

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2004/WG.4/5
28 July 2004
ORIGINAL: ARABIC

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

المنتدى العربي الدولي حول إعادة التأهيل والتنمية
في الأرض الفلسطينية المحتلة: نحو الدولة المستقلة
بيروت، ١١-١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤

ربط الإغاثة بالتنمية في الوضع الفلسطيني الراهن

إعداد
فضل مصطفى النقيب

ملاحظة: لم يجر التدقيق في مراجع الوثيقة، والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف وليست بالضرورة آراء اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا.

04-0393

المجموعة التشاورية

- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا
- السلطة الفلسطينية
- جامعة الدول العربية
- مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية(*)
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي(*)
- وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى
- مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان
- مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة
- صندوق الأمم المتحدة للطفولة(*)
- منظمة الأمم المتحدة للثقافة والتربية والعلوم(*)
- صندوق الأمم المتحدة للسكان
- منظمة العمل الدولية(*)
- صندوق الأقصى/البنك الإسلامي للتنمية(*)
- البنك الدولي
- برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية(*)
- المنظمة الدولية للهجرة(*)
- شبكة المنظمات غير الحكومية العربية للتنمية(*)

الجهات المساهمة

- مؤسسة فريدريش ايبرت
- جمعية المساعدات الشعبية النرويجية
- مركز البحوث للتنمية الدولية
- مكتب التمثيل النرويجي لدى السلطة الفلسطينية
- الهلال الأحمر القطري
- شركة اتحاد المقاولين
- شركة التأمين العربية
- خطيب وعلمي
- نقلات الجزائر
- مؤسسة عائلة النمر

(*) ساهمت هذه المنظمات في تمويل بعض أنشطة المنتدى العربي الدولي حول إعادة التأهيل والتنمية في الأرض الفلسطينية المحتلة: نحو الدولة المستقلة.

أود أن أشكر محمود الخفيف (أونكتاد - جنيف) على المساعدة القيمة التي قدمها لهذه الورقة، فقد كان لنقاشنا حول الموضوع أثر هام في بلورة الأفكار التي تعرضها. ثم قدم إضافات هامة عندما قام بإثاء النسخة الأولى منها نيابة عني في الندوة التشاورية الفلسطينية (رام الله، ٢١ نيسان/أبريل ٢٠٠٤). كما أود أن أشكر ناصر أبو فرح، الذي اشترك معي في المقابلات التي أجريناها في رام الله مع المسؤولين في الوزارات والمؤسسات المختلفة، وكان لاقتراحاته وآرائه إسهام هام.

المحتويات

الصفحة

١	..... مقدمة
	<u>الفصل</u>
٣	..... أولاً- خصوصية الوضع الفلسطيني
٦	..... ثانياً- الإطار النظري لعملية ربط الإغاثة بالتنمية
٦	..... ألف- الإغاثة والتنمية
٧	..... باء- تعظيم فوائد جهود الإغاثة
٩	..... جيم- معايير اختيار أماكن الدعم
٩	..... ثالثاً- الأولويات والمشاكل والآليات
١٠	..... ألف- قطاع الزراعة
١٣	..... باء- قطاع الصناعة
١٧	..... رابعاً- رأس المال الاجتماعي
١٧	..... ألف- الإشراف على أموال المساعدات
١٨	..... باء- الأنظمة المالية
١٨	..... جيم- المؤسسة القضائية
١٩	..... المراجع

مقدمة

حاز موضوع ربط أعمال الإغاثة الإنسانية بمجهود التنمية الاقتصادية اهتماماً متزايداً في السنوات الماضية من المؤسسات الدولية ومراكز البحث الأكاديمية المعنية بالقضايا الاقتصادية للبلدان النامية.

ويعود سبب هذا الاهتمام المتزايد إلى أن تجارب عقدي الثمانينات والتسعينات أكدت فشل برامج الإغاثة التقليدية في تحسين الأوضاع الاقتصادية المتأزمة في البلدان التي تعاني من الصراع والاقتتال وفقدان الاستقرار مدداً طويلة.

اصطلح على إطلاق صفة اقتصاد ممزق بالحرب (a war-torn economy) على اقتصاد أي بلد يعاني أزمات مستديمة ونزاعات عسكرية^(١). وقد قامت مؤسسة الأونكتاد بدراسة الأوضاع الاقتصادية لعشرين بلداً نامياً يعاني من مثل هذه الأزمات، فوجدت صفات مشتركة تميز الأوضاع الاقتصادية فيها. فبالإضافة إلى الخسائر المادية والبشرية التي يتكبدها السكان جراء أعمال القتل والتدمير والتخريب والتهجير، تعاني الأوضاع الاقتصادية تشوهات كبيرة أهمها^(٢):

- ١- ارتفاع هائل في حجم البطالة واتساع كبير في مساحة الفقر، وتشويه في توزيع الدخل، وفقدان الحصانة أمام الصدمات الخارجية.
 - ٢- زيادة الاعتماد على المساعدات الأجنبية لتمويل توافي العجز الداخلي والخارجي: العجز في ميزانية الحكومة الناجم عن تقلص ريع الضرائب وازدياد الضغط على الإنفاق الحكومي، والعجز في ميزان المدفوعات التجاري الناجم عن تقليص حجم الصادرات.
 - ٣- تحول بعض أنشطة القطاع الخاص من إنتاج السلع المتداولة تجارياً (traded goods) إلى سلع غير متداولة (non/traded)، وكذلك تحول بعض الأنشطة من السوق الرسمي إلى السوق غير الرسمي (informal market).
- ومن الواضح أن لأعمال الإغاثة الإنسانية في بلدان تعاني من هذه التشوهات، كتنظيم مساعدات مالية عاجلة لأسر فقدت مورد رزقها أو تقديم المأوى والطعام والدواء للمحتاجين، دور هام وضروري ومطلوب لتخفيف المعاناة الإنسانية، إلا أنها تقدم حلاً مؤقتاً يتعامل مع أعراض المشكلة وليس مع أسبابها. ولهذا فقد اتجه التفكير إلى ضرورة تكيف أعمال الإغاثة لتعمل على توظيف المساعدات الخارجية الإغاثية والطارئة في تحقيق تراكم تنموي في القطاعات الإنتاجية والاجتماعية،

(١) انظر: (Stewart, 2001).

(٢) انظر: (UNCTAD, 2003).

حتى ولو كان هذا التراكم بطيئاً أو منقطعاً. بمعنى آخر، اتجه التفكير إلى ضرورة أن يكون لجهود الإغاثة رؤية وتوجه تنمويين.

وقد التزمت الأمم المتحدة باتباع هذا الأسلوب في كافة مؤسساتها العاملة في مجالات الإغاثة عندما أقرت الجمعية العامة في القرار ١٨٢/٤٦^(٣):

١- ضرورة التوجه الواضح والمحدد للعمل على تكييف المساعدات العاجلة بشكل تعمل فيه على دعم جهود التنمية.

٢- ضرورة إدراك الدول المانحة، وبشكل خاص مؤسسات الأمم المتحدة، الحاجة إلى خلق صلة قوية بين جهود الإغاثة والتنمية.

