

Distr.
GENERALTD/B/55/2
15 July 2008ARABIC
Original: ENGLISHمؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنميةمجلس التجارة والتنمية
الدورة الخامسة والخمسونجنيف، ١٥-٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨
البند ١٠ (ب) من جدول الأعمال المؤقتتقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني*
من إعداد أمانة الأونكتاد†‡

موجز

دخل اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة في حالة ركود في عام ٢٠٠٧، الأمر الذي حال دون انتعاشه من حالة الانكماش التي اعترضته في عام ٢٠٠٦. ونتيجة لذلك، واصل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الانخفاض بينما تزايدت حدة الفقر. ولولا استئناف تقديم المعونة الخارجية في النصف الثاني من عام ٢٠٠٧ لكان الناتج المحلي الإجمالي قد تقلص للسنة الثانية على التوالي. ولا يزال تحقيق الانتعاش أمراً بعيد المنال. وقد ترسخت حالة "نكوص التنمية" وتقويض منجزاتها بسبب بناء حاجز الفصل، وانتهاج سياسة الإغلاق الإسرائيلية، وتآكل القدرة الإنتاجية. واتسعت الفجوة الاقتصادية بين الضفة الغربية وغزة نتيجة للتطورات السياسية التي طرأت مؤخراً والإغلاق المحكم المفروض على قطاع غزة.

وقد أعلنت السلطة الفلسطينية عن إصلاحات ذات شأن من أجل تأمين القدرة على إبقاء العجز المالي عند مستوى يمكن تمويله. وإذا كانت الإصلاحات وإعادة تأهيل القاعدة الإنتاجية وإنهاء سياسة الإغلاق شروطاً ضرورية فإنها ليست كافية لتحقيق الانتعاش والنمو المستدام. ومن أجل وضع الاقتصاد على مسار من التنمية المستدامة والاكتفاء الذاتي، من المهم أن تُستكمل تلك الشروط وتمكين السلطة الفلسطينية عن طريق تزويدها بأدوات السياسة العامة اللازمة لتنفيذ السياسات الاقتصادية الملائمة لتلبية الاحتياجات المحددة للاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب. وبالإضافة إلى توسيع حيز السياسات العامة المتاحة للسلطة الفلسطينية، ثمة حاجة ملحة لتدعيم قدرة السلطة الفلسطينية على صياغة وتنفيذ سياسات إنمائية ولتهيئة إدارة اقتصادية سليمة لتنفيذ هذه السياسات.

ويواصل الأونكتاد الاستجابة للاحتياجات الناشئة للاقتصاد الفلسطيني عن طريق تكثيف ما يقدمه من مساعدة بالتنسيق مع مؤسسات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى وبالتشاور الوثيق مع فلسطين. بيد أن نقص التمويل يهدد الجهود الرامية إلى البناء على الإنجازات السابقة وتحقيق النتائج المرجوة. ويظل تحسين التمويل من مصادر خارجة عن الميزانية أمراً بالغ الأهمية لتنفيذ ولاية الأونكتاد المتمثلة في الاستجابة لاحتياجات الاقتصاد الفلسطيني المتغيرة.

* ليس في التسميات المستخدمة في هذه الوثيقة ولا في طريقة عرض المادة الواردة فيها ما ينطوي على التعبير عن 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). والبيانات الواردة في هذه الوثيقة بشأن الاقتصاد الفلسطيني تنطبق على قطاع غزة والضفة الغربية، باستثناء القدس الشرقية، ما لم يدل على خلاف ذلك.

† قدمت هذه الوثيقة في التاريخ المبين أعلاه بسبب حدوث تأخيرات في تجهيزها.

‡ لا يُسمح للصحافة باقتباس المعلومات الواردة في هذه الوثيقة قبل ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨.

مقدمة

١- ما برح اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة يواجه تحديات هائلة منذ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠. فهو ما فتئ يواجه سياسة إغلاق مُحكمة، وتجزئة جغرافية، وحاجز فصل يقلص إلى حد كبير مساحة الأرض الزراعية، كما يواجه حالة من عدم التيقن فيما يتعلق بالإيرادات العامة والمعونات المقدمة من المانحين، وتأكلاً في قدرته الإنتاجية، ومجموعة من "أجندات" الجهات المانحة، إضافة إلى محدودية قدرة الحكومة ومؤسساتها. وعلى الرغم من هذه التحديات، لا يزال الاقتصاد يعمل، ولا يزال الشعب الفلسطيني يبدي مرونة وقدرة على البقاء في مواجهة الأزمة التي طال أمدها.

٢- وقد ظلت السلطة الفلسطينية، منذ إنشائها، تضع وتنفذ خططاً للتنمية والإصلاح كان أحدثها الخطة الفلسطينية للإصلاح والتنمية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠. وقد لقيت هذه الخطة، التي تشدد على الإصلاح والحكم الرشيد، استحسان الأوساط المانحة في مؤتمر باريس للمانحين الذي عُقد في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، حيث بلغ مجموع التعهدات ٧ مليارات دولار.

٣- وفي حين أن إنهاء سياسة الإغلاق المفروض على الأرض الفلسطينية المحتلة، والإصلاحات المؤسسية، وخطط التنمية، والدعم المقدم من المانحين، هي جميعها شروط ضرورية لتحقيق انتعاش الاقتصاد الفلسطيني، فإنها ليست كافية بحد ذاتها لوضع الاقتصاد الفلسطيني على مسار من التنمية المستدامة. فثمة حاجة لتمكين السلطة الفلسطينية عن طريق إتاحة حيز كامل للسياسة الاقتصادية من أجل تحقيق رؤية التنمية الفلسطينية. ويبين هذا التقرير أن حيز السياسات العامة المتاحة حالياً للسلطة الفلسطينية لا يسمح بما هو أكثر من تخصيص موارد عامة محدودة وغير مؤكدة - وهو ما يقل إلى حد كبير عن أدوات السياسة العامة المتاحة للحكومات المحلية في العديد من البلدان. ويخلص التقرير إلى أنه إذا ما توفرت أدوات السياسات الضريبية والنقدية والتجارية وسياسات أسعار الصرف والعمالة، فسوف يكون من الممكن عكس اتجاه التراجع الاقتصادي والتقدم نحو تحقيق العمالة الكاملة.

٤- وينبغي للمجتمع الدولي أن يكثف دعمه للجهود الرامية إلى تمكين السلطة الفلسطينية وتزويدها بأدوات السياسة الاقتصادية الضرورية لتحقيق التنمية المستدامة للاقتصاد الفلسطيني. ومن شأن هذا أن يساعد في تمهيد الطريق لإنشاء دولة فلسطينية مستقلة وديمقراطية وقابلة للحياة وفقاً لرؤية الدولتين المعبر عنها في قرار مجلس الأمن ١٣٩٧ (٢٠٠٢).

أولاً - اقتصاد متدهور في ظل إغلاق مستمر

٥- لقد عُلقت آمال كبيرة على توقيع اتفاقات أوسلو بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، وإنشاء السلطة الفلسطينية في عام ١٩٩٤. وعلى مدى السنوات الخمس التالية، شهدت الأرض الفلسطينية المحتلة فترة نمو اقتصادي لم يسبق لها مثيل، حيث نما الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بمعدل سنوي بلغ في متوسطه ٨,٥ في المائة وسُجّلت زيادة كبيرة في الاستثمار العام والخاص. وقد كان ذلك كافياً لخفض معدل البطالة بنسبة ٥ في المائة وزيادة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة سنوية بلغت في متوسطها ٤,٣ في المائة.

٦- لكن هذا النمو سرعان ما توقف في عام ٢٠٠٠ وتلاشت المكاسب التي تحققت. وكانت سنة ٢٠٠٠ بمثابة نقطة تحول في الأرض الفلسطينية المحتلة: فقد شهدت انطلاقة الانتفاضة الفلسطينية الثانية وما أعقبها من تكثيف وتوسيع لسياسة الإغلاق الإسرائيلية وغيرها من التدابير التي تُقيّد حركة الأشخاص والبضائع داخل الأرض الفلسطينية المحتلة وبين هذه الأخيرة وبقية العالم. وإضافة إلى ذلك، شهدت السنوات الثماني الأخيرة، في ظل حالة الصراع، تدمير وتآكل القدرة الإنتاجية الفلسطينية وتحول الاقتصاد من اقتصاد تقوده استثمارات القطاع الخاص إلى اقتصاد متدهور من جراء أوضاع شبيهة بأوضاع الحرب. وأصبح الاقتصاد الفلسطيني اقتصاداً يعتمد على موارد القطاع العام والمعونة الخارجية التي باتت الآن موجهة نحو تلبية احتياجات الاستهلاك الضرورية وتوفير الإغاثة بدلاً من الاستثمار.

٧- ولعمليات الإغلاق ونقاط التفتيش والحواجز تأثيرها على الاقتصاد من خلال قنوات متعددة. فهي تحد من إمكانية حصول المنتجين على المدخلات المستوردة اللازمة للإنتاج وصيانة رأس المال العيني، كما أنها تعرقل في الوقت نفسه وصولهم إلى أسواق التصدير والأسواق المحلية. وتؤدي عمليات الإغلاق إلى نشوء حلقة مفرغة تفضي فيها الخسارة المتكيدة في الدخل إلى الحد من الناتج من جانب الطلب، بينما تفضي حالة عدم التيقن وارتفاع تكاليف المدخلات المستوردة والنقل والتخزين إلى الحد من الناتج من جانب العرض. ومن المسلم به على نطاق واسع أن سياسة الإغلاق الإسرائيلية تشكل أحد العوامل الأشد تدميراً التي تُقيّد الاقتصاد الفلسطيني (السلطة الوطنية الفلسطينية، ٢٠٠٨؛ والبنك الدولي، ٢٠٠٨؛ ومكتب العمل الدولي، ٢٠٠٧).

