مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب:
المعونة والتنمية وتكوين الدولة

الأمم المتحدة
نيويورك وجنيف، ٢٠٠٦

UNCTAD/GDS/APP/2006/1

Distr.
GENERAL

UNCTAD/GDS/APP/2006/1
5 April 2006

ARABIC

الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب:
المعونة والتنمية وتكوين الدولة*

* أعـــدت هـــذه الدراسة أمانة الأونكتاد (وحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني) مستفيدة من مساهمات قدمها كل من مشتاق خان (كلية الدراسات الشرقية والأفريقية في جامعة لندن، المملكة المتحدة) وفضل م. النقيب (جامعة واترلو، أونتاريو، كندا). وليس في التسميات المُستخدَمة في هذه الوثيقة ولا في طريقة عرض مادتها ما ينطوي على التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

(A) GE.06-50553 000506 030506

خلاصة

بعد قرابة أربعة عقود من الاحتلال، لا تزال التدابير التقييدية والمواجهات العنيفة والأوضاع الشبيهة بالحرب تطغى على الآفاق الاقتصادية للأرض الفلسطينية في الضفة الغربية وغزة. ويتطلب وضع الاقتصاد الفلسطيني على مسار النمو المطرد فهم الأوضاع المؤثرة في إمكانيات التنمية الطويلة الأجل لهذا الاقتصاد، وبخاصة الهياكل التي أنشئت في أعقاب احتلال الضفة الغربية وغزة، والبنية المؤسسية التي تؤثر في ديناميات نموه. ولقد اعترف خبراء الاقتصاد والمؤرخون الاقتصاديون، منذ أمد بعيد، بأن تلك الهياكل، حالما تتشكل، تنزع إلى تحديد مسار تطور معين لا سبيل إلى الخروج عنه. ولذلك فإن من المهم الاعتراف بتبعية الاقتصاد الفلسطيني للمسار السلبي الذي تشكَّل خلال حقبة الاحتلال. وغني عن القول إن أوضاع الصراع، وعدم الاستقرار السياسي، وعدم التمكن من ممارسة السيادة التي لا تزال هدفاً عصيّاً، وإقامة الدولة الموعودة، هي أمور كان لها تأثير سلبي متزايد في قدرة السلطة الفلسطينية على تأمين مقتضيات للحكم ناهيك عن إرساء نموذج للحكم الخالي من الفساد والقائم على أفضل الممارسات، وهو نموذج كثيراً ما يُقاس أداء السلطة الفلسطينية بالاستناد إليه.

وعلى الرغم من التحدي المتمثل في إنشاء الأجهزة السابقة لإقامة الدولة في ظل البيئة المتقلبة التي اتسمت بها الفترة ١٩٩٤-٢٠٠٠، فقد حققت السلطة الفلسطينية، بدعم من المجتمع الدولي، تقدماً ذا شأن في وضع الأطر المؤسسية والتنظيمية الأساسية لتشغيل الاقتصاد في المناطق التي تخضع لولايتها. وقد أظهرت هذه الفترة الانتقالية أن إضفاء الطابع المؤسسي على التدابير التقييدية، في سياق ما يمكن تسميته بسياسة *الاحتواء اللامتكافئ*، هو أمر قد ألحق ضرراً بالغاً بالاقتصاد الفلسطيني. وفي حين أن البنية المؤسسية الحالية تتسم بالفعل ببعض جوانب التكامل مع إسرائيل، فإن هذه الجوانب تشكلها أساساً سياسة الاحتواء اللامتكافئ هذه. ورغم أنه يظل من الممكن أن تصبح القيود المفروضة على الاقتصاد الفلسطيني منذ عام ٢٠٠٠ أقل حدّة، فإن إمكانية استمرارها ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار في أي تحليل لخيارات التنمية التي تحقق انتعاش الاقتصاد.

ولقد أفضت الأزمة الاقتصادية السائدة منذ عام ٢٠٠٠ إلى ظهور توافق متزايد في الآراء بين الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص بشأن الحاجة إلى رؤية إنمائية جديدة للحد من الاعتماد الاقتصادي على إسرائيل، والتعامل مع الحقائق الاقتصادية الجديدة التي نشأت عن الصراع الذي طال أمده، وبناء مؤسسات عامة تتميز بالشفافية والكفاءة والمساءلة. وهذه الشواغل، إلى جانب الآمال المتجددة، وإن تكن متحفظة، المعقودة على العودة مجدداً إلى عملية السلام، قد حفَّزت السلطة الفلسطينية على وضع عدد من خطط التنمية منذ عام ٢٠٠٤. وهذه تعكس وجود نقاش مستمر لم يتمخض بعد عن أية خطوط عريضة واضحة، ناهيك عن توافق في الآراء، بشأن الاستراتيجية المُثلى لوضع الاقتصاد الفلسطيني على مسار الانتعاش والتنمية المستديمة.

وفي سياق خيارات السياسة الاقتصادية المحدودة المتاحة للسلطة الفلسطينية خلال الفترة الانتقالية، وفي ظل انحسار آفاق تحقيق تسوية سياسية، لجأت السلطة الفلسطينية إلى انتهاج استراتيجيات لتوليد الدخل الريعي اشتملت على المشاركة في مشاريع تجارية، وتشجيع استثمارات المغتربين، واستخدام آليات غير الآليات الضريبية لزيادة الإيرادات العامة، ومن ثمّ إفساح المجال للمناورة السياسية. وفي ضوء استمرار وتزايد حدة القيود والتحدي الهائل المتمثل في بناء مؤسسات عامة حديثة وشفافة في ظل هذه البيئة، فإن نوعية حكم السلطة الفلسطينية قد

تردت بالتأكيد منذ فترة الحكم الذاتي الانتقالية. وقد لا يكون من المستغرب أن السلطة الفلسطينية قد باتت تواجه مـــثل هذه النظرة القاسية من قِبَل المراقبين والجهات المانحة، ناهيك عن الشعب الفلسطيني نفسه حسبما أظهرته الانتخابات التشريعية الفلسطينية لعام ٢٠٠٦.

وحـــتى عام ٢٠٠٠، عندما كان لا يزال من الممكن تلمّس فوائد التعاون والتكامل الاقتصاديَين، مهما كانت هذه الفوائد محدودة، ظلت مستويات تسامح المانحين والتسامح العام إزاء سوء الإدارة والفساد في القطاع العام عالية، بالنظر إلى أن وعود عملية السلام كانت لا تزال تبدو معقولة ومقنعة. بيد أنه مع الانخفاض الشديد في مستويات الدخل، تفشى الفقر وباتت المكاسب السياسية الضئيلة التي تحققت في العقد السابق جلية بالمقارنة مع الوضع الحالي، وتردت نوعية حكم السلطة الفلسطينية تحت الضغط المستمر الناجم عن المواجهات وإدارة الأزمة وخطر الإفلاس.

وبالـــتالي فـــإن جهود التنمية الفلسطينية تواجه تحدياً متعدد الأبعاد، حيث يتعين المضي في عملية تحقيق الانتعاش والإعمار في ظل: `١` أوضاع صراع مناوئة؛ و`٢` قيود منهجية مكثفة تحد من القدرة على الحركة؛ و`٣` الافـــتقار إلى السيادة الوطنية؛ و`٤` اعتماد برنامج إصلاح طموح، إن لم يكن واسع النطاق إلى حد غير واقعـــي؛ و`٥` ضيق مجال التحرك المتاح للسلطة الفلسطينية على صعيد السياسة العامة من أجل إدارة الاقتصاد؛ و`٦` ترسخ اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على المعونة الأجنبية.

وهذا يعني أن أية مرحلة لاحقة من مراحل إعادة التأهيل الاقتصادي و"بناء السلام" في المنطقة لا يمكن أن تتخذ، كهدف لها، العودة إلى الحالة التي كانت سائدة قبل نشوء الأزمة. وفي الوقت نفسه، لم يعد ينبغي التعامل مـــع المساعدة الإنسانية والغوثية بمعزل عن الاحتياجات الإنمائية الطويلة الأجل، ولا سيما في ضوء ضعف قدرة العـــرض. بـــل ينـــبغي للسلطة الفلسطينية والمجتمع الدولي أن يعملا معاً ضمن إطار رؤية للتنمية الاجتماعية – الاقتصـــادية الفلســـطينية قـــادرة عـــلى *تخفيف الأعباء التي يرزح تحتها أفقر الفقراء* نتيجة لشدّة وطأة الحصار الاقتصـــادي، مـــع العمـــل في الوقت نفسه على الحد من الاعتماد على الواردات من إسرائيل وتوسيع أسواق الصادرات الفلسطينية.

ورغـــم أن السلطة الفلسطينية قد شرعت بالفعل في بذل جهود إصلاحية متواصلة في مجال المالية العامة وغير ذلك من المجالات، فإن السياسة التي تنتهجها حالياً تقوم على أساس فرضية مفادها أنه يجب عليها إصلاح وتجديـــد المؤسسات العامة والسياسات وتحقيق متطلبات الحكم الرشيد قبل أن تتمكن دولة فلسطين المرتقبة من الانضمام إلى أسرة الدول. وتواصل السلطة الفلسطينية إصلاح المؤسسات العامة التي أُنشئت أصلاً لمرحلة حكم ذاتي انـــتقالي، بدلاً من أن تستجيب لمقتضيات تكوين مؤسسات الحكم الوطنية المناسبة. وهذا ينطوي على خطر يتمـــثل في أن الدولـــة الـــتي ستنشـــأ مستقبلاً سوف تستجيب لاعتبارات الحلول الانتقالية أكثر من استجابتها للمقتضيات الاستراتيجية للسيادة الفلسطينية كما يتصورها المجتمع الدولي، ناهيك عن الشعب الفلسطيني نفسه.

ومما لا شك فيه أن عملية إصلاح، بل والأهم من ذلك *عملية تكوين*، المؤسسات اللازمة لعمل السلطة الفلسطينية بكفاءة، تشكل خطوة أساسية في اتجاه إقامة الدولة الفلسطينية المرتقبة. إلا أنه من الأمور التي لا تقل أهمـــية ما يتمثل في وجود رؤية للتنمية الوطنية توجِّه أولويات الإصلاح وبناء المؤسسات. إذ يجب على السلطة

الفلسطينية أن تحدد الأهداف والسياسات والمؤسسات اللازمة لإقامة دولة مستقلة وديمقراطية وعصرية، بما في ذلك وضع "خريطة طريق" اقتصادية في اتجاه إقامة الدولة تكفل التماسك بين الأهداف الفورية والأهداف الاستراتيجية، حيث تنصبّ الجهود على معالجة ما يعانيه الاقتصاد الفلسطيني من جوانب ضعف هيكلي، وعلى الحد من الفقر. ومن شأن توسيع التجارة أن يساعد في بلوغ هذه الغاية من خلال الأخذ بنهج متدرج وأطول أجلاً. إلا أنه من أجـــل تيسير أداء التجارة لدور أقوى في الحد من الفقر، ينبغي للجهود الفلسطينية أن تقوم على أساس نهج إزاء التجارة موجّه نحو التنمية لا على أساس نهج إزاء التنمية موجّه نحو التجارة.

وفي ظل أوضاع الصراع، وإذا كان من المستبعد أن يكون للتأثير السياسي الخارجي أي دور كبير في تغيير القـــيود الداخلية أو الخارجية للتنمية، فإن أفضل ما يُرتجى من المعونة والإغاثة "غير المشوِّهة" هو تحديد عدد من السبل التي يمكن من خلالها مساعدة السكان عامة باستراتيجيات للتكيف والتعامل مع واقع الحال. وفي مثل هذه الحالة، تتمثل المسألة الأساسية في ما إذا كانت هناك استراتيجيات عملية للمعونة من شأنها أن تخفف من حدة هذه القـــيود الخارجـــية. وبالنظر إلى الدور الهام للقيود الخارجية في التأثير في أوضاع هذا الصراع وفي عملية التنمية الاقتصادية، فإن أي تحليل للمعونة والتنمية المشوهتين يجب أن ينظر في التفاعل بين هذه العوامل جميعها.

ويشـــير تحليل المعونة الدولية المقدمة لفلسطين إلى إمكانية وجود نمط مشوّه من المعونة والتنمية قبل عام ٢٠٠٠ تزايدت حدته بعد احتدام الصراع والتحول عن التنمية نحو المساعدة الغوثية. وقد بات واضحاً الآن، إن لم يكن قبل عقد من الزمن، أن أشد قيود التنمية التي تواجه الشعب الفلسطيني تتصل في الغالب بحقيقة أنه ليست له دولة يمكن في إطارها إدارة عملية إصلاح ذات معنى. فإمكانات تنمية الاقتصاد الفلسطيني ما برحت تعتمد على سياسات مالية وتجارية ونقدية ومعايير خاصة بحركة اليد العاملة تحدّدها إسرائيل في ضوء مصالحها السيادية. وإذا كان من المؤكد أنه كان من الممكن تجنُّب حدوث عدد من إخفاقات الحكم ضمن السلطة الفلسطينية، فإن هناك حالات إخفاق أخرى قد نجمت بصورة مباشرة عن القيود الخارجية التي عانت السلطة الفلسطينية من وطأتها. وقد خضـــعت جوانب الحكم الداخلية هذه لعدد من الإصلاحات الرامية إلى تحسين شفافية ومساءلة الجهاز التنفيذي للسلطة الفلسطينية في أعقاب التطورات التي حدثت منذ عام ٢٠٠٠ والتي أفضت إلى دفع السلطة الفلسطينية إلى حافـــة الانهيار. ولكن العوامل الخارجية التي شكلت بصورة عامة أهم قيود التنمية والتي يمكن القول إنها دفعت السلطة الفلسطينية إلى اتخاذ بعض تدابير السياسة العامة غير التقليدية، لا تزال قائمة. والواقع أنه رغم التقدم المحرز في إصلاح السلطة الفلسطينية، فقد استمر التراجع الاقتصادي منذ عام ٢٠٠٠.

وتتمثل السمة المحددة للحالة الفلسطينية في أن السيطرة الاقتصادية اللامتكافئة تسهِّل الامتثال لمقتضيات الأهـــداف الأمنية والسياسية. وهذا يعني أن المحاولات الرامية إلى تعزيز التنمية الاقتصادية لدولة فلسطين المرتقبة يجـــب أن تتعامل مع بنية مؤسسية مفروضة من الخارج تُبقي الاقتصاد الفلسطيني في حالة من الضعف والهشاشة. ونتيجة لذلك، يمكن *توقع* أن تكون السياسات الإنمائية الناجحة في السياق الفلسطيني سياسات غير تقليدية بالنظر إلى المجموعة الفريدة من القيود المفروضة من الخارج. ويمكن لقدرة الدولة على خلق أنشطة ريعية للمستثمرين أن تكون مفيدة إذا كانت هناك قيود خارجية محددة يتعين تذليلها. وهذه القدرات يمكن أن تتأثر سلباً إذا خضعت لاستتراف مستمر أو حتى للإهمال.

وهـــذه ليست حُجة تنفي ضرورة توفير المساعدة الغوثية التقليدية في سياق حالة من المصاعب الإنسانية الشـــديدة. فمـــا مـــن شك في أن المساعدة الغوثية الإنسانية ودعم الميزانية يجب أن يظلا، في المستقبل القريب، يشكلان جزءاً رئيسياً من أية معونة تُقدَّم. ولكنه يجب الاعتراف بأن مثل هذه الأدوات، على أهميتها، لا تكفي لإحداث أي تأثير دائم في معالجة حالة الفقر وضعف الاقتصاد الفلسطيني في سياق سياسة الاحتواء اللامتكافئ. بل إن مـــا يلـــزم هـــو وضـــع استراتيجية إغاثة طويلة الأجل للاقتصاد الفلسطيني، وهذا هو ما يمكن أن يُنظر إليه كمعونة غير مشوهة.

ولـــيس هناك الكثير مما يوحي بأن الاحتلال أو استراتيجية الاحتواء اللامتكافئ يُحتمل أن ينتهيا قريباً، رغم أن أشكالهما وحدّتهما قد تختلف. *ويتعين إعادة تحديد مكانة المعونة ضمن استراتيجية إنمائية طويلة الأجل، ويجـــب اتخـــاذ ما يُلازم ذلك من خطوات على هذا المسار الإنمائي حتى ولو كان تنفيذ هذه الخطوات يحتاج إلى وقت*. وقد بات واضحاً الآن أن تحقيق الانتعاش الاقتصادي المستمر يتطلب *إما* إنهاء سياسة الاحتواء *اللامتكافئ أو* انتهاج استراتيجية للتعامل على المدى القصير مع هذه السياسة بوصفها قيداً من القيود الخارجية، مع العمل في الوقـــت نفســـه في اتجاه إنهاء هذه السياسة في نهاية المطاف. ورغم أن هذا الخيار الأخير قد لا يُفضي إلى تحقيق انـــتعاش يقوم على نمو قوي، فلربما يؤدي إلى وقف أو عكس اتجاه حالة التبعية للمسار السلبي وذلك من خلال وضع الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب في وضع يمكنه فيه التعامل بصورة واقعية مع هذه القيود.

وهذا يتطلب بدوره المضي إلى ما هو أبعد من حكمة السياسة الاقتصادية التقليدية وتكييف عملية التنمية مع السمات الحالية المميزة للاقتصاد ومع البنية المؤسسية القائمة. وينبغي أن يستند الأخذ بمثل هذا النهج إلى آلية قائمة على المشاركة، كما ينبغي أن يكون هذا النهج محدداً من حيث تفصيل السياسات العامة الرامية إلى الحد من الفقـــر، مـــع وضع برامج محددة تربط على نحو واضح جميع أنواع المعونة، بما فيها المساعدة الغوثية، بالأهداف الإنمائـــية الطويلة الأجل وببرنامج لتكوين الدولة. والأهم من ذلك كله أن هذا النهج ينبغي أن يكون محدداً على نحو واضح كوسيلة لتحقيق رؤية للتنمية الاجتماعية – الاقتصادية الوطنية لتوجيه تدابير الدعم، المحلية والدولية، فضلاً عن برنامج الإصلاح، في اتجاه إقامة دولة فلسطين كدولة ديمقراطية تقوم على أراضي يتصل بعضها ببعض وتكون قادرة على البقاء والاستمرار اقتصادياً.

المحتويات

خلاصة **٢**

المحتويات **٦**

أولاً – الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب **٧**

ألف – اقتصاد صراع ٧

باء – الاحتلال الذي طال أمده وإطار السياسة الاقتصادية ١٢

جيم – التبعية لمسار فرضته الهياكل القائمة: نمط نمو مشوه ١٤

دال – القيود الرئيسية للتنمية ١٨

ثانياً – بناء المؤسسات الفلسطينية **٢٤**

ألف – نظرة عامة على المنجزات التي تحققت قبل الأزمة التي حدثت عام ٢٠٠٠ ..... ٢٤

باء – المبادرات الفلسطينية الرئيسية في مجال التنمية والإصلاح منذ عام ٢٠٠٠ ..... ٢٦

جيم – دمج المصالح الإنمائية الآنية والطويلة الأجل ٣٤

ثالثاً – الإصلاح الفلسطيني، وسياسة التنمية، وشروط المعونة **٣٧**

ألف – إصلاح القطاع العام: غاية أم وسيلة ٣٧

باء – النهج إزاء التنمية والإصلاحات التجارية ٣٨

جيم – الجهات المانحة، والإصلاح، والسياسة العامة، والدور الوطني الرائد ٤٢

رابعاً – المعونة الدولية: ربط جهود الإصلاح والإغاثة وإعادة التأهيل بعملية التنمية **٤٦**

ألف – التنمية والمعونة/الإغاثة المشوِّهة وغير المشوِّهة ٤٦

باء – خلق الأنشطة الريعية وقدرة الدولة على إدارتها ٤٨

جيم – الإغاثة والمساعدة الإنمائية: قبل وبعد عام ٢٠٠٠ ..... ٥٠

دال – ضرورة ربط الإغاثة غير المشوِّهة بالتنمية غير المشوِّهة ٥٢

هاء – نُهج بديلة إزاء المعونة في السياق الفلسطيني ٥٥

واو– النتائج المحتملة في الحالة الفلسطينية ٥٨

خامساً – الرؤية والأولويات: في اتجاه اقتصاد لدولة قادرة على البقاء والاستمرار **٦١**

ألف – رؤية اجتماعية – اقتصادية وطنية ذات أولويات محددة ٦١

باء – بناء الرؤية: تحديد الأهداف ٦٢

جيم – إطار لربط الإغاثة والمعونة بعملية التنمية ٦٥

دال – دور الدولة الفلسطينية في سياسة التجارة والتنمية ٦٨

المرفق الأول – حساب النمو **٧٢**

المراجع **٧٣**

الحواشي **٧٧**

الجداول

الجدول ١–١: الاقتصاد الفلسطيني (الضفة الغربية وقطاع غزة): المؤشرات الرئيسية ٩

الجدول ١–٢: نمط التقارب – التباعد – نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (بدولارات عام ١٩٩٥) ... ١٦

الجدول ١–٣: مصادر النمو في الاقتصاد الفلسطيني ١٧

الجدول ٤–١: الدعم المقدم من المانحين إلى السلطة الفلسطينية بحسب الفئة الرئيسية ٥١

الجدول ٤–٢: الدعم المقدم من المانحين: مجموع الدعم المقدم لقطاعي الزراعة وتنمية المشاريع ٥١

الجدول ٤–٣: المساعدة الإنمائية المقدمة إلى السلطة الفلسطينية وتوزيعها القطاعي ٥٢

الجدول ٤–٤: العمالة الفلسطينية وتوزيعها القطاعي ٥٢

الشكل

الشكل ٤–١: المعونة والتنمية المشوهتين وغير المشوهتين ٥٩

أولاً – الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب

ألف – اقتصاد صراع

بعد قرابة أربعة عقود من الاحتلال، لا يزال اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة في الضفة الغربية وغزة يخضع لتدابير إسرائيلية تقييدية، وقد عانى، على مدى خمس سنوات، من المواجهات العنيفة والأوضاع الشبيهة بالحرب[1]. وقد كانت لهذه العوامل انعكاسات خطيرة على نمو الاقتصاد وهيكله وأدائه. فخلال الفترة الممتدة بين عام ١٩٩٩ وعام ٢٠٠٤، انكمش الاقتصاد، وانخفض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ١٥ في المائة. وقد كان تأثير ذلك على رفاه السكان أشد وطأة، إذ انخفض نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي الحقيقي بنسبة تزيد عن ٣٣ في المائة، بدولارات عام ١٩٩٧، من ٨٦٠ ١ دولاراً في عام ١٩٩٩ إلى ٢٣٧ ١ دولاراً في عام ٢٠٠٤ (الأونكتاد، ٢٠٠٥). ونتيجة لذلك، سجلت مستويات الفقر ارتفاعاً كبيراً، حيث أصبح ما نسبته ٦٣ في المائة من السكان يعيشون دون خط الفقر (الدخل) البالغ ٢,٣ دولار للشخص في اليوم، بما في ذلك ما نسبته ١٦ في المائة من السكان الذين أصبحوا يعيشون في حالة فقر مدقع، أي بدخل يقل عن ١,٦ دولار للشخص في اليوم في عام ٢٠٠٣، وبالتالي فإنهم لا يستطيعون تلبية احتياجاتهم الأساسية (البنك الدولي، ٢٠٠٤أ). وفيما يتصل بتدهور مستويات دخل الأُسر، تشير التقديرات إلى أن ما نسبته ٦١ في المائة من الأسر كانت تعيش دون خط الفقر البالغ ٣٥٠ دولاراً للأسرة الواحدة (المكونة من أربعة أفراد) في الشهر بحلول نهاية عام ٢٠٠٤ (الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، ٢٠٠٥أ). وقد انخفض متوسط الدخل الشهري للأسر بنسبة ٤٥ في المائة من ٦١٠ دولارات في عام ٢٠٠٠ إلى ٣٣٠ دولاراً[2].

وقد كان من الصعب عكس اتجاه هذه الانخفاضات الحادة في مستويات دخل الأُسر والدخل الوطني في ظل السياسة الإسرائيلية المتمثلة في عمليات الإغلاق الداخلي والخارجي والنظام المعقد للقيود المفروضة على الحركة والتي تم تشديد صرامتها منذ شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠. وأدى هذا النظام فعلياً إلى تحويل الضفة الغربية إلى جزر معزولة؛ فقد اشتمل نظام عمليات الإغلاق هذه، في ذروة تطبيقه، على ٦٠٠ حاجز مادي في شكل نقاط تفتيش دائمة، وبوابات معدنية، وسواتر ترابية، وجدران، وحواجز طرق وخنادق. وبحلول عام ٢٠٠٥، كانت هناك ٣٠٠ من هذه الحواجز لا تزال قائمة، حيث إن حاجز الفصل الإسرائيلي قد أدى إلى فرض قيود مادية واقتصادية جديدة. ويُضاف إلى ذلك أن الفلسطينيين يخضعون لقيود في استخدام ٤١ طريقاً تغطي ما يزيد عن ٧٠٠ كلم من الطرق البرية، بما في ذلك عدة طرق رئيسية، أو أنهم ممنوعون تماماً من استخدام هذه الطرق (منظمة بيتسيلم، ٢٠٠٥، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الأرض الفلسطينية المحتلة، ٢٠٠٥أ).

ولم تكن الحالة في غزة أفضل منها في الضفة الغربية، حيث أدى تطبيق نظام نقاط التفتيش الثابتة، (حتى تنفيذ عملية فك الارتباط في عام ٢٠٠٥) إلى تقسيم غزة إلى أربعة "جيوب" معزولة (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الأرض الفلسطينية المحتلة، ٢٠٠٥ب). وقد أصبح تدفق البضائع عن طريق معبر كارني مع إسرائيل ينطوي على قدر كبير من المشاكل بسبب التدابير الأمنية المشدَّدة وترتيبات النقل من شاحنة إلى أخرى التي أصبحت تطبَّق بصورة منهجية. وحتى نهاية عام ٢٠٠٥، كان معبر رفح مع مصر يُفتح خلال ساعات محدودة، كما كان يخضع لتدابير أمنية صارمة (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الأرض الفلسطينية المحتلة، ٢٠٠٥ج).

وفي أعقـــاب الاتفاقات التي عُقدت في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ بشأن إعادة فتح معبر رفح، سجلت أوضاع عبور المسافرين تحسناً ملحوظاً.

وبالإضافة إلى تأثير التدابير المذكورة أعلاه، يُقدَّر أن يكون تدمير البنى التحتية المادية والممتلكات الخاصة والعامـــة قـــد كبَّد الاقتصاد الفلسطيني خسائر تبلغ قرابة ٣,٥ مليار دولار، أي ما يعادل نسبة ٣٠ في المائة من الرصيد الرأسمالي لما قبل عام ٢٠٠٠ (الأونكتاد، ٢٠٠٥). ويدل تحليل أجراه الأونكتاد لتأثير العنف والاحتلال الـــذي طال أمده على آفاق التنمية الاقتصادية الفلسطينية، إلى جانب الخسائر الكبيرة المتكبَّدة في الدخل ورأس المال، على وجود حالة مشتركة بين الاقتصادات التي مزقتها الحروب وحالات الطوارئ الإنسانية المعقدة، حيث تـــتفاقم حالـــة ضعف وهشاشة الاقتصاد من جراء استنفاد قدرة العرض، مما يؤدي إلى دورة نكوص في التنمية وتقويـــض منجزاتها. وقد تمثل التأثير المباشر لهذه التدابير في تعطُّل الأنشطة الاقتصادية الداخلية واختلال التجارة الخارجية، مما أسفر عن تكبد خسائر في الدخل وفرص العمل داخل الأرض الفلسطينية المحتلة وفي إسرائيل.

وبالإضـــافة إلى الخسائر المتكبدة في الرصيد الرأسمالي، تشير تقديرات الأونكتاد إلى أن الكلفة التراكمية للدخل المحتمل للفرص الاقتصادية الضائعة (الناتج المحلي الإجمالي) على مدى الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٤ وحدها بلغت نحو ٦,٤ مليار دولار بدولارات عام ١٩٩٧ (الأونكتاد، ٢٠٠٥). وهذا يعادل ما نسبته ١٤٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني المسجل قبل نشوء الأزمة. وخلال الفترة نفسها، سجل معدل البطالة ارتفاعاً قوياً من أقل من ١٢ في المائة في عام ١٩٩٩ إلى قرابة ٣٢ في المائة بحلول نهاية آذار/مارس ٢٠٠٥[٣] وبالتالي فقد أصبح ٠٠٠ ٢٧٢ شخص من الفلسطينيين عاطلين عن العمل.

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

	١٩٩٥	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢ منقحة	٢٠٠٣ مقدرة	٢٠٠٤ مقدرة
أداء الاقتصاد الكلي							
نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (٪)	٦,١	٨,٦	-٥,٦	-٦,٦	-٣,٨	٤,٥	-١,٠
الناتج المحلي الإجمالي (بملايين دولارات الولايات المتحدة)	٣ ٢٢٥	٤ ٢٠١	٤ ١٠٨	٣ ٨١٦	٣ ٤٨٤	٣ ٩٢١	٤ ٠١١
الدخل القومي الإجمالي (بملايين دولارات الولايات المتحدة)	٣ ٦٩٩	٤ ٩٣٢	٤ ٧٩٣	٤ ١٤٣	٣ ٧٠٠	٤ ٢٠٤	٤ ٣٧٣
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بدولارات الولايات المتحدة)	١ ٣٨٠	١ ٤٧٨	١ ٣٨٦	١ ٢٢٩	١ ٠٧٣	١ ١٥٨	١ ١٤٦
نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (بدولارات الولايات المتحدة)	١ ٥٨٣	١ ٧٣٦	١ ٦١٧	١ ٣٣٥	١ ١٤٠	١ ٢٤٢	١ ٢٤٩
نمو نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي الحقيقي (٪)	٧,٩	٤,١	-١٠,٧	-١٦,١	-٩,٨	٢,٨	-٤,٢
الإنفاق المحلي (٪ من الناتج المحلي الإجمالي)	١٥١,٨	١٦٣,٦	١٥٥,٤	١٤٣,٣	١٦١,٠	١٥٣,٠	١٦٤,٤
التضخم محسوباً على أساس الرقم القياسي لأسعار الاستهلاك (٪)	١٠,٨	٥,٥	٢,٨	١,٢	٥,٧	٤,٤	٣,٠
السكان والعمل							
عدد السكان (بالملايين)	٢,٣٤	٢,٨٤	٢,٩٦	٣,١٠	٣,٢٥	٣,٣٩	٣,٥٠
معدل البطالة (٪ من قوة العمل)[ب]	٢٦,٦	٢١,٧	٢٤,٦	٣٦,٢	٤١,٢	٣٣,٤	٣٢,٦
مجموع العمالة (بالآلاف)	٤١٧	٥٨٨	٥٩٧	٥٠٨	٤٨٦	٥٩١	٦٠٧
في القطاع العام	٥١	١٠٣	١١٥	١٢٢	١٢٥	١٢٨	١٣١
في إسرائيل والمستوطنات	٥٠	١٢٧	١١٠	٦٦	٤٧	٥٣	٤٨
الرصيد المالي (٪ من الناتج المحلي الإجمالي)							
الإيرادات الحكومية	١٣,٢	٢٣,٨	٢٣,١	٧,١	٨,٣	١٩,٥	٢٣,٣
النفقات الجارية	١٥,٣	٢٢,٥	٢٩,١	٢٨,٧	٢٨,٥	٢٧,٢	٣١,١
مجموع الإنفاق	٢٥,٥	٢٩,٨	٣٤,٩	٣٤,٣	٣٤,٩	٣٤,٧	٣١,٩
الرصيد المتكرر	-٢,١	١,٣	-٥,٩	-٢١,٥	-٢٠,٢	-٧,٨	-٧,٩
الرصيد الإجمالي	-١٢,٣	-٦,٠	-١١,٨	-٢٧,١	-٢٦,٦	-١٥,٢	٨,٦
ميزان التجارة الخارجية							
صادرات السلع والخدمات (بملايين دولارات الولايات المتحدة)	٤٩٩	٦٨٤	٦٥٧	٥٣٤	٥٢٩	٣٧٨	٤٦٧
الواردات من السلع والخدمات (بملايين دولارات الولايات المتحدة)	٢ ١٧٦	٣ ٣٥٣	٢ ٩٢٦	٢ ٣٣٦	٢ ٦٥٤	٢ ٤٥٦	٣ ٠٤٩
الرصيد التجاري (٪ من الناتج المحلي الإجمالي)	-٥١,٨	-٦٣,٦	-٥٥,٤	-٤٣,٣	-٦١,٠	-٥٣,٠	-٦٤,٤
رصيد الحساب الجاري (٪ من الدخل القومي الإجمالي)	-٢١,٧	-٣١,٧	-٢٠,٩	-١٣,٠	-١٣,٦	-٨,٩	-١٦,٥
الميزان التجاري مع إسرائيل (بملايين دولارات الولايات المتحدة)	-١ ٣٨٨	-١ ٦٤٤	-١ ٥٠٦	-١ ٥٤١	-١ ١٢٣	-١ ٥٢٤	-١ ٦٢١
الميزان التجاري مع إسرائيل (٪ من الناتج المحلي الإجمالي)	-٤٣,٠	-٣٩,١	-٣٦,٧	-٤٠,٤	-٣٢,٢	-٣٨,٩	-٤٠,٤
رصيد الحساب الجاري مع إسرائيل (٪ من الدخل القومي الإجمالي)	-٢٤,٧	-١٨,٥	-١٧,١	-٢٩,٣	-٢٤,٥	-٢٩,٥	-٢٨,٨
الواردات من إسرائيل/الاستهلاك الخاص للسلطة الفلسطينية (٪)	٥٦,٥	٥٢,٤	٥٠,٧	٥٣,٨	٣٦,٨	٤٥,٧	٤٦,٣
إجمالي تجارة السلطة الفلسطينية مع إسرائيل/إجمالي التجارة الإسرائيلية (٪)[ج]	٣,٧	٣,٦	٢,٨	٢,٧	٢,٠	٢,٤	٢,٣
تجارة السلطة الفلسطينية مع إسرائيل/إجمالي تجارة السلطة الفلسطينية (٪)[ج]	٧٨,٨	٦٧,١	٧١,٢	٧٨,٦	٥٣,٤	٧٥,١	٦٦,٨

المصدر: بيانات تاريخية مستقاة من الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء؛ وتمثل بيانات الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٤ تقديرات وضعتها أمانة الأونكتاد بالاستناد إلى البيانات الصادرة حديثاً عن الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء[٤] والى التقديرات المالية لصندوق النقد الدولي (٢٠٠٤)؛ أما بيانات التجارة الإسرائيلية فمستقاة من النشرة الشهرية للإحصاءات الصادرة عن الجهاز المركزي الإسرائيلي للإحصاء.

(أ) جميع البيانات لا تشمل القدس الشرقية.

(ب) تشمل معدلات البطالة العمال المثبطين وفقاً للتعريف ذي الصلة الذي وضعته منظمة العمل الدولية.

(ج) تشير البيانات المتعلقة بإجمالي التجارة الفلسطينية والإسرائيلية إلى السلع والى الخدمات المتصلة وغير المتصلة بعوامل الإنتاج.

وعـــلاوة على ذلك، فإن الأزمة التي نشبت مؤخراً قد أدت إلى تفاقم جوانب الضعف الهيكلي المترسخة وتـــزايد التأثر بالصدمات الخارجية نتيجة للاحتلال الذي طال أمده، حسبما يتجلى في تقلُّب النمو الاقتصادي، واســـتمرار وارتفاع معدلات البطالة، والاختلالات الداخلية والخارجية المزمنة. وكما هو مبيّن في تقارير سابقة أصـــدرتها الأمانـــة (الأونكتاد، ٢٠٠٥)، فقد زاد عجز ميزانية السلطة الفلسطينية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي من ٦ في المائة في عام ١٩٩٩ إلى ٨,٦ في المائة في عام ٢٠٠٤. أي أن هذا العجز، محسوباً بالدولار، قد ارتفع من ٢٥٠ مليون دولار إلى ٣٤٥ مليون دولار في عام ٢٠٠٤. وخلال هذه الفترة، ظل العجز التجاري عند مستوى يبلغ نحو ٦٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، حيث سجَّل انخفاضاً طفيفاً من ٢,٧ مليار دولار ليصل إلى ٢,٦ ملـــيار دولار في عام ٢٠٠٤. ومع استنفاد القدرة الإنتاجية، يصعب توقع تحسن حالة العجز الداخلي والخارجي، ذلك لأن الفلسطينيين مجبرون على أن يكونوا أقل إنتاجاً وأكثر اعتماداً على الواردات. ويترتب على هـــذا العجـــز المـــزدوج المزيد من التحول في الإنفاق بعيداً عن الاستثمار ونحو الاستهلاك. فقد انخفضت حصة الاستثمار الإجمالي في الناتج المحلي الإجمالي من ٤٣ في المائة في عام ١٩٩٩ إلى ٢٧ في المائة في عام ٢٠٠٤. وهذا ســـيؤدي أيضـــاً إلى تقييد نمو الطاقة الإنتاجية الفلسطينية في المستقبل. وبحلول نهاية عام ٢٠٠٥، كان العجز في ميزانية السلطة الفلسطينية قد ارتفع إلى ما يزيد عن ٧٠٠ مليون دولار، وقد كانت المعونة المقدمة من المانحين هي وحدها السبيل الممكن للوقاية من حدوث المزيد من التدهور.

وقـــد أدى تزايد حدّة جوانب الضعف الهيكلي إلى فرض تحديات إضافية على القطاع الخاص سيحتاج التغلـــب عليها إلى سنوات من الجهود المكثفة. فبحلول عام ٢٠٠٤، اضطر ما نسبته ١٦ في المائة من مؤسسات قطـــاع الخدمات والقطاع الصناعي التي كانت قائمة قبل عام ٢٠٠٠ إلى التوقف عن العمل بصورة دائمة. وفي قطاعي البناء والتجارة الداخلية، بلغت هذه النسبة ١٤ في المائة (الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، ٢٠٠٤أ). وقـــد انخفضت مستويات العمالة في قطاعي الصناعة التحويلية والبناء خلال الفترة الممتدة بين عام ١٩٩٩ وعام ٢٠٠٤، وبالتالي فَقد هذان القطاعان أهميتهما كمصدرين رئيسيين للعمالة والدخل. فقد انخفضت مساهماتهما في العمالة من ١٦ و٢٢ في المائة إلى ما يقل عن ١٣ و١٢ في المائة، على التوالي، من قوة العمل.

وفي غضون ذلك، أصبح قطاعا الزراعة والخدمات، بما في ذلك مؤسسات السلطة الفلسطينية، مصدرين رئيسيين للعمالة. فقد استخدم القطاع الأول قرابة ١٦ في المائة من قوة العمل الفلسطينية في عام ٢٠٠٤ مقارنةً بما نسبته ١٣ في المائة في عام ١٩٩٩، بينما استوعب القطاع الأخير نحو ٣٥ في المائة من قوة العمل بعد أن كانت هـــذه النسبة قد بلغت ٢٨ في المائة في عام ١٩٩٩ (الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، ٢٠٠٥ب). كما أن مساهمة هذين القطاعين في الناتج المحلي الإجمالي قد زادت من ٤١,٦ إلى ٤٢,٢ في المائة في حالة قطاع الخدمات، ومـــن ١١ إلى ١٢,٤ في المائـــة في حالـــة قطاع الزراعة. أما القطاعات الأخرى فقد شهدت انخفاضاً في نسب مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي على مدى الفترة نفسها، حيث انخفضت نسبة مساهمة قطاع البناء من ١١,٨ إلى ٣ في المائة وانخفضت نسبة مساهمة القطاع الصناعي من ١٦,١ إلى ١٥,٧ في المائة (الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، ٢٠٠٤ب).

ومما يُبرز هذه التغيرات حدوث تحول في القاعدة الصناعية في اتجاه الأنشطة المنخفضة الإنتاجية والمتدنية الأجـــور. وبالإضافة إلى استنفاد القاعدة الرأسمالية للاقتصاد والانخفاض في الاستثمار الخاص، شهدت الفترة منذ

عام ٢٠٠٠ تقلصاً إجمالياً في متوسط حجم المؤسسات وتوسعاً في المؤسسات البالغة الصغر التي تستخدم أقل من خمسة عمال. ومع ذلك، كانت المؤسسات الصغيرة (التي تستخدم ما يتراوح بين ٥ أشخاص و١٩ شخصاً) والمؤسسات المتوسطة (التي تستخدم ما يتراوح بين ٢٠ و٥٠ شخصاً) بمثابة أداة لامتصاص الصدمات التي يواجهها الاقتصاد المضطرب. ويُعزى هذا أساساً إلى التوسع الملحوظ في أنشطة مؤسسات الصناعة التحويلية، أي تلك التي تزاول أنشطة إنتاج الأغذية والمشروبات، وأنشطة التعدين والمحاجر وصناعة الأثاث، التي سجلت زيادة ملحوظة في حجم قوتها العاملة بأجر وفي إجمالي القيمة المضافة ومستويات التعويضات (الأونكتاد، ٢٠٠٤أ).