عند دراسة الأوضاع الاقتصادية الراهنة في الضفة الغربية وقطاع غزة، تبرز الضرورة الملحة لتوظيف المساعدات الخارجية الإغاثية والطارئة وفق توجه تنموي وذلك لسببين. الأول هو أن الأوضاع الاقتصادية في الضفة والقطاع بلا شك أوضاع اقتصاد مزقته الحرب، ولذا فإن ربط الإغاثة بالتنمية ضرورة يفرضها المنطق الذي تحدثنا عنه. والثاني هو أن خصوصية الوضع الفلسطيني تزيد من أهمية الربط بين الإغاثة والتنمية لأن هذا الربط يعمل بشكل مباشر لا على دعم الفلسطينيين كأفراد فقط، ولكن على دعم المجتمع الفلسطيني ككل، وهذا بدوره يعمل أيضاً على إزالة تشويه هام كرسه الاحتلال الإسرائيلي في سنواته الطوال عندما أقام أوضاعاً اقتصادية تفرق بين مصلحة الفلسطينيين كأفراد ومصالحهم كمجتمع.

تهدف هذه الورقة إلى معالجة موضوع ربط الإغاثة بالتنمية في حالة الاقتصاد الفلسطيني الراهن في إطار هذين السببين.

في القسم اللاحق، سنعرض بشكل موجز الخصوصية الفلسطينية التي تفرض ربط الإغاثة بالتنمية كضرورة تفرضها طبيعة المرحلة التي يمر بها المجتمع الفلسطيني، مرحلة التحرر الوطني. وفي القسم الذي يليه، سنبحث في الإطار النظري الذي يمكن بواسطته فهم العلاقة بين الإغاثة والتنمية في مجتمع يخوض غمار معركة التحرر الوطني، محاولين تحديد المعايير المناسبة التي يجب الأخذ بها حتى تُكَيَّف جهود الإغاثة وفق توجه تنموي. وفي القسم الذي يلي ذلك، سنقوم بتطبيق تلك المعايير على الوضع الاقتصادي الراهن في الضفة والقطاع، حتى نتأكد من تحديد القطاعات الفرعية ذات الأولوية وتحديد المشاكل التي تعاني منها، وتحديد الآليات الكفيلة بالتغلب على تلك المشاكل، كي تتحقق من خلال أعمال الإغاثة تنمية تساعد المجتمع الفلسطيني على وضع اقتصاده على الطريق الصحيح الكفيل بإزالة تشوهات الاحتلال تدريجياً.

(٣) انظر: (UNDP).

أولاً- خصوصية الوضع الفلسطيني

منذ أكثر من ثلاث سنوات والاقتصاد الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة يعتمد على المساعدات الخارجية التي تخفف بعض الشيء من حدة أزمة البطالة والانتشار الكبير للفقر.

وقد اتضح بشكل جلي خلال هذه الفترة أنه إذا كان سبب الأزمة المباشر هو الممارسات الإرهابية الإسرائيلية، المتمثلة في الاجتياحات والإغلاقات ومنع التجول أياماً وأسابيع، والقتل المستمر للرجال والنساء والأطفال، والتدمير المبرمج للمنشآت والبنى التحتية والبيوت والأراضي والأشجار، فإن حدة الأزمة واستفحالها الخطير يعودان أيضاً إلى وضع الاقتصاد الفلسطيني قبل أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، فقد كان لا يملك أية آلية تؤهله للتعامل مع الصدمات والأزمات الطارئة. لقد كان الهجوم الإسرائيلي على المرافق الاقتصادية الفلسطينية شاملاً ومخرباً، لكن الاقتصاد الفلسطيني كان في الوقت نفسه في وضع ضعيف يفقد فيه إلى أية وسيلة تساعد على التكيف مع الظروف المستجدة.

وقد جُرد الاقتصاد الفلسطيني من إمكانية استيعاب الصدمات والأزمات الطارئة لأن إسرائيل تمكنت خلال سنوات الاحتلال من تحقيق أمرين خطيرين:

١- فك الارتباط بين الإنتاج الفلسطيني والدخل الفلسطيني. إذ تم تكوين جزء هام من الدخل الفلسطيني خارج الأرض الفلسطينية (دخل العمال الفلسطينيين في إسرائيل). ونجحت السياسة الإسرائيلية في منع هذا الدخل من تمويل عمليات استثمار في القطاعات الإنتاجية، وكرسته لتمويل الاستيراد من إسرائيل والاستثمار في قطاع الإنشاءات السكنية^(٤).

٢- فك الارتباط بين الاقتصاد الفلسطيني ومحيطه الإقليمي وتهميش دوره وجعله تابعاً للاقتصاد الإسرائيلي يوجه له معظم صادراته ويتلقى منه معظم وارداته. وقد تم ذلك عبر فرض نظام تجاري يلتزم المصالح الإسرائيلية^(٥)، وعبر تشويه هيكل الأسعار الفلسطيني الذي أفقد الصادرات الفلسطينية القدرة على المنافسة في الأسواق الإقليمية^(٦).

(٤) للإطلاع على أوضاع الاقتصاد الفلسطيني تحت الاحتلال، راجع UNCTAD وWORLD BANK 1996.

1993.

(٥) درجت العادة على تسمية هذا النظام بالاتحاد الجمركي (Custom Union) أو الاتحاد الجمركي أحادي الجانب. وهذه تسمية خاطئة، فالاتحاد الجمركي يعني حرية تنقل البضائع بين الدول المشتركة فيه، واتفاق هذه الدول على وضع تعرفه جمارك موحدة على البضائع التي تستورد من بلدان خارج الاتحاد. وهذان الشرطان غير متوفرين في النظام الذي فرضته إسرائيل على الاقتصاد الفلسطيني. فلم تسمح إسرائيل بدخول بضائع فلسطينية إلى أسواقها، إلا تلك التي يفوق استهلاكها المحلي إنتاجها المحلي. كما أنها فرضت التعرف الجمركية الإسرائيلية على السوق الفلسطيني. ولذا من الأفضل تسمية النظام الذي ساد أثناء الاحتلال بنظام التبعية التجارية. راجع (UNCTAD, 1998).

(٦) انظر: (Awartani, 1994) و(Makhool, 1996).

هكذا أصبح الاقتصاد الفلسطيني تحت رحمة إسرائيل بشكل كامل. فعندما تغلق إسرائيل أبوابها أمام العمال الفلسطينيين، لا تستطيع القطاعات الإنتاجية الفلسطينية استيعابهم، وعندما تغلق أبوابها أمام الصادرات الفلسطينية، لا تحول هذه الصادرات إلى أسواق أخرى لعجز السلع الفلسطينية عن المنافسة في تلك الأسواق.

إن أفضل التعابير التي صورت بدقة سياسة إسرائيل الاقتصادية أثناء الاحتلال هو ما قاله ميرون بنغنستي من أن السياسة الإسرائيلية تهدف إلى تحقيق الثراء الفردي والفقر الوطني بين الفلسطينيين^(٧). فالثراء الذي يحققه الفلسطينيون كأفراد يبقى كذلك، وليس بمقدوره أن يسهم في تقوية المجتمع الفلسطيني، ذلك أن هذا الثراء يتم خارج الاقتصاد الفلسطيني من ناحية الإنتاج، ولا يكون له تأثيره الكامل من ناحية الاستهلاك، ولهذا فإنه يشوّه العلاقة بين العرض والطلب في السوق المحلي، كما أنه ثراء لا يتم بواسطة زيادة الإنتاجية، ولهذا فإنه يشوّه هيكل الأجور والأسعار^(٨).

وقد شهدت سنوات الحكم الذاتي المحدود (١٩٩٤-٢٠٠٠) بعض التقدم في مجالات إعادة تأهيل البنية التحتية وبناء المؤسسات، لكن تكلفة جهود إعادة الإعمار والتنمية كانت عالية ولم تحقق نتائج تلبي طموحات الشعب الفلسطيني، ومن الأسباب المهمة لذلك: غياب رؤية سياسية وتنموية مدركة لطبيعة المرحلة الانتقالية ومحدداتها، وغياب أهداف واضحة ومحددة لإعادة هيكلة الاقتصاد الفلسطيني على أساس تعزيز علاقة الدخل بالإنتاج وإعادة ربط الاقتصاد الفلسطيني بالأسواق الإقليمية^(٩).

