Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2004/WG.4/2
20 September 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

الإطار العام للتنمية الاجتماعية-الاقتصادية الفلسطينية في ظل الظروف الراهنة(*)

إعداد
وزارة التخطيط

ملاحظة: طبعت هذه الوثيقة بالشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي. والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف وليست بالضرورة آراء اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا.

(*) تشكر وزارة التخطيط الفلسطينية معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) لمساهمته في إعداد هذه الورقة.

04-0474

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 النروجية
- مركز البحوث للتنمية الدولية
- مكتب التمثيل النروجي لدى السلطة الفلسطينية
- الهلال الأحمر القطري
- شركة اتحاد المقاولين
- شركة التأمين العربية
- خطيب وعلمي
- نقليات الجزائري
- مؤسسة عائلة النمر

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

المحتويات

الفصل		الصفحة
أولاً-	**التنمية الاقتصادية وجهود الإغاثة**	١
ثانياً-	**ميراث الاحتلال**	٥
	ألف- الاتحاد الجمركي أحادي الجانب	٥
	باء- البيئة الاقتصادية غير الصحية	٥
	جيم- تحويلات الموارد	٦
	دال- التشوهات الاقتصادية	٧
ثالثاً-	**تعزيز فرص العمل في القطاع الخاص**	٩
رابعاً-	**الاستغلال الأكثر فعالية للموارد المتوفرة**	١٠
	ألف- الشراكة بين السلطة الوطنية الفلسطينية والمنظمات غير الحكومية	١٠
	باء- ربط الإغاثة بالتنمية في مساعدات الجهات المانحة	١٢
	جيم- تقوية الروابط مع الفلسطينيين في الشتات	١٣
خامساً-	**تأكيد الوصول إلى الخدمات الصحية**	١٤
سادساً-	**الحد من الفقر**	١٥
سابعاً-	**إعادة وصل الاقتصاد الفلسطيني بالعالم العربي**	١٦
ثامناً-	**الاستثمار في البنية التحتية**	١٨
تاسعاً-	**تقوية نظام التعليم**	١٩
	ألف- التعليم الابتدائي والثانوي	١٩
	باء- التعليم العالي	٢٠
عاشراً-	**الإصلاح القانوني والمؤسسي**	٢١
	ألف- تحديث النظام القانوني	٢١
	باء- إصلاح المؤسسات الحكومية	٢١
حادي عشر-	**تجنب التدابير التي تعيق التنمية الطويلة الأجل**	٢٣

أولاً- التنمية الاقتصادية وجهود الإغاثة

لقد تعرض الاقتصاد الفلسطيني في الأرض الفلسطينية المحتلة إلى تشوهات جمة في العقود الأربعة الأخيرة. فقد ارتبط الاقتصاد الفلسطيني بإسرائيل منذ عام ١٩٦٧ من خلال توحيد الجمارك ذات الجانب الواحد وكان عرضة للقيود الإسرائيلية الإدارية التعسفية. بالإضافة إلى ذلك، أعلنت الحكومة الإسرائيلية مباشرة بعد أن احتلت الضفة الغربية وقطاع غزة، ضم القدس الشرقية خرقاً للقانون الدولي وقرارات الأمم المتحدة. كما أقامت إسرائيل، ٢٨٠ مستوطنة أي بمجموع ٤٢٠ ٠٠٠ نسمة في الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ ١٩٦٧.

إن التدابير الإسرائيلية منذ ١٩٦٧، قد جعلت الاقتصاد الفلسطيني سوقاً مقيداً للمنتجات الإسرائيلية وأصبح معتمداً بشكل كبير على تصدير خدمات العمالة غير الماهرة إلى إسرائيل. وفي السنوات الأربع الأخيرة، قلصت إسرائيل من تدفق العمال الفلسطينيين إلى أسواق العمل الإسرائيلية بينما أبقت على القيود الإدارية ووحدة الجمارك ذات الاتجاه الواحد التي أعاقت التصدير والاستثمار في الاقتصاد الفلسطيني في العقود الأربعة الأخيرة. وفي الفترة نفسها وضعت السلطة الإسرائيلية قيوداً قاسية على حركة السلع والأشخاص في الأرض الفلسطينية المحتلة، بين الأرض المحتلة وإسرائيل، كما بين الأرض المحتلة وباقي العالم. وقد أدت الأعمال العسكرية التي قامت بها إسرائيل في هذه الفترة إلى تدمير نسبة مهمة من البنية التحتية ورأس المال الخاص. ونتيجة لذلك، كان إجمالي الناتج المحلي للأرض الفلسطينية المحتلة قد انخفض بشكل حاد في السنوات الأربع الأخيرة، مما أدى إلى انتشار البطالة والفقر. إذ كان معدل البطالة في عام ٢٠٠٣ ٢٥ في المائة، ومعدل الفقر ٤٧ في المائة، وإجمالي الناتج المحلي ٣٥ في المائة أقل من مستواه في ١٩٩٩.

ومن الواضح من خلال أعمال الحكومة الإسرائيلية في السنوات الأربع الأخيرة، أنها تسعى إلى إلحاق أكبر ضرر ممكن بالاقتصاد والمجتمع الفلسطينيين. إذ كانت استراتيجيتها ترتكز على افتراض أن عوامل ارتفاع نسبة البطالة والفقر، وحظر التجول والإذلال عند حواجز الطرقات، والعجز في تأمين الغذاء، وتدمير الخدمات التعليمية والصحية، من شأنها أن تقضي على المقاومة الفلسطينية وفي تحكمها المستمر بالأرض الفلسطينية المحتلة. وبغية مواجهة مثل هذه الاستراتيجية الإسرائيلية، لا بد من تحسين الظروف المعيشية للشعب الفلسطيني، وزيادة التضامن الاجتماعي ضمن المجتمع الفلسطيني، من خلال تدابير هادفة إلى تقليص نسبة البطالة والفقر وتحسين الخدمات الاجتماعية، فكل هذه العناصر أساسية في استراتيجية التنمية الفلسطينية. ومن العناصر الأساسية الأخرى في هذه الاستراتيجية في البيئة الحالية، هي التناغم مع استراتيجية التنمية الفلسطينية الطويلة الأمد. ويمكن العمل على بعض عناصر استراتيجية التنمية الطويلة الأمد في ظل الظروف السياسية الحالية. ومن العناصر التي يمكن تطبيقها حالياً، تقوية النظام التعليمي والصحي، وتحديث النظام القانوني، وإعادة بناء البنية المادية. وفي حين يتعذّر تطبيق العناصر الأخرى في ظل

الظروف الحالية، لا بد من أن تأخذ استراتيجية التنمية الاقتصادية هذه العناصر بعين الاعتبار، عن طريق تجنب الأعمال السياسية التي تعيق العمل عليها في المستقبل.

إننا بحاجة إلى البحث في المشاكل الحالية التي تواجه المجتمع الفلسطيني واقتصاده وذلك كجزء من استراتيجية شاملة أكثر من كونها أساساً خاصاً كما فعلنا في السنوات الأربع الأخيرة. ويجب أن يكون خلق فرص العمل والحد من الفقر من أهم أولوياتنا. ولكننا بحاجة إلى التأكد من أن سياسات خلق فرص العمل، تعزز التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ولذلك نحن بحاجة لتصميم برامج لمكافحة الفقر والتي تبحث في الاحتياجات الحالية دون إعاقة إعادة استيعاب الفقراء في سوق العمل حالما تتحسن الظروف الاقتصادية. ويجب أن نجد طرقاً لمساعدة شركات القطاع الخاص على التعايش مع الظروف الصعبة التي تعمل من خلالها دون خلق تبعية دائمة لآليات الدعم الحكومي. وفي النهاية، نحن بحاجة إلى اكتشاف أماكن سياسات تمكن من معالجة التشويهات التي أحدثتها سنوات القيود الإسرائيلية.

إن الهدف من هذه الوثيقة هو النظر في العقبات التي تقف في طريق التنمية الاقتصادية في الأرض الفلسطينية المحتلة، واكتشاف أعمال السياسات من أجل التعامل مع هذه العقبات. إن الأعمال المتعلقة بالسياسات المقترحة في هذه الوثيقة لها هدفان، تحتوي المجموعة الأولى من الأهداف على خلق فرص عمل والحد من الفقر وتطوير نوعية الحياة في الظروف الحالية، في حين تستدعي المجموعة الثانية من الأهداف تحضير الأسس من أجل إقامة دولة فلسطينية مستقلة، وتعزيز نظرة تنموية بعد إنشاء الدولة.

وتروج هذه الوثيقة لزيادة الاستثمار العام في البنية التحتية وتقوية النظام الصحي والتعليمي واتخاذ المعايير من أجل الاستثمار وخلق فرص العمل في القطاع الخاص، وتجنب السياسات التي تعيق التنمية الطويلة الأمد. إن الاستثمار في البنية التحتية هو عنصر مهم لتطبيق اقتصاد طويل الأمد. وتعتبر تقوية النظام الصحي والنظام التعليمي هدفان مهمان، ويساهمان أيضاً في التنمية الاقتصادية البعيدة الأمد. إن أكثر المجالات الواعدة في الازدهار في القطاع الخاص في الظروف الحالية هي التي تلبي الاحتياجات المحلية والطلب الداخلي مثل البناء والزراعة وصناعة الأغذية وصناعة الأدوية. فالنمو المعتمد على الصادرات محدود في الظروف الحالية، إلا إذا اتخذت الدول العربية إجراءات فاعلة لزيادة النفاذ الفلسطيني إلى أسواقها. ومن ناحية أخرى يعتبر النمو في القطاعات التي تعتمد على الطلب المحلي واعداً أكثر.

ويستدعي الاستثمار في القطاع الخاص، في ظل الظروف الحالية، بعض الدعم الحكومي، نظراً لعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، والتأثير العكسي للقيود الإسرائيلية على تكلفة الإنتاج. ويجب أن تتضمن المعايير التي على أساسها يتم اختيار القطاع الذي يلقى الدعم الحكومي، قدرته على خلق فرص العمل، ودرجة الصلات الأمامية والخلفية، ومدى قدرته على التصدير، والتماشي

مع القيود الإسرائيلية. بالإضافة إلى قدرته على الاستمرار من دون الدعم الحكومي متى تمت إزالة القيود الإسرائيلية. ويعتبر قطاع الزراعة مطابق تماماً لهذه المعايير. فهو يملك صلات أمامية قوية (الصناعة الغذائية)، وصلات خلفية (صناعتي أغذية الحيوانات والأسمدة). وقد أثبتت الخبرة خلال السنوات الأربع الماضية، قدرة القطاع على خلق فرص العمل، ومرونته في التأقلم مع القيود الإسرائيلية. ومن القطاعات الأخرى التي تلبي الدعم الحكومي، قطاع الصناعة الغذائية، وقطاع تكنولوجيا المعلومات، وقطاع صناعة الأدوية. ويمكن تبرير الدعم لقطاع الصناعات الغذائية بما له من صلة قوية بالقطاع الزراعي، واليد العاملة القوية، واحتمال الإنتاج الصغير في هذه الصناعة، من أجل التماشي مع القيود الإسرائيلية. ويمكن دعم تكنولوجيا المعلومات على أساس قدرتها على تلبية الطلب المحلي في السنوات الأربع الماضية، وإمكانية التصدير فيها، كونها الأقل تأثراً بالقيود الحدودية الإسرائيلية. كما يمكن تبرير دعم القطاع الصيدلاني نظراً لقدرته التنافسية قبل الانتفاضة، في السوق المحلي كما في بعض الأسواق العربية.