كما أن التغيرات الهيكلية التي شهدتها السنوات الخمس الأخيرة قد تزايدت حدَّة من جراء استراتيجيات التعامل مع واقع الحال التي اعتمدتها الأسر الفلسطينية في مواجهة ما تكبدته من خسائر في الدخل. فبالإضافة إلى خفض النفقات وتحويل الطلب نحو تلبية الاحتياجات الأساسية، اشتملت تلك الاستراتيجيات أيضاً على بيع الممتلكات الشخصية وإرجاء دفع الفواتير والاقتراض. وبحلول نهاية عام ٢٠٠٤، يبدو أن هذه الاستراتيجيات قد استنفذت؛ إذ تشير التقارير إلى أن ما نسبته ١٧ في المائة فقط من الأسر الفلسطينية في الضفة الغربية كانت لديها مصادر دخل كافية للصمود في مواجهة الأوضاع المناوئة لمدة تزيد عن سنة، مقارنة بنسبة تبلغ قرابة ٣٣ في المائة في غزة. وفي حين أن ما نسبته نحو ٤٤ في المائة من الأسر كانت تجد صعوبة متزايدة في تحمل تكاليف العلاج الطبي، فقد كان هناك ما نسبته ٤٩ في المائة من الأسر في حاجة ماسة للمساعدة الطارئة في شكل إمدادات غذائية (الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، ٢٠٠٥(أ)). ويضاف إلى ذلك أنه في ذروة الأزمة (تموز/يوليه ٢٠٠٣)، أصبح ما نسبته ٤٠ في المائة من الفلسطينيين يعانون من انعدام الأمن الغذائي، وكانت هناك نسبة إضافية قدرها ٣٠ في المائة من الفلسطينيين الذي كانوا معرضين لخطر مواجهة المصير نفسه في المستقبل القريب (منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ٢٠٠٤).

وفي الوقت نفسه، أدت المصادرة المستمرة للأراضي الفلسطينية من قبل إسرائيل إلى تقويض القدرة الإنتاجية للقطاع الزراعي (الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، ٢٠٠٥(ب)). وبحلول شهر تموز/يوليه ٢٠٠٤، شكلت الأراضي الزراعية ما نسبته ٨٦ في المائة من الأراضي التي صودرت من أجل بناء حاجز الفصل الإسرائيلي في الضفة الغربية (القسم دال)، مما أفضى إلى فقدان بعض أخصب الأراضي في المنطقة (المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ٢٠٠٤). وكنتيجة رئيسية لذلك، انخفضت النسبة المئوية لقوة العمل الفلسطينية المستخدمة في القطاع الزراعي في الضفة الغربية من قرابة ٢٣ في المائة في عام ٢٠٠٤ إلى ما يزيد قليلاً عن ١٤ في المائة بحلول نهاية آذار/مارس ٢٠٠٥ (الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، ٢٠٠٥(ب)). وفي قطاع غزة، أدت عمليات تجريف الأراضي من قبل القوات الإسرائيلية إلى حرمان الفلسطينيين فعلياً، حتى عام ٢٠٠٥، من استخدام ما نسبته ١٥ في المائة من الأراضي الزراعية في القطاع. ويضاف إلى ذلك تدمير ٣٥٧ شبكة من شبكات الري، و١٠٢ من الآبار، و٦٥ من "الدفيئات"، و٤٦ مضخة مياه على مدى الفترة من نيسان/أبريل ٢٠٠٣ إلى نيسان/أبريل ٢٠٠٤ وحدها (المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، ٢٠٠٤). وبالتالي فإن القطاع الزراعي لم يستوعب سوى ما نسبته ١٣,٢ في المائة من قوة العمل في غزة بحلول نهاية آذار/مارس ٢٠٠٥، مقارنة بما نسبته ١٤,١ في المائة في الربع الأول من عام ٢٠٠٤ (الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، ٢٠٠٥(ب)).

ورغم كل هذه الظروف المناوئة، لا يزال الاقتصاد الفلسطيني يعمل متحدياً الأوضاع المدمرة التي شهدتها السنوات الخمس الماضية. وهناك ثلاثة عوامل رئيسية تفسر قدرة الاقتصاد، والمجتمع ككل، على الصمود في مواجهة مثل هذه الأوضاع. وهذه العوامل هي:

`١` مرونة المجتمع الفلسطيني وقدرته على التكيف وتماسكه، ووجود شبكات الأمان غير الرسمية، والاستجابات الابتكارية من قبل المؤسسات؛

`٢` قدرة السلطة الفلسطينية على مواصلة العمل واستخدام ما لا يقل عن ٣٠ في المائة من مجموع الأشخاص الذين يعملون حالياً؛

`٣` الزيادة في المبالغ المصروفة من الدعم المقدم من الجهات المانحة لأغراض دعم الميزانية وجهود الإغاثة والتنمية.

والواقع أن الأرقام الحديثة للعمالة تظهر مرونة الاقتصاد وقدرته على التكيف والتماسك الاجتماعي للشعب الفلسطيني، مما حال دون حدوث انهيار كامل. فخلال الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٤، زاد مجموع العمالة بنحو ٢٠ ٠٠٠ شخص ليصل إلى ٦٠٧ ٠٠٠، بينما انخفضت العمالة الفلسطينية في إسرائيل بنحو ٨٠ ٠٠٠ شخص (٦٢ في المائة) لتصل إلى ٤٨ ٠٠٠. وهذا يعني أن الاقتصاد المحلي قد استطاع استيعاب الصدمة وتوفير قرابة ١٠٠ ٠٠٠ فرصة عمل إضافية من خلال توظيف أولئك الذين توقفوا عن العمل في إسرائيل وعددهم ٨٠ ٠٠٠ بالإضافة إلى توفير ٢٠ ٠٠٠ فرصة عمل جديدة (الأونكتاد، ٢٠٠٥). وهذا يشكل تكيفاً إيجابياً في اتجاه إعادة توزيع الدخل الوطني المتقلص. إلا أن ثمن ذلك قد تمثل في حدوث انخفاض رئيسي في إنتاجية العمل - وهي نتيجة أخرى من نتائج مسار التنمية المتعثرة للاقتصاد الفلسطيني.

باء – الاحتلال الذي طال أمده وإطار السياسة الاقتصادية

إن وضع الاقتصاد الفلسطيني على مسار النمو المطّرد يتطلب فهماً واضحاً للأوضاع التي أحاطت بمسار تنميته في الماضي، ولا سيما الهياكل المؤسسية المؤثرة في ديناميات نموه. ومما يتسم بأهمية خاصة في هذا الصدد تلك الهياكل التي أنشئت في أعقاب احتلال الضفة الغربية وغزة والتي لا تزال تحدِّد آفاق التنمية الطويلة الأجل للاقتصاد الفلسطيني.

فعقب احتلال الأراضي الفلسطينية في عام ١٩٦٧، أنشأت إسرائيل آليات أدت فعلياً إلى ربط الاقتصاد الفلسطيني باقتصادها. وقد تمثل أبرز تلك الآليات في الإجراءات التي شكلت مجتمعة ما يشار إليه باسم "شبه الاتحاد الجمركي". فعلى مدى أول ٢٥ سنة من الاحتلال، كانت هذه الإجراءات تسمح بحركة السلع واليد العاملة بين الاقتصادين في إطار فرض قيود غير متبادلة، حيث كانت الصادرات والواردات الفلسطينية تخضع لتدابير معقدة فيما يتصل بإصدار شهادات الاستيراد والتصدير، من خلال الأوامر العسكرية، مع فرض حدود على أنواع وكميات المواد الخام المسموح بدخولها إلى الضفة الغربية وقطاع غزة (أبو كشك، ١٩٨٨). كما أن مشاريع الاستثمار كانت تحتاج إلى موافقة السلطات العسكرية. وكانت الصناعات الفلسطينية تخضع لسياسات ضريبية تمييزية ولحواجز تجارية غير تعريفية[٥]، وكانت مرتبطة بقنوات الإنتاج الإسرائيلية من خلال ترتيبات

التعاقد من الباطن التي كانت تسند إلى الصناعات الفلسطينية الأنشطة الكثيفة العمالة من أجل جني الفوائد الناشئة عن المستويات المنخفضة لتكاليف اليد العاملة. وهذه التدابير، مقترنة بمصادرة الموارد الطبيعية الفلسطينية، قد أدت فعلياً إلى فرض حدود على آفاق تنمية الاقتصاد. وقد أفضت هذه السياسات والممارسات إلى نشوء علاقات تجارية غير متكافئة، وقيود تنظيمية، وضغط ضريبي، وتقلص في إمكانيات الوصول إلى الموارد الطبيعية.

ومع إنشاء السلطة الفلسطينية في عام ١٩٩٤، ساد شعور بالتفاؤل واسع النطاق وكانت هناك آمال بأن اتفاقات السلام ستفضي إلى تهيئة بيئة تعود بأقصى قدر من المنافع المتبادلة على الاقتصاد الإسرائيلي واقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة وتفضي بالتالي إلى تحقيق التنمية الاجتماعية - الاقتصادية للشعب الفلسطيني (البنك الدولي، ١٩٩٣). إلا أن الوعود الرئيسية المتمثلة في ما يسمى "عائد السلام" لم تتحقق. فقد ظلت الأنشطة الاستيطانية الإسرائيلية وعمليات مصادرة الموارد الطبيعية الفلسطينية تشكل السمات البارزة لحياة الفلسطينيين اليومية خلال الفترة الانتقالية (١٩٩٤-٢٠٠٠) وما بعدها. فخلال هذه الفترة، لم يكن لدى السلطة الفلسطينية إلا قدر محدود من السيطرة الرسمية على الأمن، والإدارة الاقتصادية، وتوفير الخدمات. وأصبحت القيود المفروضة على حركة اليد العاملة الفلسطينية إلى إسرائيل أكثر صرامة من ذي قبل، وقد تم توسيع نطاقها لتشمل التحكم بحركة اليد العاملة بين القرى والبلدات حتى ضمن الأراضي المحتلة نفسها.

وقد تم إضفاء الطابع الرسمي على شبه الاتحاد الجمركي بموجب شروط بروتوكول عام ١٩٩٤ بشأن العلاقات الاقتصادية بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية (المعروف باسم بروتوكول باريس). وعلى الرغم من أن النظام التجاري الذي نص عليه هذا البروتوكول قد عُرض بوصفه يمثل اتحاداً جمركياً، فإنه يشكل في الواقع نظاماً يمزج بين ترتيب للتجارة الحرة وترتيب اتحاد جمركي. وهو يشتمل على تحرير التجارة بين إسرائيل وفلسطين ضمن تعريفة جمركية خارجية موحدة، مع الإبقاء على الإعانات، والضرائب غير المباشرة، والحواجز غير التعريفية التي تطبقها إسرائيل على مجموعة من الواردات[٦]. ويضاف إلى ذلك أن الواردات الفلسطينية من بقية أنحاء العالم تخضع لمجموعة من معدلات التعريفة الجمركية الإسرائيلية باستثناء مجموعة محددة من المنتجات وبكميات محددة مستوردة من مصر والأردن.

والواقع أن العلاقة الاقتصادية الفلسطينية - الإسرائيلية هي أبعد ما يكون عن ترتيب الاتحاد الاقتصادي الكامل الذي يوضع بين شريكين متكافئين حسبما تصورته الأمم المتحدة في خطة التقسيم التي وضعتها عام ١٩٤٧، رغم أن هذه العلاقة تشتمل على بعض سمات كل من الاتحاد الجمركي والاتحاد النقدي التي أبرزها قرار الجمعية العامة ١٩٤ (د-٢). كما أن تصميم أو سير تطبيق البروتوكول لا يتماشيان مع مضمون وآليات الاتحادات الجمركية الناجحة وما تتضمنه من صيغ لتقاسم الإيرادات (كما في حالة الاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي، مثلاً). وإلى جانب الترتيبات التجارية الرسمية، فإن المركز الإسرائيلي المهيمن يدفع الاقتصاد الفلسطيني في اتجاه المزيد من الاعتماد على إسرائيل كوجهة للعمالة الفائضة وللتصدير وكمصدر للواردات. وخلال الفترة الممتدة بين عام ١٩٩٩ وعام ٢٠٠٤، كانت التجارة الفلسطينية مع إسرائيل تمثل ما نسبته ٦٤ في المائة من إجمالي التجارة الفلسطينية، مع تسجيل عجز في التجارة مع إسرائيل يمثل قرابة ٤٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني. ويضاف إلى ذلك أن الدخل القومي الإجمالي قد انخفض خلال تلك الفترة بنسبة تزيد عن ١١ في المائة، وهو انخفاض يرجع أساساً إلى انهيار مستويات تحويلات العاملين في إسرائيل حسبما ينعكس في انخفاض

صافي دخل عوامل الإنتاج من الخارج بنسبة ٥٥ في المائة. وهذه الأرقام تبرز مدى قابلية تأثر الاقتصاد الفلسطيني بالصدمات الخارجية، وبخاصة تلك الصدمات التي تسببها إسرائيل، شريكته في الاتحاد الجمركي.

جيم – التبعية لمسار فرضته الهياكل القائمة: نمط نمو مشوه

إن فهم *أسس* عملية التنمية الفلسطينية يتطلب التركيز على الدروس المستفادة من تجربة فترة الحكم الذاتي المحدود (١٩٩٤-٢٠٠٠). فعلى العموم، لم تكن "رزمة" السياسات العامة التي أقرها مجتمع الهيئات المانحة لتلك الفترة واعتمدتها السلطة الفلسطينية معنية كثيراً بخصوصية وضع الاقتصاد الفلسطيني في ذلك الوقت[٧]. فقد شددت التوصيات المتصلة بالسياسات العامة لتلك الفترة على:

- الدور الرائد للقطاع الخاص؛
- الحاجة إلى تقليص دور الحكومة إلى الحد الأدنى؛
- إدماج الاقتصاد الفلسطيني في السوق العالمية من خلال نظام للتجارة الحرة يقوم على أساس تعزيز علاقة الاتحاد الجمركي مع إسرائيل؛
- تهيئة بيئة يمكن ضمنها تعزيز الكفاءة على المستوى الجزئي والاستقرار على المستوى الكلي.

فلجميع المقاصد والأغراض، كانت "رزمة" السياسات تلك مطابقة لما أصبح يعرف آنذاك باسم "توافق آراء واشنطن"، كما تم الترويج لها بوصفها الاستراتيجية الصحيحة لاقتصادات أوروبا الشرقية التي تمر بمرحلة انتقالية. ولكن الحالة في الاقتصاد الفلسطيني في ذلك الوقت كانت مختلفة إلى حد بعيد عن حالة بلدان أوروبا الشرقية. فهذه البلدان الأخيرة كانت تحاول تفكيك هيكل الحكم الذي فرضه نظام يقوم على التخطيط المركزي ويهمن عليه القطاع العام، كما كانت تحاول هدم "جدران" التعريفات الجمركية التي أقيمت من أجل حماية الصناعات الوطنية غير القادرة على المنافسة. أما الأرض الفلسطينية، بالمقابل، فلم تكن فيها حكومة ولا قطاع عام؛ إلا أنه كان هناك بعض المؤسسات التي كانت توفر خدمات عامة دون المستوى الأمثل، مثل الخدمات الصحية والتعليمية. وفي غضون ذلك، كانت الصناعة مهمشة في ظل نظام تجاري موجه نحو حماية الصناعات الإسرائيلية التي تحظى بقدر كبير من الدعم[٨]. ومن الواضح أن هذه الفوارق ناشئة عن أن المشكلة التي كانت تواجه بلدان أوروبا الشرقية قد تمثلت في كيفية تخليص الهيكل الاقتصادي الداخلي من أوجه عدم الكفاءة الناشئة عن الإخفاق الحكومي، في حين أن المشكلة الفلسطينية قد تمثلت في كيفية التخلص من الهياكل الاقتصادية الخارجية التي تضر بالاقتصاد المحلي وتضعه في وضع من الخضوع والتبعية.

ويمكن للبحوث الاقتصادية ذات الصلة أن توفِّر بعض الرؤى المتبصرة التي تُساعد في فهم الحالة الفلسطينية، ولا سيما في تقييم مدى الاعتماد الاقتصادي الفلسطيني على إسرائيل. ويدل تحليل حالة *"التبعية للمسار"* على أن بعض البلدان لا تزال، بعد سنوات من الاستقلال، تُعاني من تأثير الهياكل المانعة للنمو التي أُنشئت خلال الحقبة الاستعمارية و لم يتم تفكيكها بعد الاستقلال (سيفر وديبتز، ١٩٩٧). ويذهب أصحاب هذا الرأي أيضاً إلى أن الهياكل، حالما تتشكل، تنزع إلى تحديد مسار تطور معين للبلد لا سبيل إلى الخروج عنه. ومن المهم، استناداً إلى هذه الاعتبارات، فهم حالة التبعية للمسار السلبي الذي تشكَّل خلال حقبة الاحتلال.

ففي عام ١٩٦٧ عندما احتلت إسرائيل الضفة الغربية وقطاع غزة وأدمجت أسواقهما في سوقها هي، كان حجم الاقتصاد الإسرائيلي أكبر من حجم الاقتصاد الفلسطيني بما يزيد عن خمسة عشر ضعفاً. وكان تنويع منتجاته أكبر بكثير، وكانت حصة قطاع الصناعة التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي أكبر بما يزيد عن أربعة أضعاف. وهذا الفارق في الحجم والهيكل هو فارق بين اقتصاد كبير ومتطور وغني يقوم على ممارسة السيادة، واقتصاد صغير ومتخلِّف وفقير ويفتقر إلى السيادة. وتؤدي دينامية إدماج مثل هذين الاقتصادين المختلفين هيكلياً إلى ظهور قوتين متعارضتين تؤثران على نحو غير متناسب في الاقتصاد الأصغر وتتحكمان بعملية تنميته.

ومن الانعكاسات المواتية لذلك ما يتمثل في زيادة الطلب على منتجات الاقتصاد الصغير، ونشر التكنولوجيا والمعرفة، وغير ذلك من *"الآثار الممتدة"* الناشئة عن القرب الجغرافي من سوق كبيرة، مثل عمليات التعاقد من الباطن، والمشاريع المشتركة، والتنسيق في مجال الخدمات. أما الانعكاسات غير المواتية، المعروفة باسم *الآثار الاستقطابية*[٩] فتنشأ عن اختفاء العديد من الصناعات في اقتصاد البلد الصغير، واقتصار السلع التي لا يحتاج إنتاجها إلا لمستوى متدنٍ من المهارات، وهجرة جزء كبير من قوة العمل في الاقتصاد الصغير إلى الاقتصاد المجاور.

وتدل التحليلات النظرية وكذلك الدراسات العملية على أن آثار الاستقطاب يُحتمل أن تكون مهيمنة في المراحل المبكرة من مراحل الإدماج. ففي ظل الظروف العادية، تُظهر ديناميات الإدماج نمط تباعد يليه نمط تقارب. وفي المراحل المبكرة، يتمتع الاقتصاد الكبير، نظراً لوجود قطاع صناعي أكثر تطوراً، بعوائد متزايدة ناشئة عن حجمه، وبالتالي فإنه يترع إلى القضاء على إنتاج الصناعات الصغيرة والحرف اليدوية في الاقتصاد الصغير، ونتيجة لذلك تتسع الفجوة بين الاقتصادين. وفي المراحل المتأخرة، يحدث تحوّل في هذه الديناميات، حيث إن التكاليف المتزايدة في الاقتصاد الكبير و"الوفورات السالبة" الخارجية الناجمة عن الاكتظاظ، تُصبح أكبر من الفوائد التي تُحقق من خلال زيادة الكفاءة وارتفاع عائد رأس المال والعمل. ويُصبح الاستثمار في الاقتصاد الصغير أكثر جاذبية. ونتيجة لذلك، يبدأ الاقتصاد الصغير في النمو بمعدل أسرع من الاقتصاد الغني، مما يؤدي إلى تضييق الفجوة بينهما.

ولو كانت العلاقات الاقتصادية بين الاقتصادين قد اقتصرت على ديناميات قوى السوق العادية غير المتحكّم بها، لكانت الفجوة بين دخل الفرد في كل من الاقتصادين قد اتسّعت في سنوات الاحتلال الأولى لتصبح أضيق بعد ذلك. ولكن ما حدث في الواقع هو العكس حسبما يدل عليه الجدول ١-٢. فقد كان النمط السائد هو نمط التقارب البطيء خلال العقدين الأولين من الاحتلال، وهو تقارب أعقبه تباعد. فقد ارتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني من ١١ في المائة من مثيله في إسرائيل إلى ١٤ في المائة في النصف الثاني من فترة السبعينات، ولكن هذه النسبة عادت بعد ذلك لتُسجّل انخفاضاً متواصلاً. وفي بداية الفترة الانتقالية، كانت هذه النسبة قد وصلت بالفعل إلى ما دون المستوى الذي بلغته قبل ٢٥ سنة، ثم سجلت مزيداً من الانخفاض منذ عام ٢٠٠٠ لتصل إلى نصف المستوى الذي بلغته قبل ٣٠ سنة.

والسبب في هذا النمط الشاذ هو أن العلاقة الاقتصادية بين الاقتصادين لم تكن تقتصر فقط على الآثار الاستقطابية والممتدة التي تظهر في السوق. فالسياسات المطبقة منذ بداية الاحتلال والتي تزايدت حدتها وقوتها في منتصف فترة السبعينات قد أدت إلى تعزيز آثار الاستقطاب وتقليص الآثار الممتدة. وقد نشأ معظم التقارب الذي شهدته فترة السبعينات عن زيادة الدخل الناشئ عن تصدير اليد العاملة الفلسطينية إلى إسرائيل. إلا أن هذا، بالإضافة إلى القيود التي

فُرضت على تدفق صادرات السلع والخدمات الفلسطينية، قد أدى على المدى الطويل إلى تشويه سوق العمل، حيث تمثلت النتيجة النهائية في حدوث انخفاض في إنتاجية العمل المحلي.

الجدول ١-٢: نمط التقارب - التباعد - نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (بدولارات عام ١٩٩٥)

السنة[أ]	إسرائيل (١)	الضفة الغربية/غزة (٢)	النسبة (١)/(٢)
١٩٦٨-١٩٦٩	٨ ١٣٧	٩٠٤	٠,١١
١٩٧٥-١٩٧٦	١٠ ٩٦٤	١ ٥٤٣	٠,١٤
١٩٨٠-١٩٨١	١٢ ٠١٩	١ ٥٩٩	٠,١٣
١٩٨٥-١٩٨٦	١٢ ٧٤٣	١ ٧٠٨	٠,١٣
١٩٩٠-١٩٩١	١٤ ١٧٠	١ ٤٠٧	٠,١٠
١٩٩٥-١٩٩٦	١٦ ٤٥٨	١ ٣٦١	٠,٠٨
١٩٩٧-١٩٩٨	١٦ ٨٢١	١ ٤٨٤	٠,٠٩
١٩٩٩-٢٠٠٠	١٧ ٣١٠	١ ٥٢٨	٠,٠٩
٢٠٠١-٢٠٠٢	١٦ ٩٠٨	١ ٢٤٤	٠,٠٧
٢٠٠٣-٢٠٠٤	١٦ ٧٥٥	١ ١٦٩	٠,٠٧

المصدر: البيانات الإسرائيلية مستقاة من مؤشرات البنك الدولي الخاصة بالتنمية العالمية؛ والبيانات الفلسطينية الخاصة بالفترة ١٩٩٤-٢٠٠٣ مستقاة من الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء بعد اتخاذ سنة ١٩٩٥ كسنة أساس؛ أما بيانات الفترة ١٩٦٨-١٩٩٣ فمستقاة من قاعدة بيانات الأونكتاد - مجمّعة من بيانات الجهاز المركزي الإسرائيلي للإحصاء.

(أ) تُستخدم فترة متوسطها سنتان لتجاوز التفاوتات في الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني الناشئة عن الطابع الدوري لمحصول الزيتون. وتمثل بيانات عام ٢٠٠٤ تقديرات وضعها الأونكتاد.

وتدل نتيجة تحليل لحساب النمو، كما يرد في الجدول ١-٣، على أنه في فترة السبعينات، أي العقد الأول من الاحتلال، يمكن عزو ما يتراوح بين ٥٦ و٧٧ في المائة من النمو إلى نمو رأس المال بالنسبة للعامل الواحد، وما يتراوح بين ٢٣ و٤٤ في المائة إلى النمو في إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج. إلا أنه ابتداءً من عام ١٩٨٠، أصبح النمو في الإنتاجية سلبياً، مما مهَّد للتحوّل في اتجاه التباعد. وبالتالي فإن الدخل الناشئ عن عمل الفلسطينيين في إسرائيل يعود بالفائدة على الاقتصاد على المدى القصير ولكنه يمكن أن تكون له آثار سلبية على المدى البعيد. والواقع أن الدراسات العملية قد أظهرت أن التشوّه الذي تسببه هذه الآثار قد أسفر عن ارتفاع مصطنع في الأجور في الاقتصاد المحلي، مما يزيد من كلفة الإنتاج ويحدّ من القدرة التنافسية الفلسطينية في الأسواق المجاورة[١٠]. كما أن ذلك قد أسفر عن انخفاض عائد التعليم وتزايد البطالة في صفوف المتعلمين (أنغرست، ١٩٩٥).

وتصدير اليد العاملة إلى إسرائيل يؤثر في الاقتصاد المحلي الفلسطيني بطريقتين تنزع كل منهما إلى تعزيز الأخرى:

- ففي جانب الطلب، تؤدي زيادة الدخل الناشئ عن أجور العاملين في إسرائيل إلى زيادة الطلب الكلي في الاقتصاد المحلي دون حدوث زيادات موازية في الإنتاج. وبالتالي فإن الزيادة في الطلب

عـــلى السلع المتداولة تجارياً تُقابلها زيادات في الواردات، أما الزيادة في الطلب على السلع غير القابلة للتداول تجارياً فتقابلها زيادة في الأسعار.

- وفي جانب العرض، يؤدي الارتفاع المُستحث في الأجور في الاقتصاد المحلي على نحو لا يعكس تحقيق مكاسب في الإنتاجية المحلية إلى تراجع الإنتاج الزراعي والصناعي. وهذا يرجع إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج وانخفاض مستوى الربحية وفقدان القدرة التنافسية في الأسواق الخارجية.

وبالتالي فإن تأثير تصدير اليد العاملة إلى إسرائيل يؤدي، في كلا الجانبين، أي في جانبي الطلب والعرض، إلى ظهور دينامية مماثلة لما يُسمى "المرض الهولندي". وقد أدت هذه الدينامية إلى زيادة التبعية للمسار السلبي، مما يشوِّه تنمية الاقتصاد الفلسطيني، ويحول دون نموه. وكما أُكِّد أعلاه، فإن التأثير السلبي لهذه التبعية لم يتوقف مع زوال الأوضاع التي أفضت إلى نشوئه. بل على العكس من ذلك تماماً، فقد استمر هذا التأثير السلبي حتى خلال الفترة الانتقالية التالية لعام ١٩٩٣[(١١)].

ويوضـــح الجـــدول ١-٣ هذه النقطة. فقد سُجل أعلى معدل نمو خلال فترة السبعينات. إلا أن هذا كان نمواً انتقالياً لم يستمر في العقود التالية لأن ما حرَّكه أساساً هو تراكم رأس المال وليس تحسّ، الإنتاجية. فقد انخفضت مساهمة إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج في النمو من ٤٤ في المائة في النصف الأول من السبعينات إلى ٢٣ في المائة في النصف الثاني مـــن العقد. وفي فترة الثمانينات، تردّت هذه الحالة حيث أصبح نمو إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج سلبياً إلى حد أنه كان أكبر من الأثر الإيجابي للزيادة في نسبة العمل إلى رأس المال. وخلال الفترة الانتقالية، ظلت مساهمة إجمالي إنتاجية عوامل الإنـــتاج في النمو سلبية حيث بلغت -١١,٧ في المائة في الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠ و-٤١,٧ في المائة في الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٤. وجمـــيع الزيادات في الناتج (الناتج المحلي الإجمالي) بالنسبة للعامل الواحد خلال الفترة التي شهدت نمواً إيجابياً (١٩٩٥-٢٠٠٠) هـــي زيـــادات نشأت كلياً عن الزيادات في رأس المال بالنسبة للعامل (١١٧ في المائة). كما أن هذا المنحى لإجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج يُفسّر أيضاً نمط التقارب - التباعد الذي اتسمت به العلاقة بين الاقتصادين منذ عام ١٩٦٧ وكمـــا يـــرد بحثه في الفرع التالي من هذه الدراسة، فإن الآلية المانعة التي ورد وصفها أعلاه لا تزال تتعزز نتيجة للعديد من القيود التي تُرسّخ سير الاقتصاد الفلسطيني على مسار من التبعية وتُبعده عن مسار التنمية المستديمة.

الجدول ١-٣: مصادر النمو في الاقتصاد الفلسطيني*

الفترة	متوسط معدل النمو السنوي (كنسبة مئوية)			المساهمة في النمو	
	الناتج المحلي الإجمالي/العامل	رأس المال/العامل	إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج	رأس المال/العامل	إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج
١٩٧٣-١٩٧٥	٧,١٦	٨,٤٠	٦,٥٣	٥٦,٣	٤٣,٧
١٩٧٦-١٩٨٠	٤,٥١	٨,٣٤	٢,٥٥	٧٦,٦	٢٣,٤
١٩٨١-١٩٨٥	- ٢,٠٦	٣,٢٩	- ٤,٧٩	٢١٩,٠	- ٣١٩,٠
١٩٨٦-١٩٩٠	- ٠,٠٤	١,٠١	- ٠,٥٨	٢٣٦,٣	- ١٣٦,٣
١٩٩١-١٩٩٤	- ١١,٨٦	- ١٠,٩٨	- ١٢,٣١	- ٤٧,١	- ٥٢,٩
١٩٩٥-٢٠٠٠	٠,٨٢	٣,٠٦	- ٠,٣٢	١١١,٧	- ١١,٧
٢٠٠١-٢٠٠٤	- ٥,٢٩	- ٦,٥٢	- ٤,٦٦	- ٥٨,٣	- ٤١,٧

* تستند هذه النتائج إلى محاكاة لنموذج حساب النمو الوارد في المرفق الأول.

دال – القيود الرئيسية للتنمية

الافتقار إلى السيادة الوطنية

منذ التوقيع على إعلان المبادئ الإسرائيلي – الفلسطيني في عام ١٩٩٣، يُنظر إلى الأرض الفلسطينية المحتلة ككيان سياسي واقتصادي مستقل في سياق المناقشات المتعلقة بالأداء الاقتصادي وقيود التنمية. ورغم أن هذا يعكس التطلعات الفلسطينية، فإنه يتعارض على نحو ملحوظ مع الحقائق الاقتصادية والسياسية للفترة الانتقالية. وعلى أية حال، فإن قيود التنمية التي تواجه الشعب الفلسطيني هي قيود ناشئة في الغالب عن حقيقة أنه *ليس للشعب الفلسطيني دولة*. فقضايا حدود الدولة الفلسطينية، ووضع المستوطنات الإسرائيلية في الأرض الفلسطينية المحتلة، ووضع القدس، وعودة اللاجئين الفلسطينيين، هي قضايا لا تزال بدون حل لأن الطرفين لم يتفقا بعد على موعد لاستئناف مفاوضات الوضع النهائي. ويُضاف إلى ذلك أن مساحة الأراضي التي تخضع للسلطة المدنية الكاملة للسلطة الفلسطينية في الضفة الغربية تقتصر على ما نسبته ٣ في المائة فقط. وفي الوقت نفسه، وكما أُوضح آنفاً، فإن الاقتصاد الفلسطيني لا يزال خاضعاً لتدابير السيطرة الإسرائيلية، في حين أن اتفاقات السلام الإسرائيلية – الفلسطينية قد أبقت على الترتيبات التي كانت تحكم العلاقات التجارية الفلسطينية مع إسرائيل خلال الفترة السابقة لعام ١٩٩٤.

وقد أفضى الصراع الذي طال أمده إلى نشوء حقائق جديدة لم يتصورها إعلان المبادئ والاتفاقات التي عُقدت لاحقاً. وفي الوقت الحاضر، فإن خريطة الطريق، كما قدمتها اللجنة الرباعية (الاتحاد الأوروبي، والاتحاد الروسي، والأمم المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية) إلى السلطة الفلسطينية وإسرائيل في عام ٢٠٠٣، تمثل المسار السياسي المتصور الوحيد لإنقاذ عملية السلام المعتلة. والمقصود بخريطة الطريق (مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، ٢٠٠٣) أن تكون بمثابة "خريطة طريق قائمة على الأداء وموجهة نحو تحقيق الأهداف وتشتمل على مراحل واضحة وحدود زمنية ومواعيد مستهدفة، ومعايير لقياس التقدم المحرز من خلال اتخاذ خطوات متبادلة من قبل الطرفين في المجالات السياسية والأمنية والاقتصادية والإنسانية ومجال بناء المؤسسات". وتتمثل "الوجه النهائية" لخريطة الطريق هذه في التوصل إلى تسوية نهائية وشاملة للصراع الإسرائيلي – العربي تُفضي إلى ظهور "دولة فلسطينية ديمقراطية مستقلة تعيش جنباً إلى جنب، في سلام وأمن، مع إسرائيل وجيرانها الآخرين" على أساس القرارات ذات الصلة لمجلس الأمن[١٢].

وفي الآونة الأخيرة، نُظر إلى عملية فك الارتباط التي قامت بها إسرائيل من جانب واحد بوصفها خطوة ممكنة في اتجاه تنفيذ خريطة الطريق. فقد انسحبت القوات الإسرائيلية من قطاع غزة وأخلت المستوطنات، كما أخلت القواعد العسكرية من أربع مستوطنات يهودية في الضفة الغربية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥. إلا أن إسرائيل قد أبقت على سيطرتها على حدود غزة وخطها الساحلي ومجالها الجوي. كما أن خيارات التنمية الفلسطينية تتقلص أكثر فأكثر في مواجهة أنشطة الاستيطان الإسرائيلية، وعمليات مصادرة الأرضي، والإغلاقات المتكررة للحدود وكذلك، منذ عام ٢٠٠٢، بناء حاجز الفصل، وجميعها تدابير يُنظر إليها بوصفها تُقلص إمكانيات إقامة دولة قادرة على الحياة على أراضٍ يتصل بعضها ببعض. وغني عن القول إن أوضاع الصراع هذه، وحالة عدم الاستقرار السياسي، وعدم التمكّن من ممارسة السيادة وإقامة الدولة الموعودة، كان لها تأثير سلبي شديد على قدرة السلطة الفلسطينية على تأمين مقومات أي حكم للأرض المحتلة، ناهيك عن التطلع إلى إرساء نموذج حكم خالٍ

من الفساد وقائم على أفضل الممارسات، وهو نموذج كثيراً ما يُستند إليه في قياس أداء السلطة الفلسطينية، سواء على المستوى الدولي أو من قبل الشعب الفلسطيني نفسه.

استراتيجية الاحتواء اللامتكافئ

إن آفـــاق التنمية الفلسطينية مقيَّدة، كما أوضح أعلاه، بالقيود المفروضة على حركة انتقال اليد العاملة والسلع الفلسطينية إلى إسرائيل ومن/إلى الأرض الفلسطينية المحتلة وداخلها. وهذه الحالة ناشئة عن منطق "الأمن أولاً" الذي تنطوي عليه اتفاقات أوسلو وخريطة الطريق التي وُضعت في وقت لاحق. وضمن هذا الإطار، فإن قيام إسرائيل بتحصيل الرسوم الجمركية الفلسطينية وضريبة القيمة المضافة الفلسطينية المفروضة على الواردات يؤدي فعلـــياً إلى تحكمهـــا بأجزاء هامة من الإيرادات العامة الفلسطينية، حسبما تجلى في الحالات التي تم فيها تكراراً احتجاز هذه الرسوم والضرائب أو خفضها (في الفترة بين عام ٢٠٠١ وعام ٢٠٠٣). وهذه الجوانب وغيرها من الجوانـــب الاقتصـــادية لاتفاقات أوسلو كانت مبررة على أساس المقتضيات القصيرة الأجل والحاجة إلى ضمان الامتـــثال من قِبَل الجانب الفلسطيني *قبل* أن يتم نقل قدر أكبر من السيادة إلى السلطة الفلسطينية. إلا أن الفترة الانتقالـــية الممـــدَّدة – الـــتي كان من المقرر أصلاً أن تنتهي بحلول عام ١٩٩٩ – قد أظهرت أن إضفاء الطابع المؤسسي على هذه التدابير قد أثَّر تأثيراً شديد الوطأة على الاقتصاد الفلسطيني في سياق ما سمي بسياسة *"الاحتواء اللامتكافئ"* (خان، ٢٠٠٤). وهذه التدابير، من حيث *تصميمها*، هي تدابير جدّ خطيرة بالنظر إلى قدرتها المحتملة على الإضرار بالمصالح الفلسطينية من خلال *التهديد* المتمثل في ممارسة ضغوط غير متكافئة عندما تعتبر إسرائيل أن حالة معينة تشكل حالة عدم امتثال للمقتضيات الأمنية من قِبَل الفلسطينيين.

وفي حين أن البنية المؤسسية لفترة ما بعد اتفاقات أوسلو تتسم ببعض جوانب التكامل، فإن هذه الجوانب تتشكل أساساً من خلال سياسة الاحتواء اللامتكافئ. ويتبين من خلال النظر في العلاقات الاقتصادية الفلسطينية – الإسرائيلية منذ عام ١٩٦٧ بل وحتى منذ عام ١٩٩٤، أن التكامل قد اقتصر أساساً على استخدام اليد العاملة الفلسطينية غير الماهرة في أنشطة غير استراتيجية وذات قيمة مضافة متدنية في قطاعات البناء والصناعة التحويلية والزراعة. ويضاف إلى ذلك أنه بالرغم من أنه كان هناك قدر من الاستثمار الإسرائيلي في صناعات مثل صناعة الملابـــس في الأرض الفلســـطينية المحـــتلة، فإن هذه الاستثمارات ظلت محدودة جداً من حيث نطاقها ومحتواها التكـــنولوجي[١٣]. وقد تمثلت أبرز "المشاريع المشتركة" الإسرائيلية – الفلسطينية منذ التسعينات في نفس حالات التعاون الاحتكاري في سلع رئيسية معينة (مثل البترين والإسمنت).

وضمن هذا الإطار الاستراتيجي، تبدو آثار النمو بالنسبة للاقتصاد الفلسطيني مختلفة اختلافاً مُلفتاً للنظر عـــن تلك التي تنطوي عليها أية استراتيجية للتكامل، ذلك لأن الترتيبات الاقتصادية، ولا سيما القيود المفروضة على الحركة، تؤدي حتماً إلى إبقاء الاقتصاد الفلسطيني خاضعاً لمتطلبات السياسية و/أو الأمنية لإسرائيل. ولا يزال الاقتصـــاد الفلســـطيني يفتقر إلى الاستقلال الذاتي اللازم لوضع استراتيجيات اقتصادية يمكن أن تتصدى في نهاية المطاف لسياسة الاحتواء اللامتكافئ. فخلال فترات الأزمات السياسية، يتعرض الاقتصاد لتراجع شديد وسريع مع تزايد حدة الآليات المؤسسية لسياسة الاحتواء اللامتكافئ.

وكان يمكن لإسرائيل أن تختار ضمان الامتثال الفلسطيني لشواغلها الأمنية من خلال نظام *حوافز* يسعى إلى تعميق التكامل الاقتصادي بين الاقتصادَين. وكان يمكن أن تشتمل هذه الحوافز على الحد من القيود المفروضة على حركة تنقل اليد العاملة، والقيود الرسمية وغير الرسمية المفروضة على حركة عوامل الإنتاج الأخرى. وهذا كان سيعني أيضاً زيادة نقل التكنولوجيا، مع قيام الشركات الإسرائيلية بالاستثمار في الأنشطة الفلسطينية ذات القيمة المضافة العالية والكثيفة الاستخدام للتكنولوجيا. إلا أن مثل هذه العلاقة الاقتصادية التعاونية، وهي حلم من أحلام "الشرق الأوسط الجديد" في فترة ما بعد أوسلو، تظل هدفاً بعيد المنال.

ومع ذلك، وبالرغم من أن القيود المفروضة على الاقتصاد الفلسطيني منذ عام ٢٠٠٠ يمكن أن تصبح أقل حدة، على ما يبدو، في وقت قريب، فإن استمرار هذه القيود ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار في أي تحليل لخيارات التنمية من أجل إنقاذ الاقتصاد الفلسطيني. والمسألة البالغة الأهمية هي ما إذا كانت سياسة الاحتواء هذه غير قابلة للتأثر بالضغط الخارجي و/أو بالدعم المقدم من المانحين من أجل الحد من تأثر الاقتصاد الفلسطيني بسياسة الاحتواء اللامتكافئ. ويرد بحث هذه المسألة بمزيد من التفصيل في الفصل الرابع.