٨- ومن العوامل الأخرى المناوئة لإمكانيات نمو الاقتصاد الفلسطيني على المدى الطويل في قيام إسرائيل منذ عام ٢٠٠٢ ببناء حاجز الفصل الذي أنجز الآن بنسبة ٦٠ في المائة. فهذا الحاجز كله، باستثناء ١٠ في المائة منه، يقضم مساحات من الأرض في الضفة الغربية ويُطوّق بالكامل العديد من مدنها. ولهذا الحاجز تأثير سلبي مباشر على الاقتصاد الفلسطيني. كما أن نظام التصاريح الصارم يُقيّد وصول المنتجين والمزارعين والعمال إلى أماكن عملهم. وبموجب نظام التصاريح هذا، لا يُسمح للأفراد بالوصول إلى أماكن عملهم إلا عن طريق بوابات خاصة لا تُفتح إلا في أوقات معينة. وهناك بعض البوابات التي لا تُفتح للفلسطينيين إلا في مواسم معينة أو على أساس أسبوعي، وثمة بوابات أخرى لا تُفتح لهم أبداً. وتُقيّد عند بعض البوابات حركة نقل المعدات والمواد، كالمشاحنات والمواشي. وقد سجّلت تكاليف النقل زيادة كبيرة بسبب الاضطرار إلى قطع مسافات أطول من أجل الوصول إلى البوابات المعنية، ذلك لأن حاجز الفصل يُقطع أوصال الطرق التقليدية (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٠٧). وقد أدى الحاجز، بصفة خاصة، إلى تآكل قاعدة الموارد الطبيعية للقطاع الزراعي، وهي قاعدة محدودة أصلاً. وسيُفقد ما نسبته نحو ١٥ في المائة من مساحة الأرض الزراعية للضفة الغربية نتيجةً لبناء الحاجز (الأونكتاد، ٢٠٠٦ ب).

٩- إن سياسة الإغلاق وتدمير وتآكل رأس المال المادي الفلسطيني، وبناء حاجز الفصل، هي أمور يعزز بعضها البعض لتشكيل آلية تحول باستمرار دون انطلاق الاقتصاد الفلسطيني نحو تحقيق الانتعاش. والنتيجة التي تترتب على ذلك هي دورة "نكوص للتنمية" وتقويض منجزاتها وتصفية الاستثمارات، مع ما يترتب على ذلك من آثار خطيرة بالنسبة لآفاق تطور الاقتصاد الفلسطيني إذا لم تتخذ إجراءات تصحيحية عاجلة.

ألف - الركود الاقتصادي المقترن بمعدلات بطالة مرتفعة باستمرار

١٠- أصيب الاقتصاد الفلسطيني بحالة من الركود في عام ٢٠٠٧ بعد أن سجل تراجعاً بنسبة ٥ في المائة في عام ٢٠٠٦. ولولا الرفع التدريجي للقيود المفروضة على تقديم المعونة الخارجية في النصف الثاني من عام ٢٠٠٧، لكان النمو قد سجل معدلاً سلبياً للسنة الثانية على التوالي. وقد ترتب على الركود الذي أصاب الناتج المحلي الإجمالي استمرار انخفاض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، حيث تراجع في عام ٢٠٠٧ إلى ما نسبته ٦٠ في المائة من المستوى الذي بلغه في عام ١٩٩٩. وأدى الاقتراض، مقترناً بالمعونة الخارجية وتحويلات المغتربين، إلى الحفاظ على مستوى الاستهلاك خلال السنتين الأخيرتين، مما حال دون حدوث تراجع اقتصادي أشد حدة. وأدت سياسة الإغلاق على مدى ثماني سنوات إلى تعطيل نمو الاقتصاد، وتقويض القدرة الإنتاجية، وتآكل الهيكل المؤسسي للأرض الفلسطينية المحتلة. وتُقدّر السلطة الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية، ٢٠٠٨)، والبنك الدولي (٢٠٠٨) أنه لو كان الاقتصاد قد واصل نموه بنفس متوسط معدل النمو الذي سجله في الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠، لكان حجم الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في عام ٢٠٠٧ قد بلغ ضعف ما كان عليه في عام ١٩٩٥، في حين أنه لم يزد فعلياً عما كان عليه في تلك السنة إلا بنسبة ٣٦ في المائة.

١١- ويتبع اتجاه العمالة، بصورة عامة، مسار الناتج المحلي الإجمالي. إذ بلغ معدل البطالة ٢٩ في المائة في عام ٢٠٠٧ مقارنةً بمعدل قدره ٢١ في المائة في عام ١٩٩٩. ومعدل البطالة أعلى بكثير في قطاع غزة المعزول ويُرجَّح أن يواصل تدهوره (البنك الدولي، ٢٠٠٨ ب). وتدلل بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني على أن معدل البطالة في قطاع غزة في عام ٢٠٠٧ قد بلغ ٣٥,٢ في المائة مقارنةً بمعدل قدره ٢٤,٥ في المائة في الضفة الغربية. ويفرض تراجع فرص العمل في القطاع الخاص ضغوطاً على السلطة الفلسطينية في اتجاه توسيع فرص العمل في القطاع العام وتقديم الإعانات كصمامات أمان لضمان الاستقرار الاجتماعي على الرغم من الكلفة المالية العالية. وقد توسعت العمالة في القطاع العام بنسبة ٥٩ في المائة بين عام ١٩٩٩ وعام ٢٠٠٦، ولكنها تراجعت على نحو طفيف في عام ٢٠٠٧.

الجدول ١ - الاقتصاد الفلسطيني (الضفة الغربية وقطاع غزة): المؤشرات الرئيسية^(أ)

٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	١٩٩٩	١٩٩٥
مقدرة	مقدرة	منقحة	منقحة				
أداء الاقتصاد الكلي							
٠,٠	٤,٨-	٦,٠	٦,٠	٥,٨	٣,٨-	٨,٦	٦,١
٥,٤٥	٤,٥٣٣	٤,٤٧٨	٤,٠٧٧	٣,٦٢٤	٣,١٥٦	٤,٥١٧	٣,٢٧٦
٥,٦٢٠	٥,٠٦٨	٥,٠١٧	٤,٥٣٤	٤,١٠٥	٣,٥٤٦	٥,٤٥٤	٣,٧٧٩
٨,٠٠١	٧,١٠٨	٦,٥٨٣	٥,٩٥١	٥,٣٩٥	٤,٩٨٥	٥,٨٥٣	٤,٢٠٠
١,٢٦١	١,١٦٥	١,١٩١	١,٢٠٣	١,١٠٨	٩٩٩	١,٥٩٠	١,٤٠٠
١,٤٠٥	١,٣٠٣	١,٣٣٤	١,٣٣٧	١,٢٥٥	١,١٢٢	١,٩٢٠	١,٦١٥
٠,٧-	١,٤٠٩-	١,٥٠-	١,٥٠	٦,٥٢	٨,٩-	٤,١	٧,٩
النمو الحقيقي في نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (%)							
السكان والعمل							
٤,٥	٣,٨٩	٣,٥٧٦	٣,٥٣٩	٣,٥٢٧	٣,٥١٦	٢,٥٨٤	٢,٥٣٤
٢٨,٩	٢٩,٦	٢٩,٥	٣٢,٥	٣٣,٤	٤١,٣	٢١,٢	٢٦,٦
٦٦٥	٦٢١	٦٩٦	٥٧٨	٥٦٤	٤٧٧	٥٨٨	٤١٧
١٥٩	١٦٤	١٤٥	١٣١	١١٩	١١٥	١٠٣	٥١
٦٣	٦٤	٦٣	٥٠	٥٥	٤٩	١٢٧	٥٠
رصيد الميزانية العامة (%) من الناتج المحلي الإجمالي							
٢٣,٦	٢٥,٤	٢٧,٥	٢٣,٤	٢٠,٦	٨,٢	٢٣,٨	١٣,٢
٣٩,٨	٤٢,٨	٣٥,٩	٣٢,٨	٢٩,٤	٢٧,٦	٢٢,٥	١٥,٣
٥٠,٣	٥٠,٢	٤٤,٥	٣٧,٥	٣٥,٢	٢٨,٢	٢٩,٨	٢٥,٥
١٦,٢-	١٧,٤-	٨,٤-	٩,٤-	٨,٨-	١٩,٤-	١,٣	٢,١-
٢٦,٧-	٢٤,٨-	١٧,٥-	١٤,١-	١٤,٦-	٢٠,٥-	٦,٥-	١٢,٣-
التجارة الخارجية							
٢٣٨١	٢,٠٤٠	١,٥٦٦	١,٤١٧	١,٢٩٠	١,٤٣٩	٣٩٩	٤٢١
٥٩٥	٥٣٥	٥٨٧	٥٣٥	٤٦٥	٤٦٥	٨٩٢	٤٩٩
٣٩٦٠	٣,٥٥٨	٣,٥٩٦	٣,٢٧٩	٢,٨٤٤	٢,٥٣٦	٣,٨٠٥	٢,١٧٦
٦٦,٧-	٦٦,٧-	٦٧,٢-	٦٧,٣-	٦٥,٦-	٦٥,٦-	٦٤,٥-	٥١,٢-
٢,١١٩-	١,٨٧٦-	١,٩٢٠-	١,٦١٨-	١,٣٧٠-	١,١٤٩-	١,٧٦٦-	١,٣٨٨-
٤٢,٥٠-	٤١,٢-	٤٢,٩-	٣٩,٧-	٣٧,٨-	٣٦,٤-	٣٩,١-	٤٢,٤-
٢,٢	٢,١	٢,٣	٢,٢	٢,٢	٢,١	٣,٧	٣,٧
٦٩,٥	٦٤,٢	٦٥,٧	٥٩,٦	٥٩,٢	٥٨,٦	٥٨,٤	٧٨,٨

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

(أ) القدس الشرقية مستبعدة من البيانات الواردة في هذا الجدول لأنه لا تتوفر للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني سوى إمكانية محدودة للوصول إلى القدس الشرقية.

(ب) معدلات البطالة تشمل "العمال المثبتين" وفقاً للتعريف الموسع للبطالة الذي وضعته منظمة العمل الدولية.

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

باء - تزايد حدة الفقر

١٢ - نتيجة لارتفاع معدل البطالة، وتآكل القاعدة الإنتاجية، وسياسة الإغلاق الإسرائيلية، ظل الفقر في الأرض الفلسطينية المحتلة يزداد حدة وانتشاراً (البنك الدولي، ٢٠٠٨ ب)، واتسعت الفجوة بين الضفة الغربية وقطاع غزة الأكثر عزلة. فمنذ عام ٢٠٠٠، فقدت ٦٢ في المائة من الأسر الفلسطينية ما يزيد عن ٥٠ في المائة من دخلها (السلطة الوطنية الفلسطينية، ٢٠٠٨). وتدل مؤشرات الفقر المستندة إلى مستويات الدخل على أن النسبة المئوية لسكان الأرض الفلسطينية المحتلة الذين يعيشون دون خط الفقر ارتفعت من ٥٢ في المائة في عام ٢٠٠٥ إلى ٥٧ في المائة في عام ٢٠٠٦، في حين أن النسبة المئوية لأولئك الذين يعيشون في حالة فقر مطلق ارتفعت من ٤٠ في المائة إلى ٤٤ في المائة (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٠٨ أ)^(١).

