الأمم المتحدة

TD/B/57/4

Distr.: General
13 July 2010
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

مجلس التجارة والتنمية
الدورة السابعة والخمسون
جنيف، ١٥-٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠
البند ١٠(ب) من جدول الأعمال المؤقت

تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني: التطورات التي شهدها اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة[1]

مذكرة من أمانة الأونكتاد[2]

موجز تنفيذي

ظل أداء اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة أدنى بكثير من مستوى إمكاناته في عام ٢٠٠٩. فرغم ظهور علامات تدل على حدوث تحسّن في نمو الناتج المحلي الإجمالي وغيره من المؤشرات، فإن هذه العلامات ينبغي أن تُفسَّر بحذر بالنظر إلى السياق الأوسع. فقد استمر تفتيت الأراضي الفلسطينية، وتزايد الفوارق والتباين في مستويات الرفاه، وتزايدت حدة الاعتماد على المعونة، وتقلصت إمكانيات استخدام الموارد الطبيعية والاقتصادية والوصول إليها. وظل الاستثمار الخاص يعاني من القيود المفروضة على حركة التنقل،

(١) ليس في التسميات المستخدَمة في هذه الوثيقة ولا في طريقة عرض المادة الواردة فيها ما ينطوي على التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها. ووفقاً للقرارات والمقررات ذات الصلة الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن، تتصل الإشارات الواردة في هذا التقرير إلى الأرض (أو الأراضي) الفلسطينية المحتلة بقطاع غزة والضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية. ويُشير استخدام كلمة "فلسطين" إلى منظمة التحرير الفلسطينية التي أنشأت السلطة الفلسطينية في أعقاب الاتفاقات التي عقدتها مع إسرائيل في عام ١٩٩٣/١٩٩٤. أما الإشارات إلى "دولة فلسطين" فتتوافق مع الرؤية المُعبَّر عنها في قرار مجلس الأمن ١٣٩٧(٢٠٠٢).

(٢) لا يجوز للصحافة اقتباس المعلومات الواردة في هذا التقرير قبل يوم ٣١ آب/أغسطس ٢٠١٠.

الرجاء إعادة الاستعمال

بالإضافة إلى خطر فرض قيود جديدة في أية لحظة. وبينما تُقدَّر الأضرار المباشرة المتكبَّدة نتيجة للعملية العسكرية الإسرائيلية في قطاع غزة في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ بثلث ناتج الاقتصاد في عام ٢٠٠٦، قبل فرض الحصار على غزة، فإن الكلفة غير المباشرة للحرب كانت أكبر من ذلك. وقد تواصل تردي الوضع الاقتصادي والإنساني في غزة. وعلى الرغم مما خُصص من أموال لإعادة بناء الاقتصاد، فإن أوضاع الحصار وعمليات الإغلاق المفروضة على الأرض الفلسطينية المحتلة تتكفل بألا يترتب على تخصيص تلك الأموال أي تأثير اقتصادي ملموس. وإن أزمة التنمية الاقتصادية الفلسطينية الخانقة نابعة من ضعف قطاع السلع القابلة للتداول التجاري الذي يعاني من اختناقات ناشئة عن استخدام عملة غير ملائمة، وعن عمليات الإغلاق، وضمور القاعدة الإنتاجية. ولذلك فإنه يمكن للتنمية الفلسطينية أن تستفيد من إنعاش قطاع السلع القابلة للتداول التجاري وبناء القدرة التجارية والإنتاجية الفلسطينية ضمن إطار مبادرة "توحيد الأداء" في عمل منظومة الأمم المتحدة.

أولاً – اقتصاد مكبوح

ألف – مستوى أداء الاقتصاد أدنى بكثير من إمكاناته

١- ظل مستوى أداء اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة أدنى بكثير من إمكاناته في عام ٢٠٠٩. فنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي يظل أدنى بنسبة تزيد عن ٣٠ في المائة عن مستواه قبل عشر سنوات، والآفاق البعيدة المدى لإقامة دولة فلسطينية قابلة للحياة على أراضٍ متصلة جغرافياً تبدو قاتمة بالنظر إلى تقلص القدرة على الوصول إلى الموارد الطبيعية والاقتصادية، وإلى فصل وتقطيع أوصال قطاع غزة والضفة الغربية والقدس الشرقية. أما نمو الناتج المحلي الإجمالي بما يُقدَّر بنسبة ٦,٨ في المائة – ١ في المائة في غزة و٨,٥ في المائة في الضفة الغربية – والتحسُّن بنسبة أقل في دخل الفرد في الضفة الغربية فينبغي أن يُنظر إليهما بحذر في سياق المستوى المتدني الذي سجله الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٨، واستمرار عُزلة الاقتصاد الفلسطيني عن الأسواق الإقليمية والعالمية، وانخفاض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٣٤ في المائة خلال السنوات الثماني السابقة، وتآكل القاعدة الإنتاجية، وتقلص القدرة على الوصول إلى الأراضي والموارد الطبيعية والاقتصادية.

٢- وبينما يخضع قطاع غزة لحصار شبه كامل، فإن النمو الذي تحقق في الضفة الغربية قد نشأ أساساً عن تدفقات معونة لم يسبق لها مثيل. إلا أنه نتيجة للقيود المفروضة على حركة السلع واليد العاملة الفلسطينية، وتدمير جزء كبير من القاعدة الإنتاجية، تقلصت إلى حد كبير الفوائد الاقتصادية الناشئة عن هذه المعونة الضخمة التي باتت تنحصر في الأجل القصير. ونتيجة لخنق الأنشطة الإنتاجية الفلسطينية، لم تتحقق الآثار المضاعِفة والتراكمية المحتملة لتدفقات المعونة الضخمة والإنفاق الحكومي الكبير، خصوصاً مع تسرّب الموارد إلى الاقتصاد الإسرائيلي، حيث إن العجز التجاري مع إسرائيل وقدره ٢,٩ مليار دولار كان أكبر بنسبة تزيد عن ٨٠ في المائة من صافي التحويلات الجارية في عام ٢٠٠٨.

٣- كما أن أداء الاقتصاد يعكس تخفيفاً متواضعاً جداً للقيود الإسرائيلية المفروضة على حركة التنقل داخل الضفة الغربية ومنها وإليها. إلا أن غزة ومعظم أنحاء الضفة الغربية تظل مستبعَدة إلى حد كبير من هذا التحسُّن النسبي. ليس هذا فحسب، بل إن ذلك التحسُّن يظل عُرضة للتراجع. وينبغي النظر إلى النمو الذي كان أدنى بكثير من مستوى الإمكانات في عام ٢٠٠٩ مقترناً بالمخاوف المتعلقة بإمكانية استدامته، وتزايد حدة الاعتماد على المعونة، وتقلص القدرة على الوصول إلى الموارد الطبيعية والاقتصادية، وتزايد التفاوت الإقليمي في مستويات الرفاه، وتفتيت الضفة الغربية وغزة والقدس الشرقية.

باء – لا علامات تدل على انتعاش القطاع الخاص

٤- ثمة خاصيّة أخرى مميِّزة لنمو الاقتصاد المحلي للضفة الغربية في عام ٢٠٠٩، وهي أن هذا النمو قد ارتكز إلى حد بعيد على أداء القطاع العام المعتمِد على المعونة، بينما لا تلوح في الأفق أية علامات تدل على انتعاش القطاع الخاص. ومن المستبعَد أن ينتعش هذا القطاع ما لم تُرفع القيود المفروضة على حركة اليد العاملة والسلع ويُعاد بناء القاعدة الإنتاجية. ومن الأهمية بمكان ملاحظة أن ثقة المستثمرين الفلسطينيين والأجانب، الحاليين والمحتملين، لا تضعف من جراء القيود الفعلية المفروضة على حركة التنقل والوصول من مكان إلى آخر فحسب، بل إن ما يضعفها أيضاً عدم القدرة على التنبؤ بسياسات الإغلاق والخطر المتمثل في فرض قيود جديدة بصورة غير متوقعة. ولذلك فإن الانتعاش المستمر للقطاع الخاص لا يتطلب الوصول الآمن إلى الأسواق الداخلية والخارجية فحسب، بل إنه يتطلب أيضاً إزالة خطر العودة إلى فرض القيود.

٥- وما برحت تكاليف التعاملات الباهظة الناشئة عن القيود المفروضة على وصول الفلسطينيين إلى الأسواق المحلية والعالمية، مقترنةً بالأنشطة الاستيطانية ومصادرة الأراضي، تقوّض قدرة مؤسسات الأعمال على الاستمرار وتُحوّل العديد من الأنشطة الاستثمارية بعيداً عن الزراعة والصناعة في اتجاه قطاع السلع غير القابلة للتداول التجاري. وكما هو مبيَّن في الفصل الثالث، فإن ما ينشأ عن ذلك من تشويه هيكلي يُرسّخ الاعتماد على المعونة الأجنبية والتحويلات المالية باعتبارها المصادر الرئيسية للعملات الأجنبية ويحول دون تحقيق المكاسب التي تحققها البلدان الأخرى من خلال المشاركة في التجارة العالمية.

جيم – مستويات مرتفعة من البطالة والفقر الواسعي الانتشار

٦- يتبين من الجدول ١ أن البطالة قد انخفضت بنسبة ١,٦ في المائة. إلا أنها تفوق الـ ٣٠ في المائة ولا تزال أعلى بأكثر من تسع نقاط مئوية من المستوى الذي سجلته في عام ١٩٩٩. وحالة البطالة أسوأ في غزة حيث كانت أعلى من المتوسط الوطني بنسبة ١٤ في المائة.

٧- ولذلك فإن ما حدث مؤخراً من نمو في الاقتصاد الفلسطيني غير مقترن بخلق فرص عمل جديدة لا يمكن أن يؤدي إلى أي انخفاض ذي شأن في مستوى الفقر، إذ لم يكن له حتى الآن أي تأثير يُذكر على العمالة التي تمثل قناة رئيسية يؤدي النمو الاقتصادي من خلالها إلى الحد من الفقر. وتدل تقديرات مستوى الفقر الحديثة على أن ٨٠ في المائة من الأسر في غزة كانت تعيش دون حد الفقر في عام ٢٠٠٧، وقد ازدادت الحالة سوءاً منذ ذلك الوقت (البنك الدولي، ٢٠١٠). وفي الضفة الغربية، تشير التقديرات إلى أن معدل الفقر يبلغ ٤٥ في المائة. كما أن انعدام الأمن الغذائي يظل واسع الانتشار. فمع حدوث انخفاض بنسبة تزيد عن ٦٠ في المائة في الناتج الزراعي على مدى السنوات العشر الأخيرة واستنفاد استراتيجيات

الأسر لمواجهة واقع الحال، أصبح انعدام الأمن الغذائي يؤثر حالياً على ما نسبته ٦١ في المائة من سكان غزة و٢٥ في المائة من سكان الضفة الغربية (منظمة الأغذية والزراعة - برنامج الأغذية العالمي، ٢٠٠٩).

