليص الاقتصاد إلى حجم أصغر بكثير مما كان عليه قبل عقد مضى، مع ما يترتب على ذلك من أوضاع موهنة، كما تسببت في حدوث انخفاض شديد في مستويات الاستثمار. وتواجه مؤسسات الأعمال القائمة ظروفًا محفوفة بالمخاطر حسبما دلت عليه عمليات إغلاق المؤسسات وتوسع القطاع غير الرسمي. وفي عام ٢٠٠٦، انخفضت الصادرات بنسبة ٣ في المائة بينما زادت الواردات بنسبة ٢٠ في المائة. وهذه التغيرات تعكس تزايد العزلة الفلسطينية عن الأسواق الإقليمية والعالمية، واتساع العجز التجاري، وتزايد هشاشة الاقتصاد. وقد بلغ العجز التجاري مستوى لم يسبق له مثيل إذ بلغت نسبته ٧٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي - أي أعلى بنسبة ٣٠ في المائة من متوسطه على مدى ٣٠ سنة (الشكلان ١ و ٣).



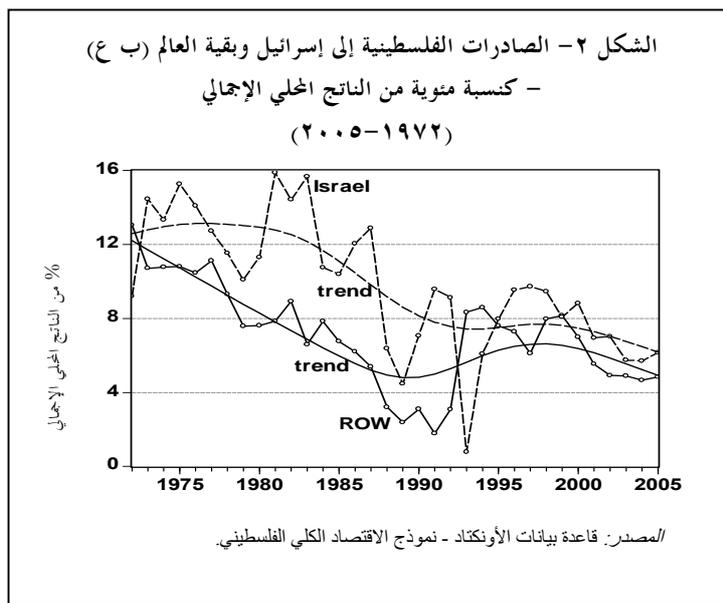
٨- وقد وصل الفقر إلى مستويات لم يسبق لها مثيل حيث تعيش قرابة ٥٣ في المائة من الأسر الفلسطينية (التي يبلغ متوسط عدد أفرادها ستة أشخاص) دون خط الفقر المحدد على المستوى الوطني وقدره ٣٨٥ دولاراً أمريكياً للأسرة الواحدة في الشهر في عام ٢٠٠٥. إلا أن الدعم المقدم من المانحين قد ساعد في الحد من مستوى الفقر مقاساً بالاستناد إلى معدل الاستهلاك ليصل إلى ٣٠ في المائة بحلول آذار/مارس ٢٠٠٦ (الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، ٢٠٠٦). وقد أفضى استنفاد استراتيجيات الصمود والتكيف مع واقع الحال ووجود "جيوب" حادة من الفقر والبطالة إلى اعتماد شرائح كبيرة من السكان اعتماداً يكاد يكون كلياً على المعونة المقدمة من المانحين (البنك الدولي، ٢٠٠٧). وتشير بيانات البنك الدولي إلى أن ما نسبته ٧١ في المائة من موظفي الخدمة العامة يعيشون تحت خط الفقر المحدد بالاستناد إلى تقديرات الدخل وأن ٤٦ في المائة لا يتوفر لديهم ما يكفي من الغذاء لتلبية احتياجاتهم الأساسية. أما عدد الأشخاص الذين يعيشون في حالة فقر مدقع فقد زاد بمقدار الضعف تقريباً في عام ٢٠٠٦ ليصل إلى ما يزيد عن مليون شخص (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٠٧). وعلاوة على ذلك، أفاد ما نسبته ٥٣ في المائة من الأسر الفلسطينية في غزة بأن دخل أسرهم قد انخفض في السنة الأخيرة بمقدار يزيد عن النصف (منظمة أوكسفام، ٢٠٠٧).

٩- وقد ظل معدل البطالة في عام ٢٠٠٦ عالياً إذ بلغ ٣٠ في المائة. ونتيجة لعدم توفر فرص العمل، اضطر ١٠٠٠٠ شخص إلى اللجوء إلى مزاولة أعمال مع أفراد أسرهم بدون أجر، بينما اضطر ١٠٠٠٠٠ آخرون للخروج من سوق العمل في عام ٢٠٠٦. كما حدثت زيادة بمقدار ١٠٠٠٠٠ شخص ممن تعذر عليهم العثور على عمل ولكنهم واصلوا البحث عن فرص عمل في عام ٢٠٠٦. وهذا الانخفاض أثر على مناطق معينة بصورة غير تناسبية، مع استمرار التباين بين غزة والضفة الغربية. ويبلغ معدل البطالة في غزة مستوى يزيد بنسبة ٦ في المائة عن المتوسط الوطني.

١٠- ويتجلى التدهور الهيكلي الطويل الأجل من خلال مقارنة بين قطاعي الزراعة والصناعة على مدى فترة ١٠ سنوات. فبين عام ١٩٩٦ وعام ٢٠٠٦، انخفض الناتج الزراعي بنسبة ١٩ في المائة، بينما زادت عمالة هذا القطاع في عام ٢٠٠٦ بنسبة ٨٠ في المائة مقارنة بعام ١٩٩٦. وبالمثل، انخفضت القيمة المضافة في قطاع الصناعة بنسبة ٧ في المائة على مدى فترة ١٠ سنوات، ومع ذلك فإن العمالة في هذا القطاع سجلت زيادة بنسبة ٣ في المائة.

باء- اقتصاد معزول وطلب محلي هزيل

١١- بعد نحو سبع سنوات، أدى الحصار الاقتصادي إلى انخفاض الصادرات الفلسطينية لا إلى إسرائيل فحسب بل إلى بقية العالم أيضاً (الشكل ٢). وهذا لا يعكس جوانب ضعف هيكلية في الاقتصاد المحلي بقدر ما يعكس تزايد العزلة عن الأسواق العالمية والعربية، وهي عزلة فرضت في إطار ما يسمى بسياسة "الفصل". ففي عام ٢٠٠٦، سجلت الواردات، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، زيادة كبيرة لتبلغ ٨٦ في المائة، مرتفعة من ٧٥ في المائة في عام ٢٠٠٥. وهذا التغير يعادل تكبد الاقتصاد خسارة قدرها ٥٠٠ مليون دولار. وكما لاحظته الأونكتاد وتوقعه في تقارير سابقة، فإن هذه الحالة الشاذة المتمثلة في انخفاض الناتج المحلي الإجمالي وزيادة الواردات تعني أن انهيار الطلب الكلي يمكن أن يعزى إلى سياسات الإغلاق الإسرائيلية وإلى زيادة الواردات، ولا سيما من إسرائيل، على حساب الإنتاج المحلي. وتشكل الواردات من إسرائيل نسبة تزيد عن ٥٥ في المائة من العجز التجاري الفلسطيني. وهذا يعني أنه كانت هناك حاجة لاستخدام ما يعادل ٥٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للضفة الغربية وغزة لتغطية العجز التجاري مع إسرائيل في عام ٢٠٠٦.



١٢- وخلال عام ٢٠٠٦، احتجرت السلطات الإسرائيلية، للمرة الثانية منذ عام ٢٠٠٢، ما يزيد عن ٨٠٠ مليون دولار من الإيرادات الضريبية الفلسطينية التي تحصلها إسرائيل نيابة عن السلطة الفلسطينية (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٠٧). ونتيجة لذلك، فإن إيرادات السلطة الفلسطينية التي بلغت أقل من ٦٠٠ مليون دولار كانت أدنى في عام ٢٠٠٦ بنسبة تزيد عن ٥٠ في المائة مما كانت عليه في عام ٢٠٠٥. وبالتالي فإن السلطة الفلسطينية قد قلّصت نفقاتها لتبلغ ٦٥٥ مليون دولار - أي أدنى بنسبة ٣٠ في المائة عن المستوى الذي بلغته في عام ٢٠٠٥. ويُقدَّر عجز الميزانية في عام ٢٠٠٦ بمبلغ ٧٩١ مليون دولار (١٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) مقارنة بعجز قدره ٧٦١ مليون دولار في عام ٢٠٠٥ (١٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي). وقد سُدَّت هذه الفجوة جزئياً من خلال زيادة في الدعم الخارجي المقدم للميزانية بمبلغ قدره نحو ١٣٧ مليون دولار في عام ٢٠٠٦. ومع ذلك فإن عدم انتظام تدفق الدعم المقدم من المانحين قد حال دون تمكن السلطة الفلسطينية من الوفاء بالتزاماتها الدورية.