المستوطنات الإسرائيلية وحاجز الفصل

بالإضافة إلى الانعكاسات الاجتماعية والاقتصادية للمستوطنات الإسرائيلية في الأرض المحتلة، التي تم توثيقها توثيقاً كاملاً في أماكن أخرى[١٤]، فإن أحد القيود الأخرى ذات الصلة التي تواجه التنمية الاقتصادية الفلسطينية يتمثل في إقامة حاجز الفصل الذي بدأت إسرائيل في بنائه في عام ٢٠٠٢. وبينما تبيَّن أن لهذا الحاجز آثاراً ضارة على الأوضاع الاجتماعية – الاقتصادية الفلسطينية، فإن تأثيره الكامل لم يظهر بعد. فهو يفرض فعلياً حدوداً اقتصادية جديدة مع الأرض الفلسطينية المحتلة، وهي حدود لا تقابل حدود عام ١٩٦٧ المشار إليها في القرارات ذات الصلة الصادرة عن الأمم المتحدة. والحاجز يطوِّق المدن الواقعة شمال الضفة الغربية والمناطق المحيطة بها في جنين وقلقيلية وطولكرم، والمدن الواقعة في الوسط مثل رام الله وشمال بيت لحم والقدس والمناطق المجاورة، والمناطق الجنوبية التي تشمل مدناً مثل بيت لحم والخليل والمناطق المحيطة بهما، مما يخلق "منطقة مغلقة" من الأرض الفلسطينية بين خط الهدنة الذي حددته الأمم المتحدة (الخط الأخضر) والحاجز. وتبلغ مساحة هذه المناطق نحو ١٤٢ ٦٤٠ فداناً تمثل ما نسبته نحو ١٠ في المائة من مساحة الضفة الغربية (بما فيها القدس)[١٥]. وسوف تكون هذه المناطق محاطة بنظام من الأسيجة والحفر والأسلاك الشائكة والسواتر الترابية ونُظم المراقبة الإلكترونية والطرق المخصصة للدوريات والتي لا يُسمح بانتقال الأشخاص والبضائع عبرها إلا من خلال بوابات معينة وخلال ساعات محدودة تتغير من وقت إلى آخر.

ويشير أحدث الخرائط المنشورة إلى أن طول هذا الحاجز سيبلغ، بعد الانتهاء من إنشائه ٦٧٠ كلم وسوف يشكل الجزء الممتد منه على طول الخط الأخضر ما نسبته ٢٠ في المائة فقط. أما طوله الفعلي فسيبلغ ضعف طول الخط الأخضر (٣١٥ كلم)؛ وسوف يتوغل الحاجز، في أجزاء منه تبلغ نسبتها ٨٥ في المائة، في الضفة الغربية بعمق يبلغ ٢٢ كلم في بعض المناطق. وسوف تكون مدن قلقيلية وبيت لحم وطولكرم والقدس محاطة أو مقسومة بكتل خرسانية يبلغ ارتفاعها ٨ أمتار ويتصل بعضها ببعض لتشكل جداراً.

وسوف يكون نحو ٥٠ ٠٠٠ فلسطيني يعيشون في ٣٨ قرية وبلدة محصورين في مناطق تقع بين الخط الأخضر والحاجز، وسوف يتعين على نحو ٥ ٠٠٠ منهم أن يعيشوا في "مناطق مغلقة" أو "جيوب" يطوقها الحاجز بالكامل. أما المتبقون فسوف يتعين عليهم إما أن يعيشوا في "شبه جيوب" يحيط بها الحاجز ولا تتصل ببقية مناطق الضفة الغربية إلا بطريق واحد، أو في "مناطق مغلقة" تقع بين الحاجز والخط الأخضر. أما الفلسطينيون الذين يعيشون خارج هذه "الجيوب" و"المناطق المغلقة"، فضلاً عن الفلسطينيين الذين يعيشون خارج الجدار، فسوف يتعين عليهم أن يتقدموا بطلبات للحصول على تراخيص لكي يتمكنوا من الوصول إلى أماكن أعمالهم ومزارعهم، في حين أن أولئك الذين يعيشون في المناطق المغلقة سيتعين عليهم الحصول على تراخيص خاصة من أجل الاحتفاظ بحقوقهم في الإقامة. ولا تكون هذه التراخيص سارية إلا لمدة أقصاها ستة أشهر ولا يمكن استخدامها إلا من أجل العبور من خلال بوابة معينة وحيدة.

كما أن إنشاء الحاجز قد أفضى أيضاً إلى مصادرة قرابة ٢٧ ٠٥٥ هكتاراً (٢٧٠ كيلومتراً مربعاً) من الأراضي حتى شباط/فبراير ٢٠٠٤، بما في ذلك بعض أخصب الأراضي في الضفة الغربية (البنك الدولي)، فضلاً عن مصادرة ٤٩ بئراً من آبار المياه. وبالإضافة إلى ذلك، أدى إنشاء الحاجز إلى تدمير البنى التحتية المادية، مما ترك ما نسبته ٢٢ في المائة من مناطق الضفة الغربية المحيطة بالحاجز بدون شبكات طرق وشبكات مياه، كما أدى إلى حرمان قرابة ٥٠ في المائة من المقيمين في هذه المناطق من الوصول إلى الخدمات الصحية. والواقع أن هذا الحاجز يفرض فعلياً حدوداً على آفاق التنمية في الضفة الغربية، حيث يعزل مؤسسات الأعمال عن أسواقها التصديرية الرئيسية وعن أسواقها المحلية ويزيد من المخاطر المرتبطة بالاستثمارات الجديدة. وقد أدت أشغال إقامة الحاجز إلى إجبار ٩٥٢ مؤسسة من مؤسسات الأعمال على التوقف عن العمل بحلول نهاية آذار/مارس ٢٠٠٤. وقد كانت آثار ذلك شديدة الوطأة بصفة خاصة على القرى الحدودية الواقعة في الأجزاء الشمالية من الضفة الغربية، حيث بلغ معدل البطالة فيها ٣١ في المائة في تموز/يوليه ٢٠٠٤.

محدودية الأسواق المحلية والبُعد عن قنوات التجارة الرئيسية

إن اقتصاد الضفة الغربية وغزة هو اقتصاد صغير يتسم بدرجة عالية من الانفتاح، حيث تمثل التجارة الخارجية نسبة تزيد عن ٨٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. إلا أن الواردات لأغراض الاستهلاك المباشر تمثل نسبة تزيد عن ٨٥ في المائة من هذه التجارة. كما أن هذا الاقتصاد يعتمد اعتماداً شديداً على التدفقات الرأسمالية الواردة. ففي السنوات الخمس الأخيرة، تمثل المصدر الرئيسي للموارد الخارجية في المعونة المقدمة من المجتمع الدولي لكي تغطي جزئياً الاحتياجات الطارئة والاحتياجات الغوثية في مواجهة الأزمات التي حدثت مؤخراً. وقبل عام ٢٠٠٠، كان مصدر التدفقات الرأسمالية الواردة يتمثل في الدعم الإنمائي المقدم من الجهات المانحة وتحويلات العمال.

وقد أسهم هذا الاعتماد على الخارج في التقلُّب الشديد جداً في مستويات الدخل، وتفاقم هذا الوضع من جراء تركُّز الصادرات ضمن مجموعة ضيقة من المنتجات، وتردي معدلات التبادل التجاري لهذه الصادرات في الأسواق العالمية، وعدم وجود إلا عدد محدود من الشركاء التجاريين. ومما يزيد من تفاقم هذا الوضع الهش عدم تحقيق وفورات حجم في معظم الصناعات الفلسطينية، مما يحدّ كثيراً من كفاءة تخصيص الموارد المحدودة المتاحة وبالتالي يُضعف القدرة التنافسية التصديرية.

ولذلك فإن ثمة حاجة مُلحة للتصدي للأوضاع غير المواتية التي تواجه وصول الصادرات الفلسطينية إلى الأسواق، ولتنويع هذه الصادرات. ومن الناحية الفعلية، تُعتبر الأرض الفلسطينية المحتلة، بحكم الأمر الواقع، أرضاً لا منافذ لها على البحر ولا موانئ، بالرغم من أن لقطاع غزة ساحلاً بحرياً. وليس من المعروف متى، وفي ظل أي شروط، يمكن استئناف تنفيذ مشروع تطوير ميناء غزة. كما أن مطار غزة الدولي الصغير قد توقف عن العمل في عام ٢٠٠٠. وعلى أية حال، لم تكن تتوفر لدى هذا المطار القدرة على استيعاب تدفقات كبيرة من المسافرين، كما أنه لم يكن مُجهَّزاً لأغرض النقل التجاري. وفي الوقت الحاضر، يحتاج هذا المطار حاجة ماسة لعمليات إصلاح وإعادة بناء رئيسية. إلا أن هذه العمليات لا يمكن أن تبدأ دون موافقة إسرائيل. ويضاف إلى ذلك أن السيطرة الإسرائيلية المستمرة على الحدود الرئيسية وطرق النقل حتى بعد عملية فك الارتباط بغزة تجعل التجارة الفلسطينية شديدة التأثر بالاعتبارات السياسية وانتكاسات عملية السلام.

وفي الوقت الحاضر، تمر التجارة الفلسطينية أساساً عبر مرافق الموانئ الإسرائيلية. إلا أن التدابير الأمنية الإسرائيلية، والرسوم الجمركية المرهقة، وإجراءات النقل البري المُطبَّقة عند الحدود الرئيسية، قد جعلت الأنشطة التجارية باهظة التكلفة إلى حد لا يُطاق. وتشير تقديرات دراسة حديثة أجراها الأونكتاد إلى أن التكاليف التي يتحملها التُجار الفلسطينيون هي أعلى بنسبة لا تقل عن ٣٠ في المائة من تلك التكاليف التي يتحملها نظراؤهم الإسرائيليون. وتواجه المنتجات الناشئة في غزة والموجَّهة إلى الأردن تكاليف باهظة (الأونكتاد، ٢٠٠٤ب). وهذه الأرقام تُبرز التحدي المتمثل في زيادة الصادرات في ظل تكاليف معاملات مُبالغ فيها وأوضاع سيئة فيما يتصل بالوصول إلى الأسواق.

التكامل الإقليمي والعالمي المعوَّق

إن الحاجة إلى إعادة توجيه الاقتصاد الفلسطيني في اتجاه علاقات أكثر توازناً مع إسرائيل من خلال تعزيز التكامل الإقليمي هي حاجة ماسة لا مبالغة فيها. وبصفة خاصة، يُعتبر التكامل الإقليمي منطلقاً نحو زيادة المشاركة في التجارة العالمية، مما يُفضي إلى تحقيق مكاسب من قبيل زيادة الاستثمارات الواردة ونقل التكنولوجيات، بالإضافة إلى تحسين معدلات التبادل التجاري. إلا أنه رغم وجود حدود مشتركة مع كل من مصر والأردن، فإن درجة التكامل الإقليمي مع هذين البلدين وغيرهما من البلدان العربية المجاورة لا تزال متدنيةً جداً (الأونكتاد، ١٩٩٨).

ويمكن تفسير ما تواجهه الصادرات الفلسطينية من تكاليف باهظة للمعاملات ذات الصلة بالتجارة بالنظر إلى جوانب القصور التي تشوب عمل المؤسسات والسياسات على المستوى الإقليمي. ففي حالة كل من مصر والأردن، لم تؤد الاتفاقات التجارية التي أُبرمت حتى ذلك التاريخ إلى دعم إمكانيات نمو التجارة الإقليمية الفلسطينية. فهذه الاتفاقات تقصر تطبيق المعاملة التفضيلية الممنوحة للصادرات الفلسطينية على منتجات محددة وبكميات محدودة. ولم تتحسن إمكانات الوصول إلى الأسواق في المنطقة إلا من خلال التبني التدريجي من قبل معظم البلدان العربية للقرار الذي اتخذه مؤتمر القمة العربية في عام ٢٠٠٠ بإتاحة وصول الصادرات الفلسطينية على أساس الإعفاء من الرسوم الجمركية ومن تحديد الحصص، رغم أن هذه الإمكانات لا تزال تُستخدم استخداماً ناقصاً حتى الآن. وثمة عقبات أخرى تتمثل في عدم وجود استراتيجية متماسكة، على المستوى الإقليمي، لتوجيه جهود التنمية الوطنية في اتجاه المزيد من التخصص فيما بين بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وضعف جوانب التكامل القطاعي ضمن المنطقة وبالتالي عدم توفر سوى القليل من الحوافز لتشجيع المنافسة التصديرية الإقليمية (الأونكتاد، ٢٠٠٤ب).

مجال التحرك المتاح على صعيد السياسة العامة

رغم أن مجتمع الجهات المانحة ظل يضطلع بدور نشط منذ عام ٢٠٠٠ في تشجيع إصلاح مؤسسات السلطة الفلسطينية، فإن عدم توفر أدوات السياسة العامة إلا بقدر محدود يضع السلطة الفلسطينية في وضع غير موات إلى حد بعيد في التصدي للتشوهات وجوانب الضعف الهيكلي المذكورة أعلاه، أو في تحديد أولوياتها الإصلاحية، أو حتى في محاولة إخراج الاقتصاد من حالة التراجع المستمر. فالمالية العامة صغيرة للغاية والميزانية تُعاني من حالة عجز مزمن. وقد باتت السلطة الفلسطينية فعلياً حبيسة حالة من الاعتماد المتزايد على المساعدة الإنمائية الرسمية من أجل تمويل النفقات الجارية والرأسمالية. وقد غطت المساعدة المقدمة من الجهات المانحة ما نسبته ٨٠ في المائة من العجز الجاري في عام ٢٠٠٤، وهي الممول الوحيد للنفقات الرأسمالية التي شكلت نسبة ٢,٥ في المائة فقط من إجمالي الإنفاق العام في السنة نفسها (الأونكتاد، ٢٠٠٥).

ومما يزيد من إضعاف الجهود الإنمائية التي تبذلها السلطة الفلسطينية ضعف قدرتها المؤسسية، حيث لا تزال الوزارات تكابد من أجل تجاوز حالة التآكل التدريجي لاختصاصاتها منذ عام ٢٠٠٢. ويُضاف إلى ذلك التدابير التقييدية الإسرائيلية التي تحول دون وصول الموظفين إلى أماكن عملهم، مما يجعل من الصعب تنسيق الجهود ضمن وفيما بين الضفة الغربية وقطاع غزة. ويُشكل انعدام الأمن عنصراً آخر يحوّل اهتمام السلطة الفلسطينية بعيداً عن الجهود الإنمائية ويوجهه نحو تلبية الاحتياجات الإنسانية الطارئة ونحو الإدارة المستمرة للأزمة.

ويُضاف إلى هذه القيود ضيق مجال التحرك على صعيد السياسة العامة المتاح للسلطة الفلسطينية وفقاً لبروتوكول باريس. فبموجب شروط هذا البروتوكول، اعتمدت السلطة الفلسطينية هيكل التعريفة الجمركية للاقتصاد الإسرائيلي الأكثر تطوراً، مع استثناءات طفيفة؛ فالسلطة الفلسطينية تُطبق معدل القيمة المضافة الإسرائيلي مع خيار زيادته أو خفضه بنسبة ٢ في المائة فيما يتصل بعدد محدود من السلع؛ وتقوم إسرائيل، نيابة عن السلطة الفلسطينية، بتحصيل الرسوم الجمركية وضريبة القيمة المضافة المفروضة على الواردات الفلسطينية، ولا يتوفر للسلطة الفلسطينية خيار إصدار عملة وطنية. وتبعاً لذلك، لا تتوفر لدى واضعي السياسات الفلسطينية أية أدوات خاصة بالسياسات النقدية وسياسات أسعار الصرف والسياسات التجارية، كما لا تتوفر لديهم حتى مجموعة كاملة من أدوات السياسة الضريبية. ولا تمارس السلطة الفلسطينية إلا قدراً محدوداً من السيطرة على الإدارة الضريبية وإدارة الميزانية، ذلك لأن الجزء الأعظم من الإيرادات العامة تُحدده المعدلات الإسرائيلية التي لا تلائم هيكل الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب. ويُضاف إلى ذلك أن الموافقة على الإفراج عن هذه الإيرادات من الجانب الإسرائيلي إلى السلطة الفلسطينية يخضع لقرارات سياسية إسرائيلية. وبالتالي فإن مجال التحرك المتاح للسلطة الفلسطينية على صعيد السياسة الاقتصادية يتقلص عملياً لينحصر في سياسة مالية وحيدة الجانب (تخصيص النفقات)، وهو حيز تحرك أضيق من ذلك الذي تتمتع به الحكومات الإقليمية أو البلدية في الاقتصادات الأكثر تطوراً.

ثانياً – بناء المؤسسات الفلسطينية

ألف – نظرة عامة على المنجزات التي تحققت قبل الأزمة التي حدثت عام ٢٠٠٠

على الرغم من التحدي المتمثل في إقامة الأجهزة اللازمة السابقة لقيام الدولة في ظل البيئة الانتقالية المتقلبة بين عام ١٩٩٤ وعام ٢٠٠٠، حققت السلطة الفلسطينية قدراً كبيراً من التقدم في إنشاء الأُطر المؤسسية والتنظيمية الأساسية اللازمة لتشغيل الاقتصاد في المناطق الخاضعة لولايتها. وقد اشتملت الإنجازات الرئيسية التي تحققت حتى عشية اندلاع الأزمة في عام ٢٠٠٠ على إنشاء البنى التحتية المادية التي كانت توجد حاجة ماسة لها، بما في ذلك مطار غزة، وأرست دعائم إطار مؤسسي وتنظيمي جديد يُنظم الأنشطة الاقتصادية[١٦]، وبذلت جهوداً لتوسيع أسواق الصادرات الفلسطينية وتنمية القطاعات الإنتاجية وقطاع الخدمات المحلية.

وقد وقَّعت منظمة التحرير الفلسطينية عدة اتفاقات تجارية مع شركاء جُدد لصالح السلطة الفلسطينية. وتتيح هذه الاتفاقات لمعظم الصادرات الصناعية الفلسطينية إمكانية الوصول، معفاة من الرسوم الجمركية، إلى أسواق عدد من البلدان، بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية، والاتحاد الأوروبي، ورابطة التجارة الحرة الأوروبية، ومنطقة التجارة الحرة العربية. وفي الآونة الأخيرة، وقَّعت تركيا أيضاً اتفاقاً للتجارة الحرة مع منظمة التحرير الفلسطينية. كما أظهرت السلطة الفلسطينية التزاماً قوياً بتدعيم وتحسين أداء المؤسسات العامة قبل وقت طويل من نشوء الأزمة وتزايد اهتمام الجهات المانحة بمعالجة هذه المسألة. وفي عام ١٩٩٩، أنشأت السلطة الفلسطينية لجنة مشتركة بين الوزارات من أجل تحديث المؤسسات العامة، وأطلقت مشروع الحوار التجاري الوطني بغية تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أجل التنمية.

وما كان لهذه الإنجازات أن تتحقق دون وجود تدفقات مستمرة من المساعدة المقدمة من المجتمع الدولي بما متوسطه نحو نصف مليار دولار من المساعدة الإجمالية السنوية قبل نشوء الأزمة في عام ٢٠٠٠. وطوال الفترة ١٩٩٤-٢٠٠٠، تلقت الأرض الفلسطينية المحتلة معونة أجنبية بلغت ٣ مليارات دولار، أي ما يُعادل قرابة ١٤ في المائة من الدخل القومي الإجمالي في السنة، و١٧٥ دولاراً للفرد (الأونكتاد ٢٠٠٣أ). وكان معظم هذه المساعدة يُقدم في شكل قروض تساهلية بفترات سماح سخية وفترات سداد طويلة ومعدلات فائدة منخفضة (بينيت وآخرون، ٢٠٠٣).

ومع ذلك، لا يزال هناك الكثير مما يتعين فعله على مستوى النهوض الاقتصادي. ومن أبرز الأمور في هذا المجال الإصلاحات القانونية والقضائية وتوحيد وتحديث مختلف المدونات القانونية المجزأة (الأوامر العسكرية الإسرائيلية، والقوانين العثمانية والبريطانية والأردنية والمصرية التي عفى عليها الزمن)[١٧]. ويُضاف إلى ذلك أن البنى التحتية المادية لا تزال ضعيفة، وشبكة الطرق في حالة يرثى لها، ولا تزال الأرض الفلسطينية المحتلة تحتاج إلى شبكة إمدادات كهربائية تخضع لسيطرتها، كما أن نقاط العبور البرية في حالة سيئة، ولا يتوفر إلا قدر محدود من قدرات الشحن، ومرافق الدعم، والمرافق العامة، ومحطات توفير الخدمات لمركبات الشحن. وفي هذه الأثناء، لا يزال هناك نظام تجاري مشوّه يُحدد مسار تنمية الاقتصاد. ولا يزال يتعين على السلطة الفلسطينية أن تضع استراتيجية إنمائية شاملة من أجل تعزيز الالتزام العام بالحد من الفقر، إلى جانب التحرير التجاري والمالي، وخلق قطاع خاص قادر على الاستمرار وتحقيق التنمية من خلال ترويج الصادرات.

وبالإضـــافة إلى كـــون الأدوات المتاحة للسلطة الفلسطينية من أجل إدارة اقتصادها محدودة، فإن عدم الاستقرار السياسي الناشئ عن التأخيرات المستمرة في تنفيذ الاتفاقات الموقَّعة، وصرامة التدابير الإسرائيلية المتخذة من جانب واحد، هي أمور قد جعلت من الصعب على السلطة الفلسطينية أن تُركّز على السياسة الاقتصادية. وقد اتسمت الفترة الانتقالية باتباع نهج غير شامل إلى حد ما إزاء صياغة السياسة الاقتصادية وتنفيذها. وقد قُسِّمت القدرة الناشئة للسلطة الفلسطينية بين مهمتين متنافستين وملحتين: مهمة البناء من أجل إقامة الدولة، ومهمة إدارة وإنعاش اقتصـــاد مدمَّر ومشوَّه، مفسحة المجال في الوقت نفسه أمام مصالح إقليمية وعشائرية وطبقية وسياسية متنافسة. ولم يكن عمـــل الســـلطة الفلسطينية في مجال خلق الأنشطة الريعية وإدارتها يحدث في فراغ أو لأغراض طفيلية بل إنه كان يرتبط ارتباطاً واضحاً بالمحافظة على نظام سياسي من أجل مواجهة واحتواء التحديات المذكورة أعلاه.

وعلى مستوى التخطيط، لا يزال هناك نقص في الخبرات الفنية الوطنية في مجال رسم السياسات العامة. فالســـلطة الفلسطينية لا تزال تعتمد على دعم المؤسسات الإنمائية الدولية في تصميم سياساتها الاقتصادية. وعلى مستوى التنفيذ، يضعف تأثير برامج التنمية من جراء اختلاف مستويات الاختصاص ضمن وفيما بين الوزارات، وضعف القدرات التنفيذية على ترجمة الأولويات والأهداف المحددة إلى إجراءات متسقة ومتماسكة، بالإضافة إلى القدرة المحدودة فيما يتصل بعملية الميزنة. وما برح هذا يتسبب في حدوث تأخيرات في توفير الخدمات وفي زيادة إجـــراءات التشـــدد المالي. كما أن عملية صياغة وتنفيذ السياسات تعوَّق من جراء ضعف الفصل بين السلطتين التنفيذية والقضائية، بالإضافة إلى ضعف نظام المحاكم التي لا يتوفر لها إلا عدد محدود من القضاة المتمرسين.

ومـــن أجـــل تذليل هذه القيود في مرحلة مبكّرة، قامت السلطة الفلسطينية، بالتعاون مع صندوق النقد الـــدولي، بوضـــع مجموعة من تدابير الإصلاح في منتصف عام ٢٠٠٠ ضمن سياق "إطار السياسة الاقتصادية"، وبإنشاء لجنة وزارية لتعزيز الشفافية في إدارة المالية العامة باعتبار ذلك الشرط الرئيسي لحفز النمو. إلا أنه لم يتم التشديد على القضايا المتصلة بضعف القدرة الإنتاجية للاقتصاد. وقد اشتملت التدابير الرئيسية التي اتخذت ضمن إطار السياسة الاقتصادية على ما يلي:

- دمج إيرادات السلطة الفلسطينية في حساب واحد؛
- الحد من قيام السلطة الفلسطينية بتوسيع العمالة؛
- جعل عملية إعداد كشوف المرتبات عملية مركزية ضمن وزارة المالية؛
- إنشاء هيئة مراجعة داخلية لحسابات أصول السلطة الفلسطينية؛
- إنشـــاء صـــندوق الاستثمار الفلسطيني لإدارة أصول السلطة الفلسطينية وأنشطتها التجارية في الأرض الفلسطينية المحتلة وفي الخارج، ولخصخصة ممتلكات السلطة الفلسطينية؛
- إرساء عملية إدارة الديون العامة ضمن وزارة المالية.

باء – المبادرات الفلسطينية الرئيسية في مجال التنمية والإصلاح منذ عام ٢٠٠٠

لقد أفضت الأزمة الاقتصادية منذ عام ٢٠٠٠ إلى ظهور توافق متزايد في الآراء فيما بين المسؤولين عن رسم السياسات العامة الفلسطينية والقطاع الخاص بشأن الحاجة الملحة لرؤية إنمائية جديدة ترمي إلى الحد من الاعتماد الاقتصادي على إسرائيل، والتصدي للحقائق الاقتصادية الجديدة الناشئة عن الصراع الذي طال أمده، وبناء مؤسسات قطاع عام تسترشد بمبادئ الشفافية والكفاءة والمساءلة. وقد أخذ الفلسطينيون يعيدون النظر أيضاً في الجهود الرامية إلى تعزيز مرونة الاقتصاد وقدرته على التكيّف، ولا سيما ضرورة تجاوز نطاق التركيز الضيق على الاحتياجات الإنسانية الطارئة والاحتياجات المتكررة لإعادة تأهيل البُنى التحتية. وكما أوضحت وزارة التخطيط التابعة للسلطة الفلسطينية، فإن "تجربة السنوات الخمس الأخيرة قد أظهرت أن التنفيذ المتتالي، سنة بعد سنة، لخطط الطوارئ والإغاثة المنفصلة عن احتياجات التنمية، يُفضي إلى الاعتماد على الغير وإلى كلل المانحين" (السلطة الوطنية الفلسطينية – وزارة التخطيط، ٢٠٠٤أ).

وهذه الشواغل، بالإضافة إلى ظهور آمال مجددة، وإن تكن متحفظة، باستئناف عملية السلام قد حفّزت قيام السلطة الفلسطينية بوضع عدد من خطط التنمية، ولا سيما منذ عام ٢٠٠٤. إلا أن هذه الخطط لا توفر استراتيجية متماسكة للتنمية الاقتصادية. بل إنها تعكس نقاشاً مستمراً لم يتوصل بعد إلى تحديد أية خطوط عريضة، ناهيك عن أي توافق في الآراء، بشأن الاستراتيجية الأمثل لوضع الاقتصاد الفلسطيني على مسار من التنمية المستديمة. كما أن هذا النقاش يعكس عملية معقدة لرسم السياسات تشمل، بالإضافة إلى السلطة الفلسطينية، القطاع الخاص والمؤسسات الدولية والبلدان المانحة. وهذا يمثل قيداً آخر يواجه السلطة الفلسطينية، أي الحاجة إلى مراعاة أولويات واهتمامات المانحين ووجهات نظرهم الإنمائية. وليس هناك فعلياً أي سبب بديهي يستدعي ضرورة أن تكون أولويات المانحين متطابقة مع أولويات السلطة الفلسطينية على المدى القصير أو المتوسط أو حتى الطويل، وذلك إما لأسباب سياسية أو لمجرد دواعٍ تقنية تتصل بالقوة المؤسسية لكل من المانحين أو بهيكل البرامج أو بحالة الميزانية.

خطة التنمية المتوسطة الأجل

توفّر خطة التنمية المتوسطة الأجل التي وضعتها وزارة التخطيط التابعة للسلطة الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية – وزارة التخطيط، ٢٠٠٤أ)، إطاراً استراتيجياً جديداً متماسكاً لتوجيه تخصيص المساعدة الإنمائية الرسمية على مدى الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٧. وهي تنطلق من تفاؤل حذر فيما يتصل بمستقبل عملية السلام، وتُشدد على النمو الاقتصادي، وتربط جهود الإغاثة بأهداف التنمية الطويلة الأجل، والحد من الفقر، وتنمية رأس المال الاجتماعي، وتدعيم مؤسسات الدولة. وقد تلت هذه الخطة خطة تنمية متوسطة الأجل أكثر تركيزاً وتفصيلاً للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨، ومن غير المتوقع أن تكون هذه الخطة متاحة إلا في أوائل عام ٢٠٠٦.

وتصف خطة التنمية المتوسطة الأجل الجهود الإنمائية كجهود تبذل في سياق "سيناريو تقدم مؤخر" يتسم بانخفاض في عدد الفلسطينيين العاملين في إسرائيل والتأخر في تخفيف القيود المفروضة على حركة النقل وفي الوصول إلى الأصول الإنتاجية الفلسطينية. وبالتالي فإن الخطة تركز على "ما يمكن تحقيقه" في ظل الأوضاع الراهنة وتجمع المجالات ذات الأولوية ضمن خمس مجموعات برنامجية بكلفة تُقدَّر بمبلغ ٤,٥ مليار دولار على مدى فترة أربع سنوات، وذلك على النحو التالي:

١) تنمية رأس المال الاجتماعي والبشري والمادي من أجل تعزيز القدرات (٣٥ في المائة من إجمالي التكاليف)؛

٢) دعم الميزانية (٢٩ في المائة)؛

٣) تهيئة بيئة تمكينية مواتية لنمو القطاع الخاص (١٦ في المائة)؛

٤) توفير الحماية الاجتماعية لمعالجة حالة الضعف الاقتصادي (١٣ في المائة)؛

٥) بناء المؤسسات لأغراض الحكم الرشيد (٧ في المائة).

ويمكن توقع تغير هذه النسب إلى حد ما في صيغة خطة التنمية المتوسطة الأجل لفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨، وذلك بالنظر إلى الأولويات التي تم تنقيحها في أعقاب فك الارتباط بغزة.

وتشتمل البرامج على مجموعة واسعة من المشاريع التي تم اختيارها بالنظر إلى أهميتها المباشرة واستدامتها. وهذه تعكس جهداً مدروساً يرمي إلى إدراج موضوع الحد من الفقر في صلب الخطة بوصفه موضوعاً شاملاً لمختلف القطاعات في سياق الأخذ بنهج شامل يتجاوز المساعدات النقدية والعينية، بالإضافة إلى معالجة مسألة التفاوتات الإقليمية. وتشتمل كل مجموعة على عدد من المعايير لاستهداف المناطق والمجتمعات المحلية الأشد تأثراً، مع ضمان مساهمة المشاريع المختارة في تحسين إمكانية وصول الفقراء إلى الخدمات الاجتماعية، وبخاصة الخدمات الصحية والتعليمية، بالإضافة إلى تزويدهم بمصادر دخل مستدامة. وفي هذا الصدد، تشدد الخطة على خفض البطالة بوصفه "الأداة الأنجع" لتخفيف وطأة الفقر، وتدعو المانحين إلى دعم القطاعات التي تتسم بأكبر إمكانات خلق فرص العمل، ولا سيما قطاع الزراعة، وصناعات تجهيز الأغذية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصال، والسياحة، وعلاوة على ذلك، تشدد الخطة على ضرورة إقامة هذه المشاريع على أساس استراتيجية إنمائية موجهة نحو كل قطاع من القطاعات، وربط هذه المشاريع بعملية ميزانية السلطة الفلسطينية.

إطار للتنمية الاجتماعية – الاقتصادية الفلسطينية في ظل الأوضاع الراهنة

إن توجهات السياسة العامة التي يُسترشد بها في تنفيذ خطة التنمية المتوسطة الأجل مبينة في "إطار التنمية الاجتماعية – الاقتصادية الفلسطينية في ظل الأوضاع الراهنة" الذي وضعته وزارة التخطيط الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية - وزارة التخطيط، ٢٠٠٤ب). ويشدد هذا الإطار على تخفيف حدة الفقر بوصفه "الهدف الشامل". وهو يُقسِّم القطاعات ذات الأولوية إلى فئتين فرعيتين وفقاً لاحتياجات الاقتصاد الفورية والطويلة الأجل. وتشتمل الفئة الفرعية الأولى على القطاعات التي ينبغي أن تشكل محور تركيز الجهود الإنمائية على المدى القصير بوصفها الأداة الرئيسية للحد من الفقر. وهذه القطاعات تشمل الزراعة وغيرها من القطاعات التي تعمل على تلبية الطلب المحلي، مثل صناعة المستحضرات الصيدلانية وصناعة تجهيز الأغذية. وكما هو موضَّح في الإطار، فإن هذه القطاعات تنطوي على "إمكانات لتحقيق النمو وخلق فرص العمل أقوى من الإمكانات التي تتسم بها القطاعات الموجهة نحو التصدير في ظل الأوضاع الراهنة". ويضاف إلى ذلك أن هذه القطاعات قادرة على اجتذاب الاستثمارات، حيث إنها قد شهدت انخفاضاً كبيراً في مستويات الأجور فيها نتيجة لانخفاض عدد الفلسطينيين العاملين في إسرائيل. ومن القطاعات الأخرى التي أدرجت ضمن القطاعات ذات الأولوية قطاع

تكنولوجيات المعلومات والاتصال وذلك بالنظر إلى قدرته على خلق فرص العمل حتى في ظل القيود الإسرائيلية المفروضة على حركة النقل.

كما يقترح الإطار تدابير محددة لدعم تلك القطاعات على المدى القصير، ومن هذه التدابير شراء المنتجات المحلية اللازمة لتنفيذ برامج تخفيف الفقر الممولة من المانحين، وإعطاء أولوية في المعاملة لمشاريع الاستثمارات العامة الكثيفة العمالة، وتوفير ضمانات للقروض المقدمة لأغراض الاستثمارات الجديدة في القطاع الصناعي، ودعم شراء الأسمدة والعلف من خلال تقديم قسائم لشراء العلف المنتج محلياً. والهدف من ذلك هو إيجاد منفذ لهذه المنتجات، مع تعزيز الروابط الخلفية والأمامية ضمن قطاع تجهيز الأغذية. وهناك تدابير دعم أخرى تشمل ترويج الصادرات من خلال تحسين شروط الوصول إلى الأسواق العربية. إلا أن هذه التدابير تعتبر، في ضوء الظروف الراهنة، خيارات ثانوية، فالصادرات لا يمكنها أن تؤدي إلا دوراً محدوداً كمحرك للنمو.

وعلى المدى الطويل، ينبغي تركيز الجهود على تعزيز الصناعات الموجهة نحو التصدير من أجل حفز النمو، خاصة وأن الحجم المحدود للأسواق المحلية يستبعد إمكانية الاعتماد على استبدال الواردات كمحرك للنمو. وفي حين أن الإطار لا يحدد القطاعات التي ينبغي أن تحظى بدعم عامٍ أو طرائق تقديم هذا الدعم، فإنه يشدد على التكامل الإقليمي بوصفه الأداة الرئيسية لترويج الصادرات. وفي هذا الصدد، يشدد الإطار على أهمية "إعادة ربط" الاقتصاد الفلسطيني بالأسواق العربية. وبالتالي فإن السلطة الفلسطينية "ينبغي ألا تدخل في أي اتفاق اقتصادي جديد مع إسرائيل يمنعها من تعزيز علاقاتها الاقتصادية مع البلدان العربية لدى قيام الدولة. وهذا يستبعد إمكانية تمديد الترتيب الاقتصادي الفلسطيني – الإسرائيلي الحالي وكذلك الدخول في اتحاد جمركي جديد مع إسرائيل، وذلك من أجل تحرير الاقتصاد من هيكل التعريفة الجمركية الإسرائيلية". وفي الوقت نفسه، ينبغي للسلطة الفلسطينية أن تحافظ على الانفتاح على الاستثمار الأجنبي والتجارة الخارجية وأن تكفل الامتثال للنظام التجاري المتعدد الأطراف، لأن "الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية هو أمر حاسم بالنسبة للتنمية الفلسطينية الطويلة الأجل".

سياسة التجارة والاستثمار

إن سياسات التجارة والاستثمار مفصلة في وثائق مستقلة وغير رسمية بشأن السياسة العامة أعدتها وزارة الاقتصاد الوطني. ومن مرتكزات هذه الوثائق التشديد على الانفتاح التجاري بوصفه المحرك الرئيسي للنمو، بالإضافة إلى الامتثال "الطوعي" لقواعد ولوائح منظمة التجارة العالمية باعتبار ذلك العنصر الحاسم في تعزيز نمو الصادرات والقدرة التنافسية على الصعيد العالمي (السلطة الوطنية الفلسطينية – وزارة الاقتصاد الوطني، ٢٠٠٣ و٢٠٠٤). ووفقاً لهذه الوثائق، تتمثل نقطة الانطلاق لتنشيط الاقتصاد الفلسطيني في "تنمية اقتصاد سوقي تنافسي منفتح على التجارة والاستثمار في ظل نظام ضريبي جذاب من أجل تشجيع الاستثمارات الواردة وتعزيز النمو خلق فرص العمل وتحقيق الوفورات وتحسين مستويات المعيشة والرخاء".

وهذا يعني أنه ينبغي، على المدى الطويل، استبدال بروتوكول باريس بنظام تجاري مستقل يكون "متوافقاً توافقاً تاماً مع متطلبات منظمة التجارة العالمية، بما في ذلك جميع المتطلبات المتصلة بالشفافية، وإمكانية التنبؤ، وعدم التمييز، والمساءلة، على النحو المبين في شروط التأهل لعضوية منظمة التجارة العالمية". وهذا سوف يساعد في تحسين مناخ الاستثمار، مما يفضي إلى رفع مستويات الإنتاجية وإتاحة "تحويل هياكل الإنتاج والتصدير في اتجاه

القطاعـــات ذات القيمة المضافة الأعلى والكثيفة الاستخدام للتكنولوجيا" (السلطة الوطنية الفلسطينية – وزارة الاقتصاد الوطني، ٢٠٠٣). وفي هذا الصدد، تُعلّق أهمية كبيرة على "إعادة توجيه العلاقات التجارية مع الأسواق الإسرائيلية في اتجاه السلع الأساسية ذات القيمة المضافة الأعلى"، بالإضافة إلى تعزيز التكامل الإقليمي، ولا سيما مـــن خـــلال عقـــد اتفاقـــات في مجـــال النقل العابر (الترانزيت) مع إسرائيل والأردن ومصر (السلطة الوطنية الفلسطينية وزارة الاقتصاد الوطني، ٢٠٠٤).

وهـــذه الـــتوجهات على صعيد السياسة العامة تنعكس في عدد من مشاريع القوانين[١٨]، وفي خيارات السياســـة التجارية للمستقبل التي نظرت فيها وزارة الاقتصاد الوطني التابعة للسلطة الفلسطينية في سياق برنامج السياسة الاقتصادية[١٩]. الذي تموله بصفة رئيسية وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة. وتوصي وثائق السياسة العامة المنبثقة عن هذا البرنامج، في جملة ما توصي به، بانتهاج سياسة تجارية غير تمييزية تستند إلى معدلات تعريفة جمركية موحدة منخفضة، لأن من شأن هذا أن يساعد الدولة الفلسطينية المرتقبة في زيادة الكفاءة الإدارية وإزالة التشوهات الناشئة عن الحماية التعريفية. ومن جهة ثانية، فإن دراسات برنامج السياسة الاقتصادية تحذّر من أن تنفيذ مشروع حوار تجاري وطني يمكن أن يؤثر سلباً على العلاقات التجارية مع إسرائيل لأن هذه الأخيرة قد ترد بتطبيق حواجـــز تعريفية على ٩٦ في المائة من الصادرات الفلسطينية، ويحاجج أيضاً بأن اعتماد هذا الخيار قد يبطل مفعول أي حافز يدفع إسرائيل إلى التفاوض على اتفاقات ثنائية مع فلسطين، بما في ذلك الاتفاقات القطاعية واتفاقات التجارة الحرة.

وقـــبل ذلـــك، كانت مساهمة البنك الدولي البارزة في هذا النقاش (البنك الدولي، ٢٠٠٢) قد خلصت بـــالفعل إلى أن انـــتهاج سياسة تجارية غير تمييزية تقوم على تحرير شامل للتجارة يتم دفعة واحدة وعلى أساس متوســـط مـــنخفض لمعدلات التعريفة الجمركية سيمثل الصيغة الأكفأ لنظام تجاري فلسطيني في المستقبل. إلا أن الـــتقرير يحـــث على عدم اللجوء إلى ما سماه بالتدابير "الحمائية" لأن هذه يمكن أن تفضي إلى عدم استقرار على مستوى الاقتصاد الكلي. ويشير التقرير كذلك إلى أن انتهاج سياسة تجارية غير تمييزية يعني "انفصالاً حقيقياً عن إسرائيل" حيث سيكون هناك عدد أقل بكثير من الفلسطينيين العاملين في إسرائيل. وفي حين أن من شأن هذا أن يـــؤدي إلى انخفـــاض تحويلات العمال، فإنه سيسمح لمستوى الأجور الفلسطينية بأن يكون "متوائماً مع مستوى الإنتاجية الحقيقية وليس مع الأجور الأعلى في السوق الإسرائيلية". ومن شأن هذا أن يزيد القدرة التنافسية المحلية ويشـــجع على المدى الطويل ظهور اقتصاد تقوده الصادرات ويعتمد على ديناميته الداخلية التي يعززها الابتكار والمنافســـة والاندمـــاج في الأسواق العالمية الأخرى". وفي الوقت نفسه، علّق التقرير أهمية كبيرة على العودة إلى التعاون التجاري مع إسرائيل من أجل ضمان النمو المطرد للاقتصاد الفلسطيني على المدى الطويل. ويذهب التقرير إلى أن تحقيق الإمكانات الكاملة للسياسة التجارية غير التمييزية يتوقف على عمل عدد معين من الفلسطينيين في إسرائيل على مدى السنوات العشر التالية. وإذا لم يحدث ذلك، فيحتمل أن يكون من المفضل إقامة اتحاد جمركي معدَّل مع إسرائيل يسمح بالحدّ من القيود المفروضة على تدفق البضائع الفلسطينية.