(٧) كان ميرون بنغنستي نائباً لرئيس بلدية القدس وهو مؤسس المشروع البحثي الخاص بالضفة الغربية.

(٨) التناقض الذي أحدثه الاحتلال بين مصالح الفلسطينيين كأفراد ومصالحهم كمجتمع مهم جداً لفهم العلاقة الاقتصادية بين إسرائيل وفلسطين. ففي السنوات الأولى للاحتلال لم يكن ذلك التناقض واضحاً بشكل جلي، وذلك لأن مصالح الأفراد أمر مادي يشعره كل فرد، أما مصالح المجتمع فأمر معنوي لا يشعر به كل فرد بشكل يومي. ومن ناحية ثانية، مصلحة الفرد مصلحة يشعر صاحبها أنه مسؤول عنها، أما مصلحة المجتمع فلا يشعر كل فرد أنه مسؤول عنها. وقد كان التناقض غير واضح بشكل حاسم في سنوات الاحتلال الأولى، إذ أدى تزايد الدخل الفردي إلى معدل نمو في الناتج المحلي الإجمالي في السبعينات أعلى من تزايد الناتج المحلي الإجمالي الإسرائيلي.

لكن الصورة أخذت تتضح منذ منتصف الثمانينات عندما أصبح الفقر الوطني يعمل على إضعاف قدرة الاقتصاد الفلسطيني على النمو، إذ بدأ تشويه الأجور يعمل على تراجع أجور الحاصلين على شهادة جامعية أمام أجور العاملين في إسرائيل، مما أضعف حوافز التعليم، كما أخذ تشويه الأسعار يحرم السلع الفلسطينية من القدرة على المنافسة في الأسواق الإقليمية. فمنذ منتصف الثمانينات أخذ معدل نمو الناتج المحلي يتراجع ويصبح أقل من نمو نظيره الإسرائيلي. لهذا بينما كانت الفجوة بين معدل دخل الفرد في الاقتصاديين تضيق في العقد الأول من الاحتلال أخذت تتسع بعد ذلك.

(٩) يجب التنويه هنا أن السلطة لم تتمتع بالحرية الكاملة في الشأن الاقتصادي. فقد أبقى الاتفاق المعروف باسم بروتوكول باريس لعام ١٩٩٤ الذي نظم العلاقات الاقتصادية بين الجانبين أثناء الفترة الانتقالية على كثير من القيود على السلطة، فلم تملك حرية التصرف في الأرض والمياه، وظلت دون إشراف على الحدود، كما ظلت مقيدة بنظام الضرائب والجمارك الإسرائيلي.

ويكشف أي تقييم موضوعي للمرحلة الإنتقالية ما يلي:

(أ) اتساع الفجوة بين الدخل والإنتاج. فطوال المرحلة، كان خمس الدخل القومي الإجمالي الفلسطيني يأتي من العمل في الاقتصاد الإسرائيلي. فإذا أضيفت المعونات الدولية، اتضح أن ربع الدخل القومي يأتي من خارج الاقتصاد المحلي؛

(ب) تراجع قدرة القطاعات الإنتاجية (الزراعة والصناعة) على المساهمة في تكوين الناتج المحلي الإجمالي. فبينما كانت حصتها من ذلك الناتج ٤٠ في المائة عام ١٩٩٤، تراجعت هذه الحصة بشكل تدريجي حتى أصبحت حوالي ٢٦ في المائة عام ٢٠٠٠؛

(ج) تراجع أهمية القطاع الخاص في مجالات خلق فرص عمل وتنامي الاعتماد في استيعاب العمالة على التوظيف الحكومي، فبينما كانت حصة القطاع الخاص من العمالة عام ١٩٩٥ تبلغ ٧٠,٦ في المائة، تراجعت حتى بلغت ٦١,١ في المائة عام ٢٠٠٠.

كان عدم اهتمام السلطة بالتناقص الذي خلقه الاحتلال بين دخل الأفراد والقوة الاقتصادية للمجتمع مسؤولاً إلى حد كبير عن النتائج الكارثية التي حلت بالمجتمع الفلسطيني جراء الممارسات الاقتصادية الإسرائيلية أثناء انتفاضة الأقصى. فقد توقف الثراء الفردي الذي كان يتم أثناء الاحتلال ولم يبق إلا الفقر الوطني الذي لم يكن مؤهلاً، بحكم طبائع الأمور، لتفعيل أية وسيلة تمكن الاقتصاد الفلسطيني من امتصاص الصدمة. وهكذا وصلت معدلات البطالة عن العمل إلى ٤٠ في المائة ونسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر إلى ٦٠ في المائة^(١٠). ومن المؤسف أن التناقص الذي كرسه الاحتلال بين مصلحة الفلسطينيين كأفراد ومصالحهم كمجتمع، والذي توطد خلال سنوات الفترة الانتقالية (١٩٩٤-٢٠٠٠)، ظل سائداً خلال السنوات الثلاث الأولى من انتفاضة الأقصى، إذ زاد حجم المساعدات الخارجية خلال هذه السنوات، فبعد أن كان معدلها السنوي في السنوات الثلاث التي سبقت الانتفاضة أقل من نصف مليار دولار (٤٨٣ مليون دولار)، ارتفع إلى أكثر من مليار دولار بعد الانتفاضة. وأنفق معظم هذه المساعدات على دعم موازنة السلطة ومشاريع الإغاثة الإنسانية العاجلة دون أي أفق تنموي.

أنفقت المساعدات بطريقة تهتم أولاً وأخيراً بإغاثة الأفراد دون إغاثة المجتمع. فاستخدمت المعونة في دفع راتب الموظف الحكومي، وتقديم معونة نقدية لبعض العائلات الفقيرة، ومعونة عينية (غذاء أو دواء) لعائلات فقيرة أخرى. وهذا يعني أن دور هذه المعونات لا يتعدى تأمين الحد الأدنى من الاستهلاك لشريحة كبيرة من المجتمع الفلسطيني لفترة زمنية محددة (لا تتعدى الشهر) وينتهي مفعولها بانتهاء تلك المدة، فتتجدد الحاجة إلى معونة أخرى. بكلمات أخرى، لا يتعدى دور

(١٠) انظر: (UNSCO 2002, 2003).

هذه المعونات المعالجة المؤقتة لأعراض المشكلة دون أي اهتمام بأسبابها. هكذا فإن عدم ربط جهود الإغاثة بجهود التنمية إمعان في السير على الطريق الذي عبّده الاحتلال: طريق الإبقاء على التناقض بين مصلحة الفلسطينيين كأفراد ومصلحتهم كمجتمع، طريق إغاثة الأفراد دون إغاثة المجتمع.

واضح إذاً أن ربط الجهادين، الإغاثة والتنمية معاً، هو بداية للسير على الطريق الصحيح الذي يعمل على تفكيك الهيكل الاقتصادي الذي أوجده الاحتلال والبدء في بناء هيكل مستقل جديد يُحوّل من خلاله أي ثراء فردي إلى ثراء مجتمعي، وأية قوة مجتمعية إلى وسيلة حصانة وحماية للأفراد. ويؤدي الربط بين المجهودين إلى أن تصبح جهود التنمية مكيفة بشكل يقلص تدريجياً حساسية الاقتصاد للصدمات الخارجية وحاجة الأفراد إلى الإغاثة العاجلة، ويجعل جهود الإغاثة قادرة على المساهمة في العملية التنموية.