دال - تحقيق الاستدامة المالية يظل هدفاً بعيد المنال

٨- سجَّل العجز في مالية السلطة الفلسطينية، من حيث النقدية، انخفاضاً من ٣١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (١,٩ مليار دولار) في عام ٢٠٠٨ إلى ٢٧ في المائة (١,٨ مليار دولار) في عام ٢٠٠٩. إلا أن العجز المتكرر، من حيث الالتزامات، قد تدهور فعلياً إذ زاد بنسبة بلغت نحو ٢,٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. فقد ارتفع هذا العجز الأخير من ١,٣ مليار دولار في عام ٢٠٠٨ إلى ١,٦ مليار دولار في عام ٢٠٠٩ نتيجة لحدوث زيادة في الإنفاق الطارئ لتغطية النفقات التي ترتبت على الحملة العسكرية الإسرائيلية على غزة في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ وما ترتب على ذلك من تدهور في الوضع الاقتصادي والإنساني. ويبين الجدول ١ أن النفقات المتكررة زادت بنسبة ١,١ في المائة لتشكل ما نسبته ٤٨,٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ونتيجة لارتفاع النفقات غير المتصلة بالأجور، والإنفاق لتلبية احتياجات غزة، ونقص الدعم المقدم من المانحين، اضطُرت السلطة الفلسطينية إلى اللجوء إلى الاقتراض القصير الأجل من المصارف المحلية ومراكمة الديون المستحقة، الأمر الذي سيفرض أعباءً على الميزانية في المستقبل.

٩- وقد أفضى الهجوم على غزة واستمرار الحصار المفروض عليها إلى حدوث انخفاض خطير في الإيرادات الضريبية والجمركية. ففي عام ٢٠٠٩، انخفض إجمالي الإيرادات بنسبة ١,٥ في المائة ليصل إلى ما نسبته ٢٤,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. كما استُنفذت موارد الميزانية والمعونة من جراء الحاجة للتصدي للوضع الصحي والإنساني المتدهور. وكان إنفاق السلطة الفلسطينية في غزة الذي بلغ أكثر من ١,٤ مليار دولار في عام ٢٠٠٩ أعلى من كل ما قُدم من دعم للميزانية من قبل الجهات المانحة في وقت نضبت فيه الإيرادات الضريبية الواردة من غزة. ويُتوقع أن تستهلك غزة نصف مستوى الإنفاق من الميزانية المُخطط له لعام ٢٠١٠ والبالغ ٣,٩ مليارات دولار (مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة، ٢٠١٠).

١٠- وأدى بناء حاجز الفصل، وتوسيع المستوطنات في الضفة الغربية، وطرد الفلسطينيين من منازلهم في القدس الشرقية، إلى فرض أعباء إضافية على الموارد المؤسسية للسلطة الفلسطينية وميزانيتها. وقد أعلنت السلطة الفلسطينية عن تخصيص نحو ٦٣ مليون دولار لدعم القرى والمجتمعات المحلية المتضررة من جراء إنشاء المستوطنات وحاجز الفصل من أجل مساعدتها على مواجهة حالة انقطاع سبل رزقها وتعطّل أنشطتها الإنتاجية (السلطة الفلسطينية، ٢٠١٠).

الجدول ١

اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة: المؤشرات الرئيسية[أ]

	١٩٩٥	١٩٩٩	٢٠٠٢	٢٠٠٤	٢٠٠٦ *منقحة*	٢٠٠٧ *منقحة*	٢٠٠٨ *أولية*	٢٠٠٩ *مقدرة*
أداء الاقتصاد الكلي								
نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (في المائة)	٦٫٠	٨٫٨	-١٣٫٣	١٢٫٠	-٥٫٢	٥٫٤	٥٫٩	٦٫٨
الناتج المحلي الإجمالي (بملايين الدولارات)	٣ ٢٢٠	٤ ١٧٩	٣ ٤٣٣	٤ ١٩٨	٤ ٥٩٤	٥ ١٤٧	٦ ١٠٨	٦ ٦٠٠
الدخل القومي الإجمالي (بملايين الدولارات)	٣ ٦٩٩	٤ ٩٣٢	٣ ٦٥٦	٤ ٤٣٠	٥ ٢٨٦	٥ ٩١٣	٧ ٠١٩	٧ ٣٢٦
إجمالي الدخل القومي المتاح (بملايين الدولارات)	٤ ٠٩٩	٥ ٣٠٦	٤ ٧٠٨	٥ ١٥١	٦ ٧٧٧	٨ ٢٨١	١٠ ٤٣٧	١٠ ٥٢٧
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بالدولارات)	١ ٤٠٠	١ ٤٩٣	١ ١٢٥	١ ٣١٧	١ ٣٦٣	١ ٣٣٧	١ ٦٩٨	١ ٧٨٢
نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (بالدولارات)	١ ٦٠٨	١ ٧٦٣	١ ١٩٩	١ ٣٩٠	١ ٤٨٩	١ ٤٩٤	١ ٩٥٢	١ ٩٧٨
النمو الحقيقي في نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (في المائة)	٠٫٧	٤٫١	-١٦٫٧	٩٫١	-٥٫٩	٢٫٠	٢٫٩	٠٫٢
السكان والعمل								
عدد السكان (بالملايين)	٢٫٣٤	٢٫٩٦	٣٫٢٣	٣٫٤١	٣٫٦١	٣٫٧٢	٣٫٨٣	٣٫٩٤
البطالة (في المائة من قوة العمل)	٣٢٫٦	٢١٫٧	٤١٫٣	٣٢٫٥	٢٩٫٦	٢٧٫٩	٣١٫٧	٣٠٫١
مجموع العمالة (بالآلاف)	٤١٧	٥٨٨	٤٧٧	٥٧٨	٦٦٥	٦٦٧	٦٤٨	*٧١٧*
في القطاع العام	٥١	١٠٣	١٢٥	١٣١	١٥٢	١٤٦	١٦٠	*١٨١*
في إسرائيل والمستوطنات	٦٨	١٣٥	٤٩	٥٠	٦٤	٦٣	٧٥	*٧٣*
رصيد الميزانية العامة (في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)								
الإيرادات صافية من المتأخرات والإيرادات الجمركية المحتجزة	١٣٫٢	٢٣٫٩	٨٫٥	٢٥٫٠	٢٥٫٠	٢٤٫٧	٢٥٫٧	٢٤٫٢
النفقات الجارية	١٥٫٣	٢٢٫٦	٢٩٫٠	٣٦٫٤	٤٩٫٦	٤٨٫٦	٤٧٫٢	٤٨٫٣
مجموع الإنفاق	٢٥٫٦	٢٩٫٩	٣٥٫٤	٣٧٫١	٥٥٫٣	٥٠٫٥	٥٦٫٨	٥١٫٠
الرصيد الإجمالي – على أساس نقدي	-١٢٫٣	-٦٫١	-٢٧٫٠	-١٢٫١	-٣٠٫٣	-٢٥٫٨	-٣١٫٢	-٢٦٫٨
التجارة الخارجية								
صافي التحويلات الجارية (بملايين الدولارات)	٤٠٠	٣٩٩	١ ٠٩٦	٧٣٤	١ ٤٩١	٢ ٣٦٨	٣ ٤١٨	٣ ٢٠١
صادرات السلع والخدمات (بملايين الدولارات)	٤٩٩	١ ٠٣٩	٥٢٢	٦٤٤	٥٣٣	٥٣٥	٥٩٩	٦٢٠
الواردات من السلع والخدمات (بملايين الدولارات)	٢ ١٧٦	٣ ٥٦٧	٢ ٨٧٦	٣ ٤٧٩	٣ ٤٧٨	٣ ٥٤١	٤ ١٠٥	٤ ٥٤١
الميزان التجاري (في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)	-٥٢٫١	-٦٠٫٥	-٦٨٫٦	-٦٧٫٥	-٦٤٫١	-٥٨٫٤	-٥٧٫٤	-٥٩٫٤
الميزان التجاري مع إسرائيل (بملايين الدولارات)	-٩٢٢	-١ ٥٩٨	-٨٨٦	-١ ٥٠٠	-١ ٨٨٧	-٢ ٢٥٩	-٢ ٨٨٨	-٢ ٥٥٨
الميزان التجاري مع إسرائيل (في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)	-٢٨٫٦	-٣٨٫٢	-٢٥٫٨	-٣٥٫٧	-٤١٫١	-٤٣٫٩	-٤٧٫٣	-٣٨٫٨
تجارة السلطة الفلسطينية مع إسرائيل/إجمالي تجارة السلطة الفلسطينية (في المائة)[ج]	٩٢٫٣	٦٢٫٦	٤٨٫٩	٦٠٫٦	٧٢٫٠	٩١٫٧	٩٥٫٧	*٧٦٫٣*
تجارة السلطة الفلسطينية مع إسرائيل/إجمالي التجارة الإسرائيلية (في المائة)[ج]	٤٫٣	٣٫٩	٢٫٠١	٢٫٠٤	٢٫٠٤	٢٫٠٧	٢٫٠٩	٣٫١

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

(أ) بالنظر إلى عدم قدرة الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني على الوصول إلى القدس الشرقية، فإن البيانات الواردة في هذا الجدول لا تشمل القدس الشرقية، باستثناء الرقم المتعلق بالسكان.

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

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

هاء – إصلاحات مالية في بيئة صعبة

١١- واصلت السلطة الفلسطينية في عام ٢٠٠٩ سعيها لتحقيق الاستدامة المالية باعتبارها هدفاً مركزياً من أهداف السياسة العامة، وذلك بالرغم من الأوضاع الإنسانية غير المواتية وعجز القطاع الخاص عن خلق فرص عمل إضافية وتوليد إيرادات ضريبية. وتهدف الإصلاحات المالية الجارية إلى تحقيق الشفافية والمساءلة وتحسين إعداد الميزانية ومراقبتها، وإدماج نظام محاسبة إلكتروني واستخدامه في جميع الوزارات المختصة، وزيادة قدرة وكفاءة عمليات تحصيل الضرائب، وتحسين مُجمل إدارة المالية العامة للسلطة الفلسطينية. ونتيجة لذلك، ارتفعت الإيرادات الضريبية المحلية من ٤,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٨ إلى ٤,٩ في المائة في عام ٢٠٠٩ (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٠).

١٢- وقد اعتمدت السلطة الفلسطينية تدابير جدية لضمان دفع المستهلكين لفواتير استخدام المرافق العامة. وهذه التدابير تشمل خصخصة توزيع الكهرباء، واستخدام عدادات استهلاك الكهرباء المدفوع سلفاً، واشتراط دفع فواتير استخدام المرافق العامة لإتاحة الحصول على بعض الخدمات الحكومية، والاستقطاع المباشر للمبالغ المستحقة من مرتبات العاملين في القطاع العام. إلا أنه إذا كان توجيه الدعم المقدم توجيهاً أفضل يُعتبر أمراً مرغوباً فيه، فإن خصخصة قطاع توزيع الكهرباء في أي حالة من الحالات، لا سيما في حالة الاحتلال والنزاع، ينبغي أن تكون مصحوبة بضمانات تكفل قدرة الأُسر الفقيرة على الحصول بقدر كافٍ على إمدادات الطاقة الكهربائية. وعلاوة على ذلك، يتعين تحديد مصادر بديلة للتمويل من أجل تعويض الحكومات والمجالس المحلية عن انخفاض الإيرادات نتيجة لخصخصة توزيع الكهرباء. أي أنه على الرغم من أهمية تقليص حجم العجز المالي، ينبغي للإصلاحات المالية التي تجريها السلطة الفلسطينية ألا تُنفَّذ بطريقة تؤدي إلى زيادة مستويات الفقر الخطيرة أصلاً، كما أنها ينبغي ألا تؤدي إلى تقويض قدرة الحكومات المحلية على تقديم الخدمات والاستجابة لاحتياجات السكان.