إلا أنـــه ينبغي ملاحظة أن تطبيق سياسة تجارية غير تمييزية على أساس تعريفة جمركية موحدة منخفضة يمكن أن يحرم السلطة الفلسطينية من إمكانية الاستفادة من المعاملة الخاصة والمتمايزة التي تمنح للبلدان النامية و/أو أقـــل الـــبلدان نمواً وذلك في إطار تفاوضها على الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية. وبالتالي فإنه بالرغم من أن انتهاج سياسة تجارية غير تمييزية يمكن أن يمثل الخيار المفضل للسلطة الفلسطينية مقارنة بخيار الاتحاد الجمركي، فإن هيكل تعريفتها

الجمركية ينبغي أن يُقيَّم بعناية من أجل دعم السياسات الصناعية في المستقبل، وينبغي أن يكون تطبيق هذه السياسة متوائماً ومتدرجاً مع المبادرات الرامية إلى إعادة تأهيل القدرة الإنتاجية وتوسيع وتنويع أسواق الصادرات الفلسطينية.

وتتفق وزارة الاقتصاد الوطني مع وزارة التخطيط حول ضرورة العمل على إعادة تنشيط قدرة الاقتصاد التوريدية المستنفذة وذلك من خلال ربط جهود الإغاثة الطارئة بأهداف التنمية. إلا أن وزارة الاقتصاد الوطني تختلف مع وزارة التخطيط في أنها تعتبر أن تنمية الصناعات الموجهة نحو التصدير هي الأداة لبلوغ هذه الغاية. وفي هذا السياق، اقترحت وزارة الاقتصاد الوطني خطة عمل لمعالجة اختناقات النمو على المستويين الجزئي والمتوسط، وبخاصة الاختناقات الناجمة عن (السلطة الوطنية الفلسطينية – وزارة الاقتصاد الوطني، ٢٠٠٤):

١. ضعف مستوى المهارات الإدارية للمؤسسات، وعدم توفر إمكانية للحصول على التمويل الخارجي إلا بقدر محدود، وارتفاع تكاليف الإنتاج، ولا سيما تكاليف العمل والمدخلات؛

٢. الافتقار إلى خدمات الأعمال والخدمات التجارية الداعمة (مثل خدمات التسويق ومراقبة الجودة)؛

٣. تكاليف المعاملات الباهظة الناشئة عن سياسة الإغلاق التي تنتهجها إسرائيل، والقيود على الاستثمار، وإجراءات النقل البري المرهقة؛

٤. الافتقار إلى البنى التحتية ذات الصلة بالتجارة.

وتتمحور الفحوى الرئيسية لهذه السياسة حول تعزيز التكامل الإقليمي والدولي، وتبسيط وتسهيل الإجراءات ذات الصلة بالتجارة، وإنشاء المؤسسات الضرورية لتعزيز تيسير التجارة. وتُعلَّق أهمية كبيرة على استعادة العلاقات التجارية مع إسرائيل باستخدام بروتوكول باريس كمنطلق وتنفيذه تنفيذاً أميناً كشرط رئيسي لتحقيق الانتعاش السريع.

برنامج الإصلاح

بالنظر إلى النتائج المحدودة التي حققها إطار السياسة الاقتصادية في أيار/مايو ٢٠٠٠ والذي تعطل تنفيذه من جراء ما وقع من أحداث على الأرض، فقد أطلقت في عام ٢٠٠٢ أول "خطة إصلاح مدتها ١٠٠ يوم" (السلطة الوطنية الفلسطينية، ٢٠٠٢). وقد علِّقت هذه الخطة الإصلاحية أيضاً أهمية كبيرة على تحسين الإدارة المالية ولكنها مضت شوطاً أبعد إذ بيَّنت بعض التدابير المحددة اللازمة لتحسين أداء القطاع العام في مجالات إضافية، بما في ذلك الحكم الرشيد، والأمن العام، والسلطة القضائية، والدين والثقافة. وقد اشتملت هذه التدابير على ما يلي:

- تعزيز فصل السلطات بين الأجهزة التشريعية والقضائية والتنفيذية؛
- تبسيط جهاز الخدمة المدنية؛
- تحديث الوزارات التنفيذية؛

- إنفاذ قواعد المحاسبة المالية الكاملة؛
- تعزيز الحوار الوطني؛
- إشراك المجتمع المدني الفلسطيني في عملية الإصلاح؛
- تهيئة بيئة قانونية شفافة ويمكن التنبؤ بها.

ومن أجل ضمان التنفيذ، دُعيت الوزارات التنفيذية إلى استخدام الخطة كإطار مرجعي لدى إعداد خطط عملها. وعلاوة على ذلك، فقد أُلحقت "حافظة" تدابير الإصلاح بمكتب رئيس الوزراء المنشأ حديثاً، وتم إنشاء لجنة إصلاح وزارية تُعنى بالأنشطة ذات الصلة. وهذه اللجنة تحصل على دعم من وحدة دعم تنسيق الإصلاح (السلطة الوطنية الفلسطينية – وحدة دعم تنسيق الإصلاح) التي تقدم تقاريرها إلى مكتب رئيس الوزراء وتتولى المسؤولية عن متابعة التنفيذ وتنسيق مبادرات الإصلاح والاتصال بالجهات المانحة.

وعلى الرغم من الصراع الذي طال أمده، استطاعت السلطة الفلسطينية إحراز بعض التقدم في تنفيذ برنامج الإصلاح فيما يتعلق بما يلي:

- إنشاء حساب الخزانة المركزي؛
- نقل الحوافظ التجارية وحوافظ الاستثمار إلى صندوق الاستثمار الفلسطيني؛
- إنشاء إدارة للمراجعة الداخلية للحسابات ضمن وزارة المالية؛
- تجميع كافة الوظائف المتصلة بكشوف المرتبات ضمن وزارة المالية؛
- مراقبة تضخم فاتورة أجور العاملين في الخدمة المدنية؛
- إرساء عملية ميزنة منظمة وشفافة[٢٠].

وعلاوة على ذلك، أنشئت في عام ٢٠٠٣ لجنة وطنية للإصلاح لتكون بمثابة محفل لممارسة الرقابة العامة على برنامج الإصلاح. وتقدم اللجنة الوطنية للإصلاح توصياتها إلى لجنة الإصلاح الوزارية، وهي تضم ٢٥ عضواً يمثلون المجلس التشريعي الفلسطيني والأوساط الأكاديمية وقادة المجتمع المدني ورجال الأعمال.

ومن المجالات الأخرى التي حققت فيها السلطة الفلسطينية تقدماً هاماً مجال إصلاح إدارة الجمارك في سياق برنامج شامل يتألف من وضع قانون جمارك فلسطيني، وإنشاء نظام حديث لإدارة الجمارك، واعتماد نظم وسياسات متماسكة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصال من أجل تيسير التجارة، وإضفاء الطابع المؤسسي على أفضل الممارسات الدولية في مجال إدارة الجمارك. وقد اشتمل التقدم المحرز حتى الآن على تركيب النظام الآلي لتحليل البيانات الجمركية (ASYCUDA) في المقر الجمركي للسلطة الفلسطينية بوصفه الدعامة الرئيسية للإدارة

الجمركية الحديثة المتوخاة؛ وإنشاء فريق خبراء وطني لإدارة المشروع؛ وإنشاء أربعة مواقع نموذجية في المكاتب الجمركية في أريحا وبيت لحم والرام ورفح. كما تم تعزيز هذا النظام لتمكين السلطة الفلسطينية من إعداد تقارير دقيقة بشأن الإيرادات التي تحصلها إدارة الجمارك الإسرائيلية، وضمان الدفع الكامل والصحيح للإيرادات الضريبية المستحقة، والتحضير للنقل الكامل للمسؤولية عن العمليات الجمركية.

وفي غضون ذلك، يجري الاضطلاع بأعمال تحضيرية من أجل التطبيق الشامل لهذا النظام اعتباراً من عام ٢٠٠٦ . وهذا سوف يشتمل على الربط الإلكتروني لجميع نقاط الدخول الدولية وإضفاء الطابع المركزي على مراقبة مختلف الأنشطة الجمركية تحت سقف واحد، وأتمتة جميع المكاتب الجمركية. وهذا سوف يمكّن السلطة الفلسطينية من رفع مستوى الرقابة الجمركية في ظل وجود ميداني محدود، مع خفض التكاليف المرتبطة بالمعاملات التجارية ومعالجة المسائل الضريبية. ومن خلال تبسيط إجراءات التخليص والتفتيش الجمركيين، يشتمل النظام على تدابير لضمان الشفافية.

وبالرغم من هذه الإنجازات وغيرها من الإنجازات الدائمة والمفيدة، فإن المهام التي يتعين التصدي لها تظل هائلة بالنظر إلى ما تتسم به من تعقُّد وإلى الحاجة لسن تشريعات جديدة. وهذه تشمل قانون ضريبة الدخل، وتوحيد نظام المعاشات التقاعدية، وتطبيق نظام للمراجعة الداخلية والخارجية للحسابات يعمل على نحو كامل. وعلاوة على ذلك، فإن القدرة المؤسسية والإدارية للسلطة الفلسطينية لا تزال ضعيفة نظراً لعدم كفاية الموارد اللازمة لاجتذاب أعلى مستويات الخبرات الفنية المحلية، كما تفتقر السلطة الفلسطينية إلى آليات للتنسيق بين الوزارات وإلى نظم سليمة للميزنة والمحاسبة والإبلاغ. فالسلطة الفلسطينية، على سبيل المثال، لا تنشر بيانات مراجعة الحسابات والبيانات المالية، كما لا يزال يتعين إدماج المشاريع الممولة من قبل المانحين في ميزانية السلطة الفلسطينية (البنك الدولي، ٢٠٠٤ب).

وفي الآونة الأخيرة، أصبحت الجهود منصبة على تنفيذ "خطة إصلاح مدَّتها سنة واحدة"، من أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤ إلى أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ (السلطة الفلسطينية – وحدة دعم تنسيق الإغاثة، ٢٠٠٤). وتوسع هذه الخطة نطاق "خطة المئة يوم للإصلاح" مع زيادة تحسين أداء القطاع العام المتوخى في مجالات إضافية، ولا سيما مجالات الحكم المحلي، والتعليم، والإدارة الاقتصادية[٢١]. وتعيد المجموعة الأخيرة من التدابير تأكيد الدور الرئيسي الذي تؤديه خطة التنمية المتوسطة الأجل كإطار توجيهي لإعادة تنشيط الاقتصاد الفلسطيني، وهي تدرج إنشاء اقتصاد سوقي في مرتبة عالية على جدول أعمال التنمية الفلسطينية. وهناك تدابير أخرى محددة تركز على تعزيز مؤسسات القطاع الخاص، وتطوير الإطار القانوني، ودعم الصناعات الفلسطينية الموجهة نحو التصدير، وتبسيط إجراءات الأعمال التجارية، وتعزيز قدرة سلطة الأراضي.

المجتمع المدني الفلسطيني: القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، والأوساط الأكاديمية

في سياق خطة التنمية المتوسطة الأجل، اقترح مجلس تنسيق القطاع الخاص الفلسطيني (مجلس تنسيق القطاع الخاص الفلسطيني، ٢٠٠٣) الأخذ بنهج إزاء التنمية الاقتصادية يتألف من شقين ويشتمل على حماية الصناعات المحلية، مع العمل في الوقت نفسه على تشجيع زيادة المشاركة في التجارة الخارجية. وتشتمل المقترحات الرئيسية التي تضمنتها كتب القطاع الخاص البيضاء على ما يلي:

١) تحسين تنمية صناعات استبدال الواردات والصناعات الموجهة نحو التصدير؛

٢) توفير الدعم المباشر وغير المباشر للصادرات؛

٣) دمج الاقتصاد الفلسطيني في الأسواق الإقليمية؛

٤) معاملة المنتجات الوطنية معاملة تفضيلية في إطار المشتريات الحكومية؛

٥) حماية الأسواق المحلية من الإغراق.

وفيما يتصل بالعلاقات التجارية مع إسرائيل، تقترح "الكتب البيضاء" اتباع "نهج عملي" يأخذ في الاعتبار مصالح الاقتصاد الاستراتيجية الطويلة الأجل. "وهذا يعني أن الاتفاقات التي تعقد مستقبلاً ينبغي أن تأخذ في الاعتبار الفوارق في أداء الاقتصادين ومرحلة التنمية التي بلغها كل منهما، وأن تكفل المعاملة بالمثل، وأن توفر آليات واضحة لتسوية المنازعات". كما أن هذه الأنواع من التوصيات قد انعكست أيضاً في أعمال مؤسسات البحوث الفلسطينية[٢٢]. إلا أن التشديد ينصب إلى حد أبعد على فك ارتباط الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي من خلال تعزيز الاندماج الإقليمي والعالمي.

كما أن المجتمع المدني يشارك مشاركة نشطة في برنامج الإصلاح الذي تنفذه السلطة الفلسطينية، وتتصدر هذه الجهود منظمات غير حكومية مثل الائتلاف الفلسطيني من أجل المساءلة والنزاهة (أمان) – وهو الفرع الفلسطيني لمنظمة الشفافية الدولية[٢٣]، واللجنة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطنين. وكلتا المنظمتين عضوتان في اللجنة الوطنية للإصلاح، وهما تنشران تقييمات منتظمة لعملية الإصلاح التي تقوم بها السلطة الفلسطينية[٢٤].

وفي مجال العلاقات الاقتصادية الفلسطينية مع إسرائيل والاستراتيجيات الإنمائية، أسهم المجتمع المدني أيضاً من خلال العمل الذي يضطلع به معهد أبحاث السياسة الاقتصادية الفلسطيني (ماس). ويذهب النقيب وعطياني (٢٠٠٣) إلى أن توازن التأثيرات الدينامية هو أمر حاسم بالنسبة للعلاقة بين الاقتصاد الفلسطيني الصغير والاقتصاد الإسرائيلي الأغنى. ويشير تحليلهما إلى أن الاقتصاد الفلسطيني لم يستفد من العلاقة مع إسرائيل إلا في العقد الأول التالي للاحتلال في عام ١٩٦٧، ولكن هذه العلاقة ساءت بعد ذلك، مع حدوث انخفاض كبير في جميع القطاعات الفلسطينية الإنتاجية تقريباً، وتزايد الاعتماد على إسرائيل. والسبب في هذا الانتكاس في العلاقة الاقتصادية لا يرجع إلى الاستقطاب السوقي فحسب وإنما أيضاً إلى السياسات الإسرائيلية في الأرض الفلسطينية المحتلة. ونتيجة لذلك، أصبح الاقتصاد الفلسطيني اقتصاداً يتسم باختلالين متزايدين: فجوة في الموارد وعدم توازن في سوق العمل، واعتماد كبير وغير صحي على المصادر الخارجية.

ويبحث النقيب وعطياني كذلك العواقب الاقتصادية المترتبة على الانفصال الإسرائيلي من جانب واحد، وهما يريان أن هذا سيفضي إلى تقسيم الضفة الغربية وقطاع غزة إلى "بانتوستانات" معزولة. وهما يستكشفان، في الجزء الأخير من دراستهما، آفاق العلاقات الفلسطينية – الإسرائيلية التي يتم التوصل إليها مستقبلاً من خلال المفاوضات. وتشتمل توصياتهما على إمكانية التوصل مستقبلاً إلى اتفاق اقتصادي لا يرتبط بقضايا الأمن ويتضمن أحكاماً خاصة بالتحكيم من قبل طرف ثالث. كما أن هذا الاتفاق ينبغي أن يعطي الفلسطينيين سيطرة كاملة على الاستثمار

الأجـــنبي في الأراضـــي، بمـــا في ذلك السيطرة الكاملة على الحدود والمطارات والموانئ، فضلاً عن السيطرة الكاملة على علاقاتهم الاقتصادية مع العالم الخارجي، مع اعتماد ترتيب لسياسة تجارية غير تمييزية مع إسرائيل.

وفيما يتصل باستراتيجية التنمية الفلسطينية، يذهب النقيب (٢٠٠٣ب) إلى أن الجهود المبذولة لإعادة بناء الاقتصـــاد الفلســـطيني خلال الفترة الانتقالية قد أخفقت في تحقيق تطلعات الشعب الفلسطيني. وهو يُرجع هذا الإخفـــاق إلى غياب رؤية سياسية وإنمائية وعدم وجود برنامج لتصحيح التشوهات التي نشأت في ظل الاحتلال، بالإضـــافة إلى الافتقار لإجراءات فاعلة ذات أطر زمنية محددة لتحقيق الأهداف المعلنة بطريقة تدريجية وتراكمية. وهـــو يرى أن الفترة الانتقالية يجب أن تعتبر فترة تحرر وطني إلى أن يتم تحقيق الاستقلال الكامل، كما يجب أن تعتبر في الوقت نفسه فترة بناء للدولة. وهو يعني بذلك استمرار حالة اقتصادية في ظل أوضاع الصراع وليس حالة من التعاون إلى أن يتم إنشاء دولة فلسطينية في الأراضي المحتلة في عام ١٩٦٧.

ومن أجل مواجهة مثل هذه الأوضاع، يدعو النقيب إلى اقتصاد لا بد له من استيفاء ثلاثة شروط:

`١` يجب توجيه النشاط الاقتصادي نحو نمط تقشف في الاستهلاك؛

`٢` توفير الحوافز للادخار والاستثمار في الاقتصاد والإنتاج المحليين؛

`٣` يجب توجيه النشاط الاقتصادي نحو إنتاج كميات كافية من المنتجات الغذائية.

وفي هذا الإطار، يسلط النقيب الضوء على دور الزراعة والصناعة والسياحة، ويشدد على أهمية بناء رأس المال البشري والحاجة إلى توزيع الدخل توزيعاً عادلاً. وفيما يتصل بدور التجارة الدولية، يرى النقيب أن المسألة المركـــزية تتمـــثل في تحرير الاقتصاد الفلسطيني من الاعتماد الكامل على الاقتصاد الإسرائيلي، وتطوير العلاقات الاقتصادية والتجارية الدولية، ولا سيما مع البلدان العربية المجاورة.

جيم –دمج المصالح الإنمائية الآنية والطويلة الأجل

يشير التحليل السابق إلى وجود تحدٍ متعدد الأبعاد يواجه جهود التنمية الفلسطينية، حيث يتوجب المضي في عملية تحقيق الانتعاش والإعمار في ظل:

`١` أوضاع صراع مناوئة؛

`٢` قيود مكثفة ومنهجية مفروضة على حركة التنقل؛

`٣` الافتقار إلى السيادة الوطنية الكاملة؛

`٤` برنامج إصلاح طموح، إن لم يكن واسعاً إلى حد غير واقعي؛

٥) مجال التحرك المحدود المتاح للسلطة الفلسطينية على صعيد السياسة العامة لكي تدير الاقتصاد، والاعتماد على المعونة الأجنبية الذي أصبح الآن اعتماداً متأصلاً في بنية الاقتصاد.

وهـــذا يعني أن المرحلة المقبلة من مراحل إعادة التأهيل الاقتصادي و"بناء السلام" في المنطقة لا يمكن أن تـــتخذ ببساطة، كهدف لها، العودة إلى الوضع الذي كان سائداً قبل نشوء الأزمة. وفي الوقت نفسه، لم يعد من الممكن التعامل مع المساعدة الإنسانية والغوثية بمعزل عن الاحتياجات الإنمائية الطويلة الأجل، خصوصاً في ضوء حالة الوهن الذي تعرضت لـــه قدرة العرض. وينبغي للسلطة الفلسطينية والمجتمع الدولي أن يعملا معاً ضمن إطار يقوم على أساس رؤية للتنمية الاجتماعية – الاقتصادية الفلسطينية تكون قادرة على إراحة أفقر الفقراء من وطأة التأثير الشديد للحصار الاقتصادي، مع العمل في الوقت نفسه على الحد من الاعتماد على الواردات من إسرائيل وتوسيع أسواق الصادرات الفلسطينية.

وبالتالي فإن الجهود ينبغي أن تركز، على المدى القصير، على تعزيز مرونة الاقتصاد وقدرته على التكيف في مواجهة الأزمة. وفي هذا الصدد ينبغي أن تحتل المشاكل الملحة المتمثلة في تفشي الفقر والبطالة مكان الصدارة على جدول أعمال التنمية الفلسطينية. ومن الأهمية بمكان، في هذا السياق، أن تعمل السلطة الفلسطينية، بدعم من الجهات المانحة، ليس فقط على توجيه خططها الخاصة بخلق فرص العمل نحو تلك القطاعات القادرة على استيعاب الصـــدمة وتشـــغيل العمال الذين توقفوا عن العمل في السوق الإسرائيلية وإنما أيضاً على تصميم البرامج المناسبة لزيادة الإنتاجية في تلك القطاعات.

ويضـــاف إلى ذلـــك أنه بالنظر إلى حجم التحديات التي يتعين التصدي لها، ينبغي إيلاء أولوية لاستعادة قدرة الســـلطة الفلســـطينية على إدارة الاقتصاد وتوفير الخدمات الاجتماعية والعامة الأساسية. وغني عن القول إن تحقيق هذه الأهـــداف يتطلب بذل جهود متواصلة لتفكيك، أو على الأقل تقليص، نظام القيود المفروضة على حركة التنقل وسياسة الإغـــلاق، وبدلاً من الأخذ بتدابير "تيسيرية" تستخدم التكنولولوجيا العالية وتسمح باستمرار فرض تلك القيود وإضفاء الشرعية عليها في النهاية. والواقع أن قدرة مؤسسات السلطة الفلسطينية على العمل دون تدخل إسرائيلي، على الأقل في المناطق التي تخضع لولاية السلطة الفلسطينية، هو شرط مسبق لتنفيذ أي جهد إنمائي مستديم.

وكمـــا سيرد بحثه في الفصل الرابع من هذه الدراسة، وفي سياق خيارات السياسة الاقتصادية المشروعة المحدودة، والقيود التي تؤثر على الإدارة الاقتصادية اليومية، بالإضافة إلى انحسار أفق التوصل إلى تسوية سياسية، فـــإن الســـلطة الفلسطينية قد انتهجت استراتيجيات لخلق الأنشطة الريعية وإدارتها من أجل توسيع مجال التحرك المتاح على صعيد السياسة العامة باستخدام مجموعة مختلفة من الأدوات التي تجري مراقبتها وتركيزها بكفاءة. وفي ضوء استمرار وتزايد حدّة القيود المفروضة، ليس من المستغرب أن *تتردى نوعية حكم السلطة الفلسطينية* خلال فـــترة الحكم الذاتي الانتقالي وأن يُنظر إلى هذه السلطة نظرة قاسية من قبل المراقبين والمانحين، ناهيك عن الشعب الفلسطيني نفسه، حسبما تجلى في الانتخابات التشريعية الفلسطينية.

وحـــتى عام ٢٠٠٠، عندما كان لا يزال من الممكن تلمُّس فوائد التعاون والتكامل الاقتصاديين، مهما كانت هذه الفوائد محدودة، ظلت مستويات تسامح المانحين والتسامح العام إزاء سوء الإدارة وفساد القطاع العام عالية بالنظر إلى أن وعود عملية السلام كانت لا تزال معقولة. إلا أنه بالنظر إلى الانخفاض الشديد الذي شهدته

مستويات الدخل منذ ذلك الحين، فقد تفشى الفقر وأصبحت المكاسب السياسية الضئيلة التي تحققت في العقد السابق جلية واضحة في ضوء واقع الحال، وتردت نوعية حكم السلطة الفلسطينية تحت الضغط المتواصل للمواجهات ومتطلبات إدارة الأزمة وخطر الإفلاس. ورغم أن تفاصيل هذا الجانب من جوانب حكم السلطة الفلسطينية قد وُثّقت في مواضع أخرى (هلال وخان، ٢٠٠٤)، يكفي القول هنا إن هذه المسألة تبدو هامشية أو أقل أهمية مقارنة بالقيود الطاغية التي أشير إليها أعلاه.

وعلى المدى الطويل، ينبغي أن تنصب الجهود على إعادة توجيه الاقتصاد الفلسطيني بعيداً عن حالة "*التبعية للمسار*" الذي تشكل في ظل الاحتلال. وهذا يتطلب تعزيز قدرة الاقتصاد على العرض من خلال عملية إعادة هيكلة تتيح زيادة التخصص في المنتجات الكثيفة الاستخدام لرأس المال والتكنولوجيا، وتعزيز الأسواق المحلية، بالإضافة إلى تنويع أسواق الصادرات الفلسطينية ومصادر الإمداد. والفصول التالية تتناول المواضيع المذكورة أعلاه على هذا الأساس.

ثالثاً – الإصلاح الفلسطيني، وسياسة التنمية، وشروط المعونة

مما لا شك فيه أن عملية إصلاح، بل والأهم من ذلك *تكوين*، المؤسسات اللازمة لعمل السلطة الفلسطينية بكفاءة تشكل خطوة أساسية في اتجاه إقامة الدولة الفلسطينية المرتقبة. و"الإصلاح" هو عملية معقدة تشتمل على العديد من البدائل والخيارات، وهو يعتمد عادة على التجربة الوطنية وعلى التجارب الناجحة للبلدان النامية الأخرى و/أو توصيات المؤسسات الدولية. إلا أن ما هو أكثر ضرورة حتى من هذه العملية نفسها هو توفر رؤية التنمية الوطنية توجه *أولويات* الإصلاح وبناء المؤسسات. ويركز هذا الفصل على اتجاه جهود الإصلاح الفلسطيني المبذولة حتى الآن، والعوامل المحركة له، وأولوياته ومدى ملاءمته لمواجهة التحديات التي من المفترض أن يتصدى لها.

ألف – إصلاح القطاع العام: غاية أم وسيلة

على الرغم من أن البعض يعزون جهود الإصلاح التي تبذلها السلطة الفلسطينية إلى الرقابة الدولية المكثفة، فليس ثمة شك في وجود دعوات فلسطينية قوية للإصلاح. وهذا يتجلى في المشاركة النشطة للمجتمع المدني الفلسطيني في عملية الإصلاح، وتزايد النقاش العام وفي وسائط الإعلام، وبرامج الإصلاح المتكررة التي اعتمدتها السلطة الفلسطينية منذ عام ٢٠٠٠. وكما أُوضح آنفاً، فإن الأهداف المعلنة لهذه المبادرات تشمل إرساء عمليات رسم للسياسات قائمة على المشاركة وموجهة نحو تحقيق توافق في الآراء وتتسم بالمساءلة والشفافية؛ وتحسين الكفاءة والفعالية على مستوى التنفيذ؛ وضمان القدرة على الاستجابة لاحتياجات تنمية الاقتصاد.

والجهود المبذولة حتى الآن قد ركزت بصورة رئيسية على قطاع الميزانية – الإيرادات – النفقات ضمن المالية العامة، مع قيام المراقبين بحث السلطة الفلسطينية على تعزيز الشفافية والمساءلة. وفي حين أن السلطة الفلسطينية قد شرعت بالفعل في بذل جهود متواصلة في هذه المجالات وغيرها، فإن سياستها الراهنة تقوم على أساس فرضية مفادها أنه يجب عليها إصلاح وتجديد المؤسسات والسياسات العامة وتحقيق متطلبات "الحكم الرشيد" *قبل* أن يتسنى لدولة فلسطين الانضمام إلى أسرة الدول. وفي مجالات أخرى شرعت فيها السلطة الفلسطينية في بذل جهود حثيثة موجهة إلى حد أبعد نحو *أهداف تكوين الدولة* (مثل الإصلاحات الجمركية)، قلّما تُعتبر هذه الجهود أدلّة على أن السلطة الفلسطينية تسعى إلى تحقيق أولوياتها الخاصة بها عندما يتعلق الأمر ببعض مجالات الحكم. وتواصل السلطة الفلسطينية *إصلاح* المؤسسات العامة اللازمة لمرحلة حكم ذاتي انتقالي، بدلاً من الاستجابة لمقتضيات تكوين المؤسسات *الملائمة* لحكم الدولة الفلسطينية المرتقبة. ومن المعقول إذن توقع أن تكون الدولة التي ستنشأ في نهاية المطاف أكثر استجابة لاعتبارات الحلول الانتقالية منها *للمقتضيات الاستراتيجية للسيادة الوطنية الفلسطينية* كما يتصورها المجتمع الدولي ناهيك عن الشعب الفلسطيني نفسه.

والواقع أن البرنامج الإصلاحي للسلطة الفلسطينية، بشكله الأوسع، لا يشتمل على تدابير للتصدي للمشاكل الآنية بقدر ما يصف ما تأمل السلطة الفلسطينية بالوصول إليه في النهاية عندما تقيم الدولة وتصبح قادرة على التصدي بصورة شاملة لطائفة أهداف عملية الإصلاح. وتعتبر قائمة الإصلاحات المؤسسية مفرطة الطموح، وهي ملخصة على أفضل وجه في "التزامات" السلطة الفلسطينية التي أُعلن عنها في اجتماع لندن المعقود في آذار/مارس ٢٠٠٥ بشأن تدعيم السلطة الفلسطينية. ومحاولة تحقيق مثل هذه الأهداف الطموحة الواسعة النطاق يمكن أن تُدخل السلطة الفلسطينية في خضم عدد كبير من الممارسات الفضلى التي لا يمكن التعامل معها

إلا من قبل دولة ذات سيادة والتي تستغرق عادة مدة عُمر أكثر من حكومة واحدة. والسلطة الفلسطينية لا تمتلك حالياً ما يلـــزم من قدرات إدارية وموارد بشرية ورأس مال سياسي من أجل إنجاز مثل هذا البرنامج الإصلاحي الواسع جداً. كما أن هذه القائمة الإصلاحية لا تحدد الأولويات، وبالتالي فإن الجهود تتشتت بين مجموعة واسعة من المجالات. وتضاف إلى ذلك حقيقة أن برنامج الإصلاح كله تكتنفه حالة من عدم التيقن نظراً لانعدام الاستقرار السياسي.

ولا ينـــبغي فهـــم هـــذا التقييم على أنه محاولة لإنكار أهمية معالجة مشاكل الحكم الداخلية التي تواجه السلطة الفلســـطينية. بل إن المسألة هي ما إذا كانت هذه الإصلاحات المؤسسية ممكنة عملياً في هذه المرحلة وما إذا كان ينبغي اعتبارها شروطاً مسبقة لإقامة الدولة الفلسطينية. وهذا أمر يتسم بأهمية خاصة في ضوء حقيقة أن العديد من المشاكل التي تتطلب إصلاحاً هي مشاكل سبّبها و/أو أدامها الاحتلال ووجود نظام تجاري مشوّه (خان، ٢٠٠٤؛ وهلال وخان، ٢٠٠٤).

وبدلاً من أن يقتصر التركيز على إصلاح السلطة الفلسطينية، ينبغي لجهود الإصلاح أن تشتمل على رؤية وتدابـــير تسهم في تكوين دولة فلسطينية قابلة للحياة. وينبغي للسلطة الفلسطينية أن تحدد الأهداف والسياسات والمؤسسات اللازمة لإقامة دولة مستقلة وديمقراطية وعصرية، بما في ذلك رسم "خريطة طريق" اقتصادية نحو إقامة الدولة من أجل ضمان التساوق بين الغايات الآنية والاستراتيجية، والأهداف القطاعية والكلية، فضلاً عن الأهداف الوطنـــية والأوضـــاع العالمية. ويمكن تحقيق ذلك على النحو الأنجع في سياق عملية بناء توافق آراء وطني تحدد أولوياتٍ وأهدافـــاً إنمائية واضحة تراعي واقع الحال. وعلاوة على ذلك، ينبغي للسلطة الفلسطينية إشراك ممثلي المجتمع المدني على مستوى القاعدة الشعبية في عمليات رسم السياسات الاقتصادية من أجل ضمان التوجه السليم نحو النهوض بالفقراء.

باء – النهج إزاء التنمية والإصلاحات التجارية

لقـــد شهدت الفترة الماضية، كما ورد بحثه في الفصل السابق، بذل جهود مجددة من أجل إعادة تنشيط الاقتصاد الفلسطيني والحد من الاعتماد على إسرائيل. إلا أنه يبدو أن ثمة نهجين اثنين ينطويان على توجهات مختلفة إلى حد ما:

- فمن جهة، تولي خطة التنمية الفلسطينية المتوسطة الأجل أولوية للحد من الفقر وتدعو إلى الأخذ بنهج إنمائي في عمليات الإغاثة وإعادة الإعمار. وكما بيّن الفصل الثاني، فإن هذه الخطة تحاول توزيع المعونة وفقاً للأولويات الوطنية، وتركز أساساً على تنسيق الجهود الإنمائية على مستوى المشاريع؛

- ومـــن جهـــة ثانية، فإن قدراً كبيراً من "الحكمة التقليدية" بشأن الإصلاح الفلسطيني في مجال الـــتجارة يـــدل، أو يصرّ، على ضرورة التحرير السريع والاندماج في السوق العالمية. وفي هذا الصـــدد، فإن "وصفات" السياسات العامة المقترحة من قبل مصادر فلسطينية ودولية قد اتبعت حلـــولاً نموذجـــية لواقع يندرج في حقل الدراسات الأكاديمية النظرية[٢٥] كما لو كان اقتصاد الضـــفة الغربـــية وغـــزة مماثلاً لاقتصاد بلد نامٍ عادي يعاني من مجرد التدخل الحكومي وتشوه السوق. ويجري التشديد على تحرير التجارة كمحرك للنمو، حيث يعتبر النظام التجاري المتوافق مع قواعد منظمة التجارة العالمية العنصر الأهم في تعزيز قدرة الاقتصاد التصديرية وقدرته على

المنافسة، مع قليل من التشديد، أو عدم التشديد على الإطلاق، على الكيفية التي يمكن بها إنعاش قدرة إنتاجية مشلولة.

ويسلم النهج الأول بمشكلة الفقر الواسع الانتشار وحالة الوهن التي يعانيها الاقتصاد الفلسطيني، والحاجة إلى إعادة تنشيط قدرة العرض المتقلصة. إلا أن النهج الثاني لا يُسلّم بأن الاقتصاد الفلسطيني يعاني من تشوهات ناشئة عن عقود من الاحتلال وسنوات من التدمير واتباع مسار من التنمية غير المتوازنة التي تشتمل أساساً على توريد اليد العاملة الرخيصة والعمليات ذات القيمة المضافة المنخفضة إلى اقتصاد دولة الاحتلال. كما أن هذا النهج لا يشمل تصحيح هذه التشوهات، كشرط مسبق لكي يكون *لأي* نظام تجاري تأثيره.

وهذا يُضيّق نطاق التنمية الاجتماعية – الاقتصادية ليقتصر أساساً على توسيع التجارة الذي يُسعى إلى تحقيقه كغاية بحد ذاته لا كوسيلة للحد من الفقر وتحقيق التنمية المستديمة. فالسياسات الصناعية وغيرها من السياسات الاقتصادية لا تعتبر أدوات فعالة للتعجيل بنمو الدخل. وقد أسفر هذا عن الأخذ بنهج تبسيطي إلى حد ما إزاء الإغاثة والتنمية. فالمهام المتمثلة في حل مشكلة الفقر الملحة وإعادة تنشيط قدرة العرض المستنفدة لا تعالج بصورة مباشرة بل إن حل هذه المشاكل يُترك لآليات السوق الحرة في المستقبل عندما تنشأ بنية مؤسسية لتحرير التجارة.

ولا مغالاة في التشديد على أهمية التجارة الدولية بالنسبة لحفز النمو المطرد في الدخل. فتوسيع التجارة يمثل عملية مطولة تتطلب استعدادات مكثفة لا بد أن تتم حتى في ظل أوضاع مناوئة. إلا أنه من السابق لأوانه التشديد على تعزيز الصادرات وتحرير الواردات كهدف من الأهداف ذات الأولوية العليا في هذه المرحلة التي يشهد فيها الاقتصاد الفلسطيني دورة نكوص في التنمية وتقويض منجزاتها. فالتركيز الحصري على تحرير التجارة، والافتراض بأن من الممكن الحد من الفقر من خلال ما ينطوي عليه تحرير التجارة من آثار غير مباشرة، هو أمر يمكن أن يفضي إلى نتيجة عكسية. فالمؤسسات الفلسطينية هي من الضعف بحيث لا تستطيع الصمود في مواجهة المنافسة المتزايدة في الأسواق العالمية أو حتى المحلية، ويحتمل أن تظل على هذا الحال لفترة طويلة بعد التوصل إلى تسوية سياسية.

والمسألة ليست ما إذا كانت المؤسسات الفلسطينية مهيأة أم لا لزيادة الصادرات وتنويعها، بل هي مسألة الطريقة الأفضل لمعالجة مشكلة الفقر الملحة وإعادة تأهيل قطاعات الاقتصاد الإنتاجية. وبالتالي فإن تركيز السياسة العامة ينبغي أن ينصب على الحد من الفقر مع العمل في الوقت نفسه على تعزيز قدرة العرض، وإزالة التشوهات الناشئة عن الاحتلال، وإرساء الأساس لإنعاش الاقتصاد على نحو متواصل، حيث تشكل التجارة عنصراً مكملاً. ولذلك ينبغي التركيز على السياسات اللازمة لبلوغ هذه الغاية والكيفية التي يمكن بها للتجارة أن تؤدي دوراً داعماً في هذا الصدد. ويتمثل هذا في توفير أداة لتحقيق فوائض في الإنتاج، بالإضافة إلى الموارد المالية اللازمة لتغطية تكاليف الواردات الضرورية للتنمية الصناعية. وكما يشير إليه التقرير الذي صدر عن الأونكتاد مؤخراً بشأن أقل البلدان نمواً، فإن العلاقة بين الانفتاح التجاري، والتكامل التجاري، والنمو والحد من الفقر، هي أبعد ما تكون عن العلاقة الآلية أو الخطية (الأونكتاد، ٢٠٠٤(ج)، الفصل ٨). ولا بد، في هذا السياق، من تناول ثلاث قضايا:

- أولاً، إن تحرير التجارة لا يؤدي دائماً وبصورة مباشرة إلى الحد من الفقر. وقد أوضح دولار وكراي (٢٠٠١)، ووود (٢٠٠٤)، والأونكتاد (٢٠٠٤(ج))، ورودريغيز وداني (١٩٩٩)، أن هناك مشاكل منهجية وجوانب قصور مفاهيمية تشوب الحجج التي تعتبر أن ثمة علاقة إيجابية

مباشـــرة بين الانفتاح والنمو[٢٦]. وتبين التجارب المقارنة (الأونكتاد، ١٩٩٧) المخاطر وأوجه عدم التيقن التي تنشأ عن التحرير العشوائي للتجارة، ولا سيما تأثيره السلبي على إمكانات نمو المؤسســـات المحلـــية نتيجة لتزايد المنافسة والاختلالات في النظام التجاري العالمي التي أدت إلى تضـــخم الـــتفاوتات في الأجور ضمن قطاعات المنتجات القابلة للتداول تجارياً وذلك كنتيجة لـــتحرير الـــتجارة. ويشير الأونكتاد (٢٠٠٣(ج)) إلى أن البلدان النامية التي نجحت في زيادة حصتها من الصادرات المصنعة لم تحقق جميعها زيادات موازية في مستويات الدخل. فصادراتها لا تـــزال تـــتركز في المنتجات القائمة على الموارد والكثيفة العمالة، وهي ذات إنتاجية منخفضة وبالتالي فليس لها سوى تأثير محدود على الناتج المحلي الإجمالي[٢٧]. وفي الوقت نفسه، فإن الحد من الفقر يتطلب المضي إلى ما هو أبعد من استيفاء الشرط الضروري، ولكن غير الكافي، المتمثل في التعجـــيل بوتيرة النمو الاقتصادي. وتبين الأدلة العملية (عثماني، ٢٠٠٤) أنه ليست هناك علاقـــة دائمـــة بين النمو والحد من الفقر، وأنه يظل من الضروري، حتى في ظل النمو الأسرع وتيرة، انتهاج سياسات موجهة تحديداً نحو الحد من الفقر.

- ثانياً، إن الأخذ بنهج أوسع تجاه رفع القيود عن ميزان المدفوعات، وليس مجرد تحرير التجارة، هو الـــذي يمكن أن يكفل تحقيق نمو اقتصادي أسرع يفضي إلى الحد من الفقر. ومن شأن هذا أن يســـمح بتحقـــيق زيادة في الإيرادات والنفقات العامة وبالتالي زيادة قدرة الحكومة على توفير الخدمات الأساسية. وعلى أية حال، فإن التحرير الشامل ينطوي على خطر تفاقم قيود الميزانية من خلال تخفيض إيرادات الضريبة التجارية. وهذا يتصل اتصالاً وثيقاً بالحالة الفلسطينية حيث تشكل الضرائب على الواردات نسبة لا تقل عن ٢٥ في المائة من إيرادات السلطة الفلسطينية، وتشـــير التقديرات إلى أن الرسوم الجمركية قد شكلت ما نسبته ٦,٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمـــالي في عـــام ٢٠٠٤[٢٨]، منخفضة من ٦,٧ في المائة في عام ١٩٩٩ (بينيت، ٢٠٠٣). وسيكون من الصعب استبدال الإيرادات المفقودة ذات الصلة بالتجارة بأنواع أخرى من الضريبة المباشـــرة أو غـــير المباشـــرة، على الأقل في السنوات القادمة. وبالنظر إلى الارتفاع الشديد في معدلات الفقر، وضعف هيكل مجتمع الأعمال، وصغر القاعدة الضريبية للسلطة الفلسطينية، فإن من الصعوبة بمكان، إن لم يكن من المستحيل، زيادة ضرائب الدخل.