ثانياً - الإطار النظري لعملية ربط الإغاثة بالتنمية

ألف - الإغاثة والتنمية

منذ اندلاع انتفاضة الأقصى، شاع في دوائر الدول المانحة وفي أوساط بعض مسؤولي السلطة الوطنية رأي مفاده أن الوضع الفلسطيني الراهن الذي يعاني الاحتلال العسكري، والتدمير الكبير للمرافق العامة، والإغلاقات والحصار ومنع التجول مدداً طويلة، وما تسبب عنه ذلك من انتشار للبطالة ونقش لظاهرة الفقر إلى حدود خطيرة، يحتاج إلى جهود الإغاثة وأنه غير قادر على استيعاب جهود التنمية. ويستند أصحاب هذا الرأي على مقولة إن التنمية تحتاج أسواقاً تعمل بشكل فعال، وأنه لا وجود لمثل هذه الأسواق في الوقت الراهن. ولهذا فإن من الأنسب الاهتمام بجهود الإغاثة العاجلة التي توفر الحد الأدنى من متطلبات الحياة، ولا يمكن الالتفات إلى جهود التنمية إلا بعد انسحاب الجيش الإسرائيلي وانهاء ممارسات الإغلاق. غير أن هذا الرأي في الواقع خاطئ لأنه يعتمد ثلاث فرضيات خاطئة.

١- الفرضية الأولى هي أنه ليست هناك في الظروف الراهنة أسواق فاعلة. وهذا غير صحيح، فلم تتوقف الأسواق كلها، بل إن هناك أسواقاً كثيرة فاعلة. والدليل على ذلك أنه لم يحدث حتى الآن أي نقص في السلع التموينية أو أية سلعة أخرى، ولم ترتفع الأسعار بشكل هائل^(١١).

٢- الفرضية الثانية هي أن الأسواق ثابتة. وهذا غير صحيح، فالأسواق هي المكان الذي تلقي فيه قوى العرض بقوى الطلب. وما دامت هذه القوى ديناميكية بطبيعتها فالأسواق متغيرة وليست ثابتة.

(١١) انظر: (Fergus, 2004).

هناك أسواق تضمحل وتختفي وهناك أسواق جديدة تتكون تلبية لقوى عرض وطلب جديدة. ومن المفروض أن تتكون في أيام الحروب والصراعات أسواق جديدة تعكس الأوضاع الجديدة.

٣- الفرضية الثالثة هي أن الأمور ستصبح طبيعية وملائمة لجهود التنمية بمجرد انسحاب الجيش الإسرائيلي. وهذا الافتراض غير صحيح أبداً. فلم تكن الأمور طبيعية قبل الانتفاضة. وقد مرت أسابيع وشهور في أعوام ١٩٩٥ و ١٩٩٦ كانت فيها إغلاقات وكان فيها تعطيل لحركة العمال والبضائع وحاجة ماسة إلى أعمال الإغاثة. وقد أثبتت تجارب السنوات الماضية أن العلاقة مع إسرائيل ستبقى علاقة صراع مدة طويلة. فما دامت إسرائيل متمسكة بأيديولوجية التوسع الصهيوني وسياسة الاستيطان وعدم الاعتراف بالحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني، بما في ذلك حقه في تقرير مصيره وإقامة دولته المستقلة على الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ العام ١٩٦٧ وحصول اللاجئين على حق العودة، ستبقى العلاقة معها علاقة صراع، وسيبقى الوضع يتصف من ناحية اقتصادية بدرجة عالية من عدم اليقين. لهذا لن تتم التنمية في وضع طبيعي، بل عليها أن تتكيف مع الوضع غير الطبيعي الذي تفرضه طبيعة الصراع.

هكذا يتضح أن القول بضرورة التركيز على جهود الإغاثة في الوقت الحاضر يعتمد فرضيات خاطئة. إضافة إلى ذلك، سنرى في الجزء اللاحق أن هناك علاقة عضوية تكاملية بين المجهودين وأن تعظيم فوائد الإغاثة لا يتم إلا في إطار تنموي.

باء- تعظيم فوائد جهود الإغاثة

تعتمد معظم جهود الإغاثة في الوقت الراهن على المساعدات الخارجية، أي أن الإغاثة تتم عبر إدخال موارد مالية من الخارج (injection). ومن المفروض أن للمساعدات الخارجية بشكل عام آثاراً إيجابية وأخرى سلبية وأن كفاءة المساعدات (efficiency of aid) تعتمد على مقدار تفوق الآثار الإيجابية على السلبية. وهذا يعني أن تأثير أي دولار من المساعدات يكون أكثر من دولار إذا كانت الآثار الإيجابية تفوق الآثار السلبية، كما أنه يكون أقل من دولار إذا كان العكس صحيحاً.

وسنعرض فيما يلي لأهم الآثار الإيجابية والآثار السلبية، ونرى كيف أن توجيه المساعدات إلى أنشطة تنموية يعمل على تعظيم الآثار الأولى وتقليل شأن الآثار الثانية.

١- الآثار الإيجابية للمساعدات

(أ) الهدف الأساسي من المساعدات الخارجية هو زيادة الموارد المتاحة للاستثمار، على أساس أن الادخار المحلي ضعيف في البلد الفقير الذي يتلقى المساعدات. كما تقوم المساعدات بتوفير العملة النادرة التي يشكو البلد المتلقي للمساعدات ندرتها. وفي الحالتين كلتيهما، يتحقق الهدف من

المساعدات عندما تتفق على مشاريع استثمارية، وخصوصاً على شراء السلع الرأسمالية والمتوسطة من الخارج التي يحتاج تمويل شرائها عملة نادرة. وبالعكس، لا تتحقق الفائدة من المساعدات عند إنفاقها على الاستهلاك المحلي أو على تمويل الاستهلاك عن طريق الاستيراد؛

(ب) عندما يصل دولاراً من المساعدات إلى البلد، يكون تأثيره على الدخل القومي أكثر من دولار واحد، لأنه يُولد سلسلة من الإنفاق اللاحق، وفق ما يُعرف بمضاعف الإنفاق (expenditure multiplier). وتعتمد قوة هذا المضاعف أساساً على الميل إلى الاستيراد (propensity of imports). فكلما كان هذا الميل كبيراً، كلما ازداد التسرب إلى خارج البلد وقلّ مضاعف الإنفاق. ويبلغ الميل إلى الاستيراد في الأراضي الفلسطينية مستوى مرتفعاً جداً يساوي حوالي ٦٧ في المائة^(١٢)، أي يتسرب إلى الخارج (إلى إسرائيل) ٦٧ سنتاً من كل دولار من المساعدات يدخل الأراضي الفلسطينية ويستعمل فوراً في الإنفاق على جهود الإغاثة. من هنا، الطريقة الوحيدة لتخفيض مقدار التسرب هي استعمال المساعدات في إنتاج سلع تحل محل السلع المستوردة، وخصوصاً السلع الاستهلاكية غير المعمرة (non-durables) التي يسهل تصنيعها محلياً إذا توفرت وسائل دعم بسيطة؛

(ج) عندما تتفق المساعدات عن طريق لجان شعبية لتحسين مرافق عامة تخص القرية أو الحي أو المجتمع المحلي فإن ذلك يقوي روح المشاركة، فيساعد على زيادة ما أصبح يعرف باسم رأس المال الاجتماعي الذي يلعب دوراً هاماً في عملية التنمية.

