

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الاقتصاد الفلسطيني: انجازات الفترة الانتقالية ومهام للمستقبل



الأمم المتحدة
جنيف، ٢٠٠١

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الاقتصاد الفلسطيني: انجازات الفترة الانتقالية ومهام للمستقبل



الأمم المتحدة

جنيف، ٢٠٠١

Distr.
GENERAL

UNCTAD/GDS/APP/1
19 January 2001

ARABIC
Original: ARABIC/ENGLISH and FRENCH ONLY

الاقتصاد الفلسطيني: انجازات الفترة الانتقالية ومهام للمستقبل*

خلاصة

تنظر هذه الدراسة في الأداء الاقتصادي الفلسطيني والتنمية المؤسسية الفلسطينية منذ عام ١٩٩٤ في سياق تقييم للمهام الفورية للإصلاح المؤسسي، مع مراعاة التحديات المستمرة على صعيد السياسة العامة وضرورات بلورة رؤية للتنمية الفلسطينية. وفي حين أن السلطة الفلسطينية قد أحرزت تقدماً ملموساً في عدد من المجالات التي تؤثر على الاقتصاد، فإن عملية الإصلاح التي استُهلكت ينبغي أن تُتابع وتوسع بقوة في السنوات المقبلة. كما أن إجراء المزيد من الإصلاح للبيئة التنظيمية هو شرط أساسي لمعالجة جوانب الضعف الهيكلي لاقتصاد عانى احتلالاً مطولاً، مع العمل على وضع سياسات توجه عملية التنمية الاقتصادية الوطنية.

وهناك حاجة إلى اتخاذ تدابير في مجال السياسة العامة تساعد على تجنب عدم الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي وعدم الكفاءة على مستوى الاقتصاد الجزئي، بما في ذلك سياسات تشجع الادخار والاستثمار والتصدير وتحد من الممارسات الاحتكارية الآخذة في الظهور. وتكشف دراسة الترتيبات النقدية الحالية عن وجود بدائل مختلفة في المستقبل وستظل للعلاقات التجارية بين إسرائيل وفلسطين آثار سياسية واقتصادية عميقة؛ وينبغي لهذه العلاقات أن تدعم، لا أن تقوض، عملية رسم السياسة الاقتصادية الفلسطينية المستقلة وإدارتها. وفي الوقت نفسه، ينبغي للترتيبات التجارية بين فلسطين وشركائها أن تعكس الاحتياجات الدينامية والمراحل المتعاقبة للبرنامج الفلسطيني للإعمار والتنمية.

ولا بد من بذل جهود جديدة لبلورة رؤية للتنمية الفلسطينية بهدف صريح هو وضع إطار يمكن على أساسه توضيح الأولويات الاقتصادية الفلسطينية، وتحديد مراحل يمكن خلالها تحقيق الأهداف تدريجياً. وينبغي لمثل هذا الإطار أن يراعي الظروف الموضوعية للاقتصاد الفلسطيني، وأن يكون موجهاً نحو تحقيق التطلعات الفلسطينية ومصمماً وفقاً للدروس المستفادة من التجارب الإنمائية لبلدان أخرى. ومع بدء مناقشة هذه القضايا على المستوى الفلسطيني، تسلط هذه الدراسة الضوء على عدد من القضايا الرئيسية التي تؤثر في صياغة سياسة التنمية الاقتصادية الفلسطينية.

* أعدت أمانة الأونكتاد هذه الدراسة، معتمدة على مساهمة من خبير استشاري للأونكتاد هو البروفسور فضل النقيب (جامعة واترلو، كندا). ولا تنطوي المادة الواردة في هذه الوثيقة على التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

المحتويات

الصفحة

الفصل الأول

- ٤ التطورات الرئيسية في الاقتصاد الفلسطيني أثناء الفترة الانتقالية.....
- ٤ ألف - التحسينات الرئيسية في البيئة الاقتصادية.....
- ٤ ١ - بيئة جديدة مواتية للنشاط الاقتصادي.....
- ٥ ٢ - العلاقات مع الجهات المانحة واتفاقات التجارة الخارجية.....
- ٦ باء - الانتعاش الاقتصادي الفلسطيني في الفترة الانتقالية: الآمال الكبيرة والعقبات غير المتوقعة.....
- ٨ جيم - الأداء الاقتصادي في الآونة الأخيرة (١٩٩٦-١٩٩٩).....
- ٩ ١ - السكان والعمل والعمالة.....
- ٩ ٢ - الأداء الكلي.....
- ١١ ٣ - الاستثمار والعمليات المصرفية.....
- ١٢ ٤ - التجارة الخارجية.....

الفصل الثاني

- ١٥ الإنجازات الرئيسية للسلطة الفلسطينية والمهام غير المنجزة في الفترة الانتقالية.
- ١٥ ألف - التطور المؤسسي والتنظيمي.....
- ١٨ باء - تطور الهياكل الأساسية.....
- ١٨ ١ - الهياكل الأساسية العمرانية.....
- ٢٠ ٢ - التعليم والصحة.....
- ٢١ ٣ - تنمية الموارد البشرية.....

المحتويات (تابع)

الصفحة

الفصل الثاني (تابع)

٢٣	جيم - موارد إعادة البناء والتنمية.....
٢٣	١ - مجتمع المانحين
٢٤	٢ - الضرائب وغيرها من إيرادات الحكومة
٢٦	٣ - ميزانية الحكومة والديون العامة

الفصل الثالث

٢٨	التحديات المستمرة التي تواجهها التنمية المستدامة للاقتصاد الفلسطيني
٢٩	ألف - إيجاد بيئة ملائمة للسياسة الاقتصادية
٢٩	١ - تسوية قضايا الوضع الدائم.....
٣٠	٢ - حسن التدبير وبناء المؤسسات الاقتصادية الوطنية
٣٠	٣ - تجنب عدم الاستقرار في الاقتصاد الكلي
٣١	٤ - تقليل أوجه القصور.....
٣٢	باء - وضع نظم مالية وتجارية مثلى
٣٢	١ - الترتيبات النقدية المقبلة
٣٤	٢ - الترتيبات التجارية المقبلة.....

الفصل الرابع

٣٨	الملاحظات الختامية: وضع تصور للتنمية الفلسطينية
----	---

٤٢	الحواشي
----	---------------

الفصل الأول

التطورات الرئيسية في الاقتصاد الفلسطيني أثناء الفترة الانتقالية

لقد كان لممارسة ترتيبات الحكم الذاتي الانتقالي الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة ابتداء من أيار/مايو ١٩٩٤، بموجب الاتفاقات الاسرائيلية - الفلسطينية، أثران اقتصاديان متناقضان. فإن تكوين سلطة حكم ملتزمة بالإعمار والإبقاء كان تطوراً إيجابياً أشاع الثقة وأدى إلى التوسع في القطاعين العام والخاص. ولكن إندلاع أعمال العنف والإغلاق المتكرر للحدود وبناء المستوطنات واستمرار حالة عدم التيقن فيما يتعلق بقضايا الوضع الدائم هي أمور أدت إلى تقييد الأنشطة الاقتصادية لفترات طويلة وتفاقم حالة عدم الثقة وعدم التيقن. وخلال معظم هذه الفترة، سيطرت هذه الآثار الأخيرة على الاقتصاد الفلسطيني الذي ظل أدائه دون إمكاناته أثناء الفترة الانتقالية، مثلما كان أثناء فترة الاحتلال المطول. فالواقع أن الفترة ١٩٩٦-١٩٩٧ شهدت انكماشاً كبيراً أدى إلى بطالة شديدة وانتشار الفقر. وقد تحسن الوضع الاقتصادي إلى حد ما بعد عام ١٩٩٧، نتيجة لانخفاض عدد عمليات إغلاق الحدود التي تعطل النشاط الاقتصادي، وحدوث تطورات سياسية إيجابية. غير أن الطريق المسدود الذي وصلت إليه المفاوضات بين إسرائيل والسلطة الفلسطينية، وتوقف عملية السلام حتى عام ١٩٩٩ قد زادا من حدة حالة عدم التيقن، مع ما ترتب على ذلك من آثار سلبية على الاستثمار والنمو. ويستعرض هذا الفصل بإيجاز التطورات الرئيسية في اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة^(١)، مع التركيز على الفترة ١٩٩٧-١٩٩٩. ويعكس هذا الاستعراض، رغم أنه غير شامل، الانجازات الرئيسية وجوانب الضعف المستمرة التي نشأ بخصوصها توافق دولي واسع في الآراء.

ألف - التحسينات الرئيسية في البيئة الاقتصادية

١ - بيئة جديدة مواتية للنشاط الاقتصادي

لقد أتاح قيام السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة حدوث تغييرات هامة في البيئة الاقتصادية. وبالرغم من تعذر التصدي الفوري لجميع السمات التقييدية التي اتسمت بها فترة الاحتلال فقد حدثت تغييرات إيجابية أسهمت في تحسين البيئة الاقتصادية، وبخاصة ما يلي:

- إنشاء سلطة وطنية بدأت تتصدى للأنظمة التقييدية التي فرضت على الأنشطة التجارية أثناء الاحتلال^(٢)؛
- تخفيض عدد المعوقات أمام الاستثمار المحلي والأجنبي من خلال وضع قوانين وأنظمة جديدة تشجع الاستثمار وتوفر معاملة ضريبية خاصة^(٣)؛

- تهيئة بيئة تنظيمية جديدة للمشاريع الخاصة حفزت الاستثمار الخاص، لا سيما في مجالات الاتصالات والسياحة والخدمات. وقد تم إنشاء عدد من الشركات القابضة الرئيسية الفلسطينية ذات النطاق الدولي التي بدأت العمل في ميادين شتى، وهي ممولة بشكل أساسي من مصادر فلسطينية مغتربة ومحلية؛
- تحسن عمليات الوساطة المالية مع نُضج البورصة الجديدة التي بدأت تعاملاتها في عام ١٩٩٦؛
- إزالة القيود التي كانت مفروضة قبل عام ١٩٩٤ على البنوك الفلسطينية والعربية، وإنشاء سلطة النقد الفلسطينية التي أعادت تشكيل صورة القطاع المالي^(٤)؛
- حدوث توسع كبير في النشاط الاقتصادي في القطاع العام، حيث حدثت زيادة سريعة في عدد العاملين تعكس الحاجة الملحة إلى توفير الخدمات العامة التي أهملت أثناء الاحتلال، وصون الأمن العام، والتخفيف من حدة البطالة من خلال توفير وظائف في القطاع العام؛
- وجود إطار عام، وإن لم يكن مرضياً تماماً، للعلاقات التجارية الخارجية الفلسطينية أتاح درجة من التنوع في التدفقات التجارية الفلسطينية.

٢ - العلاقات مع الجهات المانحة واتفاقات التجارة الخارجية

تمثل مصدر هام للدعم المقدم إلى السلطة الفلسطينية أثناء الفترة الانتقالية في الموارد المالية التي تحصل عليها من البلدان المانحة (انظر الفصل الثاني). وفي حين أن جزءاً من هذه المساعدة قد خُصص لتمويل تدابير الطوارئ قصيرة الأجل التي تهدف إلى استيعاب الصدمات الناجمة عن عمليات إغلاق الحدود، فإن هذه المساعدة قد وفرت أيضاً موارد لبعض المشاريع الإنمائية الرئيسية، مثل تحسين مستوى عدد من المرافق العامة وبناء مرافق للهياكل الأساسية الهامة (مطار وميناء ومناطق صناعية).

ومن أجل توجيه توزيع الموارد المقدمة من المانحين الدوليين، عرضت السلطة الفلسطينية على الاجتماعات السنوية للمانحين مجموعة من الخطط المتعلقة بالاستثمار العام تحدد أولويات المشاريع الطويلة الأجل وتشكل أساساً للتمويل الذي يقدمه المانحون^(٥). ووضعت السلطة الفلسطينية خطة تنمية فلسطينية أشمل للفترة ١٩٩٩-٢٠٠٣، مما ساعد في تحسين تنظيم العلاقات بين السلطة الفلسطينية والمانحين. وحددت الخطة مشاريع استثمارية سيجري تنفيذها على مدى فترة السنوات الخمس بتكلفة إجمالية قدرها ٢٧٠٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة سيخصص نصفها تقريباً لمشاريع الهياكل الأساسية. وتولى الأولوية لمشاريع المياه والصرف والنقل والطاقة. ويخصص ربع الميزانية الإجمالية للاستثمار العام لأغراض تنمية الموارد البشرية، وذلك بهدف تحسين الأوضاع في

ثلاثة قطاعات فرعية هي التعليم والصحة والأحوال المعيشية في مخيمات اللاجئين. ويخصص نحو ١٧ في المائة من الميزانية لهيئة بيئة تمكينية للقطاعات الانتاجية (الزراعة والصناعة والسياحة) ويخصص ما نسبته ٩ في المائة لبناء القدرة المؤسسية^(٦).

وبالنسبة لاقتصاد صغير مثل اقتصاد الأرض الفلسطينية التي ظلت علاقاتها الاقتصادية الاقليمية والدولية مقيدة لعدة عقود، لا بد من إقامة علاقات تجارية جديدة مع الأسواق الاقليمية والعالمية من أجل خفض درجة الاعتماد على التجارة مع إسرائيل، فضلاً عن تحقيق نمو وتنمية متوازنين. وينعكس هذا الشاغل في الجهود التي تبذلها السلطة الفلسطينية من أجل التفاوض بشأن اتفاقات تجارية مع بلدان ومناطق مختلفة، وتسهيل زيادة حجم هذه التجارة عن طريق التوسع في الاستثمار في الهياكل الأساسية للنقل.

وثمة إنجاز رئيسي تمثل في توقيع اتفاقات التجارة الحرة مع الاتحاد الأوروبي والرابطة الأوروبية للتجارة الحرة في عامي ١٩٩٦ و ١٩٩٧ على التوالي. وبالإضافة إلى ذلك، منحت الولايات المتحدة معاملة تفضيلية للصادرات الفلسطينية في عام ١٩٩٦، بينما تم الاتفاق على ترتيبات للتجارة الحرة بين السلطة الفلسطينية وكندا في عام ١٩٩٩. وعلاوة على ذلك، سعت السلطة الفلسطينية إلى إعادة الاندماج في الاقتصادات العربية، وعقدت اتفاقات تجارية تفضيلية مع الأردن ومصر، كما تقوم بإعداد اتفاقات مماثلة مع المغرب وتونس وتركيا والإمارات العربية المتحدة. ويعتبر فتح مطار غزة في عام ١٩٩٨، والأولويات الممنوحة لإعادة تأهيل الهياكل الأساسية للنقل والتوسع فيها، خطوات هامة صوب تيسير التجارة وإعادة إقامة صلات مع بقية العالم.

باء - الانتعاش الاقتصادي الفلسطيني في الفترة الانتقالية:

الآمال الكبيرة والعقبات غير المتوقعة

لقد تصور مهندسو بروتوكول عام ١٩٩٤ بشأن العلاقات الاقتصادية بين إسرائيل وفلسطين الفترة الانتقالية كفترة إعمار ونمو. والواقع أن السلطة الفلسطينية قد روجت للبروتوكول، مثلما تغاضت عما يشوبه من جوانب ضعف متصورة، مفترضة أنه سيؤمّن هئية بيئة اقتصادية جديدة مواتية تختلف بوضوح عن تلك التي كانت سائدة في فترة الاحتلال. وقد قام هذا الأمل على أساس ثلاثة عوامل هامة اعتبرها المسؤولون عن رسم السياسات العامة، كافية لتمكين السلطة الفلسطينية من انتهاج سياسة اقتصادية تركز على النمو والتنمية:

- توقع أن عهد السلام والتعاون الجديد سيتميز بسياسة الحدود المفتوحة، مما يسمح بتصدير خدمات اليد العاملة الفلسطينية إلى إسرائيل ذلك كوسيلة لدعم الدخل في الفترة الانتقالية؛

- الاعتقاد بأن من شأن إزالة قيود فترة الاحتلال، مقترنة بوضع حد لمصادرة الأراضي والتوسع في المستوطنات، أن تهيء بيئة خالية من النزاع والصراع يمكن فيها لكل من القطاعين العام والخاص أن يتمتع بمزيد من الحرية وأن يواجهها عدداً أقل من التشوهات والارتباكات^(٧)؛
- التزام المجتمع الدولي بتقديم موارد مالية للمساعدة في تمويل الجهود الفلسطينية في مجال الإعمار والتنمية، وهي موارد ينظر إليها كأداة لتعزيز المدخرات المحلية وتوفير النقد الأجنبي.

إلا أن مجموعة من العوامل السياسية قد تضافرت في النهاية لتولد بيئة تختلف عن تلك التي كان يأمل فيها واضعو السياسات، فهي محفوفة لعدة سنوات بالعنف وعدم الثقة وعدم التيقن. وقد ترتب على ذلك إلى آثار سلبية أفضت إلى انخفاض في متوسط مستويات دخل الفلسطينيين أثناء الفترة الانتقالية، بالرغم من التطورات الايجابية المذكورة أعلاه^(٨). وفي حين أن هذه الانتكاسات لم تمنع في نهاية المطاف التقدم المحتوم للمفاوضات الاسرائيلية - الفلسطينية، فقد أدت إلى تضائل الارتياح العام إزاء الترتيبات الاقتصادية والتجارية المعقودة في الفترة الانتقالية.

وكان أول ضحايا التطورات السياسية المعاكسة هو مفهوم الحدود المفتوحة. فطوال الفترة الانتقالية، انتهجت إسرائيل سياسة عمليات الإغلاق المتكرر التي كانت تستمر أحياناً لفترات طويلة. وقد شملت عمليات الإغلاق هذه مختلف الحدود: بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وبين الضفة الغربية وقطاع غزة وإسرائيل، أو بقية العالم، وبين مختلف المدن والقرى في الضفة الغربية. وكانت الخسائر الاقتصادية الناجمة عن عمليات الإغلاق جسيمة من حيث توقف حركة انتقال اليد العاملة والسلع بين الأراضي الفلسطينية وإسرائيل وبقية العالم، الأمر الذي أدى بدوره إلى انخفاضات في الانتاج والدخل^(٩).

وبالإضافة إلى ما يترتب على عمليات الإغلاق من آثار في انكماش الاقتصاد، فإن النشاط الاستيطاني الإسرائيلي المتواصل قد أفضى إلى استمرار النزاع وعدم الثقة^(١٠)، ودخلت العلاقات الإسرائيلية - الفلسطينية مرحلة حرجة في الفترة ١٩٩٦-١٩٩٧، بالرغم من أن التعاون من أجل مواصلة تنفيذ الاتفاقات الانتقالية قد استؤنف مع توقيع اتفاق واي ريفر في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨. إلا أن الخلاف السياسي هدد تنفيذ هذا الاتفاق، مما أدام حالة عدم التيقن الذي ظل يؤثر على العلاقات الاقتصادية تأثيراً سلبياً^(١١). وأخيراً قام الطرفان في حزيران/يونيه ٢٠٠٠ بحل أربع قضايا اقتصادية وتجارية معلقة تتصل بالفترة الانتقالية كانت قد نوقشت في واي ريفر.

