

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

سياسات بديلة للتنمية الفلسطينية المستدامة
وتكوين الدولة



الأمم المتحدة
نيويورك وجنيف، ٢٠٠٩

Distr.
GENERAL

UNCTAD/GDS/APP/2008/1
1 May 2009

ARABIC
Original: ENGLISH
ENGLISH AND ARABIC ONLY

سياسات بديلة للتنمية الفلسطينية المستدامة وتكوين الدولة*

* أعدت هذه الدراسة أمانة الأونكتاد (وحدة مساعدة الشعب الفلسطيني). وقد استفاد البحث من مساهمات الخبراء الاستشاريين للأونكتاد يوسف س. داود (جامعة بيرزيت، الضفة الغربية، الأرض الفلسطينية المحتلة)، وفضل م. النقيب (جامعة ووترلو، أونتاريو، كندا) وصبحي سامور (مدرسة الدراسات الشرقية والأفريقية، جامعة لندن، لندن). ولا تنطوي التسميات المستخدمة في هذه الوثيقة ولا طريقة عرض المادة التي تتضمنها على الإعراب 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.

موجز تنفيذي^(١)

حدّد بروتوكول العلاقات الاقتصادية، بين حكومة دولة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية ممثلة للشعب الفلسطيني (بروتوكول باريس)، إطار السياسة الاقتصادية للسلطة الفلسطينية منذ عام ١٩٩٤. وهو أميل إلى تلبية احتياجات الاقتصاد الإسرائيلي، دون مراعاة كبيرة لاحتياجات تنمية الاقتصاد الفلسطيني. وقد حصر البروتوكول بالفعل حيز السياسات الفلسطينية في جانب الإنفاق من السياسة المالية، وهو حيز سياسة أضيّق مما تتمتع به الحكومات المحلية في كثير من البلدان. إن توسيع حيز السياسات الاقتصادية أمر حاسم لوقف التدهور الاقتصادي والتصدي لحالة الهشاشة الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني والتي سببتها عشرات السنوات من الاحتلال، ولا سيما السنوات الثماني الأخيرة التي انتهجت فيها إسرائيل سياسة الإغلاق المكثف وفرض القيود على حركة التنقل.

إن التكاليف التي يتحملها الاقتصاد الفلسطيني بسبب عمليات الإغلاق هي تكاليف كبيرة. ويقدر أن الاقتصاد قد حسر في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٥ عدداً من الوظائف أكبر من مجموع العدد الذي كان يستطيع أن ينتجه فعلاً عام ٢٠٠٥. وكانت الخسارة التراكمية في الناتج المحلي الإجمالي بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥ تُقدّر بنحو ٨,٤ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة، أي ضعف حجم الاقتصاد عام ١٩٩٩. والأضر من ذلك هي تلك الخسارات التي لحقت برأس المال العيني: يُقدّر أن الاقتصاد الفلسطيني حسر، ولم يستطع أن يعوّض، الثلث على الأقل من هذا الرأسمال قبل عام ٢٠٠٠. وقد أدى ذلك إلى زيادة التشوه الهيكلي في الاقتصاد وانكماش قدرة العرض المحلي، لا في الأجل القصير فحسب بل الأهم في الأجل الطويل أيضاً.

وفي ظل هذه الأوضاع تحاول الدراسة أن تساهم في مناقشة طبيعة السياسات الاقتصادية المطلوبة لإعادة تأهيل الاقتصاد الفلسطيني وإنعاشه ونموه في الأجل الطويل. ويعتمد التحليل على محاكاة نموذج الأونكتاد الكمي للاقتصاد الفلسطيني (إطار المحاكاة المتكامل - ISF - Integrated Simulation Framework)، من أجل وضع تقدير كمي لمختلف بدائل السياسات وتقييمها بحيث تزود المفاوضين وواضعي السياسات الفلسطينيين بنظرة نافذة إلى نوع ونطاق حيز السياسة المطلوب من أجل تحقيق النمو الاقتصادي المستدام.

إن إطار السياسة الاقتصادية الحالي يحرم السلطة الفلسطينية من أبسط أدوات السياسات المالية والنقدية والتجارية وسياسة سعر الصرف من أجل إدارة اقتصاد غاية في الضعف. وتوضح محاكاة النموذج للوضع الحالي في السيناريو الأساسي أن تخفيض كثافة الإغلاق والعودة إلى الاستقرار النسبي الذي كان موجوداً قبل عام ٢٠٠٠ لن يكونا كافيين للتعويض عن خسارة القدرة الإنتاجية ولا معالجة المشاكل الهيكلية العميقة في الاقتصاد الفلسطيني وتحقيق نمو يمكن أن يؤدي إلى تخفيض البطالة بدرجة معقولة. إن رفع الإغلاق المفروض على الأراضي الفلسطينية المحتلة أمر ضروري لانتعاش الاقتصاد الفلسطيني، ولكن الأمر يستدعي أكثر من ذلك حتى يبدأ الاقتصاد مسار التنمية المستدامة. وكذلك هناك حاجة ملحة لتمكين واضعي السياسات الفلسطينيين بمجموعة واسعة من أدوات السياسة الاقتصادية لتحقيق الرؤية الإنمائية الفلسطينية.