١٣- وليس هناك دليل على أن فوارق الأجور بين القطاعين العام والخاص تعكس على نحو غير واقعي ارتفاع مستوى الأجور في القطاع العام. فهذه الفوارق هي، في جزء منها على الأقل، النتيجة الحتمية لاختناق القطاع الخاص الذي يُجرّده من القدرة على خلق فرص العمل. ويُضاف إلى ذلك أن خفض الأجور في القطاع العام ينطوي على خطر تردي نوعية الخدمات العامة المقدَّمة فضلاً عن تقلص الطلب المحلي وبالتالي ارتفاع معدلات البطالة والفقر العالية أصلاً.

١٤- ويُعتبر رفع الحصار عن غزة لكي يتسنى البدء بعملية إعادة إعمارها بصورة جدية واستئناف الأنشطة الاقتصادية أمراً ضرورياً لتقليص العجز المرتفع إلى حد غير قابل للاستدامة. ومن شأن رفع الحصار عن غزة أن يُخفِّف الضغط المالي في جانبي النفقات والإيرادات معاً. والواقع أن تحقيق هدف السلطة الفلسطينية المتمثل في تقليص حجم العجز

المالي سيكون صعباً ما لم يتم إلغاء القيود المفروضة على حركة التنقُّل داخل الأرض الفلسطينية المحتلة ومنها وإليها.

واو – تفتيت الأرض الفلسطينية المحتلة يقوِّض دعائم الإدارة الرشيدة وتوفير السلع العامة

١٥- إن تقطيع أوصال الأراضي الفلسطينية وانعدام التواصل الجغرافي داخل الضفة الغربية – بما فيها القدس الشرقية – وبين الضفة الغربية وقطاع غزة لا يؤديان إلى تقويض كفاءة القطاع الخاص الفلسطيني وقدرته التنافسية فحسب، بل إنهما يقوضان أيضاً عمل السلطة الفلسطينية وقدرتها على إرساء سيادة القانون، كما يُضعفان قدرتها على تقديم الخدمات والسلع العامة بكفاءة وبتكاليف عادية. ولذلك فإن تقطيع أوصال الأراضي وانعدام التواصل الاقتصادي والمؤسسي يقوِّضان إمكانيات حلّ النزاع عن طريق إقامة دولتين، إذ إنهما لا يُفضيان إلى تزايد الفوارق الاقتصادية فحسب بل إنهما يؤديان أيضاً إلى تزايد حدة الاستقطاب الاجتماعي والسياسي.

١٦- وقد أثبتت السلطة الفلسطينية، في المناطق الخاضعة لسيطرتها، كفاءة في إدارة القطاع العام وتقديم الخدمات العامة على الرغم مما تواجهه من تحديات لم يسبق لها مثيل. إلا أن هناك، في مجال بناء الدولة، حدوداً لما يمكن للكفاءة التكنوقراطية أن تحققه دون إيجاد تسوية سياسية تُفضي إلى تحقيق السيادة الفلسطينية وإزالة القيود الهيكلية المتعددة التي تُقيّد عملية التنمية الفلسطينية، على النحو الذي ورد بحثه بإسهاب في العديد من تقارير الأونكتاد ودراساته.

زاي – استمرار حالة العجز التجاري الكبير والاعتماد على إسرائيل

١٧- شهد العجز التجاري الفلسطيني تدهوراً إذ ارتفع من ٥٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٨ إلى ٥٩ في المائة في عام ٢٠٠٩. ومن السمات البارزة للتجارة الفلسطينية اعتمادها على إسرائيل كمصدر للواردات ومنفذ للصادرات. ويتبين من الجدول ١ أن التجارة مع إسرائيل تمثل أكثر من ثلاثة أرباع مجموع التجارة الفلسطينية. وبينما انخفض العجز التجاري الفلسطيني مع إسرائيل من ٨٢ في المائة من إجمالي العجز في عام ٢٠٠٨ إلى ٦٥ في المائة في عام ٢٠٠٩، فقد ظل مرتفعاً وتجاوز حجم الدعم المُحوَّل من الجهات المانحة إلى الأرض الفلسطينية المحتلة في عام ٢٠٠٩ وقدره ٢,٤ مليار دولار. ويمكن عزو هذا الاعتماد إلى عوامل اقتصادية وسياسية ولوجستية معقدة ومترابطة ناشئة عن وضع الاحتلال الذي طال أمده. وقد أدى الافتقار إلى ميناء بحري ومطارات، بالإضافة إلى القيود المفروضة على التجارة الفلسطينية مع وعَبر البلدين المجاورين مصر والأردن، رغم الكلفة التنافسية، إلى جعل التجارة الفلسطينية تتركز عملياً في التجارة مع إسرائيل وعَبرها. ويمكن لجزء من التجارة بين الأرض الفلسطينية المحتلة وإسرائيل، وليس كلها، أن يعود بالفائدة على الطرفين معاً، لكّن ما تتسم به هذه التجارة من طابع قسري وغير متكافئ قد جعل عملية التنمية

الاقتصادية الفلسطينية خاضعة للضرورات الاقتصادية والسياسية الإسرائيلية التي كثيراً ما تتخفى تحت قناع ما يُسمى "المتطلبات الأمنية".

١٨- وتظل هذه التبعية لإسرائيل كبيرة رغم وجود إمكانات قوية للتجارة مع بلدان أخرى وللترتيبات التجارية الثنائية مع الاتحاد الأوروبي والأردن وتركيا والدول العربية وكندا والولايات المتحدة. وعلاوة على ذلك، فإن تخفيف القيود المفروضة على حركة التنقل في الضفة الغربية لا يُسهم كثيراً في حل المشكلة الأساسية المتمثلة في واقع التجارة الفلسطينية المخنوقة، ولا سيما في ظل الحصار المفروض على غزة، وبناء حاجز الفصل، وغير ذلك من القيود التي تستهدف حركة التنقل تحديداً والتي يمكن فرضها في أي وقت وبصورة غير متوقعة.

ثانياً - عمليات الإغلاق، والحصار، وإعادة التأهيل الاقتصادي

١٩- لا يزال اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة يعاني من سياسة الإغلاق الإسرائيلية المستمرة منذ أمد بعيد، وهي سياسة أصبحت أكثر تشدداً منذ عام ٢٠٠٠. وقد تزايدت حدة التأثير الاقتصادي المُدمِّر الناشئ عن هذه السياسة وذلك من جراء بناء حاجز الفصل في الضفة الغربية في عام ٢٠٠٢. كما أن الحالة قد تفاقمت من جراء الحصار شبه الكامل المفروض على غزة منذ حزيران/يونيه ٢٠٠٧. ووفقاً لتقديرات معتدلة للأونكتاد (٢٠٠٨)، فإن اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة يعمل الآن بما يقل كثيراً عن ثُلثي رأس المال (القاعدة الإنتاجية) لعام ١٩٩٨. وفي ظل هذه الآلية المؤسسية المُقيِّدة والمُشوِّهة، سيظل تحقيق الانتعاش الاقتصادي والحدّ من الفقر هدفاً بعيد المنال.

ألف - الضفة الغربية: عمليات الإغلاق وحاجز الفصل

٢٠- شهدت الضفة الغربية تخفيفاً طفيفاً للقيود الإسرائيلية المفروضة على حركة التنقل، حيث انخفض عدد حواجز الإغلاق من ٦٣٠ إلى ٥٥٠ في عام ٢٠٠٩ (مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة، ٢٠١٠). وفيما عدا ذلك، لم يطرأ أي تغيير يُذكر على معظم التدابير الأمنية المعمول بها منذ عام ٢٠٠٠. وهذه التدابير تشمل فرض نظام قيود على حركة اليد العاملة والسلع الفلسطينية داخل وبين الضفة الغربية وغزة وبقية العالم. واستمرت عمليات مُصادرة الأراضي دون هوادة، حيث صُودِر ما نسبته ٤٠ في المائة من مساحة الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية من أجل إقامة المستوطنات وما يتصل بها من البُنى التحتية.

٢١- وأدى بناء حاجز الفصل الذي يمتد على مسافة ٧٠٩ كيلومترات إلى حرمان الفلسطينيين من المزيد من أراضيهم ومواردهم الطبيعية. فالمسار المرسوم لحاجز الفصل يتغلغل، في نحو ٨٥ في المائة منه، في عُمق الضفة الغربية ليفرض حدوداً جديدة بعيدة عن الخط الأخضر المعترف به دولياً (مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٠٩ب).

وقد أدى بناء الحاجز إلى تفاقم مشكلة تراجع القطاع الزراعي، وذلك من جراء تقييد وصول المزارعين الفلسطينيين الذين يعيشون في "منطقة التماس" (المنطقة الواقعة شرق حاجز الفصل وغرب الخط الأخضر لعام ١٩٦٧). ويحتاج هؤلاء المزارعون المحصورون في تلك المنطقة إلى الحصول على تصاريح يصعب الحصول عليها للمرور عَبر البوابات من أجل الوصول إلى حقولهم. وقد أدى الإخفاق المتكرر في الحصول على هذه التصاريح إلى ثني الكثير من العمال الفلسطينيين عن القيام حتى بتقديم طلبات للحصول عليها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٠ب). وهذه الصعوبات التي تعترض الوصول إلى الأراضي الزراعية لا تؤدي فقط إلى تغيير مزيج المنتجات وإضعاف إنتاجية وجودة المحصول، بل إنها تشكل أيضاً خطراً جدياً يتمثل في أن الكثير من المزارعين الفلسطينيين سيضطرون على المدى البعيد للتخلي عن أراضيهم الواقعة غرب حاجز الفصل (منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠١٠). ووفقاً للبنك الدولي (٢٠٠٨)، فإن إنشاء حاجز الفصل يعني خسارة دائمة لما نسبته ٨ في المائة من الناتج الزراعي الفلسطيني.

٢٢- ويُضاف إلى ذلك أن تكاليف المعاملات الباهظة عند نقاط العبور التجاري الرئيسية، وهي تكاليف تنطوي على تلف السلع وطول فترات الانتظار، تقوِّض أية فوائد يمكن أن تتحقق من التجارة في الضفة الغربية. ونتيجة لعمليات التفتيش الأمني الإسرائيلية المتكررة والمطوَّلة، يضطر التُجار الفلسطينيون إلى الانتظار عند المعابر التي لا تتوفر فيها تسهيلات كافية والتي لا تُفتح إلا لساعات عمل محدودة. ويتفاوت عدد الشاحنات الخارجة والداخلة تفاوتاً واسعاً بحسب ما تمليه الشواغل الأمنية الإسرائيلية. ويضاف إلى ذلك أن عدد الشاحنات الخارجة يقل بما نسبته ٥٠ في المائة على الأقل من عدد الشاحنات الداخلة، مما يدل على أن إسرائيل تفرض تدابير أشد على الصادرات الفلسطينية (مركز التجارة الفلسطينية، ٢٠١٠).