أما الفصل ثانياً، فيناقش القيود التي يواجهها الاقتصاد الفلسطيني في المرحلة العائدة لسنوات الاحتلال الإسرائيلي وأنشطة الاستيطان. ويفسر هذا الفصل أن بعض هذه العقبات مثل الهيمنة الإسرائيلية على التجارة الفلسطينية الخارجية من الأرض الفلسطينية المحتلة إلى إسرائيل، والتي من المتوقع أن تقل في حال إنشاء دولة فلسطينية مستقلة. أما في ما يتعلق بالتشوهات الاقتصادية التي سببتها القيود الإسرائيلية في العقود الأربعة الماضية، فمن المتوقع أن تستمر طويلاً بعد إنشاء دولة فلسطينية، الأمر الذي يستدعي عملاً دؤوباً للسياسات.

وتعالج الفصول ثالثاً-سابعاً أماكن السياسات التي لها التأثير الأكبر في خلق فرص العمل والحد من الفقر وتحسين نوعية الحياة في الأرض الفلسطينية المحتلة في ظل الظروف السياسية الحالية. فينظر الفصل ثالثاً في السياسات التي يمكنها إثارة خلق فرص العمل في القطاع الخاص والمساعدة في التقليل من نسبة الفقر في البيئة الحالية. وتتضمن هذه السياسات ضمانات قروض لاستثمارات خاصة جديدة (خصوصاً في القطاعات التي تخدم الاحتياجات المحلية) واستخدام منتجات محلية بواسطة البرامج الهادفة إلى الحد من الفقر وتحسين الصحة العامة. ويناقش الفصل رابعاً احتمال تحسين إمكانيات التنمية في الظروف السياسية الحالية، وذلك باستخدام الموارد المتاحة بشكل أكثر فاعلية. وهذا يتضمن الاستفادة من الفلسطينيين في الشتات كمصدر لصناديق الاستثمار وكحلقة وصل للأسواق العربية، وتحسين التنسيق ما بين مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية والمنظمات غير الحكومية من أجل تجنب ازدواجية الخدمات، وزيادة استجابة السياسات للاحتياجات العامة. ويتضمن أيضاً زيادة التأثير التنموي لمساعدات المانحين إلى أعلى حد ممكن، وذلك بربط جهود الإغاثة بالتنمية. وينظر الفصل خامساً في المبيعات التي تحول دون وصول المرضى إلى الخدمات الصحية والتدابير الممكنة من أجل الحد من هذه المبيعات. ويستكشف الفصل سادساً الخيارات بين السياسات للتقليل من الفقر. وتناقش المسألة التي تقول بأن جهود التقليل من الفقر يجب أن لا تكون مقتصرة بشكل رئيس على توفير سلات الغذاء والمساعدة المالية للفقراء كما كانت الحالة في السنوات

الأربع الماضية بالمقابل. إذ يجب أن تتضمن هذه الجهود توفير مساعدات غذائية للأطفال والأمهات المستقبل نظراً للأدلة التي تشير إلى نسبة عالية من سوء التغذية، وتطبيق السياسات الهادفة إلى خلق فرص العمل نظراً لكون معظم الفقراء أصبحوا كذلك بفعل البطالة. ويناقش هذا الفصل أيضاً، ضرورة تركيز جهود خلق فرص العمل على الاستثمار في القطاع الخاص، وليس على توليد العمالة كما كانت الحال في السنوات الأربع الماضية. ويشرح الفصل سابعاً أهمية إعادة العلاقة بين الاقتصاد الفلسطيني والعالم العربي ويناقش التدابير التي يمكن أن تتخذها الدول العربية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الخاصة لمساعدة الاقتصاد الفلسطيني في الظروف الحالية الصعبة. وتهدف التدابير المقترحة في هذا الفصل إلى زيادة نفاذ المصدرين الفلسطينيين إلى الأسواق العربية وتقوية الصلة بين المساعدات المالية العربية وتنمية الاقتصاد الفلسطيني.

وأما الفصول ثامناً-حادي عشر، فتتناول السياسات الهادفة بشكل رئيس إلى خلق الظروف الضرورية من أجل دولة فلسطينية مستقلة، ومن أجل تطوير تنمية طويلة الأمد من شأنها أن تساهم أيضاً في التنمية في الظروف الحالية، إذا ما طبقت بالشكل الملائم. وينظر الفصل ثامناً في الاستثمارات الضرورية في البنية التحتية، فهذه الاستثمارات لا تزيد فقط إمكانات طويلة الأمد للاقتصاد الفلسطيني إنما تساهم أيضاً في خلق فرص العمل والحد من الفقر في الظروف الحالية. ويمكن تحقيق ذلك إذا ما أعطيت الأولوية لمشاريع البنية التحتية الموجهة نحو الفقراء (مثل المياه للقرى التي لا يوجد فيها شبكة مياه موصولة) ومشاريع تتعلق بزيادة العمالة. ويستكشف الفصل تاسعاً التدابير التي تتعلق بالسياسات التي تهدف إلى تعزيز دور التعليم في التنمية الاقتصادية الفلسطينية. ويمكن أن تساهم بعض إجراءات السياسة المقترحة في هذا الفصل كبناء المدارس وإقامة مراكز أبحاث في الجامعات المحلية لمعالجة القضايا المهمة في مجال الصناعات المحلية على سبيل المثال، في خلق فرص العمل والحد من الفقر في الظروف الحالية. ويتناول الفصل عاشراً الإصلاحات القانونية والمؤسسية، والتي تعتبر ضرورية وحجر أساس لبناء دولة فلسطينية مستقلة ولتنمية طويلة الأمد. وهي أيضاً أداة مفيدة لخلق فرص العمل والحد من الفقر في الظروف الحالية، لأنها تساعد صانعي السياسات الفلسطينية على أن يكونوا في وضع أفضل لتطوير سياسات فعالة ولاستغلال أفضل للموارد المتاحة. ويدعو الفصل حادي عشر إلى تجنب أعمال السياسات التي لها تأثير غير ملائم على التنمية الاقتصادية الطويلة الأمد. ويحذر هذا الفصل من الدين العام والعمالة الزائدة في القطاع العام، بسبب تأثيرها السلبي على الثبات الاقتصادي الواسع الذي يعتبر مهما للتنمية الاقتصادية الطويلة الأمد. ويناقش هذا الفصل ضرورة عدم طرح عملة فلسطينية بشكل غير ناضج، لأن من شأن عملة غير مستقرة أن تكون مصدراً مهماً لعدم الاستقرار الاقتصادي في أي بلد.

ثانياً- ميراث الاحتلال

ألف- الاتحاد الجمركي أحادي الجانب

لقد ارتبطت الأرض الفلسطينية المحتلة بإسرائيل منذ عام ١٩٦٧ من خلال اتحاد جمركي أحادي الجانب. وحسب بنود هذا الاتحاد، تملك الشركات الإسرائيلية كل الحرية للوصول إلى السوق الفلسطينية، أما الشركات الفلسطينية فلها وصول محدود إلى الأسواق الإسرائيلية بسبب القيود التعسفية التي فرضتها سلطات الاحتلال الإسرائيلي. فواجهت الشركات الفلسطينية صعوبة في منافسة الشركات الإسرائيلية حتى داخل السوق الفلسطيني وذلك بسبب الإعانات العامة للشركات الإسرائيلية. وفي إطار اتحاد الجمارك هذا، خضعت الأرض الفلسطينية المحتلة للتعرفة الإسرائيلية التي عكست الاحتياجات التنموية الإسرائيلية ولكن ليس بالضرورة تلك المتعلقة بالأرض الفلسطينية المحتلة. ونتيجة لاتحاد الجمارك أحادي الجانب، منذ عام ١٩٦٧ كانت معظم التجارة الأجنبية في الأرض الفلسطينية المحتلة بأيدي الإسرائيليين. ومنذ عام ١٩٩٤، ٨٥ في المائة من صادرات الضفة الغربية وقطاع غزة وكذلك ٩٠ في المائة من الواردات تعزى إلى إسرائيل.

ومنذ عام ١٩٩٤، أحدث "بروتوكول باريس" الذي يحكم العلاقات التجارية بين الأرض الفلسطينية المحتلة وإسرائيل بعض التعديلات في الاتحاد الجمركي أحادي الجانب. فقد سمح للأرض الفلسطينية المحتلة باستيراد سلع معينة من الدول العربية والإسلامية (ويشار إليها في البروتوكول في اللائحتين A1-A2)، ولكن بسبب استخدام إسرائيل الأمن كذريعة، وضعت عدد من القيود الإدارية التي منعت وبشكل كبير السلطة الوطنية الفلسطينية من استيراد هذه السلع المسموح بها حسب "بروتوكول باريس" من الدول العربية والإسلامية. ونتيجة لذلك، لم يؤد "بروتوكول باريس" إلى نقصان مهم في الهيمنة الإسرائيلية على التجارة الفلسطينية الخارجية.

باء- البيئة الاقتصادية غير الصحية

إن البيئة المؤسسية والقانونية التي أوجدتها سلطات الاحتلال لم تساعد على التنمية الاقتصادية. وتكون الإطار القانوني في الفترة ما بين ١٩٦٧-١٩٩٤، من خليط مربك من القوانين المطبقة من قبل الاحتلال الإسرائيلي والأوامر العسكرية التعسفية من قبل سلطات الاحتلال. وقبل الاحتلال الإسرائيلي، كانت الضفة الغربية تحت حكم الأردن وقطاع غزة تحت حكم مصر. إذ كان لهاتين المنطقتين حاكمين عسكريين منفصلين من (١٩٦٧-١٩٩٤). ونتيجة لذلك، فإن الهيئة القانونية السارية المفعول أثناء هذه الفترة كانت مختلفة تماماً عن تلك في قطاع غزة. وقد بُذلت بعض الجهود منذ عام ١٩٩٤ من أجل إصلاح القوانين في المنطقتين. إلا أن عملية الإصلاح القانوني هذه مازالت غير مكتملة.