٢- الآثار السلبية للمساعدات

(أ) تأتي المساعدات أحياناً على شكل سلع عينية تحل محل سلع مماثلة مصنوعة محلياً، مما يقود إلى تقليص حجم الإنتاج المحلي وبالتالي تقليص حجم الدخل المحلي. من هنا ضرورة عدم الترحيب بمثل هذه المساعدات ومحاولة جعل كل المساعدات مالية كي يمكن تحويلها إلى أنشطة إنتاجية؛

(ب) يعمل وجود مساعدات أجنبية عادة على تسييس العملية الاقتصادية بشكل يساعد على انتشار النشاطات الربعية (rent-seeking activities) التي تخلق بدورها مناخاً يشجع على الفساد. بالطبع هذا الخطر موجود سواء استخدمت المساعدات لتمويل جهود إغاثية مباشرة أو جهود تنموية لها مضمون إغاثية، لكن من المؤكد أن الخطر أقل في الحالة الأخيرة لأن عدداً أكبر من الناس يشترك في النشاط التنموي؛

(١٢) انظر: (UNCTAD, 2003).

(ج) عندما توزع المساعدات على شكل هبات للعائلات، يُولد ذلك جواً من إضعاف المعنويات (demoralizing) يضر بأخلاقيات العمل ويقلص من حجم المشاركة العمالية ما يترك تأثيراً سلبياً على النشاط الاجتماعي. وبالطبع لا وجود لهذا الخطر عندما يتم صرف المعونات على أنشطة تقوم بتأمين فرص العمل للعاطلين.

جيم - معايير اختيار أماكن الدعم

بيّنا أن لا تعارض إطلاقاً بين أعمال الإغاثة وجهود التنمية، ثم بيّنا أن تعظيم فوائد أعمال الإغاثة رهن بالقيام بها في نطاق نشاط تنموي. ونحاول هنا تحديد المعايير التي يجب التقيد بها عند اختيار القطاعات أو القطاعات الفرعية التي يمكنها، بتحويل المساعدات الخارجية لها، القيام بأعمال إغاثة ذات مضمون تنموي. وقد اختيرت هذه المعايير على أساس اعتبار آثار المساعدات الإيجابية والسلبية في الوضع الفلسطيني الراهن.

يمكن تحديد المعايير الأربعة التالية:

- ١- قدرة القطاع على خلق فرص عمل لها صفة الديمومة، ولا تنتهي بمجرد انتهاء المساعدة.
- ٢- موقع القطاع الاستراتيجي وما له من ارتباطات خلفية backward linkages وارتباطات أمامية forward linkages.
- ٣- قدرة القطاع على الصمود أمام الهجوم العسكري.
- ٤- قدرة القطاع على التصدير.

ثالثاً - الأولويات والمشاكل والآليات

سنقوم هنا بتطبيق المعايير التي وضعناها سابقاً لنحدد القطاعات/القطاعات الفرعية التي لها الأولوية في الدعم حتى يتم ربط جهود الإغاثة بالتنمية. غير أنه يجب التأكيد قبل كل شيء على أن مجرد انطباق هذه المعايير على قطاع لا يعني إطلاقاً أنه سيصبح قادراً على القيام بالدور المتوقع منه سواء على صعيد الإغاثة أم على صعيد التنمية إذا ما تم تقديم المساعدة المالية له عن طريق الدعم. فالمساعدات لا تكفي، وهي في أحسن الأحوال تشكل شرطاً أساسياً، لكنها بالتأكيد ليست شرطاً كافياً لتحقيق النجاح. فهذا لا يتحقق إلا إذا تمكن القطاع من زيادة العرض وزيادة الطلب على سلعه في الوقت نفسه. ولا يزيد العرض بزيادة العمالة أو رأس المال فحسب، بل يتطلب ذلك أيضاً زيادة الإنتاجية، ما يعني ضرورة التمرين والتدريب. أما زيادة الطلب فتحتاج أسواقاً. وفي المناخ الحالي للاقتصاد الفلسطيني، حيث تغلق أسواق كثيرة بحكم الإغلاقات والممارسات الإسرائيلية، وإغراق السوق الفلسطيني بسلع رخيصة بحكم اندماج الاقتصاد الإسرائيلي مع الأسواق العالمية، يتطلب

الوصول إلى الأسواق خبرة في التسويق. ولهذا، بعد أن نناقش انطباق المعايير على أي قطاع أو قطاع فرعي، سنعرض للمشاكل التي يعانيتها من حيث العرض ومن حيث الطلب.

ألف - قطاع الزراعة

كانت الزراعة أهم قطاع تمكن من تشكيل خط دفاع أمام الانهيار الاقتصادي الذي أحدثته ممارسات إسرائيل في السنوات الثلاث الماضية. فقد استوعب بعض العاطلين عن العمل، ووفر دخلاً (ولو ضئيلاً) لعائلات كثيرة ليس لها أي مورد آخر للدخل. وتشير الإحصائيات أن نسبة مساهمة القطاع في الناتج المحلي الإجمالي ازدادت من ١١ في المائة عام ١٩٩٩ إلى ١٥ في المائة عام ٢٠٠٢^(١٣). وكان ذلك لأن كثيراً من العائلات التي وجدت نفسها فجأة بلا دخل، لأن معيشتها استشهد أو فقد عمله في القطاعات الأخرى أو في إسرائيل، عادت إلى الزراعة حتى تتمكن من تأمين الحد الأدنى من متطلبات الحياة. وتشير عملية مسح أجرتها جامعة بيرزيت أن نسبة العائلات التي عادت إلى الزراعة وصلت ١٦,٨ في المائة من العائلات في شباط/فبراير ٢٠٠١ و ٢٦,٨ في المائة في شباط/فبراير ٢٠٠٢ و ٣٢,٦ في المائة في تشرين الثاني/نوفمبر عام ٢٠٠٢^(١٤). كل ذلك يؤكد قدرة القطاع، إذا حصل على الدعم المناسب، على توليد عدد مهم من فرص العمل بشكل يقلص أزمة البطالة. ومن ناحية أخرى، لا تحتاج قدرة القطاع على الصمود أمام التدمير العسكري شرحاً، فالزراعة موجودة في كل مكان لا في أماكن معينة يسهل تدميرها، كذلك فإن للقطاع موقعاً إستراتيجياً هاماً لأنه يستطيع أن يقيم ترابطاً هاماً مع القطاع الصناعي عن طريق إمداد الصناعات الزراعية (الغذائية) بكل ما تحتاجه من مدخلات. أما بالنسبة لقدرته على التصدير، فقد كان من القطاعات المصدرة في السبعينات والثمانينات، فإذا ما دُعم بشكل فعال، استعاد القدرة على التصدير.

وفيما يلي سنعرض للقطاعات الفرعية في قطاع الزراعة.

١ - الزيتون

يعاني قطاع الزيتون أزمة كبيرة، هي العجز عن تصدير الفائض. فمن المعروف أن متوسط إنتاج الزيت السنوي يتراوح بين ٣٠ و ٣٥ ألف طن، بينما يتراوح حجم الاستهلاك المحلي ما بين ١٥ و ١٨ ألف طن. ولم يصدر في السنوات الماضية غير جزء قليل جداً من الفائض. وتعود صعوبة

(١٣) هذا لا يعني أن حجم الناتج الإجمالي الزراعي قد ازداد، فالواقع أنه تناقص. لكن مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي ازدادت لأن معدل تناقص الإنتاج الزراعي كان أقل من معدل تناقص الناتج المحلي الإجمالي؛ انظر: (UNCTAD, 2003) و (Ferguson; 2004).

(١٤) انظر: (بيرزيت ٢٠٠٢).

التصدير إلى ارتفاع سعر الزيت الفلسطيني مقارنة بأسعار الزيت التركي والإسباني في الأسواق التي كان الزيت الفلسطيني يباع فيها.