١٣- وقد شكّلت الخسائر المترتبة على خفض نفقات السلطة الفلسطينية، مقترنة بزيادة الواردات في عام ٢٠٠٦، ما يعادل نسبة ٢٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ولو كان هذا الحجم من الخسائر قد فعل فعله في الاقتصاد، دون وجود عوامل تعويضية، لكان تأثيره السلبي أشد بكثير ولكانت آثاره على مستوى الفقر والأمن الغذائي أشد وطأة. ومن بين العوامل التي عوّضت عن هذه الخسائر الكبيرة ما تمثل في حدوث زيادة كبيرة في التدفقات الرأسمالية الخارجية إلى الأرض الفلسطينية المحتلة. إلا أنه يبدو أن جزءاً كبيراً من هذه التدفقات المالية قد حوّل، من قبل المانحين والأسر الخاصة على السواء، عبر قنوات لا مركزية غير تابعة للسلطة الفلسطينية، مما أدى إلى زيادة إضعاف دور السلطة الفلسطينية فضلاً عن نظامي الوساطة المالية والرقابة النقدية. وتشير التقديرات القائمة على أساس إطار محاسبي اقتصادي كلي بسيط إلى أنه لكي تكون نسبة الانخفاض المبلغ عنه في الناتج المحلي الإجمالي قد بلغت ٦,٦ في المائة، فلا بد أن تكون التدفقات الرأسمالية الواردة قد بلغت ٩٠٠ مليون دولار. وهذا الرقم مطابق للرقم الذي أشار إليه وزير المالية السابق في السلطة الفلسطينية في الحلقة الدراسية التي نظمتها الأمم المتحدة في الدوحة بقطر يومي ٥ و ٦ شباط/فبراير ٢٠٠٧ بشأن تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني (<http://www.un.org/News/Press/docs/2007/gapa11032.doc.htm>).

١٤- وفي ظل هذه البيئة المثبّطة، يُستبعد أن يُقدم المستثمرون من القطاع الخاص على الاستثمار على مستويات تفوق المستويات الراهنة، وهي مستويات مرتفعة أصلاً من الناحية النسبية بالاستناد إلى الاتجاهات التاريخية (الشكل ٣). ويمكن النظر إلى طفرة الاستثمار التي شهدتها فترة ما بعد أوسلو باعتبارها تمثل مستويات استثمار عالية بصورة استثنائية تعكس وجود بيئة تفاعلية كما تعكس الآمال الكبيرة المعلقة على عملية السلام. إلا أن هذه الطفرة قد أعقبها قيام إسرائيل بفرض تدابير تقييدية على نحو غير عادي، كما أعقبها تدمير وخسارة ما يصل إلى ثلث رأس المال المادي القائم والقدرة الإنتاجية (الأونكتاد، ٢٠٠٦ ب). وعليه فليس من الحكمة، من منظور السياسة العامة، توقع حدوث تغيرات في سلوك القطاع الخاص أو الاعتماد على هذه التغيرات، وذلك بالنظر إلى الظروف الحالية للاحتلال وسياسة الإغلاق.

الجدول ١ - الاقتصاد الفلسطيني (الضفة الغربية وقطاع غزة)^(١)

المؤشرات الرئيسية - سنوات مختارة

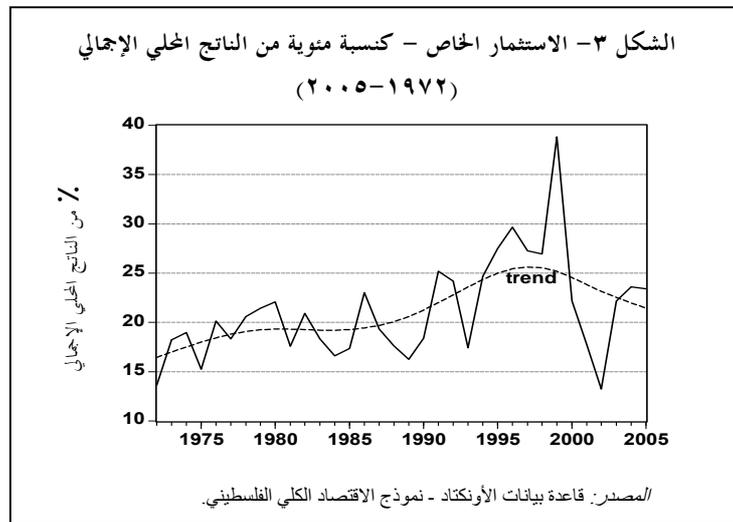
| ٢٠٠٦ | ٢٠٠٥ | ٢٠٠٤ | ٢٠٠٣ | ٢٠٠٢ | ١٩٩٩ | ١٩٩٥ | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--|
| مقدّرة | أولية | منقحة | منقحة | منقحة | | | |
| أداء الاقتصاد الكلي | | | | | | | |
| ٢٠٦ - | ٤,٩ | ٦,٣ | ٨,٥ | ٣,٨- | ٨,٦ | ٦,١ | النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي (%) |
| ٤١٥٠ | ٤٤٤٣ | ٤٢٤٨ | ٣٩٩٥ | ٣٥٥٦ | ٤٢٦١ | ٤٥١١ | الناتج المحلي الإجمالي (بملايين الدولارات) |
| ٤٥٢٢ | ٥١١٩ | ٤٨٨٤ | ٤٢٥١ | ٣٨٣٥ | ٤٩٣٢ | ٣٦٩٩ | الدخل القومي الإجمالي (بملايين الدولارات) |
| ٥٤٢١ | ٥٤٤١ | ٤٨٤٢ | ٤٦٤٠ | ٤٤٥٥ | - | - | الدخل القومي الإجمالي المتاح (بملايين الدولارات) |
| ١١٣٤ | ١٢٥٨ | ١٢٦٤ | ١٢٢١ | ١١٤٦ | ١٤٧٨ | ١٣٨٠ | نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بالدولار) |
| ١٢٣٦ | ١٤٥٢ | ١٤٤١ | ١٢٩٨ | ١٢١٥ | ١٧٣٦ | ١٥٨٣ | نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (بالدولار) |
| ١٤,٩- | ١- | ١,٥ | ٦,٢ | ٨,٩- | ٤,١ | ٧,٩ | النمو الحقيقي لنصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (%) |
| ١٧٣ | ١٥٤,٥ | ١٥٠,٧ | ١٥٠,٢ | ١٤٥,٨ | ١٦٣,٠ | ١٥١,٨ | الإنفاق المحلي (%) من الناتج المحلي الإجمالي |
| السكان والعمل | | | | | | | |
| ٣,٦٦ | ٣,٥٣ | ٣,٣٩ | ٣,٢٧ | ٣,١٦ | ٢,٨٤ | ٢,٣٤ | السكان (بالملايين) |
| ٢٩,٦ | ٢٩,٠ | ٣٢,٥ | ٣٣,٤ | ٤١,٣ | ٢١,٢ | ٢٦,٦ | البطالة (%) من القوة العاملة ^(٢) |
| ٦٦٦ | ٦٣٣ | ٥٧٨ | ٥٦٤ | ٤٧٧ | ٥٨٨ | ٤١٧ | العمالة الإجمالية (بالآلاف) |
| ١٦٤ | ١٤٥ | ١٣١ | ١١٩ | ١١٥ | ١٠٣ | ٥١ | في القطاع العام |
| ٦٤ | ٦٣ | ٥٠ | ٥٥ | ٤٩ | ١٢٧ | ٥٠ | في إسرائيل والمستوطنات |
| رصيد الميزانية العامة (%) من الناتج المحلي الإجمالي | | | | | | | |
| ١٣,٩ | ٢٧,٧ | ٢٠,٥ | ١٩,١ | ٨,٢ | ٢٣,٨ | ١٣,٢ | الإيرادات الحكومية |
| ٣١,٩ | ٤٣,٦ | ٣٢,٠ | ٣١,٤ | ٢٧,٦ | ٢٢,٥ | ١٥,٣ | النفقات الجارية |
| ٣٣ | ٤٤,٩ | ٣٢,٨ | ٣٢,٣ | ٢٨,٢ | ٢٩,٨ | ٢٥,٥ | بمجموع النفقات |
| ١٨,٠ | ١٥,٩ | ١١,٥- | ١٢,٣- | ١٩,٤- | ١,٣ | ٢,١- | الرصيد المتكرر |
| ١٩,١ | ١٧,٢- | ١٢,٣- | ١٣,٢- | ٢٠,٠- | ٦,٠- | ١٢,٣- | الرصيد الإجمالي |
| التجارة الخارجية | | | | | | | |
| ٥٨١ | ٦٦٥ | ٤٨٢ | ٤٣٣ | ٤٢٠ | ٦٨٤ | ٤٩٩ | صادرات السلع والخدمات (بملايين الدولارات) |
| ٣٦٣١ | ٣٣٥٢ | ٢٧٥١ | ٢٤٠٤ | ٢١٣٠ | ٣٣٥٣ | ٢١٧٦ | واردات السلع والخدمات (بملايين الدولارات) |
| ٧٣- | ٦٠,٤- | ٥٣- | ٤٩,٣- | ٤٧,٢- | ٦٣,٦- | ٥٢,٠- | الميزان التجاري (%) من الناتج المحلي الإجمالي |
| ١٩٩٩ | ١٩٤٣- | ١٦٢٣- | ١٣٧٠- | ١١٤٩- | ١٧٦٦- | ١٣٨٨- | الميزان التجاري مع إسرائيل (بملايين الدولارات) |
| ٤٨,٢ | ٤٣,٧- | ٣٧,٩- | ٣٤,٣- | ٣١,٨- | ٤٢,٠- | ٤٣,٠- | الميزان التجاري مع إسرائيل (%) من الناتج المحلي الإجمالي |
| ٤٣,٥ | ٥١,٥ | ٤٤,٦ | ٤٣,٤ | ٤٣,٦ | ٥٤,٥ | ٥٦,٥ | الواردات من إسرائيل/الاستهلاك الخاص للسلطة الفلسطينية (%) |
| ٣,١ | ٢,٤ | ٢,٢ | ٢,٢ | ٢,١ | ٣,٧ | ٣,٧ | إجمالي تجارة السلطة الفلسطينية مع إسرائيل/التجارة الإسرائيلية (%) ^(٣) |
| ٦٦ | ٧٠,١ | ٧٠,٣ | ٦٩,١ | ٦٩,٠ | ٦٨,٠ | ٧٨,٨ | تجارة السلطة الفلسطينية مع إسرائيل/إجمالي تجارة السلطة الفلسطينية (%) ^(٣) |

المصادر: البيانات التاريخية مستقاة من الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء؛ والبيانات الخاصة لعام ٢٠٠٦ قدرتها أمانة الأونكتاد على أساس البيانات التي صدرت مؤخراً عن الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء (الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، ٢٠٠٧). أما البيانات المالية للفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦ فمستقاة من بيانات مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (٢٠٠٧).