وهدفت هذه الآليات إلى المحافظة على الاستقرار الاقتصادي الذي كان بالكاد سائداً أثناء فترة الاحتلال المباشر. ولم تكن هناك آليات ثبات أوتوماتيكية مثل تأمين البطالة، ولم تكن هناك سياسات مالية نسبية مستخدمة للتعامل مع الصدمات الاقتصادية الفريدة من نوعها في الأرض الفلسطينية المحتلة التي لم يكن لديها عملتها الخاصة ولم تكن السياسة المالية خياراً يتعلق بالسياسة.

وقد أغلقت جميع البنوك التي كانت تعمل في الأرض الفلسطينية المحتلة عشية الاحتلال الإسرائيلي عام ١٩٦٧ بعد استيلاء إسرائيل عليها. وبين الأعوام ١٩٦٧-١٩٨١ سمح فقط للبنوك الإسرائيلية بالعمل في الأرض الفلسطينية المحتلة، ولم تكن هذه البنوك تخدم إلا المستوطنين الإسرائيليين. وحين سمح للبنوك غير الإسرائيلية بالعمل لم تكن هذه البنوك مغطاة بشبكة الأمان المصرفية المتوفرة للبنوك الإسرائيلية الأخرى، مثل الإقراض لخدمة السهم الأخير بالرغم من أنه كانت خاضعة لسلطة بنك إسرائيل (بنك إسرائيل المركزي). وفي الحقيقة كان يُطلب من البنوك غير الإسرائيلية التي كانت تعمل في الأرض الفلسطينية المحتلة، أن تضع لافتة على الباب الخارجي تقول لزبائنها إن بنك إسرائيل ليس مسؤولاً عن سلامة ودائعهم. وكان من النادر أن تجد مصرف في الأرض المحتلة يقدم القروض لزبائنه خلال فترة الاحتلال وذلك بسبب محدودية الودائع وعدم الاستقرار السياسي وغياب البيئة القانونية الباعثة على الإقراض المصرفي. وقد تطور النظام المصرفي بشكل كبير منذ عام ١٩٩٤، بودائع بلغت قيمتها ٣ ٧٢١ مليون دولار في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، قبل أن تبدأ بالنقصان خلال الانتفاضة. إلا أن الإقراض المصرفي بقي محدوداً بسبب عدم الاستقرار السياسي المستمر والتطور البطيء في عملية الإصلاح الهادفة إلى خلق بيئة شرعية ترعى الإقراض المصرفي.

ولم تتم تغطية الفلسطينيين في الأرض الفلسطينية المحتلة في برنامج الضمان الاجتماعي المعمول به في إسرائيل، مثل تأمين البطالة بالرغم من ضعفهم وتأثرهم تجاه الصدمات الاقتصادية الإسرائيلية. ولذلك حين حصل التضخم وارتفعت أسعار الفائدة في السبعينات والثمانينات مما دفع صانعو السياسات الإسرائيلية لتطبيق معونات الائتمان المالية الشاملة، لم تشمل تلك المعونات الفلسطينيين في الأرض الفلسطينية المحتلة. ونتيجة لذلك، فان نصيباً غير متكافئ من عبء الضريبة السيادية، والتي كانت مرتفعة نوعاً ما، قد وقع على الفلسطينيين.

جيم- تحويلات الموارد

لقد تم تحويل موارد هامة خلال الفترة ما بين ١٩٦٧-١٩٩٣ من الأرض الفلسطينية المحتلة إلى إسرائيل. وبالاستناد إلى معلومات صادرة عن سلطات الاحتلال الإسرائيلية، والتي هيمنت على ميزانية الأرض الفلسطينية المحتلة خلال هذه الفترة، كانت الميزانية متوازنة على أساس سنوي. إلا أن ميزانية الأرض الفلسطينية المحتلة في هذه الفترة، لم تشمل كل عائدات الضرائب التي تم تحصيلها من الاقتصاد الفلسطيني. واحتفظت الخزينة الإسرائيلية بحصة مهمة من هذه

العائدات، بما فيها العملة الإسرائيلية الموجودة في الأرض المحتلة وضرائب القيمة المضافة على الواردات الفلسطينية من إسرائيل وعائدات التعرفة على الواردات الفلسطينية غير المباشرة من بقية أنحاء العالم. وقد تراوح مستوى عائدات الضرائب الفلسطينية الموجودة في الخزينة الإسرائيلية خلال الفترة ما بين ١٩٦٧-١٩٩٣، بين ١٥-٢٥ في المائة من إجمالي الناتج المحلي في الأرض الفلسطينية المحتلة.

لقد انخفضت الإجراءات المبنية على أساس بروتوكول باريس ولكنها لم تحد من تحويلات الموارد خلال الفترة الانتقالية. ولم يناقش البروتوكول قضية التعرفة الفلسطينية غير المباشرة. وما زالت إسرائيل تحتفظ بالتعرفة التي جمعتها من هذه الإيرادات في خزينتها. وقد كان هناك انخفاض في عائدات العملة الإسرائيلية الموجودة في الأرض الفلسطينية المحتلة منذ عام ١٩٩٤ بسبب انخفاض نسبة التضخم ونقصان في استخدام العملة الإسرائيلية في التحويلات التجارية. وكان هناك ترتيب من أجل اعتماد عائدات القيمة المضافة كجزء من بروتوكول باريس. ويستدعى هذا الترتيب الطلب من إسرائيل جمع ضريبة القيمة المضافة على الواردات الفلسطينية من إسرائيل وإعادة هذه العائدات الضريبية إلى السلطة الوطنية الفلسطينية فقط بعد أن تجمع السلطة الوطنية الفلسطينية الإيصالات من المستوردين الفلسطينيين وتقديمها إلى السلطات الإسرائيلية. وقد نتج عن المطلب الفردي المتعلق بالإيصال خسارة كبيرة في عائدات ضريبة القيمة المضافة إلى الخزينة الإسرائيلية.

وأدت الهيمنة الإسرائيلية على عملية جمع ضريبة القيمة المضافة وكذلك التعرفة للواردات الفلسطينية غير المباشرة من بقية أنحاء العالم، إلى وضع السلطة الوطنية الفلسطينية في موقف حرج. وكان هذا واضحاً خلال الانتفاضة الثانية حينما جمدت الحكومة الإسرائيلية عملية الإنفاق الضريبي. ومنذ التجميد، صودرت بعض عائدات الضريبة الفلسطينية لدى إسرائيل من قبل الحكومة الإسرائيلية تحت عدد من الذرائع بما في ذلك القضاء الإسرائيلي المتعلق بالانتفاضة. وأجبر الضغط الدولي إسرائيل على إعادة بعض هذه العائدات، أما الباقي فلا زال في الخزينة الإسرائيلية.

دال- التشوهات الاقتصادية

كان للسياسات الإسرائيلية خلال فترة الاحتلال آثارها المدمرة على الاقتصاد الفلسطيني. إذ قامت سلطات الاحتلال الإسرائيلي بمصادرة أكثر الأراضي خصوبة في الأرض الفلسطينية المحتلة من أجل بناء المستوطنات والقواعد العسكرية. وفي الوقت عينه، حدّت إسرائيل من قدرة المزارعين الفلسطينيين على الوصول إلى موارد المياه الجوفية في الأرض الفلسطينية المحتلة وتحويل الحصة الكبيرة من هذه المياه إلى المستعمرات الإسرائيلية في فلسطين المحتلة، وإلى الأراضي الإسرائيلية. وقد وضعت هذه الإجراءات المزارعين الفلسطينيين في موقف ضعف من الناحية التنافسية مع منتجي الزراعة الإسرائيلية، وحتى في سوق الأرض الفلسطينية المحتلة التي غرقت بالمنتجات الإسرائيلية

المدعومة بشدة. الأمر الذي أجبر الكثير من المزارعين الفلسطينيين على ترك الزراعة. وبحلول عام ١٩٩٣، انخفضت نسبة العاملين في قطاع الزراعة من ٣٤ في المائة إلى ٢١ في المائة مقارنة مع عام ١٩٧٠. وأدت القيود الإدارية ومنافسة المشاريع الإسرائيلية المدعومة والوصول المحدود لرأس المال بسبب القيود الإسرائيلية المتعلقة بعمل المؤسسات المالية، إلى انخفاض مشابه في دور التصنيع في الاقتصاد الفلسطيني. وبينما انخفضت نسبة التوظيف في الصناعة بشكل كبير في الأرض الفلسطينية المحتلة خلال فترة الاحتلال، من ١٢ في المائة عام ١٩٧٠ إلى ١١ في المائة عام ١٩٩٣، فان حصة كبيرة من إجمالي ناتج التصنيع خلال هذه الفترة أنتج عبر ترتيبات متفق عليها مع المنشآت الإسرائيلية. فقد كانت الاتفاقات الجانبية شائعة، خاصة في صناعات الملابس والجلد.

ومع الهبوط الحاد في قطاعي التصنيع والزراعة الفلسطينية، توجه عدد كبير من الفلسطينيين للعمل في إسرائيل وفي المستوطنات الإسرائيلية في الأرض الفلسطينية المحتلة. وبحلول عام ١٩٩٣، بلغ عدد العمال الفلسطينيين العاملين في إسرائيل والمستوطنات الإسرائيلية ٨٥ ألفاً أي ما يشكل نسبة ٢٧ في المائة من مجموع العمالة في الأرض الفلسطينية المحتلة. ولم يمتلك معظم هؤلاء العمال الفلسطينيون العاملين في إسرائيل وفي المستوطنات مراكز تتطلب مهارات في العمل. وفي هذه الأثناء، غادرت نسبة كبيرة من اليد العاملة الفلسطينية الماهرة إلى بلدان أخرى بحثاً عن فرص العمل وخاصة في منطقة الخليج.

ولم ترتفع نسبة الاستثمار في الزراعة والصناعة بشكل كبير في الفترة ما بعد ١٩٩٤، بالرغم من رفع القيود الإدارية الإسرائيلية. وتتضمن الأسباب الممكنة لهذا الارتفاع المحدود، عدم الاستقرار من ناحية تطلعات التسوية السياسية الدائمة للنزاع الإسرائيلي الفلسطيني وشكلها، والارتباط المستمر بالاقتصاد الإسرائيلي من خلال الاتحاد الجمركي أحادي الجانب والقيود الإسرائيلية على المعابر. وفي هذه الأثناء، استمرت التبعية الفلسطينية لسوق العمل الإسرائيلي.