كما أن تطورات سياسية مناوئة قد حدثت لتحد من الأثر الإيجابي للموارد المالية التي ضختها البلدان المانحة في الاقتصاد وتقلص حجم التدفق المتوقع للاستثمار الأجنبي. ولذلك فإن الموارد التي كانت مخصصة

للاستثمار الطويل الأجل أصبحت تخصص بدلاً من ذلك لجهود الطوارئ مثل توفير فرص العمل وتمويل عجز ميزانية السلطة الفلسطينية. وأدى التأخير حتى سنة ٢٠٠٠ في المفاوضات بشأن قضايا الوضع الدائم إلى إشاعة جو من عدم التيقن في النشاط الاقتصادي، مما ثبط كلا من الاستثمار المحلي والأجنبي بالرغم من الحوافز التي تقدمها السلطة الفلسطينية. ولم تتأكد من جديد العناصر الإيجابية لاتفاقات المرحلة الانتقالية إلا باستئناف تنفيذ اتفاقات هذه الفترة في أواخر عام ١٩٩٩ مع بلوغ المفاوضات المرحلة الحرجة المتمثلة في التركيز على قضايا الوضع الدائم، بما فيها العلاقات الاقتصادية المستقبلية.

جيم - الأداء الاقتصادي في الآونة الأخيرة (١٩٩٦-١٩٩٩)

بالرغم من التقدم المحرز في إصلاح البيئة التمكينية خلال الفترة الانتقالية، لا يزال الاقتصاد الفلسطيني اليوم يعتمد على مسار النمو غير المواقي الذي نشأ عن تأثير فترة الاحتلال المطولة. ويتسم هذا المسار بسرعة التأثير بالصدمات الخارجية والاعتماد الشديد على الموارد الخارجية (دخل عوامل الإنتاج، والتحويلات، والمعونة، والقروض)، وضعف القدرة على توليد فرص العمل المحلية، والتشوهات في استخدام الموارد الاقتصادية، وفي هيكل الإنتاج والتجارة، وفي الموارد المخصصة للصحة والتعليم واكتساب المعرفة. ولا تزال هذه التشوهات تؤثر في وتيرة الأنشطة الاقتصادية وتفرض على مستوى منخفض لدخل الفرد وإلى معدل نمو الدخل متقلب ومنخفض بصورة عامة. وقد عانى اقتصاد الضفة الغربية وقطاع غزة من صدمات مناوئة مختلفة طوال فترة التسعينات. ونتيجة لأزمة الخليج التي وقعت في الفترة ١٩٩٠-١٩٩١، فقد الآلاف من المغتربين الفلسطينيين أعمالهم، وتوقفت التجارة مع أسواق كانت مهمة في السابق، وحدثت خسائر في الإنتاج المحلي وهبوط سريع في التدفقات المالية الرسمية والخاصة. وبالرغم من أن الاقتصاد كان في طريقه إلى الانتعاش، فإن سياسات تصاريح العمل والإجراءات المطبقة عند الحدود التي أدخلتها إسرائيل في عام ١٩٩٣ قد فرضت قيوداً جديدة على الأنشطة الاقتصادية. وقد انتعش النمو الاقتصادي في الفترة ١٩٩٤-١٩٩٥ بفضل تزايد نشاط القطاعين العام والخاص المقترن بإقامة السلطة الفلسطينية، والتأثير الأولي لإزالة القيود المفروضة على أنشطة الأعمال التجارية، وبداية تدفق المعونة من المانحين. ولكن هذا النمو عاد فتوقف في عام ١٩٩٦ عندما تعرض الاقتصاد لاضطراب أسفر عن بطالة واسعة النطاق^(١٢). غير أن النشاط الاقتصادي انتعش فيما بعد، مما أدى إلى توقعات متفائلة فيما يتعلق بالأداء في عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٠.

ومن المؤكد أن اقتصاداً سوقياً ناشئاً صغيراً تبلغ فيه نسبة العاطلين عن العمل أو العاملين في إسرائيل أو لدى الحكومة ٦٠ في المائة من مجموع قوة العمل يواجه تحديات خطيرة على صعيد الإصلاح الهيكلي وإصلاح السياسات العامة. وينبغي للإطار السياسي والاقتصادي لمرحلة ما بعد الفترة الانتقالية، الذي لا يزال يتعين تصميمه، أن يسمح ببذل جهود منتظمة من جانب السلطة الفلسطينية لإعادة توجيه السياسات الاقتصادية الكلية

والقطاعية. بما يتوافق مع الأهداف الإنمائية الاقتصادية العامة. غير أن استمرار توافر الموارد الخارجية، مقترناً بالقدرة على تعبئة الموارد البشرية الفلسطينية بفعالية، يظل أمراً بالغ الأهمية في دعم استمرار برنامج الإعمار والإئناء على مدى العقد القادم، مع المساعدة على تهيئة الظروف اللازمة لنمو مستمر تدعمه الموارد والقدرات المحلية^(١٣).

١- السكان والعمل والعمالة

تشير تقديرات الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء إلى أن عدد سكان الضفة الغربية وغزة قد بلغ ٥٠٠ ٨٥٨ ٢ نسمة في عام ١٩٩٨^(١٤). ووفقاً لإسقاطات الجهاز، يُتوقع أن يكون عدد السكان الفلسطينيين المقيمين قد زاد عن ٣ ملايين نسمة بحلول عام ٢٠٠٠، وهو ما يعكس معدل نمو سنوياً للسكان قدره ٥,٤ في المائة. وهذا، بالإضافة إلى السكان الفلسطينيين المغتربين البالغ عددهم ٣-٤ ملايين نسمة، يشكل مخزوناً عظيماً من الموارد الاقتصادية والبشرية التي يمكن للاقتصاد الوطني الفلسطيني أن يعتمد عليها في المستقبل.

ولم تشهد مشاركة القوة العاملة أي تغير ملحوظ في السنوات الأخيرة (يبلغ المعدل الإجمالي للنشاط حوالي ٤١ في المائة). وارتفع متوسط المعدل السنوي للعمالة ليصل إلى ٧٨ في المائة في عام ١٩٩٨، وبذلك بلغت نسبة العاطلين عن العمل ١٥ في المائة من قوة العمل بينما تصنّف نسبة ٧ في المائة أخرى على أنها تشمل المستخدمين استخداماً ناقصاً^(١٥). وبحلول عام ١٩٩٩، بلغ العدد الإجمالي للفلسطينيين العاملين في إسرائيل وفي المستوطنات مستوى ما قبل عام ١٩٨٨ الذي يزيد على ١١٠ ٠٠٠ عامل. وفي تلك السنة، كانت الزيادة في فرص العمل في إسرائيل هي السبب الوحيد لانخفاض معدل البطالة بما يزيد على ٥ في المائة.

وقد تقاسم القطاعان العام والخاص، بالتساوي تقريباً، الزيادة في العمالة المحلية منذ عام ١٩٩٧. وبلغ عدد العاملين في القطاع العام ١٠٤ ٠٠٠ عامل في نهاية عام ١٩٩٩، أي حوالي ٢٠ في المائة من مجموع العمالة. وتوضح البيانات الأولية لعام ١٩٩٩ إمكانات الاقتصاد المحلي فيما يتصل باستيعاب نسبة متزايدة من قوة العمل في فترات التوسع^(١٦). وتؤكد هذه البيانات أنه بالرغم من استمرار أهمية تدفقات اليد العاملة الفلسطينية إلى إسرائيل في العمالة الإجمالية، فإن ٦ من كل ١٠ وظائف جديدة ظهرت في عام ١٩٩٩ قد أنشئت في الاقتصاد المحلي، حيث استوعب القطاع الخاص حوالي ثلاثة أرباع الأعمال الجديدة.

٢- الأداء الكلي

في أعقاب البداية المضطربة للفترة الانتقالية، أخذ الاقتصاد الفلسطيني ينتعش في عام ١٩٩٧ وقد واصل منذ ذلك الحين نموه وإثبات قدرته على تحقيق إمكانات توسعه المطرد^(١٧). ويرد في الجدول الأول ملخص للمؤشرات الاقتصادية الرئيسية استناداً إلى المصادر الإحصائية الرسمية المتاحة. فقد سجل الناتج المحلي الإجمالي

الفلسطيني والدخل القومي الإجمالي (وهذا يشمل دخل العمل في إسرائيل) نمواً في عام ١٩٩٨ بنسبة ٧ في المائة و ٨ في المائة على التوالي^(١٨)، وهذا يعني نمواً في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي والدخل القومي الإجمالي بنسبة ٦ و ٧ في المائة، وهو معدل لم يسجل منذ ما قبل عام ١٩٨٨. وتدل البيانات الأولية لعامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٠ على أنه من المتوقع للدخل الكلي، ودخل الفرد بصفة خاصة، أن يواصل النمو وإن يكن بمعدلات أبطأ.

وهذا الأداء يعيد إلى الأذهان فترات التوسع الذي سُجل بين عام ١٩٩٢ وعام ١٩٩٣ وقبل العام ١٩٨٨، وهي فترات كان يعقبها عادة انخفاض حاد، مما يبرز سرعة تأثير الاقتصاد الفلسطيني بالضغط والصدمات الخارجية. ولا يشكل الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني أكثر من ثلاثة أرباع إجمالي الدخل القومي المتاح، مثلما كان عليه الحال قبل عام ١٩٩٤. ويتسم هيكل الطلب الكلي بارتفاع نسبة الاستهلاك الخاص إلى الناتج المحلي الإجمالي، مما يدل على عدم حدوث تحول هيكلي عن الاتجاهات الاقتصادية التاريخية حيث يؤدي الدخل الخارجي، وليس التوسع الداخلي، إلى زيادة الطلب الكلي. وفي غضون ذلك، سجلت حصة الاستهلاك العام نمواً لتصل إلى ما يعادل نحو ربع الناتج المحلي الإجمالي منذ عام ١٩٩٤، الأمر الذي يرجع بصورة رئيسية إلى التعيينات الحكومية دون قيود. وشهدت السنوات الأخيرة ارتفاعاً في مستوى وحصة إجمالي تكوين رأس المال، مما يعكس الرواج المتواصل لنشاط تشييد المباني السكنية الخاصة منذ عام ١٩٩٤. وعلى الرغم من أن الاستثمار العام الذي يشكل عنصراً عن عناصر الطلب الكلي كان أكثر أهمية منه في عام ١٩٩٤، فهو يظل عند مستويات أدنى من مستوى الاحتياجات الظاهرة كما هي مبينة في خطة التنمية الفلسطينية.

٣- الاستثمار والعمليات المصرفية

إن حالة عدم التيقن السياسي، مقترنة بتعطيل حركة الأشخاص والسلع نتيجة لعمليات إغلاق الحدود، قد جعلت الاستثمار في الاقتصاد الفلسطيني أثناء الفترة الانتقالية أمراً محفوفاً بالمخاطر والمصاعب. وما زالت أنشطة البناء تشكل العنصر الرئيسي في الاستثمار المحلي. وبالرغم من أن أنشطة البناء الإجمالية قد شهدت نمواً في عام ١٩٩٨، فإن نموها كان أكثر بطئاً مما كان عليه في السنة السابقة. وتسارع معدل بناء المباني التجارية المخطط له، بينما كان معدل الزيادة في بناء المساكن أبطأ بكثير^(١٩). وتشير بيانات عام ١٩٩٩ إلى أن بناء المباني التجارية المخطط له قد سجل زيادة كبيرة، بينما تراجعت مشاريع بناء المساكن الجديدة، مما يدل على هبوط إجمالي في نشاط البناء في الأجل القريب^(٢٠).

الجدول ١ - الأرض الفلسطينية^(أ): المؤشرات الاقتصادية الرئيسية، ١٩٩٤ و١٩٩٦-١٩٩٨

المؤشر/الوحدات	١٩٩٤	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨
الحسابات القومية				
الناتج المحلي الاجمالي (بملايين الدولارات الأمريكية)	٢ ٦٢٤	٣ ٤١٣	٤ ١٧٣	٤ ٤٨٤
الدخل القومي الاجمالي (بملايين الدولارات الأمريكية)	٣ ٠٩٦	٣ ٨٦٤	٤ ٩٠٦	٥ ٤٧٥
نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي (بالدولارات)	١ ٢٧٤	١ ٤٩٧	١ ٥٠٠	١ ٥٤٨
نصيب الفرد من الدخل القومي الاجمالي (بالدولارات)	١ ٥٠٣	١ ٦٩٥	١ ٧٦٣	١ ٨٩٠
الانفاق على الناتج المحلي الاجمالي				
الاستهلاك الخاص، بما في ذلك المؤسسات غير المستهدفة للربح (نسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي)	١٠٥	١٠٦	١٠٠	٩٨
الاستهلاك الحكومي (نسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي)	١٣	٢٠	٢٣	٢٤
الاستثمار الخاص، بما في ذلك التغيرات في المخزون (نسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي)	٢٣	٢٦	٣٥	٣٢
الاستثمار الحكومي (نسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي)	٦	٧	٧	٦
ميزان تجارة السلع والخدمات (نسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي)	٥١-	٥٩-	٦٥-	٦٠-
ميزان المدفوعات				
رصيد السلع والخدمات (بملايين الدولارات)	٩٧٧-	١ ٨٥٦-	٢ ٠٧٤-	٢ ٤٣٩-
صافي دخل عوامل الانتاج (بملايين الدولارات)	٥٧٥	٤٦٩	٦٠٦	٨٢٨
صافي التحويلات الجارية (بملايين الدولارات)	٥٥٩	٥٩٤	٣٨٥	٣٥٤
ميزان الحساب الجاري: السلع والخدمات وصافي دخل عوامل الانتاج وصافي التحويلات الجارية (بملايين الدولارات)	١٥٧	٧٩٣-	١ ٠٨٣-	١ ٢٥٦-
التمويل من المانحين (بملايين الدولارات)	٦٦٥	٧٣٥	٧١٦	٥٤٩
صافي تحركات رأس المال والخطأ والسهو والتفاوتات الإحصائية (بملايين الدولارات)	٨٢٢	٥٨-	٣٦٧-	٧٠٧-
السكان والعمالة				
السكان (بالآلاف)	٢ ٠٦٠	٢ ٢٧٩	٢ ٧٨٢	٢ ٨٩٦
البطالة (نسبة مئوية من قوة العمل)	١٥	٢٤	٢٠	١٥
العمل في إسرائيل (نسبة مئوية من مجموع العاملين)	١٨	١٤	١٧	٢١

المصادر: الحسابات القومية والسكان والعمالة: (أ) الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء و(ب) معهد أبحاث

السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، No. 6, April 2000 MAS Economic Monitor.

الإتفاق على الناتج المحلي الإجمالي: تقديرات أمانة الأونكتاد لعام ١٩٩٤؛ وتقديرات الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء للأعوام ١٩٩٦ إلى ١٩٩٨.

ميزان المدفوعات: السلطة الفلسطينية وصندوق النقد الدولي *Economic West Bank and Gaza*
Policy Framework:- Progress Report, 31 May 2000.

(أ) باستثناء القدس الشرقية.

ولم يشهد الاستثمار الثابت في مشاريع الأعمال تحسناً كبيراً في عام ١٩٩٨، بل كان هناك بعض العلامات السلبية المتعلقة بـ (أ) انخفاض عدد الشركات الجديدة المسجلة؛ و(ب) انخفاض قيمة المشاريع الاستثمارية الموافق عليها والمؤهلة للإعفاء الضريبي. بموجب القانون الخاص بتشجيع الاستثمار^(٢١). وتشير المؤشرات الأولية لعام ١٩٩٩ إلى ركود في الاستثمار الخاص فضلاً عن اتجاه هبوط في الاستثمار العام، نتيجة لانخفاض مستويات المدفوعات من المانحين في عام ١٩٩٩^(٢٢).

وقد واصل القطاع المصرفي توسعه طوال الفترة الانتقالية. وتم فتح مصرف آخر و ٥ فروع جديدة في عام ١٩٩٨، فبلغ المجموع ٢٢ مصرفاً و ١٠٠ فرع. وارتفعت القيمة الإجمالية للودائع وكذلك الائتمانات الإجمالية القائمة أثناء عام ١٩٩٨، إذ زادت الأولى بنسبة ١٦ في المائة لتصل إلى ٤١٤ ٢ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، بينما زادت الثانية بنسبة ٣٦ في المائة لتصل إلى ٨٣٣ مليون دولار^(٢٣). وكان ما يزيد قليلاً على ٥٠ في المائة من الائتمانات القائمة عبارة عن قروض مقدمة إلى القطاع الخاص، بينما اقترض القطاع العام المبلغ الباقي. وما زالت القروض المقدمة لتيسير الأنشطة التجارية تشكل أهم عنصر في الإقراض المصرفي للقطاع الخاص. وفي عام ١٩٩٨، حصلت الأنشطة التجارية على أقل من نصف إجمالي القروض المصرفية المقدمة إلى القطاع الخاص، أما الجزء المتبقي فقدّم لمشاريع في مجالات الزراعة والصناعة التحويلية والبناء والخدمات.

٤ - التجارة الخارجية

إن نظام الاتحاد الجمركي الذي كانت إسرائيل تطبقه في الأرض الفلسطينية المحتلة منذ عام ١٩٦٧ قد استعير عنه منذ عام ١٩٩٤ بروتوكول تجاري أصبحت السلطة الفلسطينية بموجبها تعتمد فعلياً سياسة الاستيراد الإسرائيلية، مع بعض الاستثناءات. والتجارة بين الطرفين معفاة من الرسوم الجمركية والضريبة والأعباء المماثلة، وإن كانت الحواجز غير التعريفية ما زالت تؤثر على تدفقات الصادرات الفلسطينية إلى إسرائيل. وينص اتفاق عام ١٩٩٤ على تعريفية خارجية موحدة بين إسرائيل والسلطة الفلسطينية مشتقة من نظام الاستيراد الإسرائيلي، مع ثلاث قوائم من الواردات المعفاة من الرسوم الجمركية من البلدان العربية والإسلامية، تهدف إلى تشجيع التجارة مع هذه الأسواق.

وكما هو مبين في الجدول ١، سجل العجز في تجارة السلع والخدمات زيادة حادة منذ عام ١٩٩٤ ترجع أساساً إلى حدوث زيادة غير مسبوق في الواردات. كما أن النمو غير المقيّد للواردات ينعكس أيضاً في نسبة الواردات إلى الناتج المحلي الإجمالي التي عادت الآن إلى مستوياتها العالية التي سُجلت في السابق. ومن جهة ثانية، لم تستعد قيمة الصادرات الفلسطينية إلا مؤخراً ذلك المستوى الذي كانت قد بلغت في أوائل الثمانينات، بينما انخفضت نسبة الصادرات. ويشكل العجز في تجارة السلع الجزء الأعظم من العجز في الحساب الجاري الذي تهيمن عليه التجارة مع إسرائيل. بيد أن التجارة في الخدمات سجلت نمواً كبيراً على مدى العقد الماضي.

كما أن ميزان الحساب الجاري الذي كان في الماضي يسجل فائضاً مستمراً قد سجّل عجزاً منذ عام ١٩٩٦. وتساعد الصادرات، وصافي دخل عوامل الإنتاج الناشئ عن العمل في إسرائيل، والتحويلات الجارية من المغتربين الفلسطينيين وغير ذلك من المصادر غير الرسمية، في تمويل فاتورة الواردات الهائلة. غير أن هذه البنود لا تكفي لتصحيح العجز في الحساب الجاري الذي يُعوض جزئياً بتمويل رسمي من المانحين. ومنذ عام ١٩٩٦، أدت ائتمانات الموردين وغير ذلك من أشكال الديون التجارية القصيرة الأجل، فضلاً عن الديون الرسمية، إلى تغطية ذلك الجزء من العجز في الحساب الجاري الذي يبدو أنه متصل بتلبية احتياجات تمويل الواردات^(٢٤)، بينما يبدو أن حركة رؤوس الأموال إلى مصارف خارج الأرض الفلسطينية تمثل عاملاً آخر.