باء - غزة: الحصار الاقتصادي والدمار

٢٣- ظل قطاع غزة يُعاني من الحصار الإسرائيلي المفروض عليه منذ حزيران/يونيه ٢٠٠٧، ونتيجة لذلك، أصبح ٤٠ في المائة من سكان الأرض الفلسطينية المحتلة معزولين عن بقية العالم. وخلال الأشهر الأربعة الأولى من عام ٢٠١٠، كانت الواردات أقل بكثير من الحد الأدنى اللازم لتحقيق أي تأثير ملموس على الحد من الفقر. فعدد الشاحنات الداخلة المحملة بالواردات لم يتجاوز ٧٢٠ شاحنة في الأسبوع، أي ما يشكل نسبة ٢٣ في المائة فقط من مجموع عدد الشاحنات قبل الحصار. وتفرض السلطات الإسرائيلية قيوداً على الواردات إلى غزة فلا تسمح إلا باستيراد كميات محدودة من ٦٧ سلعة فقط مقارنة بـ ٠٠٠ ٤ سلعة قبل الحصار (برنامج الأغذية العالمي، ٢٠١٠). ومعظم هذه السلع هي من المواد الغذائية الأساسية التي تشكل، بالإضافة إلى مستلزمات الصحة والنظافة، ٦٠-٧٠ في المائة من الواردات. وقد

فُرض حظر على استيراد البنزين والديزل لأغراض تجارية، في حين أن الواردات من الوقود الصناعي لا تكاد تكفي لتلبية ٣٣-٤٦ في المائة من احتياجات المحطة الوحيدة لتوليد الطاقة الكهربائية في غزة، مما يؤدي إلى انقطاع إمدادات الكهرباء لمدة تتراوح بين ٨ ساعات و١٢ ساعة في اليوم. أما الواردات من غاز الطهي فلا تلبي إلا ما نسبته ٦٦ في المائة من الاحتياجات الأسبوعية (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١٠أ).

٢٤- ثم إن اقتصاد غزة لا يقوَّض من جراء القيود المشدَّدة المفروضة على الواردات من السلع فحسب بل أيضاً من جراء القيود المفروضة على تحويلات الدولار الأمريكي والدينار الأردني. ويؤدي نقص النقدية هذا إلى إعاقة تنفيذ المعاملات بهاتين العملتين وإلى زيادة حدة المخاطر التي تواجهها المصارف وإلى إضعاف كفاءتها وربحيتها (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٠). وقد أدى الحصار المفروض على غزة إلى حدوث تراجع خطير في نشاط القطاع المصرفي وإلى تحويل الأنشطة الاقتصادية والمالية إلى القطاع غير الرسمي الذي لا يخضع لضوابط تنظيمية حكومية، مما يشكِّل صعوبات جدية أمام الجهود التي تبذلها السلطة الفلسطينية لبناء القدرة المؤسسية وتحسين الإدارة الاقتصادية وإرساء سيادة القانون.

٢٥- وعلى الرغم من الدمار الذي سببته العملية العسكرية التي شنّتها إسرائيل على غزة في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، لم تبدأ بعد أية عملية إعادة إعمار حقيقية. فلا يزال نحو ٧٥ في المائة من البنى التحتية والمباني العامة والخاصة والمؤسسات التجارية الخاصة والأراضي والمرافق الزراعية التي أصابها الدمار بحاجة ماسة إلى إعادة التأهيل. ويحتاج قطاع غزة إلى حمولة ٠٠٠ ٥٥ شاحنة من المواد الخام من أجل إعادة الإعمار ولكن السلطات الإسرائيلية لم تسمح إلا بدخول نحو ٣٠ شاحنة في الأسبوع في الأشهر الأربعة الأولى من عام ٢٠١٠. وبالتالي فإن جهود إعادة الإعمار لا تشتمل إلا على إجراء الإصلاحات الأساسية واستخدام الركام ومواد البناء التي يتم إدخالها عبر الأنفاق بين مصر وغزة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٠أ).

٢٦- ويؤدي نقص الطاقة الناشئ عن الحصار إلى تكبيد أصحاب الصناعات ومقدمي الخدمات تكاليف تصل إلى ٥٠ في المائة من دخلهم الشحيح أصلاً. وتقتصر الصادرات على مجموعة محدودة جداً من المنتجات، مثل الزهور والورود (أكسفام، ٢٠١٠؛ ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١٠أ). وقد أصبحت الأنشطة الزراعية محفوفة بالمخاطر. والمزارعون يُحرمون من إمكانية الوصول إلى أراضيهم الزراعية في المنطقة "العازلة" التي يبلغ عرضها ٣٠٠-٠٠٠ ١ متر على امتداد حدود غزة مع إسرائيل التي يبلغ طولها ٤٥ كيلومتراً. وتشير التقديرات إلى أنه بعد حزيران/يونيه ٢٠٠٩، بلغت نسبة الأراضي الزراعية التي يتعذر الوصول إليها أو التي تعطلت إنتاجيتها ٤٦ في المائة. ولم يكن صيادو الأسماك الفلسطينيون بمنأى عن القيود الإسرائيلية، إذ لا يُسمح لهم بالصيد في مناطق تبعد أكثر من ثلاثة أميال بحرية عن شاطئ غزة بدلاً من مسافة الـ ٢٠ ميلاً المعترف بها دولياً (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١٠ب؛ ومكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة، ٢٠١٠).

٢٧- كما يؤدي استمرار الحصار، مقترناً بالدمار الذي سببته الحرب، إلى منع حدوث أي تحسن معقول في سبل تأمين الرزق، بما يتجاوز المساعدات الغوثية الإنسانية. وفي حين أن نحو ٩٠ في المائة من إمدادات المياه في غزة "غير صالحة للشرب"، فإن الدمار الذي سببته الحرب قد أسفر عن تلوث المياه الجوفية بالنترات بمعدل أعلى بستة أمثال من المعيار الذي حددته منظمة الصحة العالمية. ويضاف إلى ذلك أن التسمم بأحادي أكسيد الكربون قد أصبح شائعاً حيث يضطر عدد متزايد من الأسر إلى استخدام المولدات الكهربائية للتعامل مع مشكلة النقص في إمدادات الكهرباء (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٠٩، وأكسفام، ٢٠١٠).

جيم - تكاليف عمليات الإغلاق والحصار والحرب

٢٨- أدى الاحتلال الإسرائيلي إلى إضفاء طابع مؤسسي على تفتيت الأراضي الفلسطينية، مما أفضى إلى تفكك شبكات الإنتاج والشبكات التجارية، مع ما يترتب على ذلك من عواقب خطيرة على إمكانيات تنمية الاقتصاد الفلسطيني. ويسلِّط الموجز السابق الضوء على وجود آلية تستترف بصورة منهجية القاعدة الإنتاجية المتآكلة أصلاً للأرض الفلسطينية المحتلة بأكملها. وهذا يؤدي إلى تفاقم خطير في حالة الفقر نتيجة لحرمان الشعب الفلسطيني من جميع وسائل الإنتاج.

٢٩- ولقد كانت تكاليف الحرب التي شنّتها إسرائيل على غزة في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، ولا تزال، باهظة بالنسبة لاقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة. وتقدَّر التكاليف المباشرة بنحو ١,٣ مليار دولار: ١,١ مليار دولار نتيجة للأضرار التي لحقت بالمنشآت الخاصة والعامة وبالبنى التحتية (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٩)، بالإضافة إلى ١٨٠ مليون دولار نتيجة للأضرار التي لحقت بالقطاع الزراعي (منظمة الأغذية والزراعة). وهذا يعادل ما نسبته ٩٠ في المائة من حجم الناتج المحلي الإجمالي لقطاع غزة أو قرابة ثلث حجم اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة بأكملها في عام ٢٠٠٦ (قبل الحصار).

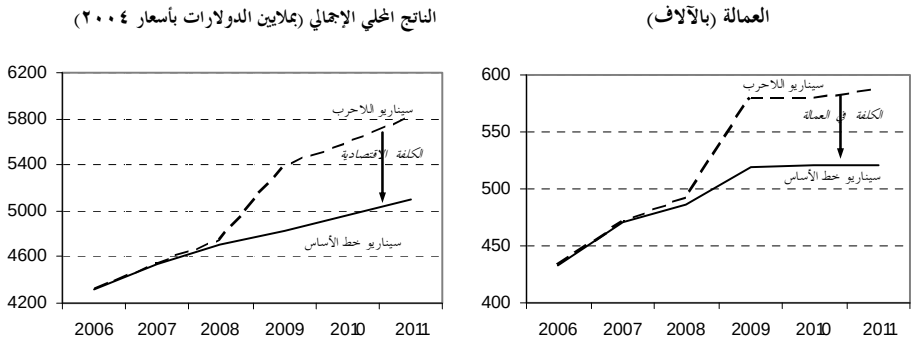
٣٠- أما التكاليف التي قد يكون أثرها أشد خطورة وأطول أمداً فهي التكاليف غير المباشرة للحرب، والحصار المفروض على غزة، وعمليات إغلاق الضفة الغربية. ولتقييم هذه التكاليف، تم استخدام نسخة محدَّثة لنموذج إطار الأونكتاد المتكامل لمحاكاة الاقتصاد الكلي الفلسطيني وذلك في إطار سيناريوهين بديلين (الأونكتاد، ٢٠٠٦). فسيناريو "خط الأساس" يحاكي أداء اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة في الفترة ٢٠٠٨-٢٠١١ انطلاقاً من افتراض أن حرب الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ قد وقعت وأن الحصار المشدد وإغلاق الأرض الفلسطينية المحتلة قد استمرا بعد الحرب. أما السيناريو البديل، أي سيناريو "اللاحرب"، فيفترض أن الحرب لم تحدث وأن الحصار المفروض على غزة قد رُفع وأن عمليات إغلاق الضفة الغربية قد خُفّفت لتعود إلى المستويات التي كانت عليها قبل عام ٢٠٠٠. ويُبرز الفرق بين هذه

السيناريوهين حجم التكاليف غير المباشرة المتكبدة من حيث الخسائر في الناتج المحلي الإجمالي والعمالة.

٣١- ويبيِّن الشكل ١ الاختلاف بين السيناريوهين. ويدل التحليل على أن استمرار الحصار وعمليات الإغلاق بعد الحرب يُكلّف اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة مبلغاً يتراوح بين ٦٠٠ مليون و٨٠٠ مليون دولار في السنة[٣]، أو ما نسبته نحو ١٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وإذا استمرت إسرائيل في حصارها وإغلاقها للأرض الفلسطينية المحتلة حتى نهاية عام ٢٠١١، فإن التأثير التراكمي لذلك خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١١ سيبلغ ٢,٦ مليار دولار أو ما نسبته ٥٤ في المائة من حجم الناتج المحلي الإجمالي للأرض الفلسطينية المحتلة في عام ٢٠٠٨. أما فيما يتعلق بالخسارة في العمالة، فهي تتراوح بين ٦٠ ٠٠٠ و٨٠ ٠٠٠ فرصة عمل في السنة، أو ما نسبته نحو ١٣ في المائة من مجموع العمالة التي كانت ستولَّد لو تم رفع الحصار وتخفيف عمليات الإغلاق. وعلى مدى الفترة ٢٠٠٨-٢٠١١، يُقدَّر أن تبلغ الخسارة التراكمية في العمالة الفلسطينية ٢٦٠ ٠٠٠ فرصة عمل أو نحو ٤٠ في المائة من عدد فرص العمل التي استطاع الاقتصاد توليدها في عام ٢٠٠٨.