١٣ - ونتيجة لتزايد حدة الفقر، اضطرت الأسر الفلسطينية إلى خفض إنفاقها على الاحتياجات الأساسية واعتماد استراتيجيات تفضي إلى تآكل قدراتها، مثل بيع الممتلكات، وتأخير سداد فواتير استخدام المنافع العامة، وإيقاف الأطفال عن الدراسة (منظمة أوكسفام، ٢٠٠٧؛ ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٠٨ ب). كما أن الأزمة التي طال أمدها قد تجلّت في تردّي نوعية التعليم والخدمات الصحية. وإذا كان من المعترف به أن أكثر من ثلث رأس المال المادي الفلسطيني قد دُمّر، فإنه لم يجر بعد تقييم مدى الخسارة في رأس المال البشري حاضراً ومستقبلاً وآثارها على المدى الطويل.

١٤ - وفي ظل الظروف الراهنة، يُتوقع أن يزداد الفقر حدة في عام ٢٠٠٨ لأن النمو الاقتصادي المتواضع المتوقع لن يكون كافياً لمجازاة النمو السكاني أو للتأثير على حالة البطالة، خاصة في غزة. ولذلك فإن جهود الإصلاح المالي التي تبذلها السلطة الفلسطينية ينبغي أن تكون متسلسلة على نحو يراعي ظروف الفقر والبطالة وأن تكون مسبقة بتدفق مطّرد للمعونة الخارجية وبجهود ترمي إلى إنهاء سياسة الإغلاق وإلى الاستثمار العام الموجّه نحو حفز الاستثمارات الخاصة في أنشطة تنطوي على قدر كبير من إمكانات خلق فرص العمل وتحقيق مكاسب عرضية غير مباشرة.

جيم - الاقتصاد المحلي "المختنق" في غزة

١٥ - حافظ النشاط الاقتصادي في عام ٢٠٠٧ على المستوى الذي سجّله في عام ٢٠٠٦، ولكن الوضع في قطاع غزة الذي يعيش فيه ما نسبته ٤٠ في المائة من مجموع سكان الأرض الفلسطينية المحتلة لا يزال يتردّي. فالإغلاق شبه الكامل المفروض على غزة يؤدي فعلياً إلى عزل ١,٥ مليون فلسطيني عن الضفة الغربية وبقية العالم ولا يُسمح له بأن يستورد إلا الحد الأدنى من الواردات الضرورية والإنسانية. أما الفوائد الناشئة عن استئناف تقديم المعونة الخارجية منذ عام ٢٠٠٧ فقد اقتصرت إلى حد كبير على الضفة الغربية بينما ظل الاقتصاد المحلي لغزة يتقلص. والفقر في غزة أشد حدة بكثير وأوسع انتشاراً مقارنة بمستواه المرتفع أصلاً في الضفة الغربية. ففي عام ٢٠٠٦، كان ما نسبته ٧٩,٣ في المائة من سكان غزة يعيشون في حالة فقر نسبي بينما كان ما نسبته ٦٦,٧ في المائة يعيشون في حالة فقر مطلق. وقد بلغ معدلا الفقر النسبي والمطلق في الضفة الغربية ٤٩,١ في المائة و ٣٦,٤ في المائة، على التوالي.

(١) في عام ٢٠٠٦، وبالنسبة للأسرة المعيشية التي يبلغ متوسط عدد أفرادها ستة أفراد في الأرض الفلسطينية المحتلة، حُدّد خطّ الفقر النسبي والمطلق على أساس مستويي الدخل الشهري البالغين ٥١٨ دولاراً و ٤١٤ دولاراً، على التوالي.

١٦- ويعاني قطاع غزة من نقص شديد في استخدام القدرة الإنتاجية نظراً لصعوبة الوصول إلى المدخلات والأسواق. وقد تم تعليق ما نسبته نحو ٩٥ في المائة من العمليات الصناعية في غزة، بينما انخفض عدد المنشآت العاملة في القطاع الصناعي من ٣٥٠٠ في بداية عام ٢٠٠٥ إلى ١٥٠ فقط في نهاية عام ٢٠٠٧ (السلطة الوطنية الفلسطينية، ٢٠٠٨؛ والبنك الدولي، ٢٠٠٨). وبحلول حزيران/يونيه ٢٠٠٧، كانت مؤسسات الأعمال تعمل بنسبة ٤٦ في المائة من طاقتها الإنتاجية، بينما كانت هذه النسبة قد بلغت ٧٦ في المائة في أوائل عام ٢٠٠٦. وازداد الوضع سوءاً نتيجة لإحكام الإغلاق بعد حزيران/يونيه ٢٠٠٧، حيث انخفض معدل استخدام الطاقة الإنتاجية إلى ١١ في المائة. ويقول ما نسبته ٥٣ في المائة من أصحاب مؤسسات الأعمال في غزة إنهم سينظرون في نقل عملياتهم إلى خارج غزة إذا لم يتم إنهاء الإغلاق. وفي النصف الثاني من عام ٢٠٠٧، أشار ما نسبته ٣٦ في المائة من مؤسسات الأعمال الغزوية المشمولة بدراسة استقصائية أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى خفض المرتبات بنسبة تبلغ في متوسطها ٤٠ في المائة، بينما قام ما نسبته ٧٨ في المائة من هذه المؤسسات بتسريح أعداد كبيرة من مستخدميها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٧). ويثير الاتجاه الناشئ نحو تصفية الاستثمارات وفقدان رأس المال المادي والبشري مخاطر إضافية بالنسبة لآفاق الحالة في غزة على المدى الطويل.

دال - التحديات المالية

١٧- لقد أدى عدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي وعمليات الإغلاق الإسرائيلية التي طال أمدها إلى نشوء صعوبات مالية شديدة، حيث أفضى انخفاض الإيرادات وعدم إمكانية التنبؤ بها، واتساع قائمة النفقات لتلبية الاحتياجات الأساسية واحتياجات الإغاثة، إلى تفاقم هذه الصعوبات المالية. وبالإضافة إلى التراجع الاقتصادي الذي شهدته السنوات القليلة الأخيرة، فقد كانت إيرادات السلطة الفلسطينية عرضة للتأثر بقدرة إسرائيل على احتجاز الإيرادات الضريبية وإيرادات التخليص الجمركي التي تقوم بتحصيلها بالنيابة عن السلطة الفلسطينية، حسب ما نص عليه بروتوكول باريس الذي وقعته منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل في عام ١٩٩٤. وهذا يجعل الموقف المالي للسلطة الفلسطينية يعتمد بصورة أساسية على حسن النوايا الإسرائيلية. ومن الأمثلة على ذلك أنه عندما قامت إسرائيل في عام ٢٠٠٢ باحتجاز ما حصلته نيابة عن السلطة الفلسطينية من إيرادات جمركية وإيرادات ضريبة القيمة المضافة، انخفضت الإيرادات العامة الفلسطينية بنسبة ٦٦ في المائة. ومع استئناف التحويلات، سجل مجموع الإيرادات زيادة كبيرة من ٣٠٠ مليون دولار في عام ٢٠٠٢ إلى ١,٢ مليار دولار في عام ٢٠٠٥، ولكنه عاد فانهار ليلعب ٣٥٨ مليون دولار بعد احتجاز إيرادات الضرائب والإيرادات الجمركية في عام ٢٠٠٦ (السلطة الوطنية الفلسطينية، ٢٠٠٨).

١٨- وتشكل الإيرادات الجمركية حيز الزاوية في المالية العامة للسلطة الفلسطينية، حيث تمثل نسبة تتراوح بين ٦٠ و ٧٠ في المائة من مجموع الإيرادات. وهذا الاحتجاز المتكرر لتلك الإيرادات وعدم إمكانية التنبؤ بها لا يجعلان تخطيط الميزانية أمراً بالغ الصعوبة فحسب، بل إنهما يجرمان السلطة الفلسطينية أيضاً من أدوات السياسة المالية التي تحتاج إليها لإدارة وحفز الاقتصاد ويجعلان من عملية التخطيط المتوسط الأجل أمراً مستحيلًا، مما يجعل إدارة السيولة في المدى القصير الخيار الوحيد المتبقي. ثم إن ما ينشأ عن ذلك من عدم انتظام في دفع المرتبات هو أمر له وقع على الاقتصاد إذ يخلق الطلب الكلي ويثني المصارف عن تقديم القروض إلى القطاع العام. وبالتالي فإن اعتماد السلطة الفلسطينية على الدعم الخارجي لميزانيتها قد بات يشكل القاعدة لا الاستثناء. وفي عام ٢٠٠٧، بلغ مجموع الدعم الدولي للميزانية مليار دولار، أي ما يشكل ٣٩ في المائة من مجموع الإنفاق العام.

١٩- وعلى الرغم من الجهود التي بذلتها السلطة الفلسطينية، فقد زاد العجز المالي من ١٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٥ إلى ٢٧ في المائة في عام ٢٠٠٧. وكان العجز المتسع في عام ٢٠٠٦ نتيجة لقيام إسرائيل باحتجاز الإيرادات الجمركية، مقترناً بانخفاض الناتج المحلي الإجمالي. وقد جرى تمويل هذه الفجوة بصورة رئيسية من خلال تأخير دفع الأجور في القطاع العام، والاشتراكات المتصلة بالمعاشات التقاعدية، وحسابات الموردّين من القطاع الخاص. وبينما أدى استئناف تمويل الإيرادات الجمركية المحتجزة إلى تخفيف حدة الوضع المالي وأتاح للسلطة الفلسطينية وقف مراكمة المتأخرات في عام ٢٠٠٧، فليس من المتوقع حدوث أي تحسن مالي رئيسي في عام ٢٠٠٨ نظراً لبطء الانتعاش الاقتصادي المتوقع.