وقد تسارعت عملية مصادرة الأراضي الزراعية الفلسطينية في السنوات الأربع الأخيرة وخاصة مع بناء جدار التمييز العنصري، الذي بررته الحكومة الإسرائيلية بضرورة فصل إسرائيل عن الأرض الفلسطينية المحتلة، بالرغم من واقع بنائه في وسط الضفة الغربية. وفي هذه الفترة، كان لابد لقطاع الزراعة الفلسطينية من تحمل أعمال التدمير لعدد كبير من الأشجار والمحاصيل الزراعية الأخرى من قبل الجيش الإسرائيلي. وقد تأثر القطاع الزراعي أيضاً تأثراً عكسياً بسبب الاغلاقات والحواجز على الطرق التي وضعتها إسرائيل بين مناطق مختلفة من الأرض الفلسطينية المحتلة، وحول المدن والقرى الفلسطينية. فزادت هذه الحواجز تكلفة النقل للمنتجين الفلسطينيين مما أدى إلى إعطاء المصانع الإسرائيلية ميزة أخرى ضد المنتجين الفلسطينيين في السوق المحلية. ومن ناحية أخرى، استفاد القطاع الزراعي من تدفق العمال العاطلين عن العمل مما أدى إلى استغلال مكثف وأكبر للأراضي الزراعية الموجودة.

ومثل القطاع الزراعي، تأثر قطاع الصناعة تأثراً سلبياً بسبب زيادة تكاليف النقل الناتجة عن عرقلة حركة التنقل والحواجز الموضوعة في الأرض الفلسطينية المحتلة. وكان لا بد لقطاع الصناعة من تحمل تدمير جزء مهم من مخزون رأس المال من قبل الجيش الإسرائيلي. بالإضافة إلى أن القيود الإسرائيلية المفروضة على حركة الناس والبضائع، والتغييرات الحديثة في الأولويات الاقتصادية الإسرائيلية، وبناء الناتج الصناعي، أدت إلى تدمير شبه كامل لقطاع الملابس والصناعة الجلدية التي كانت تعتمد بشكل كبير على العقود مع الشركات الإسرائيلية.

ثالثاً- تعزيز خلق فرص العمل في القطاع الخاص

إن إمكانية الاستثمار في القطاع الخاص وخلق فرص العمل في القطاع الموجه للتصدير والذي قد يمثل مصدراً مهماً للتنمية حالماً تتم إقامة دولة فلسطينية ذات سيادة، تحدّها الظروف الحالية التي تفرضها القيود الإسرائيلية على نقاط العبور. وهناك احتمال آخر لنمو معتمد على التصدير، في الظروف الراهنة، وهو قطاع تكنولوجيا المعلومات لأن المنتج الأساسي فيه، وهو الحاسوب لا يمر عبر نقاط العبور التي تسيطر عليها إسرائيل. كما يمكن تعزيز الصناعات الموجهة للتصدير، إذا ما قامت الدول العربية باتخاذ تدابير تعمل على تسهيل نفاذ المنتجات الفلسطينية إلى أسواقها.

وتملك القطاعات التي تخدم الطلب المحلي إمكانية أقوى للنمو وخلق فرص العمل فيها من القطاعات الموجهة للتصدير في الظروف الراهنة. ويتضمن هذا، القطاع الزراعي، والبناء، والصناعات الغذائية، وصناعة الأدوية. وفي السنوات الأخيرة، تم تخفيض العقبات التي كانت في السابق تعيق نمو هذه القطاعات. وبانتهاء السيطرة الإسرائيلية المباشرة على الاقتصاد الفلسطيني، لم يعد من داع لقلق المستثمرين في هذه الصناعات بشأن القيود الإدارية الإسرائيلية التي حرصت طوال ثلاثة عقود على الحد من الاستثمار في الزراعة والصناعة الفلسطينية. وقد أدى تقليص توظيف العمال الفلسطينيين في إسرائيل إلى تقليل الصلة بين هيكلة الأجور الفلسطينية والإسرائيلية، فتفوقت المشاريع الفلسطينية على المشاريع الإسرائيلية في السوق المحلية في ما يتعلق بالتكلفة. ونتيجة لذلك، من غير الواقعي توقع بعض الزيادة في الاستثمار في مثل هذه الصناعات على المدى القصير والمتوسط. وهذا لا يعني بأي حال أن إبدال الواردات يمكن أن يكون المحرك الأساسي لنمو الاقتصاد الفلسطيني وخاصة على المدى البعيد، نظراً لمحدودية السوق المحلية. فالسوق الفلسطينية صغيرة للغاية لمثل هذه الحالة. وفي الظروف الحالية، هناك حاجة للسياسات الحكومية الموجهة لتشجيع الاستثمار في الصناعات التي تخدم الطلب المحلي.

ويعتبر قطاع الزراعة المثال الأول لقطاع يخدم الطلب المحلي ولديه الإمكانية للنمو في ظل الظروف الحالية، بالإضافة إلى مساهمته في الأمن الغذائي الفلسطيني، وتعلُّق الشعب الفلسطيني بأرضه. ويمكن لبرامج إقراض المنشآت الصغيرة أن تخطو نحو تحفيز الاستثمار وخلق فرص

العمل في القطاع الزراعي. وتتضمن الآليات الأخرى لتشجيع الاستثمار في القطاع الزراعي، مد الطرق الزراعية ودعم الأبحاث حول التحديات التقنية والتجارية التي تواجه المزارعين، وتأمين الإعانات المالية لشراء الأسمدة والعلف الحيواني. كما يتطلب الأمر برامج للتخفيف من حدة الفقر محلياً.

ويعتبر قطاع الصناعات الغذائية من القطاعات الأخرى التي تخدم الطلب المحلي، حيث يستطيع العمل الحكومي تحفيز الاستثمار وخلق فرص العمل في القطاع الخاص. وهناك آلية ممكنة لترويج الاستثمار وخلق فرص العمل في هذه الصناعة عن طريق توفير قروض طويلة الأمد للاستثمارات الجديدة، بالإضافة إلى أنه يمكن هيكلة السياسات الهادفة إلى دعم القطاع الزراعي بطريقة تشجع هذا القطاع. إذ يمكن على سبيل المثال، تأمين معونات العلف الحيواني المقترح سابقاً على شكل إيصال لا يستعمل إلا لشراء العلف الحيواني المنتج محلياً.

وممكن أن تكون السياسات الحكومية الموجهة مفيدة في تشجيع الاستثمار وخلق فرص العمل في مجال صناعة الأدوية، التي تبيع منتجاتها بشكل كامل تقريباً في السوق المحلي. وهناك آلية فعالة لعمل هذا، بأن تقوم وزارة الصحة الفلسطينية والمنظمات غير الحكومية الناشطة في مجال الصحة بشراء الأدوية المحلية متى أمكن، وبإمكان البرامج التي تهدف إلى معالجة مشاكل سوء التغذية عن طريق تزويد الفيتامينات لطلبة المدارس وإعطاء الحديد للأطفال الصغار وللأمهات المستقبليات، أن تساعد في تشجيع الصناعة الدوائية إذا ما تم شراء هذه المنتجات التي يحتاجونها من المصانع المحلية.

رابعاً- الاستغلال الأكثر فعالية للموارد المتوفرة

ألف- الشراكة بين السلطة الوطنية الفلسطينية والمنظمات غير الحكومية

لعبت المنظمات غير الحكومية دوراً فعالاً في المجتمع الفلسطيني في العقود الأربعة الأخيرة. فكثير من المنظمات غير الحكومية الناشطة حالياً في الأرض الفلسطينية المحتلة، تطورت بالأساس عن منظمات فلسطينية كانت معروفة بمقاومتها للاحتلال الإسرائيلي. وأنشئت منظمات غير حكومية أخرى بعد توقيع اتفاقية أوسلو. وخلال فترة الاحتلال المباشر، قامت هذه المنظمات غير الحكومية بتقديم خدمات تقع في العادة ضمن مسؤوليات الحكومة، وذلك لأن سلطات الاحتلال كانت تقوم بتأمين هذه الخدمات على مستويات غير كافية أو لأنها لم تؤمن هذه الخدمات أصلاً. وللقيام بهذه الخدمات اعتمدت المنظمات غير الحكومية بشكل كبير على مساعدات الدول المانحة. ومع بداية عام ١٩٩٤، بدأت السلطة الوطنية الفلسطينية بتقديم بعض هذه الخدمات التي كانت المنظمات غير الحكومية تقدمها خلال فترة الاحتلال، فراحت تعمل على سحب مساعدات الجهات

المانحة بعيداً عن المنظمات الغير حكومية. مما أدى إلى بعض التوتر بين السلطة الوطنية الفلسطينية والمنظمات غير الحكومية، وكان الأمر واضحاً في النقاش على قانون المنظمات غير الحكومية في النصف الثاني من التسعينيات، والذي انتهى بعلاقة هادئة وودية بين السلطة الوطنية الفلسطينية والمنظمات غير الحكومية.

وقد توسع دور المنظمات غير الحكومية في السنوات الأربع الأخيرة. إذ انخرطت هذه المنظمات بالكفاح الفلسطيني من أجل نيل الاستقلال، والتزمت بالدفاع عن حقوق الفلسطينيين في منتديات دولية. كما رعت منتديات عامة، حول مسائل مختلفة تؤثر بالمجتمع الفلسطيني، وساعدت السلطة الوطنية الفلسطينية كمدافعة عن المسائل المتعلقة بالإصلاح السياسي والاستراتيجيات الاقتصادية واقتراح قوانين جديدة. وتوسعت خدمات المنظمات غير الحكومية، خاصة في المجالات التي تؤثر في أجزاء المجتمع المهمّشة، وارتفعت حصتها في مساعدات الجهات المانحة حتى بلغت ٢٠ في المائة من انفاقات صناديق المنح في عام ٢٠٠٣.

كما قادت هذه المنظمات برامج إعداد تقني، وتعليم صحي وغذائي، وبرامج عن حقوق الإنسان، ومختلف الشؤون الثقافية. ودافعت عن حقوق المرأة، والمواضيع المتعلقة بعمالة الأطفال وحقوق الأشخاص العاجزين. بالإضافة إلى ذلك، قامت بشق الطرق الزراعية، وشاركت بنشاطات الاعتراف بالأرض، وساعدت على إنشاء تعاونيات زراعية. كما لعبت دوراً مهماً في جهود التخفيف من حدة الفقر في السنوات الأربع الماضية، فأمنت الاحتياجات بمساعدات نقدية وخدمات طبية مجانية وأدوية، وساعدت بعض العائلات الفقيرة بفواتير المياه والكهرباء، ودفعت الأقساط المدرسية للتلاميذ القادمين من أسر فقيرة.