وتشير عمليات محاكاة السياسة البديلة في المجال المالي والنقدي ومجال سعر الصرف (العملة الوطنية)، ومجال التجارة والعمل إلى نتائج اقتصادية أفضل مما هو عليه الحال في إطار سياسات السيناريو الأساسي. وتشير المحاكاة بأن إدماج جميع تلك السياسات في مجموعة شاملة واحدة يمكن أن يؤدي إلى العمالة الكاملة في عام ٢٠١٢. وقد يبدو

(١) ورد موجز الاستنتاجات الرئيسية من هذه الوثيقة في الأونكتاد (٢٠٠٨).

ذلك مفرداً في التفاؤل وصعب التحقيق في ظل الظروف الحالية، ولكنه يؤكد أن تخفيضاً كبيراً في البطالة يمكن أن يتحقق إذا تمكنت السلطة الفلسطينية من الحصول على أدوات السياسات الضرورية. ويؤكد تقييم المجموعة الشاملة من السياسات المتكاملة أن إطار السياسة الاقتصادية الفلسطينية الحالي، الذي لا يزال يتشكل بروتوكول باريس، لا يستطيع أن يستجيب لتحديات الاقتصاد ولتضاؤل قدرته الإنتاجية. يضاف إلى ذلك أنه يوضح أن توافر مجموعة أكبر من أدوات تصميم وتنفيذ السياسة الاقتصادية سيمكن السلطة الفلسطينية على وضع أسس التنمية السلمية الطويلة الأجل.

ويطلب تنفيذ هذه المجموعة الشاملة من السياسات المتكاملة وتنفيذها بالكامل وضع نهاية للاحتلال، ويبدأ ذلك بالتخلي عن سياسة الإغلاق الإسرائيلي وعن القيود المفروضة على حركة التنقل، والتقدم نحو إقامة دولة فلسطينية ذات سيادة، طبقاً لقرارات الأمم المتحدة ذات الصلة، على أن يكون زمام السياسات الاقتصادية في يدها بالكامل. ورغم ذلك فمن الممكن تحقيق تقدم ملموس وعاجل حتى في ظل الظروف السياسية الحالية وقبل إقامة دولة فلسطينية ذات سيادة، إذا أتيحت لواقعي السياسات الفلسطينيين فرصة الحصول على مجموعة أوسع من أدوات السياسة الاقتصادية. وبعبارة أخرى فإن صعوبة تحقيق التقدم الاقتصادي في ظل القيود الحالية لا تعني أن الجهود الإنمائية في ظل الاحتلال تعتبر جهوداً غير منتجة. ومن المهم أن يواصل واضعو السياسات الفلسطينيون محاولة معالجة الجوانب المعوقة في إطار السياسات القائم حالياً وأن يضعوا أسس مؤسسات وسياسات اقتصادية ذات سيادة.

ويمكن للمجتمع الدولي أن يساهم بتوجيه المعونة المالية والتقنية إلى السلطة الفلسطينية بطرق تضمن توسع خيارات السياسة أمام تلك السلطة وتصحيح التشوهات الهيكلية المنتشرة. كما يستطيع المجتمع الدولي أن يؤدي دوراً في إنهاء أربعة عقود من الاحتلال والتدابير التقييدية الإسرائيلية التي تؤثر في الاقتصاد والتي تجعل التنمية الطويلة الأجل في الأرض الفلسطينية المحتلة أمراً في غاية الصعوبة، وتجعل من السهل الانتقاص من المكاسب القصيرة الأجل.