(أ) القدس الشرقية مستبعدة من جميع البيانات.

(ب) معدلات البطالة تشمل العمال المثبتين وفقاً للتعريف المفضل 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.



١٥ - ومن أجل التعويض عن آثار العزلة المفروضة على الأراضي الفلسطينية المحتلة والحد من المخاطر التي يواجهها المستثمرون، سوف تحتاج سياسات السلطة الفلسطينية إلى برامج تبادلات مكثفة مع البلدان العربية المجاورة ومع الأسواق البعيدة الأوسع. وثمة حاجة أيضاً لإعادة إنشاء وتعزيز قنوات اتصال القطاع الخاص الحساسة التي تربطه بالعالم الخارجي. وهذا سيتطلب وقتاً ودعماً دولياً وقدرًا كبيراً من التوجيه الحكومي. وعلاوة على ذلك، فإن إرساء السياسات الاقتصادية في إطار عملية تنمية وطنية تستند إلى رؤية وخطة واضحتين تماماً، ووضع الاقتصاد على مسار الانتعاش يتطلبان إصلاحاً شاملاً في مجال تيسير التجارة على النحو الذي دعا إليه الأونكتاد (٢٠٠٣) والبنك الدولي (٢٠٠٤). بيد أنه إلى أن تُسجل الصادرات زيادات ملحوظة كافية لتشجيع الاستثمار الخاص، سوف يظل الطلب الكلي يتوقف على النفقات الحكومية التي تتألف أساساً من نفقات العمالة العامة.

١٦ - وينبغي لجهود تيسير التجارة أن تسعى إلى تنويع التجارة الفلسطينية بحيث لا تظل تعتمد اعتماداً شديداً على إسرائيل. وينبغي أن تكون هذه الجهود مدعومة بتدابير ترمي إلى تمكين القطاع الخاص من دخول الأسواق الإقليمية العربية وتمكين تجارة النقل العابر (الترانزيت) الفلسطينية من المرور عبر الموانئ والمرافق المصرية والأردنية بدلاً من الاعتماد الكلي على المرافق الإسرائيلية. وهذا سوف يتطلب قيام السلطة الفلسطينية بانتهاج سياسة

تجارية وتنفيذ برامج لترويج التجارة تكون فعالة ومكثفة من الناحية المالية. وبالمثل، فقد سلم البنك الدولي (٢٠٠٧) بأنه، من أجل تحسين بيئة الاستثمار، ثمة حاجة لصناديق استثمار "مواتمة للاستثمارات الخاصة". وينبغي للسلطة الفلسطينية إنشاء مثل هذه الصناديق التي يجب أن تستهدف قطاعات محددة تحظى بأولوية استراتيجية محتملة.

جيم- عدم الاستقرار المالي، والحيز المتاح لاختيار السياسات العامة، والأداء الاقتصادي

١٧- إن احتجاز إسرائيل للإيرادات الضريبية الفلسطينية التي تُحصلها نيابة عن السلطة الفلسطينية وإحجام المانحين عن دعم السلطة الفلسطينية في عام ٢٠٠٦، بالإضافة إلى التأثير الاقتصادي الموهن المترتب على سياسة الإغلاق المنهجية التي طبقتها إسرائيل على مدى سبع سنوات، هي أمور قد أفضت بصورة مباشرة إلى ضعف المركز المالي للسلطة الفلسطينية. وتشير عمليات محاكاة النموذج الاقتصادي الذي وضعه الأونكتاد للاقتصاد الفلسطيني إلى أن تكاليف الفرص التراكمية الضائعة من حيث خسارة الدخل المحتمل بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠٠٥ تقدر بنحو ٨,٤ مليارات دولار أو ما يزيد عن ضعف حجم الاقتصاد الفلسطيني الحالي. وتبلغ خسارة رأس المال المادي ثلث القدرة الإنتاجية للأراضي الفلسطينية المحتلة لعام ١٩٩٨. وتقدر الخسارة التراكمية في الإيرادات العامة بنحو ١,٢ مليار دولار بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠٠٥. أما خسائر الإيرادات العامة في عام ٢٠٠٦، باستثناء الإيرادات الضريبية التي تحتجزها إسرائيل، فيمكن أن تتجاوز بسهولة مبلغ ٢٥٠ مليون دولار.

١٨- وفي حين أن هذه الخسائر المالية تعتبر كبيرة بحد ذاتها، فإن عدم التيقن من توفر الموارد العامة يجعل من الصعوبة بمكان على واضعي السياسات إدارة أي اقتصاد من الناحية المالية، ناهيك عن الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب. وهذا يؤدي إلى مزيد من تقلص حيز اختيار السياسات العامة، المحدود أصلاً، المتاح لواضعي السياسات الفلسطينيين في ظل النظام المالي والنقدي والتجاري السائد.

١٩- ولقد ورثت السلطة الفلسطينية عن سلطة الاحتلال التحدي المالي المتمثل في زيادة النفقات من أجل تثبيت الاقتصاد في ظل حالة الإغلاق، ولكنه يتعين عليها أن تفعل ذلك مستخدمة إيرادات متقلصة ولا يمكن التنبؤ بها نتيجة لحالة التراجع الاقتصادي والتدابير الأمنية المفروضة. فخلال فترات التراجع الاقتصادي، تقتضي السياسة الاقتصادية الوطنية المسؤولة زيادات في النفقات المالية من أجل التخفيف من حدة التباطؤ/التراجع الاقتصادي. ومن هذا المنظور، لا يعتبر الاحتلال المالي الفلسطيني الحالي أمراً متوقفاً فحسب، بل ينبغي النظر إليه ضمن إطار إعادة التأهيل والتثبيت الاقتصاديين اللازمين، وبخاصة في ضوء استمرار تراجع المكونات الأخرى للطلب الكلي.

٢٠- وعلى الرغم من ضعف الوضع المالي للسلطة الفلسطينية والتراجع الشديد للقدرة الإنتاجية، فإن الاحتياجات الأساسية للشعب الفلسطيني هي في حالة تزايد مستمر. وبالإضافة إلى ارتفاع التكاليف المرتبطة بتحقيق الاستقرار الاجتماعي، سيتطلب انتعاش القطاع الخاص دعماً عاماً سخياً. وفي ظل هذه البيئة وقبل ظهور علامات تدل على الانتعاش الاقتصادي، يمكن لخفض نفقات الرواتب الحكومية، حسبما اقترحه البنك الدولي مؤخراً (٢٠٠٧)، أن يفضي إلى مزيد من التدهور الاقتصادي وإلى ارتفاع معدل البطالة، وبالتالي فإنه سيعود بنتائج عكسية. ويشكل "سداد المتأخرات" (البنك الدولي، ٢٠٠٧) المستحقة للقطاع الخاص سياسة ضرورية بحد ذاته، ولكنه إذا كان ذلك يؤدي إلى تقليص قدرة السلطة الفلسطينية على تحمل النفقات العادية فسوف يتعين أن

تكون هناك زيادة موازية في الاستثمار الخاص لكي يحدث توسع في الناتج. إلا أن هذا يظل أمراً مشكوكاً فيه في ظل الظروف الراهنة. وينبغي أن تتمثل أولى الأولويات في التقليل إلى أدنى حد من مخاطر ارتفاع معدل البطالة.

٢١- وهذه البيئة المناوئة تدل على أن أي استعراض شامل للنفقات المالية للسلطة الفلسطينية ينبغي أن يشدد على دور القطاع العام في التغلب على الأزمة. وينبغي أن تسترشد جهود الإصلاح في هذا المجال ببرنامج عمل يسعى إلى إنشاء المؤسسات الضرورية لتلبية احتياجات السكان المتغيرة، مع بناء المؤسسات اللازمة لتأمين الإدارة السيادية لاقتصاد الدولة الفلسطينية المرتقبة. كما ينبغي أن تكفل هذه التدابير أن يكون للسياسة التجارية دور أكبر في النهوض بالقطاع الخاص وتحسين الميزان المالي للسلطة الفلسطينية.

٢٢- وضمن إطار السعي المتواصل إلى تحسين الكفاءة الذي هو هدف طبيعي لأي عملية تطوير للمؤسسات الحكومية، يُعتبر تطوير المؤسسات أحد أهم الأنشطة التي تتوقف عليها تنمية قدرات الدولة في المستقبل. وبالتالي فإن تحديد أولويات الأنشطة يمثل شأنًا سيادياً وطنياً في ظل بيئة السياسات الاقتصادية الراهنة؛ ويتطلب التحديد العاجل للأولويات النظر بصورة متوازنة إلى الأسباب التي تكمن خلف ضعف الوضع المالي للسلطة الفلسطينية وإلى الأسباب الجذرية للتراجع الاقتصادي. فمكاسب الكفاءة التي تتحقق من خلال عملية إعادة الهيكلة الاقتصادية هي أكبر وزناً بكثير من أية إمكانات لتحقيق الوفورات التي يمكن تحقيقها من خلال التمحيص الدقيق في تفاصيل العمليات الجارية للحكومة.