ومن المتوقع أن تستمر المنظمات غير الحكومية بلعب دور أساسي في استراتيجية التنمية الفلسطينية. ونظراً لعلاقتها الوطيدة بالناس، يمكن الاعتماد عليها لمتابعة تقديم الخدمات، وكمجالس عامة في مسائل السياسات. ومن المتوقع أيضاً أن تستمر بتأمين الخدمات الصحية العامة، وخاصة في المناطق حيث يتوجب أن تصب الخدمات في احتياجات محلية محددة و/أو تتطلب رداً سريعاً على الظروف المتغيرة. وهناك بعض خدمات المنظمات غير الحكومية، كالعناية بالأطفال، والصحة العقلية، والإقراض الصغير، لا تؤمنها حالياً السلطة الوطنية الفلسطينية. ونظراً للموارد المحدودة والقدرات المؤسسية، لا تعتمد السلطة تقديم هذه الخدمات مباشرة، على الأقل في الظروف الحالية. فمن الأفضل أن تركز السلطة على وضع إطار قانوني، ونظام إشرافي بهدف ضمان حماية الزبون والأمانة العامة في مناطق الخدمات هذه. كما تتوقع السلطة الفلسطينية أن تقدم المنظمات غير الحكومية خدمات أخرى كإدارة المستشفيات. ولكن على السلطة أن تتجنب توسيع قدراتها وتحميلها الفائض للمنظمات غير الحكومية، إذا ما كان لديها قدرات فائضة.

وتواجه المنظمات غير الحكومية عدداً من التحديات التي هي بحاجة إلى مواجهتها إن أرادت المحافظة على دورها الهام في عملية التنمية الفلسطينية. وتعتمد المنظمات غير الحكومية حالياً على مساعدات الدول المانحة بشكل شبه كامل. ولا يتوقع لهذه المساعدة أن تستمر إلى أمد غير محدود لذلك يجب البحث عن مصادر تمويلية أخرى. إن سقف المصاريف في بعض المنظمات غير الحكومية مرتفع نوعاً ما، ويجب بذل الجهود للتقليل من هذه المصاريف. ويمكن للفشل في تحقيق هذا أن يصرف الزبائن والجهات المانحة أيضاً، ويضع نجاحها الطويل الذي حققته في خطر. إحدى الطرق التي يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تقلل من خلالها سقف مصاريفها هي تنسيق النشاطات فيما بينها، وتقاسم بعض الموارد مثل خدمات الحاسوب وأماكن الاجتماع. ولا تملك بعض المنظمات غير الحكومية آليات مؤسسية من أجل ضمان الشفافية والمسؤولية وفي بعض الأحيان تُدار بعض هذه المنظمات كملكيات خاصة لمؤسسيها. ومن الواضح أن مثل هذه الترتيبات لا يمكن أن تستمر إذا ما لعبت المنظمات غير الحكومية دوراً مفيداً في عملية التنمية الفلسطينية.

باء- ربط الإغاثة بالتنمية في مساعدات الجهات المانحة

بلغ متوسط مساعدات الجهات المانحة السنوية للأرض الفلسطينية المحتلة حوالي نصف مليار دولار سنوياً خلال الفترة ١٩٩٤-٢٠٠٠. وخلال الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٣، زاد المتوسط السنوي إلى حوالي المليار سنوياً. واتسعت مساعدات الدول المانحة في العشر سنوات الأخيرة بشكل خاص بحيث يتعامل كل ممول مباشرة مع الوكالات الحكومية الفردية ذات السيادة على القطاع الاجتماعي أو الاقتصادي حسب اهتمام الممول، ومع تنسيق أقل مركزية من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية. ولم يكن توزيع الأموال مبني على أولويات محددة وطنياً في هذه الفترة، وإنما كان يحدد في الغالب بالاعتماد على مصالح الممولين الفردية ودرجة حزم مدراء الوكالات الحكومية الفردية. وقد حصلت بعض التغييرات الإيجابية في عملية مساعدة الجهات المانحة في السنتَين الأخيرتين. وظهرت هذه التغييرات بشكل واضح في التحضير لخطة الاستقرار الاجتماعي الاقتصادي، التي وضّحت أولويات السلطة الوطنية الفلسطينية في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥، واستجابة الجهات المانحة لها. وتود السلطة الوطنية الفلسطينية أن ترتكز على هذه التنمية الإيجابية، عن طريق تحضير استراتيجية التنمية الموضحة في هذا الملف، واستخدامها كإطار لخطة التنمية المتوسطة الأمد، والتي تغطي الفترة الممتدة من ٢٠٠٥ حتى ٢٠٠٧.

خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٩، بلغت قيمة المشاريع التنموية أكثر من نصف قيمة الدعم الذي تنفقه الدول المانحة. وبدأت حصة المشاريع التنموية بالازدياد بشكل واضح في عام ١٩٩٩ قبل أن تبدأ بالنقصان في عام ٢٠٠١ بسبب الانتفاضة، وبلغ المتوسط ٨٨ في المائة في الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٠. أما حصة مشاريع التنمية في مجموع ما وزعه المانحون في الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٣ فقد بلغ ٢٧ في المائة فقط.

وتم تخصيص نصيب مهم من المساعدات في الأربع سنوات الأخيرة إلى جهود الإغاثة الهادفة إلى الحد من الفقر. وسيبقى الفقر دونما أدنى شك مشكلة خطيرة ما دامت الظروف السياسية الحالية على وضعها الحالي، ولهذا يجب أن يكون للحد من الفقر أولوية كبرى في استراتيجية التنمية الفلسطينية. إلا أنه من الممكن تصميم البرامج التي تهدف إلى الحد من الفقر بطرق تساهم أيضاً في التنمية الاقتصادية. وقد وقعت نسبة كبيرة من الشعب في الفقر بسبب الازدياد الحاد في معدل البطالة في السنوات الأربع الأخيرة. لذلك فإن تخصيص صناديق الدعم لمشاريع الاستثمار العامة والبرامج الهادفة إلى خلق فرص العمل في القطاع الخاص، من شأنها أن تساهم إلى حد كبير في الحد من الفقر. وتؤمن استراتيجية التنمية المطروحة في هذا الملف إطاراً للقيام بذلك. وعلى أساس هذا الإطار، تستطيع الجهات المانحة الفردية تقرير في أي مجال ستستثمر أموالها، بطريقة تناسب استراتيجية التنمية الفلسطينية العامة من خلال الاختيار من قائمة مشاريع تلائم مثل هذه الاستراتيجية.

جيم- تقوية الروابط مع الفلسطينيين في الشتات

يشكل الفلسطينيون في الشتات حصة متفاوتة من مجموع السكان الفلسطينيين في العقود الستة الأخيرة. ولهذا فهم يمثلون مصدراً مهماً من العمالة الماهرة للاقتصاد الفلسطيني. بالإضافة إلى ذلك، لقد جمع الفلسطينيون في الشتات ثروة لا يستهان بها على مدار الأربعة عقود الأخيرة. وبينما كان من الصعب تحديد القيمة الحقيقية لهذه الثروة، فالتقديرات المتوفرة تشير إلى عشرات المليارات من الدولارات. هذا عدا عن أن حصة كبيرة من هذه الثروة موجودة على شكل سيولة مالية بسبب فرص الاستثمار المحدودة المتوفرة للفلسطينيين في دول الخليج، حيث يشكلون نسبة كبيرة من مجموع الفلسطينيين في الشتات. وبالتالي يمكن أن يشكل فلسطينيو الشتات مصدراً مهماً لصناديق الدعم الاستثماري لاقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة. وهناك آلية ممكنة لدمج الفلسطينيين في الشتات في الاقتصاد الفلسطيني عند قيام دولة فلسطينية، تعطي لهؤلاء حقوق المواطنين المشابهة لتلك التي تعطيها إسرائيل لليهود في جميع أنحاء العالم.

وبالرغم من انه من غير المحتمل لعدد من الفلسطينيين في الشتات العودة إلى الأرض الفلسطينية المحتلة في ظل الظروف السياسية الحالية، فإن جذب دعمهم الاستثماري إلى بعض قطاعات الاقتصاد الفلسطيني ليس بالأمر الصعب حتى في ظل الظروف الحالية. إضافة إلى أن الدعم المادي الذي يرسله الفلسطينيون في الشتات إلى أفراد عائلاتهم وإلى منظمات المجتمع، ما زال مصدراً مهماً في الدعم المالي. وبإمكان الفلسطينيين في الشتات لعب دور مهم في إعادة وصل الاقتصاد الفلسطيني بالعالم العربي.

خامساً- تأكيد الوصول إلى الخدمات الصحية

تقوم وزارة الصحة بتأمين بعض الخدمات الصحية في الأرض الفلسطينية المحتلة كتلقيح الأطفال، بشكل شبه كامل. أما بالنسبة لخدمات الاستشفاء فتؤمنها وزارة الصحة بالتعاون مع منظمات غير حكومية و/أو ممولي القطاع الخاص. أما الخدمات المتبقية مثل تلك المتعلقة بالإسعاف وخدمات الصحة العقلية فتؤمنها المنظمات غير الحكومية و/أو القطاع الخاص. ويغطي نظام الضمان الصحي الوطني والتي تديره وزارة الصحة ٨٥ في المائة تقريباً من العائلات في الأرض الفلسطينية المحتلة. وقد تضاعف عدد العائلات المشمولين بنظام الضمان الصحي الوطني خلال الانتفاضة عقب المرسوم الرئاسي والذي شمل تغطية العاطلين عن العمل. أما بقية العائلات فتغطيها عقود تأمين صحية تؤمنها بعض المؤسسات الخاصة والمنظمات غير الحكومية كإحدى فوائد التوظيف.

وتعمل أجهزة وزارة الصحة الآن بأكثر من طاقتها، وخاصة أن نسبة شغر المستشفيات الآن يقارب ١١٠ في المائة مقارنة مع ٧٥ في المائة قبل أربع سنوات. يشكل جرحى الانتفاضة نسبة قليلة من الاكتظاظ. لكن سببه الأساسي يعود إلى زيادة تغطية الضمان الصحي الوطني لعلاج المرضى دون زيادة موازية في قدرة الإمكانيات الصحية لوزارة الصحة. إن معالجة مشكلة الازدحام يتطلب مراجعة شاملة لسياسة العناية الصحية الفلسطينية، بما في ذلك مواصلة دعم السياسات الحالية بما يتعلق بتغطية الضمان الصحي الوطني. وفي هذه الأثناء يمكن تقليل الازدحام بشكل مهم في مواقع عديدة، من خلال الاستفادة من الطاقة الزائدة في المرافق التابعة للمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص.

لقد أحدثت القيود الإسرائيلية خلال الانتفاضة خللاً خطيراً في نظام الصحة الفلسطيني. حيث يواجه سكان المناطق القروية صعوبات في الوصول إلى المرافق الصحية التي تتمركز في المدن بسبب الاغلاقات والحواجز العسكرية. وقد كانت حملات تلقيح الأطفال غير فاعلة بسبب إفساد اللقاحات على نقاط التفتيش الإسرائيلية نتيجة للانتظار الطويل. ونتيجة لذلك، هناك خطر تفشي الأوبئة بين الأطفال، كالحصبة، إلا إذا ما قامت الصناديق بإعادة تلقيح جميع الأطفال في أقرب وقت ممكن. ولكي تصبح حملة إعادة التلقيح فاعلة ولتقليل التمزق في نظام العناية بالصحة، هنالك حاجة ملحة للضغط الدولي على إسرائيل من أجل وقف التعمد في إفساد اللقاحات والأدوية الأخرى على الحواجز ولتسهيل وصول المرضى والعاملين في مجال العناية الصحية إلى المراكز المختصة.