المحتويات

الصفحة

iii	.....	موجز تنفيذي
١	.....	أولاً - مقدمة
١	.....	ألف - حيز السياسة الاقتصادية: السياق الفلسطيني
٢	.....	باء - المنهجية
٣	.....	جيم - الغاية؟
٥	.....	ثانياً - تكاليف الاحتلال الإسرائيلي وسياسة الإغلاق
٥	.....	ألف - سيناريو الإغلاق الأقل تقييداً
٧	.....	باء - تكاليف الإغلاق التي يتحملها قطاع العمل
٧	.....	جيم - الناتج المحلي الإجمالي والتكاليف الهيكلية الناشئة عن الإغلاق
٩	.....	دال - خسائر رأس المال العيني
١١	.....	ثالثاً - السياسة الاقتصادية الكلية
١١	.....	ألف - إطار السياسة الاقتصادية المحدود
١٤	.....	باء - السياسة الاقتصادية الكلية في السيناريو الأساسي
١٥	.....	جيم - أدوات السياسة المالية البديلة
١٥	.....	معدل ضريبة القيمة المضافة المخفض
١٧	.....	تخفيض معدل ضريبة الدخل
١٧	.....	زيادة الاستثمار الحكومي
١٧	.....	برنامج تنشيط الاستثمار
١٧	.....	زيادة التحويلات الحكومية
١٨	.....	دال - سيناريو السياسة المالية
٢٠	.....	هاء - سيناريو العملة الوطنية
٢٣	.....	واو - التوصيات
٢٧	.....	رابعاً - السياسة التجارية
٢٧	.....	ألف - جوانب التجارة في بروتوكول باريس
٣٠	.....	باء - أداء التجارة في السيناريو الأساسي
٣١	.....	جيم - نظم التجارة البديلة
٣١	.....	افتراضات سياسة الدولة الأولى بالرعاية
٣٢	.....	افتراضات سياسة التجارة الحرة
٣٢	.....	دال - تأثير سياسة الدولة الأولى بالرعاية
٣٣	.....	هاء - تأثير سياسة التجارة الحرة
٣٤	.....	واو - تقييم نظم التجارة البديلة
٣٥	.....	زاي - التوصيات
٣٩	.....	خامساً - سياسة العمل
٣٩	.....	ألف - سوق العمل الفلسطينية
٤١	.....	باء - سوق العمل في السيناريو الأساسي
٤٢	.....	جيم - مخططات توليد العمل في مختلف القطاعات

المحتويات (تابع)

الصفحة

٤٣	..... تأثير برامج العمل القطاعية.....
٤٤	..... تأثير الضريبة على العمل في إسرائيل.....
٤٥	..... دال - مجموعات سياسات العمل الشاملة.....
٤٧	..... هاء - التوصيات.....
٤٩	..... سادساً - إطار السياسة المتكاملة.....
٥٠	..... ألف - عناصر مجموعة السياسات الشاملة المتكاملة.....
٥١	..... باء - النتائج.....
٥٤	..... جيم - الاستنتاجات.....
٥٧	..... المراجع.....

الجداول

٦	..... الافتراضات في محاكاة الإغلاق الأقل تقييداً.....	الجدول ١-٢
٨	..... تكاليف سياسة الإغلاق في قطاع العمل - وظيفة/سنة.....	الجدول ٢-٢
١٠	..... التكاليف الاقتصادية لتدابير الأمن والإغلاق الإسرائيلية.....	الجدول ٣-٢
١٥	..... مؤشرات السياسة المالية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في السيناريو الأساسي.....	الجدول ١-٣
١٦	..... تأثيرات مختلف أدوات السياسة المالية.....	الجدول ٢-٣
١٩	..... تأثير السياسة المالية في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية.....	الجدول ٣-٣
٢٢	..... تأثير العملة الوطنية في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية.....	الجدول ٤-٣
٣٣	..... تأثير سياسات التجارة البديلة في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية.....	الجدول ١-٤
٤٠	..... مؤشرات البطالة الفلسطينية.....	الجدول ١-٥
٤٢	..... البطالة وإنتاجية العمل في السيناريو الأساسي.....	الجدول ٢-٥
٤٢	..... التوزيع القطاعي لمجموع العمالة في السيناريو الأساسي.....	الجدول ٣-٥
٤٤	..... تأثير برامج العمل القطاعية في البطالة وإنتاجية العمل.....	الجدول ٤-٥
٤٥	..... تأثير برامج العمل في العمالة في مختلف القطاعات عام ٢٠١٥.....	الجدول ٥-٥
٤٦	..... المؤشرات الاقتصادية بموجب مجموعة سياسات العمل الشاملة.....	الجدول ٦-٥
٥٢	..... المؤشرات الاقتصادية في سيناريوهات خط الأساس ومجموعة السياسات.....	الجدول ١-٦

الأشكال

٩	..... تأثير سياسة الإغلاق في الناتج المحلي الإجمالي والعمالة الفلسطينية.....	الشكل ١-٢
١٥	..... توازن الميزانية الحكومية في السيناريو الأساسي.....	الشكل ١-٣
٢٠	..... تأثير السياسة المالية في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية.....	الشكل ٢-٣
٢٣	..... تأثير العملة الوطنية في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية.....	الشكل ٣-٣
٣٤	..... تأثير سياسات التجارة البديلة في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية.....	الشكل ١-٤
٤٧	..... تأثير مجموعة سياسات العمل الشاملة في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية.....	الشكل ١-٥
٥٢	..... تأثير مجموعة السياسات المتكاملة في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية.....	الشكل ١-٦