- ثالثاً، ينبغي ألا يغيب عن البال أن السياسة التجارية ليست سوى عنصر واحد من عناصر سياسة التنمـــية. فسياسة التنمية تعتمد أيضاً على السياسات المالية والنقدية وسياسات أسعار الصرف والسياسات الصناعية (ومعظمها غير متاحة لواضعي السياسات الفلسطينيين)، كما تعتمد على توفـــر بيـــئة تمكينية مواتية لضمان الاستجابة للحوافز. ومما يتسم بأهمية خاصة في هذا الصدد السياســـات الـــتي تشـــجع تنمية القدرات الإنتاجية من خلال الاستثمار الرأسمالي، واكتساب المهارات، والتغيير التنظيمي، والتحديث التكنولوجي.

وهـــذا يعـــني أنـــه مـــن أجل تيسير أداء التجارة لدور قوي في الحد من الفقر، ينبغي أن تكون الجهود الفلسطينية قائمة على اتباع *نهج إزاء التجارة موجه نحو التنمية* لا *نهج إزاء التنمية موجه نحو التجارة*. وينبغي أن

تنصب الجهود على معالجة جوانب الضعف الهيكلي التي يعاني منها الاقتصاد. وينبغي تناول مسألة توسيع التجارة من خلال الأخذ بنهج متسلسل أطول أجلاً. والمكاسب المتصلة بتحسين الكفاءة ووفورات الحجم والإنتاجية، ليست على أهميتها، سوى فوائد إضافية يستغرق تحقيقها فترة من الوقت وذلك لأسباب ليس أقلها حالة الهشاشة الدائمة التي يعانيها الاقتصاد وأوجه عدم التيقن السياسي. والواقع أن التجارب المقارنة تدل على أنه كلما كان هيكل الاقتصاد أكثر تنوعاً، تزايد دور التجارة في تحقيق النمو وفي الحد من الفقر. وبعبارة أخرى، وكما بيّن الأونكتاد (٢٠٠٤(ج)، الفصل الثاني)، فإن التجارة الدولية يمكن أن تشكل على أفضل وجه أداة لتخفيف وطأة الفقر عند نضوج الاقتصاد، والسياسة التجارية لا تكون مفيدة إلا عندما تشكل جزءاً من "رزمة" سياسات متكاملة.

وبدون إجراء تقييم متأنٍ بشأن *الإمكانات المستقبلية* لمختلف القطاعات والسياسة الداعمة التي قد تحتاج إليها، لن يكون من الحكمة قبول الانفتاح غير المشروط على التجارة عندما يكون الاقتصاد الفلسطيني في وضع يسمح له بالاستفادة من المعاملة الخاصة والمتمايزة التي تمنح لأقل البلدان نمواً[٢٩]. والواقع أن الاعتبارات البالغة الأهمية المتمثلة في وتيرة وتدرج عملية الامتثال التي تدخل في صلب جدول الأعمال التفاوضي للبلدان النامية في إطار منظمة التجارة العالمية لا تنعكس في ورقات السياسة العامة التي أعدتها السلطة الفلسطينية. كما أنه ليس هناك أي ذكر للإطار الزمني لعملية الانضمام، سواء من حيث الاستفادة من فترة مشاركة كمراقب أو خلال الفترة بين تقديم المذكرة واختتام المفاوضات، فضلاً عن مختلف الاستثناءات وفترات السماح التي يمكن للدولة الناشئة أن تستفيد منها في إطار قواعد منظمة التجارة العالمية. وبدلاً من ذلك، يُعرض الامتثال كتعهد وحيد، وهو تعهد أصبح بالفعل نافذاً جزئياً بالنظر إلى الاتحاد الجمركي مع إسرائيل، دون أي تحديد للأولويات. ومن شأن مثل هذا الموقف التفاوضي أن يقوض الإمكانات الاقتصادية للدولة الفلسطينية المرتقبة من خلال الحكم مسبقاً على نوع الالتزامات التي سوف تقبلها إذا ما دخلت في مفاوضات من أجل الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية.

كما أن هذا النهج إزاء التنمية الموجه نحو التجارة قد أفضى إلى تشديد مبالغ فيه على إسرائيل بوصفها الشريك التجاري المهيمن والحتمي في أي نظام تجاري ينشأ في المستقبل. وعلى الرغم من أن استئناف العلاقات التجارية الفلسطينية – الإسرائيلية يتسم بقدر كبير من الأهمية بالنسبة للبدء في تحقيق انتعاش سريع، فإنه لا ينبغي أن يشكل عنصراً مهيمناً لدى صياغة استراتيجية اقتصادية. وهذا يصح بصفة خاصة بالنظر إلى استبدال العمال الفلسطينيين بعمال أجانب وإلى التغيرات الهيكلية في الاقتصاد الإسرائيلي (في اتجاه القطاعات ذات القيمة المضافة الأعلى والقطاعات القائمة على استخدام تكنولوجيا المعلومات)، مما يعني طلباً أقل على المهارات الفلسطينية.

وعلى أية حال، فإن الاعتماد الاقتصادي الفلسطيني الحالي على إسرائيل لا يبين المزايا النسبية المحتملة للاقتصادين أو هيكل الحوافز، بل إنه نتيجة نظام تجاري أدى إلى تضخم هياكل التكاليف وأعاق تحسين مستويات الإنتاجية. ويضاف إلى ذلك أن الكثير من الصناعات التي تمكنت من البقاء خلال السنوات الخمس الماضية إنما استطاعت ذلك إما لأن هناك حاجة كبيرة إلى منتجاتها في السوق الإسرائيلية أو لكونها صناعات يُعزى بقاؤها واستمرارها إلى قدرة السوق المحلية. أي أن الهيكل الحالي للاقتصاد الفلسطيني قد ظهر في ظل أوضاع نشأت على مدى عقود من الاحتلال، ومن المؤكد أن هذا الهيكل لا يدل على *تشكيل الهيكل المستقبلي* للقطاعات التي يمكن أن تزدهر في إطار بنية أكثر استقلالاً لرسم السياسات تستجيب أولاً وقبل كل شيء للمقتضيات الفلسطينية في ظل قدر أقل من التأثيرات المشوهة الناجمة عن السياسات والتدابير الإسرائيلية.

وأخيراً، فإن وثائق السياسات العامة للسلطة الفلسطينية تتناقض مع "الكتب البيضاء" التي وضعها مجلس تنسيق القطاع الخاص الفلسطيني (مجلس تنسيق القطاع الخاص الفلسطيني، ٢٠٠٣) التي تحذر من العواقب السلبية للتحرير الاقتصادي الشامل على الاقتصاد الفلسطيني المدمر. كما أن هذه "الكتب البيضاء" تشدد على ضرورة إعادة توجيه العلاقات التجارية مع إسرائيل من أجل خدمة الأهداف الإنمائية الوطنية على نحو أفضل وضمان توفير الحماية المناسبة للمؤسسات الفلسطينية. وهذا يثير مسألة مدى تنفيذ مبدأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص تنفيذاً فعلياً في السياق الفلسطيني.

جيم – الجهات المانحة، والإصلاح، والسياسة العامة، والدور الوطني الرائد

إن الجهود الإنمائية المتجددة التي بذلتها السلطة الفلسطينية منذ عام ٢٠٠٢، حسبما أشير إليه في الفصل السابق، قد اشتملت على اعتماد "وصفات" سياسات اقترحتها، أو على الأقل أثرت فيها، المؤسسات المانحة والوكالات الإنمائية المتخصصة، بمشاركة أو مساهمة محدودة من جميع الجهات صاحبة المصلحة على مستوى القاعدة الشعبية. ومما لا شك فيه أن القدرة المحدودة للسلطة الفلسطينية في مجال رسم السياسات الاقتصادية مسؤولة إلى حد بعيد عن هذه القابلية للتأثر بالنفوذ الذي تمارسه الجهات المانحة، بالإضافة إلى اختلاف مستويات الاختصاص ضمن وفيما بين الوزارات، وضعف القدرة التنفيذية على ترجمة الأولويات والأهداف إلى إجراءات متماسكة، وما تخضع له الميزانية من قيود صارمة. وتشكل إعادة الهيكلة المستمرة للوزارات التنفيذية عاملاً آخر، مما يعني ضعف الذاكرة المؤسسية التي تساعد في الاستفادة من الجهود الإنمائية السابقة.

وفي حين أن المؤسسات الدولية تؤدي دوراً هاماً في تمكين السلطة الفلسطينية من الاستفادة من التجارب الإنمائية الناجحة، فإن المشاركة المباشرة لتلك الجهات التي تلعب دوراً تمويلياً و/أو سياسياً في عمليات رسم السياسات الاقتصادية الفلسطينية تنطوي على خطر تقويض التحكم الوطني بزمام هذه السياسات واستجابتها. والواقع أنه، لجميع المقاصد والغايات، يصعب تمييز "رزمة" السياسات التي تطرحها هذه المصادر عن تلك `الوصفات` الناشئة عن توافق آراء واشنطن"، بدءاً من الحكمة التقليدية التي تعتبر أن التحرير الاقتصادي، والخصخصة الكاملة، والحكم الرشيد، هي أمور توفر الإطار المثالي، إن لم يكن الكافي، لتحقيق النمو.

ويعتبر التحرير التجاري الشامل والاندماج السريع أداتين مفيدتين للاقتصاد الفلسطيني المدمر كما هما مفيدتان لأي اقتصاد نام ذي حجم مماثل، وبالتالي فإنهما يساعدان في الحد من الفقر. وتعامل إخفاقات الأسواق (كما في حالة سياسات الإقراض المحافظة التي تطبقها المصارف التجارية) معاملة مستقلة ضمن سياق جهود التطوير المؤسسي التي تركز على إنشاء بنى تحتية مادية عصرية، وتقوية مؤسسات دعم الأسواق، وتطوير الإطار القانوني. وبالمثل، فإن الإخفاقات في إصلاح السياسات، وسوء الإدارة العامة، والأنشطة الموجهة نحو خلق الأنشطة الريعية، تفسر بوصفها إخفاقات مؤسسية تتعين معالجتها من خلال هياكل حكم فعالة توفر نظم حوافز لمواجهة هذه الإخفاقات.

ومع التسليم بمزايا الاقتصادات المفتوحة، فإن "رزمة" السياسات هذه قلما تستجيب لخصوصيات احتياجات الاقتصاد الفلسطيني. فهذه "الوصفات" كانت موجهة لدول ذات سيادة ضمن الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية والتي كانت تسعى بنشاط إلى الإلغاء التدريجي للتدابير الحمائية والحد من

المشـــاركة الواسعة للقطاع العام في الأنشطة التجارية من خلال مؤسسات مملوكة للدولة. والمشاكل التي تواجه الدولة الفلسطينية المرتقبة تختلف على نحو ملفت للنظر عن تلك المشاكل التي تواجه تلك الاقتصادات. فليس لدى الفلسطينيين حكومة راسخة، والمؤسسات الفلسطينية مهمشة من جراء وجود نظام تجاري موجه نحو حماية نظيراتها من المؤسسات الإسرائيلية[٣٠]. والواقع أن التحديات الإنمائية التي تواجه واضعي السياسات الفلسطينيين ناشئة عن الافتقار إلى السيادة السياسية وعن قيود مفروضة من الخارج دفعت الاقتصاد نحو حالة من الخضوع والتبعية أكثر مما هي ناشئة عن التشوهات وأوجه انعدام الكفاءة الناجمة عن التدخل الحكومي.

ومـــع ذلك، فإن وقع التطورات على الأرض، وحالة الوهن التي يعانيها الاقتصاد حالياً، وقدرة العرض المســـتنفدة، هي أمور فرضت نفسها وأجبرت جميع الأطراف على أن تعي الحاجة الملحة لزيادة المساعدة الإنمائية ضمن "حافظة" المعونة، مع الاستمرار في الوقت نفسه في بذل جهود الإغاثة الجارية منذ عام ٢٠٠١. إلا أن إعادة التوزيع المتوخاة للدعم الدولي المقدم للفلسطينيين ليست خالية من *الشروط*. إذ إن عدداً من مؤشرات أداء السلطة الفلسطينية، لا سيما في مجال الحكم، مشروطة باستئناف المساعدة الإنمائية، في حين أن أحدث اجتماع للجهات المانحـــة عُقد في لندن في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥ قد جعل تجديد تقديم الدعم للميزانية مشروطاً بتقيد أكثر صرامة بمراقبة الأجور من قبل السلطة الفلسطينية. كما أن تقديم المعونة، ولا سيما لأغراض تطوير البنى التحتية، يرتـــبط أيضاً بتخفيف حدة القيود الإسرائيلية (وهو شرط لا سيطرة للسلطة الفلسطينية عليه). وهذه *المشروطية* الخاصة بهذه الحالة المحددة، وغير التقليدية إلى حد ما، ترد ضمناً في تقارير أعدها مؤخراً البنك الدولي بطلب من الســـلطة الفلسطينية وإسرائيل والجهات المانحة من أجل استعراض مختلف جوانب عملية فك الارتباط الإسرائيلي بغزة (البنك الدولي، ٢٠٠٤(ج)). وتدعو هذه التقارير، كمرحلة أولى، إلى "التخفيف الفوري لإجراءات الإغلاق الداخـــلي في جميع أنحاء الضفة الغربية وإزالة القيود المفروضة على حركة نقل البضائع عبر الحدود". إلا أن هذه التقارير تعتبر أن تخفيف تلك الإغلاقات لن يؤدي إلى إنعاش الاقتصاد الفلسطيني إلا إذا كان ذلك "مقترناً بجهد أمني فلسطيني" بالإضافة إلى "برنامج لإعادة تنشيط برنامج للإصلاح الفلسطيني على أساس اتخاذ تدابير ترمي إلى تهيئة بيئة أعمال تجارية مواتية للمستثمرين".

وفي هـــذا الســـياق، حـــددت تقارير البنك الدولي ١٨ "معياراً" رئيسياً لقياس التقدم المحرز في استيفاء الشـــروط المسبقة المذكورة أعلاه، بما يتوافق مع الالتزامات التي يتوقع من السلطة الفلسطينية وإسرائيل الوفاء بها بموجـــب خـــريطة الطريق. وهذه تشمل، بصفة خاصة، توحيد الأجهزة الأمنية للسلطة الفلسطينية وتحسين أداء المؤسسات في مجالات تحقيق الديمقراطية وإرساء سيادة القانون، والإدارة المالية، والشفافية، والمساءلة. كما اقترح البنك الدولي عدداً من المشاريع لمساعدة السلطة الفلسطينية في إحراز تقدم بالاستناد إلى هذه المعايير، بالإضافة إلى نقل أصول المستوطنات إلى السلطة الفلسطينية وذلك في المجالات التالية[٣١]:

- *تيسير التجارة*: تخفيف القيود الإسرائيلية المفروضة على تدفق البضائع واليد العاملة الفلسطينية من خلال المعابر الحدودية الرئيسية في غزة، وإعادة ربط الضفة الغربية بغزة، وإنشاء مرفق ميناء في غـــزة لخدمة "سفن الدحرجة"، وإعادة بناء مطار غزة، واستعادة حركة التنقل الداخلي في الضفة الغربية؛

- *الاحتياجات الإنسانية الطارئة*: إصلاح المنازل، والسماح بتحويلات نقدية مشروطة لأفقر الفقراء؛
- *استعادة النمو*: إصلاح الأراضي الزراعية، واستعادة حركة نقل البضائع من وإلى المنطقة الصناعية في غـــزة، وإنشـــاء مناطق صناعية مؤهلة، وخلق فرص العمل من خلال مشاريع البنى التحتية، وتنظيف البيئة في البلديات، والتنقيب عن الغاز الطبيعي، وإعادة تأهيل شبكات الطرق المتضررة؛
- *تنمية القطاع الخاص*: إنشاء صندوق لضمان القروض، ووضع مخططات للتمويل البالغ الصغر، والتأمين ضد المخاطر، بالإضافة إلى سن التشريعات التجارية الأساسية؛
- *الحكـــم الرشـــيد*: مكافحة الفساد، وتحسين إدارة الميزانية، وتنمية الموارد البشرية، والإصلاح القانوني والقضائي.

وإذا أمكـــن إحراز تقدم ذي شأن، فسوف يكون "بذل جهد رئيسي جديد من قبل الجهات المانحة أمراً مبرراً، وينبغي عندها الدعوة إلى عقد مؤتمر لإعلان التبرعات من قبل الجهات المانحة". وتتمثل الحجة هنا في أن "الزيادات الكمـــية" في مستويات المساعدة الإنمائية المقدمة من المانحين سوف "تُهدر" في بيئة السياسات الحالية المشوَّهة، ولن يسهم ذلك كثيراً في اجتذاب الاستثمار الخاص اللازم لدعم وإدامة أية عملية انتعاش. وعدا عن الاتفاق الذي تم التوصل إليه في تشـــرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ بشأن بعض القضايا التي تؤثر في حركة التنقل عبر معبري رفح وكارني، لم يتسن إحراز سوى قدر ضئيل من التقدم في العنصر الآخر لبرنامج الانتعاش الذي وضعه البنك الدولي.

وبالإضافة إلى الشروط المباشرة، فإن الدعم المقدم من المانحين يمكن أن يتأثر بتوصيات المؤسسات الدولية في مجال السياسة العامة، وخاصة فيما يتصل بالعلاقات الاقتصادية مع إسرائيل في المستقبل. وهذه التوصيات تستند في الغالب إلى دراسات لا تأخذ في الاعتبار الإمكانات الكاملة للاقتصاد بما يتجاوز نطاق العلاقات القائمة وبما يتجاوز الصناعات التي تمكنت من البقاء والاستمرار في ظل ظروف الاحتلال والتبعية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الكثير من هذه الدراسات يُعدُّها خبراء دوليون بمساهمة وطنية محدودة أو أنها لا تشمل في أفضل الأحوال إلا قدراً قلـــيلاً من النقاش الوطني. ومن الأمثلة النموذجية في هذا الصدد برنامج السياسة الاقتصادية (كلية لندن للعلوم الاقتصادية، ٢٠٠٤) ودراسات البنك الدولي (٢٠٠٢) التي ورد بحثها أعلاه. وعلى وجه التحديد، جاء في دراسة البنك الدولي التي أنجزت قبل سنة من إطلاق استراتيجية الفصل الإسرائيلية، ما يلي:

> "ســـيلزم في أي اتفاق سلام يعقد مستقبلاً وما يتصل بذلك من اتفاقات اقتصادية أن يتم عزل المتغيرات السياسية عن المجال الاقتصادي من أجل تجنب تكرر الحالة الراهنة التي تقوَّض فيها الأهداف الاقتصادية مـــن جراء المطالب المتعارضة في ظل بيئة سياسية غير مستقرة. إلا أنه في إطار أي سيناريو، سوف تظل إسرائيل تمثل شريكاً بالغ الأهمية للضفة الغربية وغزة".

وبالإضـــافة إلى الجهـــود المتضـــافرة المبذولة من قبل المانحين لمساعدة السلطة الفلسطينية في الاستجابة للمقتضـــيات الناشـــئة عـــن فـــك الارتباط بغزة، ينصب الاهتمام حالياً على دعم البرنامج الإصلاحي للسلطة الفلسطينية كما عُرض على الجهات المانحة في أوائل آذار/مارس ٢٠٠٥ خلال اجتماع لندن[٣٢]. وهذا البرنامج

الإصـــلاحي الـــذي جاء تحت عنوان "إعلان السلطة الفلسطينية بشأن تجديد المؤسسات" يتوافق مع "خطة عمل الإصلاح التي تستغرق مدة سنة"، والتي تبين التدابير ذات الأولوية في مجالات الحكم والأمن والتنمية الاقتصادية. وقـــد اختـــتم الاجتماع بإصدار إعلان يشدد على دعم المجتمع الدولي للسلطة الفلسطينية في استعداداتها لإقامة الدولة، مع عقد التزامات محددة في إطار مجالات الإصلاح المذكورة آنفاً. كما يشدد الإعلان تشديداً كبيراً على إصلاح مؤسسات السلطة الفلسطينية، حيث جاء فيه أن "الالتزام الصادق [للسلطة الفلسطينية] بتنفيذ خطة حيوية للوفـــاء بمعـــايير الحكـــم الرشيد هو أمر من شأنه أن يفسح المجال لحكومات البلدان المانحة لتقديم دعم متجدد لفلسطين". كما أن الجهات المانحة تظل تشارك مشاركة وثيقة في عملية الإصلاح التي تنفذها السلطة الفلسطينية وذلـــك مـــن خلال "فرقة العمل المعنية بالإصلاح الفلسطيني" التي تضم أعضاء اللجنة الرباعية وممثلين عن أربعة مانحين رئيسيين (النرويج واليابان والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي). وتتلقى فرقة العمل هذه التي أنشئت في عـــام ٢٠٠٢ دعمـــاً مـــن سبعة أفرقة لدعم الإصلاحات معنية بمواضيع الانتخابات، والمساءلة المالية، والسلطة القضائية، والعملية التشريعية، واقتصاديات السوق، والحكم المحلي، والإدارة العامة، وإصلاح جهاز الخدمة المدنية.

وقـــد أصبحت الهواجس التي تساور المانحين إزاء الحالة المالية الفلسطينية المتدهورة أكثر حدة في أعقاب الانتخابات التشريعية الفلسطينية التي جرت في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، حيث ظهرت مجموعة من أوجه عدم التـــيقن السياســـي الجديـــدة الـــتي أضيفت إلى وضع حرج أصلاً فيما يخص الميزانية. فالعجز في ميزانية السلطة الفلسطينية الذي بلغ نحو ٧٠٠ مليون دولار في نهاية عام ٢٠٠٥ والذي يُتوقع أن يزيد بما لا يقل عن ٥٠ مليون دولار شـــهرياً بعد ذلك، قد ظهر كمسألة ملحة تنطوي على خطر نشوء أوضاع إضافية تستلزم الحصول على معونة مستمرة. وسوف يتناول الفصل التالي بمزيد من التفصيل مسألة الدعم المقدم من المانحين وتأثيره على التنمية وعـــلى صياغة السياسات العامة. كما أنه سيركز على الضرورة الحتمية، في حالة فلسطين، لربط جهود الإغاثة وإعادة التأهيل والإعمار بعملية التنمية.

رابعاً – المعونة الدولية: ربط جهود الإصلاح والإغاثة وإعادة التأهيل بعملية التنمية

يطـــرح هذا الفصل مفهوم المعونة الإنمائية *المشوِّهة وغير المشوِّهة* ويحاول ربطه بالحالة الفلسطينية. وهو يركـــز أيضاً على نوع المعونة الدولية المقدمة إلى الشعب الفلسطيني قبل وبعد عام ٢٠٠٠، ويسلط الضوء على الضـــرورة الحتمية لربط جميع أنواع المعونة ضمن إطار يهدف إلى تحقيق الأهداف الطويلة الأجل لعملية التنمية الاجتماعية – الاقتصادية.

ألف – التنمية والمعونة/الإغاثة المشوِّهة وغير المشوِّهة

إن العلاقة بين المعونة والتنمية لا تتوقف على أنواع المعونة التي يتم تقديمها فحسب بل إنها تتوقف أيضاً عـــلى السياسات والبرامج الإنمائية التي تستهدفها المعونة. ومن المؤكد أن بعض أنواع المعونة الدولية المقدمة إلى الـــبلدان النامية تعالج بعض المشاكل الخاصة، مثل الكوارث الطبيعية أو تفشي الأمراض أو التدهور البيئي، وهي مشاكل يؤدي تخفيفها إلى إنقاذ الأرواح وتعزيز الانتعاش أو التنمية. إلا أنه لدى محاولة تحديد نوع *المعونة التي لا تشـــوِّه التنمية*، من الضروري تناول مسألتين مستقلتين وإن كانتا متصلتين. والمسألة الأولى هي أنه ينبغي تعريف معنى السياسة الإنمائية *غير المشوِّهة*. أما المسألة الثانية فهي أنه ينبغي تحديد الطابع غير المشوِّه لاستراتيجيات تقديم المعونة وذلك من خلال دراسة ما إذا كانت المعونة تساعد أو تعوِّق السياسات الإنمائية أو تساعد في تذليل القيود التي يواجهها تنفيذ مثل هذه السياسات.

والمســـألة الأولى ليســـت مسألة بسيطة بأي حال من الأحوال، ذلك لأن هناك أسئلة هامة تطرح حول كيفية تعريف مفهوم التشوُّه في مختلف السياقات. ويمكن استخدام نموذج الاقتصاد التقليدي لتقديم إجابة بسيطة عـــلى هـــذا السؤال: *إن السياسة الاقتصادية العامة تكون مشوِّهة إذا أدت إلى تشويه سوق تنافسية أو سمحت باســـتمرار التشوهات*. وكما أوضحت دراسة آن كرويجر (١٩٩٠)، فإن كلتا المسألتين مهمتان لأن الإخفاقات الحكومـــية يمكـــن أن تحدث ليس فقط بسبب حدوث *أفعال* حيث يؤدي فعل الدولة إلى في زيادة التشوهات في السوق، وإنما أيضاً بسبب *الإغفال* (أو الامتناع عن الفعل) حيث تتخلف الدولة عن إزالة التشوهات.

وإذا كـــان من المهم بيان أهمية كل من الفعل والإغفال أو الامتناع عن الفعل، فقد كان نموذج السوق التنافســـية، في الآونة الأخيرة، موضع تساؤل من حيث مدى ملاءمته كنموذج يسترشد به المسؤولون عن رسم السياسات العامة في البلدان النامية. وقد ظهرت مجموعة من الأسئلة في ضوء تجربة البلدان النامية التي سجلت نمواً ســـريعاً على مدى القرن الماضي، وهي تجربة لا تتوافق مع العديد من مقتضيات هذه النماذج. وتدل دراسة هذه الـــتجربة التاريخية على أن السياسة الاقتصادية يمكن أن تساعد عملية التنمية من خلال المساعدة في تذليل القيود التكنولوجية والسياسية والسوقية التي يواجهها البلد النامي. وتنشأ مجموعة ثانية من الأسئلة في ظل أوضاع الصراع حيـــث يتعين على السياسة الاقتصادية أن تكون بمثابة *ثاني أفضل خيارات التصدي* للقيود الخارجية التي لا يمكن تغييرها على المدى القصير.

وفي كلتا الحالتين، قد تتطلب *الاستجابات الإنمائية* من قبل الدولة تدخلات تساعد في تذليل هذه القيود من خلال خلق ريوع جديدة أو إدارة الريوع القائمة إدارة أفضل. وهذه السياسات يمكن أن تحقق قدراً متفاوتاً من النجاح رغم أنها تظل بعيدة عن النموذج المثالي النظري للسوق التنافسية. والواقع أن هذا النموذج الأخير قد يكـــون معياراً مضللاً لتقييم سياسة التنمية في هذه السياقات. ولكن ملاحظة كرويجر تظل وجيهة من حيث إن السياســـة الإنمائـــية يمكـــن أن تصبح مرة أخرى سياسة مشوِّهة ليس فقط من خلال إحداث تشوهات تحدّ من إمكانات التنمية وإنما أيضاً من خلال إخفاقها في إزالة التشوهات الموجودة بالفعل. وبالتالي فإن السياسة الإنمائية غـــير المشوِّهة تحتاج إلى تعريف عملي بدرجة أكبر، كأن يتم تعريفها، مثلاً، بأنها *سياسة اقتصادية تساعد البلد النامي المعني في التعجيل بعملية تنميته من خلال تذليل قيود محددة أو إزالة التشوهات التي يمكن أن تنشأ إذا لم يتم تذليل تلك القيود*.

وهـــذا الـــتعريف يوحي بأن السياسات الإنمائية، في ظل أوضاع الصراع، يمكن أن تصنَّف على الوجه الأفضـــل على أساس مدى مساهمتها في *تخفيف قيود التنمية*. ولدى المقارنة بين السياسات، يمكن مناقشة مسألة تحديد السياسات التي يُرجَّح أن تساعد في تذليل أهم القيود التي تؤثر في عملية التنمية في كل حالة بعينها. ثم يمكن بعدها تناول مسألة المعونة والإغاثة ضمن هذا السياق.

ويمكن تعريف *المعونة غير المشوِّهة* إما بوصفها سياسة لتقديم المعونة تساعد في تنفيذ السياسات الإنمائية للدولة أو تساعد في إزالة القيود المشوِّهة. وبالتالي فإن المعونة يمكن أن تكون غير مشوِّهة إذا كانت الدولة الساعية للتنمية التي تواجه قيوداً في مواردها تحاول أن تنفذ سياسات إنمائية غير مشوِّهة وإذا كان دور المعونة يقتصر على توفـــير موارد إضافية تتيح التعجيل في وتيرة التقدم. وفي هذه الحالة، تكون المعونة غير مشوِّهة إذا لم تحاول تغيير السياسات الإنمائية للدولة بل يقتصر دورها على المساعدة في التعجيل في تنفيذ تلك السياسات.

ومـــن جهة ثانية، إذا لم تكن الدولة قادرة على تذليل القيود الخطيرة التي تواجه التنمية أو غير راغبة في ذلـــك، تصبح مسألة المعونة غير المشوِّهة عندها مسألة أكثر تعقيداً. وفي هذه الحالة، إذا كان دور المعونة يقتصر عـــلى توفـــير موارد إضافية لهذه الدولة، فقد لا يكون لها سوى القليل من التأثير على عملية التنمية. وقد تكون استراتيجية المعونة هذه *مشوِّهة بسبب الإغفال أو عدم الفعل*. إلا أن مسألة المعونة أو الإغاثة غير المشوِّهة تزداد تعقـــيداً بسبب صعوبة تحديد السبل *الممكنة عملياً* التي يمكن من خلالها للمعونة أن تكون *أقل تشويهاً* عن طريق المساعدة في تذليل بعض القيود التي تحد من التنمية الشاملة. وإذا لم تكن هناك طرق ممكنة عملياً يمكن من خلالها لـــلمعونة أن تساعد في تغيير بعض القيود الداخلية أو الخارجية، فإن أفضل استراتيجية تُتَّبع في هذه الحالة تتمثل ببســـاطة في التخفيف من حدة بعض التكاليف البشرية للتنمية المقيَّدة. كما أن المعونة تكون غير مشوِّهة في ظل هذه الظروف وتتخذ المساعدة الغوثية. وبالتالي فإن درجة التشويه التي تتسبب به استراتيجية معينة لتقديم المعونة تتوقف على *القيود المفروضة على التنمية في بلد محدد*، وعلى الاستراتيجيات الإنمائية التي تنتهجها الدولة، وعلى ما إذا كان من الممكن تذليل تلك القيود من خلال إجراءات خارجية أو بتأثير خارجي.

باء – خلق الأنشطة الريعية وقدرة الدولة على إدارتها

إن تعـــريف التشوهات الناجمة عن السياسات، الذي يُستخدم في أغلب الأحيان في سياق عمليات رسم السياســـات الاقتصـــادية الدولية، هو تعريف ناشئ عن قراءة مبسطة للنظريات الاقتصادية الرئيسية. فالسياسة الاقتصـــادية تُعـــرَّف بأنهـــا سياسة *غير مشوِّهة* إذا كانت تكفل أن تكون الأسواق *تنافسية ومتحررة* من القيود والأنشـــطة الريعـــية المصطنعة. ويمكن القول إن هذا بدوره يكفي لضمان توزيع الموارد توزيعاً يؤدي إلى زيادة الكفاءة إلى أقصى حد. غير أن هناك شروطاً هامة في النظريات الاقتصادية الرئيسية تجعل هذا النموذج غير كاف كدلـــيل يُسترشـــد به في رسم السياسات العامة، ولا سيما في سياقات التنمية بل والأهم من ذلك في سياقات الصراع. وقد دلت تجربة البلدان التي سجلت نمواً سريعاً في القرن الماضي على أن عملية التنمية يمكن أن تتسارع على نحو مذهل إذا كانت لدى الدول القدرة على التعامل مع إخفاقات الأسواق، والتعجيل في حيازة التكنولوجيا وحـــل أو إدارة الصـــراعات السياسية. ويتطلب تذليل هذه القيود، في جملة أمور أخرى، توفر القدرة على خلق وإدارة الأنشطة الريعية بمختلف أنواعها (ستيغليتس، ١٩٩٦، وأوكي وكيم وأوكونو – فوجيوارا، ١٩٩٧، وخان وجومو، ٢٠٠٠، وهلال وخان، ٢٠٠٤).

وينبغي الحكم على سياسات التنمية بالاستناد إلى مدى كفايتها بالنظر إلى القيود التكنولوجية والسياسية وقيود البنى التحتية التي يواجهها البلد المعني، والقدرة المؤسسية والسياسية للدولة على إدارة الريوع والتدخلات الـــتي يجري من خلالها التصدي لتلك القيود. فإذا كانت الأنشطة الريعية تولِّد *وتدار بفعالية* من أجل تذليل هذه القـــيود والتعجيل بعملية التنمية، فإن سياسات التنمية يمكن أن تكون *غير مشوهة* حتى ولو كانت الأسواق غير خالية من الأنشطة الريعية. والواقع أن *عدم وجود* الريوع في سياق كهذا يمكن أن يُعتبر عاملاً *مشوِّهاً* لأنه يدل عـــلى عـــدم وجـــود تدخل من أجل التعامل مع الإخفاقات السوقية الخطيرة ومع حالة التخلف التكنولوجي أو الأزمات السياسية.

ومن جهة ثانية، إذا أدى تدخل الدولة إلى خلق أنشطة ريعية *ضارة أو معطِّلة*، أو أخفق في إدارة توزيع الـــريوع على النحو المناسب، فإن سياسات التدخل الحكومية تكون فعلاً سياسات تزيد من *تشوه مسار التنمية الفلســـطينية*. ولذلـــك فإنه من أجل تحديد ما إذا كانت سياسات الدولة مشوهة أو غير مشوهة هو أمر يتطلب المضي إلى ما هو أبعد من مجرد التساؤل البسيط عما إذا كانت الأسواق تنافسية بما فيه الكفاية وخالية من الأنشطة الريعية، وهو شرط غير ضروري ولا كافٍ بالنسبة لتحقيق التنمية *غير المشوهة*.

ومـــن أجل تحديد أنواع الأنشطة الريعية وقدرات إدارتها التي ستلزم للتعجيل في عملية التنمية في سياق معين، *ينبغي أولاً تحديد* أهم القيود التي تواجه التنمية. ويمكن بعد ذلك مقارنة البدائل الإنمائية الممكنة مع قدرات خلق وإدارة الأنشطة الريعية التي تلاحظ فعلياً وذلك تحديد ما إذا كانت السياسات الحكومية الحالية مشوهة أم غير مشوهة. ومن الأمثلة على ذلك أنه إذا كانت المحافظة على الاستقرار السياسي تتطلب خلق الأنشطة الريعية حسبما تدل عليه التجربة الفلسطينية، فسوف يكون من المهم معرفة ما إذا كانت *قدرات الدولة على إدارة هذه الأنشطة* تسمح لها بتوزيع تلك الريوع بطريقة تحافظ على الاستقرار السياسي بأدنى كلفة اقتصادية. وبالمثل، إذا كانـــت حالة التخلف التكنولوجي تمنع الاستثمار، فإن خلق الأنشطة الريعية يمكن أن يُعتبر آلية عملية لاجتذاب

وتشـــجيع الاستثمار. وفي هذه الحالات، يكون من الضروري النظر في القدرة السياسية والمؤسسية للدولة على توزيع هذه الريوع بطريقة *تعزز الأهداف الإنمائية*، فضلاً عن قدرتها على *فرض الضوابط على متلقي هذه الريوع*.

وفي المقـــابل، قد يكون خلق الأنشطة الريعية مضراً بالاقتصاد. فالمجموعات المهيمنة غير المنتجة قد تعمل عـــلى *تولـــيد الريوع والاستيلاء عليها* (بدعوى تحقيق الاستقرار السياسي أو لصالح جماعات الضغط التقليدية أو الصـــناعات الناشئة)، بينما تكون الدولة *غير قادرة على تنظيم أو إدارة* توزيع هذه الريوع. وفي بعض الحالات، قد تكون هناك مجموعات داخلية نافذة لها مصلحة في المحافظة على الريوع المضرة قد سيطرت على الدولة. وفي حالات أخرى، قد تكون الدولة مفتقرة إلى الهيكل المؤسسي والتنظيمي المناسب لإدارة الأنشطة الريعية. وفي حالات أخرى، قد تكون الحكومة مفتقرة إلى القدرة السياسية اللازمة لتغيير القيود الخارجية الصارمة، وهي سمة يبدو أنها تنطبق على الحالـــة الفلسطينية السابقة لتكوين الدولة. وفي هذه الحالات، تُخفق الدول في تذليل القيود القائمة وقد تعمل، في أسوأ الحالات، على *خلق أنشطة ريعية غير إنتاجية* تؤدي فعلياً إلى *ظهور المزيد من قيود* التنمية.

وعندما يتم تحديد أهم القيود التي تواجه التنمية والجهود التي تبذلها الدولة لتذليل هذه القيود، يمكن عندها طـــرح *مسألة ثانية:* أنواع سياسات المعونة والإغاثة غير المشوهة في ذلك السياق. والحالة البسيطة نسبياً في هذا الصـــدد هي الحالة التي تكون فيها الدولة قد بدأت بالفعل في انتهاج سياسات إنمائية مناسبة بدرجة أو بأخرى ولكنها تحتاج إلى المساعدة من أجل التعجيل في تنفيذ تلك السياسات. أما الحالات الأصعب فهي تلك التي تكون فـــيها الدولة *مخفقة في التصدي على نحو كاف للقيود الداخلية والخارجية التي تواجه التنمية*. وفي هذه الحالات، يصبح تعريف المعونة والإغاثة غير المشوهة أكثر تعقيداً. وهذه الحالات الأصعب هي أكثر شيوعاً بكثير في البلدان النامـــية، ولا ســـيما في تلك البلدان التي تعاني من صراعات داخلية أو خارجية، حيث يكون للمصالح السياسية لـــلمانحين تأثير كبير. ويمكن، في هذه الحالات، ملاحظة وجود مجموعة واسعة من العوامل التي تحرك السياسات الحكومية المشوِّهة. وبدون إجراء تحليل للعوامل المحدِّدة المحركة لهذه السياسات، لا يكون من المفيد تحديد ما هي استراتيجيات المعونة والإغاثة غير المشوهة.

فهل من الممكن إذن استهداف الحصول على المعونة من المانحين على أساس بعض التوقعات المعقولة فيما يـــتعلق بأثر هذه المعونة على التنمية، وبأي الشروط؟ وإذا كان من *غير المحتمل* أن يكون للإجراءات الخارجية أو لممارسة النفوذ تأثير كبير في تغيير القيود الداخلية أو الخارجية التي تعوق التنمية، فإن أفضل ما يمكن أن يؤمل من المعونـــة والإغاثة غير المشوَّهة هو تحديد عدد من السبل التي يمكن من خلالها مساعدة السكان عموماً عن طريق استراتيجيات لمواجهة واقع الحال. وانطلاقاً من هذا الافتراض الضمني، يذهب ستيوارت وفيتزجيرالد (٢٠٠٠) إلى أن *خفـــض التكاليف البشرية للصراع* ينبغي أن يمثل الأولوية الفورية للمعونة، وليس حل الصراع الذي يجب أن يظل هدفاً يُسعى إلى تحقيقه على المدى الطويل.

وفي حين أن هذه الحجة تُعتبر قوية في الحالات التي تكون فيها العوامل المحركة للصراع عوامل داخلية إلى حـــد كبير، فإنه يمكن القول بأن هذه الحجة تصبح موضع تحفظات هامة إذا كان ما يحرك الصراع هو، إلى حد كبير، احتلال أجنبي وإذا كان طرفا الصراع كلاهما يعتمدان، وإن بطرق مختلفة، على الدعم والمعونة الخارجيين. وفي مثل هذه الحالة، تصبح المسألة الأهم هي ما إذا كانت هناك *استراتيجيات عملية لتقديم المعونة* من شأنها أن

تضعف هذه القيود الخارجية. وفي حالة وجود مثل هذه الاستراتيجيات، يتعين عندها أن تكون المعونة موجَّهة نحو تحقيق هذه الأهداف لكي تكون معونة غير مشوِّهة.

إلا أنـــه قد لا تكون هناك استراتيجيات لتقديم المعونة يمكنها أن تُضعف القيود الداخلية والخارجية التي تواجـــه التنمية. وهذه حالة أخرى تكون فيها *استراتيجية الإغاثة القائمة على الحد من التكاليف البشرية*، وفقاً لحجـــة ستيورات وفيتزجيرالد، *غير مشوِّهة* لأنها تفضي إلى خفض التكاليف البشرية دون أن تفعل أي شيء من شأنه أن يغير مدة استمرار الصراع وبالتالي حالة التخلف. وبالنظر إلى الدور الهام للقيود الخارجية في التأثير على أوضـــاع هذا الصراع والقيود التي تؤثر في عملية التنمية الاقتصادية، فإن أية مناقشة للمعونة والتنمية المشوِهتين ينبغي أن تنظر في التفاعل بين هذه العوامل جميعها.