ومن النواحي الأخرى التي تستدعى الاهتمام بالقطاع الصحي، سلامة الغذاء والدواء والمشاكل الصحية المرتبطة بسوء التغذية وخاصة بين الأطفال. وتعتمد الآليات الممكنة لمعالجة مشكلة سوء التغذية على تأمين المقويات والتغذية لأمهات المستقبل وللأطفال الصغار عند زيارة

الطبيب مجاناً، بالإضافة إلى توفير الفيتامينات لطلبة المدارس لكي يتناولوها بإشراف مدرسيهم. ويتطلب ضمان سلامة الغذاء والأدوية توسيع قدرة فحص الدواء والطعام في مرافق المختبرات التابعة لوزارة الصحة، وكذلك الاستثمار الإضافي في أجهزة الفحص المتنقلة. إن مثل هذا التوسع ضروري للغاية من أجل النمو في عملية تصنيع الغذاء الفلسطيني والتي تعتبر عنصراً مهماً في استراتيجية التنمية الفلسطينية في الظروف الحالية.

سادساً- الحد من الفقر

يبلغ معدل الفقر حالياً في الأرض الفلسطينية المحتلة أكثر من ٤٧ في المائة، مقارنة مع ٢٣ في المائة في عام ١٩٩٧. ويتعدى معدل الفقر في قطاع غزة هذه النسبة. وقد أدى الازدياد الحاد في نسبة الفقر في السنوات الأربع الماضية إلى مشاكل صحية مقلقة.

إن الزيادة في نسبة الفقر في السنوات الأربع الأخيرة هي انعكاس للظروف الاقتصادية المتردية. ولذلك فإن أي نشاط يتعلق بالسياسات يهدف إلى تحسين الظروف الاقتصادية سيقلل الفقر بدون شك. وقد تكون بعض الإجراءات الاقتصادية المتعلقة بالسياسات أكثر فاعلية من غيرها في الحد من الفقر. ويتوجب على السياسات الاقتصادية، في الظروف الحالية، أن تكون موجهة بطريقة تضاعف تأثيرها في التخفيف من حدة الفقر. إذ تساعد مشاريع الاستثمار في البنية التحتية في التخفيف من حدة الفقر لأنها تخلق فرص عمل بشكل مباشر وغير مباشر (نتيجة لتأثيرها الشامل على البيئة الاقتصادية الكلية). وللمشروع الاستثماري المتعلق بالبنية التحتية والذي يزود، مثلاً، المياه إلى القرى النائية تأثير واضح في الحد من البطالة من أي مشاريع بنية تحتية أخرى. وللسبب نفسه فإن الآليات الهادفة إلى تشجيع الاستثمار في صناعة الغذاء هي ذات فعالية أكبر في خلق الوظائف وتقليل الفقر من أي مشاريع استثمارية في القطاع الخاص، بسبب ارتباطها الوثيق بقطاع الزراعة، الذي يوظف حالياً عدداً كبيراً من اليد العاملة.

ولا يمكن للبرامج المضادة للفقر، وحتى في أحسن الظروف، الاعتماد الكلي على الآليات الهادفة لتحسين الظروف الاقتصادية العامة. ومن غير الواقعي في الظروف السياسية الحالية، أن نتوقع أكثر من تحسن محدود في النشاطات الاقتصادية وذلك نتيجة لهذه الآليات. وهناك حاجة مستمرة للبرامج الموجهة ضد الفقر، وهذا يتضمن توفير المساعدة النقدية والعينية لكبار السن والمعاقين. ويجب أن يشمل أيضاً برامج الإقراض الصغيرة نظراً لفعالية هذه البرامج كأداة لسياسة محاربة الفقر في كثير من الدول النامية. ويمكن أيضاً استخدام برامج توليد فرص العمل، شرط أن تكون مصممة بطريقة تجعلها تساهم في التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

سابعاً- إعادة وصل الاقتصاد الفلسطيني بالعالم العربي

بعيد احتلال الأرض الفلسطينية المحتلة، سارعت إسرائيل إلى وضع الآليات لقطع صلات الاقتصاد الفلسطيني مع العالم العربي وجعله معتمداً بشكل متزايد على الاقتصاد الإسرائيلي. وتوقفت الواردات من العالم العربي مباشرة بعد استيلاء إسرائيل على الأرض الفلسطينية المحتلة، بينما انخفضت الصادرات بشكل تدريجي. وفي نهاية السبعينات، أهملت تجارة الأرض الفلسطينية المحتلة مع العالم العربي.

وسمح بروتوكول باريس الذي يحكم العلاقة بين إسرائيل والأرض الفلسطينية المحتلة، باستيراد عدد من البضائع من الدول العربية والإسلامية، وقد وقعت منذ عام ١٩٩٤ عدد من الاتفاقات التجارية بين السلطة الوطنية الفلسطينية والدول العربية. وبالرغم من ذلك بقي التبادل التجاري الفلسطيني العربي محدوداً للغاية. وفي عام ٢٠٠٠، بلغت الواردات من الدول العربية ما قيمته ٣٩ مليون دولار، وبلغت الصادرات ٣١ مليون دولار أي ما نسبته ١,٦ في المائة و ٧,٩ في المائة من مجموع الواردات والصادرات الفلسطينية على التوالي. ويمكن تفسير عدم وجود زيادة مهمة في الواردات بأنه وبشكل كبير عائد إلى القيود الإسرائيلية الهادفة إلى حماية صادراتها إلى الأرض الفلسطينية المحتلة، وعدم تشجيع الواردات من الدول العربية كونها غير صديقة لإسرائيل. هذا بالرغم من أن القيود الإسرائيلية لا يمكنها تفسير الفشل في زيادة الصادرات الفلسطينية إلى الدول العربية وخاصة مصر والأردن والتي ازدادت صادراتها إلى الأرض الفلسطينية المحتلة بشكل يفوق وارداتها منها منذ عام ١٩٩٤. وتتضمن العوامل الأخرى التي حدت من الصادرات الفلسطينية إلى الدول العربية في العشر سنوات الأخيرة، التعرفة الجمركية العالية، واختلاف المعايير والإجراءات البيروقراطية المعقدة والافتقار إلى تأمين على الصادرات وتمويلها وبنية التكلفة الفلسطينية الباهظة، وذلك بسبب ارتباطها الأحادي الجانب بالاقتصاد الإسرائيلي.

وبما أن قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية لتوسيع التجارة مع العالم العربي في ظل الظروف السياسية السائدة محدودة، فلا يتوجب عليها الدخول في اتفاقية اقتصادية جديدة مع إسرائيل، فمثل هذه الاتفاقيات سوف تقيد السلطة في اتخاذ الإجراءات الهادفة إلى تقوية العلاقات الاقتصادية الفلسطينية-العربية عند قيام دولة فلسطينية ذات سيادة. وحالياً، يجب استبعاد التوسع في الترتيبات الاقتصادية الفلسطينية-الإسرائيلية كما يجب أن يستبعد الدخول في اتحاد جمركي جديد مع إسرائيل. إذ من شأن تجنب دخول السلطة الوطنية الفلسطينية في اتحاد جمركي مع إسرائيل، أن يساعدها على الدخول في اتفاقيات تجارية مع الدول الأخرى التي تنادي بتخفيض التعرفة الجمركية أو إلغائها المتبادل. وفي المقابل سيجعل الدولة الفلسطينية المستقبلية قادرة على الانضمام إلى منطقة التجارة العربية الحرة الكبرى والتي هي الآن في طور الإنشاء. وحينما يتم تشغيلها، فإنها ستلغي الحدود التجارية بين الأعضاء وستوحد المعايير الصحية والفنية وستسهل الإجراءات البيروقراطية المطبقة على التدفق

التجاري بين الدول الأعضاء. ثم إن الانضمام إلى منطقة التجارة العربية الحرة الكبرى يعطي إمكانية كبيرة من أجل تشجيع التجارة الفلسطينية-العربية وإعادة الصلة بين الاقتصاد الفلسطيني والعالم العربي. تكمن الأولوية إذاً في الانضمام إلى منطقة التجارة العربية الحرة الكبرى ما إن يتم إنشاء الدولة الفلسطينية.

وقد كانت الدول العربية مصدراً مهماً لمساعدات الجهات المانحة في الأرض الفلسطينية المحتلة خلال السنوات العشر الماضية. وقد أمنت جامعة الدول العربية مليار دولار لمساعدة الشعب الفلسطيني منذ بدء الانتفاضة، وخاصة لدعم موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية وجهود الإغاثة كتأمين سلات الطعام للمحتاجين. وقد اتخذت بعض الإجراءات في السنوات الأربع الماضية لدعم لاقتصاد الفلسطيني وتقوية علاقته بالعالم العربي. وقد دعت القمة العربية التي انعقدت في القاهرة في عام ٢٠٠٠، الدول العربية إلى إعفاء الصادرات الفلسطينية إلى الدول العربية من التعرفة الجمركية، وقد استجابت بعض هذه الدول لهذا القرار. كما قرر البنك الإسلامي ومقره في جدة في عام ٢٠٠٤ تقديم تأمين مجاني على الصادرات للمصدرين الفلسطينيين. وفي حال تطبيقه سيلعب مثل هذا التأمين دوراً مهماً في تشجيع الصادرات الفلسطينية إلى الدول العربية، وذلك بتقليص التأثير المالي المتعلق بالإجراءات الإسرائيلية التعسفية.

وسوف تستمر الحاجة إلى المساعدة المالية العربية على الأقل حتى قيام دولة فلسطينية قابلة للعيش. وهناك أمل أن لا تقتصر مثل تلك المساعدات على دعم الميزانية وجهود الإغاثة، كما كان الحال في السنوات الأربع الماضية، بل أن تستخدم وبشكل متزايد في المشاريع المالية التي تشجع التنمية طويلة الأمد. وفي ظل الظروف السياسية السائدة، قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية لفتح أسواقها للدول العربية محدودة للغاية، ومع هذا نأمل بأن تتخذ الدول العربية تدابير لتسهيل الوصول الفلسطيني إلى أسواقها تضامناً مع الكفاح الفلسطيني من أجل الاستقلال، والذي لديه تأثيرات خطرة على مستقبل العالم العربي السياسي والاقتصادي. وتشمل هذه التدابير تطبيق قرار القمة العربية والمتعلق بإلغاء التعرفة الجمركية على المنتجات الفلسطينية بالنسبة للدول التي لم تطبق هذا بعد. كما تتضمن إعفاء المنتجات الفلسطينية وبقدر الإمكان من الإجراءات البيروقراطية المزعجة ومساعدة السلطة الوطنية الفلسطينية على فتح مكاتب تجارية في هذه الدول.