ويلخص الجدول ٢ أحدث الإحصاءات المنشورة المتعلقة بتجارة السلع. وهي تبين أن حالات العجز في تجارة السلع التي اتسمت بها حقبة الاحتلال قد أصبحت أكثر حدة، وهي أسوأ مما دلت عليه التقديرات السابقة. إذ حدثت زيادة مطردة في الواردات وركود في الصادرات عند مستوى منخفض. وفي هذه الأثناء، لم ينخفض تركيز التجارة الفلسطينية مع شريك مهيم واحد، بل إنه قد عكس اتجاهه. فحتى أوائل التسعينات، كانت ٩٠ في المائة من الواردات الفلسطينية من السلع تأتي من إسرائيل و ٧٠ في المائة من الصادرات توجه إلى إسرائيل. بيد أن واردات السلع من إسرائيل انخفضت إلى ٨١ في المائة بحلول عام ١٩٩٨، بينما ارتفعت نسبة الصادرات إلى إسرائيل إلى ٩٤ في المائة من المجموع.

ومنذ عام ١٩٩٤، أخذ التوسع في واردات السلع يسير في اتجاه أكثر تنوعاً عن السابق، نظراً للإمكانيات التجارية المباشرة الجديدة مع البلدان العربية وبقية العالم. ويعكس النمو الضعيف للصادرات والاتجاه المتزايد نحو إسرائيل عدة عوامل تأتي في مقدمتها جوانب الضعف المختلفة التي تشوب الهياكل الأساسية واللوجستية والمادية والتي تؤثر على تدفقات الصادرات الفلسطينية، فضلاً عن التأثير المستمر للاعتبارات الأمنية وما يتصل بها من اعتبارات أخرى. وبالإضافة إلى ذلك، لم تتمكن القطاعات الإنتاجية الفلسطينية بعد من الدخول في أسواق تنافسية جديدة، في إسرائيل أو في الأسواق الإقليمية أو العالمية، وبالتالي فقد ظلت تقتصر على أنماط إنتاجية

موجهة نحو تلبية طلب المستهلك الإسرائيلي. والواقع أن الصادرات إلى الاقتصاد المحلي لم تستعد بعد المستويات التي بلغت في أوائل الثمانينات عندما كانت تشكل نحو ٤٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

وفي غضون ذلك، يعكس تكوين التجارة نفس الاتجاه: انخفاض في حجم وتنوع الصادرات بالمقارنة بزيادة تنوع الواردات. وتظل أهم البنود المصدرة هي الحجارة والرخام، والخضار والفواكه، والأثاث والأحذية، بينما تشمل الواردات مجموعة متنوعة من السلع الرأسمالية والوسيطة، والبتروول والمنتجات المتصلة به، والحبوب والحديد والصلب، ومجموعة متنوعة من السلع الاستهلاكية والأغذية^(٢٥).

الجدول ٢ - تجارة السلع الفلسطينية (الضفة الغربية)^(أ) وقطاع غزة، ١٩٩٤، ١٩٩٦-١٩٩٨

البند/السنة	١٩٩٤ ^(ب)	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨
الصادرات من السلع (بملايين الدولارات)	٢٤٣	٣٤٠	٣٨٢	٣٩٥
- إلى إسرائيل (نسبة مئوية)	٨٤	٩٣	٩٣	٩٤
- إلى البلدان العربية (نسبة مئوية)	١٣	٦	٣	٥
- بقية العالم (نسبة مئوية)	٣	١	٤	١
الواردات من السلع (بملايين الدولارات)	١٠٧٥	٢٠١٦	٢٢٣٨	٢٣٧٥
- من إسرائيل (نسبة مئوية)	٨٧	٨٦	٨٥	٨١
- من البلدان العربية (نسبة مئوية)	١	١	٣	٤
- من بقية العالم (نسبة مئوية)	١٢	١٣	١٢	١٥
الصادرات كنسبة مئوية من الواردات	٢٣	١٧	١٧	١٦
ميزان تجارة السلع (بملايين الدولارات)	- ٨٣٢	- ١٦٧٧	- ١٧٨٣	- ١٩٨٠
الصادرات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	٩	١٠	٩	٩
الواردات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	٤١	٥٩	٥٢	٥٣
العجز في تجارة السلع كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	- ٣٢	- ٤٩	- ٤٣	- ٤٤

المصادر: لعام ١٩٩٤، تقديرات أمانة الأونكتاد (انظر UNCTAD/GDS/SEU/2)؛ وللفترة ١٩٩٦-١٩٩٨: (أ)

الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء و(ب) MAS, Economic Monitor, No. 6, April 2000.

(أ) باستثناء القدس الشرقية.

(ب) تقديرات البيانات لعام ١٩٩٤ هي على الأقل موثوقة بالنسبة لهذه الفترة.

الفصل الثاني

الإنجازات الرئيسية للسلطة الفلسطينية والمهام غير المنجزة في الفترة الانتقالية

أدى إنشاء السلطة الفلسطينية إلى حدوث تغييرات كبيرة في بيئة السياسة الاقتصادية. وتعلق أهم هذه التغييرات بما يلي:

- البيئة المؤسسية والتنظيمية؛
- دور القطاع العام في توفير الهياكل الأساسية والخدمات العامة؛
- توفر الموارد المالية للإنفاق العام.

ويرد في هذا الفصل تقييم للأداء في هذه المجالات الثلاثة أثناء الفترة الانتقالية؛ ووصف للتحسينات الملحوظة وتحديد لبعض أوجه القصور التي لا تزال تحتاج إلى مزيد من المعالجة كجزء من برنامج الإصلاح الفوري. وهذا البرنامج الذي تدفعه الضرورات الفلسطينية بات موضع اهتمام دولي بصورة متزايدة فيما تستعد السلطة الفلسطينية للاضطلاع بمسؤوليات متزايدة في الفترة المقبلة. وقد أصبحت فعلاً مقتضيات الإدارة المالية السليمة، والتطوير الرشيد للإدارة العامة وسيادة القانون والمؤسسات من بين التحديات الخطيرة التي يتعين على السلطة الفلسطينية مواجهتها إذا ما أرادت أن تنجح في التفاوض للتوصل إلى اتفاق بشأن الوضع الدائم يستجيب للأهداف الفلسطينية الأساسية. كما أن هذه المقتضيات تشكل عنصراً لا يقل أهمية عن ذلك في نجاح أي جهد إنمائي في السنوات المقبلة.

ألف - التطور المؤسسي والتنظيمي

وفقاً للاتفاقات الإسرائيلية - الفلسطينية، تتألف السلطة الفلسطينية من ثلاثة فروع:

- الفرع التنفيذي المؤلف من الرئيس المنتخب ومجلس الوزراء؛
- الفرع التشريعي المنتخب: المجلس التشريعي الفلسطيني؛
- الفرع القضائي المؤلف من مستويات وأنواع عديدة من المحاكم المدنية والجنائية.

تركزت معظم الطاقات والاهتمامات السياسية للسلطة الفلسطينية منذ عام ١٩٩٤ على إنشاء مؤسسات حكومية قادرة على تحديد الأولويات والسياسات وإدارة عملية إعادة التعمير، وعلى القيام في الوقت نفسه بإرساء أسس سليمة لإنعاش اقتصادي تتقدمه قوى السوق. وبالإضافة إلى مختلف وزارات السلطة الفلسطينية التي تتعلق مهامها بالاقتصاد (لا سيما وزارة الزراعة ووزارة الاقتصاد والتجارة ووزارة المالية ووزارة الصناعة ووزارة التخطيط والتعاون الدولي ووزارة التموين) فقد اضطلعت رئاسة الفرع التنفيذي بدور نشيط في المجالات الاقتصادية. وأنشئت عدة إدارات حكومية جديدة بموجب مراسيم رئاسية و/أو ألحقت بالفرع التنفيذي، منها اللجنة العليا للاستثمار والتمويل، والمجلس الاقتصادي الفلسطيني لإعادة التعمير والتنمية، كما أنشئ مؤخراً المجلس الأعلى للتنمية.

ويعقد مجلس الوزراء اجتماعات دورية لتنسيق أعمال مختلف الوزارات في السلطة الفلسطينية، بوصفها قطاعاً عاماً عاملاً. وتولت السلطة الفلسطينية، من خلال وزاراتها الرئيسية، مهمة حماية الضرائب وإدارة الإيرادات العامة والإنفاق العام، والقيام في الوقت نفسه، بتوفير الخدمات الأساسية في القطاعات الاجتماعية، لا سيما التعليم، والصحة، والرعاية الاجتماعية، والمرافق العامة والهياكل الأساسية، فيما تقوم الحكومة المحلية بدور هام في مجالي الخدمات والتنمية.

وفي موازاة الانتخاب المباشر لرئيس السلطة الفلسطينية، في كانون الثاني/يناير ١٩٩٦، أُنْتُخِبَ المجلس التشريعي الفلسطيني المؤلف من ٨٨ عضواً، وعقد المجلس دورته الافتتاحية في آذار/مارس ١٩٩٦. وقد وضعت الاتفاقات الإسرائيلية - الفلسطينية حدوداً لولاية المجلس تمنعه من سن تشريعات بشأن قضايا تتعلق بالوضع الدائم أو بالسياسة الخارجية. وفي المجالات الأخرى، تتمثل مهمة المجلس في مناقشة التشريعات المقترحة والمقدمة إما من أعضائه أو من مجلس الوزراء، وله صلاحية المراجعة أو التعديل أو الرفض أو القبول. وتتناول اللجان المتخصصة مجالات متنوعة، ومن هذه اللجان اللجنة القانونية التي تتولى المراجعة وتقديم الاقتراحات بشأن التشريعات قبل تقديمها إلى المجلس في جلسة عامة لكي تتم فيها القراءة النهائية.

وفي غضون ذلك، مضت السلطة الفلسطينية قدماً في إعداد ومراجعة واعتماد طائفة من مشاريع القوانين الجديدة التي تنظم الأنشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها. وبحلول منتصف عام ٢٠٠٠، قُدم ما مجموعه ١٢٨ مشروع قانون إلى وزارة العدل لمراجعتها وإحالتها إلى مجلس الوزراء والمجلس التشريعي. وتم التوقيع على ٤٠ منها وبدأ نفاذها، بينما يوجد ٢٠ مشروع قانون آخر في مراحل مختلفة من مراحل المراجعة التشريعية، يتناول بعضها مجالات اقتصادية وتجارية هامة. ومن بين مشاريع القوانين التي لها تأثير مباشر على الاقتصاد مشاريع القوانين التالية: القانون الأساسي للموازنة العامة، وقانون المناطق الصناعية والمناطق الحرة الصناعية، وقانون المصارف، وقانون التأمين، وقانون الأوراق المالية، وقانون ضمان الإقراض والتأجير، والمجلس التشريعي الفلسطيني

الآن بصدد التشاور بشأن قانون جديد لضريبة الدخل. أما الإطار القانوني المعقد وغير المتناسق الموروث من الإدارات المتتابعة خلال القرن العشرين فلن يمكن التخلي عنه كلياً إلا بعد صياغة و/أو سن جميع القوانين واللوائح قيد النظر التي تؤثر على الاقتصاد. وعلى الرغم من القيود التي تميزت بها الفترة الانتقالية، فإن الدلائل المتزايدة على سيادة القانون في جميع جوانب الحياة الفلسطينية تشكل إنجازاً هاماً أحرزته الحكومة الفلسطينية الجديدة وعلامة مشجعة على التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المستقبل.

اتخذ المجلس التشريعي الفلسطيني بعض الخطوات الأولى الهامة لتعزيز آليات ضمان مساءلة الفرع التنفيذي. ومن هذه الخطوات عقد اجتماعات منتظمة لطرح الأسئلة في جلسات عامة، وإنشاء لجان مخصصة للتحقيق في إدارة الحكومة، واتخاذ قرارات تطلب من السلطة التنفيذية اتخاذ الإجراءات وتقديم طلبات مكتوبة إليها للحصول على معلومات أو اتخاذ إجراءات بشأن قضايا محددة. وتزايد نشاط المجلس التشريعي الفلسطيني والوكالات المركزية في السلطة الفلسطينية في مهام التفتيش ومراجعة الحسابات والمراقبة، لرصد أداء الفرع التنفيذي والإدارة المالية المركزية في السلطة الفلسطينية. وكانت عملية صياغة ومراجعة واعتماد ميزانية السلطة الفلسطينية لعام ٢٠٠٠ حدثاً مشهوداً في التفاعل بين الفروع الثلاثة للسلطة الفلسطينية.

ورغم تحسن البيئة المؤسسية في ظل السلطة الفلسطينية تحسناً كبيراً عما كانت عليه في زمن الاحتلال، فإنها لا تزال في حالة غير مستقرة نظراً لاستمرار تطور العلاقات فيما بين الفروع الثلاثة. وكما جاء في تقارير عديدة دولية وفلسطينية، فإن مؤسسات السلطة الفلسطينية تعاني من طائفة من الضعفات التي يؤثر العديد منها على أداء الاقتصاد الفلسطيني وتتطلب حلولاً فورية. ووضع مجلس العلاقات الخارجية مؤخراً تقريراً لقي موافقة السلطة الفلسطينية، ودراسة شاملة لنقاط القوة والضعف في هذا المجال، ويقترح على السلطة الفلسطينية برنامجاً للإصلاح جامعاً وشاملاً كي تطبقه في المستقبل القريب^(٢٦). غير أنه لا بد من الإشارة في أي عملية تقييم من هذا القبيل إلى أن مؤسسات السلطة الفلسطينية قد أنشئت لتوجيه الأراضي الفلسطينية في الفترة الانتقالية وأن وضعها ودورها في المستقبل سيتحددان بصورة أوضح لدى حل قضايا الوضع الدائم. وعليه، ينبغي للتوصيات التي توضع بشأن الإصلاح الهيكلي لبنية مؤسسية لا تزال في طور النشوء، أن تسلم بالقيود التي تواجهها أية محاولة للإصلاح في سياق سياسي غير ثابت.

وأتخذت خطوة هامة في سبيل تحسين إدارة المالية العامة تمثلت في إنشاء المجلس الأعلى للتنمية في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠ والذي أسندت إليه ولاية واضحة لا لبس فيها هي الإصلاح. ومن المتوقع أن تتضمن هذه الولاية دمج جميع الإيرادات العامة في حساب مركزي واحد، وتعزيز سياسة واستراتيجيات وأدوات الاستثمار العام، والانتقال إلى خصخصة الممتلكات التجارية للسلطة الفلسطينية، والإشراف على عمليات الديون العامة في السلطة الفلسطينية. وهذه المهام الحساسة التي يتعين أن تقوم بها وزارات السلطة الفلسطينية، كل بحسب

اختصاصها سوف تخضع للمساءلة والشفافية الكاملتين، وسوف تستفيد من تنسيق السياسة على أعلى المستويات في السلطة الفلسطينية، وكذلك مع الجهات المانحة. ولقيت هذه الخطوة ترحيباً واسع النطاق كدليل على إدراك السلطة الفلسطينية إدراكاً تاماً لمقتضيات إدارة الموارد والسياسة العامة التي واجهتها في آخر فترة الحكم الذاتي الانتقالية.

باء - تطور الهياكل الأساسية

شرعت السلطة الفلسطينية ببرنامج يثير الإعجاب ويحظى بالتقدير على نطاق واسع لإعادة تأهيل الهياكل الأساسية العمرانية. والخدمات الاجتماعية في الأراضي الواقعة تحت ولايتها. وكانت أهم القيود التي حالت دون تحقيق مزيد من الإنجازات في هذه المجالات قيود خارجية في أغلب الأحيان، أي قلة الموارد والتغير الملازم لواقع الحال فيما يواجهه السلطة الفلسطينية في أية محاولة للتخطيط العمراني والإنمائي الطويل الأجل.

١ - الهياكل الأساسية العمرانية

إن إحدى أشدّ المشكلات التي ورثتها السلطة الفلسطينية هي سوء حالة الهياكل الأساسية العمرانية الرئيسية الضرورية لتحديد البناء الاقتصادي والتنمية. وقد أدى تدني الاستثمار إلى أدنى المستويات وسوء الصيانة طوال عقود عديدة إلى جعل الهياكل الأساسية هياكل غير مناسبة ولا يمكن التعويل عليها. والهياكل الأساسية في الأراضي الفلسطينية متخلفة بالمقارنة مع البلدان المجاورة، فهي تديم بؤس وتدهور الخدمات العامة وتشكل كابحاً للنمو والتنمية^(٢٧). وفي سبيل التغلب على هذه القيود الكبيرة، كانت المهمات الرئيسية التي واجهت السلطة الفلسطينية منذ البداية هي إعادة تأهيل شبكات النقل والاتصالات والكهرباء والماء. وظلت ملكية وإدارة معظم المرافق العامة في ظل السلطة الفلسطينية في يد الحكومة، على الرغم من الشروع في خصخصة هذه المرافق وتوقع ازدياد تدريجي في التدابير التي تتخذ في هذا الاتجاه.

لقد تم بناء معظم الطرق الرئيسية في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ أكثر من ٣٠ عاماً، ثم شهدت هذه الطرق عقوداً من الإهمال. وبحلول عام ١٩٩٩، شرعت السلطة الفلسطينية في التصدي لهذه المشكلة من خلال تنفيذ برنامج رئيسي لبناء الطرق وتحسينها. وفيما يتعلق بنقاط الربط بالنقل الدولي، لا تزال السلطة الفلسطينية تعتمد إلى حد كبير على الطرق الإسرائيلية في بلوغ تلك النقاط. وكان تشغيل مطار غزة منذ عام ١٩٩٩ بمثابة خطوة أولى نحو إقامة روابط مباشرة مع العالم الخارجي. غير أن بناء ميناء غزة، الذي تم الاتفاق عليه في إطار اتفاقات واي ريفر في عام ١٩٩٨، بدأ متأخراً بسبب صعوبات لوجستية متنوعة.

ظلت ملكية أجهزة الهاتف الثابتة للفرد الواحد في الأراضي الفلسطينية، حتى وقت قريب، أقل مما في البلدان المجاورة. وهذا يؤثر على الاتصالات بوجه عام تأثيراً هاماً، ويؤثر سلباً في الوقت نفسه أيضاً على

الاستثمار والخدمات في قطاع السياحة خصوصاً. واقتصرت مساهمة القطاع الخاص في الاستثمار في الهياكل الأساسية العمرانية على قطاع الاتصالات. أما شركة الاتصالات الفلسطينية (PALTEL)، التي أنشأتها في عام ١٩٩٥ مجموعة من المستثمرين الفلسطينيين المغتربين والمحليين، والتي تملك السلطة الفلسطينية نسبة أقلية من أسهمها فقد أصبحت القوة الدافعة لهذا القطاع. ونجحت هذه الشركة في زيادة عدد الهواتف الثابتة والمتنقلة زيادة كبيرة وأدت دوراً رئيسياً في إعداد الهيكل الأساسي للاتصالات الفلسطينية للاندماج في الشبكات العالمية وفقاً للمعايير الدولية. وفي الوقت نفسه، وافقت الهيئات الدولية المختصة على رمز للاتصال الدولي المباشر بفلسطين (٩٧٠) وموقع على الشبكة العالمية للإنترنت (ps).