جيم – الإغاثة والمساعدة الإنمائية: قبل وبعد عام ٢٠٠٠

مع تزايد حدة الفقر في الأرض الفلسطينية المحتلة منذ عام ٢٠٠١، استجاب المجتمع الدولي بزيادة كبيرة في الدعـــم الـــذي يقدمه لمساعدة الشعب الفلسطيني من أجل تلبية الاحتياجات الغوثية والطارئة المتزايدة. ونتيجة لذلك، تضاعف حجم مدفوعات المساعدة من متوسط قدره ٥٢٨ مليون دولار في السنة في الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٠ إلى ما يزيد عن مليار دولار في السنة خلال الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٤ (الجدول ٤-١). وبالإضافة إلى أن هذه المبالغ المتزايدة قد خُصصـــت بالكامل للمساعدة الغوثية والطارئة، فإن نسبة كبيرة من الأموال التي سبق التعهد بتقديمها لأغراض المســـاعدة الإنمائـــية قد أعيد توزيعها لأغراض تلبية الاحتياجات الغوثية والطارئة. فقد انخفضت نسبة المساعدة الإنمائية في مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية من ٨٨ في المائة قبل عام ٢٠٠٠ إلى ما متوسطه ٢٨ في المائة فقط في السنوات الأربع التالية. والواقع أن قدراً كبيراً مما يُصنَّف كمساعدة إنمائية كان في شكل مساعدة طارئة في مجال البنى التحتية والقطاعات الاجتماعية، ولا سيما قطاع الصحة (الأونكتاد ٢٠٠٣أ، و٢٠٠٣ب).

وفيما يتصل بتوزيع المساعدة الإنمائية بحسب فئاتها الرئيسية، فإن ضغط الأوضاع السائدة على الأرض قد أدى أيضـــاً إلى تغـــييرات في الـــتوزيع القطاعي لهذه المساعدة. فقد انخفضت الحصة غير الكافية لما يمكن وصفه بالقطاعـــات الإنتاجـــية (الزراعة وتنمية المشاريع) من ٧ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى ٣ في المائة في عام ٢٠٠٢. وانخفضـــت حصة الزراعة إلى ما دون نصف النقطة المئوية من مجموع المساعدة الإنمائية المقدمة في عام ٢٠٠٢. وعلى الرغم من أن هذه الحصص الضئيلة جداً تدل بالفعل على عدم اتساق في توزيع أموال المانحين، فإن درجة عـــدم الاتســـاق هذا تصبح واضحة بجلاء عند التركيز على حصص هذه القطاعات من مجموع الدعم المقدم من المانحين. ويبين الجدول ٤-٢ أنه بينما انخفضت الأموال المقدمة لقطاع الزراعة من ٩,٨ مليون دولار في السنة في الفـــترة ١٩٩٩-٢٠٠٠ إلى ٧,٦ ملـــيون دولار في السنة في الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٤. انخفض تمويل قطاع تنمية المشاريع من ٢٠,٤ مليون دولار إلى ١٣,٥ مليون دولار. وفيما يتصل بحصة هذين القطاعين من مجموع الدعم المقدم من المانحين، سجلت النسبة الضئيلة جداً (١,٨ في المائة) للدعم المقدم إلى قطاع الزراعة في الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٠ انخفاضاً بما يزيد عن النصف لتصل إلى ٠,٧ في المائة في الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٤. بل إن الانخفاض في حصة قطاع تنمية المشاريع كان أشد، إذ تقلصت هذه الحصة من ٣,٩ في المائة إلى ١,٣ في المائة.

الجدول ٤-١: الدعم المقدم من المانحين إلى السلطة الفلسطينية بحسب الفئة الرئيسية

(بملايين الدولارات)

الفئة	١٩٩٩-٢٠٠٠			٢٠٠١-٢٠٠٤		
	المجموع	المتوسط السنوي	الحصة من المجموع (نسبة مئوية)	المجموع	المتوسط السنوي	الحصة من المجموع (نسبة مئوية)
المساعدة الإنمائية	٩٣٠,٥	٤٦٥,٢	٨٨,١	١ ١٦٣,٢	٢٩٠,٨	٢٨,٤
المساعدة الطارئة	٩٩,٠	٤٩,٥	٩,٤	١ ١٨٦,٠	٢٩٦,٥	٢٩,٠
دعم الميزانية	٢٧,٢	١٣,٦	٢,٦	١ ٧٤٢,١	٤٣٥,٥	٤٢,٦
مجموع الدعم	١ ٠٥٦,٦	٥٢٨,٣	١٠٠,٠	٤ ٠٩١,٢	١ ٠٢٢,٨	١٠٠,٠

بيانات مستمدة من قاعدة بيانات وزارة التخطيط التابعة للسلطة الفلسطينية، مديرية إدارة وتنسيق المعونة، الموقع الإلكتروني http://db.mop.gov.ps/amc/. وتشتمل البيانات على الدعم المقدم لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا). إلا أنه قد تكون هناك بعض الأموال المقدمة من المانحين والتي لم يُبلَّغ عنها أو تُسجَّل. وبالتالي فإن الأرقام الواردة في الجدول قد تكون أدنى من أرقام المبالغ التي دُفعت بالفعل. ولا تشتمل البيانات على الأموال التي دُفعت مباشرة للمنظمات غير الحكومية.

الجدول ٤-٢: الدعم المقدم من المانحين: مجموع الدعم المقدم لقطاعي الزراعة وتنمية المشاريع

(بملايين الدولارات)

السنة	المجموع	الزراعة		تنمية المشاريع	
	المتوسط السنوي	المتوسط السنوي	الحصة (نسبة مئوية)	المتوسط السنوي	الحصة (نسبة مئوية)
١٩٩٩-٢٠٠٠	٥٢٨,٣	٩,٨	١,٩	٢٠,٤	٣,٩
٢٠٠١-٢٠٠٤	١ ٠٢٢,٨	٧,٦	٠,٧	١٣,٥	١,٣

وتبرز المقارنة بين الجدولين ٤-٣ و٤-٤ درجة عدم الاتساق بين التوزيع القطاعي للدعم المقدم من المانحين والاحتياجات الطارئة الفعلية. فبعد أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، أصبحت الزراعة تمثل أداة امتصاص رئيسية للصدمات الاقتصادية التي يتعرض لها الاقتصاد المُدمَّر، حيث ارتفعت حصتها في العمالة المحلية من ١٢,٦ في المائة في عام ١٩٩٩ إلى قرابة ١٦ في المائة في عام ٢٠٠٤. وخلال الفترة نفسها، انخفضت حصتها في المساعدة الإنمائية (وليس في مجموع المساعدة) لتصل إلى مستوى متدنٍ قدره ٠,٤ في المائة في عام ٢٠٠٢، ولكنها عادت فزادت إلى ٢ في المائة في عام ٢٠٠٤. وبمقارنة حصة قطاع الصناعة التحويلية من العمالة المحلية بحصة قطاع تنمية المشاريع من المساعدة الإنمائية يتبين وجود حالة عدم اتساق مماثلة لتلك المتصلة بقطاع الزراعة وإن تكن بدرجة أقل. إلا أنه تجدر ملاحظة أن حالات عدم الاتساق هذه كانت موجودة بالفعل في التوزيع القطاعي للدعم المقدم من المانحين قبل عام ٢٠٠٠ ولكنها أصبحت أكثر وضوحاً بعد التحول نحو المساعدة الطارئة والغوثية.

وإذا نُظر إلى حالات عدم الاتساق هذه في سياق القضايا التي أُثيرت في الفروع السابقة من هذه الدراسة، تُلاحظ إمكانية وجود نمط من المعونة والتنمية المشوّهتين قبل عام ٢٠٠٠، وهو نمط أصبح أكثر تشويهاً في أعقاب احتدام الصراع وتشديد صرامة التدابير الإسرائيلية وما ارتبط بذلك من تحول عن المساعدة الإنمائية نحو المساعدة الغوثية. وسيرد بحث لهذه المسألة بمزيد من التفصيل في الفرع التالي من هذه الدراسة.

الجدول ٤-٣: المساعدة الإنمائية المقدمة إلى السلطة الفلسطينية وتوزيعها القطاعي

السنة	مجموع المساعدة الإنمائية (بملايين الدولارات)	التوزيع القطاعي (بالنسبة المئوية)				
		الزراعة	تنمية المشاريع	البنى التحتية	تنمية الموارد البشرية	أخرى
١٩٩٩	٤٧٤,٤	٢,٥	٣,٦	٣٧,٥	٢١,٩	٣٤,٥
٢٠٠٠	٤٥٦,١	١,٧	٥,٢	٤٦,٤	١٦,٢	٣٠,٥
٢٠٠١	٣١٨,٠	٧,٠	٤,٢	٣٦,٩	٢٧,٢	٢٤,٧
٢٠٠٢	٢٢٩,٤	٠,٤	٢,٦	٣٣,٢	٣٨,٠	٢٥,٨
٢٠٠٣	٣٥٩,٢	٠,٦	٤,٦	٣٢,٢	١٦,٧	٤٦,٠
٢٠٠٤	٢٥٦,٦	٢,٠	٧,١	٢٥,١	١٧,١	٤٨,٧

الجدول ٤-٤: العمالة الفلسطينية وتوزيعها القطاعي

السنة	العمالة (بالآلاف)		التوزيع القطاعي للعمالة المحلية (نسبة مئوية)				
	في إسرائيل	محلية	الزراعة، والصيد، وصيد الأسماك	التعدين والمحاجر والصناعة التحويلية	البناء	التجارة، والفنادق والمطاعم	النقل والتخزين والمواصلات	الخدمات وغيرها
١٩٩٩	١٢٧,٠	٤٦١,٠	١٢,٦	١٥,٥	٢٢,١	١٧,٠	٤,٧	٢٨,١
٢٠٠٠	١١٠,٢	٤٨٦,٨	١٣,٧	١٤,٣	١٩,٧	١٧,٥	٤,٩	٢٩,٩
٢٠٠١	٦٥,٩	٤٤٢,١	١١,٧	١٣,٩	١٤,٥	١٩,٦	٥,٦	٣٤,٧
٢٠٠٢	٤٦,٩	٤٣٩,١	١٤,٩	١٢,٩	١٠,٩	٢١,١	٥,٥	٣٥,٧
٢٠٠٣	٥٢,٥	٥٣٨,٢	١٥,٧	١٢,٥	١٣,١	٢٠,١	٥,٨	٣٢,٨
٢٠٠٤	٤٨,١	٥٥٨,٨	١٥,٩	١٢,٧	١١,٧	١٩,٩	٤,٩	٣٤,٩

دال – ضرورة ربط الإغاثة غير المشوِّهة بالتنمية غير المشوِّهة

من الممكن، باستخدام الإطار الذي بُحث أعلاه، التعرف على بعض المشاكل المحددة التي تواجه في دراسة سياسات التنمية والمعونة غير المشوهة في السياق الفلسطيني. فمنذ التوقيع على اتفاقات أوسلو في عام ١٩٩٣، عوملت الأرض الفلسطينية في أحيان كثيرة بوصفها كياناً مستقلاً سياسياً وذلك في المناقشات المتعلقة بالأداء الاقتصادي والقيود المفروضة على الاقتصاد. وربما يكون هذا تعبيراً جزئياً عن التطلعات الفلسطينية ولكنه لم يكن

متوافقاً مع الحقائق الاقتصادية والسياسية المرتبطة بالاحتلال منذ عام ١٩٦٧ (عبد، ١٩٨٨، وحامد وشعبان، ١٩٩٣)، والتي ظل الكثير منها سارياً عقب توقيع اتفاقات أوسلو. وعلى الرغم من الدور الاستباقي للسلطة الفلسطينية في محاولة معالجة الشواغل العامة وشواغل الجهات المانحة فيما يتعلق بحالة الحكم خلال هذه الفترة (شعبان وجوهري، ١٩٩٥؛ وديوان، ١٩٩٩؛ والزّاغة وزُملط، ٢٠٠٤)، فإن حقيقة الافتقار إلى السيادة قد برزت أكثر في التطورات التي حدثت منذ عام ٢٠٠٠ (صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٣).

ومن الواضح اليوم، إن لم يكن قبل عقد من الزمن، أن أشد القيود الإنمائية التي تواجه الأرض الفلسطينية المحتلة هي في الغالب قيود تتصل بحقيقة أن الشعب الفلسطيني يفتقر إلى دولة. فالأرض الفلسطينية قد ظلت فعلياً منذ عام ١٩٩٤، بل ومنذ عام ١٩٦٧، تخضع للسيطرة الاقتصادية والسياسية لدولة الاحتلال. وهذه الأخيرة بدورها قلما اعترفت بأية *مسؤولية* طويلة الأجل عن نمو أو تنمية الاقتصاد الفلسطيني، على الرغم من *المصالح المشتركة المتصورة* التي انطوى عليها التعاون الاقتصادي في الفترة ١٩٩٤-٢٠٠٠. وبالتالي فإن إمكانات تنمية الاقتصاد الفلسطيني قد اعتمدت على النظام التجاري والسياسة المالية والنقدية ومعايير حركة تنقل اليد العاملة التي يمكن لدولة الاحتلال أن توجهها في ضوء سيادتها ومصالحها هي.

وفي حين أن هناك عدداً من إخفاقات الحكم ضمن السلطة الفلسطينية التي يُعتبر على نطاق واسع أنه *كان من الممكن تجنبها* والتي يمكن عزوها إلى عمليات سياسية داخلية، فإن هناك حالات أخرى من إخفاقات الحكم الواضحة التي حدثت خلال الفترة ١٩٩٤-٢٠٠٠ والتي *نشأت بصورة مباشرة عن القيود الخارجية* التي تكابدها السلطة الفلسطينية (خان ٢٠٠٤، وهلال وخان ٢٠٠٤). ومن الممكن القول، جدلاً بأن العديد من الأنشطة غير التقليدية للسلطة الفلسطينية في مجال خلق الريوع والتي حظيت بقدر كبير من الاهتمام كانت أنشطة *مفيدة لاجتذاب الاستثمارات* إلى أرض ليس لها أي مستقبل مضمون. وقد خضعت جوانب الحكم الداخلي هذه لعدد من الإصلاحات الرامية إلى تحسين شفافية ومساءلة السلطة التنفيذية في أعقاب التطورات التي حدثت منذ عام ٢٠٠٠ والتي أفضت إلى دفع السلطة الفلسطينية إلى حافة الانهيار. ويبدو أنه قد تم إحراز تقدم في تحسين جوانب الحكم هذه منذ عام ٢٠٠٣.

ولكن العوامل الخارجية التي شكلت، إلى حد بعيد، أهم القيود التي تواجه التنمية والتي أدت، كما يقال، إلى *دفع السلطة الفلسطينية إلى اتخاذ بعض التدابير غير التقليدية لخلق الأنشطة الريعية* تظل قائمة مع ما ينطوي عليه ذلك من آثار على استراتيجيات التنمية الفلسطينية. والواقع أنه رغم التقدم المحرز في *إصلاح السلطة الفلسطينية*، فإن اتجاه التراجع الاقتصادي قد استمر منذ عام ٢٠٠٠. وهذا التناقض البسيط يبرز الأهمية النسبية لكل من *القيود الداخلية والخارجية* في تحديد أداء نمو الاقتصاد الفلسطيني.

وإن أهم القيود التشغيلية التي تواجه الحرية الاقتصادية الفلسطينية ناشئة عن مسار "الأمن أولاً" الذي تجسد في اتفاقات أوسلو ثم في خريطة الطريق. والمنطق الذي يقوم عليه هذا المسار هو أن المتطلبات الأمنية الإسرائيلية يمكن أن تطغى على القضايا الحرجة التي تؤثر في اقتصاد الأرض الفلسطينية والسيادة السياسية الفلسطينية. وإذا ظل نهج "الأمن أولاً" يشكل الأساس الذي تقوم عليه عملية السلام، فإن هذه المقتضيات ستظل تحتل المرتبة العليا إلى أن تتحقق المتطلبات الأمنية الإسرائيلية. ولم يكن لدى السلطة الفلسطينية حتى الآن أي خيار

آخـــر سوى قبول ما هو أقل بكثير من السيادة العادية لفترة انتقالية طال أمدها، وهي تفرض حدوداً هامة على الاستقلال الذاتي الاقتصادي للسلطة الفلسطينية.

أما *القيود الاقتصادية والسياسية الخارجية فهي، بدورها، مترابطة ترابطاً وثيقاً*. ومن الأمثلة على ذلك أن الإبقاء على السيطرة على الحدود الفلسطينية قد استدعي قيام إسرائيل بتحصيل الرسوم الجمركية الفلسطينية، ومن ثمّ ممارســة ســيطرتها على أجزاء كبيرة من الإيرادات الضريبية والاتفاقات التجارية الفلسطينية. وهذه الجوانب وغيرهـــا مـــن الجوانب الاقتصادية لاتفاقات أوسلو معروفة تماماً وقد بررها الجانب الإسرائيلي باعتبارها إما من الضرورات القصيرة الأجل أو بسبب الحاجة إلى ضمان امتثال الجانب الفلسطيني، *قبل* أن يُنقل إليه قدر أكبر من السيادة. إلا أنه بعد فك الارتباط الإسرائيلي بغزة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، أصبحت هذه الترتيبات تخضع فعلياً لعملية مراجعة. وليس من الواضح ما إذا كان هذا سيفضي إلى نقل قدر أكبر من السيادة إلى السلطة الفلسطينية في كل من الضفة الغربية وغزة، أو ما إذا كان سيفضي إلى نوع مختلف من القيود الخارجية. وعلى أية حال، فإن أية مناقشة بشأن القيود التي تواجه التنمية يجب أن تقيِّم البدائل التي قد تنشأ في إطار السيناريوهات المختلفة.

ويُضـــاف إلى ذلـــك، في سياق سياسة تقوم على علاقة *الاحتواء اللامتكافئ*، أن المحافظة على الامتثال الفلسطيني قد تتخذ شكل إنشاء آليات مؤسسية تفرض *جزاءات أحادية الجانب في حالة عدم الامتثال للمتطلبات الخارجية*. وتنشأ صلاحية هذه السياسة عن نُظم السيطرة على حركة تنقل اليد العاملة، وعلى التجارة والحدود والإيرادات الضريبية، وعلى حركة التنقل الداخلي والخارجي للسكان. وقد تكون سياسة الاحتواء هذه مبررة من منظور الأمن الإسرائيلي أو حتى من منظور الإدارة المالية للمانحين ومنظور المساءلة العامة. إلا أنه من وجهة نظر التنمية الفلسطينية، يُنظر إلى القيود التي تؤثر في معظم جوانب النشاط الاقتصادي باعتبارها العوامل الرئيسية التي تكمن خلف هشاشة الاقتصاد الفلسطيني. ومن منظور تقييم استراتيجيات المعونة والتنمية، تتمثل المسألة الأهم في ما إذا كانت الاستراتيجية "مُحصَّنة" من التأثر بالضغط الخارجي أو بتأثير الدعم المقدم من المانحين لاستراتيجيات محـــددة تهـــدف إلى *الحد من سرعة تأثر الاقتصاد الفلسطيني بسياسة الاحتواء اللامتكافئ*. وهذه القيود الخارجية وقدرتها على مقاومة التدخلات، ينبغي أن تُؤخذ في الاعتبار في أي تحليل لخيارات التنمية الفلسطينية.

ولذلـــك فـــإن ما يشكل تنمية ومعونة غير مشوهة في السياق الفلسطيني هو أمر يتوقف على مدى قوة العوامـــل المُحددة لسياسة الاحتواء اللامتكافئ. فإذا لم يكن بإمكان المانحين أن يفعلوا أي شيء للاعتراض على جـــدوى انتهاج استراتيجية تقوم على الاحتواء اللامتكافئ، فإن تقديم *المساعدة الغوثية لأضعف شرائح السكان* الفلسطينيين يمكن أن يمثل الاستراتيجية الأفضل لتقديم المعونة. ومن جهة ثانية، إذا كان في مقدور استراتيجيات المـــانحين أن تؤدي إلى التقليل من إمكانية انتهاج مثل هذه الاستراتيجية، وإذا كان في مقدورها بالتالي أن تمكِّن الاقتصـــاد الفلسطيني من تحسين أدائه، فإن الإخفاق في ذلك يُعتبر بمثابة *إخفاق ناجم عن إغفال أو "عدم فعل"* يُسهم في التشويه المتزايد للاقتصاد الفلسطيني.

ومـــن الخطأ أن يفترض المانحون بأنه ليس من الممكن فعل الكثير لإزالة القيود الخارجية الحالية التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني أو للحد من أي توسيع لهذه القيود في المستقبل. فاستراتيجيات المانحين يمكن أن تسعى إلى التقليل إلى أدنى حد من مخاطر اتباع سياسات معونة وتنمية مشوَّهة. ويمكن للمعونة أن توفر سبيلاً لإدارة التنمية الاقتصادية

الفلسطينية في سياق استمرار الصراع اللامتكافئ على الأرض والسيادة. وفي الوقت نفسه، فإن *الأهمية الفريدة للقيود الخارجية في سياق هذا الصراع المحدد ينبغي أن تُراعى في أية استراتيجية لتقديم المعونة*. وهذا يستدعي ضرورة قيام المـــانحين والسلطة الفلسطينية ببذل كل جهد ممكن من أجل *الحد من التوسع في استراتيجيات الاحتواء اللامتكافئ* وذلك كجزء ضروري من عملية تحقيق الانتعاش الاقتصادي والتنمية الاقتصادية الطويلة الأجل.

هاء – نُهج بديلة إزاء المعونة في السياق الفلسطيني

إن توافق آراء واشنطن لم يُثر مرة أخرى إلا في الآونة الأخيرة في الدراسة التي أعدها البنك الدولي بعنوان *"الـــنمو الاقتصادي في فترة التسعينات: التعلم من تجربة عقد من الإصلاح"* (٢٠٠٥) وذلك في لحظة مناسبة في النقاش الدائر حول التنمية الفلسطينية، وفي وقت لم تظهر فيه بعد الاتجاهات الحاسمة على صعيد السياسة العامة. ويُبرز داني رودريك، في مراجعته لمنشور البنك الدولي، أحد الاستنتاجات الرئيسية للدراسة، ومفاده أن:

"جهود الإصلاح ينبغي أن تكون انتقائية وأن تركّز على *القيود* المفروضة على النمو الاقتصادي بدلاً من الأخذ بنهج لا انتقائي يقوم على تناول الأمور كلها دفعة واحدة على غرار توافق آراء واشنطن ... فعلى الـــرغم من أن البلدان يمكن أن تواجه حالات يتعين فيها معالجة العديد من القيود في الوقت نفسه، فإن الـــتقرير يعتـــبر أن هذه الحالات نادرة. `ففي معظم الحالات، يمكن للبلدان أن تعالج القيود على أساس تسلسلي بحيث تتناول بضعة منها في كل مرة` (الصفحة ١٦)" (رودريك، ٢٠٠٦).

وهذا التذكير الواعي بضرورة التعامل مع *خصوصيات معضلة التنمية الفلسطينية* بطريقة خاصة إنما يساعد عـــلى تشجيع الأخذ بنهج أكثر واقعية على صعيد السياسة العامة في ظل الظروف الجديدة لعام ٢٠٠٦. ويمكن للمناقشات الجارية حتى الآن أن تساعد في شرح الأسباب التي تجعل دور المعونة دوراً هامشياً في عملية التنمية في الحالـــة الفلســـطينية، ولا سيما في فترة ما بعد عام ٢٠٠٠. والخاصية المحددة للحالة الفلسطينية هي أن السيطرة الاقتصادية غير المتكافئة تيسر الامتثال للأهداف الأمنية والسياسية. وهذا يعني أن المحاولات الرامية إلى تعزيز التنمية الاقتصـــادية لدولـــة فلسطين المرتقبة تواجه مشكلة وجوب التعامل مع بنية مؤسسية مفروضة من الخارج ويمكن القول إنها تسعى إلى الإبقاء، بل إنها تبقي قطعاً، على حالة الهشاشة التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني.

ونتـــيجة لذلـــك، يمكن توقع أن تكون السياسات الإنمائية الناجحة في السياق الفلسطيني سياسات *غير تقليدية* بالنظر إلى وجود مجموعة فريدة من القيود المفروضة من الخارج. وليس من المستغرب أنه خلال فترة النمو المـــرتفع نســـبياً الذي سُجل في نهاية عقد التسعينات، كان لقدرة السلطة الفلسطينية على خلق الأنشطة الريعية للمســـتثمرين المغتربين دور هام في التعويض جزئياً عن حالة عدم التيقن الناجمة عن عدم وضوح آفاق المستقبل السياســـي لهذه الأراضي (هلال وخان، ٢٠٠٤). ثم إن قدرة دولة ما على خلق الأنشطة الريعية للمستثمرين لا يكون لها معنى إلا إذا كانت هناك قيود محددة يتعين تذليلها. وهذه يمكن أن تكون تكنولوجية (كما يرد بحثه في دراسات أمسدن ١٩٨٩، وأوكي وكيم وأوكونو – فويجوارا ١٩٩٧)، أو سياسية كما في حالة فلسطين (خان ٢٠٠٤). وفي ظل هذه الظروف، يكون *تقويض هذه القدرات أو حتى الإخفاق في تنميتها* شديد الضرر.

وإذا كـــان مـــن الممكن لسياسة المعونة أن تؤثر في فعالية الاحتواء، فإن إخفاقها في إحداث هذا التأثير يســـبب تشويهاً خطيراً. ومن المحتمل أن يكون هذا أكثر أهمية بكثير من مجرد مسألة استخدام المصطلحات التي تعرِّف بعض الاستراتيجيات باعتبارها استراتيجيات مشوِّهة. فبينما كان من الممكن للإغاثة المحضة أن تكون غير مشـــوِّهة في تلك الظروف التي كانت فيها القيود المفروضة خارجية بحق، فإن استراتيجية الإغاثة نفسها يمكن أن تكون *مضرة* إذا ما قبلت وعززت انتهاج استراتيجيات للتعامل مع واقع الحال تفضي إلى جعل الاقتصاد اقتصاداً غير رسمي وإلى إضعاف القدرات الإنمائية للسلطة الفلسطينية، وهي قدرات محدودة أصلاً. وهذا يرجع إلى أن بعض أنواع الاستجابات القائمة على المساعدة الغوثية يمكن أن تجعل الاقتصاد الفلسطيني *أقل مناعة* في مواجهة سياسة الاحـــتواء في المســـتقبل. وبالتالي فإن الهواجس التي يعبَّر عنها إزاء دور المعونة كدور غوثي يجب أن تميَّز عن الحجة التي طرحها ستيوارت وفيتزجيرالد (٢٠٠٠) ومفادها أن الإغاثة والتنمية هما أمران يمكن أن يعزز كل منهما الآخر في حالات الصـــراع. وهـــذه الحجة هي، بصفة عامة، حجة معقولة ومقنعة ولكنه من غير المحتمل، في هذا السياق المحدد، أن تؤدي المساعدة الغوثية إلى إضعاف القوى المحرِّكة للصراع بل إنها قد تؤدي، بدلاً من ذلك، إلى جعل استراتيجية الاحتواء المحددة *أكثر قابلية للاستمرار* في المستقبل من خلال السماح باستتراف القدرات الإنمائية للسلطة الفلسطينية.

وهـــذا المنظور الهام يمكن أن يساعد واضعي السياسات الفلسطينية والجهات المانحة المقدمة للمعونة على دراسة الآثار الإنمائية التي تترتب على استراتيجيات الإغاثة التقليدية، كتحديد أولويات توفير الاحتياجات الغذائية الطارئـــة والإمـــدادات الطبية بل وحتى دعم الميزانية. وفي هذه الحالة، لا يبدو أن استراتيجيات الإغاثة التقليدية تُضـــعف القـــيود التي تواجه التنمية. فكل ما تفعله هذه الاستراتيجيات هو أنها، من خلال تحديد أولويات هذا الشكل من أشكال المعونة، قد تؤدي دون قصد إلى تسهيل التغيير الهيكلي للاقتصاد الفلسطيني في اتجاه الأنشطة الزراعية وأنشطة القطاع غير الرسمي المنخفضة الإنتاجية.

وهـــذا الاتجـــاه في استقصاء الحالة *لا يمثل حجة مضادة للإغاثة التقليدية* في سياق الضائقة الشديدة التي يعانيها الناس. ومن الخطأ الجسيم أيضاً الاعتقاد بأن تعليق تقديم المساعدة الغوثية يمكن أن يؤدي إلى أي شيء من شـــأنه أن يغير القيود التي يواجهها الاقتصاد الفلسطيني. فمما لا شك فيه أن المعونة الإنسانية و/أو دعم الميزانية يجب أن يظلا، في المستقبل القريب، يشكلان جزءاً كبيراً مما يُقدم فعلياً من معونة. *ولكن هذا لا يعني بالضرورة أن الإغاثـــة الإنسانية ودعم الميزانية ينبغي أن يشكلا أولوية من الأولويات الاستراتيجية*. فما دامت أوضاع الصراع وانعـــدام الاســـتقرار السياسي مهيمنة، فإن الشعب الفلسطيني في الأرض المحتلة سوف يكون مجبراً على مواصلة التكيف مع المستوى المعيشي المنخفض الذي يعاني منه فعلاً. وحتى ولو تم تخفيف عمليات الإغلاق جزئياً، فإن ما يعقب ذلك من تحسن في مستويات المعيشة يرجح أن يكون عُرضة للتأثر بحالة عدم الاستقرار السياسي.

وبالتالي فإن بعض الأدوات كالمعونة الإنسانية ودعم الميزانية/ الأجور، رغم ما تتسم به من أهمية حيوية، هي أدوات يجب الاعتراف بأنها لا تكفي لإحداث أي تأثير دائم في حالة الفقر الفلسطيني والهشاشة الاقتصادية في ســـياق واقع الاحتواء اللامتكافئ. كما أن الآلية التي استخدمها ستيوارت وفيتزجيرالد لا يُحتمل أن تنطبق هنا، حيـــث تؤدي المعونة الغوثية إلى إضعاف اقتصاد الحرب الذي هو مصدر الحرمان الاقتصادي *بل إنه يتعين وضع استراتيجية غوثية طويلة الأجل للاقتصاد الفلسطيني، وهذا هو ما يمكن اعتباره معونة غير مشوِّهة*.

وإن مـــا ورد أعلاه من مناقشة لمنطق العلاقة بين التنمية غير المشوِّهة والمعونة غير المشوِّهة، من المنظور الفلسطيني، يدل على أن استراتيجيات التنمية الفلسطينية يجب أن تشمل، على الأقل، العناصر التالية:

- *أولاً*، يجب أن تشتمل هذه الاستراتيجيات على التزام سياسي من جانب الجهات المانحة والمجتمع الـــدولي والســـلطة الفلســـطينية بعكس اتجاه أو، *على الأقل*، الحدّ من تصاعد حالة الاحتواء اللامتكافئ. وهذا ليس مجرد أمر مستحسن بحد ذاته، بل إن مدى تحقيق ذلك سوف يحدّد مدى جدوى الأجزاء الأخرى للاستراتيجية المترابطة فيما بينها ترابطاً وثيقاً؛

- *ثانـــياً*، إن أهم الاستراتيجيات الواعدة من المنظور الفلسطيني، إلى أن يكون من الممكن عكس اتجـــاه حالة الاحتواء اللامتكافئ، استراتيجية تتمثل في تعزيز قدرات الدولة على أن تنمي، إلى أقصـــى حـــد ممكن، القطاعات ذات الإنتاجية الأعلى في مجالات الصناعة والزراعة والخدمات. وينـــبغي أن ينصب التركيز هنا على التعلم عملياً من التجارب الناجحة للبلدان النامية في مجال خلـــق الأنشطة الريعية وإدارتها، وهي تجارب استطاعت فيها تلك البلدان أن تذلل بعض القيود المحددة من خلال تدخلات ذات أهداف محددة. وهذه الدروس المستفادة لا يمكن أن تطبّق تطبيقاً مباشراً على الحالة الفلسطينية، ولكن تجربة الفترة ١٩٩٤-٢٠٠٠ تدل على أن خلق الأنشطة الريعية للمستثمرين في الأرض الفلسطينية يمكن أن يؤدي دوراً في إطار مثل هذه الاستراتيجية. وهـــذا يتطلـــب بـــدوره توفر قدرات حكومية على ضبط ومراقبة نشاط متلقي الريوع وذلك بالاستناد إلى هذه التجارب الإنمائية للدول؛

- *ثالثاً*، يمكن لتقديم المعونة غير المشوِّهة ولإسداء المشورة التقنية أن يؤديا، عندئذ، دوراً حيوياً في المســـاعدة في تنمية الصناعات الموجهة نحو التصدير والقائمة على استخدام تكنولوجيات ذات مستويات متوسطة أو عالية.

وفي الحالـــة الفلسطينية، هناك مفاهيم وأدوات مثل *الإعانات واستبدال الواردات والسياسة الصناعية* لا ينـــبغي استبعادها كلياً باعتبارها غير ذات صلة أو قديمة أو حتى مشوِّهة. فالواقع أن المعونة يمكن أن تساعد في تحديـــد المهـــارات المـــتاحة وأنســـب الصناعات العالية الإنتاجية والقطاعات الزراعية التي يمكن أن تستفيد من اســـتراتيجية إعانات هادفة أو من إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص. كما أن الزراعة يمكن أن تستفيد أيضاً من الإعانات الهادفة للتعويض عن نتائج الاختلالات الناشئة عن القيود الإسرائيلية المفروضة على إمدادات المـــياه الفلسطينية، وتعزيز القدرة التقنية. كما أن للمعونة دوراً آخر بالغ الأهمية في إصلاح وتحسين البُنى التحتية المادية اللازمة للصادرات والتجارة. ففي بعض الحالات، يتعين إعادة بناء وإصلاح هذه البُنى التحتية المادية. وفي حالات أخرى، تكون *مشاركة المانحين* ضرورية من أجل إتاحة تدفق التجارة الفلسطينية إلى الخارج دون عوائق، وهو ما بُذلت محاولات لتحقيقه في أعقاب فك الارتباط الإسرائيلي بغزة.

وقد يكون مثل هذا النهج طموحاً، ولكنه ليس هناك الكثير مما يوحي بأن الاحتلال وانتهاج استراتيجية الاحتواء اللامتكافئ يُحتمل أن ينتهيا في أي وقت قريب، رغم أنهما قد يتخذان أشكالاً ودرجات حِدّة مختلفة. وينـــبغي إعادة تعريف الإغاثة كاستراتيجية إنمائية طويلة الأجل، كما ينبغي اتخاذ الخطوات الضرورية على هذا

المسار الإنمائي حتى ولو استغرق تنفيذها وقتاً طويلاً. ويحدد الفصل التالي إطاراً لربط الإغاثة والمعونة بعملية التنمية الطويلـــة الأجل، وهو يُبرز ما يتسم به هذا الإطار من أهمية بالنسبة لتحقيق الأهداف التي تتوخاها رؤية للتنمية الاجتماعية – الاقتصادية الفلسطينية حتى في ظل الأوضاع المقيِّدة.

واو – النتائج المُحتملة في الحالة الفلسطينية

يُلخص الشكل ٤-١ الجوانب العامة للمناقشة في هذا الصدد. فالقيود الداخلية والخارجية تُحدّد ما إذا كانت السياسات الاقتصادية "تشوِّه" أو "لا تشوّه" الإمكانات الإنمائية للاقتصاد. فإذا كانت السياسات الاقتصادية القائمة هي سياسات إنمائية، يمكن عندها أن تكون المعونة "مشوِّهة" للتنمية إذا هي أدت، بقصد أو بدون قصد، إلى تقييد هذه السياسات الإنمائية (النتيجة ألف). وإذا لم يكن للمعونة أي تأثير على السياسة الاقتصادية بل اقتصر دورها على مجرد توفير الموارد، فإنها تكون عندئذ "غير مشوِّهة" في ظل هذه الظروف. وعندها يمكن للمعونة أن تساعد في التعجيل في تنفيذ السياسات الإنمائية (النتيجة باء). والحالة الأشيع هنا هي الحالة المعقدة التي تكون فيها السياسات الاقتصادية غير ملائمة لتذليل القيود الداخلية أو الخارجية المفروضة على التنمية.

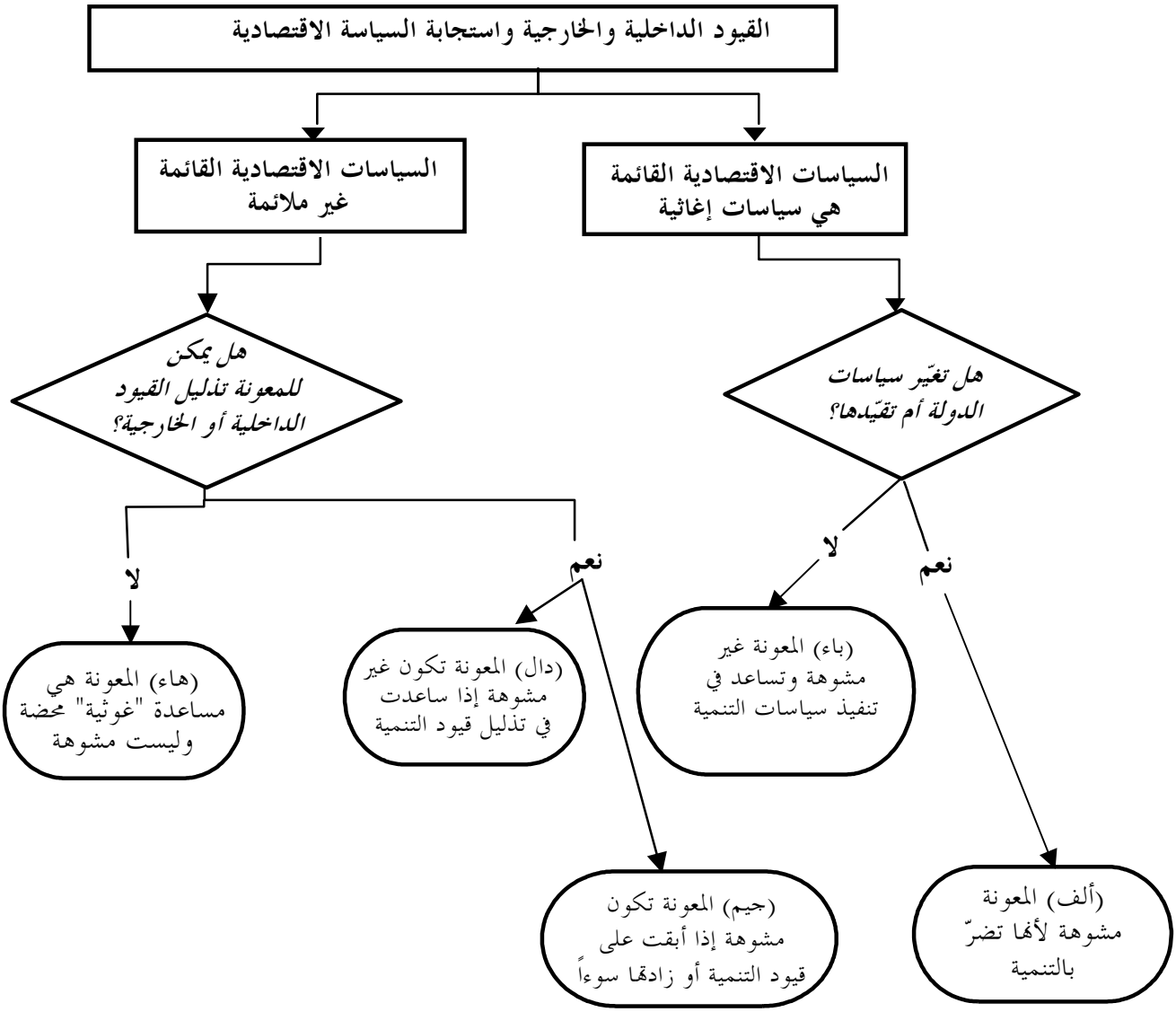
والمســـألة الهامة في هذا الصدد هي ما إذا كان يمكن للمعونة أن تساعد في تغيير هذه القيود الداخلية أو الخارجية. فإذا كان بإمكان المعونة أن تساعد في تذليل هذه القيود ولكنها لم تفعل ذلك أو زادت من حدة تلك القيود، فإنها تكون معونة مشوِّهة (النتيجة جيم). ومن الواضح، من جهة ثانية، أن المعونة تكون غير مشوِّهة إذا مـــا ســـاعدت في تذليل بعض هذه القيود وبالتالي التعجيل في عملية التنمية (النتيجة دال). وأخيراً، إذا لم يكن بإمكـــان المعونـــة أن تؤدي عملياً إلى تغيير أي من القيود الداخلية أو الخارجية المفروضة على التنمية، فمن غير الواقعي عندئذ أن تصنَّف هذه المعونة بأنها مشوِّهة لمجرد أنها أخفقت في تحقيق ما لا يمكن تحقيقه. وفي هذه الحالة، لا يمكـــن للمعونة، في أفضل الأحوال، أن توفر سوى مساعدة غوثية للسكان الذين يعانون من ضائقة شديدة. وبالتالي فإن المعونة ينبغي أن تصنَّف هنا بأنها غير مشوِّهة لأنها لا تؤدي إلى زيادة سوء الحالة بل إنها يمكن أن تحد من التكاليف البشرية التي ينطوي عليها الصراع أو التنمية الناقصة (السيناريو هاء).