وترتبط استعادة قدرة الزيت الفلسطيني على التصدير أساساً بقدرته على زيادة الإنتاجية وتخفيض السعر. ويتطلب هذا دعماً في المجالات التالية:

(أ) في الوقت الحاضر، يُقطف الزيتون بشكل غير كفؤ، إذ لا يمكن لكثير من المزارعين تشغيل عمال قطف، فيستعينون بأقربائهم الذين يقومون بالقطف خلال عطل الأسبوع على امتداد فترة زمنية أطول مما ينبغي. ويمكن لوزارة الزراعة أن تقوم بتشغيل عمال لقطف الزيتون بشكل كفؤ، فيخفض ذلك التكاليف ويخلق فرص عمل للعمال الزراعيين العاطلين عن العمل؛

(ب) يعاني الزيت الفلسطيني ضعفاً عاماً في التعبئة والتسويق، ولذا يحتاج إلى دعم وزارة الزراعة في مجال إنشاء مصانع للتعبئة؛

(ج) تقديم العون في مجالات التسويق؛

(د) يلاحظ في المدة الأخيرة أن استهلاك زيت الزيتون الفلسطيني تراجع في المدن، إذ تستعيز ربات البيوت عنه بزيوت نباتية مستوردة، ما يستدعي حملة توعية تستهدف زيادة الاستهلاك المحلي.

٢- استصلاح الأراضي وتأهيل البنى التحتية

من أهم مجالات ربط جهود الإغاثة بأهداف التنمية عمليات استصلاح الأراضي، فهي عمليات توفر فرصاً كثيرة للعمل وفي الوقت نفسه توسع الطاقة الإنتاجية. وتقول وزارة الزراعة إن ٤٥ ألف دونم قد استصلحت حتى الآن وأن من الممكن استصلاح حوالي ٦٠٠ ألف دونم أخرى^(١٥).

وتبين البحوث الميدانية أن أهم المشاكل التي يعانيها المزارعون الصغار هي:

- (أ) الحاجة إلى بولدوزرات bulldozers لشق الطرق الزراعية؛
- (ب) الحاجة إلى أشجار تزرع مكان الأشجار التي أتلقتها آلة الدمار الإسرائيلي؛
- (ج) العجز عن شراء الحبوب، والسماد، والأدوية؛

(١٥) استصلحت أراضي المزارعين المتضررين من الدمار العسكري على حساب الوزارة (مساعدات صندوق الأقصى)، وقام المزارعون غير المتضررين بدفع ٢٥ في المائة من تكلفة الاستصلاح.

(د) ندرة المياه^(١٦).

ولمعالجة هذه المشاكل، يتعين على وزارة الزراعة القيام بالجهود التالية:

- (أ) المساعدة على شق الطرق الزراعية؛
- (ب) المساعدة على حفر الآبار الارتوازية؛
- (ج) تأمين مصدر مالي يقوم بتقديم القروض للمزارعين بأسعار منخفضة؛
- (د) توفير الأشغال الشجرية للمزارعين لاستخدامها في استصلاح الأراضي؛
- (هـ) توفير أسمدة ومبيدات حشرية بأسعار منخفضة.

٣- الصناعات الزراعية

إن دعم صناعات تقوم بتعليب الخضار والفواكه أمر بالغ الأهمية في الظروف الراهنة، وذلك للأسباب التالية:

(أ) يعاني المزارعون من حدوث فائض في بعض السلع الزراعية في موسم ومن عجز في موسم آخر. هكذا فإن قيام مصانع صغيرة للتعليب يساعد على تجاوز بعض المشاكل الناتجة عن عجز المزارع عن تسويق إنتاجه. ويمكن أن تقوم مثل هذه المصانع الصغيرة لتعمل كل واحدة منها على تعليب فائض إنتاج مجموعة من القرى المجاورة، وخصوصاً في الشمال، في منطقتي طولكرم وجنين؛

(ب) لا يحتاج إقامة مصانع صغيرة رأسماً كبيراً، وهي تقوم في الوقت نفسه بتشغيل عمالة كبيرة، وتقوي النشاط الاقتصادي على الصعيد المحلي انظر (المنشآت الدقيقة والمشاريع الصغيرة أدناه).

٤- السلع الزراعية التجارية Cash Crops

نجحت تجارب رائدة في قطاع غزة في إنتاج وتسويق سلع زراعية تجارية كالزهور والفراولة وأعشاب البهارات. ومن المفيد نقل هذه التجارب الناجحة إلى مناطق أخرى كطولكرم وجنين وأريحا. ويحتاج ذلك إلى رعاية ودعم من وزارة الزراعة في مجال الإنتاج والتسويق.

(١٦) انظر: (UNDP 2002).

باء- قطاع الصناعة

تحمّل قطاع الصناعة قسطاً كبيراً من الأضرار التي لحقت بالاقتصاد الفلسطيني في السنوات الثلاث الماضية. وتشير التقديرات أنه مع نهاية عام ٢٠٠٢ كان حوالي ٢٧ ٠٠٠ عامل قد خسروا عملهم في القطاع بحكم انكماش النشاط الصناعي. وانعكس ذلك في تراجع مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي، إذ كانت تساوي ١٦ في المائة عام ١٩٩٩ فأصبحت ١٤ في المائة عام ٢٠٠٢. وتعود الخسائر التي لحقت بالصناعة الفلسطينية في معظمها إلى أوضاع الحصار والإغلاق والتدمير العسكري، ولكن يجب الإشارة إلى أن هناك عاملاً آخر أسهم في تراجع النشاط الصناعي في السنوات الثلاث الماضية وهو تعرض المنتجات الصناعية الفلسطينية لمنافسة غير عادلة من السلع الأجنبية. ففي الوقت الذي تتكبد فيه الصناعة الفلسطينية بحكم الظروف الراهنة ارتفاعاً هائلاً في تكاليف الإنتاج (تعمل معظم المنشآت الصناعية بأقل من نصف طاقتها الإنتاجية) أغرقت الأسواق الفلسطينية بسلع رخيصة نتيجة انفتاح إسرائيل على الأسواق العالمية وفق سياساتها التجارية الجديدة. ويبدو هذا الوضع غريباً جداً. فمع أن البلاد تعيش منذ ثلاث سنوات ظروف صراع دام مع إسرائيل، ما زالت أوضاعها الاقتصادية تتحرك وفق الإيقاع الإسرائيلي الذي يلتزم المصالح الإسرائيلية ويعادي المصالح الفلسطينية. إضافة إلى كل ذلك، فإن قطاع الصناعة لم يحصل إلا على النذر اليسير من جهود الإغاثة، شأنه في ذلك شأن معظم مجالات القطاع الخاص.

إن تغيير هذا الوضع يستدعي من السلطة الوطنية تبني اعتماد إستراتيجية طوارئ صناعية تعتمد ما يلي:

(أ) دعم القطاع الصناعي لتوفير بدائل للمنتجات الإسرائيلية، وخاصة السلع الرئيسية مثل المواد الغذائية والأدوية، والملابس، والجلود ومواد البناء كالحديد والأسمنت والطوب والأبواب والشبابيك الخشبية. وأن يترافق هذا الدعم مع وضع مواصفات للجودة المقبولة؛

(ب) أن تشمل آليات هذا الدعم:

(١) اشتراط حد أدنى من القيمة المضافة المحلية للمنتجات لتأهيلها للدخول في المناقصات الحكومية؛

(٢) إعفاءاً ضريبياً يتناسب مع عدد فرص العمل التي يوفرها المشروع الصناعي؛

(٣) إنشاء مؤسسة مالية لتقديم الأموال للبنوك حتى تقوم بتسليفها للصناعيين بشكل ميسر؛

(٤) دعم مؤسسات القطاع الخاص التي تعمل على مساعدة القطاع الصناعي في أمور التسويق والتصدير؛

(٥) إعطاء أولوية مطلقة للمنتجات الوطنية في المشتريات الحكومية.