الشكل ١

الخسائر الاقتصادية والخسائر في العمالة نتيجة للحرب والحصار وعمليات الإغلاق



٣٢- ويبلغ مجموع الأضرار المادية المباشرة والتكاليف غير المباشرة التي تكبدتها الأرض الفلسطينية المحتلة في الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠ نتيجة للحرب ٣,١ مليارات دولار، وهو مبلغ يرتفع إلى ٣,٩ مليارات دولار إذا واصلت إسرائيل فرض الحصار وعمليات الإغلاق في عام ٢٠١١. وهذا يشكل ما يزيد عن ٨٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للأرض الفلسطينية المحتلة في عام ٢٠٠٨. وإذا افتُرض في إطار سيناريو "اللاحرب" حدوث إنهاء تام لسياسة الإغلاق، فإن الفرق بين سيناريو "خط الأساس" وسيناريو "اللاحرب" يكون أوسع من ذلك وبالتالي فإن التكاليف غير المباشرة للحرب تكون أعلى بكثير. وهذا يعني أن التدابير الإسرائيلية (عمليات الإغلاق والحصار والحرب) تشكِّل عقوبة اقتصادية كبيرة لا بالنسبة

(٣) تم قياس الناتج المحلي الإجمالي بدولارات عام ٢٠٠٤ بالأسعار الحقيقية.

لقطاع غزة فحسب وإنما أيضاً بالنسبة لكامل اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة. وأي علاج للأزمة الاقتصادية الفلسطينية ولمشكلتي تفشي البطالة وتزايد حدة الفقر لن يحقق أي نتائج معقولة دون إلغاء هذه التدابير.

دال – الاقتصاد غير الرسمي واقتصاد الأنفاق

٣٣- في ظل هذه البيئة المناوئة، ما برح الاقتصاد غير الرسمي يتوسع بوتيرة لم يسبق لها مثيل في الأرض الفلسطينية المحتلة، وبخاصة في قطاع غزة، من خلال نشوء "اقتصاد الأنفاق" غير الرسمي. فهذا الاقتصاد الذي نشأ كرد فعل على الحصار الإسرائيلي يتميز باستخدام شبكة من مئات الأنفاق على امتداد الحدود بين غزة ومصر. فنحو ثلثي النشاط الاقتصادي يُوجّه إلى استيراد السلع بصورة غير رسمية إلى غزة، مع ما يترتب على ذلك من تقليص لحجم الاقتصاد الرسمي. ومعظم السلع المستوردة باهظة الكلفة ويتعذر على الفقراء الحصول عليها (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٩). ويضاف إلى ذلك أن اقتصاد الأنفاق ينطوي على مخاطر تتهدد الحياة. فقد لقي العديد من الفلسطينيين مصرعهم أو أصيبوا بجروح خطيرة في أحداث مختلفة، بما في ذلك من جراء الضربات الجوية وانهيار الأنفاق.

٣٤- إلا أن اقتصاد الأنفاق يمثل "شريان حياة" بالنسبة لقطاع غزة المعزول حتى قبل شن الحملة العسكرية الإسرائيلية (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٠٩ب؛ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٠أ). فعلى سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن ٢٠٠ ٠٠٠ لتر من المنتجات البترولية تدخل غزة كل يوم عبر الأنفاق. وهذه المنتجات بالغة الأهمية للحدّ من النقص في إمدادات الطاقة (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١٠أ). وقد أبلغ نحو ٥٦ في المائة من التجار الذين شاركوا في دراسة استقصائية أجراها برنامج الأغذية العالمي في عام ٢٠٠٩ عن حدوث زيادة في حجم مبيعاتهم نتيجة لتجارة الأنفاق (برنامج الأغذية العالمي، ٢٠١٠). ويضاف إلى ذلك أن قرابة ٥٠ في المائة من الأشخاص الذين شاركوا في الدراسة الاستقصائية أشاروا إلى حدوث زيادة في هامش الربح بينما شدد ٣١ في المائة من المجيبين الآخرين على حدوث زيادة في مخزوناتهم. وتدل الدراسة الاستقصائية أيضاً على أن اقتصاد الأنفاق كان له تأثير في استقرار الأسعار الاستهلاكية. إلا أن معظم الأسعار تظل تفوق تلك السائدة في الضفة الغربية، وذلك لأن تكاليف المعاملات ومستويات المخاطر في غزة هي أعلى منها في الضفة الغربية.

هاء – عدم فعالية إعادة التأهيل الاقتصادي في ظل الإغلاق

٣٥- في أعقاب الحملة العسكرية الإسرائيلية على غزة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، تعهّد المجتمع الدولي بتقديم مساعدات بمبلغ ٤,٥ مليارات دولار في مؤتمر شرم الشيخ الذي عُقد في آذار/مارس ٢٠٠٩ لدعم الخطة الوطنية الفلسطينية للإنعاش المبكر لغزة وإعادة

إعمارها للفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠. إلا أن مجموع التمويل الموجه من المانحين إلى السلطة الفلسطينية خلال عام ٢٠٠٩ كان في حدود ٢,٤ مليار دولار. ومن هذا المبلغ، لم تُرصد أي مخصصات تقريباً من أجل القيام بصورة جدية بإعادة تأهيل الاقتصاد المحلي لقطاع غزة أو حتى للضفة الغربية. وقد دفعت الجهات المانحة مبلغ ١,٣٦ مليار دولار في شكل دعم للميزانية، وهو ما يغطي ٩٤ في المائة من الاحتياجات المتكررة في ميزانية السلطة الفلسطينية لعام ٢٠٠٩. وعلى النقيض من ذلك، بلغ حجم التمويل الإنمائي ٣٩ مليون دولار فقط (البنك الدولي، ٢٠١٠). وفيما يتعلق بالاحتياجات الطارئة، تمت تغطية ما نسبته ٧٨ في المائة فقط بواسطة التمويل المقدم من المانحين وقدره ٦٢٥ مليون دولار لتمويل عمليات التدخل الغوثية من قبل وكالات الأمم المتحدة. ومن هذا المبلغ، خُصص ما نسبته ٧٥ في المائة لأغراض المساعدة الغذائية، وتعويض الأسر التي دُمرت منازلها أو تضررت، ولبرامج العمل في غزة. أما النسبة المتبقية وقدرها ٢٥ في المائة فقد خصصت للتدخل في القطاع الاجتماعي للضفة الغربية (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٠٩أ).

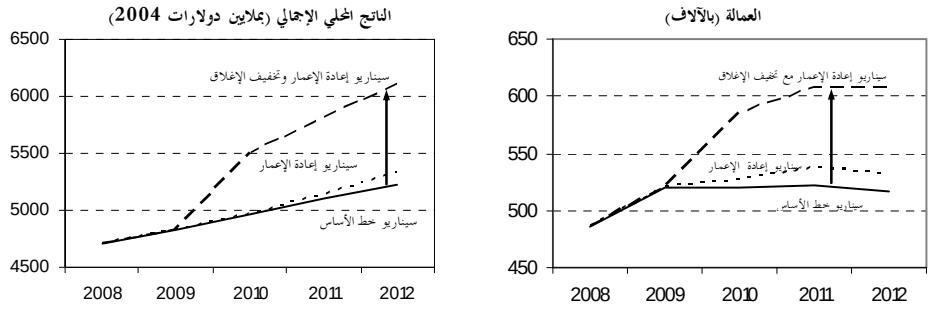
٣٦- وبينما تَمسُّ الحاجة للمساعدة المقدمة من المانحين من أجل التخفيف من وطأة التدابير الإسرائيلية، فإن التركيز على دعم الميزانية والتدخلات في حالات الطوارئ ينطوي على خطر تفاقم حالة التشوه الهيكلي للاقتصاد. إلا أنه في حالة الأرض الفلسطينية المحتلة حيث يخضع الاقتصاد لإغلاق طال أمده ويؤدي إلى إدامة التآكل المنتظم للقاعدة الإنتاجية، يؤدي ضخ الأموال لتمويل الزيادة في الطلب المحلي إلى زيادة في الواردات وليس في الإنتاج المحلي الذي يعاني من إهمال شديد. وحتى عندما تخصص الأموال لأغراض إعادة البناء وإعادة التأهيل الاقتصادي، فسيظل الحصار والإغلاق يقوضان التأثير الاقتصادي لهذه الأموال. وهنا أيضاً، سينعكس معظم التأثير في زيادة الواردات التي يرد جُلُّها من إسرائيل.

٣٧- ولتوضيح هذه النقطة، تم استخدام نموذج إطار الأونكتاد المتكامل لمحاكاة الاقتصاد الفلسطيني في إطار ثلاثة سيناريوهات بديلة لتقييم تأثير حدوث زيادة في الأموال المقدمة من المانحين لدعم إعادة التأهيل الاقتصادي للأرض الفلسطينية المحتلة على مدى الفترة ٢٠١٠-٢٠١٢. وهذه السيناريوهات هي (أ) سيناريو "خط الأساس" الذي يفترض أن الدعم المقدم من المانحين سيتبع اتجاهاته الأخيرة وسيبقى في حدود ملياري دولار في السنة، وأنه لن يتم تخفيف حدة الحصار المفروض على غزة وعمليات الإغلاق في الضفة الغربية؛ و(ب) سيناريو "إعادة الإعمار" الذي يفترض أن الدعم المقدم من المانحين والاستثمار العام سوف يزيدان خلال الفترة المشمولة بعملية المحاكاة بما مقداره ١,٣ مليار دولار و٣٣٠ مليون دولار، على التوالي، ولكن الحصار المفروض على الأرض الفلسطينية المحتلة وإغلاقها سيكونان صارمين كما في حالة سيناريو "خط الأساس"؛ و(ج) سيناريو "إعادة البناء وتخفيف الإغلاقات" الذي يفترض حدوث زيادة في الدعم المقدم من المانحين وزيادة في الاستثمار العام على نحو مماثل لما يحدث في إطار سيناريو "إعادة الإعمار"، كما أنه يفترض أنه سيتم تخفيف حدة حصار الأرض الفلسطينية المحتلة وإغلاقها (ولكن دون إنهائهما) ليعودا إلى ما كانا عليه قبل عام ٢٠٠٠.