كما أن استهلاك الفرد الواحد للطاقة الكهربائية يقل كثيراً أيضاً عما في البلدان المجاورة. والإمدادات الكهربائية كلها تقريباً تأتي من إسرائيل وهي عرضة لخسائر الشبكات الكبيرة. ولما كانت الطاقة الكهربائية هي المصدر الرئيسي للطاقة في قطاع الصناعة، فإن السلطة الفلسطينية ترى أن من المهم أهمية بالغة بناء قدرة مستقلة لتوليد الطاقة الكهربائية ضماناً لعدم انقطاع الإمدادات الكهربائية ولجعلها قادرة على تلبية الطلب المتزايد عليها^(٢٨).

كما تواجه الأراضي الفلسطينية مشكلة خطيرة في مجال إمدادات المياه، بما في ذلك نقصها وتدهور نوعيتها مما يؤدي إلى تسرب مياه البحر ونضوب مستودعات المياه. ومما يدل على سوء حالة الهياكل الأساسية الفلسطينية كون نسبة لا تتجاوز ٢٥ في المائة من المنازل مرتبطة بشبكات المجاري. وتشكل المياه إحدى قضايا الوضع الدائم موضع التفاوض حالياً، ويتوقع أن يؤدي ذلك إلى تحسين فرص حصول الفلسطينيين على مورد طبيعي هام وإلى استراتيجية مشتركة لضمان وتنمية الموارد المشتركة.

ولم تتمكن السلطة الفلسطينية من الشروع في برنامج شامل لإعادة تأهيل الهياكل الأساسية العمرانية في السنوات الثلاث الأولى من الفترة الانتقالية. وقد أدى عدم الاستقرار السياسي والبطالة الناجمة عن إغلاق الحدود إلى إجبار السلطة الفلسطينية على تحويل انتباهها من مشاريع الاستثمار الطويلة الأجل إلى برامج المحافظة على مستويات الدخل القصيرة الأجل. وأما ضعف قدرة المؤسسات العامة الفلسطينية على الاستيعاب، المقترن بتبعيته للموارد دون المستوى المتوقع، فقد ساهم أيضاً في حدوث تأخير في الاستثمار في مشاريع الهياكل الأساسية. ومع ذلك، حدث تحسن كبير منذ عام ١٩٩٦. فبينما لم تتجاوز نسبة أموال المانحين التي أنفقت على الاستثمار في الهياكل الأساسية ١٠ في المائة من مجموع تلك الأموال في أثناء الفترة بين عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٥، بلغت تلك النسبة ٥٧ في المائة بحلول عام ١٩٩٨^(٢٩). والزيادة التي شهدتها عام ١٩٩٨ تعود من ناحية إلى نجاح السلطة الفلسطينية في التخلص من العجز في الميزانية، مما أطلق مزيداً من موارد المانحين في اتجاه مشاريع الاستثمار الطويلة

الأجل. فضلاً عن ذلك، أدخلت المساعدة المقدمة من المانحين في عام ١٩٩٨ في خطة التنمية الفلسطينية للفترة ١٩٩٩-٢٠٠٣، فكانت الاستجابة أقرب كثيراً إلى أولويات السلطة الفلسطينية^(٣٠).

٢ - التعليم والصحة

تنقسم إدارة نظام التعليم بين السلطة الفلسطينية ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) والقطاع الخاص. وفي السنة الدراسية ١٩٩٧-١٩٩٨ بلغ إجمالي عدد التلاميذ ٤٦٧ ٧٦، وفي ذلك زيادة بنسبة ٧ في المائة مقارنة بالنسبة السابقة. ويلتحق معظم التلاميذ (٦٨ في المائة من إجمالي عدد التلاميذ) بالمدارس العامة التي تديرها السلطة الفلسطينية. وتحتل الأونروا المرتبة الثانية من حيث الأهمية في تقديم خدمات التعليم (٢٦ في المائة)، يليها القطاع الخاص الذي يوفر الخدمات أساساً في مرحلة ما قبل الدراسة وفي مجال التعليم المهني والجامعي.

إن قطاع التعليم هو قطاع بارز لدى السلطة الفلسطينية: فهو يمثل عادة خمس ميزانيتها الإجمالية، ويشكل المعلمون والمعلمات نسبة ٥ في المائة تقريباً من القوة العاملة. وفي عام ١٩٩٦، قسمت السلطة الفلسطينية مسؤولية قطاع التعليم بين وزارة التعليم التي تتولى مسؤولية التعليم ما قبل الجامعي، ووزارة التعليم العالي التي تتولى مسؤولية التعليم ما بعد الثانوي. ومهام هاتين الوزارتين هي مهام مثيرة للتحديات، وأشدها مهمة توسيع نظام التعليم لكي يستوعب الزيادة السنوية في عدد الطلاب. وإحدى المهام الأخرى إصلاح البنية التنظيمية بهدف إنشاء نظام جديد موحد مصمم تصميمًا استراتيجيًا يلبى احتياجات التنمية والنمو الاقتصادي.

ومواجهة هذه التحديات هي مهمة رئيسية لا سيما في ضوء ضغط نمو السكان والاعتبارات السياسية، وتزداد هذه الأهمية إذا كان الهدف هو تمكين الاقتصاد الفلسطيني من الاستعانة بمجموعة من الموارد البشرية تكون مختلفة من حيث النوعية لتعزيز تنميته الطويلة الأجل وميزاته التنافسية. وينبغي أن يكون بؤس حالة التعليم في العديد من البلدان العربية مثلاً صارخاً على الثمن الباهظ الذي لا بد من دفعه في الأجل الطويل باعتباره النتيجة الحتمية للحلول القصيرة الأجل التي تملئها اعتبارات المنفعة السياسية. وفي هذا الصدد، فإن خطة التعليم التي اشتركت في وضعها كل من وزارة التعليم ووزارة التعليم العالي ووزارة العمل هي بداية جيدة لرسم صورة لنظام التعليم في الأجل الطويل. وتتضمن الخطة مشاريع لإقامة مراكز للتعليم والتدريب المهنيين تقدم الخدمات للطلاب والعمال. ومن شأن هذه الخطة أن تحقق وفورات في التكاليف من خلال القضاء على البرامج المزدوجة وأن تجلب منافع وفورات الحجم.

ويوزاي قطاع التعليم قطاع الصحة في الضفة الغربية وقطاع غزة ذو الهيكل المؤسسي المتنوع. ففي عام ١٩٩٥، قدر إجمالي نفقات الخدمات الصحية بمبلغ ٢٥٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، أي ما

يعادل قرابة ٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وتقوم أربعة مصادر رئيسية بتقديم خدمات الرعاية الصحية. فوزارة الصحة تقدم أشكالاً مختارة من الرعاية الصحية الأولية إلى جميع الفلسطينيين. كما تقدم الخدمات إلى الأشخاص المشمولين بنظام التأمين الحكومي وذلك من خلال تسعة مستشفيات في الضفة الغربية وخمسة مستشفيات في قطاع غزة. وتقدم الأونروا إلى اللاجئين الخدمات الصحية الأولية المباشرة، بما فيها الأدوية. وتشكل المنظمات غير الحكومية مجموعة هامة من المنظمات التي تدير مستوصفات في المناطق الريفية لا تستهدف الربح. وأخيراً يوجد الأطباء والشركات العاملون في القطاع الخاص.

ووفقاً لمسح أجري في عام ١٩٩٦ على أساس العينة، يغطي التأمين الصحي ٥٥ في المائة من سكان الضفة الغربية و٧٧ في المائة من سكان قطاع غزة. وتغطي الخطة الحكومية للتأمين الصحي معظم الأشخاص المشمولين بالتأمين. وتوجد ثلاثة أنواع أخرى من التأمين: التأمين الذي تقدمه الأونروا والذي يقتصر على اللاجئين؛ والتأمين من خلال الضمان الاجتماعي، والتأمين الذي تقدمه شركات التأمين الخاصة والذي يشمل نسبة صغيرة من السكان. كما بين المسح أن التأمين الحكومي يغطي سكان المدن تغطية أوسع من تغطية سكان المناطق الريفية، بينما تفيد تقارير وزارة الصحة بحدوث زيادة مستمرة في عدد الأشخاص المشمولين بنظام التأمين الحكومي^(٣١).

وعلى الرغم من أن الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة ينفقون نسبة تتراوح بين ٧ و٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على الخدمات الصحية، وهي نسبة مرتفعة قياساً على حالات أخرى، فإنهم لا يزالون يتلقون رعاية صحية غير كافية من حيث التغطية والتنوعية، ومستوى توفر الخدمات الصحية متخلف عنه في بلدان مجاورة^(٣٢). وأدت أزمة الخليج في الفترة ١٩٩٠-١٩٩١ إلى تخفيض المعونة العربية المقدمة إلى المنظمات غير الحكومية تخفيضاً كبيراً فاضطرت هذه المنظمات إلى تقليص العديد من الخدمات الصحية التي تقدمها. وعلى الرغم من أن وزارة الصحة شرعت في تنسيق ودمج جهودها في جهود الأونروا والمنظمات غير الحكومية، لا سيما في مجال الرعاية الصحية الأولية، إلا أنها لا تزال تواجه عدداً من التحديات. فتوسيع نطاق حماية التأمين ليشمل الأسر الفقيرة هو مهمة رئيسية، من المرجح أن تتطلب إجراء إصلاح رئيسي في بنية التأمين بأسره، يجعله ملزماً وتوفير أساس مالي أكثر متانة له.

٣ - تنمية الموارد البشرية

يعتقد اعتقاداً متزايداً أنه ربما كان أهم رصيد استراتيجي للاقتصاد الفلسطيني هو موارده البشرية التي تستخدم حالياً استخداماً ناقصاً أو توزع بصورة غير فعالة. وفي ضوء العلاقة الإحصائية العامة بين سنوات الدراسة ودخل الفرد الواحد يقدر البنك الدولي الناتج الوطني الإجمالي الفلسطيني للفرد الواحد بقرابة ١٠.٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة^(٣٣). وكون الاقتصاد الفلسطيني يعمل بمستوى دون خمس هذا المستوى

يسلط الأضواء على الفجوة الواسعة بين أدائه الفعلي والمحتمل. وفيما يتطلب سد هذه الفجوة إحداث تغيير كامل في البيئة السياسية والمؤسسية، توجد حاجة أيضاً إلى تنمية الموارد البشرية. وبالإضافة إلى إجراء التحسينات في الخدمات التعليمية والصحية التي نوقشت في الفرع السابق، مطلوب وضع برامج تستهدف معالجة مشكلتين خطيرتين.

المشكلة الأولى هي انخفاض نسبة مشاركة قوة العمل، هذه النسبة المتدنية جداً بالمقارنة معها في أسواق العمل المجاورة^(٣٤). وعلى الرغم من أن عوامل الطلب تلعب دورها، يبدو أيضاً أن تدني تلك النسبة ناجم عن الدور الهامشي للمرأة في الاقتصاد النظامي. وتوجد مجالات عديدة جديدة بالاهتمام هي: ضمان أن يشجع التشريع الجديد زيادة مشاركة المرأة في الاقتصاد؛ وإيجاد إطار مؤسسي مناسب لدعم المرأة من أصحاب المهن؛ وتحسين فرص حصول المقاولات على الائتمانات والتمويل والمساعدة القانونية. وفي الاتجاه ذاته، يتطلب إفراح المجال أمام العاطلين عن العمل منذ زمن وأمام السجناء الفلسطينيين السابقين للمشاركة مشاركة كاملة في الحياة الاقتصادية ووضع برامج لإعادة التأهيل والتدريب.

ولهذه النقطة أهمية خاصة في سياق عناصر تحديد الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد وهي: إنتاجية اليد العاملة، ومعدل العمالة ومعدل المشاركة. وفيما تتربط هذه العناصر الثلاثة في الأجل القصير (طوال الدورة الاقتصادية)، إلا أنها تتأثر في الأجل الطويل كلاً على حدة بعوامل اجتماعية وتكنولوجية. والنقطة المهمة هي أنه حتى إذا تم إيجاد حل لمشكلة البطالة الفلسطينية، فإن الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد سيظل في الأجل الطويل متدنياً نسبياً طالما ظل معدل مشاركة اليد العاملة منخفضاً.

والمشكلة الثانية تتعلق بانخفاض إنتاجية اليد العاملة الفلسطينية، لا سيما في قطاع الصناعة. وتتطلب هذه المشكلة إيجاد صلة بين المرافق العلمية في الجامعات وبين الشركات الصناعية. كما توجد حاجة أيضاً إلى إنشاء مؤسسات فنية مناسبة لتدريب العمال الصناعيين، ومؤسسات أخرى لتدريب المهنيين في مجالات الخدمات. كما أن الدور المحتمل للاستثمار الأجنبي في تعزيز الابتكار التكنولوجي وما يتصل به من قدرات البحث والتطوير يعتبر مجالاً آخر من مجالات العمل التي من الضروري دراستها دراسة دقيقة. وأما المنطقة الصناعية للتكنولوجيا المتقدمة التي تقوم السلطة الفلسطينية حالياً بإنشائها في قطاع غزة فسوف تؤدي دوراً هاماً في جذب الاستثمار الإسرائيلي وغيره من الاستثمارات الأجنبية إلى الإنتاج الصناعي وتوفير الخدمات وفي ذلك تعزيز للتكنولوجيا.

وتسلم خطة التنمية الفلسطينية (١٩٩٩-٢٠٠٣) بأهمية الانتفاع بالموارد البشرية، وقد اعتمدت مجموعة من السياسات لتحسين الوضع العام للسكان وضمان مشاركتهم في عملية التنمية. وتشمل هذه السياسات وضع برامج موجهة نحو النهوض بالمرأة، وإعادة تأهيل السجناء السابقين، وتوفير التأمين الاجتماعي الشامل والضمان الاجتماعي لجميع السكان. غير أن التناسب بين ما هو متاح من موارد عامة وموارد مقدمة من الجهات المانحة

وبين برامج التنمية البشرية الملحة ليس مضموناً تماماً بعد من خلال آليات التخطيط والتنسيق بين المعونات المقدمة من المانحين، وذلك يجعل خطة التنمية الفلسطينية مجرد بيان باحتياجات وأولويات التنمية لدى السلطة الفلسطينية.

جيم - موارد إعادة التعمير والتنمية

كما جاء في الفصل الأول، يتسم الاقتصاد الفلسطيني بتدفقات رأسمالية كبيرة نسبياً. وتتضمن التدفقات الرأسمالية الوافدة التحويلات المالية من الفلسطينيين المهاجرين في المنطقة، والأموال التي تقدمها الجهات المانحة الدولية، وكذلك الاستثمار الأجنبي، بما فيه استثمار المغتربين الفلسطينيين. وأما التدفقات الرأسمالية الخارجة فتتألف أساساً من تحويل الادخارات الخاصة إلى البلدان المجاورة وغيرها من البلدان لأغراض الإيداع أو الاستثمار، من خلال النظام المصرفي وكذلك بصورة غير رسمية. ومنذ عام ١٩٩٠ حدث تغير ملحوظ في تكوين التدفقات الرأسمالية، واشتد هذا التغير منذ عام ١٩٩٤. فقد انخفضت التحويلات من المهاجرين انخفاضاً كبيراً منذ أواخر الثمانينات، بينما ازدادت المعونات الخارجية لدى إنشاء السلطة الفلسطينية، وكذلك الاستثمارات الأجنبية ولكن بدرجة أقل كثيراً من ازدياد المعونات الخارجية. وفي الوقت نفسه، نجحت وزارة المالية في زيادة الإيرادات بصورة منتظمة من خلال جباية الضرائب، ونجح القطاع المصرفي الجديد في اجتذاب إيداعات ضخمة. غير أن البيئة السياسية غير المستقرة، والنظام المالي الوسيط الذي لا يزال في طور التكوين، وفرص الاستثمار المحلية المحدودة، شجعت جميعاً تدفق الإدخارات إلى الخارج. وبالتالي يوجد لدى السلطة الفلسطينية الآن موارد مالية رئيسية ثلاثة هي الأموال المقدمة من المانحين، والإيرادات المحلية، والديون الخارجية.

١ - مجتمع المانحين

إثر المؤتمر الدولي للبلدان المانحة الذي عقد في واشنطن دي سي، في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣، والذي تعهد بتقديم ٢٤٠٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة لمساعدة البرنامج الفلسطيني لإعادة التعمير والتنمية (١٩٩٤-١٩٩٩) قدمت مساهمات أخرى فأصبح المبلغ الإجمالي ٣٤٠٠ مليون دولار. وقراءة ربع المبالغ المتعهد بتقديمها كان قروضاً بشروط ميسرة أما الباقي فكان في شكل منح. ولم يكن الفلسطينيون ولا المانحون على استعداد كامل في عام ١٩٩٤ لإنشاء الآلية الضرورية التي يمكن بواسطتها تحويل الأموال واستخدامها على أساس المساءلة والشفافية والكفاءة. واعتباراً من عام ١٩٩٥، أدى تنسيق الجهود المبذولة من قبل السلطة الفلسطينية والجهات المانحة الرئيسية، بمساعدة البنك الدولي والمنسق الخاص للأمم المتحدة في الأراضي المحتلة، إلى إنشاء آليات تنسيق ومشاورة لتيسير تدفق الأموال.

وكان الاتفاق الأولي بين السلطة الفلسطينية والجهات المانحة يفيد بعدم استخدام الأموال في تلبية احتياجات الميزانية القصيرة الأجل بعد عام ١٩٩٤، بل في الاستثمارات العامة الطويلة الأجل، التي تتضمن تمويل

مشاريع الهياكل الأساسية، وتوفير الأصول الرأسمالية عيناً، وتقديم الدعم إلى القطاع الخاص. وتعذر الالتزام بهذا الاتفاق نظراً للظروف الاقتصادية السيئة الناشئة عن إغلاق الحدود. وأدت المشكلة التي أعقبت ذلك، وهي انتشار البطالة والفقر، إلى تحول في الاهتمام فباتت مشاريع المحافظة على مستويات الدخل القصيرة الأجل تفضل على الاستثمار العام. وخلال السنوات الثلاث الأولى (١٩٩٤-١٩٩٧)، بلغ الإنفاق الإجمالي ١ ٥٢٧ مليون دولار خصص نصفه للدعم القصير الأجل وخصصت نسبة ٣٤ في المائة منه للاستثمار العام، أما الباقي فقد خصص للمساعدة التقنية^(٣٥). وأدى التحسن النسبي في الأداء الاقتصادي العام منذ عام ١٩٩٧، لا سيما الانخفاض الملحوظ في عجز ميزانية السلطة الفلسطينية، إلى توجيه الاهتمام مرة أخرى إلى الاستثمار الطويل الأجل. وتبين ذلك من إدماج موارد المانحين في خطة التنمية الفلسطينية (١٩٩٩-٢٠٠٣).