٢٣- وبالإضافة إلى ذلك، ومحاوله الخروج بالاقتصاد الفلسطيني من وضعه المنهك من جراء الحرب، ثمة حاجة أساسية لتزويد صانعي القرار الفلسطينيين بمجموعة من أدوات السياسة العامة تكون أوسع بكثير من تلك الأدوات التي يوفرها بروتوكول باريس. وعلى الرغم من أن توسيع حيز اختيار السياسات العامة متاح لا يمكن أن يؤدي بذاته إلى تحصين الفلسطينيين من تأثير الاحتلال، فإن تمكين المؤسسات الوطنية هو أمر أساسي لزيادة مرونة القطاع الخاص وقدرته على التكيف في مواجهة الأزمة. وينبغي، لدى السعي إلى إنشاء المزيد من المؤسسات لتنفيذ السياسات العامة، النظر في استحداث نظم تجارية بديلة مع إسرائيل والبلدان العربية وبقية العالم، وفي الكيفية التي يمكن بها لسياسة التصدير أن تُحسن الأداء التجاري بالاستناد إلى تدابير دعم حكومي تؤثر في البيئة التي يعمل فيها القطاع الخاص.

٢٤- ومن خلال التقليل من المتطلبات المقيّدة للأداء المؤسسي والسياساتي التي يفرضها المانحون، يمكن تمكين السلطة الفلسطينية تمكيناً فعلياً من أجل التقليل إلى أدنى حد من تأثيرها بالتدابير الإسرائيلية، وتنفيذ سياسات اقتصادية تفضي إلى خلق فرص العمل. وينبغي لعملية التدرج المتسلسل لتركيز الاهتمام وتحويله نحو معالجة الاحتياجات المتوسطة والطويلة الأجل بدلاً من الاحتياجات القصيرة الأجل أن تأخذ في الاعتبار الحاجة إلى إعادة تأهيل القدرة الإنتاجية وتوسيعها وزيادة استخدامها؛ والاستفادة من دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم والقطاع غير الرسمي، وإدماج الاستثمارات العامة والخاصة الموجهة نحو قطاعات محددة وتحقيق التكامل بينها. وضمن هذا الإطار، ينبغي أن يكون خفض البطالة هو المقياس الرئيسي الذي يُسترشد به للوقاية من حدوث المزيد من التدهور الاجتماعي والاقتصادي.

ثالثاً - إيجاد مسارات جديدة للتجارة الفلسطينية من أجل تحقيق الانتعاش الاقتصادي

٢٥- إن آفاق التنمية الاقتصادية الفلسطينية تبدو، كما سبق بحثه، آفاقاً قائمة في ظل القيود التي تفرضها إسرائيل على حركة التنقل الداخلية والخارجية. إلا أن إزالة هذه القيود لا تكفي وحدها لإنقاذ الاقتصاد الفلسطيني ما لم تكن مدعومة بجهود متضافرة لتعزيز قدرة السلطة الفلسطينية وتوسيع الحيز المتاح لاختيار السياسات العامة باستحداث نظام تجاري جديد. ويمكن للتجارة، إذا كانت مدعومة بسياسات مناسبة، أن توفر حوافز لتنويع الدخل وأن تخلق مصادر جديدة للإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى توسيع مجال التحرك على صعيد السياسة المالية الفلسطينية. ويذهب هذا الفصل من التقرير إلى أن جني مثل هذه الفوائد يتطلب إيجاد مسارات جديدة للتجارة الفلسطينية وإعادة توجيهها ضمن سياق اتفاقات النقل العابر الإقليمية، وهو يقترح بعض العناصر التي يمكن للسلطة الفلسطينية أن تسترشد بها في عقد مثل هذه الاتفاقات.

ألف - ضرورات إيجاد مسارات جديدة للتجارة الفلسطينية

٢٦- إن إيجاد مسارات جديدة للتجارة الفلسطينية هو أمر يكتسب قدراً كبيراً من الأهمية بوصفه عنصراً أساسياً للخروج بالاقتصاد الفلسطيني من عزلته. وهذه العزلة مرتبطة بوضع الأراضي الفلسطينية المحتلة كأراضٍ ليست لها منافذ بحرية نظراً لعدم وجود ميناء بحري طبيعي وليس لعدم وجود واجهة ساحلية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن سيطرة إسرائيل على الحدود الرئيسية وطرق النقل يجعل التجارة الفلسطينية معتمدة اعتماداً كلياً على الاعتبارات السياسية. وينبغي التشديد على أن إيجاد مسارات جديدة للتجارة الفلسطينية ينبغي أن يُعتبر ثاني أفضل الحلول إلى أن تسمح الظروف باعتماد الخيار الأفضل المتمثل في إنشاء ميناء بحري فلسطيني في غزة (Arnon و Spivak و Sussman، ٢٠٠٠).

٢٧- وفي الوقت الحالي، تعتمد المؤسسات الفلسطينية اعتماداً أساسياً على مرافق الموانئ الإسرائيلية من أجل المشاركة في التجارة الدولية. وبالإضافة إلى ذلك، ما برحت إسرائيل تفرض منذ عام ٢٠٠٠ تدابير أمنية معقدة، بما في ذلك نظام من نقاط التفتيش/حواجز الطرق، كما تفرض إجراءات جمركية وإجراءات نقل بري مرهقة في جميع المعابر. ونتيجة لذلك، تتبدد مزايا الوصول إلى الأسواق من جراء تكاليف المعاملات الباهظة التي يواجهها الشاحنون الفلسطينيون (المصدرون والمستوردون). وما فتئ هذا يؤدي إلى تآكل القدرة التنافسية للصادرات الفلسطينية، التي تواجه حواجز تجارية أشد تأثيراً من حواجز التعريف الجمركية. ويقدر أن تكون تكاليف المعاملات الفلسطينية ذات الصلة بالتجارة قد بلغت بالفعل في عام ٢٠٠٣ مستوى يزيد بنسبة ٣٠ في المائة على الأقل عن مستوى تلك التكاليف عشية نشوء الأزمة (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠). وقُدِّرت تكاليف المعاملات المرتبطة بالواردات من الأردن بما متوسطه ٤٩٤ دولاراً أمريكياً للشحنة الفلسطينية الواحدة بينما قُدِّرت تكاليف تلك المعاملات المرتبطة بالواردات من مصر بمبلغ ٥٥٠ دولاراً للشحنة الواحدة. وقُدِّرت تكاليف تصدير المنتجات من غزة إلى الأردن بمبلغ ٦٣٠ دولاراً للشحنة (الأونكتاد، ٢٠٠٣).

٢٨- وإن ضرورة إيجاد مسارات جديدة للتجارة الفلسطينية تصبح أكثر وضوحاً على ضوء الحاجة إلى إعادة توجيه الاقتصاد نحو علاقات أكثر توازناً مع إسرائيل من خلال زيادة الاندماج في الأسواق العربية والإقليمية

والعالمية. وكما هو مبين في الجدول ٢، فإن إسرائيل تستأثر بما نسبته ٩٢ في المائة من القيمة الإجمالية لتجارة الأراضي الفلسطينية المحتلة مع شركائها الرئيسيين، أي ما يمثل ٩٢ في المائة من إجمالي الواردات و ٩١ في المائة من إجمالي الصادرات. وبالمقابل، فإن التجارة الفلسطينية مع الشريك التجاري الثاني للأراضي الفلسطينية المحتلة، أي الأردن، لا تشكل سوى ٢ في المائة من التجارة الفلسطينية مع الشركاء الرئيسيين، تليه مصر التي تبلغ حصتها ١ في المائة. وعلى المستوى الإقليمي، تعتبر أوروبا الشريك الرئيسي للأراضي الفلسطينية المحتلة، حيث تبلغ حصتها ٣ في المائة من كل من الواردات والصادرات. أما البلدان الآسيوية غير العربية فتأتي في المرتبة الثانية.

٢٩- وإن القيمة المبلغ عنها للتجارة الفلسطينية مع بقية العالم لا تشمل الواردات غير المباشرة التي تستوردها الشركات الإسرائيلية ثم تعيد تصديرها إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة. فهذه الواردات غير المباشرة تُسجل كجزء من الواردات الفلسطينية من إسرائيل لأنه يتم الإعلان عنها في المصدر باعتبارها واردات موجهة إلى إسرائيل. ووفقاً لبيانات البنك الدولي (٢٠٠٢)، تشكل الواردات الفلسطينية غير المباشرة ثلث الواردات الفلسطينية من إسرائيل، مما يجعل من الضروري أن تكون هذه الواردات مشمولة بعملية توجيه التجارة الفلسطينية عبر مسارات تجارية جديدة.

الجدول ٢- الشركاء التجاريون الرئيسيون للأراضي الفلسطينية المحتلة بحسب قيمة التجارة، ٢٠٠٥

(بملايين الدولارات)

| المنطقة | الواردات | | الصادرات | | التجارة الإجمالية | |
|--------------------------------------|----------|------------|----------|------------|-------------------|------------|
| | بالدولار | نسبة مئوية | بالدولار | نسبة مئوية | بالدولار | نسبة مئوية |
| إسرائيل | ٢ ٣٣٣ | ٩٢ | ٤١٣ | ٩١ | ٢ ٧٤٦ | ٩٢ |
| الأردن | ٤٠ | ٢ | ١٦ | ٤ | ٥٦ | ٢ |
| مصر | ٢٨ | ١ | ٠,١ | صفر | ٢٨ | ١ |
| بقية البلدان العربية | ١ | ٠,٠ | ٣ | ١ | ٤ | ٠,١ |
| أوروبا | ٦٩ | ٣ | ١٥ | ٣ | ٨٤ | ٣ |
| آسيا، باستثناء البلدان العربية | ٤٥ | ٢ | ٥ | ١ | ٥٠ | ٢ |
| البلدان الأمريكية | ٩ | ٠,٣ | ٥ | ١ | ١٤ | ٠,٥ |
| التجارة الإجمالية: الشركاء الرئيسيون | ٢ ٥٢٤ | ١٠٠ | ٤٥٧ | ١٠٠ | ٢ ٩٨٠ | ١٠٠ |
| المجموع الكلي | ٣ ٣٥٢ | | ٦٦٥ | | ٤ ٠١٧ | |

المصادر: قاعدة بيانات الأمم المتحدة لإحصاءات تجارة السلع الأساسية (UN COMTRADE). والإحصاءات المتعلقة بتجارة الأراضي الفلسطينية المحتلة مع إسرائيل مستقاة من بيانات الجهاز المركزي الإسرائيلي للإحصاء (نشرة الإحصاءات الشهرية).