٢٠- وعلى الرغم من أن قائمة الأجور لدى السلطة الفلسطينية تمثلّ العنصر الأكبر ضمن عناصر الإنفاق العام، فإن "الوصفة العلاجية" التي كثيراً ما تُنصح بها البلدان النامية، والتي تدعو إلى تقليص حجم العمالة العامة، يمكن أن تكون شديدة الضرر على المدى الطويل بالوضع المالي وبالاقتصاد الفلسطيني ككل، إذ إن من شأنها أن تقلص الاستهلاك الخاص والقاعدة الضريبية. وينبغي التذكير بأن الزيادة في العمالة العامة بنسبة ٥٠ في المائة بين عام ١٩٩٩ وعام ٢٠٠٧ كانت بالغة الأهمية لتخفيف حدة تأثير عجز القطاع الخاص عن خلق فرص عمل في ظل سياسة الإغلاق الإسرائيلية وكذلك فقدان ٦٤ ٠٠٠ وظيفة في إسرائيل. وبالتالي، ومن أجل المحافظة على الاستقرار الاجتماعي والحيلولة دون انهيار الناتج المحلي الإجمالي نتيجة لضعف الطلب الكلي، فقد اضطلعت السلطة الفلسطينية بدور مقدّم الدخل والموظف الذي يُلجأ إليه كملاذ أخير.

٢١- وعلى الرغم من تصميم السلطة الفلسطينية على تنفيذ تدابير مالية صعبة من الناحية السياسية في ظل أوضاع أزمة عميقة، فإنه من غير المحتمل أن تحقق هذه الإصلاحات النتائج المرجوة ما لم تقم إسرائيل بتحويل الإيرادات الجمركية في حينها وتخفيف الإغلاق من أجل تمكين القطاع الخاص من الانتعاش. وبمثل الإلغاء التدريجي للقيود المفروضة على حركة السلع واليد العاملة شرطاً لا غنى عنه للنجاح في تنفيذ برنامج السلطة الفلسطينية للإصلاح المالي. وبدون ذلك، فإن التخفيض المخطط له للعمالة في القطاع العام بنسبة ١٢ في المائة يمكن أن يكون أمراً بالغ الصعوبة وباهظ الكلفة، وقد يفرض على اضطرابات اجتماعية ومقاومة مماثلة لإضرابات موظفي القطاع العام في عام ٢٠٠٦ التي أفضت إلى شبه انهيار للخدمات العامة. وسوف يكون من الصعب مواصلة الإصلاحات المالية إذا كانت تؤدي إلى تردي الأوضاع السياسية المتقلبة أصلاً وإلى تعميق حالة الانقسام أو إضعاف ثقة الشعب بالسلطة الفلسطينية وتأييده لها. فإذا كان الاقتصاد لا ينمو، فسوف تواجه السلطة الفلسطينية خياراً لا مناص منه بين تأمين القدرة على إبقاء العجز المالي عند مستوى يمكن تمويله أو العودة إلى ما تسميه "الإنفاق من أجل الاستقرار الاجتماعي"، حيث تؤدي العمالة في القطاع العام دور صمام الأمان.

هاء - ضعف القطاع الخارجي واستمرار حالة التبعية

٢٢- لقد كان للتراجع الاقتصادي العام في الأرض الفلسطينية المحتلة تأثير على القطاع الخارجي. ويبين الجدول ١ أنه بينما كانت الصادرات في عام ٢٠٠٧ أقل بمقدار الثلث عمّا كانت عليه قبل ثماني سنوات، فقد زادت الواردات بنسبة ٤ في المائة. وهذا الانخفاض في الصادرات يعكس تآكل القدرة الإنتاجية والبيئة المثبطة التي تواجه القطاع الخاص. وقد كان عزل قطاع غزة شديد الضرر بصفة خاصة بالنظر إلى أن منتجات القطاع الزراعي لغزة والعديد من صناعاتها موجهة نحو التصدير. ومن الأمثلة على ذلك صادرات أزهار القرنفل وفاكهة الفراولة،

وهما المنتجان الرئيسيان لغزة ضمن صادراتها الزراعية. ونتيجة لعمليات الإغلاق، لم يستطع مزارعو زهور القرنفل أن يُصدّروا إلا خُمس ما أنتجوه من الزهور في عام ٢٠٠٧ وقدره ٤٥ مليون زهرة؛ أما الجزء المتبقي فقد استُخدم كعلف للحيوانات. ونتيجة لذلك، خسّر هؤلاء المزارعون نحو ٦,٥ مليون دولار. وفي الموسم نفسه، خسّر مصدّرو الفراولة ٧ ملايين دولار.

٢٣- ولا تزال تبعية التجارة الفلسطينية لإسرائيل مستمرة، بالنظر إلى اعتمادها الساحق على إسرائيل كمصدر للواردات وكوجهة للصادرات. وما برح العجز التجاري مع إسرائيل مرتفعاً باستمرار، حيث يُخصّص ما يزيد عن ٤٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لتغطية هذا العجز. وما فتى هذا العجز، بالأرقام المطلقة، يزيد باطراد على مر الزمن وقد بلغ ذروته في عام ٢٠٠٧ عندما وصل إلى ٢,١ مليار دولار. وهذا الارتفاع في العجز التجاري مع إسرائيل، بمقدار الخُمس بين عام ١٩٩٩ وعام ٢٠٠٧، قد نشأ إلى حد بعيد نتيجة لتدهور القدرة الإنتاجية الفلسطينية وما نجم عن ذلك من عدم قدرة المنتجين المحليين على تلبية الطلب المحلي، مما زاد من حدة الاعتماد على السلع الاستهلاكية المستوردة، ومعظمها من إسرائيل. والعجز التجاري مع إسرائيل في عام ٢٠٠٧ يعادل نحو ٩٠ في المائة من مجموع صافي التحويلات الجارية (وجُلّها دعم مقدم من المانحين). ولا تزال هناك حاجة ملحة لخفض التبعية التجارية لإسرائيل وإعادة توجيه التجارة الفلسطينية وإدماجها في الأسواق العربية والإقليمية حيث يمكن التفاوض على صفقات تجارية مواتية وضمان الاستقرار من حيث إمكانية الوصول إلى الأسواق.

ثانياً - ضيق حيز السياسة الاقتصادية اللازم لتحقيق الانتعاش الاقتصادي والنمو المستديم

٢٤- إن قدرة السلطة الفلسطينية على الاستجابة للتحديات التي يطرحها إنعاش اقتصاد مزقته الحرب محدودة من جراء ضيق حيز السياسة الاقتصادية المتاحة لواقعي السياسات الاقتصادية. فالجموعة الضيقة من أدوات السياسة الاقتصادية المتاحة حالياً لا تكفي لتمكين السلطة الفلسطينية من إرساء أسس تحقيق الانتعاش والنمو المستديم. وفي حين أن جهود الإصلاح التي تبذلها السلطة الفلسطينية، وإنهاء عمليات الإغلاق، والمعونة الخارجية المستمرة، وإعادة تنشيط القدرة الإنتاجية الفلسطينية، تمثل شروطاً ضرورية لتحقيق الانتعاش، فإنها ليست كافية لتحقيق النمو على المدى الطويل.

٢٥- وقد جاء في وثيقة توافق آراء ساو باولو (الفقرة ٨) أن "الترباط المتزايد للاقتصادات الوطنية في عالم يسير على طريق العولمة، وظهور أنظمة للعلاقات الاقتصادية الدولية تقوم على أساس قواعد محددة، يعنى أن مجال التحرك المتاح على صعيد السياسة الاقتصادية الوطنية، أي نطاق السياسات المحلية التي يمكن انتهاجها، وبخاصة في مجالات التجارة والاستثمار والتنمية الصناعية، كثيراً ما أصبحت تحدّه الضوابط الدولية والالتزامات والاعتبارات السوقية العالمية. ولكل حكومة من الحكومات أن تُجري تقييماً يوازن بين فوائد قبول القواعد والالتزامات الدولية، والقيود التي تنشأ عن فقدان مجال التحرك المتاح على صعيد السياسة العامة". إلا أن المناقشة التالية لا تشير فقط إلى الظروف المتعلقة بحيز السياسات العامة والتي تركز على الترباط الاقتصادي العالمي أو المؤسسات الدولية وتأثيرها على خيارات السياسات العامة المتاحة للبلدان النامية. بل إنها تشير أيضاً إلى القيود المفروضة على المسؤولين عن رسم السياسات العامة الفلسطينية نظراً لكون السيادة الفلسطينية محدودة، وهو ما يؤثر على تصميم وتنفيذ السياسات المواتية والملائمة لقدرات الشعب الفلسطيني والتحديات التي تواجهه وتطلعاته.

ألف - إطار مقيّد للسياسة الاقتصادية

٢٦- ليس للسلطة الفلسطينية سيادة على الحدود والموارد الطبيعية والأراضي والمياه أو على حركة الأشخاص والسلع داخل أراضيها أو عبر مياهها الوطنية أو مجاها الجوي. وتؤدي محدودية السيادة هذه، والتجزؤ الجغرافي، والقيود المفروضة على حركة موظفي الخدمة المدنية، إلى جعل صياغة وتنفيذ سياسات حكومية متماسكة مهمة مضنية. وليس لدى السلطة الفلسطينية أيضاً عملة وطنية تتيح لها انتهاج سياسات نقدية وسياسات تتعلق بأسعار الصرف. ومقارنة بمجموعة أدوات السياسة العامة المتاحة للدول ذات السيادة في عالم يسير على طريق العولمة، لا يتوفر للسلطة الفلسطينية سوى حيزٍ تحرك محدود وهش على صعيد السياسة المالية.

٢٧- وليس بوسع السلطة الفلسطينية أن تفعل سوى القليل بخلاف تخصيص النفقات العامة، مما يعني أن حيز السياسات العامة المتاحة لها هو أضيق من ذلك المتاح للحكومات المحلية في العديد من البلدان. ففي جانب الإيرادات، يتعين على السلطة الفلسطينية أن تتعامل مع موارد لا يمكن التنبؤ بها إلى حد بعيد، وهي تتوقف على حسن نوايا المجتمع الدولي وإسرائيل. وعلاوة على ذلك، يقتضي بروتوكول باريس من السلطة الفلسطينية أن توائم معدل ضريبة القيمة المضافة مع مثيله في إسرائيل دون إيلاء اعتبار للفوارق في هيكل ومستوى تنمية الاقتصادين. وعلى العموم، فإن بروتوكول باريس لا يُغيّر من طبيعة عدم التكافؤ في العلاقات الاقتصادية الفلسطينية - الإسرائيلية.