ويستحق العديد من جوانب الخبرة التي اكتسبتها السلطة الفلسطينية والجهات المانحة في أثناء الفترة الانتقالية مزيداً من الدراسة فيما تدخل هذه العلاقة الخاصة في مرحلة جديدة:

- مدى التطابق الفعلي بين المعونات المعلنة أو الملتزم بتقديمها أو المنفقة وبين حاجات السلطة الفلسطينية الواردة في خطة التنمية الفلسطينية، لا سيما صيغة الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٣، في شكل معقد وغير مبرر دائماً لكنه صحيح في الغالب؛
- مدى استمرار الخضوع لمتطلبات الجهات المانحة في القنوات والآليات العاملة حالياً لضمان الشفافية، وكفاءة الإدارة الاقتصادية وحسن التدبير في السلطة الفلسطينية؛
- مدى قدرة السلطة الفلسطينية على تحمل تزايد الدين العام فيما يزداد الميل في المعونة المكونة من منح وقروض إلى تقديم القروض (انظر أدناه).

٢- الضرائب وغيرها من إيرادات الحكومة

تأتي الإيرادات الضريبية إلى السلطة الفلسطينية من مصدرين: جباية الضرائب المحلية (المباشرة وغير المباشرة) والحصص الضريبية التي تحول من الخزنة الإسرائيلية. وهذه الحصص التي تشكل المصدر الرئيسي بدرجة كبيرة للإيرادات الضريبية للسلطة الفلسطينية، تتألف من تدفقات عديدة:

- ضريبة القيمة المضافة التي تجبها إسرائيل من السلع التي تبيعها إلى الفلسطينيين؛
- ٧٥ في المائة من ضريبة الدخل التي يدفعها الفلسطينيون العاملون في إسرائيل؛
- ١٠٠ في المائة من ضريبة الدخل التي يدفعها الفلسطينيون العاملون في المستوطنات الإسرائيلية؛

- رسوم جمركية ورسوم إنتاج تفرضها إسرائيل على السلع المستوردة عبر إسرائيل خصيصاً لمناطق السلطة الفلسطينية.

ومنذ عام ١٩٩٥ تحسنت القدرة على جباية الضرائب المحلية تحسناً مستمراً، بفضل الجهود المتضافرة التي بذلتها وزارة المالية، بما في ذلك تدريب موظفي جباية الضرائب، وتنظيم حملات توعية للجمهور، وتحسين القدرة على تحديد دافعي الضرائب المحتملين وكشف التزوير الضريبي. وتعاني المقاصة الضريبية في إسرائيل من مشكلة التسرب المستمرة، لأن نسبة كبيرة من الواردات الفلسطينية التي تأتي عبر إسرائيل لا تكون وجهتها المعلنة هي الضفة الغربية وقطاع غزة. ولذلك فإن الإيرادات الضريبية الفائتة التي يدفعها الفلسطينيون على هذه الصادرات والتي قدرت مؤخراً بنسبة ٣ في المائة تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي، تذهب إلى إسرائيل ولا تحوّل إلى السلطة الفلسطينية^(٣٦). ومن شأن إيجاد حل مرض لمشكلة التسرب هذه ومواصلة تحسين إدارة الضرائب المحلية أن يؤدي إلى زيادة الإيرادات الضريبية وتجنب حدوث عجز في الميزانية.

ويوجد عنصر هام من عناصر الإيرادات العامة ناشئ خارج حسابات وزارة المالية، أي في مجموعة متنوعة من المصالح التجارية والاستثمارية التي أعلنت عنها السلطة الفلسطينية مؤخراً. وأما مشاركة السلطة الفلسطينية في عمليات السوق، وإن كان ذلك من خلال وسطاء معروفين، فقد أدت في بعض الحالات أيضاً على إلقاء ظلال على التمييز بين القطاعين العام والخاص، وأثرت سلباً على الكفاءة والنمو. ومن المسلم به الآن أنه ينبغي وقف هذه الممارسات، كما أن السلطة الفلسطينية تعهدت بأن تبدأ بنهاية عام ١٩٩٩ في التوقف التدريجي عن المشاركة في أنشطة القطاع الخاص^(٣٧).

وشكل التقرير الذي قدمته السلطة الفلسطينية إلى فريق المانحين الاستشاري في سنة ٢٠٠٠ حدثاً بارزاً يعكس شفافية السلطة الفلسطينية والتزامها بالإصلاح في هذا المجال الحساس على الرغم من أنه ينتظر الآن أن تتخذ خطوات ملموسة في اتجاه الخصخصة^(٣٨). وقد تناول تقرير سابق أعده مجلس العلاقات الخارجية هذه المسألة مباشرة:

"توجد حاجة ملحة إلى دمج الحسابات في إطار وزارة المالية، وإلى توجيه جميع الإيرادات العامة إليها. وينطبق ذلك بصورة خاصة على الاحتكارات وشبه الاحتكارات في مجال الاستيراد وعلى غيرها من المشاريع التي تقوم السلطة الفلسطينية أو من ينوب عنها بتشغيلها... وحالة الاحتكارات تسلط الأضواء على الحاجة إلى الشفافية والمساءلة والتشريعات ضماناً للمنافسة. ومن المفهوم أن تشعر السلطة الفلسطينية، بالقلق إزاء الحاجة إلى ضمان قاعدة إيراداتها، نظراً إلى ما حدث في السابق من حالات التأخير والتوقف عن تحويل إيرادات التخليص الجمركي من إسرائيل. كما أنها ترى وجود حاجة إلى توفير رؤوس أموال للاستثمار المحازف وتمهيد السبيل للاستثمارات الخاصة في سوق محفوف بالقلق السياسي

وتدني وفورات الحجم. غير أنه لا ينبغي لذلك أن يحول دون وفاء السلطة الفلسطينية بالتزامها الرسمي الذي تعهدت به في عام ١٩٩٦ لتشكيل مجالس إدارة للاحتكاكات وإخضاع إيراداتها للمراقبة من قبل وزارة المالية^(٣٩).

٣- ميزانية الحكومة والديون العامة

وفيما تحسنت إدارة السلطة الفلسطينية للأموال العامة في السنوات الأخيرة، ازدادت التحديات المالية الداخلية والخارجية التي يواجهها الاقتصاد الفلسطيني الناشئ. وزادت ميزانية السلطة الفلسطينية للعام ٢٠٠٠ فبلغت ١ ٣٦٣ مليون دولار، خصص ٧٠ في المائة منها للمرتبات والنفقات التشغيلية^(٤٠). ولا تزال نفقات التنمية تعتمد كلياً تقريباً على تمويل المانحين، الذي أصبح يتاح بصورة متزايدة في شكل قروض. وكما يظهر من البيانات الواردة في الجدول ١، فإن نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية إلى الناتج المحلي الإجمالي انخفضت من قرابة ٢٠ في المائة في عامي ١٩٩٥ و ١٩٩٦ إلى قرابة ١٣ في المائة بحلول الفترة ١٩٩٨-١٩٩٩. وفيما لا يتوقع أن يستمر انخفاض المستويات المطلقة للتمويل من المانحين في المستقبل القريب، سيستمر انخفاض نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية إلى الناتج المحلي الإجمالي بازدياد هذا الناتج.

أما العجز في الميزانية الذي قارب نسبة ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩٦ فقد انخفض منذ عام ١٩٩٧ بسبب انخفاض العجز الناشئ عن النفقات الجارية. ومنذ ذلك الحين، ينشأ معظم العجز عن النفقات الرأسمالية، التي كانت تمول من هبات البلدان المانحة ومن السحب على المكشوف لأجل قصير من المصارف التجارية. وينبغي القضاء على العجز في الميزانية اعتباراً من عام ٢٠٠٠ ولكن المتأخرات من السنوات السابقة ستظل مستحقة. غير أنه يلاحظ أن العجز الفعلي لم يشكل نسبة كبيرة من إجمالي الميزانية بسبب مساعدة الجهات المانحة. والعجز المسقط للعام ٢٠٠٠ هو ٥٢ مليون دولار، وهذا يشكل نسبة تقل عن ٥ في المائة من إجمالي ميزانية الإنفاق لتلك السنة^(٤١).

وسينشأ تحد جديد هام في وجه السلطة الفلسطينية هو تزايد الديون العامة التي بلغت أكثر من ٦٠٠ مليون دولار في عام ١٩٩٩. وعلى الرغم من أن نسبة الديون إلى الناتج المحلي الإجمالي، البالغة قرابة ١٣ في المائة، هي نسبة متدنية بالمقارنة مع العديد من الاقتصادات النامية المدينة، فإنه ينبغي النظر إليها في ضوء قصر الفترة التي تراكمت فيها الديون الخارجية على السلطة الفلسطينية. وعلى الرغم من تدني خدمة الديون في معظم القروض وعدم حلول موعد بدء دفعها، فإن من الممكن أن تؤدي ضغوط ميزان المدفوعات إلى مزيد من الديون الرسمية. وفي هذا الصدد، سيتعين على السلطة الفلسطينية أن تخطط بصورة متزايدة لنفقاتها مفترضة أن المعونة من المانحين ستضاءل في السنوات القليلة المقبلة. وليس مجدياً ولا مستصوباً استبدال مساعدة المانحين بالاقتراض التجاري الأجنبي والاقتراض غير المصرفي المحلي، كما أن النظام المصرفي تردد حتى الآن في تقديم القروض إلى السلطة

الفلسطينية. ولذلك سيكون من الحكمة أن تقوم السلطة الفلسطينية بتخطيط نمو الإنفاق في موازنة ازدياد الإيرادات.

وغني عن القول إنه ينبغي توخي الحذر في هذه المرحلة في طلب ديون إضافية خارجية رسمية، كما يلزم وضع آليات واضحة وفعالة منذ البداية لرصد وإدارة عبء ديون متزايد. وشرعت السلطة الفلسطينية للتو في وضع سياسة ومعايير فنية لتراكم الديون العامة، التي تراكمت حتى الآن دون أي توجيه مركزي أو دون تحديد للأهداف والأولويات، وهذه ديون لم تتراكم وفقاً للجدوى الاقتصادية المتعارف عليها. والتزمت وزارة المالية مؤخراً بإنشاء نظام حديث وشفاف لهذا الغرض، وذلك بتمويل من الجهات المانحة وبمساعدة تقنية من الأونكتاد.

الفصل الثالث

التحديات المستمرة التي تواجهها التنمية المستدامة للاقتصاد الفلسطيني

دخل الاقتصاد الفلسطيني العام ٢٠٠٠ وهو يواجه مستقبلاً غير واضح. ففترة السنوات الخمس الانتقالية، التي كان من المقرر أن تنتهي بعقد اتفاق حول الوضع الدائم في عام ١٩٩٩، مددت ولم تحتتم المفاوضات بشأن قضايا الوضع الدائم. وقد ساعد تشكيل حكومة إسرائيلية جديدة في عام ١٩٩٩ وما تلاه من استئناف للمفاوضات بشأن الوضع الانتقالي والدائم في تجديد عملية السلام، ولكن لم تبرز صورة واضحة لشكل العلاقات الاقتصادية الفلسطينية في المستقبل على الصعيد الثنائي أو الإقليمي.

وأما عيوب الاتفاقات الاقتصادية المبرمة في الفترة الانتقالية، وهي عيوب يسلم بها الآن على نطاق واسع مراقبون فلسطينيون ودوليون، وكذلك تدهور أداء الاقتصاد الفلسطيني خلال الجزء الأعظم من الفترة الانتقالية فقد أبرزتا حقيقتين بسيطتين بشأن العلاقة الاقتصادية الإسرائيلية - الفلسطينية. أولاً، اتضح بجلاء شديد أن السياسات المتبعة خلال فترة الاحتلال قد ولّدت اتجاهات ضارة بالتنمية الاقتصادية الفلسطينية إجمالاً، كما تبين ذلك بإيجاز في الفصل الأول. ثانياً، لم يتسن خلال فترة الحكم الذاتي المحدود التي دامت ست سنوات التغلب على الضعفات والاحتلالات الهيكلية أو إعادة توجيه الاقتصاد وفقاً لمسار إنمائي مختلف من حيث النوعية يمكن أن يفضي إلى سلم حقيقي يقوم على المساواة والمصالح المتبادلة.

ورغم ما تحقق من إنجازات خلال الفترة الانتقالية، ظل جوهر العلاقة بين الاقتصاديين كما كان عليه من قبل، فمصالح الاقتصاد الكبير تتطلب غالباً اعتماد سياسات وتدابير تكون نتيجتها الإبقاء على ضعف وتبعية الاقتصاد الصغير. وباتت هذه العلاقة الآن تعتبر ملازمة للاتحاد الجمركي الذي أنشئ بعد عام ١٩٩٤، ولا تزال هذه العلاقة مترسخة في سياسة إسرائيل التجارية. يضاف إلى ذلك القول ببساطة إنه لا يمكن الإبقاء على علاقة بين اقتصادين مترابطين ترابطاً وثيقاً بحيث يمكن أن تؤدي تدابير يتخذها أحدهما إلى خسارة الآخر بين عشية وضحاها ولأجل غير مسمى دخل ربع قوته العاملة، وتوقف أو تضرر تدفقات تجارته الخارجية. فمما يزعزع العلاقة الاقتصادية الإسرائيلية - الفلسطينية القائمة الإفراط في عدم المساواة في تكاليف الانفصال. وستظل العلاقات تخضع في المستقبل لتفاعل المصالح التجارية أو السياسية العاجلة ما لم يتساوى الطرفان في تكاليف الانفصال وما لم يعتبر الطرفان هذه العلاقة علاقة منصفة ومؤدية إلى زيادة معدل النمو الاقتصادي.

ويتطلب هذا المسار إيجاد بيئة جديدة خالية من النزاع والارتياب. ويتطلب أيضاً اعتماد السلطة الفلسطينية استراتيجية شاملة موجهة نحو بناء المؤسسات وتنفيذ السياسات تعزيزاً للبيئة الجديدة وتحقيقاً لإمكاناتها بالكامل. ويتناول هذا الفصل العناصر الرئيسية لهذه الاستراتيجية. ويوجز الفرع ألف العناصر الأساسية للبيئة

القانونية والمؤسسية. كما أنه يتناول التدابير الضرورية لتحقيق الاستقرار في الاقتصاد الكلي والكفاءة في الاقتصاد الجزئي في البيئة الجديدة. ويبحث الفرع بآء في الترتيبات النقدية والتجارية الراهنة ويشير إلى آفاق التغيير.

ألف - إيجاد بيئة ملائمة للسياسة الاقتصادية

١ - تسوية قضايا الوضع الدائم

لقد أثبتت التطورات التي حدثت خلال الفترة الانتقالية التي دامت ست سنوات إثباتاً واضحاً أن القضايا الاقتصادية والسياسية متشابكة ولا يمكن الفصل بينها في مجال العلاقة الإسرائيلية - الفلسطينية. أما الفصل المتعمد بينهما في اتفاقات الفترة الانتقالية فقد افترض أن التعاون الاقتصادي بين الطرفين يمكن أن يحرز تقدماً وأن يمهّد الطريق إلى حل القضايا السياسية. بيد أن ذلك لم يحدث خلال الفترة الانتقالية. إذ كلما أمكن إبرام اتفاقات في مجال التعاون الاقتصادي تتناول طريقة حل المشاكل المختلفة التي نشأت خلال تلك الفترة، أدت خلافات سياسية لا صلة لها بالموضوع في أكثر الأحيان إلى إرجاء أو تقويض ما يتوصل إليه المفاوضون الاقتصاديون أو التجاريون عن الجانبين من تفاهم أو اتفاق^(٤٢).

وظهرت عيوب هذا النهج على مستويين. أولاً، أدى إرجاء النظر في قضية السيادة الرئيسية إلى إفساح المجال أمام توسع الاستيطان الإسرائيلي خلال الفترة الانتقالية، هذا الاستيطان الذي ظل يشكل مصدر احتكاك وإضرار بالنشاط الاقتصادي الفلسطيني. ثانياً، نتج عن إنشاء سلطة للحكم الذاتي دون سيادة عدم تجانس بين السلطات والمسؤوليات. وكمثال على ذلك، يستطيع مستثمر محتمل الحصول على ترخيص من السلطة الفلسطينية لمباشرة مشروع تجاري، ولكنه يحتاج إلى موافقة السلطات الإسرائيلية على إدخال السلع الرأسمالية والقوى العاملة من الخارج. ويواجه المستوردون أو المصدرون الفلسطينيون وضعاً مماثلاً، إذ إنهم يستطيعون، بسهولة، استكمال معظم الإجراءات والمعاملات المطلوبة من السلطة الفلسطينية على الحدود، ولكنهم يشعرون بالإحباط في أكثر الأحيان في الجانب الإسرائيلي من الحدود لما فيه من رقابة أمنية وجمركية وغيرها من أشكال الرقابة^(٤٣). وقد نشأ عن هذا الازدواج في السلطة غموض متعدد الأبعاد يثبط إلى حد كبير الاستثمار المحلي والأجنبي، فضلاً عن تجارة التصدير.

وفي ضوء هذه التجربة، تبرز نقطتان أساسيتان في جعل التعاون الاقتصادي يسهم في ترسيخ السلم وإنشاء مصالح متبادلة. أولاً، ينبغي للطرفين أن يتجها سريعا نحو إزالة أوجه القصور التي اعترت الفترة الانتقالية وذلك بغية تعزيز جو الحوار والثقة الذي يمكن أن تنجز في ظلّه مفاوضات الوضع الدائم بحسن نية وبتوقعات نجاح معقولة. ثانياً، يجب أن تؤدي هذه المفاوضات إلى اتفاق يمنح الجانب الفلسطيني بوضوح وبدون لبس السيادة اللازمة على الأرض والمياه والحدود. فالغموض في هذه القضية الأساسية من شأنه أن يستمر في تقويض مساعي

الفلسطينيين الرامية إلى تعبئة وإدارة الموارد البشرية والطبيعية اللازمة للجهد الإنمائي الأطول أجلاً وإلى إيجاد بيئة اقتصادية جديدة مؤاتية لتحقيق التنمية والنمو.

٢ - حسن التدبير وبناء المؤسسات الاقتصادية الوطنية

غني عن البيان أن جهود السلطة الفلسطينية في مجال بناء المؤسسات قد تميزت باعتبارات سياسية قصيرة الأجل. فعدم استقرار الأوضاع السياسية المصحوب بصعوبة الأحوال الاقتصادية يعني أن الفترة الانتقالية لم توجد البيئة المثلى للتخطيط الطويل الأجل. غير أنه لا ينبغي لمقتضيات الفترة الراهنة أن تحسم في الوقت ذاته مسار بناء المؤسسات العامة. وفي هذا الصدد، توجد مجالات عديدة ذات أولوية بحاجة إلى انتباه عاجل. وتختلف هذه المجالات بعض الاختلاف عن "المهام غير المنجزة" في الفترة الانتقالية التي وردت الإشارة إليها في الفصل السابق، وذلك بقدر ما تشكل هذه المجالات عناصر من عناصر جدول الأعمال المقبل لسلطة وطنية فلسطينية، وهذه العناصر لا يمكن معالجتها إلا بعد تسوية قضايا الوضع الدائم. وهذه المجالات مترابطة ترابطاً وثيقاً وتتصل بالعلاقة الطويلة الأجل بين فروع الحكومة الثلاثة، وتبسيط دور السلطة القضائية، والحد من النمو الجامح في البيروقراطية الحكومية، وتعزيز سيادة القانون. ومع أن هذه القضايا ليست على وجه الدقة في مجال إصلاح السياسة الاقتصادية، إلا أنها تؤثر تأثيراً كبيراً على وتيرة الانتعاش الاقتصادي وعلى آفاق تحقيق التنمية الاقتصادية الفلسطينية في الأجل الطويل، ولذلك فهي جدية بالذكر في هذا السياق.