ويجب أن لا يقتصر الدعم العربي للاقتصاد الفلسطيني على المستوى الرسمي. ويمكن للأحزاب السياسية والمنظمات غير الحكومية والمشاريع الخاصة والمؤسسات أن تلعب أدواراً مهمة في دعم الاقتصاد الفلسطيني. ويمكن للأحزاب السياسية واتحادات التجارة والمنظمات غير الحكومية أن تؤثر على حكوماتها في مواضيع تتعلق بالمساعدات المالية والنفاذ إلى الأسواق. ويمكنها المبادرة في حملات عامة لتشجيع المستهلكين لشراء المنتجات الفلسطينية كنشاط سياسي تضامني مع الشعب الفلسطيني. كما يمكنها قيادة حملات تهدف إلى جمع الأموال يكون الهدف منها دعم قضايا خاصة مثل مؤسسات التعليم العالي والمنظمات غير الحكومية التي تعنى بإعادة تأهيل أولئك الذين أصيبوا

خلال الانتفاضة. ويمكن للمشاريع الخاصة وغرف الصناعة والتجارة المساعدة في الاستثمار في المضاربات المشتركة وإعطاء المساعدة الفنية للمشاريع الفلسطينية وتزويد المصدرين الفلسطينيين بالمعلومات المتعلقة بالمعايير والفرص التجارية في بلدانها.

ثامناً- الاستثمار في البنية التحتية

تعتبر خدمات البنية التحتية في الأرض الفلسطينية المحتلة غير ملائمة في الوقت الحالي. إذ لم يتم بناء طرق رئيسة بين المدن والبلدات الفلسطينية أثناء فترة الاحتلال المباشرة ، وقد قامت إسرائيل بعرقلة محاولات البناء التي تم إنجاز بعضها خلال الفترة الانتقالية. وتصل الكهرباء حالياً لجميع المجتمعات الفلسطينية، أما أولئك الذين ليس لديهم كهرباء فيأملون الحصول عليها بعد إكمال المشاريع الجارية في الوقت الحاضر. وعلى أية حال، إن وصول الكهرباء الذي توفره في الغالب شركة الكهرباء الإسرائيلية لا يعمل بصورة منتظمة وملائمة. ويعيش أكثر من ٨٣ في المائة من الفلسطينيين في مجتمعات موصولة بشبكات المياه، ولكن هذه الإمدادات محدودة بسبب القيود الإسرائيلية، بحيث أن استهلاك الماء للفرد الفلسطيني أقل بكثير من استهلاك الأفراد في إسرائيل وبلدان مجاورة أخرى. إن خدمات تصريف مياه المجاري محدودة أيضاً على الرغم من الاستثمارات في هذا المجال في السنوات العشر الأخيرة . وفي حين يعيش ٣٩ في المائة من الفلسطينيين في الأرض المحتلة في وحدات سكنية موصولة بشبكات المياه الجارية ولكن أغلب هذه الشبكات تفتقر إلى وسائل الصيانة وبالتالي تتسبب في انتشار مشاكل صحية وبيئية خطيرة.

ويستطيع الاستثمار الخاص لعب دور مهم في تحسين البنية التحتية للمجتمع الفلسطيني وقد بدأ القيام بهذا فعلاً. أما في قطاع الاتصالات، فقد قامت شركة خاصة (شركة الاتصالات الفلسطينية) في برنامج استثمار طموح منذ تأسيسها في عام ١٩٩٧. وسيصل عدد الخطوط الهاتفية الأرضية في الأرض الفلسطينية المحتلة عام ٢٠٠٣ إلى ٨,٦ لكل ١٠٠ شخص، بالمقارنة مع عام ١٩٩٧، حيث كانت ٣ لكل ١٠٠ شخص. وفي قطاع الطاقة، قامت شركة خاصّة في قطاع غزة ببناء محطة لتوليد الكهرباء، وتقوم شركة خاصة أخرى بالتخطيط لبناء محطة توليد في الضفة الغربية، ونجحت من خلال تقديمها للمجتمع المحلي لجمع الأموال، في تعويم أسهمها العامة الأولية بنجاح في سوق الأسهم.

ويتطلب تدخّل القطاع الخاص في تزويد خدمات البنية التحتية، تطبيق آلية نظامية تستهدف حماية المستهلكين. وهذا مهم بشكل خاص عندما تمنح شركة خاصّة مزايا الاحتكار في سوق معين، كما هي الحال مع شركة الاتصالات الفلسطينية في السنوات السبع الأخيرة.

إن نظام توزيع الماء والكهرباء، الذي تملكه حالياً البلديات والمجالس القروية، غير كفء وغير فعال. ويمكن قول الأمر عينه بالنسبة لنظام التخلص من النفايات الصلبة، الذي تديره السلطات المحلية. ويمكن تحقيق ارتفاع ملحوظ في أنظمة إيصال الكهرباء والماء، وأنظمة التخلص من النفايات الصلبة، إذا ما تم نقل إدارتها إلى سلطات إقليمية. وقد بدأ تحقيق الهدف من هذه العملية في توزيع الكهرباء مع إنشاء شركات كهرباء إقليمية تملكها سلطات محلية في غزة والخليل. ولا بد من بذل الجهود لاتخاذ ترتيبات مشابهة لتصريف مياه المجاري والنفايات الصلبة.

وتتضمن مواضع الاستثمار العام في البنية التحتية المادية، المياه والنظافة العامة، والطاقة والنقل. ففي قطاع المياه، تتضمن الاستثمارات العامة الممكنة، شبكات توزيع المياه للمجتمعات التي لا تصلها حالياً المياه الجارية، وإعادة تأهيل الشبكات المتوفرة لتقليص حجم هدر المياه، الذي يبلغ في بعض الشبكات أكثر من ٦٠ في المائة. بالإضافة إلى حفر آبار جديدة متى أمكن، وإعادة تأهيل الآبار الموجودة. أما في ما يتعلق بالنظافة، فلا بد من التركيز على بناء المنشآت الصحية لشبكات النظافة الموجودة، للحفاظ على الصحة والتغيرات البيئية للمياه التي لم تقم بمعالجتها. وبالنسبة للطاقة، لا بد من إعطاء الأولوية لتقليص الاعتماد على إسرائيل لبناء خطوط النقل لإيصال الكهرباء التي تولدها محطات القطاع الخاص لشبكات التوزيع الفلسطينية. كذلك يمكن الاستثمار في إكمال إعادة تأهيل شبكات التوزيع، الذي بدأ في النصف الثاني من التسعينات. وأما في النقل، فإذا ما قامت إسرائيل بتجريد مستوطناتها في قطاع غزة، لا بد من إيلاء الاهتمام لإعادة بناء مطار غزة، وبناء مرفأ غزة الذي طال تأخيره. ويمكن الاستثمار أيضاً في هذا القطاع في مد الطرقات بين سائر المدن متى أمكن الأمر.

تاسعاً- تقوية نظام التعليم

ألف- التعليم الابتدائي والثانوي

يعتبر نظام التعليم الفلسطيني فعالاً جداً بقدرته على إيصال الأطفال إلى التعليم وأيضاً المحافظة على انتظام الطلبة. وتبلغ نسبة التسجيل في الأرض الفلسطينية المحتلة ١٠٠ في المائة تقريباً للصف الأول و٩٢ في المائة للمرحلة الأساسية (الصفوف ١-١٠)، و٥٧ في المائة للمرحلة الثانوية.

وارتفعت نسبة التسجيل الكلي في المدارس الحكومية من ٦٥٠ ألف في ١٩٩٤ إلى مليون تقريباً في ٢٠٠٣، أي بزيادة نسبتها أكثر من ٥٠ في المائة. وبالنظر إلى معدل النمو السكاني الفلسطيني الحالي الذي بلغ أكثر من ٥٠ في المائة، فإن نسبة التسجيل التعليمي ستواصل في الارتفاع بسرعة في المستقبل المنظور. لذا ينبغي بناء عدد كبير من الغرف الدراسية ومرافق أخرى

للمدارس التي سنحتاج لها في السنوات القليلة القادمة لتجنب المشاكل الناتجة عن النمو السكاني المتزايد والازدحام الشديد الذي يشكل حاليًا مشكلة خطيرة في العديد من المدارس الحكومية. إضافة إلى ذلك، تحتاج العديد من المدارس الحالية إلى أعمال التصليح والصيانة. ويعتبر بناء وصيانة المدارس من مشاريع تشغيل الأيدي العاملة واستخدام المهارات المتوفرة للعديد من العاطلين عن العمل، والذي كان يعمل الكثير منهم في صناعة البناء الإسرائيلية. لذلك، تكمن الأولوية في بناء المدارس أو إصلاحها في ظل الوضع الحالي.

وتعتبر مكتبات المدارس والخدمات الإلكترونية، من مجالات التعليم الأخرى التي يمكن الاستثمار فيها وتساهم بشكل كبير في التنمية الاقتصادية. فالمكتبات المدرسية ضرورية لتعليم مهارات البحث، الذي تعتبر مفتاحاً لتحسين إنتاجية اليد العاملة الفلسطينية، وتعزيز الحياة الثقافية والنشاطات العلمية في الأرض الفلسطينية المحتلة. لذلك يجب أن تبذل الجهود الجدية لتحسين المكتبات المدرسية التي أهملت لفترات طويلة من قبل نظام التعليم الفلسطيني، وبالتالي دمجها في المناهج المدرسية. لقد تم تقديم الحاسوب في بعض المدارس ولكن حتى الآن بقي دوره محصوراً فقط في نشر المعرفة بالحاسوب بين الطلاب. يلعب الحاسوب دوراً كبيراً في الصفوف المدرسية الحديثة. ويتم استعماله بكثرة كأداة تعليمية في المدارس الابتدائية والثانوية، وبشكل خاص في الصفوف العلمية.

باء- التعليم العالي

يتضمن نظام التعليم العالي الفلسطيني حالياً ١١ جامعة وكلية تقنية مع مجموع ٧٥ ألف طالب منتسب. ومن أهم القضايا التي تواجه مؤسسات التعليم العالي الفلسطيني هو تحقيق الاستقرار المالي، بالإضافة إلى تحسين نوعية التعليم واكتشاف طرق لمجابهة التحديات التي يواجها الاقتصاد والمجتمع الفلسطيني.

ويتطلب تحسين نوعية التعليم العالي تجميد إضافة برامج جامعية عالية وبرامج جامعية جديدة بهدف التركيز على البرامج الموجودة. ولا بد من الإبقاء على هذا التجميد في البرامج حتى القيام بتطوير المكتبات ومرافق جامعية أخرى. بالإضافة إلى وضع هيكلية رواتب مناسبة ونظام التوظيف والترقية من أجل النهوض بإجراءات تساعد على جذب الأكاديميين المؤهلين.