٣٨- وكما هو مبين في الشكل ٢، فإن التأثير الإيجابي لضخ مبلغ ١,٦ مليار دولار من الدعم المقدم من المانحين ومن أموال الاستثمار العام في الاقتصاد دون تخفيف حدة الحصار وعمليات الإغلاق هو تأثير هامشي مقارنة بتأثيره المقترن بتخفيف حدة الحصار وعمليات الإغلاق. وتدل المقارنة بين سيناريو "خط الأساس" وسيناريو "إعادة الإعمار" فقط على أن ضخ أموال المانحين مع الإبقاء على الحصار والإغلاق قد يؤدي إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي بما متوسطه أقل من ٥٠ مليون دولار (أقل من ١ في المائة) في السنة في الفترة ٢٠١٠-٢٠١٢. أما التأثير على العمالة فهو أكبر بقليل ولكنه يظل هامشياً. ومتوسط العمالة السنوي يمكن أن يزيد بما مقداره ١٢ ٠٠٠ فرصة عمل أو ما نسبته ٢,٤ في المائة عن مستوى "خط الأساس". كما أن سيناريو "إعادة الإعمار مع تخفيف عمليات الإغلاق" يبيّن بوضوح أن ضخ الأموال في الاقتصاد لا يمكن أن يكون له تأثير كبير إلا عند تخفيف حدة الحصار والإغلاق وإنهائهما في نهاية المطاف. ويبيّن هذا السيناريو أنه خلال فترة السنوات الثلاث، يمكن لمتوسط الناتج المحلي الإجمالي السنوي أن يزيد بمبلغ قدره ٧١٠ ملايين دولار أو ما نسبته نحو ١٤ في المائة فوق مستوى "خط الأساس". وبالمثل، فإن العمالة يمكن أن تزيد بأكثر من ٨٠ ٠٠٠ فرصة عمل في السنة أو ما نسبته ١٥,٥ في المائة فوق مستوى "خط الأساس".

الشكل ٢

تأثير إعادة التأهيل الاقتصادي على الاقتصاد والعمالة



٣٩- ويبيِّن هذا التحليل بوضوح أن اقتصاد الأنفاق والاقتصاد غير الرسمي لا يمكن ولا ينبغي أن يكونا بديلاً عن رفع الحصار وإنهاء عمليات الإغلاق المفروضة على الأرض الفلسطينية المحتلة. وكما لاحظ منسِّق الأمم المتحدة لعمليات الإغاثة في حالات الطوارئ، فإن "الحصار الذي تفرضه إسرائيل على غزة ليس مقبولاً ولا ضرورياً، وهو يأتي بنتائج عكسية منذ بدايته في عام ٢٠٠٧؛ فقد أدى إلى تردّي أحوال معيشة الفلسطينيين، وتزايد حدة الفقر وانعدام الأمن الغذائي، وحال دون إعادة الإعمار وزاد من الاعتماد على المعونة لتأمين سُبل الرزق والأنشطة الاقتصادية التي أصابها الدمار" (هولمز، ٢٠١٠). كما أن الممثلة السامية للاتحاد الأوروبي للشؤون الخارجية قد أكدت مرة أخرى أن سياسة الإغلاق المستمرة غير مقبولة

وأنها تأتي بنتائج عكسية من الناحية السياسية. ودعت إلى فتح المعابر بصورة فورية ومستمرة وغير مشروطة لإتاحة تدفق المعونة الإنسانية والسلع التجارية والأشخاص من وإلى غزة (آشتون، ٢٠١٠).

٤٠- وسيُلقي الفرع التالي من هذا التقرير المزيد من الضوء على الكيفية التي يؤدي بها الدمار والحصار وعمليات الإغلاق إلى تشويه هيكل الاقتصاد وتقليص قدرة قطاع السلع القابلة للتداول التجاري على الإنتاج والتنافس حتى على المستوى المحلي.

٤١- وفي حزيران/يونيه ٢٠١٠، خفّفت السلطات الإسرائيلية قليلاً من حدّة الحصار المفروض على غزة عن طريق توسيع قائمة السلع المسموح بدخولها إلى غزة والسماح بدخول وخروج الموظفين الدوليين والمواطنين الفلسطينيين لدواعٍ طبية. وبالإضافة إلى ذلك، تحسّن الوضع فيما يتعلق بفتح معبر رفح. وفي حين أن هذه الخطوات يمكن أن تُخفِّف قليلاً من حالة البؤس الذي يعانيه سكان غزة، فلن يكون لها سوى تأثير ضئيل جداً، أو لن يكون لها أي تأثير، على الاقتصاد. فالرفع الكامل للحصار المفروض على غزة وإنهاء سياسة الإغلاق في الضفة الغربية هما شرطان أساسيان للشروع في عملية إعادة الإعمار التي طال تأخيرها وإعادة بناء القاعدة الإنتاجية.

ثالثاً - قطاع السلع القابلة للتداول التجاري

ألف - تشويه هيكل الاقتصاد وكبح قطاع السلع القابلة للتداول التجاري

٤٢- لقد تعطّلت تنمية قطاع السلع القابلة للتداول التجاري من جراء تدمير القاعدة الإنتاجية، وارتفاع تكاليف المعاملات نتيجة لسياسة الإغلاق، وتطبيق سعر صرف غير تنافسي نتيجة لاستخدام العملة الإسرائيلية. وأدت الآثار المشتركة لهذه العوامل مجتمعةً إلى وضع المنتجين الفلسطينيين في وضع غير مواتٍ إلى حد بعيد في الأسواق الداخلية والخارجية إزاء منافسيهم الأجانب. وقد أفضى هذا إلى إضعاف مجمل عملية التنمية إذ حال دون تحقُّق الآثار التراكمية للنمو وآثار التعلُّم الطويلة الأجل التي تنشأ عن أنشطة الإنتاج المستمرة. كما أنه قد زاد من حدة الاعتماد على المعونة وتحويلات الفلسطينيين المقيمين في الخارج المالية التي تشكل مجتمعةً نسبة تزيد عن ٦٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي والتي تشكل المصادر الرئيسية للعملة الأجنبية والاستثمار والطلب الكلي.

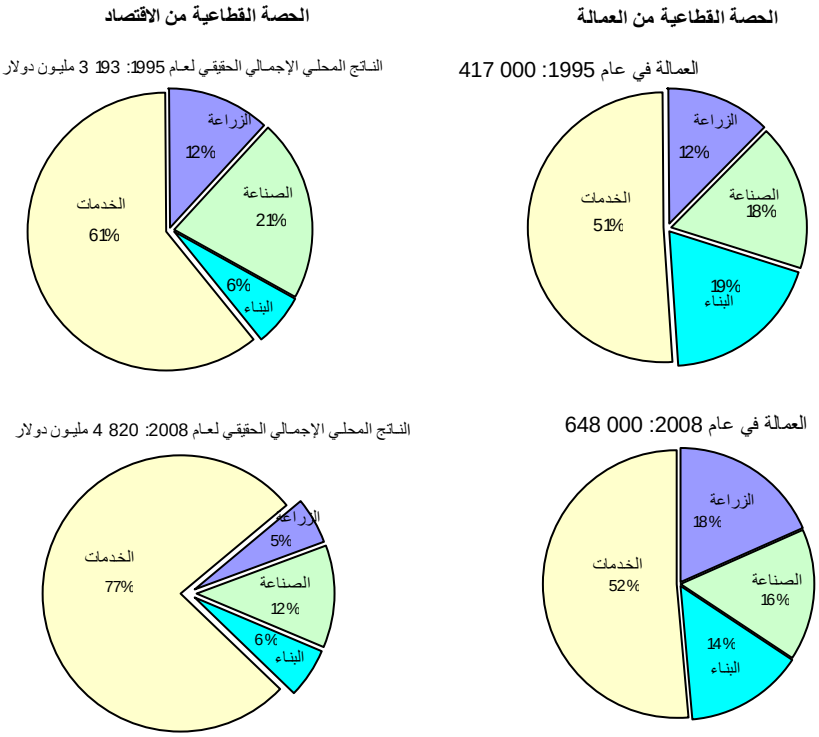
٤٣- وأدى كبح قطاع السلع القابلة للتداول التجاري إلى تشويه هيكل الاقتصاد من خلال زيادة حصة قطاع السلع غير القابلة للتداول التجاري، ولا سيما الخدمات - وبدرجة أقل البناء - في الناتج المحلي الإجمالي على حساب القطاعين الصناعي والزراعي. ويُبرِز الشكل ٣ التحوُّل الهيكلي للاقتصاد الفلسطيني نتيجة لاختناق الأنشطة الإنتاجية في قطاع السلع القابلة للتداول التجاري. وفي الفترة الممتدة بين عام ١٩٩٥ وعام ٢٠٠٨، انخفضت

حصة قطاع الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي من ١٢ في المائة إلى ٥ في المائة فقط، بينما تقلّصت حصة قطاع الصناعة إلى ١٢ في المائة. وفي الوقت نفسه، ارتفعت الحصة المشتركة لقطاع السلع غير القابلة للتداول التجاري (الخدمات والبناء) من ٦٧ إلى ٨٣ في المائة، حيث استأثرت الخدمات بهذه الزيادة كلها. وهذا التحوُّل الهيكلي يعكس حقيقة أن قطاع الخدمات يمكن أن يكون أقل عرضة نسبياً للتأثر بسياسة الإغلاق الإسرائيلية.

٤٤- وقد اقترن التشوُّه الهيكلي بحدوث انخفاض حاد في الإنتاجية الزراعية والصناعية حسبما يتجلى في ارتفاع حصة القطاع الزراعي في مجموع العمالة من ١٢ في المائة في عام ١٩٩٥ إلى ١٨ في المائة في عام ٢٠٠٨ على الرغم من التراجُع في مساهمته النسبية في إجمالي الناتج. ويشير الشكل ٣ إلى حدوث انخفاض مماثل في الإنتاجية الصناعية على مدى الفترة نفسها.

الشكل ٣

التغيرات الهيكلية في الاقتصاد والعمالة الفلسطينية



باء - إنعاش قطاع السلع القابلة للتداول التجاري

٤٥- يتطلب إنعاش قطاع السلع التجارية الفلسطيني توفُّر ثلاثة عناصر رئيسية هي: (أ) تجديد القاعدة الإنتاجية المتآكلة؛ و(ب) خفض تكاليف المعاملات؛ و(ج) وضع

استراتيجية إنمائية موجّهة نحو القطاعات الفرعية الواعِدة في قطاعي الزراعة والصناعة. ويركِّز هذا الفرع من التقرير على العنصر الثالث. وهو يعتمد على بحث حديث في مجال السياسة العامة أجرته أمانة الأونكتاد لتقييم إمكانيات وقيود قطاع السلع التجارية الفلسطيني (الأونكتاد، يصدر قريباً). ويرد فيما يلي موجز للآثار السياساتية الرئيسية والتوصيات المنبثقة عن هذا العمل:

(أ) تُعدّ تنمية قطاع الصادرات الفلسطيني أمراً أساسياً لتحقيق تحسُّن مستمر في مستويات معيشة الفلسطينيين بالنظر إلى صغر حجم السوق المحلية. إلا أنه ليس من الواقعي توقُّع أن يعمل قطاع الصادرات كمحرِّك للنمو بحالته الراهنة؛