٣ - تجنب عدم الاستقرار في الاقتصاد الكلي

يعاني الاقتصاد الفلسطيني من عجز مزمن في جانب العرض. فمنذ عام ١٩٩٤، زاد إجمالي الاستيعاب المحلي (الاستهلاك المحلي مضافاً إليه الاستثمار) أكثر من مرة ونصف المرة عن إنتاج الاقتصاد المحلي (الناتج المحلي الإجمالي) والواردات تسدّ هذه الثغرة وتقوم بدور بالغ الأهمية في الاقتصاد بتمويل من مصادر خارجية. وكما جاء في الفصل الأول فإن هذا الاعتماد المفرط على مصادر الدخل الخارجية يجعل الاقتصاد الفلسطيني عرضة للصدمات الخارجية.

ومن الواضح أنه لا يمكن سد الثغرة القائمة في مجال الموارد وتصحيح الاختلال في سوق العمل (البطالة) في فترة وجيزة. فهما نتيجة اختلالات سوقية ظهرت على مر العقود، وتتطلب معالجتهما وقتاً طويلاً. وإزالة العقبات القانونية والمؤسسية التي تقيد حالياً أنشطة القطاع الخاص هي أهم خطوة ينبغي اتخاذها لاستعادة الاستقرار. ولا تقل عن ذلك أهمية السياسات الضريبية والنقدية التي ينبغي وضعها بهدف تشجيع الادخار والاستثمار والتجارة. وكدليل عام، ينبغي توجيه سياسة التنمية الفلسطينية نحو إيجاد بيئة تمكينية تتيح ادخار جزء متزايد من الدخل المتزايد لسد الثغرة في مجال الموارد، ولتصدير جزء متزايد من الإنتاج المتزايد لتضييق الثغرة في

مجال التبادل التجاري والنقد الأجنبي. وينبغي في الوقت ذاته إنشاء شبكات أمان اجتماعي للتخفيف من أثر الصدمات الخارجية في الأجل القصير.

٤ - تقليل أوجه القصور

لقد ارتبطت مستويات الأسعار في الاقتصاد الفلسطيني ارتباطاً وثيقاً منذ وقت طويل بمستويات الأسعار في إسرائيل، رغم التفاوت الكبير في دخل الفرد بين الاقتصادين، ولذلك لا تؤدي وظائفها في تخصيص الموارد الاقتصادية بفعالية. وسبب هذه الحالة أساساً هو كون الضفة الغربية وقطاع غزة يخضعان لنظام تجاري تغلب عليه اعتبارات الاقتصاد الإسرائيلي. ولا يزال هذا النظام يتميز بارتفاع مستوى الحماية المرتبط تاريخياً بهدف تنمية الصناعة الإسرائيلية. إضافة إلى إحداث القصور في إنتاج السلع الاستهلاكية، يؤدي هذا الدرع الواقعي إلى رفع تكلفة السلع الرأسمالية والسلع الوسيطة للمنتجين الفلسطينيين أيضاً.

فعلى سبيل المثال، تبين الدراسات الحديثة أن تكلفة إنتاج الملابس في الضفة الغربية أعلى من مثيلتها في الأردن بعامل ١,٢. وأحد الأسباب الرئيسية لهذا الفرق هو استيراد المنتجين الفلسطينيين منسوجات تركية بأسعار تبلغ ضعف الأسعار التي يدفعها المستوردون الأردنيون ثمناً لمنسوجات أفضل نوعية يستوردونها من شرقي آسيا. فالفلسطينيون لا يستطيعون استيراد المنسوجات الآسيوية بسبب ضخامة التعريفة الجمركية التي تفرضها إسرائيل لحماية صناعاتها^(٤٤). وعلى غرار ذلك، فإن تكلفة المنتجات الزراعية والأدوية والأحذية تقل في الأردن عنها في الأراضي الفلسطينية، ويعزى ذلك في جانب منه إلى الفرق في أسعار المدخلات المستوردة.

والارتفاع النسبي للأجور يعتبر سبباً آخر لارتفاع تكلفة الإنتاج الفلسطيني في مجالي الزراعة والصناعة. إذ تفيد التقديرات بأن أجور العمال الفلسطينيين أعلى من مثيلاتها في الأردن بعامل ٢ أو ٣ في مجال الزراعة، وبعامل ٢ في صناعة الملابس، وبعامل ٣,٢ في صناعة الأحذية^(٤٥). ويرجع هذا الارتفاع في الأجور إلى اختلال سوق العمل جراء استخدام العمال الفلسطينيين المتنقلين للعمل في إسرائيل. وينبغي دراسة سبل إزالة هذا الاختلال في مجالي الأسعار والتكاليف في إطار التفاوض على نظام تجاري جديد يرمي إلى تعزيز المصالح الفلسطينية والإسرائيلية بشكل عادل ومعقول.

وقد حدثت أيضاً بعد تأسيس السلطة الفلسطينية تطورات أسفرت عن اختلال الأسعار. فسياسة منح الاحتكار في أسواق مهمة مثل أسواق التبغ والبتري والإسمنت أسهمت في الإبقاء على ارتفاع الأسعار. وعلى غرار ذلك، ارتفعت أسعار الاتصالات السلكية واللاسلكية في إطار الاحتكار الجديد الذي حظيت به الشركة الفلسطينية للاتصالات السلكية واللاسلكية (PALTEL). وهذا الاتجاه إلى احتكار قطاعات معينة في السوق بدأ في عام ١٩٩٥ بإصدار التراخيص لعدد من الشركات في فروع محددة تملكها جزئياً أو كلياً مؤسسات لها صلة

بالسلطة الفلسطينية، علاوة على الترتيبات التقييدية التي تؤثر على استيراد سلع معينة. وقد فسّر عدد متزايد من المراقبين ذلك كعلامة ليست موضع ترحاب على الاتجاهات القوية التي تسعى إلى كسب الربح. وكما ذكر آنفاً أعلن في بداية عام ٢٠٠٠ عن اتخاذ خطوات مهمة للقضاء على هذه الممارسات، ولكن التنفيذ الفوري لهذه الخطوات قد لا يكون وشيكاً.

باء - وضع نظم مالية وتجارية مثلى

لقد تبين من الفروع السابقة في هذه الدراسة أن القضاء على الاختلال في الاقتصاد الكلي وعلى القصور في الاقتصاد الجزئي يتوقف إلى حد كبير على إصلاح النظامين النقدي والتجاري. وتحدد الفقرات التالية بعض الاعتبارات التي قد تكون ذات صلة في إطار عمليتي الإصلاح والتخطيط الجاريتين في السلطة الفلسطينية في الوقت الحاضر.

١ - الترتيبات النقدية المقبلة

رغم أن الترتيبات النقدية التي وضعت خلال الفترة الانتقالية أدخلت تحسناً على الترتيبات التي كانت قائمة قبل عام ١٩٩٤ إلا أن من المؤكد أنها ليست ترتيبات مثلى. وقد أعيد فتح المصارف العربية وأنشئت مصارف جديدة ترصدها سلطة النقد الفلسطينية التي تقوم ببعض مهام المصارف المركزية ولكن ليس لها الحق في إصدار عملة وطنية. وتستخدم العملة الإسرائيلية (الشاقل) والعملة الأردنية (الدينار) كعملة قانونية. وعدم وجود عملة وطنية يبطل فعالية السياسة النقدية، مثلما يحدث في نظام سعر الصرف الثابت. ومن جهة أخرى، فإن وجود معيار لعمليتين ينطوي على إمكانية زيادة التكاليف المرتبطة بتقلب أسعار الصرف، هذا التقلب الذي يعتبر عادياً في نظام مرن لأسعار الصرف.

وإضافة إلى ذلك، فإن ازدواج العملة يميل إلى تقليل قدرة المصارف التجارية على أداء وظيفتها في تحويل آجال استحقاق الديون بسبب تفاوت عملة الأصول والخصوم. وهذا التفاوت يجعل المصارف تحجم عن تقديم قروض طويلة الأجل، تعتبر قروضاً أساسية للاستثمار والنمو. هذا فضلاً عن أن معيار ازدواج العملة يجعل الاقتصاد الفلسطيني عرضة للصدمات التي تنشأ في الأردن وإسرائيل. فإذا وقعت صدمة نقدية أردنية انتقلت إلى الاقتصاد الفلسطيني عبر حساب رأس المال نتيجة تنقل رؤوس الأموال بحرية شبه مطلقة بين الاقتصادين وضالة التبادل التجاري البالغة بينهما. ومن جهة أخرى، فإن حدوث صدمة نقدية إسرائيلية يؤثر في الحساب الجاري الفلسطيني لأنه يتكون أساساً من تجارة السلع وخدمات اليد العاملة القائمة مع إسرائيل^(٤٦).

وكان متوقعاً أن يسعى الفلسطينيون إلى حماية قوة أموالهم الشرائية بحيازة عملة أكثر استقراراً من الشاقل الإسرائيلي الذي سجل تاريخاً غير مستقر في السبعينات والنصف الأول من الثمانينات، وأكثر استقراراً من الدينار

الأردني الذي شهد هبوطاً في قيمته في نهاية الثمانينات وأوائل التسعينات. وهكذا، أصبح دولار الولايات المتحدة أكثر فأكثر العملة المفضلة لدى المودعين. ويعكس هذا التغير جانباً من أسباب شدة انخفاض قيمة الشاقل في عام ١٩٩٨، بنسبة ١٨ في المائة مقابل الدولار والدينار^(٤٧)، فكان لذلك الانخفاض نتائج مباشرة على الاقتصاد الفلسطيني. فقد قلل الثروة الشخصية لحائزي الشاقل، بمن فيهم أولئك المسجلون على جداول رواتب السلطة الفلسطينية، كما قلل الأجور الفعلية للعمال في إسرائيل. وأدى انخفاض قيمة الشاقل في عام ١٩٩٨ كذلك إلى زيادة تضخم الأسعار في الأراضي الفلسطينية بتأثيره على الواردات من إسرائيل^(٤٨).

وربما لن تتمكن السلطة الفلسطينية من تغيير هذا النظام النقدي غير الأمثل خلال الفترة الانتقالية أو بعدها مباشرة. فالتوجه نحو اتخاذ ترتيبات أنسب بعد الانتهاء من مفاوضات الوضع الدائم يعتبر عاملاً حاسماً من عوامل تنمية الاقتصاد في المستقبل، وينبغي أن يتيح للاقتصاد الفلسطيني إمكانية تحقيق الهدفين التاليين اللذين يتعذر بلوغهما في الوقت الحاضر:

- تمكين الحكومة الفلسطينية من تحصيل جميع الإيرادات من رسوم سك العملة التي تعود إلى الاقتصاد الفلسطيني. وسيتسنى زيادة هذه الإيرادات حالما تتولى سلطة النقد الفلسطينية إصدار عملة قوية (عملة في حيازة الجمهور وفي شكل احتياطات للمصارف التجارية مودعة لدى سلطة النقد الفلسطينية). ويقدر أن هذه الإيرادات تمثل، في المتوسط ٢ في المائة من إيرادات القطاع العام في البلدان النامية (نحو ٢٠ مليون دولار في السنة في حالة فلسطين)؛
- وبث الثقة في ثبات المستوى العام للأسعار وفي سلامة النظام المالي. وقد يؤدي ذلك إلى زيادة الاستثمارات المحلية والأجنبية في المدى الطويل.

وفي ضوء الأوضاع الاقتصادية الراهنة، ينبغي إيلاء أولوية عليا لهدف إرساء الثقة في العملة الفلسطينية الجديدة. ومن الترتيبات قيد النظر إصدار عملة فلسطينية مستقلة. وفي ظل هذا النظام، يمكن أن يتحدد سعر صرف العملة الفلسطينية بحرية في سوق الصرف بفعل قوى العرض والطلب. وسيكون أمام سلطة النقد الفلسطينية خيار التدخل في السوق لربط سعر الصرف بسعر معين أو داخل فترة محددة (نطاق محدد). وقد يكون هذا الترتيب جذاباً لأن العملة الوطنية المستقلة هي رمز للسيادة وأداة للسياسة النقدية. كما أنه سيسمح لسلطة النقد الفلسطينية باختيار سياسة نقدية تجارية وتيرة ومتطلبات البرنامج الفلسطيني للتعمير والتنمية.

وقد تكون السياسة النقدية المستقلة مفيدة في الاستجابة لاعتبارات قصيرة الأجل وطويلة الأجل. فالاعتبارات القصيرة الأجل تتعلق بالقدرة على استخدام سعر الصرف في استيعاب الصدمات الخارجية وبالتالي تخفيف أثرها الضار بالاقتصاد المحلي. أما الاعتبارات طويلة الأجل فتتعلق بالحاجة إلى تيسير النمو الاقتصادي

الطويل الأجل بتوفير السيولة وتأمين الاستقرار في سوق رأس المال. ولكن لهذه الجاذبية عيوبها. فالعملة الجديدة القائمة على مرونة سعر الصرف، ووجود قطاع مالي ناشئ وغير متطور بعد، يحتمل أن يزيدا التكاليف المتصلة بعدم استقرار القوة الشرائية. وقد عانى عدد من الاقتصادات الناشئة من هذه المشكلة في الأعوام القليلة الماضية^(٩). ومن جهة أخرى، فإن ربط العملة الجديدة بسعر صرف ثابت يتطلب توفر مبالغ ضخمة لدى سلطة النقد الفلسطينية من الاحتياطيات الأجنبية، وقد يكون الوضع خلاف ذلك، خاصة في المراحل الأولى.

هذا فضلاً عن أن عملة مستقلة تصدرها سلطة النقد الفلسطينية التي تخضع لرقابة الفرع التنفيذي يمكن أن تحمل الحكومة على تمويل عجز في الميزانية باستخدام أداة التضخم وهي الإصدار النقدي. وهذا يمكن أن يهدد قيمة العملة وأن يقود الحكومة في نهاية الأمر إلى فرض قيود على تنقل رأس المال وعلى التجارة. وفي ظروف كهذه، يمكن أن تعزز العملة المستقلة الاختلال وانعدام التوازن اللذين يضران بكفاءة الاقتصاد الجزئي وباستقرار الاقتصاد الكلي.

ويوجد قيد النظر ترتيب بديل يرمي إلى تمهيد الطريق على نحو دقيق ومنظم لإصدار عملة فلسطينية، وهذا الترتيب يمكن أن يكون إنشاء مجلس للنقد يربط سعر الصرف بعملة دولية قوية مثل الدولار أو اليورو. والهدف من إنشاء مجلس للنقد هو تمكين العملة الفلسطينية الجديدة من اكتساب المصداقية فيما تكتسب سلطة النقد الفلسطينية خبرتها كمصرف مركزي وفيما تتطور الأسواق المالية الفلسطينية^(١٠). وأما التخلي عن هذا النظام في نهاية الأمر واعتماد عملة فلسطينية مستقلة فسيكون بمثابة الخاتمة الطبيعية لعملية انتقالية يجري في أنائها ترسخ المصداقية وبناء المؤسسات وتطور الأسواق المالية. وعندئذ يمكن أن تتيح عملة فلسطينية مستقلة استخدام السياسة النقدية لاستيعاب الصدمات الخارجية بتكليف الأسعار بدلاً من تخفيض الإنتاج والعمالة.

٢- الترتيبات التجارية المقبلة

لقد تبين في الفصل الأول أن الأداء التجاري الفلسطيني قد تدهور خلال الفترة الانتقالية. فتباطؤ أداء الصادرات وما رافقه من تدفق للواردات فاقما العجز التجاري الكبير أصلاً، وفي الوقت ذاته لا يزال الجزء الأكبر من التبادل التجاري الفلسطيني يتم مع إسرائيل ويتعرض لضعفات نظام التجارة وللمختنقات الهيكلية. ومن السذاجة القول إن الحالة الراهنة يمكن أن تتحول بين عشية وضحاها متى تحرر الاقتصاد الفلسطيني من قيود الفترة الانتقالية، حتى لو افترض ظهور نظام تجاري مختلف.

ومن المهام الصعبة تحقيق زيادة كبيرة في الصادرات وإعادة توجيه التدفقات التجارية، فذلك يتطلب استراتيجية محددة تحديداً جيداً وقائمة على تقييم واقعي للأوضاع الاقتصادية الفلسطينية الراهنة ولآفاق الأسواق الخارجية. والسلطة الفلسطينية في حاجة إلى استراتيجية كهذه تكون بمثابة دليل للمفاوضات الثنائية والمتعددة

الأطراف بشأن الترتيبات الجديدة للتعاون التجاري والاقتصادي. ولا يزال الأمر يتطلب وضع سياسة تجارية شاملة واستراتيجية لتنمية القطاعات، ولكن السلطة الفلسطينية أنجزت بالفعل جزءاً كبيراً من الأعمال التحضيرية، والخبرة التي اكتسبتها في تنفيذ النظام التجاري خلال الفترة الانتقالية أفادت في وضع عناصر ومعايير الترتيبات المقبلة.

وفي هذا الصدد، ترى السلطة الفلسطينية في المبدأين التاليين انعكاساً لمصالح فلسطينية حيوية^(٥١):

- العلاقات التجارية المقبلة بين إسرائيل وفلسطين ستؤثر تأثيراً عميقاً في العلاقات السياسية بين إسرائيل والسلطة الفلسطينية، والعكس صحيح. ولذلك ينبغي تحديد العلاقات التجارية بطريقة تتمشى مع التطلعات الفلسطينية لإنشاء دولة، على أن تظل تشكل الضفة الغربية وقطاع غزة كياناً جغرافياً واحداً واقتصاداً واحداً، وفقاً لما جاء في نص اتفاقات الفترة الانتقالية. فتنوع العلاقات التجارية، وإعادة إدماج الاقتصاد الفلسطيني في الاقتصاد الإقليمي وبناء علاقات تجارية جديدة مع بقية العالم هي من ثم مهام وثيقة الصلة بالمستقبل السياسي والاقتصادي الفلسطيني.
- ينبغي وضع الترتيبات التجارية بين الاقتصاد الفلسطيني وبلدان أخرى، من بينها إسرائيل، في ضوء المراحل المتتابعة للبرنامج الفلسطيني للتعمير والتنمية. وعليه، يجب أن تتطور العلاقات التجارية على مر الزمن دعماً لأهداف تلك المراحل، لا لتقييدها. فالاندفاع إلى إدماج الاقتصاد الفلسطيني في أسواق أخرى قبل أن يتحقق تقدم كبير في إعادة تشكيل هذا الاقتصاد بعيداً عن الاتجاهات التي كانت سائدة قبل عام ١٩٩٤ والتي لا تزال مهيمنة، قد يدخل الاقتصاد الفلسطيني في حالة تبعية شبه تامة.