أولاً - مقدمة

منذ الانتفاضة الفلسطينية الثانية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، واجه اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة، الذي كان مثقلاً أصلاً بأعباء الاحتلال الذي طال أمده، مشاكل يصعب التغلب عليها. فقد واجه تجزئة جغرافية زاحفة نتيجة لسياسة الإغلاق الإسرائيلية المحكمة، وتشديد حاجز الفصل الذي يقلص بدرجة كبيرة الأراضي الزراعية المتاحة، وعدم التيقن من الإيرادات الحكومية ومن معونة المانحين، وتآكل القدرة الإنتاجية، وضعف قدرات الحكومة والمؤسسات في مواجهة متطلبات مجموعة واسعة من جداول أعمال الجهات المانحة. ومع تزايد تدابير الأمن الإسرائيلية التقييدية، شهد الاقتصاد الفلسطيني تآكل وتدمير رأس المال العيني العام والخاص، إلى جانب فرض قيود شديدة على تنقل اليد العاملة والسلع الفلسطينية من وإلى الضفة الغربية وغزة وبينهما. وأدت هذه الأحوال إلى تكثيف التشوهات الهيكلية المرتبطة بالاحتلال طويل الأجل وإلى إجهاد اقتصادي واجتماعي، مما أحدث نقصاً كبيراً في الاستثمار الحقيقي، ومعدلات بطالة وفقر غير مسبوق، وتدهوراً سريعاً في جميع المؤشرات الاقتصادية. وبذلك هوى الاقتصاد الفلسطيني إلى نقطة تقترب من الانهيار وتحول بالفعل إلى اقتصاد متجزئ مزقته الحرب (الأونكتاد، ٢٠٠٨؛ ٢٠٠٦؛ ٢٠٠٣)^(١).

ألف - حيز السياسة الاقتصادية: السياق الفلسطيني

ترى الدراسة الحالية أن من غير الدقيق إرجاع هذا التراجع إلى مجرد الأحوال السياسية أو الأمنية وحدها. فالواقع أن القضايا الأساسية التي تحدد الآفاق الاقتصادية الفلسطينية لم تتغير خلال العقود الأربعة السابقة بل إنها استمرت وتفاقت (الأونكتاد، ٢٠٠٦ ب) وأبرز شيء في هذا الخصوص هو ضيق إطار السياسة الاقتصادية المتاح أمام السلطة الفلسطينية. بموجب نصوص بروتوكول باريس لعام ١٩٩٤. فهو قد ثبتت التشوهات ونواحي الضعف الاقتصادي الهيكلية التي بدأت مع الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة عام ١٩٦٧، وأدام اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على اقتصاد إسرائيل.

ورغم أن العلاقة الاقتصادية الإسرائيلية - الفلسطينية تُعتبر على نطاق واسع نوعاً من أنواع الاتحاد الجمركي، فيمكن القول إنها نوع من الاتحاد الاقتصادي (على الرغم من عدم كفاءته)، لأن كلاً من الاقتصاد الإسرائيلي والفلسطيني يشتركان في نفس النظم النقدية والمالية والتجارية الإسرائيلية^(٢). وإذا كان بروتوكول باريس قد أقر تعريف جمركية خارجية مشتركة وحرية تنقل عوامل الإنتاج بين الجانبين، لعكس أحد المزايا الرئيسية للاتحاد الجمركي التي يستفيد منها اقتصاد أصغر وأضعف والتي تتمثل في صيغة تقاسم الإيرادات التي تعوض عن عدم كفاية خلق فرص التجارة وكذلك عن تحريف مجرى التجارة بطريقة مبالغ فيها. ولكن هذا الجانب مفتقد تماماً في تطبيق بروتوكول باريس. وعلى ذلك فإن قدرة السلطة الفلسطينية على الاستجابة لتحديات إنعاش اقتصاد مزقته الحرب تكون مقيّدة بأدوات السياسة المحدودة المتاحة لوضعي السياسات الفلسطينيين من أجل تصميم وتنفيذ سياسات فعالة ووضع أسس للانتعاش والنمو المستدام. وإذا كان تنفيذ إصلاحات السلطة الفلسطينية، ورفع الإغلاق، واستدامة المعونة الأجنبية وإحياء القدرة الإنتاجية الفلسطينية تعتبر شروطاً ضرورية للانتعاش فإنها ليست كافية لتحقيق نمو طويل الأجل.

ومن أجل وضع إطار نظري بشأن "حيز السياسات" يشير الأونكتاد (٢٠٠٤ أ) إلى:

(٢) معظم دراسات الأونكتاد عن الاقتصاد الفلسطيني موجودة على <http://www.unctad.org/palestine>.

(٣) كانت طبيعة العلاقة الاقتصادية الإسرائيلية الفلسطينية التي ترجع إلى ما قبل الانتداب عام ١٩٤٨ موضع

بحث من قبل Khalidi (٢٠٠٨).