(ب) يدل كِبَر حجم الواردات على أن تعزيز قطاع الصادرات ينبغي أن يسير جنباً إلى جنب مع بناء القدرة على الإنتاج المحلي لبعض السلع التي يتم استيرادها حتى الآن. ولن يشكل دعم السلطة الفلسطينية للإنتاج المحلي للسلع المستوردة متغيِّراً من المتغيِّرات التقليدية لاستراتيجيات "استبدال الواردات"، ذلك لأن الهيكل الحالي للاقتصاد الفلسطيني لا يعبِّر عن عمل قوى السوق العادية أو المزايا النسبية أو التنافسية، بل إنه ليس إلا نتيجة مباشرة لسياسات الاحتلال على مدى ما يزيد عن أربعة عقود. ويمكن تسمية الاستراتيجية المقترحة استراتيجية "استبدال الواردات التصحيحي" من أجل إبراز أن السياسات والتوصيات، بل وحتى الإعانات المقدمة لهذا الغرض، تهدف إلى تصحيح التشوهات الهيكلية ومن ثم فإنها لا تتنافى مع مبادئ التجارة الحرة[٤]. والحجة المطروحة هنا ليست إعطاء المنتجين الفلسطينيين للسلع التجارية مزايا في مواجهة منافِسيهم الأجانب، بل هي المساعدة في تجاوز تأثير الأوضاع المناوئة التي ما برح المنتجون الفلسطينيون يعانون منها على مدى عقود؛

(ج) إن اختيار السلع المنافسة للواردات التي ستدعمها السياسة العامة ينبغي أن يقوم على أساس حجم استيراد السلعة وأهميتها الاستراتيجية وما تنطوي عليه من آثار محتملة على العمالة، وفعاليتها من حيث الكلفة، وحجم المشتريات الحكومية؛

(د) إن أسعار الصرف الحقيقية هي من المحدِّدات الرئيسية لتدفقات تجارة السلع مع الأردن وإسرائيل. فخفض القيمة الحقيقية للعملتين الإسرائيلية والأردنية يزيد من الصادرات الفلسطينية إلى هاتين السوقين. وهذا الاستنتاج يؤكد الاستنتاج الذي خلص إليه الأونكتاد (٢٠٠٨) والذي يُظهِر أن استخدام السياسات النقدية وسياسات أسعار الصرف التي ينتهجها الاقتصاد الإسرائيلي الأكثر تقدماً يُقوِّض القدرة التنافسية الفلسطينية. ولا ينبغي الاستمرار في تجاهل الأدلة على أن استخدام العملة الإسرائيلية (الشاقل الإسرائيلي الجديد) يُضر بالتنمية الفلسطينية. ولا تتوفر في الوقت الحاضر الشروط السياسية والمؤسسية اللازمة لإيجاد عملة وطنية. إلا أن من التدخلات التصحيحية المعقولة لإبطال مفعول الآثار المترتبة

(٤) انظر المناقشة حول "مخططات تصحيح التشوُّه" في الأونكتاد (٢٠٠٨).

على استخدام الشاقل الإسرائيلي الجديد ما يتمثل في اعتماد مخطط ضرائب/إيرادات تُفرَض بموجبه ضرائب على الواردات وتُستخدم الإيرادات الناشئة عن ذلك لكي تدعم لا الأنشطة الموجّهة نحو التصدير فحسب وإنما أيضاً الأنشطة المنافِسة للاستيراد. ولا ينبغي تفسير مثل هذا المخطط باعتباره يمثل حالة تقليدية من حالات تنظيم التجارة بل باعتباره إجراء تصحيحياً لحالة القدرة التنافسية المعوّقة نتيجة لاستخدام الشاقل الإسرائيلي الجديد والتكاليف الإضافية التي يتكبدها المنتجون الفلسطينيون من جراء سياسة الإغلاق وتفتُّت السوق الداخلية؛

(هـ) إن الحواجز الإسرائيلية غير التعريفية تقيِّد الصادرات الفلسطينية إلى إسرائيل وتزيد الواردات منها. إلا أنه، في ظل أوضاع تجارية متكافئة، يمكن للصادرات الفلسطينية إلى إسرائيل أن تزيد بنسبة ٣٠ في المائة، بينما يمكن للواردات الفلسطينية من إسرائيل أن تنخفض بنسبة تصل إلى ٥٠ في المائة، حينما يصبح الوصول إلى أسواق أخرى متاحاً. وستؤدي إزالة هذه الحواجز إلى زيادة الصادرات الفلسطينية وخفض الواردات. ويُستنتج من ذلك أن هذه الحواجز هي المسؤولة مباشرة وفي المقام الأول عن العجز التجاري الفلسطيني الضخم والمستمر وعن حالة اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على إسرائيل، فضلاً عن ضعف قطاع السلع القابلة للتداول التجاري وعدم قدرته على المنافسة؛

(و) أما أهم السلع التي يمكن استيرادها من أسواق أخرى غير السوق الإسرائيلية فهي الطاقة الكهربائية والغاز الطبيعي. ويمكن للسياسة العامة أن تستهدف إنشاء مشاريع مشتركة مع الأردن من أجل إمداد الضفة الغربية بالوقود والكهرباء والغاز الطبيعي، ومع مصر لإمداد قطاع غزة بهذه المنتجات؛

(ز) إن زيادة بنسبة ١ في المائة في القدرة الفلسطينية بالنسبة إلى شركائها التجاريين ترتبط بانخفاض بنسبة ٠,٢ في المائة في الواردات الفلسطينية. وهذا يدل على أن لضعف القدرة الإنتاجية دوراً مهماً في زيادة العجز التجاري. وتشير الأدلة العملية إلى أنه من الممكن أن يتم محلياً إنتاج العديد من السلع التي تُستورد حالياً.

جيم – تعزيز التجارة والقدرة الإنتاجية الفلسطينية

٤٦- إن حالة الاقتصاد الفلسطيني تُبرِز الحاجة الملحّة إلى إعادة بناء القاعدة الإنتاجية. وقد جادل الأونكتاد، على مر السنين، بأنه رغم الأهمية الحيوية التي تتسم بها تلبية الاحتياجات الغوثية والطارئة، فإن ذلك ينبغي ألا يحجب ضرورة تنمية القدرة الإنتاجية الفلسطينية من أجل التخفيف من حدة الاعتماد على المعونة على المدى القصير والاستغناء عن المعونة كلياً على المدى الطويل. ويرى الأونكتاد أن تحسين فعالية المعونة وتصحيح التشوهات الهيكلية للاقتصاد يستلزمان الأخذ باستراتيجية لتنمية التجارة والقطاعات الإنتاجية ضمن إطار يربط المعونة الغوثية بالتنمية. وكما هو مقترح في الفصل التالي، فإن من السبل التي تساعد على بلوغ هذا الهدف إشراك مجموعة مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعنية

بالتجارة والقدرة الإنتاجية في الأرض الفلسطينية المحتلة لتصميم إطار مرن للتدخلات المنسّقة القادرة على تعزيز أوجه التآزر الدينامي بين تدخلات المساعدة الإنسانية وبناء قاعدة إنتاجية فلسطينية قوية. وقد أُنشئت المجموعة المذكورة أعلاه كمبادرة مشتركة بين وكالات الأمم المتحدة. وهي تهدف إلى تعزيز مبادرة "توحيد الأداء" في منظومة الأمم المتحدة من أجل ضمان المساهمة الملموسة للتجارة والقطاعات الإنتاجية في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وتدل المشاكل المعقّدة التي تُعوِّق المشاركة الفلسطينية الفعالة في التجارة الدولية على أن هذه المجموعة يمكن أن تؤدي دوراً رئيسياً في إعادة بناء القاعدة الإنتاجية الفلسطينية ووضع الاقتصاد الفلسطيني على مسار الانتعاش المستدام.

رابعاً – المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني

ألف – الإطار والأهداف

٤٧- ما برحت أمانة الأونكتاد تشارك بنشاط، من خلال العمل بالتشاور الوثيق مع السلطة الفلسطينية والمجتمع المدني، في دعم عملية التنمية الفلسطينية وجهود بناء المؤسسات الفلسطينية منذ عام ١٩٩٥، مسترشدة في ذلك بولاية شاملة اتفقت عليها الدول الأعضاء[٥] ومستجيبة لطلبات السلطة الفلسطينية والمجتمع المدني الفلسطيني للمساعدة التقنية. ولهذه الغاية، وضع الأونكتاد برنامجاً متعدد الأوجه لتقديم المساعدة التقنية يعتمد على خبرة الأمانة ككل. ويشدِّد البرنامج على المعاملة المترابطة لقضايا التجارة والتمويل وتطوير المشاريع، ويصنِّف أنشطة المساعدة التقنية ضمن أربع مجموعات: (أ) سياسات واستراتيجيات التجارة؛ و(ب) تيسير التجارة والخدمات اللوجستية؛ و(ج) التمويل والتنمية؛ و(د) مشاريع الأعمال، والاستثمار، وسياسة المنافسة.

٤٨- وكما حدث في السنوات السابقة، ظل تنفيذ البرامج يعوَّق من جرّاء القيود الإسرائيلية المفروضة على حركة تنقُّل المتدربين الوطنيين وموظفي المشاريع ووصولهم إلى الأرض الفلسطينية المحتلة. إلا أن الأونكتاد ظل يحقق تقدماً مطّرداً في برنامج عمله، حيث إنه يواصل اعتماد أسلوب انتقائي ومرن في عملياته. ومع ذلك، تظل الإنجازات غير كافية للتصدي للتحديات الإنمائية الهائلة التي تواجه الفلسطينيين المسؤولين عن رسم السياسات العامة، إذ إن الأزمة الاقتصادية لا تزال تجرِّد الاقتصاد من أهم موارده.

٤٩- ولمواجهة هذه التحديات، يشدِّد برنامج الأمانة للمساعدة التقنية على معرفة الأونكتاد بالاقتصاد الفلسطيني وتجربة الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة في الأرض الفلسطينية المحتلة. ويحاول البرنامج استحداث آليات جديدة لتكثيف أنشطة الأونكتاد

(٥) على سبيل المثال، يدعو اتفاق أكرا لعام ٢٠٠٨ إلى تدعيم جهود بناء القدرات الفلسطينية وتكثيف الدعم المقدم إلى الشعب الفلسطيني بغية تهيئة الأوضاع المفضية إلى بناء دولة فلسطينية ذات سيادة وقابلة للحياة.

وتحسين فعاليتها في الأرض الفلسطينية المحتلة لإقامة توازن بين الاحتياجات الطارئة الفورية والأهداف الإنمائية الطويلة الأجل التي تُعدّ أساسية لسلامة عمل اقتصاد الدولة الفلسطينية المرتقبة. وبذلك يُسهِم البرنامج إسهاماً ملموساً في تحقيق أهداف وولاية الإطار الاستراتيجي للأمم المتحدة للفترة ٢٠١٠-٢٠١١، والفقرة ٤٤ من اتفاق أكرا، وقراري الجمعية العامة للأمم المتحدة ١١١/٥٦ (الفقرتان ٦ و٧) و١٧٨/٤٣ (الفقرة ٩).

باء - مجموعة الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات والمعنية بالتجارة والقدرة الإنتاجية

٥٠- في سياق عملية إصلاح منظومة الأمم المتحدة القائمة على مبادرة "توحيد الأداء"، وبالتعاون الوثيق مع وكالات الأمم المتحدة في الأرض الفلسطينية المحتلة، وضعت الأمانة اقتراحاً متعدد الأوجه لاعتماد برنامج عمل لدعم الجهود الإنمائية المتجددة للسلطة الفلسطينية. ويشمل البرنامج الاضطلاع بأنشطة مشتركة فيما يتعلق بتقديم المساعدة التقنية في مجال التجارة وتنمية القدرات الإنتاجية، ضمن إطار المجموعة المشتركة بين الوكالات التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة والمعنية بالتجارة والقدرة الإنتاجية.