٣٠- وإن توجيه التجارة الفلسطينية عبر مسارات تجارية جديدة من أجل الحد من الاعتماد على مرافق النقل الإسرائيلية يمثل مسألة أخذت تحتل مكانة بارزة على جدول أعمال السلطة الفلسطينية في مواجهة القيود التي تفرضها إسرائيل على حرية الحركة، والتدابير اللاحقة التي اتخذتها منذ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، لتفعيل "الانفصال" من جانب واحد عن الأراضي الفلسطينية المحتلة. وفي عام ٢٠٠١، وبناء على طلب من السلطة الفلسطينية، أجرت

أمانة الأونكتاد تقيماً كمياً للتكاليف المرتبطة بتحويل مسار التجارة الفلسطينية الموجهة عبر الموانئ الإسرائيلية (الصادرات والواردات) مع بقية العالم، من خلال إيجاد مسارات إقليمية بديلة للنقل البحري. وأوصى هذا التقييم بإطار تسترشد به السلطة الفلسطينية في عقد اتفاقات نقل عابر مع بلدان النقل العابر (الترانزيت) العربية.

باء- تكاليف إعادة توجيه التجارة الفلسطينية عبر مسارات تجارية بديلة

٣١- لقد طبقت الدراسة التي أجرتها الأمانة (الأونكتاد، ٢٠٠٣) تحليلاً يقارن بين الكلفة والفائدة من أجل تقييم تأثير استخدام ميناء بورسعيد في مصر كنقطة عبور بديلة للتجارة الموجهة إلى غزة أو الناشئة منها، واستخدام ميناء العقبة في الأردن كطريق تجاري بديل لتجارة الضفة الغربية. ويفترض أن تتم إعادة توجيه البضائع الموجهة إلى قطاع غزة أو الآتية منه بحيث يتحول مسارها من الموانئ الإسرائيلية إلى ميناء بورسعيد في مصر، بينما يُحوّل مسار تلك البضائع الموجهة إلى الضفة الغربية أو الآتية منها باستخدام ميناء العقبة في الأردن.

٣٢- ويتضمن الجدولان ٣ و٤ التكاليف المقدرة (٢٠٠٣) لتغيير مسار التجارة الفلسطينية مع بقية العالم من الموانئ الإسرائيلية وذلك بحسب المسار التجاري البديل ونوع الشحنة والوجهة الجغرافية. وهذه التكاليف تشمل تكاليف النقل البحري والموانئ وغير ذلك من تكاليف الشحن والنفقات المتصلة بالنقل البري والنقل عبر نقاط العبور الحدودية. وكما هو مبين في الجدول ٣، فإن مجموع التكاليف السنوية لتحويل مسار التجارة الفلسطينية عبر طرق تجارية بديلة تقدر بنحو ٣٥ مليون دولار، بما في ذلك ٢٣,٧ مليون دولار للواردات، و١١,٣ مليون دولار للصادرات. وهذا يعادل كلفة تبلغ في متوسطها ١٠ دولارات للطن الواحد تشمل ٨,٨ دولارات للطن من الواردات و٢٠,٦ دولار للطن من الصادرات (الجدول ٤). والآثار التي تترتب على ذلك بالنسبة لوضعي السياسات والتجار الفلسطينيين هي أنه ينبغي لهم تنويع عملية تحويل مسارات التجارة بحسب نوع الشحنة والميناء وذلك من أجل تحقيق أكبر قدر ممكن من الوفورات في التكاليف. ومن ذلك مثلاً أنه حتى في ظل الظروف الراهنة ومستويات التكاليف، فإن تغيير مسار واردات قطاع غزة من شحنات السوائب السائلة باستخدام ميناء بورسعيد يؤدي إلى خفض تكاليف النقل السنوية المرتبطة بهذا النوع من الواردات بمبلغ ٢٣٠.٠٠٠ دولار. ويحقق وفورات تبلغ ٢,٤ دولار للطن الواحد (الجدول ٤).

الجدول ٣- الكلفة السنوية المقدرة لتحويل مسار التجارة

(بملايين الدولارات)

| المجموع | الصادرات | | الواردات | | نوع الشحنة |
|---------|---------------|------|---------------|-------|-------------|
| | الضفة الغربية | غزة | الضفة الغربية | غزة | |
| ٢٢,٠٢ | ٧,٦٦ | ٠,٤٠ | ٩,٢٥ | ٤,٧١ | بضائع عامة |
| ٧,٧٥ | ٠,٧٩ | ٠,٢٣ | ١,٨٥ | ٤,٨٨ | حاويات |
| ٢,٩٠ | ٠,٩٩ | ٠,٠٥ | ١,٤٢ | ٠,٤٤ | سوائب جافة |
| ١,٩٥ | ١,١١ | ٠,٠٤ | ١,٠٤ | ٠,٢٣- | سوائب سائلة |
| ٣٤,٦١ | ١٠,٥٤ | ٠,٧١ | ١٣,٥٥ | ٩,٨٠ | المجموع |

المصدر: الأونكتاد (٢٠٠٣).

الجدول ٤ - تقديرات التكلفة الإضافية للوحدة في إطار تغيير مسار النقل
(بالدولارات الأمريكية للطن)

| نوع الشحنة | الواردات | | الصادرات | | المجموع |
|-------------|----------|---------------|----------|---------------|---------|
| | غزة | الضفة الغربية | غزة | الضفة الغربية | |
| بضائع عامة | ٦,٧ | ٨,٧ | ٦,٧ | ٢٢,٩ | ٢٠,٥ |
| حاويات | ٢٦,٤ | ٦,٧ | ٢٧,٨ | ١٦,٧ | ١٨,٤ |
| سوائب جافة | ٥,٦ | ١٢,١ | ٧,٤ | ٢٦,٢ | ٢٣,٤ |
| سوائب سائلة | - ٢,٤ | ٧,٢ | ٤,٥ | ٢٣,٨ | ٢٠,٩ |
| المجموع | ٩,٢ | ٨,٥ | ٨,٨ | ٢٢,٧ | ٢٠,٦ |

المصدر: الأونكتاد (٢٠٠٣).

٣٣- إلا أن ثمة سمة هامة أخرى تظهر من خلال تحليل مقارنة الكلفة - الفائدة، وهي سمة تتمثل في الحصة الكبيرة لتكاليف النقل البري في مجموع تكاليف المعاملات التي يتحملها التجار الفلسطينيون. وعدا عن بعض مرافق النقل البري في الأراضي الفلسطينية المحتلة، يبين التحليل أن نسبة من هذه التكاليف تتراوح بين ٥٠ و ٦٠ في المائة ترتبط بالتدابير الأمنية الإسرائيلية. وعلاوة على ذلك، تبين أن تكاليف النقل البري في الأردن ومصر وهي أعلى بكثير، بالنظر إلى المسافات الأطول وإلى ضعف البنى التحتية المادية. ويمكن معالجة هذا النقص من خلال تحسين البنى التحتية للنقل وشبكات الطرق والمرافق ذات الصلة بالتجارة.

٣٤- وتُبرز الدراسة حقيقة أن التكاليف السنوية الإجمالية لتغيير مسارات النقل للتجارة الفلسطينية يمكن أن تُخفَضَ بما مقداره ١٩ مليون دولار عن مستواها في عام ١٩٩٩ بافتراض حدوث انخفاض بنسبة ٢٠ في المائة فقط في تكاليف النقل البري في الأردن ومصر. أما تكاليف نقل الحاويات عبر ميناء بورسعيد فيمكن أن تُخفَضَ بنسبة ٥٠ في المائة إضافية إذا ما تم نقلها عبر المحطة الطرفية للحاويات في قناة السويس^(٢). ومن شأن استخدام هذه المحطة أن يحقق ما مقداره ٢٢ مليون دولار من الوفورات الإضافية للفلسطينيين في السنة، أي ما يعادل، في المتوسط، ٦,٧ دولارات للطن الواحد: ٨ دولارات للطن من الواردات و ٦ دولارات للطن من الصادرات. وإذا غير الفلسطينيون مسار وارداتهم غير المباشرة عبر إسرائيل، فإن الوفورات السنوية يمكن أن تزيد بمقدار الضعف لتصل إلى ٣٨ مليون دولار، بافتراض حدوث انخفاض بنسبة ٢٠ في المائة في تكاليف النقل البري، وإلى ٤٤ مليون دولار إذا استخدمت المحطة الطرفية للحاويات في قناة السويس.

٣٥- وتتفق تقديرات حديثة للبنك الدولي (٢٠٠٧ ب) مع تقديرات الأونكتاد، حيث تُظهر أن مرافق موانئ مصر توفر خدمات تنافسية من حيث الوقت والجودة وتكاليف تعادل عموماً تلك التكاليف المرتبطة بمرافق موانئ

(٢) تقع هذه المحطة الطرفية شمال شرق قناة السويس. وهي توفر الخدمات للجيل الثالث من السفن التي تنقل ما يتراوح بين ٢٠٠٠ و ٣٠٠٠ حاوية. وقد بدأ تشغيل هذه المحطة منذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤ وهي تستخدم تكنولوجيا حديثة ونظم نقل متعددة الوسائط. وللإطلاع على مزيد من التفاصيل، يمكن الرجوع إلى موقع المحطة على شبكة الإنترنت على العنوان التالي: <http://www.sctportsaid.com>.