أن الترابط المتزايد للاقتصادات الوطنية في عالم يسير على طريق العولمة، وظهور أنظمة للعلاقات الاقتصادية الدولية تقوم على أساس قواعد محددة، يعنى أن حيز التحرك المتاح للسياسة الاقتصادية الكلية، أي نطاق السياسات المحلية التي يمكن انتهاجها، وبخاصة في مجالات التجارة والاستثمار والتنمية الصناعية، كثيراً ما أصبحت تحدده الضوابط الدولية والالتزامات والاعتبارات السوقية العالمية. ولكل حكومة من الحكومات أن تجري تقييماً يوازن بين فوائد قبول القواعد والالتزامات الدولية، والقيود التي تنشأ عن فقدان مجال التحرك المتاح للسياسة العامة. ومن المهم بصفة خاصة بالنسبة للبلدان النامية، بالنظر إلى أهداف التنمية وغاياتها، أن تأخذ جميع البلدان في الاعتبار الحاجة إلى إقامة التوازن المناسب بين مجال التحرك المتاح للسياسة الوطنية والضوابط والالتزامات الدولية.

ومع خضوع الاقتصاد الفلسطيني لإطار السياسة الاقتصادية الإسرائيلية فإنه تعرض لمجموعة تحديات العولمة، ولكن بأدوات سياسة اقتصادية وطنية محدودة ودون أي لجوء إلى أي إجراءات تصحيحية، إلا ما تمارسه إسرائيل في علاقتهما الاقتصادية العالمية الخاصة بها هي. ولكن الدراسة الحالية لا تكتفي بالإشارة إلى حيز السياسة الذي يتركز على قضايا الترابط العالمي وعلى المؤسسات الدولية وتأثيرها في خيارات السياسات المتاحة لبلد نام عادي وذو سيادة. بل إن أفق حيز السياسات الذي تجري مناقشته هنا يتركز بطريقة أدق على الحدود المفروضة على واضعي السياسات الفلسطينيين بسبب عدم توافر السيادة لتصميم وتنفيذ سياسات متصلة بقدرات الشعب الفلسطيني والتحديات أمامه وبتطلعاته وتولية السيادة في نهاية الأمر على إقليم دولته المنتظرة. وحتى اليوم لا تتمتع السلطة الفلسطينية بالسيادة على حدودها ولا أراضيها ولا مياهها ولا مواردها الطبيعية ولا تنقل الأشخاص والبضائع ضمن إقليمها أو مياهها أو مجالها الجوي. ومن شأن غياب السيادة، إلى جانب التجزئة الجغرافية والقيود على تنمية القطاع العام ووجود مجموعة من التشوهات الاقتصادية الهيكلية، أن يجعل صياغة وتنفيذ سياسات حكومية متناسقة أمراً في غاية الصعوبة. كما أن السلطة الفلسطينية لا تملك عملة وطنية تسمح لها بالسير في سياسة نقدية مناسبة أو سياسة سعر الصرف المناسبة. والمتبقي للسلطة الفلسطينية من مجموعة أدوات السياسة المتوافرة لدولة ذات سيادة عادية في ظل العولمة هو أدوات سياسة مالية محدودة وضعيفة.

باء - المنهجية

لتقييم تأثير أطر السياسات البديلة والحالية في التنمية الاقتصادية طويلة الأجل، تحاكي هذه الدراسة نموذج الاقتصاد الكلي الذي وضعه الأونكتاد بعنوان "إطار المحاكاة المتكامل للسياسة الاقتصادية الكلية وسياسة التجارة والعمل الفلسطينية" من أجل وضع تقدير كمي لآفاق الاقتصاد الفلسطيني في الأجل الطويل تحت افتراضات سياسية مختلفة. وبوجه خاص يقارن التحليل بين نتائج إطار السياسة الاقتصادية الحالية - أي السيناريو الأساسي - ومختلف سيناريوهات السياسات التي تفترض توسع خيارات السياسات عند توافر أدوات للسياسة المالية والنقدية والتجارية وسياسة العمل لدى واضعي السياسات الفلسطينيين.

وكما جاء بالتفصيل في الأونكتاد (٢٠٠٦ ج)، يفترض السيناريو الأساسي أن الأرض الفلسطينية المحتلة ستعود إلى المناخ الاقتصادي الذي كان موجوداً بعد نشأة السلطة الفلسطينية عام ١٩٩٤ وقبل توسيع التدابير التقييدية وسياسة الإغلاق الإسرائيلية عام ٢٠٠٠. والافتراض الرئيسي في السيناريو الأساسي هو التقدم تدريجياً نحو ظروف اقتصادية أكثر استقراراً، وتناقص القيود التي كانت مفروضة على التنقل حتى الآن، بما يماثل تلك التي كانت موجودة في الفترة ١٩٩٤-٢٠٠٠. كما أن من المفترض أن الأرض الفلسطينية المحتلة ستحصل على مزيد من الدعم المالي الدولي وأن الترتيبات التجارية والنقدية والمالية بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل ومع الأطراف الثالثة ستعود إلى تلك التي كانت مطبقة بموجب بروتوكول باريس على النحو الذي كان مطبقاً في الفترة ١٩٩٤-٢٠٠٠.