٢٨- وفي الجانب النقدي، لا يسمح بروتوكول باريس للسلطة الفلسطينية بإصدار عملة وطنية^(٢). ونتيجة لذلك، توجد ثلاث عملات متداولة هي: الدينار الأردني، ودولار الولايات المتحدة، والشاقل الإسرائيلي الجديد. ويجمع هذا الترتيب النقدي بين معظم الجوانب السلبية لنظامي سعر الصرف القطبيين. وفي حين أن عدم وجود عملة وطنية يجعل من انتهاج سياسة نقدية أمراً متعذراً (نظام سعر الصرف الثابت)، فإن استخدام العملات الثلاث يفرض مخاطر مفرطة على المصارف والمستثمرين الذين يتعين عليهم التعامل مع التقلبات في أسعار صرف العملات الثلاث. فعلى سبيل المثال، يؤدي انخفاض قيمة الشاقل الإسرائيلي إلى ارتفاع تكاليف السلع الاستهلاكية والسلع الوسيطة المستوردة وبالتالي إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج. أما الصادرات، من جهة ثانية، فلا تستفيد إلا قليلاً أو أنها لا تستفيد على الإطلاق، وذلك بسبب الحواجز المختلفة، وارتفاع تكاليف المعاملات، والاعتماد على السوق الإسرائيلية.

٢٩- ومن شأن إصدار عملة وطنية فلسطينية أن يسمح للسلطة الفلسطينية بتنفيذ سياسة لسعر الصرف تكيف العملة لتحقيق التوازن الخارجي، والتعامل مع الصدمات الخارجية، والاستجابة للفوارق في نمو الإنتاجية مع المنافسين، وتحسين القدرة التنافسية للصادرات، وتعزيز النمو عن طريق حفز إنتاج السلع القابلة للتداول. كما أن من شأن وجود عملة وطنية أن يسمح للسلطة الفلسطينية بزيادة إيرادات سك العملة لتحسين وضعها المالي^(٣).

(٢) لعل هذا هو سبب عدم إيلاء هذه المسألة سوى القليل من الاهتمام في المؤلفات، على الرغم من أن النقيب (Naqib) (١٩٩٩)، وكوهام (Cobham) (٢٠٠٤)، وبيدس (Beidas) وقنديل (Kandil) (٢٠٠٥) قد أُنجزوا عملاً رائداً في هذا المجال.

(٣) إيرادات "سك العملة" هي الإيرادات العامة المستمدة من إصدار النقد، ولا تترتب عليها آثار تضخمية إذا كانت الزيادة في عرض النقود متوافقة مع النمو الاقتصادي ومع الزيادة في الطلب على النقود. وتصدر الحكومات أحياناً المزيد من النقد من أجل زيادة الإيرادات بدلاً من تحصيل الضرائب؛ ويشار إلى التضخم الناشئ عن ذلك باسم "ضريبة التضخم".

ويقدّر كوهام Cobham (٢٠٠٤) بأن إيرادات سك العملة يمكن أن تتراوح بين ٠,٣ و ٤,٢ في المائة من الدخل القومي الإجمالي. وبالتالي فإن الخسارة التراكمية المتصلة بالافتقار إلى إيرادات سك العملة بين عام ١٩٩٥ وعام ٢٠٠٧ يمكن أن تتراوح بين ١٧٨ مليون دولار و ٢,٥ مليار دولار. والجدير بالملاحظة أن هذه التقديرات لا تأخذ في الاعتبار إيرادات سك العملة في المرحلة الانتقالية التي يُتوقع أن تكون أكبر بكثير.

٣٠- وقد بات من الواضح على نحو متزايد أن الإطار المالي والنقدي الحالي، المكرس في بروتوكول باريس، لا يزود السلطة الفلسطينية بأدوات التي تحتاج إليها لإخراج الاقتصاد من حالة التراجع التي عجلت بحدوثها مؤثرات خارجية، أو حتى اعتماد سياسات تثبيت بسيطة. ونتيجة لذلك، يظل الاقتصاد الفلسطيني عرضة للتأثر الشديد بالصدمات الاقتصادية والسياسية الخارجية نتيجة للاعتماد غير المتكافئ على إسرائيل والاقتصاد العالمي بصفة عامة.

باء - توسيع نطاق خيارات السياسة الاقتصادية المتاحة للسلطة الفلسطينية

٣١- يقيّم الأونكتاد، في دراسة ستصدر قريباً^(٤)، التأثير المحتمل لتوسيع حيز السياسات المتاحة للسلطة الفلسطينية، ويبيّن أن إحراز تقدم اقتصادي كبير سوف يكون أمراً ممكناً إذا ما تم تمكين السلطة الفلسطينية عن طريق تزويدها بأدوات السياسة العامة المناسبة. وتستخدم الدراسة نموذجاً لقياس الاقتصاد الكلي صمّمه الأونكتاد هو نموذج "إطار المحاكاة المتكامل للسياسة الاقتصادية الكلية وسياسة التجارة والعمل الفلسطينية" (الأونكتاد، ٢٠٠٦ أ)، للتنبؤ بإمكانات الاقتصاد الفلسطيني حتى عام ٢٠١٥ في إطار خيارات مختلفة للسياسة العامة. ويقارن التحليل بين النتائج الطويلة الأجل في ظل الإطار القائم للسياسة الاقتصادية - "سيناريو خط الأساس" - ونتائج سيناريوهات السياسة العامة التي تنطوي على توافر المجموعة الكاملة من أدوات السياسة العامة.

٣٢- ويشمل "سيناريو خط الأساس" إطار السياسة العامة المنشأ بموجب بروتوكول باريس. وهذا يعني العودة إلى المناخ الاقتصادي (والسياسي) الذي كان سائداً قبل عام ٢٠٠٠، على النحو المبين في الافتراضات التالية^(٥):

(أ) قدر من التحرك في اتجاه تحقيق الاستقرار السياسي، مع انخفاض القيود المفروضة على حركة السلع واليد العاملة. وعلى مدى فترة التنبؤ، تعود القيود المفروضة على حركة التنقل إلى المستويات التي كانت سائدة خلال الفترة ١٩٩٤-٢٠٠٠^(٦)؛

(ب) استمرارية شبه الاتحاد الجمركي بين الأرض الفلسطينية المحتلة وإسرائيل الذي يجمع بين عناصر التجارة الحرة وترتيب الاتحاد الجمركي؛

(٤) "Policy space for Palestinian sustained development and State formation"

(٥) ترد مناقشة مفصلة لهذه الافتراضات في: الأونكتاد، ٢٠٠٦ أ.

(٦) إلا أن هذا الافتراض لا يقيس الآثار الكمية المترتبة على التأثير البيئي لحاجز الفصل أو لتفكيكه.

- (ج) تخضع الواردات الفلسطينية من بقية العالم لحد أدنى من المعدلات الضريبية الإسرائيلية، باستثناء مجموعة محدودة من المنتجات المستوردة من مصر والأردن ضمن كميات محددة؛
- (د) تطبيق السلطة الفلسطينية لمعدل ضريبة القيمة المضافة الإسرائيلية، مع توفير خيار خفضه بنسبة تتراوح بين ١ و ٢ في المائة؛
- (هـ) الاعتماد الشديد على الضرائب غير المباشرة دون الاهتمام كثيراً بالاعتبارات الخاصة بالتوزيع العادل للدخل؛
- (و) قيام إسرائيل، بالنيابة عن السلطة الفلسطينية، بتحصيل الضرائب المفروضة على الواردات الفلسطينية؛
- (ز) تخصيص معظم الموارد العامة لأغراض تغطية الميزانية المتكررة، مع تخصيصات طفيفة للإنفاق على التنمية؛
- (ح) عدم وجود عملة وطنية.

٣٣- وقيّم التحليل مدى التأثير المحتمل لتوسيع حيز السياسات المتاح للسلطة الفلسطينية عن طريق وضع سيناريوهات بديلة للسياسة المالية وسياسة أسعار الصرف والسياسة التجارية وسياسة العمل. وتفترض جميع السيناريوهات حدوث تحرك في اتجاه التوصل إلى تسوية سياسية مع إتاحة حرية الحركة للسلع واليد العاملة إلى حد ما دون المستوى الكامل وذلك بالتقليل من القيود المفروضة. ثم يقيّم التحليل مدى تأثير بديل متكامل يضم كافة خيارات السياسة العامة في رزمة واحدة. وفيما يلي العناصر الرئيسية لسيناريوهات السياسات البديلة المقترحة^(٧):

(أ) سيناريو السياسة المالية يفترض ما يلي: `١` زيادة بنسبة ١٠ في المائة ونسبة ٥ في المائة، على التوالي، في الاستثمار العام والتحويلات الحكومية فوق مستوى سيناريو خط الأساس على مدى فترة التنبؤ؛ و`٢` نظام لتصحيح تشوّه الاستثمار بخفض كلفة الاستثمار في كافة القطاعات، ما عدا قطاع البناء، بنسبة ١٥ في المائة دون مستوى خط الأساس؛

(ب) سيناريو سياسة سعر الصرف يُحاكي الأثر الذي يترتب على إصدار عملة وطنية. وتفترض عملية المحاكاة انخفاضاً لقيمة العملة بنسبة ٥٠ في المائة عن المستوى الذي يشمل سيناريو خط الأساس على مدى فترة التنبؤ؛

(ج) سيناريو السياسة التجارية يفترض أن تعتمد السلطة الفلسطينية ما يلي: `١` نظام تجاري يقوم على معاملة إسرائيل وفقاً لشرط الدولة الأولى بالرعاية بحيث تكون التعريفات الجمركية المفروضة على الواردات من إسرائيل مساوية لتلك المفروضة على الواردات من بقية أنحاء العالم - وتُرفع التعريفات المفروضة على الواردات من إسرائيل من مستوى الصفر في سيناريو خط الأساس إلى ١٧ في المائة، بينما تُرفع التعريفات المفروضة على

(٧) ترد في الدراسة المذكورة في الحاشية ٤ مناقشة مفصلة للافتراضات التي تستند إليها سيناريوهات السياسات البديلة.