ومن الواضح أن ستيورات وفيتزجيرالد يشيران إلى التصورين (دال) و(هاء) عندما يناقشان إمكانية وجود معونة غير مشوِّهة. إلا أن المناقشة السابقة تشير إلى وجود إمكانيات أخرى ينبغي النظر فيها. فحتى إذا لم يكن بإمكان المعونة أن تســـاعد في تذليل القيود المفروضة على التنمية، يظل بإمكانها أن تغير هذه القيود بجعلها أكثر سوءاً. ولذلك فإن من المهم التميـــيز تمييـــزاً دقيقاً بين الحالات المماثلة لتلك المندرجة في إطار السيناريو (هاء) حيث تشكل المعونة بحق مجرد مساعدة غوثـــية، والحالات المشابهة لتلك المندرجة في إطار السيناريو (جيم) حيث لا تؤدي المعونة إلى تحسين الحالة بل إنها تؤدي حـــتى إلى جعل القيود المفروضة على التنمية أسوأ مما كانت عليه. كما أن المعونة التي تقدَّم كمساعدة غوثية قد يكون لها مثل هذا الأثر في بعض الأحيان إذا ما أدت إلى زيادة حدة القوى الداخلية أو الخارجية المقيدة للتنمية.

وبالتالي فإن الإطار المقترح في الشكل ٤-١ يميز بين عدد من الإمكانيات المختلفة: فالمعونة التي يمكن أن تســـاعد في خفض التكاليف البشرية للصراع وتكون، مع ذلك، غير مشوِّهة هي إما معونة محض غوثية (النتيجة هـــاء) أو معونـــة تساعد في زيادة مرونة اقتصاد الحرب وقدرته على التكيف وبالتالي فإنها تزيد من احتمالات التدخلات الإنمائية في النهاية (النتيجة دال). ويمكن لإدراج المناقشة التي وردت في الفصول السابقة ضمن سياق

هذه السيناريوهات أن يساعد في التوصل إلى فهم أفضل للعلاقة بين إصلاح السياسات الفلسطينية والمعونة ومسار هذه العلاقة في المستقبل. وفي حين يبدو أن التجربة الفلسطينية منذ عام ٢٠٠٠ تُشبه أكبر ما تُشبه الحالة المتصورة في إطـــار السيناريو (هاء)، فإنه يظل من الضروري معرفة ما إذا كان تزايد التزام المانحين والالتزام الدولي في عام ٢٠٠٦ سيدفع الحالة في اتجاه النتيجة المتصورة في إطار السيناريو (دال) أو (جيم).

الشكل ٤-١: المعونة والتنمية المشوهتين وغير المشوهتين



وفي الحالة الفلسطينية، يوجد خطر كبير في أن المعونة يمكن أن تُفضي إلى نتائج شبيهة بتلك المتصورة في إطار السيناريو (جيم) ما لم يتم الاهتمام بعناية بآثار المعونة على القيود التي تواجه التنمية، وإلا فإن المعونة يمكن أن تؤدي، دون قصد، إلى زيادة سوء قيود التنمية حتى ولو كانت المعونة توفر المساعدة الغوثية الضرورية للسكان

الفلسطينيين الذين يُعانون ضغوطاً شديدة والذين أصبح نشاطهم ينحصر في "جيوب" اقتصادية وفي القطاع غير الرسمي من جراء التدابير التقييدية المستمرة. وهذه احتمالات خطيرة في الحالة الفلسطينية لأن القيود المفروضة على التنمية الاقتصادية الفلسطينية هي، إلى حد بعيد، قيود مفروضة من الخارج ولأن للمعونة أثراً غير متكافئ على تذليل هذه القيود. فمن جهة، يمكن لتدخل الجهات المانحة أن يؤثر في هذه القيود على مر الزمن، ولكن ممارسة ضغط جدّي على إسرائيل من جانب الجهات المانحة التي تُقدّم المعونة لها ومن جانب شركائها التجاريين هو أمر مستبعد عموماً. ومن جهة ثانية، إذا اعتُبرت القيود الخارجية المفروضة من قبل إسرائيل قيوداً ثابتة لا تقبل التغيير (مثل المستوطنات)، فقد يتحتم أن تنطوي الاستراتيجيات الفلسطينية المنتهجة لتأمين البقاء على تحويل الاقتصاد إلى اقتصاد غير رسمي مما يؤدي إلى إضعاف قدرة السلطة الفلسطينية على المضي في استراتيجيات التنمية التقليدية. وبقدر ما كان من الممكن تجنب تقلّص الإمكانات الإنمائية للاقتصاد الفلسطيني من خلال إعادة النظر في استراتيجيات المعونة، فإن استراتيجيات المعونة الحالية قد تؤدي، دون قصد، دوراً مشوهاً.

وفي هذا السياق، ينبغي للسلطة الفلسطينية أن تنظر بعناية في مقترحات لتقديم الدعم الدولي على نطاق واسع أو متابعة إضفاء الطابع المؤسسي على الدعم المتواصل للميزانية من أجل ضمان أن تكون المعونة المقدمة معونة غير مشوّهة وتحديد أنشطة الإغاثة وغيرها من البرامج التي لا تغيّر الإمكانات الطويلة الأجل للاقتصاد الفلسطيني. وهذا يمثل تحدياً ينبغي أن تكون السلطة الفلسطينية ومجتمع المانحين مستعدين استعداداً كافياً للتصدي له، ولا سيما في ظل البيئة الجديدة لعام ٢٠٠٦.

خامساً – الرؤية والأولويات: في اتجاه اقتصاد لدولة قادرة على البقاء والاستمرار

إن التحلـــيل السابق يدل على أن المصاعب الإنمائية التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني ناشئة عن مسار نموه المشوّه. وبصفة خاصة، فإن نهج *التبعية لمسار فرضته الهياكل القائمة*، مقترناً بالاحتواء اللامتكافئ، وقدرة العرض المستنفذة للاقتصاد الذي مزقته الحرب، وتأثير سياسات الاستيطان والفصل، هي أمور قد أفضت إلى ظهور دورة *نكـــوص في التنمية وتقويض منجزاتها*. إلا أن معظم خيارات السياسة الاستراتيجية للسلطة الفلسطينية تنظر في احتـــياجات الاقتصاد في ظل بيئة مواتية للاستثمار والتجارة لا وجود لها فعلياً. وعلاوة على ذلك، فإن خيارات السياســـة الاســـتراتيجية هذه تفترض ضمناً أن جوانب الضعف الهيكلي التي يُعاني منها الاقتصاد والارتفاعات الشديدة في معدلات الفقر سوف تتلاشى تلقائياً نتيجة للآثار غير المباشرة لعمل قوى السوق الحرة، ذلك لأن من شأن وجود نظام تجاري أكثر تحرراً أن يُشجع عملية إعادة الهيكلية الصناعية وتحقيق زيادة في مستويات الإنتاجية والدخل. ويُفترض أن هذا سوف يكون ممكناً حتى *بدون إزالة القيود الخارجية* التي تعوّق إمكانيات النمو.

إلا أنه قد بات من الواضح أيضاً أن تحقيق الانتعاش الاقتصادي المستمر يتطلب إما:

- إنهاء سياسة الاحتواء اللامتكافئ؛ أو
- انتهاج استراتيجية للتصدي لهذه السياسة وما يتصل بها من تشوهات ناشئة عن القيود الخارجية على المدى القصير، وفي الوقت نفسه العمل في اتجاه إزالة هذه التشوهات على المدى الطويل.

وعلى الرغم من أن هذا الخيار الأخير قد لا يُفضي إلى تحقيق معدل نمو مرتفع وانتعاش مستمر، فإنه يعد على الأقل بظهور مسار في اتجاه وقف ولربما عكس اتجاه دورة نكوص التنمية وتقويض منجزاتها، وذلك عن طريق وضع الاقتصاد الذي مزقته الحرب في وضع يمكنه، انطلاقاً منه، أن يتصدى لهذه القيود. وهذا بدوره يتطلب تجاوز نطاق "حكمة" السياسات الاقتصادية التقليدية وتكييف عملية التنمية مع السمات الحالية المميزة للاقتصاد والبنية المؤسسية القائمة. وينبغي أن يكون مثل هذا النهج محدداً وملموساً من حيث تفصيل السياسات اللازمة للحد من الفقر، مع وضع برامج محددة تربط على نحو واضح جميع أنواع المعونة، بما فيها الإغاثة، بالأهداف الإنمائية الطويلة الأجـــل وبخطة لإقامة الدولة. والأهم من ذلك كله أن هذا النهج ينبغي أن يكون محدداً بوضوح كوسيلة لبلورة رؤيـــة فلســـطينية توجّه تدابير الدعم المحلية والدولية على السواء في اتجاه إقامة دولة فلسطينية ديمقراطية متصلة الأراضي وتتوفر لها مقومات الاستمرار اقتصادياً.

ألف – رؤية اجتماعية – اقتصادية وطنية ذات أولويات محددة

لا تـــزال الفرصـــة سانحة لكي تُعيد السلطة الفلسطينية النظر في إطار السياسة الاقتصادية الحالي، وهذا يشمل: النظام التجاري، وعملية التكامل الإقليمي، والتبعية للاقتصاد الإسرائيلي، وإدارة وتوزيع الأموال المقدمة من المانحين، وعملية التنسيق بين المانحين. وينبغي إدماج هذه العناصر بطريقة تخدم على نحو مباشر متطلبات التنمية الاقتصـــادية الفلسطينية ومصالح الأمن القومي الاستراتيجية في اتجاه بلورة *رؤية* للتنمية الاجتماعية – الاقتصادية

الوطنية. ومن شأن انتهاج سياسة تنمية وطنية محددة بوضوح تُعبّر عن تطلعات مختلف شرائح المجتمع الفلسطيني أن يُيسر النهوض بمهمة تحديد الأولويات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية.

ومن منظور التنمية الاقتصادية، من شأن مثل هذه الرؤية أن تُتيح تحديد الأولويات القطاعية مع التركيز على عدد محدود من القطاعات أو القطاعات الفرعية من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية الكميّة المحددة زمنياً (العمالة والدخل). كما يمكن تطبيق هذا النهج من أجل تحديد الأولويات في القطاعات الاجتماعية. وفيما يتعلق بعملية تكوين المؤسسات، من شأن وجود رؤية إنمائية ذات أولويات محددة أن يوضّح للمسؤولين عن رسم السياسات العامة أنواع المؤسسات اللازمة لتحقيق الأهداف المحددة والعناصر الأكثر إلحاحاً لهذه العملية، بما في ذلك جدول أعمال محدد الأولويات في مجالات سن القوانين ووضع الأُطر التنظيمية والإصلاح القطاعي.

وينبغي لهذه الرؤية أن توجّه الحكومة نحو تلك السياسات المالية والصناعية والتجارية الأنسب لتحقيق الأهداف الاجتماعية – الاقتصادية ذات الأولوية ولدعم نمو الصناعات في القطاعات ذات الأولوية. ويُضاف إلى ذلك أن من شأن هذه الرؤية وأولوياتها المحددة على صعيد السياسة العامة أن تُعزز السيطرة الوطنية على المشاريع والبرامج الممولة من الجهات المانحة، وأن تدعم الموقف الفلسطيني في التفاوض مع المانحين، وأن تُساعد في الحد من الاعتماد الطويل الأجل على المساعدة المقدمة من المانحين. وعلاوة على ذلك، فإن من شأن هذه الرؤية أن تمكّن السلطة الفلسطينية من الاضطلاع بدور رائد وحاسم في توزيع الدعم المقدم من المانحين (للقطاعات ذات الأولوية). وخلاصة القول إن من شأن هذه الرؤية أن تُساعد الشعب الفلسطيني في *تحقيق أهدافه الاجتماعية – الاقتصادية بأقل كلفة ممكنة*.

باء – بناء الرؤية: تحديد الأهداف

يبدو أن من المعقول توقع استمرار الشعب الفلسطيني في تلقي الدعم من المجتمع الدولي حتى وإن لم تُسفر عملية السلام عن أية نتائج فورية ملموسة. والأموال التي يُقدمها المانحون إلى السلطة الفلسطينية قد تتفاوت في السنوات القليلة المقبلة من حيث حجمها ونوعها (مساعدة طارئة، دعم للميزانية، أو مساعدة إنمائية)، وذلك يتوقف على الأوضاع السياسية – الأمنية والأوضاع الإنسانية القائمة على الأرض. إلا أنه بالاستناد إلى تقديرات محافظة، يرجح أن يصل هذا الدعم إلى مستوى يُقارب مبلغ المليار دولار الذي دُفع سنوياً خلال السنوات الأربع الأخيرة. والواقع أنه في سياق المناقشات التي أحاطت بالاجتماع الذي عقده المانحون في لندن (لجنة الاتصال المخصصة لمساعدة الفلسطينيين) في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، يُعتقد أن الاحتياجات السنوية والتعهدات المحتملة بالتبرع تصل إلى ما يتراوح بين ١,٥ مليار ومليارى دولار في السنة. وبصرف النظر عن النتائج التي ستنتهي إليها المفاوضات بين إسرائيل وفلسطين، فإن هذه الأموال ينبغي أن تُعتبر *موارد وطنية* وينبغي تخصيصها وفقاً للتطلعات الإنمائية الوطنية. وينبغي أن يتم ذلك بطريقة تُمكّن الشعب الفلسطيني وقدرته الإنتاجية من الصمود في مواجهة التأثير المشوّه الناجم عن الاحتلال، مع العمل في الوقت نفسه على تحقيق عملية تراكمية في اتجاه بلوغ الأهداف الاقتصادية المتوسطة والطويلة الأجل.

وثمة مسألة أخرى يتعين على السلطة الفلسطينية التصدي لها، وهي مسألة التسرب المفرط للمعونة الدولية إلى خارج الاقتصاد المحلي، وإلى إسرائيل تحديداً. والاعتماد الفلسطيني على الاقتصاد الإسرائيلي يبدو واضحاً

بالنظر إلى نسبة الواردات الفلسطينية من إسرائيل إلى الناتج المحلي الإجمالي. فبين عام ٢٠٠١ وعام ٢٠٠٤ ، بلغ متوسط هذه النسبة ٤٦ في المائة. وفي غضون ذلك، بلغ متوسط العجز في التجارة الفلسطينية مع إسرائيل ٤٥٢ ١ مليون دولار في السنة، (وشكّل ما نسبته ٦٨ في المائة من متوسط العجز التجاري الإجمالي السنوي البالغ ١٤٧ ٢ مليون دولار). ومن زاوية العجز التجاري – التمويل، تدل هذه الأرقام على أنه خلال الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٤، كان مجموع مبالغ الأموال المقدمة من المجتمع الدولي (نحو مليار دولار سنوياً) غير كافٍ لتمويل العجز في الميزان التجاري مع إسرائيل. أما الجزء المتبقي من هذا العجز (٣٩٥ مليون دولار في السنة) فقد تمت تغطيته بواسطة صافي دخل عوامل الإنتاج من الخارج (ولا سيما تحويلات الفلسطينيين العاملين في إسرائيل). وثمة زاوية توضيحية يمكن من خلالها النظر إلى هذا التسرب، وهي تتمثل في نسبة العجز في التجارة الفلسطينية مع إسرائيل إلى الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني التي بلغت في متوسطها ٣٨ في المائة في الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٤، أي أنه مقابل كل دولار يولده الاقتصاد المحلي، كان يتم تخصيص ٣٨ سنتاً لتغطية الالتزامات تجاه الاقتصاد الإسرائيلي.

وتترتب على ذلك آثار هامة بالنسبة للتنمية الفلسطينية وبرامج خلق فرص العمل، إذ إنه لا يمكن في ظل الظروف الراهنة توقّع أن يكون لمُضاعف الدخل الناشئ عن أموال المانحين التي تُضخّ في الاقتصاد الفلسطيني تأثير محلي إيجابي ملموس، ولكنه يمكن تلمّس هذا الأثر إلى حدٍ أكبر في الاقتصاد الإسرائيلي. ومن المهم التشديد هنا على أنه لا ينبغي النظر إلى ذلك كسبب يُبرر عدم وفاء المجتمع الدولي بالتزاماته تجاه الشعب الفلسطيني. بل على العكس من ذلك تماماً، فإن الاقتصاد الفلسطيني يحتاج إلى دعم إضافي لكي يتمكّن من الصمود والتعافي من آثار الأزمة المستمرة. إلا أن السلطة الفلسطينية والمجتمع الدولي ينبغي أن يعملا معاً ضمن رؤية للتنمية الاجتماعية – الاقتصادية الفلسطينية تكون قادرة على حماية أفقر الفقراء من وطأة التأثير الشديد للحصار الاقتصادي المستمر، مع العمل في الوقت نفسه على الحد من الاعتماد على الواردات من إسرائيل وتوسيع أسواق الصادرات الفلسطينية.

ومن الأهمية بمكان، بالنظر إلى المناقشة الواردة أعلاه والنمط القطاعي للمساعدة الإنمائية على مدى الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٤، أن تُحدد السلطة الفلسطينية أهدافها الإنمائية وعملية توزيع الموارد من أجل المحافظة على الجزء الأكبر من الموارد المتاحة (أموال الإغاثة أو المساعدة الإنمائية) ضمن الاقتصاد المحلي. ومن الطرق التي يمكن بها تحقيق ذلك تغيير النمط القطاعي للمساعدة الإنمائية الذي لوحظ في الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٤ وإتاحة المزيد من الأموال للصناعات الكثيفة العمالة نسبياً. وعلى وجه التحديد، ينبغي أن يتلقى قطاع الزراعة وغيره من القطاعات ذات القدرة الأعلى على توفير فرص العمل نسبة أعلى من المساعدة الإنمائية المقدمة من المانحين، سواء أكانت مساعدة تقنية أم مالية أم غير ذلك من أشكال الدعم. إلا أن هذا التحول المقترح ينبغي أن يكون مقترناً ببرامج محددة لرفع مستوى إنتاجية القطاعات الكثيفة العمالة، مع العمل في الوقت نفسه على زيادة قدرة هذه القطاعات على استيعاب العمالة.

وبالتالي فإنه بصرف النظر عن التوجه الموضوعي للرؤية الوطنية، من المهم مواصلة التركيز على المهمة الرئيسية التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني، وهي تتمثل في ضرورة اعتماد استراتيجية *تهدف إلى إزالة الدينامية الناشئة عن فترة التشوه الطويلة* وتهيئة بيئة يمكن فيها للقطاعين الخاص والعام أن يؤديا وظائفهما العادية. وهذه المهمة تشتمل على ثلاثة أهداف مترابطة:

١- *سد فجوة الموارد في الاقتصاد الفلسطيني*. فكما أوضح أعلاه، فإن الاقتصاد الفلسطيني يعاني حالياً من عجز مزمن إذ لا تتوفر له القدرة على توليد أكثر من ثلثي دخله الوطني. فإجمالي الاستيعاب المحلي السنوي (الاستهلاك والاستثمار المحليان والنفقات الحكومية) يفوق الإنتاج الإجمالي (الناتج المحلي الإجمالي) بأكثر من ضعف ونصف. والواردات تسد هذه الفجوة وتموَّل بواسطة الدخل الناشئ عن عمل الفلسطينيين في إسرائيل. وكذلك - وبصورة متزايدة - بواسطة المساعدات الأجنبية. ويتطلب سد هذه الفجوة إعادة تنشيط قدرة العرض المتقلصة من أجل توسيع القطاعات الإنتاجية (الزراعة والصناعة التحويلية) بحيث تسهم بما يصل إلى نصف الناتج المحلي الإجمالي[٣٣] وتولِّد ما يكفي من القدرة على خلق فرص العمل للحد من تصدير اليد العاملة إلى جانب تصدير السلع والخدمات.

٢- *إدماج الاقتصاد الفلسطيني في الأسواق الإقليمية والعالمية وإنهاء اعتماده على شريك تجاري واحد مهيمن*. فمن الواضح أنه لا يمكن تحمل تبعات علاقة بين اقتصادين مجاورين، حيث يمكن للتدابير التي يتخذها أحدهما أن تسبب للآخر فقدان دخل ثلث قوة عمله وأن تؤدي إلى تعطيل ٧٠ في المائة من وارداته و٩٠ في المائة من صادراته. وإن عدم التناسب هذا - في ما يمكن تسميته بتكلفة الفصل - يجعل من العلاقة الاقتصادية الفلسطينية - الإسرائيلية الراهنة علاقة غير مستقرة على نحو متأصل، وهي علاقة يجب تصحيحها إذا ما أريد تحقيق نمو اقتصادي مطرّد. وهذا يتطلب، من المنظور الفلسطيني، القيام على نحو تدريجي وواضح بعكس اتجاه الأنشطة التي تؤدي إما إلى انحراف العلاقة الاقتصادية لصالح إسرائيل أو إلى تعزيز الآثار الاستقطابية لهذه العلاقة. وكما ذُكر آنفاً، فإن الجهود الفلسطينية ينبغي أن تقوم على أساس *الأخذ بنهج إزاء التجارة موجّه نحو التنمية وليس على أساس نهج إزاء التنمية موجّه نحو التجارة*.

٣- *اعتماد استراتيجية لتحقيق النمو المستدام تقوم على اعتبارات الحد من الفقر، والإنصاف، والأمن الاجتماعي، والتضييق المتواصل لفجوة الدخل بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية*. وبالإضافة إلى المشاكل الاجتماعية والاقتصادية المشتركة بين معظم البلدان النامية (مثل التحول الحضري السريع، والتوسع المفرط للقطاع العام غير المنتج، وتردي معدلات التبادل التجاري)، يعاني المجتمع الفلسطيني من مشاكل أخرى ناجمة عن أوضاع الاحتلال والحرب التي طال أمدها. وهذه تشمل تردي حالة توزيع الدخل، والتهميش الاقتصادي لجزء كبير من السكان (ولا سيما في مخيمات اللاجئين والمناطق الريفية)، والتحول في الأنشطة الاقتصادية عن إنتاج السلع المتداولة تجارياً نحو إنتاج السلع غير القابلة للتداول التجار، القطاع غير الرسمي. *وهذه المشاكل لا تتلاشى بمجرد استعادة الأوضاع الأمنية العادية*، ولكنها تستمر من جراء ما أسفرت عنه من حالة تبعية لمسارٍ فرضته الهياكل القائمة. وعكس اتجاه هذا المسار يتطلب اتخاذ إجراءات مدروسة على صعيد السياسة العامة موجهة نحو مجتمعات محلية ومناطق وشرائح اجتماعية معينة على أساس هدف معلن يتمثل في "التمييز الإيجابي" الذي يعزز العدالة والإنصاف والأمان الاجتماعي.

واسترشاداً بهذه الاعتبارات والأهداف، ننتقل الآن إلى التحديات التي يتعين التصدي لها على الفور وعلى المدى الطويل.

جيم – إطار لربط الإغاثة والمعونة بعملية التنمية

إن مفهوم *ربط الإغاثة والمعونة بالتنمية يتطلب تخصيص أموال المساعدة الغوثية والطارئة والإنمائية ربطاً متواصلاً يهدف إلى تحقيق عملية التراكم الإنمائي، مهما كانت بطيئة أو متقطعة، في اتجاه تحقيق الأهداف الطويلة الأجل لرؤية وطنية*. وفي هذا السياق، يتطلب الأخذ بهذا النهج تحديد الأولويات على مستوى القطاعات والقطاعات الفرعية، مع التركيز على عدد محدود جداً من القطاعات أو القطاعات الفرعية من أجل تحقيق أهداف إنمائية كمية محددة زمنياً (العمالة والدخل). وعندما يتم تحقيق الأهداف ضمن المجموعة الأولى من الأولويات، يمكن الانتقال إلى العمل في اتجاه تحقيق مجموعة ثانية منها.

المعايير الخاصة باختيار القطاعات ذات الأولوية

من المهم أن تكون القطاعات ذات الأولوية قادرة على وقف الانكماش الاقتصادي، والمحافظة على مستويات العمالة أو زيادتها، والحد من تسرب الموارد الاقتصادية إلى العالم الخارجي. وبالتالي فإن من المهم أن تكون هذه القطاعات ذات الأولوية قادرة على مواجهة الأوضاع الراهنة والمحافظة على القدرة الإنتاجية والقاعدة الاقتصادية القائمتين وتوسيعهما، الأمر الذي يشكل الأساس الذي تقوم عليه أية تنمية في ظل أوضاع تكون أكثر استقلالاً في المستقبل. وكمنطلق لذلك، ينبغي لعملية تحديد الأولويات أن تركز على القطاعات والقطاعات الفرعية التي استطاعت أن تستمر رغم الظروف التي شهدتها السنوات الخمس الأخيرة والتي تمكنت من مواصلة نشاطها والمحافظة على مستويات العمالة. وعلى العموم، ينبغي للقطاع الذي يُعطى أولوية في إطار "نهج ربط الإغاثة بالتنمية" أن:

- يكون قادراً على خلق فرص عمل مستدامة، حتى بعد انتهاء برنامج الدعم؛
- تكون له روابط خلفية (ولا سيما الموارد الطبيعية) وروابط أمامية قوية؛
- يتسم بأهمية استراتيجية بالنسبة للاقتصاد والمجتمع ككل؛
- يعمل في صالح الاستثمار الرأسمالي الذي يكون نسبياً مقاوماً للتدمير ويتميز بكلفة استبدال منخفضة؛
- يكون قادراً على التصدير أو يكون له وجود قوي في السوق المحلية حتى في ظل الأوضاع الراهنة.

وعلى أساس هذا الإطار المبين أعلاه، يمكن اعتبار عدد من القطاعات والفروع المرشحة لإدراجها ضمن القطاعات أو القطاعات الفرعية ذات الأولوية، بما في ذلك بعض المنتجات الزراعية وفروع الصناعة التحويلية والصناعات القائمة على الموارد الطبيعية، فضلاً عن خدمات تكنولوجيا المعلومات وما يتصل بذلك من الصناعات ذات التكنولوجيا العالية. ومن شأن تحديد هذه الأولويات القطاعية أن يؤدي بعد ذلك إلى تيسير عملية تحديد الأولويات في أنشطة إعادة تأهيل وإعادة بناء البنى التحتية. وينبغي التشديد على أن الوفاء بجميع المعايير لا يعني أن القطاع ذا الأولوية سوف يؤدي دوره ويحقق النتيجة المتوخاة من خلال المعونة والاستثمار وحدهما، فهذان يمثلان شرطاً ضرورياً ولكنه ليس كافياً لنجاح *نهج ربط الإغاثة والمعونة بالتنمية*. فهذا النجاح يتطلب تحقيق زيادات في كل من عرض منتجات القطاعات ذات الأولوية والطلب عليها على المستوى المحلي، وذلك استجابة لبرنامج

الدعم. وهذا بدوره يتطلب دعم جانب العرض من خلال زيادة الإنتاجية، والارتقاء بمستوى رأس المال البشري والمادي، ونقل التكنولوجيا، مع العمل في الوقت نفسه على تشجيع الطلب على المنتجات المحلية من خلال برامج لتوفير الحوافز و/أو القيام بحملات لتشجيع استهلاك هذه المنتجات.

تكامل الأولويات الاقتصادية والاجتماعية وتخصيص الموارد

كما أن ربط الإغاثة بعملية التنمية ينبغي أن يشمل أيضاً القطاعات الاجتماعية، حيث يلزم تحديد مجموعة من الأولويات التكاملية في مجالات الصحة والتعليم والمجتمعات المحلية والرعاية وشبكات الأمان الاجتماعي. وينبغي للأولويات المحددة في القطاعات الاجتماعية والقطاعات الإنتاجية أن تكمل وتعزز بعضها البعض. ومن الأمثلة على ذلك أن الأولويات التعليمية ينبغي أن تشمل توفير المهارات والمؤهلات اللازمة لتحقيق أهداف الأولويات المحددة في القطاعات الإنتاجية. كما أن برامج شبكات الأمان الاجتماعي (ولا سيما توفير فرص العمل) ينبغي أن تتركز في القطاعات الإنتاجية ذات الأولوية. وفيما يتعلق باحتياجات الفقراء للغذاء والسكن والدواء، فإن هذه الاحتياجات ينبغي أن تُلبى قدر الإمكان من خلال القطاعات الإنتاجية المحلية. كما أن التوزيع الجغرافي للسكان ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أيضاً في أنشطة البرمجة. إلا أنه من أجل المحافظة على حد أدنى من الحياة الكريمة التي تليق بالإنسان، من الضروري أن يتم تخصيص بعض الأموال لتلبية الاحتياجات الأساسية (التغذية، والسكن، والصحة، والتعليم) قبل توزيع الموارد على قطاعات النمو ذات الأولوية.

وتتمثل الخطوة التالية في ترتيب الأولويات (في القطاعات الإنتاجية والاجتماعية على السواء) وما يقابلها من برامج معونة ترتيباً تنازلياً. وتُخصص الموارد المتبقية (غير الغوثية)، بقدر توفرها، لتحقيق أهداف محددة زمنياً. وفي هذا الصدد، ينبغي التشديد على أن عدد القطاعات ذات الأولوية الممولة في إطار كل دورة تمويلية ينبغي أن يظل عند الحد الأدنى، إذ إن من شأن ذلك أن يجعل عملية التنفيذ والتقييم والمتابعة عملية أكثر تركيزاً وبالتالي يسهِّل تحقيق تلك الأهداف. وهناك عدد من آليات الربط التي يمكن استخدامها على مستوى القطاعات الفرعية أو مستوى قطاعات محددة، ومن بين هذه الآليات:

- خفض أسعار الفائدة ومنح إعفاءات ضريبية؛
- مخططات تمويل المشاريع الصغيرة والبالغة الصغر؛
- تدريب العمال والارتقاء بمستوياتهم؛
- نقل التكنولوجيا؛
- دعم عوامل الإنتاج؛
- تقاسم الأجور؛
- تنفيذ برامج وسياسات في مجالات العمل والتجارة والصناعة.

واختيار البرامج يعتمد بطبيعة الحال على حالة القطاع ذي الأولوية وطبيعته والتكنولوجيا التي يستخدمها. ولكن هذه البرامج ينبغي أن تكون متخصصة وانتقائية وموجهة تحديداً نحو القطاع المعني، وينبغي أن تصنَّف في

إطـــار مـــا يمكن تسميته *مخططات تصحيح التشوهات*. ويمكن للسلطة الفلسطينية هنا أن تستفيد من التجارب الناجحة لبلدان أخرى من البلدان النامية وأقل البلدان نمواً.

ويضـــاف إلى ذلك أنه من المهم التشديد على ما عانت منه المجتمعات المحلية الفلسطينية واقتصادها من حصـــار اقتصادي على مدى خمس سنوات. ومما لا شك فيه أن الدعم المقدم من المانحين قد ساعد، ولكن هذه القـــدرة على البقاء قد نشأت، إلى حد كبير، عن عوامل داخلية. فقد أجرى مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة (٢٠٠٥) دراســـة استقصـــائية لتدابير التكيف مع واقع الحال التي اتخذها المنتجون والعمال والمجتمعات المحلية في الضـــفة الغربـــية في الســـنوات الخمس الماضية، وقدَّم عدداً من التوصيات التي تدعو إلى الاستفادة الكاملة من استراتيجيات التكيف. وقد أوصى تقرير مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة بأنه:

"... ينـــبغي لواضـــعي السياسات ومقدمي المعونة أن يولوا عناية كبيرة لتحديد استراتيجية التكيف أو التعامل مع واقع الحال التي يلزم دعمها".

"القـــيام بـــتدخلات تسعى إلى ضمان تحويل الإمكانات الإيجابية لقدرة المجتمعات المحلية على التكيف، والدروس المستفادة من تحليل هشاشة المجتمعات المحلية، إلى عملية تنمية مستدامة أطول أجلاً".

ولذلك فإن من المهم دراسة آليات التكيف والتعامل مع واقع الأزمة، وهي الآليات التي قامت الصناعات المحلية والتجار المحليون والمجتمعات المحلية بابتكارها وتكييفها من أجل تأمين القدرة على البقاء في مواجهة الحصار الاقتصادي (أي "قصص النجاح" في ظل الأوضاع الراهنة المشوهة). وينبغي تحسين هذه الوسائل الحيوية لتحقيق الاكتفاء الذاتي والتجارب المتراكمة، ونقلها إلى مجتمعات محلية أخرى وتطبيقها في الصناعات الأخرى ذات الصلة، كمـــا ينبغي أن تشكل الأساس لعملية انتعاش مستدام حتى ولو لم تشهد الأوضاع الراهنة أي تحسن في المستقبل القريـــب. وهذا النهج، إلى جانب البرامج الرامية إلى تطوير الصناعات ذات القيمة المضافة العالية والتي تتوفر لها فرص طيبة للبقاء والاستمرار رغم الظروف الراهنة، ينبغي أن يشكل نواة لرؤية اجتماعية – اقتصادية ذات أهداف وطنية وقطاعية محددة. كما ينبغي للسلطة الفلسطينية أن تستفيد استفادة أكبر من الأعمال البحثية بشأن الاقتصاد الفلسطيني المضطلع بها من قبل مؤسسات البحوث والمؤسسات الإنمائية الوطنية والدولية منذ بداية الأزمة بل وحتى منذ إنشاء السلطة الفلسطينية، كما ينبغي لها أن تساهم في إجراء هذه البحوث مساهمة أوسع.

رأس المال الاجتماعي

لقـــد تم التركـــيز في ســـياق المناقشة السابقة على عملية تراكم رأس المال المادي والبشري. ومن أجل الاستفادة من هذا التراكم، ثمة حاجة للاستثمار في رأس المال الاجتماعي، أي في نظام الإطار القانوني والمؤسسي الذي يشجع الاستثمار لا الاستهلاك كما يشجع الأنشطة الإنتاجية لا الأنشطة الرامية إلى توليد الدخل الريعي. وقد كان هذا النوع من رأس المال مهملاً في الأرض الفلسطينية المحتلة منذ عام ١٩٦٧. وهو يمثل عنصراً أساسياً مـــن عناصـــر ربـــط المعونة بعملية التنمية نظراً لأنه يزيد من كفاءة المعونة من خلال تعزيز الشفافية والمساءلة والمشاركة. ويتطلب تراكم رأس المال الاجتماعي تطوير ثلاثة أنواع من المؤسسات، هي: (أ) نظام للإشراف على الدعم الخارجي؛ و(ب) نظام مالي؛ و(ج) نظام قضائي.

(أ) *الإشراف على الدعم الخارجي* يتطلب إنشاء هيئة مستقلة تكون تابعة بصورة مباشرة للمجلس التشريعي وتضم الوزارات التنفيذية التابعة للسلطة الفلسطينية وممثلين عن القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني. وتتمثل المهمة الرئيسية لهذه الهيئة في ضمان أن تكون الأولويات والأهداف وآليات ربط المعونة بالتنمية محددة على أساس نهج قائم على المشاركة، وأن يكون توزيع الأموال المقدمة من المانحين متوافقاً مع عملية ربط المعونة بالتنمية وأن يخدم أغراض رؤية التنمية الاجتماعية – الاقتصادية الفلسطينية.

(ب) *النظام المالي* ينبغي أن يكفل تقاسم أعباء التنمية على أساس منصف وأن يتم تخصيص وتوزيع الأموال المقدمة من المانحين بطريقة تعزز التوزيع المنصف للدخل من خلال نظام عادل لتحويل الأموال وفرض الضرائب وتحصيلها. كما ينبغي أن يكفل استخدام الأموال المقدمة من المانحين استخداماً سليماً وكفؤاً مع توجيهها نحو الأنشطة ذات الأولوية.

(ج) *النظام القضائي* ينبغي أن يكون مستقلاً وكفؤاً من أجل المحافظة على حقوق جميع المواطنين وبالتالي تشجيع الاستثمارات المحلية والأنشطة الإنتاجية والإدارة الكفؤة للريوع العامة.

وينبغي وضع الرؤية الاجتماعية – الاقتصادية الوطنية، واختيار القطاعات ذات الأولوية وأهدافها الكمية، وإعداد خطط التنمية المتوسطة الأجل، بالاستناد إلى نهج يقوم على المشاركة ويشمل الحكومة والمجتمع المدني. ويمكن تنسيق هذه العملية من قبل وزارة التخطيط مع دعمها من قبل فريق إنمائي مشترك بين الوزارات وعلى أساس شراكة وثيقة مع المجتمع المدني.

ومن أجل إدماج وظائف التخطيط والوظائف المالية، قد يتطلب هذا إنشاء وحدة تنظيمية جديدة ضمن وزارة التخطيط، إلى جانب تنسيق أوثق مع عملية صياغة الميزانية التي تقوم بها وزارة المالية، على النحو الذي تم التسليم به في اجتماع لجنة الاتصال المخصصة لمساعدة الفلسطينيين المعقود في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥. ويتمثل الهدف من ذلك في: `١` توجيه تنسيق عملية بلورة الرؤية الوطنية وأولوياتها، التي ينبغي أن تكون عملية قائمة على المشاركة وبناء التوافق في الآراء؛ و`٢` ربط هذه العملية ربطاً تفاعلياً بتصميم وتنفيذ وتقييم وتنقيح خطط التنمية المتوسطة الأجل؛ و`٣` دمج أولويات ونفقات التنمية المتوسطة الأجل باحتياجات ومقتضيات الميزانية الأقرب أجلاً. ومن شأن آليات التعاون هذه بين وزارة التخطيط ووزارة المالية والمجتمع المدني أن تزيد إلى حد كبير من التحكم الوطني بخطط التنمية المتوسطة الأجل وأن تساعد في ترشيد عملية الميزانية. كما أن من شأنها أن تحسّن الإدارة الإجمالية لعملية التخطيط وتمكِّن السلطة الفلسطينية من الاضطلاع بالدور *الرائد* في عملية التنسيق بين الجهات المانحة وكذلك في تخصيص الأموال المقدمة من المانحين بكفاءة من أجل تحقيق تطلعات الشعب الفلسطيني.

دال – دور الدولة الفلسطينية في سياسة التجارة والتنمية

تدل التحليلات التي أُجريت في مواضع أخرى على أن الحد من الفقر على نحو مستدام يمكن أن يتحقق على أفضل وجه من خلال اتباع استراتيجية ذات شقين تسعى إلى إعادة هيكلة الاقتصاد وتوسع سوق العمل. وينبغي أن تقوم هذه الاستراتيجية على الأخذ بنهج تدريجي إزاء تحرير التجارة، وأن تولي الأولوية للأنشطة الكثيفة

الاســـتخدام للتكنولوجـــيا من أجل حفز التقدم التكنولوجي والنهوض بالأنشطة الكثيفة العمالة بوصفها الأداة الرئيسية للحد من الفقر على المدى القصير.

ولـــدى تصميم مثل هذه الاستراتيجية، يمكن لدولة فلسطين المرتقبة أن تستفيد من تجارب بلدان شرق آسيا التي نجحت في تحقيق نمو اقتصادي سريع في ظل أزمة اقتصادية عميقة وصراع سياسي. فقد اعتمدت هذه البلدان استراتيجيات محـــددة زمنـــياً اشـــتملت على النهوض بعدد محدود من القطاعات في كل فترة بعينها. واشتملت هذه القطاعات على صـــناعات كثـــيفة الاســـتخدام لرأس المال كما اشتملت على قطاعات كثيفة الاستخدام لليد العاملة المتدنية المهارات، بالإضافة إلى أنشطة مرتبطة بإنتاج السلع الوسيطة والرأسمالية من أجل دفع عملية التقدم التكنولوجي.

وتُظهر دراسة هذه الاستراتيجية وجود نهج ذي مسارين يشتمل على صناعات موجهة نحو التصدير تعمل عـــلى أساس مبادئ التجارة الحرة، جنباً إلى جنب مع صناعات محمية. وقد كانت هذه الاستراتيجيات موجهة أساســـاً نحـــو معالجـــة حالات إخفاق الأسواق، وبخاصة تلك الحالات المرتبطة بالاستثمارات في التكنولوجيات الجديـــدة[٣٤]. وقـــد كان الهدف الشامل بهذه الاستراتيجيات هو إقامة نظام يتمثل في "خلق الأنشطة الريعية مع إخضاعها لضوابط" بغية تسخير قطاع الشركات لخدمة أهداف التنمية الطويلة الأجل (إيفانز، ١٩٩٩).

وقـــد أُنشـــئت هذه الضوابط من خلال إيجاد "صلة بين الربح والاستثمار" في القطاعات ذات الأولوية بواســـطة مزيج من السياسات والحوافز المالية أفضى إلى زيادة الأرباح إلى ما يتجاوز مستوياتها في السوق الحرة (أكييوز وآخرون، ١٩٩٩). وقد انطوى ذلك على إعفاءات ضريبية شاملة وأخرى خاصة بقطاعات محددة وعلى مخصصات استهلاك، بالإضافة إلى تدابير لإدارة المنافسة، مثل فرض القيود على الدخول إلى الأسواق. وقد تعزز تـــأثير مزيج السياسات هذا من خلال التدابير المتخذة لكبح الاستهلاك ولا سيما أثناء المراحل الأولى من عملية التصـــنيع، وذلك عن طريق فرض قيود على استيراد السلع الكمالية وعلى تدفقات رؤوس الأموال إلى الخارج. ويضـــاف إلى ذلك أنه من أجل ترويج الصادرات، قامت الحكومة بإنشاء "صلة بين الصادرات والاستثمار" إلى جانب "الصلة بين الأرباح والاستثمار" في عدد محدود من القطاعات. وقد تحقق ذلك عن طريق إعانات التصدير، وحماية الصناعات الناشئة. واشتملت التدابير الرئيسية المتخذة على سحب الإعفاءات الضريبية الممنوحة للواردات من السلع الوسيطة والسلع الرأسمالية، ومنح إعفاءات ضريبية أعلى للاستثمارات في الصناعات التي تشتري الآلات المصنوعة محلياً. كما حصلت الصناعات المحلية على حوافز ضريبية وعلى دعم مالي مباشر لأغراض التدريب على المشاريع في إطار البرامج التدريبية الوطنية.