ويتبين من تقييم السيناريو الأساسي أن الاستمرار في تنفيذ بروتوكول باريس باعتباره إطار مؤسسات وضع السياسة الاقتصادية لن يؤدي إلى تحسن كبير في أداء الاقتصاد الفلسطيني لأنه سيظل يحرم السلطة الفلسطينية من حيز السياسات الضروري لتقليل البطالة وتحسين حال المجتمع الفلسطيني. وتؤكد محاكاة السيناريو الأساسي الرأي السائد بين مجموعة متزايدة من الخبراء الاقتصاديين بأن البروتوكول أثبت أنه ضار بالاحتياجات الإنمائية الاستراتيجية الفلسطينية حتى وإن كان مفيداً (أو لا غنى عنه) في فترة الخمس سنوات الانتقالية التي كان موضوعاً لها في الأصل.

جيم - الغاية

نظراً لأن الإطار الاقتصادي القائم ظل غير قادر هيكلياً على توفير الشروط الضرورية للنمو المستدام، فإنه من الضروري النظر في بدائل أخرى، إن هذه الدراسة تحاول أن تنظر نظرة جديدة إلى أسباب فشل الإطار الذي أقامه بروتوكول باريس في مواجهة التطلعات أو الاحتياجات الإنمائية الفلسطينية، وأن تنظر كذلك في أسباب هذا الفشل. كما أن الدراسة تقدم بعض الإرشاد عن الاتجاه الذي يسير فيه الاقتصاد الفلسطيني في الأجل الطويل إذا ظلت ترتيبات السياسات والمؤسسات على ما هي عليه، كما تحاول أن تتعرف على الخيارات البديلة المطروحة أمام واضعي السياسات، أو التي يحتاجون إليها، لوضع الاقتصاد على مسار التنمية المستدامة. وعلى ذلك فالغرض من هذه الدراسة ليس مجرد تقييم وترتيب مختلف خيارات السياسات بل الأهم من ذلك هو صياغة مجموعة من توصيات السياسات التي تزود واضعي القرارات والمفاوضين الفلسطينيين بنظرة استراتيجية إلى نوع أدوات السياسات ومدى هذه الأدوات المطلوبة من أجل النمو الاقتصادي المستدام وتطوير الدولة الفلسطينية المرتقبة.

إن هذه التوصيات ببدائل السياسات تقوم على أن حيز السياسات المتاح للسلطة الفلسطينية سيتوسع توسعاً كبيراً في علاقتها الاقتصادية مع إسرائيل وبقية العالم. ومن شأن ذلك أن يوفر لواضعي السياسات أدوات لعكس اتجاه التدهور الاقتصادي ومعالجة نواحي النقص الهيكلية. وإذا كانت الدراسة تقدم توصيات لكل مجال من مجالات السياسات التي تتناولها بالبحث - المجالات المالية والنقدية والتجارية ومجال العمل - بحيث يمكن تطبيقها بمفردها، فإنها أيضاً توضح مزايا جمع كل هذه البدائل في مجموعة شاملة بحيث تستطيع أن تكمل وتعزز بعضها البعض.

وسيتأتي البحث في الفصول الخمسة التالية. فيبدأ الفصل التالي بوضع الأسس لمحاكاة خيارات السياسات البديلة بعرض صورة للصعوبات التي يواجهها الاقتصاد الفلسطيني نتيجة لسياسة الإغلاق الإسرائيلية، ويضع تقديراً كمياً لتكاليف تلك السياسة في نواحي الاقتصاد والعمالة في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٥. أما الفصول التي ستأتي بعد ذلك فهي تضع تقديراً كمياً للخيارات البديلة كما تضع لها تقييماً وترتيبها بحسب أولويتها، وتقدم التوصيات.

وفي مجال السياسة الاقتصادية الكلية، إن الإطار الحالي غير قادر على وضع سياسة مالية إنمائية ترفع الطلب الكلي وتزيد الاستثمار العام بما يجذب الاستثمار الخاص. لذلك سيناريو السياسة البديلة يعرض مجموعة من التدخلات المالية التي يمكن أن تساعد على تنشيط الاقتصاد، مثل زيادة الاستثمار العام والتحويلات الحكومية. يضاف إلى ذلك أن السيناريو البديل يقترح "مخطط تصحيح التشوه" الذي يهدف إلى إصلاح التشوهات الهيكلية ويعالج تآكل القدرة الإنتاجية، مثلاً بتخفيض أسعار الفائدة أمام المستثمرين من القطاع الخاص في القطاعات الاستراتيجية، وإعانات مباشرة للإنتاج و/أو إعفاءات ضريبية. كما ينظر الفصل في تأثير إدخال عملة وطنية. فحق إصدار عملة وطنية من شأنه أن يمكن سلطة النقد الفلسطينية من أن تعمل كمصرف مركزي قادر على تنسيق سياسات سعر الصرف وسعر الفائدة حسب احتياجات الاقتصاد الفلسطيني ومرحلة النمو. ولكن ينبغي التأكيد على أن هذا الهدف ليس دعوة إلى إدخال مثل هذه العملة فوراً. بل الهدف هو إبراز المنافع الممكنة من وجود مجموعة كاملة من السياسات النقدية وسياسات سعر الصرف. فمن شأن ذلك أن