وعند تطبيق معايير الاختيار التي حددناها سابقاً، يتبين أن القطاعات الصناعية التالية يجب أن تحظى بأولوية في الدعم على طريق دمج جهود الإغاثة بالتنمية.

١ - المنشآت الدقيقة والمشاريع الصغيرة

تميزت المنشآت الدقيقة micro enterprises بأنها الوحيدة التي لم يتقلص عددها بسبب الظروف الصعبة الراهنة. فبينما تقلص عدد المنشآت الكبيرة بحوالي ٤٨ في المائة، والمنشآت المتوسطة (٢٦-٥٠ عامل) بحوالي ٤٩ في المائة والمنشآت الصغيرة (١٠-٢٥ عامل) بحوالي ٤٩ في المائة والمنشآت الصغيرة (١٠-٢٥ عامل) بحوالي ٢٤ في المائة والمنشآت الصغيرة (٥-٩ عمال) بحوالي ٢٩ في المائة، ازداد عدد المنشآت الدقيقة (أقل من ٥ عمال) بحوالي ١٨ في المائة^(١٧). ويعود ذلك بالطبع إلى سهولة تكيف هذه المنشآت مع الظروف المستجدة لمرونتها وفضالة تكاليفها.

إن دعم هذه المنشآت في الوقت الراهن مهم جداً، لأنها تستوعب أعداداً كبيرة من الأيدي العاملة بتكلفة قليلة. كما أنها تستخدم مواد خام أولية محلية وتنتج سلعاً تسد الحاجات الرئيسية للمواطنين.

وتشير الكثير من الدراسات إلى أن المشكلة الرئيسية التي تعانيها هذه المنشآت هي الافتقار إلى التمويل وعدم وجود خبرات إدارية وتسويقية. ولهذا فإن الدعم يجب أن يشمل دعماً مالياً يأخذ شكل قروض ميسرة، وعلى إيجاد مراكز تدريب وتمارين في مجالات الإدارة والاستشارات المالية والتسويقية. ومن المهم أن تأخذ الحكومة والمؤسسات المعنية بشؤون الإغاثة والتنمية بسياسة شراء حاجياتها من هذه المؤسسات. ويبدو في هذا المجال أن المشروع الذي تقوم به منظمة العمل الدولية مع وزارة العمل لإنشاء الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية مشروع مهم ورائد^(١٨).

(١٧) انظر: (UNCTAD, 2003).

(١٨) انظر: مكتب العمل الدولي (٢٠٠٣).

٢- الصناعات الغذائية

بيّنا في الجزء السابق الخاص بالزراعة أهمية الصناعات الزراعية في تنشيط القطاع الزراعي، والواقع أن هناك أهمية أخرى لهذه الصناعات، ذلك أنها توفر فرصاً كبيرة للعمال لأنها صناعات ذات كثافة عمالية، كما أنها لا تتطلب رؤوس أموال كبيرة. وهي تزيد الترابط بين قطاعي الصناعة والزراعة، فالصناعات الغذائية مثل المخللات، والزيتون المعب، والسمن النباتي، وعصير الفواكه، والحليب ومنتجاته، وصناعة الأعلاف، والحلويات وغيرها، تستخدم منتجات زراعية تعاني في الوقت الحاضر من عدم وجود أسواق لمنتجاتها^(١٩).

يحتاج إقامة وتطوير مثل هذه الصناعات إلى:

(أ) جمعيات تعاونية تشرف على تصنيع سلع غذائية من منتجات أولية فائضة في قرى مجاورة؛

(ب) قروض ميسرة؛

(ج) مراكز للتدريب على الشؤون الإدارية والمالية والتسويقية.

٣- صناعات الملابس والحجر والأدوية والأثاث

تتميز صناعات الحجر والأدوية والأثاث بأنها تعمل بتقنية عالية وأنها قادرة على التصدير، وإن كان حجم عمالتها محدوداً نسبياً.

في قطاع النسيج والملابس، هناك عدد كبير من المنشآت (حوالي ١٨٠٠)، إلا أن معظمها (٩٠ في المائة) يعمل بالتعاقد بالباطن مع إسرائيل. ومن المتوقع أن يزداد التنافس في هذه السوق في المستقبل القريب بفعل انفتاح إسرائيل على الأسواق الآسيوية. ولهذا من الضروري أن يعمل هذا القطاع على رفع إنتاجيته حتى يستطيع الصمود أمام المنافسة الخارجية. والواقع أن هذا القطاع يحتاج إلى تغيير جذري في توجهاته، إذ يجب أن يتكيف مع المتغيرات ويتجه نحو أسواق أخرى وينجح في تقديم بديل مناسب للألبسة المستوردة بشكل تدريجي. وبالطبع، يحتاج مثل هذا التغيير الاستراتيجي إلى دعم من السلطة الوطنية، سواءً على صعيد التسويق في الأسواق الخارجية أم على صعيد الدعم للوقوف أمام المنافسة في السوق المحلي.

(١٩) انظر: نصر (٢٠٠٣).

وينتقد قطاع الحجارة والرخام القطاعات الأخرى في التصدير، لكن معظم صادراته يذهب إلى السوق الإسرائيلية (حوالي ٦٧ في المائة) وهذه حجارة خام تقوم إسرائيل بتصنيعها وإعادة تصديرها. ولهذا فإن مستقبل هذا القطاع يعتمد على قدرته على الاستثمار لامتلاك تقنيات جديدة تساعد على التصنيع حتى تزداد القيمة المضافة على السلعة المصدرة.

وتوجد سبعة مصانع للأدوية، تقوم أربعة منها على التصدير إلى البلاد العربية وبعض بلدان شرق أوروبا. ولم يتمكن هذا القطاع بعد من التكيف مع الانفتاح على الأسواق الأجنبية. كما أن هناك حاجة إلى حملة توعية تبين للمواطنين أن سلع الإنتاج المحلي تضاهي السلع الأجنبية جودة وفق المعايير الدولية. كما يجب أن تكون المشتريات الحكومية كلها من السلع الوطنية، كما هو معمول به في كل بلدان العالم تقريباً.

أما قطاع الأثاث فصغير نسبياً، إلا أن توسعه وتوجهه إلى التصدير ممكنان. وقد تمكن بعض المنشآت في غزة من التصدير إلى الخارج. ومن الممكن تطوير ذلك عن طريق دعم التسويق والدعاية للأثاث الفلسطيني في البلاد العربية.

٤ - صناعة تقنية المعلومات

تتميز هذه الصناعة بأنها غير مرتبطة إطلاقاً بإسرائيل وأنها نمت في ظروف الانتفاضة لأن الإنترنت وسيلة ناجعة للاتصالات أثناء الحصار ومنع التجول.

وإمكانية توسع هذه الصناعة في السوق المحلي مفتوحة، إذ إن استعمال تقنية المعلومات في الإنتاج، والتخزين، والمحاسبة، والتسويق في القطاعات الأخرى ما زال في مراحله الأولى وهناك مجال كبير لنشر هذه التقنية الجديدة (IT Diffusion). لكن هذا يحتاج دعماً حكومياً، قد يأخذ شكل دفع جزء من رواتب توظيف الخريجين الجدد لمدة زمنية محدودة.

وهناك فرص أخرى لتصدير البرمجيات إلى البلاد العربية، إذا دعمت هذه الصناعة عن طريق تبني السلطة الوطنية لمخابر تقنية المعلومات في الجامعات ومدها بالتمويل الكافي للقيام بالأبحاث والتطوير. أما تصدير خدمات التقنية عن بعد فيحتاج إلى تطوير شبكة الاتصالات مع العالم الخارجي بشكل رئيسي وإلى تدريب وتمارين يد عاملة ماهرة.