إسرائيل أو تقل عنها. كما أن النتائج تبين أن المطارات المصرية توفر خدمات نقل للأوساط التجارية الفلسطينية بتكلفة تنافسية كما أنها توفر خدمات النقل بتواتر أكبر من خلال السماح بنقل البضائع على طائرات الركاب. وقد خلص البنك الدولي، مثلما فعل الأونكتاد، إلى أنه نظراً للافتقار إلى بُنى تحتية متطورة ذات صلة بالتجارة، فإن الفوائد التي تترتب على تغيير مسارات النقل يمكن أن تقابلها تكاليف نقل بري مرتفعة.

٣٦- ولذلك فإن تحقيق مكاسب من خلال تغيير مسارات نقل التجارة الفلسطينية يتطلب بذل جهود متضافرة على المستويين الوطني والإقليمي من أجل تطوير البنى التحتية المادية والمؤسسات ذات الصلة بالتجارة، بالإضافة إلى تحسين وتوحيد إجراءات النقل العابر الإقليمي. ومن شأن تفعيل اتفاقات النقل العابر الإقليمية أن يوفر إطاراً سياسياً مشتركاً لتوجيه جهود تسير التجارة الإقليمية وضمان التزام الحكومات القائم على أساس مبدأ المعاملة بالمثل.

جيم- الجهود الجارية لتغيير مسارات نقل التجارة الفلسطينية

٣٧- إن الجهود الجارية لتغيير مسارات نقل التجارة الفلسطينية تشمل إنشاء ممرات تجارية بين الأراضي الفلسطينية المحتلة وجاريها المباشرين، أي الأردن ومصر. ومن بين المقترحات التي تعكف السلطة الفلسطينية على دراستها ما يتمثل في استخدام معبر رفح الحدودي كجزء من ممر تجاري للنقل العابر للتجارة الفلسطينية عبر مصر بغية إتاحة وصول المؤسسات الفلسطينية بشكل مباشر إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي، والشرق الأوسط، وأوروبا. وهذا الاقتراح الذي قدمه البنك الدولي (٢٠٠٧ ب) يعتبر نقطة العبور عند رفح كنقطة دخول إلى مصر، حيث تُنقل البضائع براً على طرق محددة وعبر موانئ مصر عند مدخل قناة السويس، ومن خلال مطار القاهرة الدولي ومطار العريش وعبر خليج العقبة إلى وجهات في بلدان مجلس التعاون الخليجي.

٣٨- ويُقترح أن يجري إنشاء ممر رفح ضمن سياق نهج متدرج بحيث تقتصر العمليات الأولية على صادرات النقل العابر (الترانزيت). وهذا يرجع إلى أن هذه العمليات "لا تنطوي إلا على قدر محدود جداً من القضايا الأمنية ولا تؤثر على شبه الاتحاد الجمركي القائم بين الأراضي الفلسطينية المحتلة وإسرائيل". ومع وضع النظم والإجراءات، يمكن توسيع أنشطة الممر بصورة تدريجية وبحسب الطلب. وتؤكد أهمية هذا النهج المتدرج باعتباره متوافقاً مع أحكام اتفاق عام ٢٠٠٥ المعقود بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل بشأن حركة التنقل والوصول. وينص هذا الاتفاق على أن يقتصر استخدام نقطة العبور عند رفح على الصادرات فقط، واستخدام معبر كبيرم شالوم المجاور الذي تسيطر عليه إسرائيل كممر للواردات الآتية من مصر أو عبرها.

٣٩- ومن أجل تحقيق انطلاقة سريعة للعمليات في نقطة العبور عند رفح، يمكن للسلطة الفلسطينية ومصر أن ينظرا أيضاً في وضع "ترتيب خاص" مماثل لذلك الترتيب الذي كان مطبقاً في عام ٢٠٠٦ والذي ينطوي على تنسيق مكثف بين السلطة الفلسطينية والسلطات المصرية، بمشاركة بعثة المساعدة الحدودية التابعة للاتحاد الأوروبي في رفح كطرف مراقب. ويمكن معالجة الهواجس الأمنية الإسرائيلية من خلال إنشاء مرفق "مشترك" لنقل البضائع الفلسطينية إلى الشاحنات المصرية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تكون هناك "عملية وحيدة تُجرى فيها كل المعاملات مرة واحدة" من أجل فحص المستندات، دون الحاجة إلى تقديم سوى الحد الأدنى من المستندات الإضافية فيما يتصل ببضائع النقل العابر (الترانزيت). ويُقترح أيضاً التعاقد مع جهات خارجية على العمليات غير عمليات

الهيئات التنظيمية، وإنشاء آلية فلسطينية - مصرية مشتركة لتسوية المنازعات تضم ممثلين من القطاعين العام والخاص.

٤٠ - ويلزم أن تكون هذه الترتيبات مدعومة بوضع "بروتوكول نقل عابر" بين السلطة الفلسطينية ومصر. وينبغي أن يكون هذا البروتوكول متسقاً مع اتفاقية كيوتو المنقحة وأن يتضمن نظام ضمانات بسيطاً مثل نظام النقل البري الدولي (Transports Internationaux Routiers) ليغطي تحمل المسؤولية عن البضائع في حالة عدم خروجها من البلد. وعلى المدى الطويل، ينبغي توسيع أنشطة الممر لتشمل الواردات بالاستناد إلى بروتوكولات مناسبة بين مصر وإسرائيل والسلطة الفلسطينية. كما يمكن تطوير رفح لتصبح منطقة للتجارة الحرة إذا ما تم تطوير هذا الممر بحيث يصبح وصلة تتميز بالكفاءة والموثوقية تربط بين غزة ومصر.

٤١ - إلا أن هناك خطراً يتمثل في أن نقطة العبور في رفح يمكن أن تُشغل بطاقة لا تؤدي إلى تحقيق وفورات حجم خصوصاً إذا لم تُخدم تدفق الواردات الأكبر حجماً. كما أُعرب عن هواجس فيما يتعلق بالحاجة إلى التزام إسرائيل بضمان انتظام عمليات الممر وإمكانية التنبؤ بها. كما يتعين مراعاة الهواجس الأمنية المصرية بصورة كافية، كما يجب أن يؤخذ في الاعتبار أنه قد أُسند إلى بعثة المساعدة الحدودية التابعة للاتحاد الأوروبي دور رائد رغم أن هذه البعثة تعمل بموجب تفويض مؤقت يلزم أن تعاد صياغته.

٤٢ - كما أن النهج المتدرج المفتوح المقترح ينطوي أيضاً على خطر فصل مرافق الممر عن مجمل قطاع النقل وسلسلة الخدمات اللوجستية. إذ إنه يركز بصورة رئيسية على تطوير المرافق الحدودية ونظم الضمانات دون إيلاء سوى القليل من الاهتمام حتى الآن للمتطلبات اللوجستية، بما في ذلك الخدمات الوسيطة الحديثة (مثل أساطيل الشاحنات ووكلاء التخليص الجمركي)، والبني التحتية للنقل والخدمات الإضافية (مثل الطرق)، والخدمات المصرفية المتخصصة، وخطط التأمين). وينبغي أن تشكل هذه الخدمات محور تركيز اتفاقات عمليات النقل العابر الإقليمية.

٤٣ - وثمة خيار آخر لتغيير مسارات التجارة الفلسطينية يجري النظر فيه، وهو يتمثل في اقتراح اللجنة الاقتصادية الفلسطينية - الأردنية المشتركة الذي يدعو إلى تطوير جسر داميا (الذي يشار إليه أيضاً باسم جسر الأمير محمد أو جسر آدم) بين الضفة الغربية والأردن. وقد قدم هذا الاقتراح كجزء من مشروع أوسع لإنشاء منطقة صناعية فلسطينية - أردنية مشتركة على الجانب الفلسطيني من غور الأردن لتنمية القطاع الزراعي والصناعات الزراعية. وهذا المشروع الذي ترعاه حكومة اليابان يشتمل على إنشاء مراكز توزيع على الجانب الأردني، وإنشاء مرافق نقل حديثة لنقل المنتجات الفلسطينية من أجل توزيعها في الأردن.

٤٤ - واقتراح اللجنة الاقتصادية الفلسطينية - الأردنية المشتركة يكمل مبادرة نقطة العبور في رفح وينبغي أن يعتبر خطوة موازية لها. وهو يوفر آليات لتحقيق الانتعاش الاقتصادي في ظل الظروف الراهنة. وتتيح المنطقة الصناعية، بتركيزها على ترويج المنتجات الزراعية، ربط جهود الإغاثة بجهود التنمية وذلك بالنظر إلى قدرة هذا القطاع على خلق فرص العمل والتصدير على نحو مستدام حتى في ظل الظروف الراهنة. وعلاوة على ذلك، فإن إنشاء البنى التحتية الحديثة للنقل ومراكز التوزيع يشكل استثماراً مباشراً في المرافق الإقليمية غير الحدودية. وبالتالي فإنه يمكن للسلطة الفلسطينية أن تنظر في عقد اتفاق نقل عابر إقليمي مع الأردن.

٤٥ - وهذه المقترحات تشكل خطوة هامة في اتجاه إنهاء عزلة الأراضي الفلسطينية المحتلة من خلال المساهمة في جهود تيسير التجارة الفلسطينية. وهي تتطلب اتخاذ تدابير ملموسة للحد من تكاليف المعاملات التجارية الفلسطينية وتلبية الحاجة إلى وضع إطار استراتيجي لتوجيه عملية تغيير مسارات نقل التجارة. إلا أنه قد تم التشديد كثيراً على التقييد بشروط وأحكام الاتفاق المتعلق بحركة التنقل والوصول بوصفه الإطار المرجعي الموجه لإرساء عملية تغيير مسارات التجارة. وقد أفضى هذا إلى الأخذ بنهج مجزأ يركز تركيزاً مفرطاً على معالجة الهواجس الأمنية الإسرائيلية على حساب الانتعاش الاقتصادي الفلسطيني. وبالنظر إلى النكسات المتتالية التي منيت بها الآمال المعلقة على تجدد جهود السلام الإقليمية، أصبحت الحاجة لبرنامج مستمر وموسع لتنمية التجارة الفلسطينية ماسة أكثر من أي وقت مضى.