يشجع السلطة الفلسطينية وسلطة النقد الفلسطينية على تكثيف جهودهما للسماح لهما بإصدار عملة فلسطينية، وإصدارها عندما يكون فيه منفعة للاقتصاد الفلسطيني. وفي الوقت نفسه تدعو الحاجة إلى تقوية القدرات والإطار المالي اللازم لإدارة عملة تحظى بالمصداقية.

وأما عن سياسة التجارة فإن السيناريو الأساسي، أي الاتحاد شبه الجمركي الموجود الآن، يبين تحسناً بسيطاً في أداء التجارة الفلسطينية. ولكن معدل البطالة لا يهبط بدرجة ملموسة، كما أن الاعتماد التجاري الشديد على إسرائيل لا يتضاءل، وليس هناك تنوع في الشركاء التجاريين. ويبحث سيناريو السياسة التجارية البديلة تأثير نظامين آخرين للتجارة - نظام الدولة الأولى بالرعاية ونظام سياسة التجارة الحرة. ومن التدابير المصاحبة لتحسين أداء التجارة الفلسطينية، مع الاهتمام خصوصاً بضعف قاعدة التصدير، يفترض البديلان المعروضان للسياسة التجارية إدخال مخططات لتصحيح التشوه تهدف إلى تقليل تكاليف الصفقات والإنتاج العالية بدرجة مصطنعة والتي يتحملها المصدرون الفلسطينيون. وإذا كان البديلان ينتجان نتائج أفضل بالمقارنة مع الاتحاد شبه الجمركي الموجود الآن مع إسرائيل فإن سيناريو الدولة الأولى بالرعاية يكون أفضل من سيناريو التجارة الحرة. ولكن إصلاح السياسة التجارية وحده لن يعزز بدرجة كبيرة من أداء التجارة الفلسطينية. فيستدعي الأمر استراتيجيات إضافية تستهدف بصورة مباشرة قطاع التصدير الذي يتمتع في الاقتصاد الفلسطيني بالمزايا المقارنة و/أو مزايا تنافسية ممكنة.

وفي مجال سياسة العمل يعرض السيناريو الأساسي تأثيرات "التنظيم غير المتكافئ" حيث عرض اليد العاملة الفلسطينية في إسرائيل هو عرض غير مرن بدرجة كبيرة من حيث الأحرار وما زال خاضعاً لتنظيم وقيود الإغلاق الإسرائيلي وسياسات تراخيص العمل في حين أن السلطة الفلسطينية لا تنظم سوق العمل وتترك اليد العاملة الفلسطينية معتمدة على عوامل خارجية لا رقابة لها عليها. ومن أجل تقييم إمكانية وضع سياسة تفاعلية لسوق العمل من جانب السلطة الفلسطينية ينظر السيناريو البديل في وضع نظام إعانات (اقتسام الأجر) وضرائب لتوليد فرص العمل في السوق المحلية، وفي الوقت نفسه لتقليل الاعتماد على السوق الإسرائيلية.

واستناداً إلى نتائج المحاكاة في سيناريو السياسات البديلة تنظر الدراسة في مجموعة سياسات شاملة ومتكاملة للاقتصاد الفلسطيني، تجمع بين سياسات الاقتصاد الكلي وسياسات التجارة والعمل. وتبين هذه المجموعة الشاملة من السياسات إمكانية الاقتصاد الفلسطيني إذا ترك ينمو حراً من القيود السياسية والاقتصادية الموجودة الآن وفق مسار يراعي ظروفه الخاصة بعد انتهاء النزاع، ويساير بالتدريج التزاماته وتعهداته الدولية. وهذه المجموعة الشاملة تتوقع اقتصاداً فلسطينياً أقوى بكثير إذ يكون الناتج المحلي الإجمالي فيه عام ٢٠١٥ أكبر بنسبة ٢٥ في المائة منه في السيناريو الأساسي. وهذا المعنى فإن تلك المجموعة الشاملة تقدم للمخططين والمفاوضين الاقتصاديين الفلسطينيين نظرة نافذة إلى نوع أدوات السياسات ومجموعة السياسات التي يحتاجون إليها لإدارة وتطوير مؤسسات اقتصادية ذات سيادة في الدولة الفلسطينية المرتقبة دولياً. وإذا كانت مهمة الخروج من الضيق الحالي إلى أفق انتعاش مستقر في الأجل المتوسط هي الشاغل الأساسي لدى صانعي السياسات اليوم، وهذا أمر مفهوم، فإن تحديات بناء الدولة الفلسطينية في المستقبل تستدعي أكثر من ذي قبل تفكيراً وتخطيطاً جريئاً وواسع النطاق بما يضمن مستقبلاً تنموياً للشعب الفلسطيني بعد عشرات السنين من التنمية السلبية تحت الاحتلال.