وقد دُعمت هذه التدابير بآليات تهدف إلى ضمان الاستخدام السليم للريوع. ومن الأمثلة على ذلك أن جمهوريـــة كوريـــا ومقاطعـــة تايوان الصينية قد نفذتا نظاماً موجهاً نحو الصادرات على مستويات الصناعات والمنـــتجات والشـــركات بهدف إجبار المؤسسات على توسيع أنشطتها. وقد حُددت أهداف التصدير من قبل الـــرابطات الممثلة لمؤسسات الأعمال والصناعات بالاشتراك والتنسيق مع الحكومة، وتم إنفاذها من خلال فرض تدابير جزائية وتدابير ترويجية مثل إتاحة الوصول إلى الائتمانات المدعّمة وتراخيص الاستيراد والجوائز. وقد أُلغيت هذه التدابير بعد نجاح الصناعات في ترسيخ وجودها في الأسواق العالمية وحمِّل البيروقراطيون المسؤولية عن تحقيق أهداف التصدير في الصناعات الخاصة بكل منهم (لال، ٢٠٠٣).

كما اتبعت بلدان شرق آسيا نهجاً انتقائياً في اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر (لال، ٢٠٠٣)؛ ووید، ٢٠٠٤؛ وتامبوان، ٢٠٠٤). وباستثناء الصين، سُمح بالاستثمار الأجنبي المباشر في عدد محدود من القطاعات التي اعتُبر فيها هذا الاستثمار ضرورياً للوصول إلى التكنولوجيا ولترويج الصادرات. وعلاوة على ذلك، كان الاستثمار الأجنبي المباشر يُدار من قبل الحكومات مباشرة من أجل ضمان نشر التكنولوجيا فيما بين الصناعات المحلية. ومن الأمثلة على ذلك أن جمهورية كوريا ومقاطعة تايوان الصينية قد حصرتا الواردات التكنولوجية في أشكال مطوعة محلياً (من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر) وشجعتا تلك الواردات التكنولوجية من الخارج (مثل إصدار التراخيص) من خلال تشجيع المشاريع المشتركة، وفرز التكنولوجيات المستوردة، والتفاوض على اتفاقات بشأن المحتوى المحلي. وقد أغلقت إندونيسيا بعض القطاعات أمام الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال فرض قيود على أساليب الدخول، وانتهاج سياسات خاصة بالمحتوى المحلي والتعاقد من الباطن من أجل الحد من الاعتماد على الواردات وتعزيز الروابط بين الشركات عبر الوطنية والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وفرضت على شركات التعدين الأجنبية اشتراطات المساهمة النشطة في برامج تنمية المجتمعات المحلية. وفي هذه الحالات الثلاث، كانت التدابير التقييدية المفروضة ذات طابع مؤقت بهدف منع المؤثرات الخارجية السلبية، وتمكين المؤسسات المحلية من اكتساب المهارات والقدرة التنافسية. وعلاوة على ذلك، كانت المؤسسات المحلية تخضع لمراقبة دقيقة من أجل ضمان مشاركتها النشطة في التطوير التكنولوجي.

وهذا النهج يتعارض مع النظام الأكثر تحرراً الذي اعتمدته ماليزيا وتايلند اللتان اعتمدتا اعتماداً شديداً على الاستثمار الأجنبي المباشر من أجل النهوض بالصناعات الموجهة نحو التصدير. وعلى الرغم من أن هذين البلدين قد أرسيا مكانة راسخة لهما ضمن المصدرين الرئيسيين لصادرات التكنولوجيا العالية، فإن صادراتهما تتركز في العمليات البسيطة وعمليات التجميع وإتمام الصنع. ولا يزال يتعين على هذين البلدين تنمية قدراتهما التكنولوجية، حيث إن الصناعات المحلية لا تزال متخلفة عن مواكبة تطور قطاعات التصدير التي تهيمن عليها الشركات عبر الوطنية، وهي تعتمد اعتماداً شديداً على المصادر الخارجية للحصول على السلع الرأسمالية والوسيطة. وهذا يلقي ضلالاً من الشك حول استدامة هذا النمو، ولا سيما بالنظر إلى الطابع المعولم للشركات عبر الوطنية.

وغني عن القول إن بلدان شرق آسيا، وإن كانت تشترك في اتباع نهج واحد إزاء التصنيع، قد أظهرت فوارق كبيرة فيما بينها على مستوى السياسة العامة. ومن الأمثلة على ذلك أن جمهورية كوريا ومقاطعة تايوان الصينية قد قامتا، كما فعلت اليابان قبلهما، باستخدام تدابير حماية التجارة والسياسة الصناعية استخداماً واسع النطاق. وعلى النقيض من ذلك، فقد اعتمدت سنغافورة نهجاً تقليدياً بدرجة أكبر إزاء السياسة التجارية، ولكنها استخدمت السياسة الصناعية استخداماً واسعاً (رودريك، ٢٠٠٤). وأياً كان خليط السياسات المعتمد، فإن هذه البلدان قد استطاعت إقامة صلة قوية بين الأرباح والاستثمار وكذلك بين الصادرات والاستثمار في القطاعات ذات الأولوية، مما أتاح خلق مجالات جديدة للتخصص وأسهم في توسيع القدرات التكنولوجية الصناعية. كما أن هذا قد أتاح خلق تفاعلات دينامية بين المدخرات المحلية والصادرات والاستثمارات البالغة الأهمية لتمويل عملية إعادة الهيكلة. والواقع أنه مع تطور الصناعات، أصبحت المدخرات المحلية تفوق نمو الاستثمارات سواء بالأرقام المطلقة أو كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، مما قلّص إلى أدنى حد الاعتماد على التدفقات الرأسمالية الصافية الواردة لأغراض تمويل عملية إعادة الهيكلة.

إلا أن إمكانية استفادة السلطة الفلسطينية من النموذج الإنمائي لدول شرق آسيا تبدو صعبة بسبب النظام التجاري المتعدد الأطراف المتطور الذي قيّد مجال التحرك المتاح للسلطات الوطنية على صعيد السياسة العامة

ولا سيما فيما يتصل بتطبيق السياسة الصناعية. ويضاف إلى ذلك أنه بافتراض أن الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية سيخدم المصالح الاقتصادية الاستراتيجية الفلسطينية، فإن الدولة الفلسطينية المرتقبة ستواجه ضغوطاً هائلة من أجل زيادة انفتاح الاقتصاد وبوتيرة أسرع مما قد يكون مستحسناً خلال أية عملية انضمام إلى منظمة التجارة العالمية في المستقبل. وتدل تجارب البلدان النامية الأخرى على أنه بالإضافة إلى الامتثال لجميع قواعد منظمة التجارة العالمية، يجب على البلد الساعي إلى الانضمام أن يستجيب لطلب أن بلد من البلدان الأعضاء لتقديم المزيد من التنازلات لكي يدعم طلب انضمامه. وهذه الطلبات التي تسمى `الطلبات المضافة إلى متطلبات منظمة التجارة العالمية` تتركز على الانفتاح السريع أمام المستثمرين الدوليين في قطاعي الخدمات والصناعة التحويلية، وإزالة الحواجز التي تعترض الواردات. والبلدان التي أخفقت في الدفاع عن مصالحها هي بلدان إما تكافح من أجل تنفيذ التزامات أشد صرامة تنطوي على انعكاسات واسعة النطاق على إمكانياتها الإنمائية، أو تحاول إعادة التفاوض على جدول التزاماتها.

ومع ذلك، يظل هناك مجال واسع للتحرك على صعيد السياسة الصناعية في إطار النظام التجاري المتعدد الأطراف، وذلك على أساس الافتراض هنا أيضاً بأن فلسطين ستنضم إلى منظمة التجارة العالمية. وسوف يتوقف الكثير على قدرة فلسطين على الاستفادة من الفرص السانحة لدى تصميم سياساتها الاقتصادية. فأقل البلدان نمواً، على سبيل المثال، يمكن أن تُعفى من الحظر المفروض على الإعانات ما دامت تندرج ضمن هذه الفئة من البلدان وما دامت لم تبلغ حدوداً معينة بالاستناد إلى حصصها في الأسواق العالمية من المنتجات التي تستفيد من إعانات التصدير. كما يمكن تطبيق الإعانات غير الخاضعة للدعاوى القضائية، بما فيها تلك الإعانات التي ترمي إلى النهوض بالبحوث الأساسية والزراعة والتنمية الإقليمية. ويضاف إلى ذلك أنه بقدر ما تظل المعدلات التعريفية غير مثبتة أو بقدر ما تكون مثبتة عند مستويات قصوى تفوق المعدلات المطبقة حالياً، فإن هذه المعدلات يمكن أن تزاد من أجل حماية الصناعات الناشئة. والأهم من ذلك أن هناك الكثير من تدابير السياسة العامة التي تظل خارج نطاق المفاوضات الجارية في إطار منظمة التجارة العالمية، مثل قيام الحكومة بتوفير المعلومات للمصدرين. وهذا يعني أن الكثير من السياسات التي تم تحديدها آنفاً والتي تتوفر فيها الصلة الدينامية بين الأرباح والاستثمارات تظل قابلة للتنفيذ في إطار العضوية في منظمة التجارة العالمية، بما في ذلك التسهيلات الضريبية العامة فيما يخص مدخرات واستثمارات الشركات، وفرض ضرائب تفاضلية (ضريبة القيمة المضافة والمكوس) على الاستهلاك والإنتاج المحليين (أكييوز وآخرون، ١٩٩٩).

وخلاصة القول إن النموذج الإنمائي لدول شرق آسيا يبيّن أن عملية إعادة الهيكلة الصناعية لا يمكن أن تتحقق بدون وجود دولة تنتهج نهج التدخل. إلا أنه لا ينبغي فهم ذلك كمحاولة لدعوة الحكومة لكي تحل محل القطاع الخاص في الدور الذي يؤديه، بل إن ما ينبغي التشديد عليه هنا هو ضرورة وجود إطار مرجعي للسياسة العامة يوجه القطاع الخاص ويكفل اتساق وتضافر الجهود الإنمائية على المستويين الكلي والجزئي حول معالجة الاختناقات التي يتعرض لها نمو الاقتصاد خلال فترة معينة. وينبغي لهذا الإطار أن يتجاوز نطاق ضمان الاستقرار الاقتصادي الكلي ليشمل معالجة الاخفاقات السوقية من خلال خلق الريوع الاقتصادية. ومثل هذا السياق الاستراتيجي للسياسة التجارية والإنمائية الفلسطينية يبدو اليوم حتمياً أكثر من أي وقت في الماضي القريب. كما أن جدواه تظل متوقفة إلى حد بعيد على التخلص من قبضة سياسة الاحتواء اللامتكافئ، مع العمل في الوقت نفسه على تصميم سياسات وبرامج للإغاثة وإعادة التأهيل تعزز *التنمية المستدامة وغير المشوّهة*.

المرفق الأول – حساب النمو

يُفصل هذا المرفق النموذج البسيط المستخدم لبيان مصدر نمو الاقتصاد الفلسطيني في الضفة الغربية وغزة.

النموذج

بافتراض أن لاقتصاد ما دالّة إنتاج من نوع دالة كوب – دوغلاس:

$$Y(t) = K(t)^{\alpha} [A(t) L(t)]^{1-\alpha} \quad (١)$$

حيث $a > 0$؛ و$Y,\ K,\ L,$ وA تدل على رأس المال، والعمل، ومؤشر التقدم التكنولوجي، على التوالي. ويُشـــار إلى AL كدالـــة على العمل الفعلي، وبالتالي فإن التقدم التكنولوجي هو للعمل المضاف من نوع نموذج هارود المحايد.

وبافتراض أن K وL وA تتغير مع مرور الوقت بمعدلات ثابتة، وبحساب لوغاريتم (١) مع مراعاة الفوارق بحسب النتائج على مرّ الزمن:

$$(\dot{Y}/Y) = \alpha(\dot{K}/K) + (1-\alpha)(\dot{L}/L) + (1-\alpha)(\dot{A}/A) \quad (٢)$$

حيـــث تدل النقطة الموجودة فوق المتغيّر على مشتق ذلك المتغير بحسب الوقت. وبطرح (Ĺ/L) من كلا الجانبين، نحصل على:

$$(\dot{y}/y) = \alpha(\dot{k}/k) + (1-\alpha)(\dot{A}/A) \quad (٣)$$

حيـــث تدل K وY على الناتج بالنسبة لكل عامل ورأس المال بالنسبة لكل عامل، على التوالي. وبالتالي فـــإن المعادلة (٣) تدل على أن معدل نمو الناتج بالنسبة للعامل الواحد يساوي a (معدل نمو رأس المال بالنسبة للعامل) + مجموع إنتاجية عوامل الإنتاج (TPF). وهذه الأخيرة تمثل مستوى الكفاءة الذي تحوّل به دالة الإنتاج كل مجموعة عوامل الإنتاج إلى ناتج. وهذا يتوقف على عدد من العوامل، بما في ذلك "حالة رأس المال البشري، وحالة المعرفة البشرية، والدراية العملية المحددة والخبرة المتراكمة، والجهود والمهارات الإدارية للمنتجين/أصحاب المشاريع" (فان دان بيرغ ٢٠٠١).

وقد استخدمت البيانات الخاصة بالناتج المحلي الإجمالي وبالعمال المحليين وبرصيد رأس المال، المستقاة من قاعدة بيانات الأونكتاد، من أجل محاكاة المعادلة (٣) على مدى الفترة ١٩٧٢-٢٠٠٤. وبالنسبة إلى a (درجة مرونة الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة لرأس المال)، فيُفترض أن تكون ٠,٣٣٨ وفقاً لتقدير البنك الدولي (٢٠٠٢؛ ص ١٢١). وترد نتيجة عملية المحاكاة هذه في الجدول ١-٣، الفصل الأول.

المراجع

Abed, G. (1988). *The Palestinian Economy: Studies in Development under Prolonged Occupation*. London: Routledge.

Abu Kishk, B. (1988). *Industrial Development and Policies in the West Bank and Gaza* in Abed, G. (ed.) The Palestinian Economy: Studies in Development Under Prolonged Occupation. London and New York, Routledge.

Akyüz, Y., Ha-Joon C., and Richard K.R (1999). "New perspectives on East Asian development." In Akyüz, Y. (ed) *East Asian Development: New perspectives*. London: Frank Class Publications.

Angrist (1995). The Economic Returns to Schooling in the West Bank and Gaza Strip. *American Economic Review*, 85, (2): 1065-87.

Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara, (eds) (1997). *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press.

Awartani (1994). Palestinian – Jordanian Agricultural Relations: Constraints and Prospects. Nablus, Center for Palestinian Research and Studies (CPRS).

Bennett, A. *et al* (2003). Economic Performance and Reform under Conflict Situations. West Bank and Gaza, International Monetary Fund (IMF), 15 September.

B' TSELEM (2005). *Restrictions on Movement*. Jerusalem, B' TSELEM; at www.btselem.org/English. (accessed 12 May 2005).

Cypher, J. and Dietz, J. (1997). The Process of Economic Development. London, Routledge.

Dollar, D. and Kraay, A. (2001). Trade, growth and poverty. Working Paper 2615, World Bank Policy Research Department, Washington, D.C, World Bank.

Evans, P. (1999). " Transferable lessons? Re-examining the institutional prerequisites of East Asian Economic policies" in Akyüz, Y. (ed) *East Asian Development: New perspectives*. London: Frank Class Publications.

Fischer, S. et al, (1994). *Securing Peace in the Middle East; Project in Economic Transition*. Cambridge, Mass: MIT Press.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) in collaboration with the World Food programme (WFP) (2004). *Food Security Assessment: West Bank and Gaza Strip*. Rome, Italy, FAO.

Hamed, O. and Shaban, R.A. (1993). "One-sided Customs and Monetary Union: The Case of the West Bank and Gaza Strip under Israeli Occupation," in Fisher, S., Rodrik, D. and Tuma, E. (eds.), *The Economics of Middle East Peace: Views from the Region*. *Cambridge: MIT Press*.

Hilal, J. and Khan, M.H. (2004). State Formation under the PNA: Potential Outcomes and their Viability. In Khan, M.H., with Giacaman, G. and Amundsen, I. (ed.) *State Formation in Palestine: Viability and Governance During a Social Transformation*. London: Routledge.

International Monetary Fund (IMF) (2004). *Macroeconomic and Fiscal Developments, Outlook, and Reform in the West Bank and Gaza*. Presented at the Ad-Hoc Liaison Committee (AHLC) Meeting, Oslo, Norway, December; at www.imf.org/external/np/dm/2004/120804.htm.

----- (2003). *West Bank and Gaza: Economic Performance and Reform Under Conflict Conditions*. Washington: IMF.

Khan, M.H. (2004). *Evaluating the Emerging Palestinian State: "Good Governance" versus "Transformation Potential"*. In Khan, M.H., with Giacaman, G. and Amundsen, I. (ed.) State Formation in Palestine: Viability and Governance During a Social Transformation. London: Routledge.

Khan, M.H. and K.S. Jomo eds. (2000). *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Krueger, A (1990). *Government Failures in Development*, Journal of Economic Perspectives 4 (3): 9-23.

Krugman, P (1998). Development, Geography, and Economic Theory. Cambridge, MIT Press.

Lall, S (2003). Reinventing industrial strategy: The role of government policy in building industrial competitiveness. *Working paper 111, Queen Elizabeth House (QEH), Oxford*, October.

London School of Economics (LSE) (2004). Economic Policy Programme: Towards an Economically Viable Palestinian State. London.

Makhool, B. (1966). Competitiveness of Palestinian Industry vs. Jordan Industry. Ramallah, Palestinian Economic Policy Research Institute (MAS).

MAS (2003) see Palestine Economic Policy Research Institute (2003).

Naqib, F. (2003a). Economic Aspects of the Palestinian-Israeli Conflict: The Collapse of the Oslo Accords, Journal of International Development, 15: 499-512.

Naqib, F.M. Al- (2003b). Towards Palestinian Development Vision. Ramallah, Palestinian Economic Policy Research Institute (MAS).

Naqib, F.M. Al- and Atyani, N. (2003). Palestinian-Israeli Economic Relations: Reality and Future Prospects. Ramallah, Palestinian Economic Policy Research Institute (MAS).

OCHA-oPt, see United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs in the Occupied Palestinian Territory.

Osmani, S.R. (2004). *The Employment Nexus Between Growth and Poverty: an Asian Perspective.* Prepared for the Swedish International Development Agency (SIDA), and the United Nations Development Programme (UNDP), UK: University of Ulster.

Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS) (2005a). Impact of the Israeli Measures on the Economic Conditions of Palestinian Households, 11th Round: October-December 2004. Press Release, Ramallah, PCBS, February.

----- (2005b). Labor Force Survey: January-March 2005. Press Release, Ramallah, PCBS, 28 April.

----- (2004a). Economic survey Series-2003: Main Results. Ramallah, PCBS, September.

----- (2004b). Time Series for Quarterly National Accounts at Constant Prices (2000-2004). Ramallah, PCBS, July.

-----(2004c). Palestinian National Account 2003. Press Release, Ramallah, PCBS, December.

----- (2004d). Impact of the Expansion and Annexation Wall on the Socio-Economic *Conditions of Palestinian Households in the Localities which the Wall Passes Through-July 2004*. Press Release. Ramallah, PCBS, October.

----- (2004). Survey on the Impact of the Expansion and Annexation Wall on the Palestinian Localities that the Wall Passed through-March 2004. Ramallah, PCBS, July.

Palestinian Center for Human Rights (PCHR) (2004). Uprooting Palestinian trees and levelling of agricultural land-1 April 2003-30 April 2004. PCHR, Gaza; at www.pchrgaza.org. (accessed 20 June 2004).

Palestine Economic Policy Research Institute (MAS) (2003). *Compendium of Research Papers on the Palestinian Economy-Summaries* (in Arabic). Prepared for the Scientific Forum on Enhancing the Palestinian Economy's Capacity and Developing its Relations with the Arab Countries, 10-11 June, Ramallah. Ramallah, occupied Palestinian territory, MAS.

Palestinian National Authority (PNA) Reform Coordination and Technical Support Unit (PA-RCSU) (2004). *One Year Reform Action Plan: September 2004-September 2005*. occupied Palestinian territory, PNA-RCSU.

PNA (2002). *The 100 Days Plan of the Palestinian Government*. 23 June at: www.pna.gov.ps/key_decuments/index.asp.

PNA Ministry of National Economy (MoNE) (2004). *Economic Recovery through Export Development*. Ramallah, occupied Palestinian territory, PNA, November.

----- (2003). *Creating an Economically Viable Palestinian State: Strategy for Palestinian Compatibility with the Multi-lateral Trading System*. Ramallah, occupied Palestinian territory, PNA.

PNA Ministry of Planning (MOP) (2004a). *Medium-Term Development Plan 2005-2005*. Ramallah, occupied Palestinian territory, PNA.

----- (2004b). *Framework for Palestinian Socio-Economic Development under Current Conditions*. Ramallah, occupied Palestinian territory, PNA.

Palestinian Private Sector Coordinating Council (PPSCC) (2003). *White Papers* (in Arabic). Submitted to the Palestinian National Trade Dialogue, Second Conference, 14-16 June, Ramallah. Ramallah, occupied Palestinian territory, Palestine Trade Center.

Rodriguez , F and Dani R. (1999). Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence. Working Paper 2143, Center for Economic Policy Research, London.

Rodrik, D. (2004). *Rethinking Growth policies in the developing world.* Harvard University, October.

-----, (2006) "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion", manuscript prepared for the *Journal of Economic Literature.*

Shaban, R.A. and Jawhary, M. (1995). The Palestinian-Israeli Trade Arrangements: Searching for Fair Revenue Sharing. *Jerusalem: MAS.*

Shadid, M. (1988). *Israeli Policy Towards Economic Development in the West Bank and Gaza* in Abed, G. (ed.) The Palestinian Economy: Studies in Development Under Prolonged Occupation. London and New York, Routledge.

Stewart, F. and Fitzgerald, V. eds. (2000). *War and Underdevelopment, Volume I: The Economic and Social Consequences of Conflict.* Oxford: Oxford University Press.

Stiglitz, Joseph. 1996. *Whither Socialism?* Cambridge Massachusetts: MIT Press.

Tambuan, T. (2004). *The Impact of Foreign Direct Investment on Poverty Reduction: A Survey of Literature and a Temporary Finding from Indonesia*. Jakarta, Indonesia, Center for Industrial Economic Studies.

Thirlwall, A. (1994). Growth and Development. Fifth edition, London, Macmillan.

UN General Assembly – Economic and Social Council (2005). Economic and social repercussions of the Isareli occupation on the living conditions of the Palestinian people in the occupied Palestinian terriotory, including Jerusalem, and of the Arab population in the occupied Syrian Golan. A/60/65-E/2005/13, 24 May.

UN Security Council (2003). Letter dated 7 May 2003 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. S/2003/529.

UNCTAD (2005). Report on UNCTAD's Assistance to the Palestinian People. TD/B/52/2, Geneva, UNCTAD, 21 July.

----- (2004a). *Palestinian Small and Medium-Sized Enterprises: Dynamics and Contribution to Development.* UNCTAD/GDS/APP/2004/1, New York and Geneva, United Nations Publications.

----- (2004b), *Transit and Maritime Transport Facilitation for the Rehabilitation and Development of the Palestinian Economy*. UNCTAD/GDS/APP/2003/1, New York and Geneva, United Nations Publications.

----- (2004c). *The Least Developed Countries Report – Linking International Trade with Poverty Reduction*. New York and Geneva: United Nations Publications.

----- (2003a). International Support to the Palestinian People 1999-2000/2001-2003: A Compendium. TD/B/50/CRP.2, Geneva, UNCTAD, 6 October.

----- (2003b). Report on UNCTAD's Assistance to the Palestinian People, TD/B/50/4, Geneva, UNCTAD, 28 July.

----- (2003c). Trade and Development Report. New York and Geneva, United Nations Publications.

----- (2002a). Report on UNCTAD's Assistance to the Palestinian People. TD/B/49/9, Geneva, UNCTAD, 26 July.

----- (2002b). Trade and Development Report. New York and Geneva, United Nations Publication, Chapter 3.

----- (2000). *Development Strategies and Support Services for SMEs: Proceedings of Four Intergovernmental Expert Meetings.* New York and Geneva, United Nations Publication.

----- (1998). *The Palestinian economy and Prospect for Regional cooperation*. UNCTAD/GDS/SEU/2.

----- (1997). *Trade and Development Report.* New York and Geneva, United Nations Publications, Chapter IV.

----- (1996). *Sustained Development of the Palestinian Economy*. UNCTAD/ECDC/SEU/12, Geneva, UNCTAD, 12 August.

----- (1994). *Prospects for Sustained Development of the Palestinian Economy in the West Bank and Gaza Strip: 1990-2020*. UNCTAD/ECDC/SEU/6, Geneva, UNCTAD, 11 November.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs in the Occupied Palestinian Territory (OCHA-oPt) (2005a). *West Bank Closure and Access-April 2005.* Jerusalem, OCHA, 12 April; at www.humanitarianinfo.org/opt/. (accessed 30 May 2005)

----- (2005b). Gaza Strip: Access Report-April 2005. Jerusalem, OCHA, 7 May; at www.humanitarianinfo.org/opt/. (accessed 30 May 2005)

----- (2005c). *Gaza Strip Situation Report*. OCHA , Jerusalem, 31 October; at www.humanitarianinfo.org/opt/. (accessed 12 November 2005)
----- (2005d). Preliminary Analysis: The Humanitarian Implications of the February 2005 Projected West Bank Barrier Route. Jerusalem, OCHA, February.
----- (2004) and the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA). The Humanitarian Impact of the West Bank Barrier on Palestinian Communities. Jerusalem, OCHA, 1 September 2004.
UNSCO - Office of the United Nations Special Co-ordinator (2005). Economic Fragmentation and Adaptation in the Rural West Bank, October.
Van Dan Berg, H. (2001). Economic Growth and Development. McGraw-Hill.
Wade, R. (2004). Is globalization reducing poverty and inequality? in *World Development*, 32 (4): 567-589.
World Bank (2004a). *Four Years-Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis: An Assessment*. West Bank and Gaza Resident Mission, World Bank, October.
----- (2004b). *West Bank and Gaza: Country Financial Accountability Assessment*. West Bank and Gaza Resident Mission ,World Bank, April.
----- (2004c). *Disengagement, the Palestinian Economy and the Settlements*. West Bank and Gaza Resident Mission ,World Bank, June.
----- (2004d). *Stagnation or Revival? Israeli Disengagement and Palestinian Economic Prospects*. West Bank and Gaza Resident Mission ,World Bank, December.
----- (2002). *Long-term Policy Options for the Palestinian Economy*. West Bank and Gaza Resident Mission, World Bank, October July.
----- (1993). *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace*. In 6 volumes. Washington, D.C, World Bank.
Zagha, A. and Zomlot, H. (2004). "Israel and the Palestinian Economy: Integration or Containment?" In Khan, M.H., with Giacaman, G. and Amundsen, I. (ed.) *State Formation in Palestine: Viability and Governance During a Social Transformation*. London: Routledge.

الحواشي

(١) وفقاً للقرارات والمقررات ذات الصلة الصادرة عن الجمعية العامة ومجلس الأمن، تدل الإشارات الواردة في هذا التقرير إلى الأرض (الأراضي) الفلسطينية المحتلة على قطاع غزة والضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية. وتوخياً للإيجاز، يُستخدم تعبير "الأرض (الأراضي) الفلسطينية" أيضاً حسب مقتضى الحال. وعلاوة على ذلك، فإن استخدام كلمة "فلسطين" يُشير إلى منظمة التحرير الفلسطينية التي أنشأت السلطة الفلسطينية بعد عقد اتفاقات ١٩٩٣-١٩٩٤ مع إسرائيل. والإشارات الواردة إلى "دولة فلسطين" متوافقة مع الرؤية المعبّر عنها في القرارات المذكورة الصادرة عن مجلس الأمن وفي "خريطة الطريق". وما لم يُذكر خلاف ذلك، فإن ما يرد في هذه الوثيقة من بيانات بشأن الاقتصاد الفلسطيني ينطبق على قطاع غزة والضفة الغربية، باستثناء القدس الشرقية.

(٢) بلغ متوسط سعر صرف الشاقل الإسرائيلي الجديد مقابل دولار الولايات المتحدة ٤,٠٨٦ في عام ٢٠٠٠ و ٤,٤٩ في عام ٢٠٠٤.

(٣) وفقاً لتعريف البطالة الفضفاض الذي وضعته منظمة العمل الدولية والذي يشمل المثبطّين من الباحثين عن عمل.

(٤) الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء، ٢٠٠٤ب و٢٠٠٤ج.

(٥) ومن الأمثلة على ذلك أن المصنّعين الفلسطينيين كانوا يدفعون ضرائب تزيد بنسبة ٣٥-٤٠ في المائة (على الإنتاج وصافي الأصول) مقارنة بنظرائهم الإسرائيليين. كما أصدرت الحكومة الإسرائيلية أوامر عسكرية تقتضي الحصول على تراخيص واتخاذ تدابير فحص صحي فيما يخص الصادرات الفلسطينية من الأغذية المجهزة، فضلاً عن إصدار شهادات تفيد بأن المنتج لن يؤدي إلى حدوث فوائض إسرائيلية (شديد ١٩٨٨: ١٢٥ و١٢٧).

(٦) ومن الأمثلة على ذلك أنه حتى عام ١٩٩٨، كان جزء من الصادرات الزراعية الفلسطينية إلى إسرائيل يخضع لنظام الحصص، بينما لم تكن هناك أي حصص مفروضة على الصادرات الإسرائيلية إلى الأرض الفلسطينية المحتلة.

(٧) هناك مشاريع مختلفة برعاية منظمات أمريكية وأوروبية تستقصي العلاقة الاقتصادية التي ستنشأ في المستقبل بين إسرائيل وفلسطين عندما يتم التوصل إلى تسوية. وقد صدر عن مشروع من هذه المشاريع حظي باهتمام واسع تقرير أصبح يُعرف باسم تقرير هارفرد وقد نُشر فيما بعد في كتاب وضعه فيشر وآخرون (١٩٩٤). وقد قام كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بإيفاد بعثات إلى الأراضي الفلسطينية وأصدرا منشورات مختلفة تتضمن تحليلات للأوضاع الاقتصادية وتوصيات في مجال السياسة العامة. وفي حين أن معظم هذه المنشورات قد اتبعت المنطق الوارد في ما يُسمى "توافق آراء واشنطن"، فإن منشورات الأونكتاد التي تناولت بالدراسة جميع الجوانب الاقتصادية للاحتلال الإسرائيلي قد قدمت توصيات مختلفة في مجال السياسات العامة تُشدد فيها على ضرورة تفكيك إرث الاحتلال أولاً وتعزيز المؤسسات الفلسطينية قبل دمج الاقتصاد الفلسطيني في الأسواق العالمية (انظر الأونكتاد ١٩٩٤ و١٩٩٦).

(٨) قامت إسرائيل منذ ذلك الحين بتحرير نظامها التجاري من خلال خفض المعدلات التعريفية بنسبة كبيرة. ولكنها لا تزال تفرض حواجز غير تعريفية قوية، وهي تطبق بصفة خاصة معياراً صارماً جداً فيما يخص المنتجات، وهو معيار يعترف خبراء الاقتصاد الإسرائيليون بأن الهدف منه هو حماية المنتجين الإسرائيليين وليس المستهلكين الإسرائيليين. انظر النقيب (٢٠٠٣أ).

(٩) للاطلاع على تحليل للآثار "الممتدة" والآثار الاستقطابية، انظر ثيروال (١٩٩٤) وكروجمان (١٩٩٨).

(١٠) للاطلاع على مناقشة مفصلة لهذه المسائل، انظر مخول (١٩٦٦) وعورتاني (١٩٩٤).

(١١) وهذا لا يعني أن جميع السياسات والتدابير الإسرائيلية التي طُبِّقت خلال الاحتلال قد توقفت خلال فترة الحكم الذاتي المحدودة. فجميع السياسات المتصلة بمصادرة الأراضي وتوسيع المستوطنات اليهودية وفرض السيادة الإسرائيلية على الحدود ظلت كما هي. إلا أن السلطة الفلسطينية قد مارست قدراً من السيطرة على الشؤون الاقتصادية.

(١٢) إن القرار ٢٤٢(١٩٦٧) الصادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة يطرح صيغة الأرض مقابل السلام كأساس لحل الصراع، في حين أن القرار ٣٣٨(١٩٧٣) يدعو الأطراف إلى وقف العمليات الحربية وإنهاء كل الأنشطة العسكرية على الفور. أما القرار ١٣٩٣(٢٠٠٢) فيؤكد رؤية لمنطقة تعيش فيها دولتان، إسرائيل وفلسطين، جنباً إلى جنب ضمن حدود آمنة ومعترف بها.

(١٣) للاطلاع على مناقشة مفصلة لهذه المسائل، انظر خان (٢٠٠٤)، وهلال وخان (٢٠٠٤)، والزّاغة وزُملط (٢٠٠٤).

(١٤) البيانات والمعلومات الواردة في هذا الفرع مستقاة من الأمم المتحدة (٢٠٠٥)؛ ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (٢٠٠٥د)؛ ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (٢٠٠٤)؛ والجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء (٢٠٠٤ب)؛ والجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء (٢٠٠٤د)؛ والجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء (٢٠٠٤ج).

(١٥) الفدان = ٠,٤ هكتار = ١٠ ٠٠٠ مترمربع.

(١٦) نُشر في الجريدة الرسمية عدد من القوانين التي لها تأثير مباشر على النشاط الاقتصادي والتجاري. وهذه تشمل قانون الأشغال العامة والمناقصات؛ وقانون المشتريات العامة؛ وقانون الموارد الطبيعية؛ وتعديل قانون الصيرفة؛ وقانون مراقبة وختم الذهب والمعادن الثمينة؛ وقانون المناطق الصناعية؛ وقانون العمل؛ وقانون ترويج الاستثمار؛ وقانون البيئة؛ وقانون إنشاء سلطة النقد الفلسطينية؛ وقانون إنشاء صندوق التأمينات والمعاشات التقاعدية؛ وقانون الوكالات التجارية؛ وقانون إنشاء سلطة الطاقة الفلسطينية؛ وقانون ملكية الشقق السكنية والمتاجر؛ وقانون إنشاء سلطة المياه الفلسطينية؛ وقانون المواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية؛ وقانون تربية المواشي؛ وقانون الميزانية العامة والشؤون المالية.

(١٧) عشية تجدد الصراع، لم يكن المجلس التشريعي الفلسطيني قد أصدر بعد بعض القوانين الرئيسية مثل قانون سلطة سوق رأس المال؛ وتعديل قانون ضريبة الدخل؛ وقانون غرف التجارة؛ وقانون التأمين والأوراق المالية؛ وقانون المنافسة؛ وقانون التجارة الخارجية؛ وقانون الملكية الفكرية؛ وقانون الجمارك.

(١٨) وهذه تشمل قانون التجارة الخارجية الفلسطينية؛ والقوانين المتعلقة بالملكية الفكرية والحواجز التقنية وتدابير الصحة العامة والصحة النباتية، والجمارك، والمنافسة، والمشتريات الحكومية.

(١٩) يشتمل برنامج السياسة الاقتصادية الذي استُهل في عام ١٩٩٦ على أكثر من ٤٠ دراسة للاسترشاد بها في المقررات التي تتخذها السلطة الفلسطينية بشأن السياسة التجارية في المستقبل، بما في ذلك اتفاق الوضع النهائي للتجارة مع إسرائيل. وقد تم تنسيق هذا البرنامج من قبل كلية لندن للعلوم الاقتصادية بتمويل من المفوضية الأوروبية ووزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة.

(٢٠) خفّض المجلس التشريعي الفلسطيني عدد الوظائف الجديدة إلى ٢ ٧٧٢ في ميزانية عام ٢٠٠٣. وفي الفترة بين كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ وأيار/مايو ٢٠٠٣، توسع جهاز الخدمة المدنية بما مجموعه ٢ ٥٩٥ وظيفة على أساس صافٍ (بينت، ٢٠٠٣).

(٢١) المجالات الأخرى المشمولة هي المحاسبة المالية، والسلطة القضائية وسيادة القانون، والإدارة العامة والخدمة المدنية، والأمن والانتخابات المحلية، والوطنية. والتدابير المطروحة في الخطة متوافقة مع تلك المحددة في "خطة المئة يوم للإصلاح".

(٢٢) انظر، مثلاً، معهد أبحاث السياسة الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ٢٠٠٣.

(٢٣) منظمة الشفافية الدولية هي منظمة دولية غير حكومية تهدف إلى مكافحة الفساد على المستويات الوطنية والدولية. ويوجد مقر أمانتها في برلين بألمانيا، ولها ما يزيد عن ٩٠ فرعاً مستقلاً في شتى أنحاء العالم. وللاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر موقع منظمة الشفافية الدولية على شبكة الإنترنت: www.transparency.org.

(٢٤) للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر موقع الائتلاف الفلسطيني من أجل المساءلة والنزاهة: www.aman-palestine.org و PICCR: http://www.piccr.org.

(٢٥) انظر كلية لندن للعلوم الاقتصادية (٢٠٠٤)، والبنك الدولي (٢٠٠٢) والسلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة الاقتصاد الوطني (٢٠٠٣، و٢٠٠٤).

(٢٦) بعضها يستخدم نسب التجارة/الناتج المحلي الإجمالي ومتوسط التخفيضات التعريفية لقياس درجة الانفتاح التجاري، ولا تُعتبر من البلدان "المتعولمة" سوى تلك البلدان التي تُسجل ارتفاعاً في نسب التجارة/الناتج المحلي الإجمالي والتخفيضات التعريفية على مر الزمن. وبالتالي فإن البلدان الفقيرة التي تُسجل مستويات عالية ولكن غير متزايدة في نسب التجارة/الناتج المحلي الإجمالي تُستبعد من فئة البلدان المتعولمة" أما إذا أُدرجت هذه البلدان ضمن هذه الفئة، فإن ضعف أدائها سيُلقي ظلالاً من الشك حول صحة الفرضية التي تعتبر أن تزايد "العولمة" يُفضي إلى التعجيل في وتيرة النمو والحد من الفقر. والواقع أن دراسة دقيقة للأداء الاقتصادي للبلدان تُظهر "عدم تساوق" بين النظام التجاري ونمو الناتج المحلي الإجمالي.

(٢٧) الأونكتاد (٢٠٠٣)، تقرير التجارة والتنمية، نيويورك وجنيف، الأمم المتحدة.

(٢٨) يستند هذا التقدير إلى تقارير الإيرادات الشهرية عن الأشهر التسعة الأولى من عام ٢٠٠٤. وترد هذه التقارير على موقع وزارة المالية الفلسطينية على شبكة الإنترنت: http://www.mof.gov.ps/Reports-E.htm.

(٢٩) منحت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في قرارها ١٧٨/٤٣ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، الأرض الفلسطينية المحتلة نفس المعاملة التفضيلية الممنوحة لأقل البلدان نمواً، وذلك إلى أن ينتهي الاحتلال الإسرائيلي ويُمارس الشعب الفلسطيني السيطرة الكاملة على الاقتصاد الوطني دون تدخل خارجي.

(٣٠) وفقاً للنقيب (٢٠٠٣أ)، قامت إسرائيل منذ ذلك الحين بتحرير نظامها التجاري من خلال خفض معدلاتها التعريفية بنسبة كبيرة. ولكن خبراء الاقتصاد الإسرائيليين يعترفون بأن إسرائيل لا تزال تفرض حواجز غير تعريفية قوية كما تُطبق معياراً شديد الصرامة فيما يخص المنتجات من أجل حماية المنتجين الإسرائيليين وليس المستهلكين الإسرائيليين.

(٣١) عرض البنك الدولي طائفة من التدابير لإعادة تنشيط الاقتصاد الفلسطيني وذلك في "ورقات تقنية" مستقلة يُقترح فيها استخدام تكنولوجيات وتدابير إدارية حديثة عند الحدود الرئيسية؛ وإحياء برنامج المناطق الصناعية الفلسطينية لتيسير التجارة الفلسطينية مع إسرائيل وبلدان أخرى؛ وتهيئة بيئة مواتية لدعم الأعمال التجارية من خلال الإصلاح القانوني والإداري، مما يُيسر حصول المؤسسات على التمويل وإزالة المعوّقات البيروقراطية.

(٣٢) كان هذا اجتماعاً استغرق يوماً واحداً وعُقد في ١ آذار/مارس ٢٠٠٥ من أجل حشد الدعم الدولي للإصلاحات الفلسطينية، و"إبداء الدعم السياسي لعمل السلطة الفلسطينية ومساعدتها للاستعداد لفك الارتباط وتنفيذ خريطة الطريق". وقد حضر الاجتماع مسؤولون من ٢٣ بلداً، بالإضافة إلى ست منظمات دولية.

(٣٣) إن قطاعي الزراعة والصناعة التحويلية يُسهمان حالياً بنسبة تقل عن ٣٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني، في حين تبلغ هذه النسبة عادة أكثر من ٥٠ في المائة في تلك البلدان التي يبلغ فيها نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي مستوى مماثلاً. انظر فان دون بيرغ (٢٠٠١).

(٣٤) والواقع أن هذه البلدان قد سمحت ببعض الضغوط التضخمية من أجل إعادة هيكلة اقتصاداتها في اتجاه إنتاج المنتجات ذات القيمة المضافة الأعلى (أكيوز، ١٩٩٩).

- - - - -