الواردات من بلدان أخرى بنسبة ٣ في المائة عن مستوى خط الأساس؛ و٢٠ وضع نظام لتصحيح التشوّه بخفض كلفة الصادرات الفلسطينية بنسبة ١٧ في المائة دون أسعار مستوى خط الأساس، وبالتالي الحدّ من تأثير التشوّه الناشئ عن الاحتلال الذي طال أمده وعن مختلف العقبات غير السوقية التي تواجه المصدرين الفلسطينيين؛

(د) سيناريو سياسة العمل يحاول خلق المزيد من فرص العمل محلياً والحد من الاعتماد على سوق العمل الإسرائيلية. وهو يفترض دعم الأجور من أجل خلق فرص عمل محلية عن طريق تطبيق نظام لتقاسم دفع الأجور بين الحكومة والقطاع الخاص في القطاعين الزراعي والصناعي وقطاع الخدمات؛

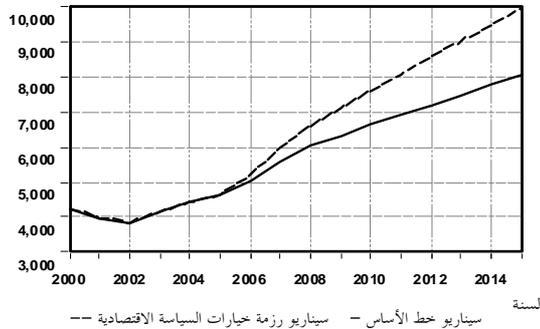
(هـ) سيناريو رزمة السياسات المتكاملة يفترض أن تتوفر لدى المسؤولين عن رسم السياسات الفلسطينية جميع الأدوات التي تتيحها خيارات السياسة الاقتصادية المذكورة أعلاه وأن يكونوا قادرين على إدماج هذه الخيارات جميعها في رزمة واحدة بحيث تكون تأثيرات جميع السياسات معززة لبعضها البعض.

٣٤- ويلخص في الجدول ٢ تأثير سيناريوهات السياسة العامة على الناتج المحلي الإجمالي والبطالة عندما يطبق كل سيناريو منها منفرداً وكذلك عندما تطبق مجتمعة ضمن رزمة متكاملة. وتصف الأشكال ١ و ٢ و ٣ مسار الناتج المحلي الإجمالي، والناتج المحلي الإجمالي للفرد، والبطالة، في إطار سيناريو خط الأساس والرزمة المتكاملة من الخيارات. وبالنسبة لكل مجال من مجالات السياسة الاقتصادية، تبشر نتائج عملية المحاكاة في إطار سيناريو خط الأساس بتحقيق تحسّن متواضع في الأجلين المتوسط والطويل. إلا أن سيناريوهات السياسات البديلة تفضي إلى نتائج أفضل.

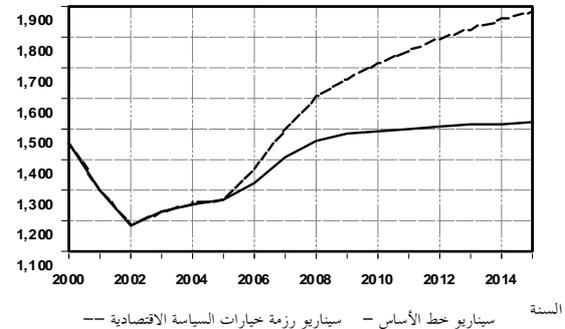
الجدول ٢- تأثير حيز حرية اختيار السياسات العامة على الناتج المحلي الإجمالي والبطالة

		الناتج المحلي الإجمالي				
		معدل البطالة (%)		(بملايين الدولارات بأسعار عام ١٩٩٧)		
التحسن في عام ٢٠١٥		٢٠١٥	٢٠٠٨	٢٠١٥	٢٠٠٨	
الانخفاض في معدل البطالة	الزيادة في الناتج المحلي الإجمالي (%)					سيناريو السياسة الاقتصادية
--	--	١٩,١	١٥,٦	٨٠٤٢	٦٠١٩	توقعات خط الأساس
٦,٨	٢,١	١٢,٣	١٠,٣	٨٢٠٨	٦٠٩٦	سياسة العمل
٢,٤	٤,٢	١٦,٧	١٤,٧	٨٣٧٦	٦١١٤	السياسة المالية
٣,١	٦,٢	١٦,٠	١٣,٩	٨٥٣٩	٦١٨٩	السياسة التجارية: المعاملة على أساس شرط الدولة الأولى بالرعاية
٥,٠	١٠,٢	١٤,١	١٢,٨	٨٨٦١	٦٣٤٢	سك عملة وطنية
١٨,٦	٢٣,٦	٠,٥	٥,٣	٩٩٤٢	٦٦١٠	رزمة خيارات السياسة العامة

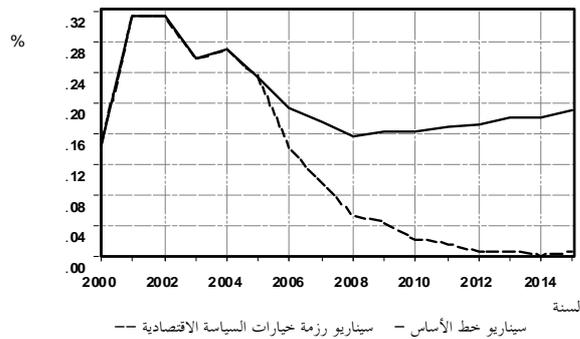
الشكل ١- تأثير حيز السياسات على الناتج المحلي الإجمالي
(بملايين الدولارات بأسعار عام ١٩٩٧)



الشكل ٢- تأثير حيز السياسات على نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي
(بالدولارات بأسعار عام ١٩٩٧)



الشكل ٣- تأثير حيز السياسات على معدل البطالة (%)



٣٥- وفيما يتعلق بالتطبيق الفردي للسياسات الاقتصادية، يؤثر إصدار عملة وطنية التأثير الأشد على نمو الناتج المحلي، حيث يزيد الناتج المحلي الإجمالي بأكثر من عشر نقاط مئوية في عام ٢٠١٥ فوق مستوى خط الأساس. ومع ذلك، فإن الفوائد الفعلية لإصدار عملة وطنية يُرجَّح أن تكون أكبر من ذلك لأن نموذج المحاكاة لا يأخذ في الاعتبار الفوائد المحتملة لإيرادات سك العملة، وسياسة أسعار الفائدة، وانخفاض مخاطر تقلبات أسعار الصرف. وفي حين أن كل بديل من بدائل السياسة العامة، إذا ما نُفِّد بشكل منفصل، يحقق نتائج اقتصادية أفضل مقارنة بإطار السياسة العامة لسيناريو خط الأساس، فإن التحليل يبين أن جمع كل بدائل السياسة العامة في رزمة واحدة يحقق نتائج أفضل.

٣٦- ويدل نموذج المحاكاة على أن من شأن تنفيذ الرزمة المتكاملة أن يُفضي إلى تحقيق العمالة الكاملة بحلول عام ٢٠١٢. وفي حين يبدو أن هذا قد ينطوي على مغالاة في التفاؤل وقد يكون من الصعب تصور تحقيقه في ظل الظروف الراهنة، فهو يؤكد أنه سيكون من الممكن خفض البطالة إلى حد كبير إذا ما توفرت أدوات السياسة الاقتصادية الضرورية. وبدون توسع حيز السياسات الاقتصادية المتاح على النحو المفترض هنا، فإن البنك الدولي (٢٠٠٨) يخلص إلى أن تضايف الإصلاحات، وتدفعات المعونة، وتخفيف عمليات الإغلاق، يمكن أن يُفضي إلى تحقيق نمو بمعدلات تفوق ١٠ في المائة خلال السنوات الثلاث القادمة. ولذلك فإنه إذا أُضيفت رزمة السياسات

العامّة المقترحة إلى هذا الخليط، فإن هذا سيُفضي بطبيعة الحال إلى تحقيق معدلات نمو أعلى من تلك التي يتوقعها البنك الدولي. ومن شأن هذا النمو أن يُقرب الاقتصاد من تحقيق العمالة الكاملة.

٣٧- وتشير تنبؤات رزمة السياسات الاقتصادية إلى اقتصاد فلسطيني مختلف تماماً عن الاقتصاد المتوقع في إطار سيناريو خط الأساس. وما تؤكدُه سيناريوهات السياسة العامة هو أن الترتيب المؤسسي الحالي للسياسات الاقتصادية الفلسطينية، الذي حدّد معاملة بروتوكول باريس، ليس قادراً على التصدي لتحديات الاقتصاد وقدرته الإنتاجية المتآكلة. كما أن استمرار هذا الترتيب يُرسّخ مساراً من الفقر، وعدم كفاية ما يولّد من فرص العمل المحلية، وتدني النمو الاقتصادي، والتبعية لإسرائيل، والاعتماد على المعونة الأجنبية.

٣٨- ولذلك ينبغي للمسؤولين عن رسم السياسات الفلسطينية أن يضعوا في اعتبارهم دائماً ما يمكن لاقتصادهم تحقيقه، وينبغي لهم أن يسعوا جاهدين إلى اكتساب حيز السياسات العامة الضروري لتنفيذ سياسات ملائمة. وهذا لن يتطلب توفر إطار مؤسسي مختلف فحسب، بل إنه يتطلب أيضاً دعماً فعالاً من المجتمع الدولي في شكل معونة كافية ومساعدة لصانعي السياسات الفلسطينيين في جهودهم الرامية إلى توسيع حيز السياسات العامة المتاحة لهم.

٣٩- ومن الممكن إحراز تقدم اقتصادي ذي شأن قبل إنشاء دولة فلسطينية ذات سيادة إذا ما توفرت لصانعي السياسات أدوات السياسة العامة اللازمة وإذا ما تم تخفيف سياسة الإغلاق واستمر تدفق المعونة بمستويات كافية وبوتيرة يمكن التنبؤ بها. ولكنه من المهم ألا تغيب عن البال خصوصية الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب وذلك عند قياس وتقييم مدى كفاءة المعونة الأجنبية والسياسة الاقتصادية.