٥١- ووفقاً للتوجُّه الاستراتيجي لمجموعة مجلس الرؤساء التنفيذيين، ستقوم عملية إعداد سياسات وعمليات التجارة والقطاعات الإنتاجية على أساس إطار استراتيجي يُشدِّد على المعالجة البنيوية للروابط بين التجارة، والحد من الفقر، والتنمية البشرية، والأهداف الإنمائية للألفية. ويتمثل محور التركيز في ضمان اتساق السياسات، والتنسيق بين الوكالات، وتكامل الأنشطة بطريقة تعاقبية على أساس الأخذ بنهج عملي يراعي اختلاف السياقات ويتيح تنفيذ العمليات بمرونة. وبذلك يهدف البرنامج إلى تعزيز عمل فريق الأمم المتحدة القطري في الأرض الفلسطينية المحتلة ومساعدته في ربط تدخلاته الغوثية بالأهداف الإنمائية الاستراتيجية.

٥٢- ويشمل البرنامج المقترح، حالياً، خمس وكالات هي: الأونكتاد، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو)، ومركز التجارة الدولية. واشتمل التقدم المحرز حتى الآن على بلورة الأهداف الاستراتيجية للبرنامج، وآليات التنسيق وطرائق التنفيذ داخل الوكالات وفيما بينها. وبعد بعثتين استكشافيتين أوفدهما الأونكتاد واليونيدو، أصبحت الوكالات المعنية الآن تتشاور تشاوراً وثيقاً من أجل وضع اقتراح مشترك. كما اقتُرح أن يتم تقديم كل المساعدة التقنية المشتركة في المستقبل في سياق خطة تنفيذ متعددة السنوات. ومن شأن الأخذ بهذا النهج أن يُحسِّن تأثير وفعالية العمليات الفردية الجارية، وأن يقدِّم مساهمات ملموسة في إعادة بناء وتنمية التجارة والقدرة الإنتاجية الفلسطينية، ويسمح بمعالجة حالة التراجع الاقتصادي المستمر في الأرض الفلسطينية المحتلة.

٥٣- وفي غضون ذلك، تُجرى مشاورات لإشراك عدد إضافي من الوكالات ذات الصلة التابعة للأمم المتحدة من أجل إثراء البرنامج وتجنب ازدواجية الجهود المبذولة. وتمهيداً للإعلان رسمياً عن بدء عمل المجموعة المشتركة بين الوكالات التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين والمعنية بالتجارة والقدرة الإنتاجية، كجزء لا يتجزأ من برنامج عمل فريق الأمم المتحدة القطري وتقديم الاقتراح المشترك بين الوكالات إلى الجهات المانحة المحتملة، يُعتزَم القيام في المستقبل القريب بإيفاد بعثة مشتركة بين وكالات المجموعة لتقديم البرنامج المقترح إلى فريق الأمم المتحدة القطري، والجهات المانحة، والسلطة الفلسطينية وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة.

جيم - الأنشطة التنفيذية الجارية

٥٤- حققت الأمانة تقدماً كبيراً في مجال السياسة التجارية في إطار مشروع حساب التنمية لتعزيز السياسات الاقتصادية والتجارية دون الإقليمية الموجهة نحو النمو من أجل تحقيق الهدفين ١ و٨ من الأهداف الإنمائية للألفية في الأرض الفلسطينية المحتلة وأربعة بلدان عربية أخرى. وتمثَّل التطور الأبرز في المناقشات المثمرة التي جرت بشأن قضايا استراتيجيات التجارة والنمو الموجهة لصالح الفقراء، ومواءمة الإحصاءات والبنى التحتية والمؤسسات في مجال التجارة من أجل تيسير التكامل التجاري الإقليمي. وقد أسفرت حلقات العمل الإقليمية الثلاث التي نُظِّمت في إطار المشروع عن تقديم توصيات محددة في مجال السياسة العامة تهدف إلى تحقيق الأهداف المذكورة أعلاه. وسيتم تنظيم اجتماع خبراء ختامي في جنيف بحلول نهاية عام ٢٠١٠ من أجل عرض استنتاجات المشروع على أعضاء الأونكتاد.

٥٥- كما حققت الأمانة إنجازات هامة في مجال تيسير التجارة في إطار مشروع لتحديث الجمارك الفلسطينية (المرحلة الثالثة من برنامج النظام الآلي لتجهيز البيانات الجمركية ASYCUDA III). وقد شهد عام ٢٠١٠ تدعيم فريق الخبراء الوطني التابع للسلطة الفلسطينية بتزويده بمهارات إضافية، وتشكيل مجموعة صغيرة من خبراء الجمارك في القطاع الخاص وإعداد مجموعة من المواد التدريبية المكيّفة حسب الاحتياجات لكي تستخدمها الجمارك الفلسطينية في المستقبل. وعلاوة على ذلك، قدمت الأمانة دعماً للجهود المبذولة من قِبَل مجلس الشاحنين الفلسطيني (www.psc.ps) من أجل استحداث منتجات جديدة لتلبية الاحتياجات الناشئة لأعضاء المجلس من المستوردين والمصدِّرين ولمجتمع الشاحنين الفلسطينيين ككل.

٥٦- كما أوفد الأونكتاد بعثة لإجراء تقييم للاحتياجات يُسترشَد به في تصميم مشروع جديد لتقديم المساعدة التقنية في مجال إدارة الديون. ويشمل هذا المشروع، الذي سينفَّذ بالتعاون مع وزارة المالية الفلسطينية، بناء قدرة موظفي وزارة المالية وإدخال أحدث نسخة من نظام الأونكتاد لإدارة الديون والتحليل المالي (دمفاس) في مقر وزارة المالية الفلسطينية في رام الله.

٥٧- إلا أن تحقيق الإنجازات لا يزال يُعوَّق من جراء نقص التمويل الذي يحول دون قيام الأونكتاد باستئناف تنفيذ الأنشطة المخطط لتنفيذها في مجالات ترويج الاستثمار، وتنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم (برنامج إمبريتيك - فلسطين)، وتقديم الدعم للجهود الفلسطينية المستمرة الرامية إلى الحصول على مركز مراقب لدى منظمة التجارة العالمية.

دال - تعبئة الموارد وتنسيقها ومواءمتها

٥٨- استمر تصميم وتنفيذ برنامج الأمانة لتقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني على أساس التنسيق الوثيق مع فريق الأمم المتحدة القطري والمنظمات الدولية المعنية، فضلاً عن مراكز البحوث الوطنية والدولية ومؤسسات المجتمع المدني. وعلاوة على ذلك، تيسَّر تنفيذ البرنامج من خلال ما قدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من دعم لوجستي ودعم ميداني في مجال الاتصال بموظفي الأونكتاد والخبراء وموظفي المشاريع التابعين له.

٥٩- واستفاد البرنامج أيضاً من الدعم السخي المقدم من خارج الميزانية من قِبَل المفوضية الأوروبية ومن حساب التنمية التابع للأمم المتحدة. إلا أن البناء على الإنجازات المتراكمة يُعوَّق من جراء نقص التمويل والافتقار إلى وجود ميداني للأونكتاد في الأرض الفلسطينية المحتلة. وسوف يشكل إطلاق عمل المجموعة المشتركة بين الوكالات التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة والمعنية بالتجارة والقدرة الإنتاجية في الأرض الفلسطينية المحتلة الخطوة الأولى في تأمين هذا الوجود الميداني الذي تمسّ الحاجة إليه، مع إتاحة تحقيق قدر أكبر من التكامل والتنسيق الأوثق مع الوكالات الشقيقة في منظومة الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الإنمائية الدولية.

٦٠- وعلى الرغم من التقدم المحرَز في تعبئة الموارد وتنفيذ المشاريع، لا يزال الأونكتاد يواجه نقصاً كبيراً في الموارد. وما لم يتم توفير موارد كافية ويمكن التنبؤ بها، على النحو المطلوب في الفقرة ٤٤ من اتفاق أكرا، فإن قدرة الأونكتاد على تكثيف المساعدة التقنية التي يقدمها إلى الشعب الفلسطيني سوف تكون مقيّدة بشدة.

المراجع

Ashton (2010). Office of Baroness Ashton, EU High Representative for Foreign Affairs, statement on 31 May.

FAO (2009). Agricultural sector report: Impact of the Gaza crisis. Prepared by the Agricultural Sector Group. West Bank and Gaza, March.

FAO (2010). Food Security Bulletin, issue 3, winter 2010.

FAO–World Food Programme (WFP) (2009). Socio-economic and food security survey report 2 – Gaza Strip, November.

Holmes J (2010). UN-Under Secretary General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator. Statement on the "Free Gaza" Flotilla Crisis, New York, 31 May.

IMF (2010). Macroceconomic and fiscal framework for the West Bank and Gaza: Fifth review of progress. Staff Report. April.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (2009a). Consolidated Appeal: Occupied Palestinian Territory 2009: http://ocha.unog.ch/fts/pageloader.aspx?page=emerg-emeremergencyDetails&appealID=834.

OCHA (2009b). Special Focus – several issues.

OCHA (2010a). Protection of Civilians, 21-27 April, 28 April-4 May and 12-16 May.

OCHA (2010b). Farming without land, fishing without water: Gaza agriculture sector struggles to survive. May.

OCHA–Water Sanitation and Hygiene Cluster (WASH) (2009). The impact of the blockade on water and sanitation in Gaza. September.

Oxfam International (2010). Gaza Unplugged. Power cuts putting lives at risk in the strip. March.

Palestinian Center for Human Rights (PCHR) (2009). 23 days of war, 928 days of closure: life one year after Israel's latest offensive on the Gaza Strip. December.

Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS) (2009). Preliminary Estimates for the Economic Losses in Gaza Strip Caused by Israeli Aggression. Ramallah, January.

Palestinian National Authority (PA) (2010). The 2010 budget law. Ramallah, April.

PalTrade – Palestine Trade Center (2010). West Bank crossings bi-monthly monitoring report. April.

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

UNCTAD (2008). Policy alternatives for sustained Palestinian development and state Formation. UNCTAD/GDS/APP/2008/1. New York and Geneva.

UNCTAD (forthcoming). The Palestinian tradable goods sector: prospects and constraints.

UNDP (2010a). One year after: Gaza early recovery and reconstruction needs assessment.

UNDP (2010b). Human development report, 2009/10, occupied Palestinian territory. Investing in human security for a future state. January.

UNSCO – United Nations Office of the Special Coordinator for the Middle East Peace Process (2010). Progress and challenges: effective support to State-building in the occupied Palestinian territory. Ad Hoc Liaison Committee Meeting, April.

WFP (2010). Vulnerability analysis and mapping: food security market monitoring. Quarterly report, January–March.

World Bank (2008). The economic effects of restricted access to land in the West Bank. October. World Bank (2010). Towards a Palestinian State: reforms for fiscal strengthening. Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee. West Bank and Gaza Strip, 13 April.