دال- إطار لتغيير مسارات التجارة الفلسطينية

٤٦ - يُظهر التحليل أن الجهود الحالية المبذولة من أجل تغيير مسارات التجارة الفلسطينية يمكن أن تستفيد من الأخذ بنهج أشمل يتجاوز نهج الممر التجاري ليعالج احتياجات تيسير تجارة المنطقة. ولا ينبغي أن يفهم ذلك كمحاولة لتسجيل "قفزات" كمية في ظل بيئة سياسية مناوئة. بل إن هذا التدخل ينبغي أن يسترشد بإطار استراتيجي يحقق التآزر بين الأهداف الفورية والأهداف الطويلة الأجل، بما في ذلك وصلة النقل التجاري بين الضفة الغربية وغزة، مع العمل في الوقت نفسه على تلبية متطلبات التنسيق السليم على المستوى الإقليمي وأتباع أفضل الممارسات على المستوى الدولي. كما يلزم أن يكون هناك تحول في النقاش بعيداً عن القضايا الأمنية ونحو ضمان التدفق الآمن للتجارة عبر المنطقة، وإنشاء هياكل تنسيق ثنائية وإقليمية لمعالجة القضايا الأمنية.

٤٧ - وينبغي وضع هذا الإطار الاستراتيجي ضمن سياق من اتفاقات النقل العابر الإقليمية التي تهدف إلى توفير خدمات لوجستية حديثة من أجل وصل الأراضي الفلسطينية المحتلة بالبلدان العربية المجاورة. وبصفة خاصة، ينبغي لهذه الاتفاقات أن تتضمن أحكاماً بشأن: (أ) الارتقاء بمستوى البنى التحتية على امتداد الممرات الأساسية (الطرق، والسكك الحديدية، والموانئ) ومناطق العبور الحدودية؛ و(ب) تحسين كفاءة وفعالية هيئات المراقبة الحدودية والهيئات الحكومية المعنية بالنقل؛ و(ج) تأمين تدفق المعلومات على النحو الأمثل فيما بين الهيئات الحدودية، وعبر الحدود، وضمن الهيئات الحدودية، وبين هذه الهيئات والتجار أو متعهدي النقل؛ و(د) بناء قدرات القطاع الخاص على توفير الخدمات اللوجستية.

٤٨ - وينبغي أن تركز هذه الاتفاقات على الحد من الفوارق بين الشروط الوطنية التي تُنظم تجارة الترانزيت عبر المنطقة، بما في ذلك القوانين والمتطلبات الإدارية والمعايير التقنية والممارسات التجارية. وتدل تجارب التنمية الناجحة على أن اتفاقات النقل العابر ينبغي أن تحفز البلدان الأعضاء على العمل المتزامن على ثلاثة مستويات. فعلى أعلى مستوى، يمكن للبلدان المتجاورة أن تنظر في الانضمام إلى اتفاقات متعددة الأطراف والى اتفاقيات دولية. وعلى المستوى المتوسط، يمكن تجسيد هذه الإجراءات في اتفاقات ثنائية. وأخيراً، على مستوى فردي منظمات النقل، يمكن وضع ترتيبات بين منظمات البلدان المتجاورة فيما يتصل بالعمليات المشتركة وما يرتبط بها من مرافق تُصمم على نحو يتوافق مع المعايير العالمية والمواصفات الإقليمية.

٤٩- وثمة حاجة واضحة لنظام إقليمي تُسند إليه ولاية عامة تتمثل في إدماج وتنسيق عمليات تنظيم وتخطيط وإدارة مختلف عناصر البنى التحتية الداعمة للتجارة. إلا أنه بالنظر إلى وجود عدد كبير من الترتيبات الثنائية والإقليمية القائمة بالفعل، فسيكون من غير المناسب اقتراح المزيد منها. وبدلاً من ذلك، ينبغي بذل جهود تركز على تعزيز وترشيد عمل المؤسسات القائمة حسب مقتضى الحال، مع التركيز على الخبرة الفنية واعتماد أساليب واضحة للتفتيش والإنفاذ. كما يمكن للسلطة الفلسطينية وجيرانها من بلدان النقل العابر أن تنظر أيضاً في إنشاء لجنة تنسيق على مستوى عالٍ للاضطلاع بمهمة الإشراف على صياغة اتفاقات النقل العابر.

٥٠- وبالنسبة للسلطة الفلسطينية، يبدو أن التدابير التالية تتصدر الأولويات: (أ) تحسين أسطول النقل؛ و(ب) فتح "ممر آمن" بين غزة والضفة الغربية؛ و(ج) إنشاء مرافق حديثة، عند المعابر الحدودية أو بالقرب منها، مثل المستودعات، ومختبرات مراقبة الجودة، وشركات التأمين، والمصارف، ومكاتب البريد ومرائب للسيارات واستراحات؛ و(د) إنشاء مستودعات جمركية عند المعابر الحدودية. ويمكن تنفيذ العديد من هذه التدابير حتى في ظل الأوضاع الراهنة. وبطبيعة الحال، لا بد من التشديد على أهمية الدعم والمشاركة من قِبَل المجتمع الدولي والأوساط المانحة لوضع هذه الأولويات موضع التنفيذ. كما يمكن للسلطة الفلسطينية أن تنظر في إنشاء منتدى وطني يُعنى بتيسير التجارة ويضم جميع الأطراف ذات الصلة في شكل أفرقة عاملة مخصصة لأداء مهام محددة. ويمكن تكليف مثل هذا المنتدى بأداء مهام إسداء المشورة لصانعي القرارات بشأن اتفاقات النقل العابر ووضع استراتيجية وطنية لتيسير التجارة الفلسطينية.

رابعاً- معالم على طريق المساعدة التي يقدمها الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني

٥١- من أجل تعزيز القدرات المؤسسية وقدرات رسم السياسات العامة للقطاعين العام والخاص الفلسطينيين ودعم تطوير ونمو القطاع الخاص، يهدف برنامج الأونكتاد الخاص بتقديم المساعدة التقنية إلى الشعب الفلسطيني إلى تحقيق أهداف وطنية محددة ضمن أربع مجموعات: (أ) استراتيجيات التنمية والسياسة التجارية؛ و(ب) تيسير التجارة والخدمات اللوجستية؛ و(ج) تحديث المالية العامة وإصلاحها؛ و(د) مشاريع الأعمال، والاستثمار، وسياسة المنافسة.

٥٢- ويتسم هذا البرنامج بالانتقائية والمرونة بغية ضمان القدرة على الاستجابة لاحتياجات الشعب الفلسطيني المتغيرة. ومنذ عام ٢٠٠١، وبالتشاور الوثيق مع فلسطين، اشتمل هذا البرنامج على أنشطة ترمي إلى تحقيق هدف ربط جهود الإغاثة بعملية التنمية، بالاستناد إلى نتائج العمل البحثي للأمانة وإلى المشاورات الحكومية الدولية. كما واصل الأونكتاد اتصالاته الوثيقة مع المنظمات الدولية ذات الصلة من أجل ضمان الأخذ بنهج يشمل منظومة الأمم المتحدة كلها - بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأنروا)، ومنسق الأمم المتحدة الخاص للأراضي الفلسطينية المحتلة، ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا)، ومنظمة العمل الدولية، والبنك الدولي - فضلاً عن الدول الأعضاء ومراكز البحوث ومؤسسات المجتمع المدني.

٥٣- وبالاستناد إلى خبرة الأمانة ككل، تتولى إدارة هذا البرنامج وحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني التي تعتمد على التبرعات التي ترد من مصادر تمويل ثنائية ومتعددة الأطراف وأخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة

من أجل تمويل أنشطة المساعدة التقنية. ووفقاً للإطار الاستراتيجي للأمم المتحدة للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ و للفقرة ٣٥ من توافق الآراء الذي تم التوصل إليه في ساو باولو، ومن أجل ضمان تكثيف المساعدة المطلوبة بمقتضى خطة عمل بانكوك، تم وضع ترتيب خاص للاحتفاظ بالموظف الثالث من الرتبة الفنية الملحق بوحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني منذ عام ٢٠٠١. وقد مكّن هذا الأمانة من إحراز تقدم ذي شأن في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، حيث إنها تواصل تطوير أسلوب عملها الانتقائي والمرن لتجاوز الأوضاع الميدانية المناوئة جداً.

٥٤- ومع توفر أموال من المفوضية الأوروبية، يتوقع لأنشطة المساعدة التقنية التي يضطلع بها الأونكتاد في مجال المالية العامة وعملية التحديث أن تدخل مرحلة جديدة مع إطلاق المرحلة الثالثة من مشروع برنامج النظام الآلي لتجهيز البيانات الجمركية "ASYCUDA". وسوف يشتمل هذا المشروع على التطبيق الكامل لنظام "ASYCUDA++" على مدى ثلاث سنوات لكي يكون بمثابة العمود الفقري لإدارة الجمارك والحدود الفلسطينية المحدثة. وتشتمل الأنشطة الرئيسية على استحداث مكونات تتلاءم مع الاحتياجات لأغراض إدارة المخاطر والانتقائية، إلى جانب برنامج "ASYCUDA-World"، الأمر الذي سيمكن الجمارك الفلسطينية من الدخول في عالم الجمارك الإلكترونية. وسيجري تعزيز قدرات عمل الفريق الوطني المعني بهذا المشروع من خلال تزويده بالتدريب الفني والوظيفي بغية تيسير تولي الجانب الفلسطيني المسؤولية الكاملة عن هذا المشروع عند إنجازه وضمن تحقيق الاكتفاء الذاتي من الناحية التقنية في مجال تحسين وتشغيل هذا النظام في المستقبل.