٤٠- ولا مغالاة في التشديد على الأضرار التي لحقت بالنسيج الاقتصادي والاجتماعي والمؤسسي للأرض الفلسطينية المحتلة خلال السنوات الثماني الأخيرة. بل إن السلطة الفلسطينية تحذّر من أنه إذا ما استمرت القيود المفروضة على حركة التنقل والوصول، فإن أي تخفيض للمعونة الأجنبية ستكون له عواقب وخيمة، بما في ذلك تآكل القدرات المؤسسية التي بُنيت منذ عام ١٩٩٤ (السلطة الوطنية الفلسطينية، ٢٠٠٨). ولتجنب نشوء هذه الحالة وتيسير تحقيق الانتعاش الاقتصادي، يلزم اتخاذ إجراءات عاجلة على النحو التالي:

(أ) إخراج الاقتصاد الفلسطيني من عزله عن طريق رفع القيود المفروضة على حرية الحركة والتنقل في الضفة الغربية وغزة: فدون إتاحة إمكانية الوصول إلى الأسواق المحلية والخارجية، لا يمكن للقطاع الخاص أن يستثمر وينتج؛

(ب) إعادة النظر في إطار السياسة العامة الذي حدّده بروتوكول باريس: ينبغي بذل جهود جديدة لتوسيع حيز السياسات العامة المتاحة للسلطة الفلسطينية. ويمكن للمجتمع الدولي أن يُسهّم في ذلك عن طريق دعم الجهود التي تبذلها السلطة الفلسطينية للحصول على المزيد من أدوات السياسة العامة، وعن طريق توجيه المساعدة المالية والتقنية بطرق تكفل تولى السلطة الفلسطينية زمام الأمور في عمليات الإصلاح؛

(ج) تحقيق المزيد من الاتساق والقابلية للتنبؤ فيما يخص المعونة الأجنبية المقدمة إلى السلطة الفلسطينية لتمكينها من تخطيط السياسات المالية الفعالة وتنفيذها؛

- (د) وضع برامج واسعة النطاق للاستثمار العام من أجل إعادة بناء الهياكل الأساسية وتوسيع وتنشيط القدرة الإنتاجية المتآكلة وهيئة بيئة تمكينية للقطاع الخاص؛
- (هـ) ينبغي أن تتمثل أولوية السياسة العامة في تشجيع تحقيق نمو يكون في صالح الفقراء وذلك للحد من معدلات البطالة والفقر، مما يسمح لمؤسسات الدولة الفعالة بالنهوض واستئناف النمو؛
- (و) ينبغي سدّ الفجوة المتسعة بين الضفة الغربية وقطاع غزة عن طريق شمل هذا الأخير بالمعونة الأجنبية وبذل جهود لتخفيف سياسة الإغلاق. فمن المستحيل تحقيق الانتعاش الاقتصادي إذا ما أغفل ٤٠ في المائة من السكان؛
- (ز) ينبغي بذل جهود حقيقية لإنشاء دولة فلسطينية قابلة للحياة وذات سيادة ومتصلة وغير مقطعة الأوصال حسب ما تدعو إليه القرارات ذات الصلة الصادر عن الأمم المتحدة من أجل إتاحة تحقيق التنمية الفلسطينية الطويلة الأجل.

جيم - تنمية القدرات من أجل توسيع حيز السياسات العامة المتاحة للسلطة الفلسطينية

- ٤١- إن التنفيذ الناجح لرزمة السياسات المقترحة يتطلب تنمية القدرات المؤسسية والبشرية اللازمة لإدارة السياسات. ومن الضروري أن تبدأ السلطة الفلسطينية بتنمية هذه القدرات بالتلازم مع الجهود الرامية إلى توسيع حيز السياسات العامة المتاحة لها، ذلك أنه لا جدوى من السعي إلى الحصول على مزيد من أدوات السياسة العامة إذا لم تتوفر القدرة اللازمة لاستخدام هذه الأدوات. وهذه القدرة هي، قبل كل شيء، شرط مسبق للتفاوض حول اكتساب حيز السياسات اللازم لتحقيق رؤية التنمية الفلسطينية.
- ٤٢- ويستقصي الأونكتاد، في دراسة تصدر قريباً، احتياجات السلطة الفلسطينية لتنمية قدراتها في المجالات الرئيسية للتنمية الاقتصادية. وتدل الاستنتاجات الأولية على أن ثمة حاجة في مجال المالية العامة لتعزيز قدرة وزارة مالية السلطة الفلسطينية في مجالات تخطيط وتنفيذ الميزانية، ووضع إطار للإنفاق المتوسط الأجل، والتنبؤ الاقتصادي، وتقييم السياسات العامة، ونظم مراجعة الحسابات والإبلاغ المالي، ووضع ميزانيات للحكومة المركزية والحكومات المحلية، والتنسيق مع الوزارات المعنية.
- ٤٣- وفي مجال السياسة النقدية وسياسة أسعار الصرف، يلزم تدعيم القدرة البحثية والإشرافية لسلطة النقد الفلسطينية من أجل تقييم الآثار المترتبة على وضع ترتيبات نقدية بديلة يمكن في إطارها إصدار عملة وطنية.
- ٤٤- ويتطلب تحسين الأداء التجاري تعزيز قدرة الحكومة والقطاع الخاص على تقييم تكاليف وفوائد النظم التجارية البديلة، وصياغة وإدارة السياسات التجارية، والتفاوض بشأن عقد اتفاقات تجارية. ومن المهم بالقدر نفسه إنشاء صندوق لترويج الصادرات ومؤسسات متخصصة فيما يتصل بعمليات التأمين وإعادة التأمين على أنشطة التجارة الخارجية. ويشكّل تيسير التجارة مجالاً آخر تلزم فيه تنمية القدرات، بما في ذلك تطوير قدرات

إدارة الجمارك وبناء القدرة على إنشاء وإدارة شبكات طرق للتخلص من اختناقات النقل وضمان الوصول إلى الموانئ على أساس مستقر.

٤٥ - وفيما يتصل بخلق فرص العمل وسياسة العمل، ثمة حاجة لتدعيم قدرات وزارة العمل في مجال تقييم السياسات العامة والتحليل القطاعي. ومن المهم أيضاً النظر في إنشاء إطار قانوني يتسم بالمصداقية، إضافة إلى مجموعة قوانين متكاملة فيما يتصل بالقضايا الاقتصادية، وتدعيم نظام الاستثمار القائم، واستحداث خدمات مالية جديدة لتيسير إمكانية حصول مؤسسات الأعمال على القروض.

ثالثاً - المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني

ألف - الإطار والأهداف

٤٦ - ما برح برنامج الأونكتاد لتقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني، منذ إنشائه في عام ١٩٨٤، يتطور باستمرار للاستجابة لاحتياجات الاقتصاد الفلسطيني الناشئة. وبناءً على تجربة أمانة الأونكتاد ككل، وبالتعاون الوثيق مع فلسطين، يهدف هذا البرنامج إلى تحقيق أهداف محدّدة على صعيد التنمية الوطنية ضمن أربع مجموعات هي: (أ) السياسات والاستراتيجيات التجارية؛ (ب) تيسير التجارة والخدمات اللوجستية؛ (ج) التمويل والتنمية؛ (د) مشاريع الأعمال والاستثمار وسياسة المنافسة.

٤٧ - ووفقاً لإطار الأمم المتحدة الاستراتيجي للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، واتفاق أكرا، وتوافق آراء ساو باولو، وخطة عمل بانكوك، تم تكثيف المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني في السنة الأخيرة. وقد اشتمل ذلك على الدخول في مجالات بحثية جديدة وأنشطة مساعدة تقنية تهدف إلى التخفيف من حدة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المناوئة والإسهام في بناء القدرات اللازمة للأداء الاقتصادي لدولة فلسطينية ذات سيادة وقابلة للحياة.

٤٨ - إلا أن التقدم المحرز في اتجاه تحقيق هذه الأهداف قد ظل يتأثر بالأوضاع الميدانية المناوئة، ولا سيما بالنظر إلى القيود المفروضة على حركة تنقل موظفي المشاريع المحليين وصعوبة وصول خبراء الأونكتاد إلى الأرض الفلسطينية المحتلة. وبسبب حالة عدم الاستقرار السياسي، اضطرت الأمانة إلى تعليق تنفيذ الأنشطة المخطط لتنفيذها في قطاع غزة، وهناك عدة مشاريع لا تزال غير ممولة رغم النداءات التي وجهتها الأمانة إلى المانحين. ومع ذلك، فقد تمكّن الأونكتاد من إحراز تقدم ذي شأن عن طريق الأخذ بأسلوب عمل انتقائي ومرن.

باء - الأنشطة التنفيذية الجارية

١ - السياسات والاستراتيجيات التجارية

٤٩ - دخلت أنشطة الأمانة المندرجة ضمن هذه المجموعة مرحلة جديدة مع إطلاق مشروع إقليمي هو مشروع "النهوض بالسياسات الاقتصادية والتجارية الموجهة نحو النمو دون الإقليمي من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في البلدان العربية في غرب آسيا وشمال أفريقيا". وسيتولى برنامج الأونكتاد لتقديم المساعدة إلى الشعب

الفلسطيني إدارة هذا المشروع بتمويل من حساب التنمية التابع للأمم المتحدة. والمشروع موجه نحو ستة بلدان عربية، بما في ذلك الأرض الفلسطينية المحتلة، لمساعدتها في تحقيق التكامل الإقليمي الموجه نحو النمو.

٥٠- وسينفذ هذا المشروع بالتعاون مع لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وهو يشتمل على توفير التدريب، والخدمات الاستشارية، وعلى جهود بحثية وجهود في مجال الربط الشبكي من أجل تدعيم القدرات الوطنية في ميدان التجارة الدولية. والهدف من ذلك هو تزويد الحكومات الوطنية بالأدوات اللازمة لضمان استجابة السياسات العامة لمتطلبات التنمية. وبناءً على الخبرة التي يتمتع بها الأونكتاد، يُركّز هذا المشروع على صياغة بدائل مناسبة للسياسات التجارية تقوم على أساس الأخذ بنهج إزاء التجارة دافعه التنمية بدلاً من اتباع نهج إزاء التنمية دافعه التجارة.

٥١- وبالتعاون مع اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، أعدت الأمانة ورقة سياسة عامة تستند إلى دراسة استقصائية من أجل توجيه جهود تنمية القدرات الفلسطينية في مجالات المالية العامة واستراتيجيات التنمية، والسياسة التجارية وتيسير التجارة، وترويج الاستثمار، وتنمية المشاريع. وتحدّد الورقة نهجاً إزاء تطوير القدرات دافعه التنمية وتشتمل على مقترحات مقدمة كي تنظر فيها السلطة الفلسطينية. وقد عُرضت هذه الورقة على مؤسسات القطاعين العام والخاص الفلسطينية في حلقة عمل عُقدت في رام الله في آذار/مارس ٢٠٠٨.