وما يستفاد من هاتين النقطتين هو أن العلاقات التجارية المقبلة بين إسرائيل وفلسطين يجب ألا تخضع لاتفاق صارم أكثر من اللازم. فهذه العلاقات يمكن أن تتطور بمرور الوقت تطوراً يتمشى وتفكك تركة الاحتلال. وفي هذا الصدد، تعتبر السلطة الفلسطينية أكثر فأكثر، انطلاقاً من وجهة نظر اقتصادية وسياسية، أن خدمة المصلحة الفلسطينية على أفضل وجه قد لا تكون بالتفاوض على علاقة تجارية جديدة مع إسرائيل على أساس الاتحاد الجمركي الراهن. فتجديد ترتيبات الاتحاد الجمركي الإسرائيلي - الفلسطيني بشكله الراهن قد لا يؤدي إلى أكثر من مجرد "اتفاق ترابط" يعتمد فيه الاقتصاد الفلسطيني معظم عناصر النظام الإسرائيلي الراهن للتجارة الخارجية ويتكيف مع هذه العناصر دون أن يقوم الشريك الإسرائيلي بأية تعديلات من جانبه. وهذا من شأنه أن يدعم نظاماً لا يحقق أهداف التنمية الفلسطينية نظراً إلى التفاوت الكبير بين الاقتصادين.

ومن جهة أخرى، قد لا يمثل إنشاء منطقة تجارة حرة كاملة بين الطرفين حلاً أمثل في الوقت الحاضر، خاصة إذا لم يكن في وسع اليد العاملة الفلسطينية أن تستفيد من هذا الترتيب. هذا فضلاً عن أن بعض الصناعات الفلسطينية التي لم تتح لها فرصة التطور أثناء فترة الاحتلال تحتاج إلى قدر من الدعم خلال فترة زمنية محدودة للارتقاء بمستواها والتنافس في مجال المزايا الإنتاجية مع المنافسين الإسرائيليين وغيرهم من المنافسين الأجانب. ولا يزال معظم خبراء الصناعة الفلسطينيين وممثلو القطاعات يحثون بشدة على وضع سياسات تدعم الصناعة في الفروع التي أوصت بدعمها الدراسات المفصلة التي تحلل الكلفة والمنفعة، وذلك لفترة زمنية محددة. وهذه الشواغل لا بد من معالجتها.

وعلى مستوى آخر، لا يمكن إدماج الاقتصاد الفلسطيني في الاقتصاد الإقليمي والعالمي في ظل الظروف الراهنة للبنية التحتية، والإطار المؤسسي، وقيود العرض. كما لا يمكن إدماج الاقتصاد الفلسطيني في الأسواق العالمية من خلال الوسطاء والشركاء. فالاقتصاد الفلسطيني يجب أن يكون قادراً على تحقيق إمكانياته للتعامل مباشرة مع التجارة الإقليمية والعالمية ومع الشركاء في الاستثمار، وذلك وفقاً لاحتياجاته وسياساته الإنمائية. وأياً كانت الترتيبات التي سيتم وضعها في نهاية الأمر، يجب أن تتصدى للضرورات السياسية والاقتصادية التي تتطلب قدراً من الاستقلال في العمل لصانعي سياسة التجارة الفلسطينية.

وفيما يمكن للتعاون الاقتصادي الإقليمي في حقبة سلام مقبلة أن يحقق للاقتصاد الفلسطيني منافع ملموسة من حيث وفورات الحجم، وحجم السوق، والموارد والهياكل الأساسية، ينبغي للأولويات المتوسطة الأجل أن تركز على تنمية مرافق ومؤسسات وهياكل أساسية تكون فلسطينية بشكل واضح. ولا ينبغي أن يفهم من ذلك أنه دعوة إلى اتباع سياسة "انفصال" تجاه إسرائيل، بل على أنه يمثل جزءاً من جهود ترمي إلى تحسين الاستفادة من الموارد البشرية والمالية والطبيعية الفلسطينية، وزيادة تنوع السوق، وتعزيز بيئة اقتصادية تنافسية وتكون أكثر كفاءة في نهاية الأمر.

وبصرف النظر عن اتجاه سياسة التجارة في المستقبل، ينبغي تزويد قطاع التجارة الخارجية الفلسطيني بالوسائل اللازمة للتفاعل بقوة أكبر مع الأسواق الثنائية والأسواق الأخرى. غير أن دراسات كثيرة أجريت في الآونة الأخيرة أظهرت وجود حاجة ملحة إلى تطوير الهياكل الأساسية والخدمات ذات الصلة بالتجارة، فضلاً عن المؤسسات اللازمة. فوجود المرافق الأساسية مثل وجود ميناء ومطار موسع يعتبر ضرورياً لإقامة علاقات تجارية عادية مع بقية العالم^(٥٢). والتجارة البرية مع البلدان المجاورة يعترضها بؤس حالة شبكة الطرق البرية وأسطول الشاحنات، فكلاهما في حاجة ملحة إلى الإصلاح والتوسيع. وقد أظهرت نتائج مشروع الأونكتاد الأخير للمساعدة التقنية في هذا الميدان أن الإجراءات والعمليات التجارية على حدود أراضي السلطة الفلسطينية مع

الأردن ومصر وإسرائيل تحتاج إلى دراسة وتغيير شاملين^(٥٣). ولا يزال قيد النظر التشريع الخاص بالجمارك، وتكنولوجيا معلومات النقل والتجارة الإلكترونية، فضلاً عن القضايا الأخرى المتعلقة بتيسير التجارة.

ومن المسلم به أيضاً على نطاق واسع أن الاقتصاد الفلسطيني لن يكون قادراً على جني فوائد الاندماج في الأسواق العالمية طالما ظلت قيود العرض الراهنة سائدة. وتشمل هذه القيود ضعف القدرة التكنولوجية، وتشتت وعدم استغلال مهارات المفاوضة والتسويق وغياب المؤسسات المتخصصة في مجالي الزراعة والمنتجات الصناعية. وما يلزم أيضاً لجعل الصادرات الفلسطينية قادرة على التنافس دولياً هو إدخال تحسينات كبيرة في مجالات مراقبة النوعية، والتصنيف على درجات، والتغليف، ووضع العلامات التجارية^(٥٤). ولا شك في أن قيام الاقتصاد الفلسطيني نفسه بوضع مجموعة معايير تعكس أوضاعه الراهنة وخياراته الإنمائية يشكل أفضل ما يخدم مصالحه. وبالفعل، تبذل مؤسسات القطاع العام والخاص في الوقت الحاضر جهوداً كبيرة للارتقاء بمستوى الصناعات، غير أن عملية تأسيس معهد المعايير الفلسطيني لا تزال في مراحلها الأولى. وفيما يسعى الاقتصاد المحلي إلى الاندماج في الاقتصاد الإقليمي والعالمي عليه أن يلتزم أكثر فأكثر بالمعايير الدولية التي تحكم النوعية، والصحة والسلامة، والملكية الفكرية. وأما السعي المتواصل في هذا الاتجاه فليس أمراً لا مناص منه فحسب، في ضوء الاتجاهات العالمية، وإنما هو يجلب أيضاً منافع للمنتجين والمستهلكين الفلسطينيين في الأجل الطويل ويمكن الاقتصاد الفلسطيني من التنافس تنافساً مؤثراً له في الأسواق العالمية.

وموجز القول إنه متى أمكن وضع وتنفيذ سياسة تجارية فلسطينية وفقاً للاحتياجات والأولويات الإنمائية الوطنية، ومتى استطاع الاقتصاد الفلسطيني أن يتفاعل كشريك مستقل في التجارة الدولية تمكن من التعاون مع جيرانه في المنطقة في إطار منصف ومتربط. أما صانعو السياسة ورجال الأعمال الفلسطينيون فيدركون الحقائق القائمة على أرض الواقع ودرجة التشابك التي باتت قائمة بين الاقتصاد الإسرائيلي والاقتصاد الفلسطيني والتي زادت منذ عام ١٩٩٤ عما قبله حتى في أشكال أكثر تعقيداً. غير أن الاقتصاد الفلسطيني يواصل تعاونه مع جيرانه، بمن فيهم العدد القليل من شركائه غير الإسرائيليين في مجالي التجارة والاستثمار، بصفته الشريك الأضعف والأقل قدرة على المبادرة. وطالما ظل هذا الاحتلال قائماً، أمكن تماماً أن تحبذ المصالح التجارية والسياسية الإسرائيلية والفلسطينية المتبادلة والسائدة إدامة الوضع الاقتصادي القائم في الفترة الانتقالية بشكل أو بآخر دون معالجة عيوبه معالجة كافية.

الفصل الرابع

الملاحظات الختامية: وضع تصور للتنمية الفلسطينية

بينت الفصول السابقة أن العقبات القائمة في المجالين السياسي والاقتصادي لا تزال تعوق الجهود الجدية التي تبذلها السلطة الفلسطينية في الوقت الحاضر لإعادة بناء الاقتصاد الفلسطيني بناء يؤدي إلى تحقيق النمو المستدام، كما بينت أن تلك العقبات لا تزال تحبط ما تحققه السلطة من إنجازات في هذا الميدان. وأما تذييل بعض هذه العقبات فربما لا يزال خارج نطاق التأثير المباشر للسلطة الفلسطينية، ولكن ذلك لا يبرز الحاجة إلى وضع استراتيجية شاملة تسترشد بها السلطة الفلسطينية في ما تتخذه من إجراءات في المجالات التي تقع في نطاق سلطتها والتي تستطيع السلطة أن تحدث تغييراً فيها.

وقد بدأت بعض الجهود في هذا الاتجاه ولكنها تفتقر إلى الاتساق والاستمرار ووضوح الهدف. وفي مرحلة ما بعد الفترة الانتقالية، ونظراً إلى حل بعض القضايا السياسية الرئيسية، لا بد من أن تتمكن السلطة الفلسطينية من معالجة هذا المقتضى معالجة أشمل مما أمكنها حتى الآن. وقد يكون من المفيد أن تنطلق الجهود المقبلة من المجالات التي تمت تغطيتها بالفعل ومن القضايا التي حددتها مصادر عديدة باعتبارها قضايا ترتبط بمهام تنمية الاقتصاد الفلسطيني المباشرة والطويلة الأجل. وتدرس السلطة الفلسطينية حالياً دراسة دقيقة مجموعة من الاعتبارات التي قد تفيد في وضع سياسة واستراتيجية إنمائية ملائمة^(٥٥).

ومنذ أن بدأت عملية السلام في الشرق الأوسط، وخاصة منذ عام ١٩٩٣، شرعت مصادر فلسطينية ودولية في إجراء بحوث، وعقد حلقات تدارس، ومؤتمرات سعياً إلى دراسة بعض الآفاق والخيارات الرئيسية التي تواجهها السلطة الفلسطينية في مجال التنمية الطويلة الأجل. وكان البيان الفلسطيني الأول في هذا الصدد هو "برنامج تنمية الاقتصاد الوطني الفلسطيني، ١٩٩٤-٢٠٠٠" الذي أعدته فلسطين قبل عام ١٩٩٣ والذي سرعان ما تخطته الأحداث. وعقد في عام ١٩٩٦ مؤتمر في جامعة بيرزيت بشأن موضوع "الاقتصاد الفلسطيني: نحو وضع تصور"، ولكنه لم يسفر عن نتائج ملموسة من حيث متابعة السلطة الفلسطينية لها. أما خطة التنمية الفلسطينية، باعتبارها وثيقة استراتيجية التنمية الوحيدة التي نشرتها السلطة الفلسطينية، فقد استخدمت أساساً كإطار تسترشد به الجهات المانحة للمساعدات لمدة ثلاث سنوات متجددة^(٥٦). وأما التقييمات الدولية التي أجريت مؤخراً لعملية بناء المؤسسات التي تضطلع بها السلطة الفلسطينية فقد أدت إلى اتخاذ بعض الخطوات التصحيحية لتحسين صنع السياسة الاقتصادية والإدارة المالية في السلطة الفلسطينية.

ورغم ما أفرزته هذه الأنشطة من أفكار مفيدة ومثيرة للاهتمام تشكل عناصر تصور للتنمية الفلسطينية، تعذر توحيد هذه العناصر في "بيان مهمة" شامل ومتسق وواقعي يكون بكامله من السلطة الفلسطينية ولها. ويمكن ذكر عدد من الأسباب التي تعزى إليها أوجه القصور في هذه الجهود:

- الدراسات الكثيرة التي أجريت تحت رعاية المنظمات الأجنبية أو خضعت لقيود الاعتبار السياسية التي تعكس الاهتمام المباشر بعملية السلام، بدلاً من الاهتمام بالمصالح الطويلة الأجل للاقتصاد الفلسطيني.

- خطط التنمية التي وضعتها سائر الوزارات والإدارات في السلطة الفلسطينية، والتي كانت بحكم الضرورة في شكل برامج استثمارية تمليها مقتضيات الساعة، ولم يكن الهدف منها وضع استراتيجية شاملة للمستقبل.

- الخطط والمشاريع الكثيرة التي وضعها مهندسون وفنيون يمثلون آراء وزارة أو إدارة أو قطاع بالذات. ولم يكن أي منها حصيلة نقاش عام بشأنها أو معتمداً من جانب السلطة الفلسطينية والقطاع الخاص.

ومن المسلم به الآن على نطاق واسع، فيما تستعد السلطة الفلسطينية لتولي مسؤولياتها كحكومة وطنية، أنه لا بد من إعلان سياسة عامة بعيدة المدى. فهذا يساعد في تحديد الجهود المطلوبة لبناء المؤسسات وفي وضع التدابير الإصلاحية وصوغ برامج إعادة التعمير، كما يساعد في توجيه عملية إعداد سياسة للتنمية الاستراتيجية. وذلك أيضاً يزود صانعي السياسة العامة بتقييمات مدروسة وقابلة للقياس بخصوص ما سيترتب على اتباع مسار إنمائي بديل من تكاليف ومنافع اقتصادية ومالية طويلة الأجل. وإضافة إلى ذلك، سيكون إعلان السياسة العامة هذا بمثابة مرجع لا غنى عنه في المفاوضات الاقتصادية على الصعيد الثنائي أو الإقليمي أو العالمي.

وفي محاولة وضع تصور لسياسة إنمائية فلسطينية في المستقبل، يلزم وجود إطار مفاهيمي لرسم الخطوط العريضة التي يمكن على أساسها بيان الأولويات الاقتصادية الفلسطينية. ويجب أن يدرك هذا الإطار الظروف الموضوعية للاقتصاد الفلسطيني، وأن يعكس مقتضيات التطلعات السياسية الفلسطينية، وأن يعتمد على الدروس المكتسبة من التجربة الإنمائية في بلدان أخرى. وينبغي لصانعي السياسة العامة كذلك النظر في المراحل المتتالية التي يمكن فيها تحقيق أهداف السياسة العامة بطريقة تدريجية. وأما جوانب التجربة الإنمائية الدولية، التي برز بعضها كأسس يمكن أن تعتمد عليها التصورات الإنمائية فلها علاقة مباشرة بالحالة الفلسطينية وينبغي دراستها بعناية.

وفي انتظار مهمة وضع سياسة للتنمية الاستراتيجية، تذكر النقاط التالية التي تبرز عدداً من القضايا التي تتسم بأهمية خاصة في السياق الفلسطيني:

- أثر البيئة الخارجية. مطلوب إجراء تقييم دقيق لمدى قدرة الاتجاهات التي نشأت تحت الاحتلال على الاستمرار في تشكيل الاتجاهات الاقتصادية والاجتماعية بعد الحصول على الاستقلال^(٥٧). ولذلك يجب أن يدرس الأثر الذي خلفته فترة الاحتلال المتطاول وفترة الحكم الذاتي الانتقالية دراسة متأنية لفهم طبيعة "مسار التبعية السليبي" الذي يواجه الاقتصاد الفلسطيني، والتحديات القائمة في سبيل الانتقال إلى "مسار تبعية إيجابي" جديد.
- العوامل الداخلية الحاسمة في النمو. في ضوء البحوث الدولية الحديثة التي تناولت العوامل الحاسمة في النمو الاقتصادي، خاصة فيما يتعلق باستيعاب عملية تراكم رأس المال البشري والابتكارات التقنية^(٥٨)، يعتبر تقدير أثر تعزيز رأس المال البشري على التنمية عاملاً مهماً في النجاح في وضع السياسات والخطط الإنمائية الفلسطينية في المستقبل. ويمكن أن يستفيد صانعو السياسة من زيادة فهمهم للطريقة التي تؤثر بها المؤسسات والسياسات الحكومية والأطر القانونية على النمو الطويل الأجل بتأثيرها على حوافز تراكم رأس المال البشري والمشاركة في الابتكارات التقنية^(٥٩).
- إصلاح المؤسسات دعماً لدور السوق. أبرزت تجارب التنمية التي نجحت في العقود الماضية الحاجة إلى تعيين أكثر الوسائل فعالية للجمع بين دور الدولة ودور السوق. وينبغي إصلاح المؤسسات بحيث تتاح للشركات إمكانية زيادة وتعزيز المقاولات الإنتاجية، بدلاً من مزاوله أنشطة تسعى إلى كسب الربح. ويمكن للسلطة الفلسطينية أن تستخلص دروساً مفيدة من دراسة الخبرة الدولية عن كثر في هذا الصدد.
- مقتضيات التحول الهيكلي. يمكن أن تأتي القوة الدافعة الأولى لإحياء دور القطاعات الإنتاجية في الاقتصاد الفلسطيني على النحو الأسهل من زيادة الإنتاج الصناعي، خاصة الصناعات الزراعية، ولكن مرحلة إحلال الواردات هذه لها حدودها الطبيعية كمصدر للنمو والتنمية. فمتى حل الإنتاج المحلي التنافسي محل معظم الواردات القابلة للاستمرار من السلع الاستهلاكية غير المعمرة اقتضت الضرورة بحث السلطة الفلسطينية عن الطريقة التي يمكن بها تأمين استدامة التصنيع والنمو. ومن الاستراتيجيات التي حققت نجاحاً في جهات أخرى استراتيجية التوجه نحو التصدير. ونظراً إلى صغر حجم السوق الفلسطينية وقلة عدد الشركات في كل صناعة، فإن القدرة على المنافسة في الأسواق الأجنبية تتطلب بذل جهد مبكر وحاسم للمساعدة في تيسير الصادرات العالية الجودة.
- تعلم التكنولوجيا وإنشاء القدرات. إن إنتاج سلع وخدمات جديدة لا يتطلب بالضرورة رؤوس أموال ضخمة ولا موارد طبيعية وفيرة. ولا يقل عن ذلك أهمية القدرة على مراكمة رأس المال البشري، واستيعاب الابتكار العلمي بفعالية، وتعلم تقنيات جديدة واعتماد أساليب حديثة

لتنظيم الإنتاج^(٦٠). ويمكن اكتساب هذه الأصول القائمة على المعارف شريطة الاستفادة من الموارد البشرية وزيادتها وفقا لاستراتيجية محددة تحديدا جيدا لتحقيق التطور التكنولوجي. والاقتصاد الفلسطيني في حاجة إلى دخول قاعدة المعارف هذه بالتدريب على التكنولوجيات الجديدة والتكيف معها تجنباً للتخلف. وينبغي دراسة موضوع حيازة التكنولوجيا بدقة في سياق العلاقات التجارية والاقتصادية الفلسطينية المقبلة مع إسرائيل والشركاء الإقليميين.