٥٥- كما أن وزارة المالية التابعة للسلطة الفلسطينية قد طلبت من الأونكتاد أن يدعم الاستعدادات الجارية من أجل حصول فلسطين على مركز المراقب لدى منظمة الجمارك العالمية. وسوف يقوم الأونكتاد بمساعدة السلطة الفلسطينية في إعداد طلب حصولها على مركز المراقب هذا، بما في ذلك إجراء تقييم للاحتياجات في مجال تنمية القدرات. وسوف تشارك الأمانة أيضاً في تصميم وربما تنفيذ مشروع للمساعدة التقنية من أجل تعزيز قدرة الجمارك الفلسطينية استعداداً لانضمام فلسطين في النهاية إلى منظمة الجمارك العالمية.

٥٦- وتشارك الأمانة بنشاط في دعم جهود بناء قدرات القطاعين العام والخاص الفلسطينيين. وفي هذا السياق، وجه إلى الأونكتاد طلب من حكومة إندونيسيا، بوصفها البلد المضيف لمؤتمر القمة الآسيوي - الأفريقي المعقود عام ٢٠٠٥، لكي يساعد في الأعمال التحضيرية لاجتماع وزاري سيعقد في جاكرتا ضمن سياق الشراكة الاستراتيجية الآسيوية - الأفريقية الجديدة. وسوف يبحث المؤتمر ما يمكن للبلدان الآسيوية والأفريقية أن تضطلع به من أنشطة مساعدة تقنية مكيفة بحسب الاحتياجات من أجل تلبية احتياجات بناء القدرات الفلسطينية. كما ستضم الأمانة جهودها إلى جهود لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا) من أجل تصميم إطار لتوجيه جهود بناء قدرات القطاعين العام والخاص الفلسطينيين في مجالات المالية العامة واستراتيجيات التنمية والسياسة التجارية وتيسير التجارة وتشجيع الاستثمار ومؤسسات دعم المشاريع وتنميتها.

٥٧- وفي عام ٢٠٠٧، تكثفت الأنشطة التي يضطلع بها الأونكتاد في مجال تيسير التجارة والخدمات اللوجستية. وقد تم الاتصال بالأمانة من قبل الجمارك الفلسطينية وإدارة النقاط الحدودية، بالتعاون مع الوكالات المانحة المعنية (المفوضية الأوروبية)، من أجل الإسهام في الجهود الجارية الرامية إلى إيجاد مسارات بديلة للتجارة الفلسطينية. وفي هذا السياق، قامت بعثة خبراء أوفدها الأونكتاد إلى مصر في حزيران/يونيه ٢٠٠٧ بإسداء المشورة للسلطة الفلسطينية في مناقشتها مع السلطات المصرية فيما يتعلق باستخدام نقطة العبور في رفح كممر تجاري للصادرات

الفلسطينية من غزة. وقد دُعيت الأمانة إلى النظر في تيسير عقد اجتماعات ربيع سنوية بين السلطة الفلسطينية ومصر ضمن سياق مشروع "ASYCUDA" وسوف تقوم الأمانة بتقديم المساعدة للطرفين في تحديد المبادئ الرئيسية التي يُسترشد بها في وضع اتفاق نقل عابر ثنائي وفي ضمان التنفيذ السليم للتدابير المتفق عليها.

٥٨ - وعلاوة على ذلك، تم إحراز تقدم مطرد في إطار المشروع الممول من قبل المفوضية الأوروبية لإنشاء مجلس الشاّحين الفلسطيني. ولهذا المجلس عضوية متزايدة تضم أكثر من ٢٠٠ من الشاّحين من مختلف أنحاء الأرض الفلسطينية. ويستفيد هؤلاء مما يوفره المجلس من خدمات تدريبية مكيفة بحسب الاحتياجات ومن مشورة بشأن التعامل مع المشاكل اليومية. وقد أدى المؤتمر الفني للمجلس الذي عُقد في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ إلى تعزيز هذه الإنجازات وقد شارك فيه ١٨٥ من الشاّحين الفلسطينيين وممثلي الجهات العامة والخاصة صاحبة المصلحة من أجل إجراء حوار تفاعلي ليوم واحد مع الخبراء الوطنيين والدوليين بشأن الحلول الممكنة للمشاكل المعقدة في مجال تيسير التجارة الفلسطينية. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٧، اجتمعت الجمعية التأسيسية لمجلس الشاّحين الفلسطيني المنشأ بموجب القانون وانتخبت أول مجلس إدارة له.

٥٩ - إلا أن النقص المتكرر للتمويل قد أجبر الأونكتاد على تعليق تنفيذ الأنشطة المخطط لها من أجل دعم برنامج تنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم (EMPRETEC Palestine) ويلزم الحصول على دعم من الأوساط المانحة من أجل إنجاز هذا البرنامج ودعمه في الضفة الغربية ثم تطبيقه في غزة، وضمان تولى الجانب الفلسطيني المسؤولية الكاملة عنه.

٦٠ - وقد لا تستطيع الأمانة أيضاً تنفيذ الأنشطة المخطط لها فيما يتصل ببرنامج استبقاء الاستثمار. وبتمويل من حكومة النرويج، بدأ تصميم هذا البرنامج في أواخر عام ٢٠٠٤ وقد وصل الآن إلى مراحلته النهائية. ويشتمل مشروع المتابعة المقترح على وضع وتطبيق استراتيجية لاستبقاء الاستثمار بالتعاون مع الهيئة الفلسطينية العامة لتشجيع الاستثمار. إلا أن تنفيذ هذا البرنامج يظل غير مؤكد إذا لم يتوفر له دعم مستمر من المانحين.

٦١ - وبتمويل من حكومة النرويج أيضاً، أحرز قدر كبير من التقدم في إطار مشروع بناء القدرات في مجال مراقبة الديون والتحليل المالي، مع استحداث عنصرين جديدين في عام ٢٠٠٦. وقد اشتمل ذلك على تقديم المساعدة لوزارة المالية في ربط الموازنة العامة بخطة التنمية من خلال إطار الإنفاق للأجل المتوسط. إلا أن تأخيرات قد حدثت في تنفيذ عناصر المشروع في غزة، بما في ذلك عنصر بناء قدرات موظفي السلطة الفلسطينية، وذلك بسبب تدهور الأوضاع الأمنية. وقد قررت الجهة المانحة تجميد بقية الأموال المخصصة للأونكتاد لتمويل أنشطة المشروع، وليس من الواضح ما إذا كان من الممكن إنجاز الأنشطة المخطط لها.

٦٢ - وإن قدرة الأونكتاد على تعزيز الإنجازات المذكورة أعلاه لا تزال تضعف من جراء القيود المفروضة على حرية التنقل والتي تؤثر في إمكانية وصول موظفي الأونكتاد وخبرائه وموظفي المشاريع إلى الميدان. وهذا ينطبق بصفة خاصة على المشاريع التي تنفذ في غزة. كما أن الافتقار إلى موارد يمكن التنبؤ بها من خارج الميزانية يشكل عائقاً آخر يجعل من الصعب الاستجابة للاحتياجات الناشئة عن الأزمة. وهذا ينطوي على مزيد من مخاطر إضعاف القدرة المؤسسية اللازمة لقيام الدولة الفلسطينية المرتقبة ويتعارض مع متطلبات تعزيز قدرة القطاع الخاص على الصمود والتكيف ودوره في عملية التنمية.

المراجع

Arnon A, Spivak A and Sussman O (2000). *Incomplete Contracts, the Port of Gaza and the Case of Economic Sovereignty*. Revised Draft, Ben-Gurion University and Oxford University, October.

مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (٢٠٠٦)، تحليل تمهيدي لآحر التوقعات حول مسار الجدار وتأثيراته الإنسانية، القدس الشرقية.

OCHA (2007). *A Year of Decline, the Financial and Institutional Status of the Palestinian Authority*. Special Focus 1 and 2. East Jerusalem, April..

Oxfam (2007). *Briefing Note: Poverty in Palestine: The Human Cost of the Financial Boycott*. Oxford, United Kingdom..

الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، مسح القوى العاملة، جولات مختلفة، رام الله، الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء.

الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء (٢٠٠٦) - الفقر في الأراضي الفلسطينية، ٢٠٠٥ - تقرير عن النتائج الرئيسية، رام الله، الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، حزيران/يونيه.

الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء (٢٠٠٧) - تقديرات أولية للحسابات القومية الفصلية، الربع الأول، ٢٠٠٧، رام الله، الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، حزيران/يونيه.

الأونكتاد (٢٠٠٣) - تيسير النقل العابر (الترانزيت) والنقل البحري من أجل إعادة تأهيل وتنمية الاقتصاد الفلسطيني، UNCTAD/GDS/APP/2003/1، نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة.

الأونكتاد (٢٠٠٦) - تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني، UNCTAD/TD/B/52، ١٩ تموز/يوليه ٢٠٠٦.

الأونكتاد، (٢٠٠٦ ب) - الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب: المعونة والتنمية وتكوين الدولة، UNCTAD/GDS/APP/2006/1، نيويورك وجنيف، منشورات الأمم المتحدة.

World Bank (2002). *Long-term Policy Options for the Palestinian Economy*. West Bank and Gaza Resident Mission, World Bank, July.

World Bank (2004). *Technical Paper I – Borders and Trade Logistics*. Washington, D.C.

World Bank (2007a). *West Bank and Gaza Expenditure Review, vols. 1–2*. Washington, D.C.

World Bank (2007b). *Potential Alternatives for Palestinian Trade: Developing the Rafah Trade Corridor*, at: http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/RafahCorridor_March07.pdf