٢- تيسير التجارة وخدمات النقل والإمداد (الخدمات اللوجستية)

٥٢- لقد أحرز تقدم كبير في "الأعمال التحضيرية لمشروع النظام الآلي لتجهيز البيانات الجمركية Asycuda" الذي يهدف إلى تحديث وتدعيم القدرات الجمركية للسلطة الفلسطينية. وبتمويل من المفوضية الأوروبية، دخل هذا المشروع مرحلته الثالثة والأخيرة التي سيبدأ فيها التشغيل الكامل لهذا النظام. وتشتمل الإنجازات المحققة حتى الآن على تحديث النظام لإدخال بيانات الإقرارات الجمركية الفلسطينية للفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ مما يسمح للسلطة الفلسطينية بأن ترصد بدقة الإيرادات التي قامت الجمارك الإسرائيلية بتحصيلها نيابة عنها. وقد اعتمد "إقرار إداري موحد" باللغة العربية مكيف بحسب الاحتياجات لتمكين السلطة الفلسطينية من إجراء عمليات مالية بالغة الأهمية مثل عمليات المراجعة اللاحقة للحسابات. وعلاوة على ذلك، يجري الارتقاء بالنظام من النسخة Asycuda++ إلى النسخة Asycudaworld على شبكة الإنترنت.

٥٣- ومن أجل تعزيز "الملكية" الوطنية لهذا المشروع، تلقى الفريق الأساسي الوطني المعني بالمشروع تدريباً متقدماً في جنيف. وقد أصبح الفريق يُتقن استخدام هذا النظام إتقاناً تاماً وبالتالي فقد نفذ بدوره دورات تدريبية عملية للموظفين الفلسطينيين في وزارة المالية في رام الله. وكجزء من جهود التنمية المتجددة التي تبذلها السلطة الفلسطينية، فقد دُشن هذا النظام في عام ٢٠٠٨ تحت اسم "التواصل" (الحاسبة التجارية، وحلول التحليلات القائمة على استخدام شبكة الإنترنت). ويعمل الفريق الوطني على إنفاذ قواعد جمركية جديدة، وهو يستجيب بنشاط لطلبات السلطة الفلسطينية للمساعدة من أجل ضمان المراقبة الجمركية الكاملة عند نقاط الحدود الرئيسية، بما فيها نقاط الحدود مع الأردن ومصر.

٥٤ - ومن النجاحات التي حققها الأونكتاد في مجالي بناء المؤسسات وتيسير التجارة ما يتمثل في المشروع الممول من المفوضية الأوروبية تحت عنوان "إنشاء مجلس الشاحنين الفلسطيني". وقد أُطلق هذا المشروع في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ ومن المقرر إنجازه في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨. وينصبُّ التركيز الحالي على ضمان الاستدامة الطويلة الأجل لمجلس الشاحنين الفلسطيني. وقد أوفد الأونكتاد خبراء دوليين من أجل إعداد مواد تدريبية مواضيعية لأغراض الأنشطة التي سيضطلع بها مجلس الشاحنين الفلسطيني مستقبلاً فيما يتصل بتوفير التدريب وبناء القدرات مقابل رسوم. كما قدم الخبراء مساعدة لمجلس الشاحنين الفلسطيني في عقد حلقات عمل تدريبية لأعضاء المجلس ولأوساط الشاحنين الفلسطينيين عموماً. وعلاوة على ذلك، تم تدعيم دور المجلس كمرکز تنسيق لمعالجة احتياجات مجتمع الشاحنين الفلسطينيين وذلك عن طريق القيام بجولات دراسية شملت دبي ومصر والأردن.

٥٥ - وقد أصبح المجلس الآن مؤسسة حيوية من مؤسسات القطاع الخاص لديها موظفون مدربون تدريباً جيداً ومجلس إدارة ملتزم وعضوية متنامية تضم الآن ٣٥٠ عضواً. وهو يعمل بنشاط على حلّ المشاكل اليومية التي تواجه الشاحنين الفلسطينيين وعلى تدعيم قدراتهم، بالاعتماد على شبكة شركائه على الصعيد الوطني والإقليمي. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، قام المجلس، بالتعاون مع مركز التجارة الفلسطينية (PalTrade)، بإطلاق مشروع للمساعدة في تطوير طرق بديلة للتجارة الفلسطينية عبر الأردن ومصر.

٣- التمويل والتنمية

٥٦ - بالنظر إلى نقص التمويل، يظل الأونكتاد غير قادر على استغلال الإنجازات التي تحققت في السابق في إطار مشروع "تدعيم القدرات في مجال مراقبة الديون والتحليل المالي (نظام ديمفاس)". وقد أنشئ هذا النظام في وزارة المالية بتمويل من حكومة النرويج ولكنه لم يُستخدم بعد بكامل إمكاناته. ورغم هذا النقص في الأموال، تظل الأمانة مستعدة لاستئناف الأنشطة المُخطّط لها، مع الانتهاء من دراسة بشأن استراتيجيات إدارة الديون بهدف توجيه سياسة السلطة الفلسطينية في هذا المجال.

٤- مشاريع الأعمال، والاستثمار، وسياسة المنافسة

٥٧ - تعكف الأمانة حالياً على إعداد الصيغة النهائية للعناصر المتبقية من المشروع الممول من النرويج بعنوان "برنامج استبقاء الاستثمار". ويهدف هذا المشروع، الذي يجري تنفيذه بالتنسيق الوثيق مع الهيئة الفلسطينية العامة لتشجيع الاستثمار، إلى تصميم برنامج لدعم الجهود الفلسطينية الرامية إلى الحفاظ على الاستثمارات القائمة. ويقترح البرنامج، مسترشداً بنتائج دراسة استقصائية لما هو موجود من المستثمرين ومشاريع الأعمال، الأخذ بنهج إزاء استبقاء الاستثمار دافعه التنمية يشمل تدخلات هادفة للتصدي لاختناقات النمو الآنية والطويلة الأجل على مستوى السياسات العامة وكذلك على مستوى الإطار المؤسسي الداعم للسوق ومستوى منشآت الأعمال، وإتاحة إدماجها في الوظائف الأساسية للهيئة، مع تحقيق التآزر مع الجهود الجارية للإصلاح وبناء المؤسسات.

٥٨ - إلا أن تنفيذ هذا البرنامج في إطار اقتراح "المرحلة الثانية" ليس مؤكداً بسبب الافتقار إلى الأموال. فحالات نقص التمويل التي حدثت في عام ٢٠٠٨ قد أجبرت الأمانة أيضاً على تأجيل تنفيذ الأنشطة المُخطّط لها في إطار المرحلة الثانية من المشروع فيما يتعلق بتقديم الدعم لتنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم (Empretec Palestine) وتشتمل المرحلة الثانية على توسيع نطاق البرنامج ليشمل قطاع غزة.

جيم - التنسيق والمواءمة وتعبئة الموارد

٥٩ - حافظت الأمانة، في تصميم وتنفيذ برنامج عملها، على اتصالات وثيقة مع المنظمات الدولية ذات الصلة، ولا سيما وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، ومكتب منسق الأمم المتحدة الخاص للأراضي المحتلة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، ومنظمة العمل الدولية، والبنك الدولي، وجامعة الدول العربية، فضلاً عن مراكز البحوث ومؤسسات المجتمع المدني.

٦٠ - وقد واصلت الأمانة الاستفادة من الدعم الميداني المقدم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي قدم دعماً لوجستياً لا غنى عنه لموظفي الأونكتاد وخبرائه وموظفي المشاريع التابعين له. كما أسهمت الأمانة في المناقشات المشتركة بين الوكالات التي أجراها مكتب منسق الأمم المتحدة للأراضي المحتلة، وقدمت ملاحظات موضوعية بشأن خطة العمل الإنسانية للأمم المتحدة في الأرض الفلسطينية المحتلة.

٦١ - وقد استفاد برنامج المساعدة التقنية التي يقدمها الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني من الدعم السخي الخارج عن الميزانية المقدم من المفوضية الأوروبية، وحكومة النرويج، وحساب التنمية التابع للأمم المتحدة. إلا أن حالات النقص في التمويل التي استمرت في عام ٢٠٠٨ تهدد بإضعاف المنجزات المحققة حتى الآن وتقويض أسلوب العمل الانتقائي والمرن الذي مكّن الأونكتاد من العمل رغم الأوضاع الميدانية المتردية. ويجد هذا النقص في التمويل في وقت باتت فيه مشاريع الأونكتاد تحظى بسمعة راسخة في مجال توفير الأدوات العملية ذات الصلة لدعم التنمية وبناء المؤسسات الفلسطينية. وما لم يتوفر للأمانة المزيد من الموارد التي يمكن التنبؤ بها من خارج الميزانية، وفقاً لاتفاق أكر، فسوف يُعوّق تنفيذ ولايته المتمثلة في تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني.

المراجع

- Beidas S and Kandil M (2005). Setting the stage for a national currency in the West Bank and Gaza: The choice of exchange rate regime. Working paper 05/70, New York, International Monetary Fund.
- Cobham D (2004). Alternative currency arrangements. In: Cobham D and Kanafani N eds. *The Economics of Palestine: Economic Policy and Institutional Reform for a Viable Palestinian State*. London, Rutledge.
- International Labour Office (2007). Report of the Director-General, Appendix: The situation of workers of the occupied Arab territories. International Labour Conference, ninety-sixth session 2007.
- Naqib F (1999). The economics of currency boards: the case of the Palestinian economy in the West Bank and Gaza Strip. Paper presented to the sixth annual conference of the Economic Research Form, mimeo, University of Waterloo.
- OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2007). The barrier gate and permit regime four years on: humanitarian impact in the northern West Bank. *OCHA Special Focus*, November.
- OCHA (2008a). OCHA-oPt socio-economic fact sheet. April.

OCHA (2008b). *The Humanitarian Monitor*. No. 23, March.

Oxfam (2007). Palestinian families facing a \$1 billion debt burden since aid embargo started. Press release, 13 June.

PNA (Palestinian National Authority) (2008). Palestinian Reform and Development Plan 2008–2010. Ramallah.

UNCTAD (2006a). Integrated simulation framework for Palestinian macroeconomic, trade and labour policy (UNCTAD/GDS/APP/2006/2).

UNCTAD (2006b). Report on UNCTAD's assistance to the Palestinian people (UNCTAD/TD/B/53/2).

UNDP (United Nations Development Programme) (2007). *The Gaza Strip: A private sector in decline*. UNDP/Programme of Assistance to the Palestinian People.

World Bank (2008a). *Implementing the Palestinian reform and development agenda*. Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee, West Bank and Gaza Resident Mission, May.

World Bank (2008b). West Bank and Gaza country brief.
http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/WBG-ENG_2008SMpdf.pdf.

- - - - -