وسيتطلب الإبقاء على الاستقرار المالي مجموعة من الهبات والدعم السنوي من ميزانية الحكومة، بعضها يمكن أن يكون على شكل منح دراسية في حقول أكاديمية موجهة. وفي هذه الأثناء، يجب توجيه الجهود للحصول على الالتزامات من المانحين لتقديم المساعدة المالية إلى الجامعات والكليات الفلسطينية بشكل منتظم لتجنب العراقيل المتكررة لدفع الرواتب كما هي الحال في

السنوات الأخيرة. على أية حال، إن مثل هذه المساعدة يجب أن تكون شرطاً لتحسين نوعية التعليم التي تقدمها هذه المؤسسات.

وثمة طريق واحد للمؤسسات الأكاديمية المنخرطة في الشؤون الاقتصادية، وهو إنشاء مراكز بحوث بالتعاون مع الجامعات المحلية لتأمين الخدمات التقنية والأبحاث للصناعات المهمة والكبيرة، مثل صناعة زيت الزيتون والصناعة الدوائية. وتكون مثل هذه المراكز في البداية ممولة من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية أو بمساعدة الجهات المانحة ولكن في النهاية يجب أن تصبح مستقلة مادياً.

عاشراً- الإصلاح القانوني والمؤسسي

ألف- تحديث النظام القانوني

إن النظام القانوني الشفاف ضروري للاستثمار الخاص وأيضاً للنمو الاقتصادي. ويجب أن تكون حقوق الملكية الخاصة واضحة المعالم لتسهيل الاستعمال الأفضل للموارد. ولا بد من وضوح قواعد العمل التجاري والاقتصادي، وآليات حل النزاع، بما فيها تطبيق نظام قضائي شفاف وإيجاد جهاز تطبيق القانون يكون متوفراً للجميع بنزاهة وشفافية، من أجل تقليل تكاليف العمل التجاري وزيادة المنافسة في الأرض الفلسطينية المحتلة وزيادة جذب الاستثمارات الأجنبية.

وبمساعدة البنك الدولي بدأت السلطة الوطنية الفلسطينية برنامج إصلاح قانوني طموح يشدد على النواحي القانونية في النظام الذي يؤثر على الاقتصاد. يتقدم البرنامج ببطء شديد لذلك علينا حشد الجهود للإسراع في إنجازه. ويتطلب خلق بيئة قانونية متطورة أكثر من مجرد رموز قانونية حديثة، فهناك أيضاً الحاجة لإصلاح النظام القضائي، وأن يتضمن هذا الإصلاح تطبيق إجراءات شفافة عند توظيف وترقية القانونيين لضمان الاختيار الصحيح للقضاة المؤهلين. لذلك من الضروري ضمان استقلال النظام القضائي وتنفيذ قرارات المحاكم، حتى إذا أخذت هذه القرارات اتجاه عكسي لرغبات السلطة التنفيذية، بعكس ما كانت عليه الحال في السنوات العشرة الأخيرة.

باء- إصلاح المؤسسات الحكومية

منذ بدأت السلطة الوطنية الفلسطينية بفرض الأحكام في الشؤون المدنية في الأرض الفلسطينية المحتلة في عام ١٩٩٤، توسع الدور الحكومي في الاقتصاد الفلسطيني وأيضاً زاد حجم البيروقراطية في الحكومة الفلسطينية بشكل كبير جداً. بحلول عام ٢٠٠٤، كان هناك تقريباً ٣٠ وزارة ووكالة حكومية يعمل بها، ما مجموعه ١٣٠ ألف موظف أي ما نسبته ٢٣,٦ في المائة من مجموع الموظفين في الأرض الفلسطينية المحتلة. وقد تطورت بعض وزارات السلطة الوطنية

الفلسطينية، مثل وزارة التربية ووزارة الصحة، من دوائر كانت تقوم بالمهام نفسها تحت الاحتلال الإسرائيلي المباشر. كما قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بإنشاء وزارة تخطيط وسلطة النقد الفلسطينية.

وقد سبق أن توسع القطاع العام بشكل سريع في السنوات العشرة الأخيرة، قبل إنشاء تعريف واضح لدور الحكومة الفعال في الاقتصاد والمجتمع الفلسطيني. ولم تستند عمليات توظيف وترقية مستخدمي السلطة الوطنية الفلسطينية دائماً على الحاجات الشرعية للمؤسسات الحكومية والمؤهلات التقنية للمتقدمين بطلبات التوظيف. وواصلت الوكالات التي ورثت من سلطات الاحتلال، العمل دون مراجعة شاملة لمهامها وهيكلها التنظيمي. وتم إضافة وكالات حكومية جديدة بدون التخطيط الحذر والذي نتج في أغلب الأحيان عن تداخل الاختصاص مع الوكالات الموجودة.

وتزداد الحاجة العاجلة للإصلاح المؤسساتي للتركيبة الحكومية في السلطة الوطنية الفلسطينية حتى تتمكن السلطة من لعب دور فعال في التنمية الاقتصادية الفلسطينية. ولا داعي لأن ينتظر مثل هذا الإصلاح قيام دولة فلسطينية مستقلة. ومن الممكن أن ينفذ في ظل الظروف السياسية الحالية، الأمر الذي سيشجع التنمية الاقتصادية الآنية بالإضافة إلى تعزيز فرص الاقتصاد الفلسطيني بعد قيام مؤسسات الدولة المستقلة.

ويجب البدء في عملية الإصلاح بالتعريف عن الخدمات المقدمة من قبل الحكومة. وتطلعنا النظرية الاقتصادية والتجربة الأخيرة في الدول النامية على أن الخدمة يجب أن لا تكون منتجة مباشرة من قبل الحكومة إلا إذا لم يتمكن القطاع الخاص من إنتاجها بمستوى مرغوب به اجتماعياً (مثل التعليم وتوزيع الدخل بطريقة مقبولة اجتماعياً)، أو حتى لا يستطيع إنتاجها بتاتاً (مثل تبليط الشوارع ومكافحة الجريمة). ولا بد من الانتهاء من الخدمات التي يتم إنتاجها ولا يوجد مبرر لها على الأرض، مثل استيراد الإسمنت ومنتجات النفط. ويجب استعمال عملية مشابهة لتمييز الوظائف التنظيمية التي من الضروري أن تقوم بها الحكومة. ومن الضروري أن تتضمن مثل هذه الوظائف فقط تلك التي يمكن أن تبرر على أساس حماية المستهلك، والسلامة العامة، والمحافظة على المعايير الصحية، وضمان استقرار اقتصادي كلي. كما لا بد من الانتهاء من الوظائف النظامية التي تؤدى حالياً والتي لا تلائم مثل هذه المعايير (مثل نظام سلطة النقد الفلسطينية الحالي الذي يتطلب من الصرافين للحصول على حد أدنى من رأس المال ومكان أوسع للعمل).

وحين يتم تحديد الخدمات الحكومية والوظائف النظامية المرغوب بها، تقرر المؤسسة الحكومية عملية الإصلاح الملائمة لكل خدمة أو وظيفة تنظيمية. الأمر الذي قد يتطلب إدماج بعض الأجهزة الحكومية ونقل الخدمات والوظائف التنظيمية بين المؤسسات. وما أن يتم تحديد نوع الخدمة أو الوظيفة التنظيمية بما يتناسب والوكالة الحكومية المسؤولة عن تنفيذها، يجب أن تضمن العملية الإصلاحية للمؤسسة توفر كل ما يلزم من القوانين والموظفين المؤهلين لإنجاز العمل. ولتجنب

الفساد، يجب أن نراعي الشفافية في القوانين المحلية ويجب أن يتقلص الاجتهاد الفردي للمستخدمين الذين يطبّقونها. وإذا تضمنت الوظيفة النظامية توزيع عدد محدود من الرخص (مثل حال بعض الاستيرادات)، ينبغي حينها على القوانين المحلية أن تطالب بأن تكون عملية التوزيع من خلال عمليات المناقصة.

حادي عشر- تجنب التدابير التي تعيق التنمية الطويلة الأجل

إن الاقتصاد الفلسطيني غير مستقر في الوقت الحاضر. وليس بيد السلطة الوطنية الفلسطينية إلا القليل بهدف زيادة الاستقرار الاقتصادي من دون الضغط العالمي على إسرائيل لتخفيف القيود على حركة السلع والناس في الأرض الفلسطينية المحتلة ومع بقية العالم. بإمكان السلطة الوطنية الفلسطينية على أية حال، أن تعمل على تحسين فرص تنمية الاقتصاد الفلسطيني الاستراتيجية، بتجنب الإجراءات التي تعيق الاستقرار الاقتصادي العام الطويل الأجل. لذلك، على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تتجنب الاقتراض الحكومي قدر الإمكان، لأن الديون الوطنية المفرطة مضرة بالاستقرار الاقتصادي العام الطويل الأجل. ويجب أيضاً تجنب طرح عملة فلسطينية غير مستقرة لأنها ستكون مصدراً رئيسياً لعدم الاستقرار الاقتصادي العام.

يجب أن لا ننسى حين نقوم بوضع البرامج الاقتصادية في الوضع الحالي أن نحافظ على اقتصاد حر، لأنه ضروري للتنمية الفلسطينية الطويلة الأجل. ولا بد من أن تطابق سياسات تحفيز الاستثمار في الزراعة والصناعة، قواعد منظمة التجارة العالمية، إذ أن انضمام فلسطين إليها هو عملية حاسمة للتنمية الفلسطينية الطويلة الأجل. ويجب تجنب القيود المفروضة على التداول في رأس المال، لأن مثل هذه القيود ستحول دون استثمار الفلسطينيين في الشتات الذي يمثل المصدر الرئيس لصناديق الاستثمار في الاقتصاد الفلسطيني.

تمثل السيطرة الإسرائيلية في العقود الأربعة الأخيرة، على مصادر المياه في الأرض الفلسطينية المحتلة، بالإضافة إلى جزء كبير من أراضيها، عقبات رئيسة في وجه التنمية الاقتصادية الفلسطينية. ومن الضروري إعادة السيطرة على هذه المصادر للازدهار الفلسطيني والتنمية الاقتصادية الطويلة الأجل. إذ من شأن مصير القدس الشرقية وشواطئ البحر الميت في الضفة الغربية، على سبيل المثال، أن يحدد مستقبل قطاع السياحة الفلسطيني. كما ستلعب درجة السيطرة الفلسطينية على مصادر المياه في الأرض الفلسطينية المحتلة، دوراً رئيساً في تحديد الاستراتيجيات الزراعية والصناعية الفلسطينية. وبالتالي، يجب على المفاوضين الفلسطينيين أن لا يوقعوا على أية اتفاقية مع إسرائيل لا تقر بالأرض الفلسطينية ومواردها المائية التي تسيطر عليها إسرائيل حالياً.