رابعاً- رأس المال الاجتماعي

تهدف الأولويات التي حددناها حتى الآن كلها إلى تكوين المزيد من رأس المال المادي ورأس المال البشري، لكن الاستفادة من تراكم رأس المال رهن بوجود رأس مال ثالث يعرف برأس المال الاجتماعي.

يعرّف رأس المال الاجتماعي على أنه مجموعة المؤسسات ونظم القوانين التي توفر حوافز لتشجيع الاستثمار بدل الاستهلاك، وتشجيع النشاط الإنتاجي الذي يزيد ثروة المجتمع بدل النشاط الريعي rent-seeking activities الذي لا يزيد من ثروة المجتمع بل يسعى إلى الحصول على قسم أكبر منها^(٢٠).

يعاني المجتمع الفلسطيني من عدم الاهتمام برأس المال الاجتماعي بحكم سنوات الاحتلال الطويلة التي كانت سياسة الثراء الفردي والفقر الوطني فيها تعمل على إضعافه في الواقع. وفي الظروف الراهنة، يسعى المجتمع الفلسطيني إلى ربط جهود الإغاثة بالتنمية والحاجة الماسة إلى تكوين رأس مال اجتماعي، لأنه في الواقع يشكل وسيلة لتعزيز الفائدة من أموال المساعدات ومنع الإسراف وتبديد الموارد والفساد. وفي هذا المجال تكتسب النقاط الثلاث التالية أولوية كبيرة.

ألف- الإشراف على أموال المساعدات

منذ بدء الانتفاضة وأموال المساعدات لا تخضع للجنة مركزية تشرف عليها. فالأموال تأتي لمؤسسات ووزارات مختلفة وتصرف وفق أجندات هذه المؤسسات والوزارات دون أية مرجعية مركزية لها أولويات محددة. وقد أدى ذلك، إلى حصول بعض المتضررين على أكثر مما يجب من المساعدات، بينما لم يحصل البعض الآخر على ما يستحق^(٢١).

ويعيق استمرار هذا الوضع أية إمكانية لربط جهود الإغاثة بأهداف التنمية. ولهذا فإن من أولى الأولويات تأسيس إدارة مركزية تشرف على كل ما له علاقة بالمساعدات، حتى يمكن توزيع هذه المساعدات وفق برنامج تنموي تقره السلطة نأمل أن يأخذ بالأولويات التي حددناها، تلك الأولويات التي تتعارض مع أساليب توزيع المساعدات على العائلات وتتبنى أسلوب خلق فرص عمل

(٢٠) انظر: Hall and Jones; 1999.

(٢١) في المقابلات التي أجريت لإعداد هذه الورقة أكد مسؤولون في السلطة وفي القطاع الخاص وفي نقابات العمال أن بعض من لم يفقدوا وظائفهم حصل على مساعدات مخصصة للعاطلين عن العمل، وأن بعض المساعدات وزع بأساليب تقتصر على الشفافية والمحاسبة والمساءلة.

مستدامة. وبالطبع، ينبغي أن تضم هذه المؤسسة ممثلين عن مختلف الوزارات والمؤسسات صاحبة الشأن، ولكن يجب أن يكون لها وضع مستقل ومسؤول يقدم تقارير مباشرة إلى المجلس التشريعي حتى يحاسبه المجلس ويساكنه.

باء- الأنظمة المالية

هناك شعور عام بين المواطنين بأن تضحيات الانتفاضة كانت من نصيب الغالبية الفقيرة من السكان، وأن الفئات الغنية لا تقوم بتحمل أي من التضحيات، بل إنها على العكس تزداد غناءً وثروة بحكم أنها ما زالت تعيش وفق نظم وقوانين وضع المحتل الإسرائيلي أكثرها. فقوانين الضرائب ما زالت هي التي فرضتها إسرائيل وكانت تعتبر من أسلحة الاحتلال، ومصاريف السلطة ما زالت دون أي أفق تنموي. ولهذا فإن من الأولويات المهمة وضع قوانين جديدة تعكس الأولويات التنموية. ويجب أن يكون نظام الضرائب أكثر عدالة بشكل تصبح فيه ضريبة الدخل بحق ضريبة على مجمل الدخل لا ضريبة على المعاشات فحسب كما الآن. ويجب أن تُحدد مصروفات السلطة الوطنية وفق أولويات التنمية الراهنة لا وفق حجم التوظيف الحكومي وحجم الإنفاق في كل وزارة كما الآن.

جيم- المؤسسة القضائية

برهنت تجارب البلدان المختلفة أن التنمية الاقتصادية لا تكون إلا إذا ضمن كل إنسان أنه سيحصل على نتيجة جهوده وعمله وأن أحداً لن ينتزع منه ما هو حقه. ولا يمكن ذلك إلا بوجود مؤسسة قضائية مستقلة تقوم بمهمتها بشكل كفؤ من ناحية التكلفة المادية والمدة الزمنية. ولاشك أن عدم وجود مؤسسة كهذه يشجع على الاستثمار خارج البلد، كما يشجع المواطن على القيام بأعمال الرشوة ومحاولة التقرب من مراكز السلطة وصرف جهد كبير ليس له عائد اقتصادي.

وفي الوضع الفلسطيني الراهن الذي يتصف بانعدام الأمن وعدم الاستقرار، يصبح وجود مؤسسة قضائية قادرة على حماية المواطن حاجة ماسة ورئيسة.

المراجع

- ١- مكتب العمل الدولي، جنيف (٢٠٠٣) "الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية".
- ٢- نصر، محمد (٢٠٠٣) "تعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني"، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله، فلسطين.
- ٣- المجلس التنسيقي لمؤسسات القطاع الخاص الفلسطيني، "الأوراق البيضاء للمؤتمر الثاني للحوار الوطني الاقتصادي"، رام الله، فلسطين.
1. Awartani; H (1994), "Palestinian-Jordanian Agricultural: Constraints and Prospects" Nablus; Center for Palestinian Research and Studies (CPRS).
2. Ferguson (2004), "Sectoral Outlook" Unpublished Paper by Shann Ferguson.
3. Hall and Jones (1999).
4. Makhool; B (1996), "Competitiveness of Palestinian Industry VS. Jordan Industry "Palestinian Economic Policy Research Institute" (MAS), Ramallah.
5. Naqib F (2003; a) "Economic Aspects of the Palestinian Israeli Conflict: The Collapse of the Oslo Accord" Journal of International Development.15; 499-512.
6. Stewart, F. and Fitzgerald V. (2001), "War and Underdevelopment: Volume: The Economic and Social Consequences of Conflict". Oxford University Press.
7. UNCTAD (1998), Palestinian economy and prospects for regional cooperation. UNCTAD/GDS/SEV/z.
8. UNCTAD (2003), Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people. TD/B/50/4; 28 July 2003.
9. UNCTAD (1996), Prospects for sustained development of the Palestinian economy: strategies and policy for reconstruction and development. UNCTAD/CDc/SEV/12.
10. UNDP - Jerusalem (2004), Development - Oriented Relief in the Occupied Palestinian Territory: Lesson Learned.
11. UNSCO (2002), The Impact of Closure and Other Mobility Restrictions on Palestinian Activities.
12. World Bank (1993), Developing the Occupied Territories: the investment in peace, Washington D.C., World Bank Publications.
13. World Bank (2002), Fifteen Months Intifada, Closure and Palestinian Economic Crisis: An assessment.