• دور الحكومة. نظرا إلى أن القطاع الخاص الفلسطيني لا يزال قطاعا ناشئا، فمن المرجح أن يحتفظ القطاع العام بدوره الرئيسي في تشجيع الشركات على مواجهة تحديات الإنتاج الجديدة في المجالات التي تعتبر ذات أولوية عالية، على أن يدعم مرافق البحوث للقيام بأنشطة علمية تكون مكملة للصناعات الجديدة. وإنجاز هذه الأنشطة على نحو يجعل نمو القطاع العام ميزة للقطاع الخاص هو مهمة رئيسية تتصل بالمسألة الهامة وهي دور الدولة في التنمية^(٦١). وبدأت التغيرات في المؤسسات والمواقف تتبلور فيما شرع صانعو السياسة في السلطة الفلسطينية في التصدي للمشاكل المعقدة التي تواجه نشوء الاقتصاد الفلسطيني على المستويين الإقليمي والعالمي. وينبغي مواصلة تشجيع ذلك إذا أريد للقطاع العام الفلسطيني أن يحقق النجاح في تعزيز التنمية المستدامة.

الحواشي

(١) وفقاً لقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة ومقرراتها ذات الصلة، تدل الإشارات إلى "الأرض الفلسطينية المحتلة" الواردة في هذه الدراسة على قطاع غزة والضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية. وتوحيماً للإيجاز، يستخدم أيضاً تعبير "الأرض الفلسطينية" حسب الاقتضاء. ووفقاً لقرار الجمعية العامة ذي الصلة، تشير كلمة "فلسطين" في هذه الدراسة إلى منظمة التحرير الفلسطينية التي أقامت السلطة الفلسطينية عملاً باتفاقات ١٩٩٣-١٩٩٤ المعقودة مع إسرائيل.

(٢) إن دور السلطة الفلسطينية في المجال الاقتصادي محدد وفقاً للاتفاق الموقع في نيسان/أبريل ١٩٩٤ بعنوان "بروتوكول العلاقات الاقتصادية بين حكومة دولة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، ممثلة الشعب الفلسطيني"، المعروف باسم بروتوكول باريس. والنص الكامل لهذا البروتوكول منشور كوثيقة من وثائق الأمم المتحدة A/49/180; S/1994/727، ٢٠ حزيران/يونيه ١٩٩٤.

(٣) في عام ١٩٩٥، اعتمدت السلطة الفلسطينية القانون الخاص بتشجيع الاستثمار (المستكمل في عام ١٩٩٧) الذي ينص على منح إعفاءات ضريبية محددة للاستثمارات الخاصة. وتتصل الإعفاءات بمبلغ رأس المال المستخدم، ومستوى فرص العمل المولدة، والمدة المتوقعة للمشروع.

(٤) للاطلاع على تحليل تفصيلي لتطور النظام المصرفي في الضفة الغربية وقطاع غزة، انظر: Hamed O, *The Palestinian Banking System: Reality and Potential*، رام الله، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ١٩٩٦.

(٥) انظر السلطة الفلسطينية، بيان أولي بشأن الاستراتيجية الإنمائية الفلسطينية، Palestinian Authority, A preliminary statement on Palestinian development strategy، المقدم إلى المؤتمر المعني بتقديم المساعدة إلى الفلسطينيين، باريس، ٩ كانون الثاني/يناير ١٩٩٦؛ وغزة، ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥.

(٦) انظر السلطة الفلسطينية، خطة التنمية الفلسطينية، ١٩٩٩-٢٠٠٣. غزة، كانون الثاني/يناير ١٩٩٩.

(٧) إن الاتفاقات الرسمية المعقودة بين فلسطين وإسرائيل لم تفرض صراحة تجريد مصادرة الأراضي وبناء المستوطنات والتوسع فيها. غير أن الجانب الفلسطيني يصر على أن هذا التجريد يرد ضمناً في الحكم الذي يحظر على كلا الجانبين ممارسة أنشطة أحادية الطرف تشكل حكماً مسبقاً على مفاوضات الوضع الدائم.

الحواشي (تابع)

(٨) وفقاً لدراسة استقصائية أجراها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، كان متوسط نصيب الفرد من النفقات الحقيقية في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٦ التي يتناولها الاستقصاء أقل بحوالي ١٥ في المائة من المتوسط للفترة ١٩٩٢-١٩٩٣. انظر *Expenditure and Consumption Surveys, Ramallah, PCBS*، أيلول/سبتمبر - تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦ ونيسان/أبريل - أيار/مايو ١٩٩٦.

(٩) تشير التقديرات إلى أن التكلفة القصيرة الأجل لعمليات إغلاق الحدود بالنسبة للضفة الغربية في عامي ١٩٩٥ و ١٩٩٦ بلغت ١٥ و ١٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على التوالي، بينما بلغت الخسارة بالنسبة لقطاع غزة ٣٥ و ٤٠ في المائة، على التوالي، من الناتج المحلي الإجمالي في نفس هاتين السنتين. انظر: Diwan I and Shaban R, eds., *Development under Adversity: The Palestinian Economy in Transition*، رام الله، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) والبنك الدولي، ١٩٩٩.

(١٠) وفقاً للمصادر الفلسطينية، استمرت مصادرة الأراضي في فترة ما بعد أوسلو. وتقدر هذه المصادر أن إسرائيل قد صادرت ١١٩ ٥ دونماً في عام ١٩٩٤ و ٨٦٧ ٢٤ دونماً في عام ١٩٩٥، و ٦ ٠٠٠ دونم في عام ١٩٩٦ و ٩٣٨ ٢٤ دونماً في عام ١٩٩٧ (١ دونم = ١ ٠٠٠ متر مربع). انظر معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، *MAS Economic Monitor*, No.3, December 1998.

(١١) أفادت منظمات غير حكومية فلسطينية وإسرائيلية أنه تم إنشاء ١٦ مستوطنة جديدة أثناء فترة خمسة شهور بعد توقيع اتفاق واي ريفر في البيت الأبيض. انظر *New York Times*، ٣ آذار/مارس ١٩٩٩.

(١٢) الأونكتاد، الاقتصاد الفلسطيني وآفاق التعاون الإقليمي UNCTAD/GDS/SEU/2، جنيف، ١٩٩٨.

(١٣) قامت أمانة الأونكتاد بوضع "إطار محاكاة للاقتصاد الكلي". ويُظهر هذا الإطار قدرة الاقتصاد على التخلص من الاعتماد على المسار السلبي الراهن والحد من الاختلالات الكلية الرئيسية (العجز التجاري، والفجوة بين المدخرات والاستثمار، والبطالة المزمنة) والاستيعاب المنتج لأعداد كبيرة من العائدين على مدى ١٠ سنوات. وهذا يتحقق من خلال اعتماد مجموعة متضافرة من السياسات بهدف زيادة المدخرات المحلية والاستثمار وتوسيع وتنويع الصادرات وتحسين تخصيص تدفقات كبيرة من الموارد الخارجية.

الحواشي (تابع)

(١٤) جميع البيانات المتعلقة بالسكان وقوة العمل لعامي ١٩٩٧ و ١٩٩٨ مستمدة من بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني كما ترد في تقرير مكتب منسق الأمم المتحدة الخاص في الأراضي المحتلة (UNSCO):
Report on Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip, Gaza, 1999

(١٥) تتصل هذه الأرقام بالعمالة في الربع الثاني من عام ١٩٩٨ مقارنة بالربع الثاني من عام ١٩٩٧.
انظر: *MAS Economic Monitor, No. 3, December 1998*

(١٦) انظر: UNSCO, *Report on Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip, Gaza, 2000*

(١٧) إن البيانات والتقديرات المنشورة المتاحة بشأن الأداء الاقتصادي الفلسطيني تعتمد جميعها على ثلاثة مصادر رئيسية - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ووزارة المالية التابعة للسلطة الفلسطينية، وتقديرات موظفي صندوق النقد الدولي، وهي كما يلي:

- *MAS Economic Monitor, No. 3, December 1998.*

- Palestinian Authority and International Monetary Fund, *West Bank and Gaza Economic Policy Framework: Progress Report, 31 May 2000.*

- UNSCO, *Report on Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip, 1999 and 2000*

(١٨) تُستثنى القدس الشرقية من البيانات الاقتصادية المقدمة هنا، ما لم يرد ما يدل على خلاف ذلك.

(١٩) UNSCO, *Report on Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip, 1999 p. 8*

(٢٠) UNSCO, *Report on Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip, 2000*

الحواشي (تابع)

(٢١) انخفض عدد الشركات الجديدة بنسبة ٢٧ في المائة في حالة الشركات الخاصة المحدودة المسؤولية، و ٥٠ في المائة في حالة الشركات العامة المحدودة المسؤولية، و ٧٥ في المائة في حالة الشركات الأجنبية أثناء عام ١٩٩٧. وهبطت قيمة المشاريع الاستثمارية الموافق عليها بنسبة ٤ في المائة في حالة الاستثمار المحلي و ٦٥ في المائة في حالة الاستثمار الأجنبي أثناء السنة نفسها. انظر *UNSCO, Report on Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip, 1999, p. 9*.

(٢٢) *UNSCO, Report on Economic and Social Conditions in the West Bank and Gaza Strip, 2000*.

(٢٣) المرجع نفسه، الصفحة ١١.

(٢٤) تُعتبر بيانات ميزان المدفوعات الفلسطيني ضعيفة بصورة عامة، وهي تنطوي على أخطاء وحالات سهو وتفاوتات خطيرة، الأمر الذي قد يُفسر جزءاً من هذا العجز في "صافي حركات رأس المال"، وهو يقدر بما يزيد عن ٧٠٠ مليون دولار منذ عام ١٩٩٩. وفيما عدا ذلك، فإن هذا البند يعكس احتياجات الاقتصاد الفلسطيني الفعلية للتمويل الخارجي.

(٢٥) انظر التعاون بين السلطة الفلسطينية ومصر والأردن لتعزيز الخدمات المتصلة بالتجارة دون الإقليمية. UNCTAD/GDS/SEU/3، جنيف، شباط/فبراير ٢٠٠٠.

(٢٦) يعتبر هذا التقرير الذي أعده مجلس العلاقات الخارجية مثلاً هاماً على الروابط التي بدأت تظهر حديثاً بين الاعتبارات المحلية والدولية لتحديد وتيرة عمليات الإصلاح التي تقوم بها السلطة الفلسطينية. انظر *CFR, Strengthening Palestinian Public Institutions, New York, 1999*.

(٢٧) للاطلاع على وصف مفصل للهيكل الأساسية في الضفة الغربية وقطاع غزة، انظر الفصل ١٣ من كتاب "Diwan and Shaban".

(٢٨) من المقرر أن يبدأ في عام ٢٠٠١ تشغيل أول محطة لتوليد الطاقة الكهربائية، التي تبني الآن بتمويل من الجهات المانحة.

(٢٩) انظر: *MAS Economic Monitor, No. 3, December 1998, p. 4*.

الحواشي (تابع)

(٣٠) السلطة الفلسطينية، خطة التنمية الفلسطينية ١٩٩٩-٢٠٠٣، غزة، كانون الثاني/يناير ١٩٩٩.

(٣١) المرجع نفسه.

(٣٢) في عام ١٩٩٥ بلغ عدد الأطباء ١٢ طبيباً لكل ١٠.٠٠٠ شخص في الأراضي الفلسطينية، بينما كانت النسبة خلال الثمانينات ٢٤ في الأردن و ٢٨ في إسرائيل. وكذلك في عام ١٩٩٥، بلغ عدد الأسرة في المستشفيات ١,٣ لكل ١.٠٠٠ شخص في الضفة الغربية وقطاع غزة بالمقارنة مع ١,٨ في الأردن و ٢,٠ في مصر. انظر Diwan and Shaban، الفصل ١٢.

(٣٣) Stiglitz J. في مقدمته لكتاب Diwan and Shaban، الفصل ١٣. انظر أيضاً: Barrow RJ .et. al., *Economic Growth*, McGraw-Hill, 1995, chapter 12.

(٣٤) للاطلاع على تحليل مفصل للعوامل التي تسهم في المعدل المنخفض للمشاركة، انظر الأونكتاد، آفاق التنمية المستدامة للاقتصاد الفلسطيني: استراتيجيات وسياسات لإعادة البناء والتنمية. UNCTAD/ECDC/SEU/12، جنيف، ١٩٩٦، الصفحة ٩٦ (بالإنكليزية).

(٣٥) انظر Diwan and Shaban، الفصل ١٣، والفصل ١٠، الجدول ١٠-٢.

(٣٦) انظر فضل النقيب، تقييم أولي للنظام الضريبي في الضفة الغربية وقطاع غزة، رام الله، مارس، ١٩٩٦.

(٣٧) هذا التفاهم الذي تم التوصل إليه أصلاً في عام ١٩٩٦ بين السلطة الفلسطينية والبلدان المانحة، جرى تأكيده من جديد في اجتماع الفريق الاستشاري للمانحين في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧. انظر البيان الصحفي للبنك الدولي، المجتمع الدولي يؤكد من جديد دعم التنمية الفلسطينية، باريس، ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧. ومنذ ذلك الحين، أُدرج ذلك البيان في خطة عمل المجلس الأعلى للتنمية (المشار إليه في الفصل الأول).

(٣٨) السلطة الفلسطينية وصندوق النقد الدولي، إطار السياسة الاقتصادية للضفة الغربية وقطاع غزة، تقرير مرحلي، ٣١ أيار/مايو ٢٠٠٠.

(٣٩) CFR, *Strengthening Palestinian Public Institutions*, New York, 1999.

(٤٠) السلطة الفلسطينية وصندوق النقد الدولي، المرجع السابق.

الحواشي (تابع)

(٤١) انظر: *MAS Economic Monitor*, No. 6, April 2000

(٤٢) على سبيل المثال، اتفق الجانبان على المستوي التقني والمستوى الوزاري الرفيع في أوائل عام ١٩٩٨ على زيادة عدد السلع المستوردة زيادة كبيرة، وهي السلع التي يجوز للسلطة الفلسطينية أن تخفض الرسوم الجمركية المفروضة عليها أو أن تمنح إعفاء منها. ولم يصبح الاتفاق رسمياً إلا في حزيران/يونيه ٢٠٠٠ بسبب مجموعة من العوامل المرتبطة بعدم تنفيذ قضايا اقتصادية مشمولة بمذكرة واي ريفر.

(٤٣) انظر: الأونكتاد، التعاون بين السلطة الفلسطينية

(٤٤) انظر: Awartani H, *Palestinian-Jordanian Agriculture Relations*. Nablus, Centre for Palestinian Research and Studies, 1994; and Makhool B, *Competitiveness of Palestinian Industry vs Jordanian Industry*. Ramallah, Palestine Economic Policy Research Institute (MAS), 1996

(٤٥) المرجع ذاته.

(٤٦) للاطلاع على تحليل مفصل للصدمات النقدية التي واجهها الاقتصاد الفلسطيني في أثناء الفترة الانتقالية، انظر: Hamed O, *Monetary Policy in the Absence of a National Currency and under a Currency Board*, Ramallah, Palestine Economic Policy Research Institute (MAS), forthcoming

(٤٧) انظر *MAS Economic Monitor*, No. 3, December 1998, p. 5

(٤٨) يؤدي انخفاض قيمة الشاقل إلى تضخم الأسعار في إسرائيل من خلال عنصر الاستيراد الكبير الذي يضخم بدوره الأسعار الفلسطينية.

(٤٩) لم تكن السياسة النقدية في هذه البلدان مستقلة عن الحكومة التي لم تترك لها بالفعل إلا دور تقبل السياسة الضريبية المتساهلة، مما أحدث ضغطاً تضخيمياً وزعزعة للاستقرار. وكان هذا هو سبب إنشاء مجلس النقد في إستونيا (١٩٩٢) وفي ليتوانيا (١٩٩٤).

(٥٠) يتطلب النجاح في إدارة مجلس النقد التزاماً سياسياً قوياً وليس مؤسسات قوية: كان إحياء مؤسسة مجلس النقد في الآونة الأخيرة في بعض الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر في مرحلة انتقالية بدافع الارتياح العام في المؤسسات النقدية والرغبة في تقليل سلطاتها التقديرية.

الحواشي (تابع)

- (٥١) يستند هذا الفرع إلى تقرير لم ينشر أعده خبير استشاري في الأونكتاد هو لويس أبو غطاس.
- (٥٢) افتتح مطار غزة الدولي في نهاية عام ١٩٩٨، ولكن الضفة الغربية في حاجة إلى مطار خاص بها.
- (٥٣) انظر الأونكتاد، التعاون بين السلطة الفلسطينية
- (٥٤) للاطلاع على تحليل مفصل لهذه القضايا، انظر الأونكتاد، الاقتصاد الفلسطيني وآفاق التعاون الإقليمي، الفصل الثالث، الفرع دال؛ والأونكتاد، تجارة السلع الفلسطينية في التسعينات: الفرص والتحديات. UNCTAD/GDS/SEU/1، جنيف، ١٩٩٨.
- (٥٥) سلّمت السلطة الفلسطينية مؤخراً بالحاجة إلى إعداد موقف وبيان فلسطينيين في هذا الصدد، وبدأت العمل على وضع خطة للتنمية الاستراتيجية الفلسطينية من المقرر إنجازها في عام ٢٠٠١. وستقوم بإعداد هذه الخطة السلطة الفلسطينية وأفرقة البحث التابعة لها مستندين في ذلك إلى المساعدة من مصادر دولية. والقصد من التقييم الوارد في هذا الفصل هو المساهمة في هذا الجهد.
- (٥٦) انظر الفصل الثاني.
- (٥٧) انظر : Alan MS, Colonialism, decolonization and growth rates: theory and empirical evidence. *Cambridge Journal of Economics*, 1994, 18:235-257.
- (٥٨) انظر: Gypher J and Dietz J, *The process of Economic Development*. London, Routledge, 1997, chapter 13, p. 404.
- (٥٩) ساهم جورج عبد مساهمة هامة في المناقشة التي تناولت آفاق النمو والتنمية الفلسطينيين في المؤتمر الذي عقد في جامعة بير زيت في عام ١٩٩٦. فقد حاجج بأن نظرية "النمو المحلي" التي تدمج النشاط المولّد للمعرفة في وظيفة الإنتاج تشكل إطاراً لاستكشاف قضايا السياسة العامة ذات الصلة بالخيارات التي تقوم بها الحكومات. أما فيما يتعلق بآفاق نمو الاقتصاد الفلسطيني، فيعتقد عبد أن ثلاثة عوامل حاسمة تحدد مسار النمو وهي: الترتيبات السياسية، وأسس السياسة العامة والمؤسسات (السياسية والاقتصادية على السواء). انظر جورج عبد، "آفاق النمو المستدام الطويل الأجل"، ورقة قدمت إلى مؤتمر "الاقتصاد الفلسطيني: نحو وضع تصور"، الذي نظّمته رابطة الاقتصاديين العرب، جامعة بير زيت، حزيران/يونيه ١٩٩٦.

الحواشي (تابع)

(٦٠) Evenson RE and Westphal LE, Technological change and technology strategy. In: Behrman J and Srinivan TN, eds. *Handbook of Development Economies*, Vol.IIIA, Amsterdam Elsevier Science, 1995. See also Gypher and Dietz, chapter 13, p. 465

(٦١) Evans P, *Embedded Autonomy*, انظر: تحليل حديث لدور الدولة في التنمية، أولى المانحون وصانعو السياسة الفلسطينية في السنوات القليلة الماضية قدرا كبيرا من الاهتمام لتحسين أداء السلطة الفلسطينية، خاصة على المستوى التنفيذي، أملاً في إمكانية تجنب بعض الأخطاء المعروفة على نطاق واسع التي وقعت في اقتصادات نامية أخرى.

- - - - -