ثانياً - تكاليف الاحتلال الإسرائيلي وسياسة الإغلاق

أظهرت دراسات الأونكتاد منذ عقد الثمانينات من القرن الماضي التأثير المستمر للاحتلال الإسرائيلي في آفاق تنمية الاقتصاد الفلسطيني. وهذا يشمل التكاليف المباشرة في شكل تشوهات هيكلية وخسارة الأراضي والموارد الطبيعية، وضياع فرص النمو في مختلف الفترات وفي عديد من القطاعات. وليس في نطاق الدراسة الحالية وضع تقييم دقيق للتكاليف التراكمية للاحتلال الإسرائيلي منذ عام ١٩٦٧ بل هو عمل يتولاه المفاوضون في سياق تسوية سلمية دائمة محتملة. ولكن التكاليف المباشرة التي تتولد من المرحلة الحالية في النزاع الإسرائيلي الفلسطيني يمكن وضع تقييم كمي لها من أجل رسم مسارات بديلة للتنمية في المستقبل.

ومنذ الانتفاضة الثانية عام ٢٠٠٠ أصبحت القيود الإسرائيلية المشددة على حركة البضائع الفلسطينية وحركة الأشخاص سمات دائمة في الحياة الاقتصادية الفلسطينية. وتعني سياسة الإغلاق الإسرائيلية رقابة صارمة على الحدود بين إسرائيل والأرض الفلسطينية المحتلة وهي أيضاً توقف وصول تلك الأخيرة إلى الأسواق الدولية، وإغلاق بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وإغلاق حدود الضفة الغربية مع الأردن وحدود قطاع غزة مع مصر، إلى جانب إغلاقات داخلية في الضفة الغربية وقطاع غزة تمنع الحركة داخل هذه الأراضي وفيما بينها (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٧؛ البنك الدولي، ٢٠٠٨). وتظهر الآثار السلبية التي لا بد أن تنتج عن تلك السياسة في جميع قطاعات الاقتصاد الفلسطيني وفي المجتمع الفلسطيني والسلطة الفلسطينية من خلال ارتفاع تكاليف المعاملات التجارية ومن خلال تدهور الاقتصاد وصغر حجمه. وأدى التراجع الاقتصادي الكبير والتشوه الهيكلي الناتج عن ذلك إلى ارتفاع كبير في كل من الفقر والبطالة إلى مستويات لم تعرف منذ عام ١٩٦٧.

ألف - سيناريو الإغلاق الأقل تقييداً

كان تأثير سياسة الإغلاق على المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية موضع رصد وتحديث منتظم من جانب عدد من المنظمات الدولية، مع نشر بيانات سنوية بانتظام عن عدد أيام الإغلاق منذ عام ١٩٩٣، ولكن لم تحدث حتى الآن أي محاولة منتظمة لوضع تقدير كمي لتكاليفها الاقتصادية. ويحاول الفصل الحالي أن يسد هذه الثغرة بوضع تقدير كمي لتكاليف الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٥. ومثل هذا التقدير مهم لأنه يسمح للتحليل التالي بأن يقارن المنافع التي ستعود على الاقتصاد الفلسطيني من رفع قيود الإغلاق بحسب مختلف خيارات السياسات.

وهذا الأسلوب يعني استعمال "نموذج إطار المحاكاة المتكامل" لفحص اثنين من السيناريوهات للفترة التاريخية السابقة. فالسيناريو الأول (الأساسي) يعيد استخدام المتغيرات الداخلية في النموذج على أساس القيم التاريخية الفعلية للمتغيرات الخارجية^(٤). وأما السيناريو الثاني (الإغلاق الأقل تقييداً) فهو يحاول أن يوضح كيف كان الاقتصاد الفلسطيني سيعمل إذا كانت سياسة الإغلاق الإسرائيلية أقل تشدداً، وذلك بافتراض قيم تاريخية لجميع المتغيرات الخارجية باستثناء اثنين: (أ) عدد أيام الإغلاق في السنة التي حظرت فيها إسرائيل كلياً أو جزئياً حركة اليد العاملة والبضائع داخل الضفة الغربية وقطاع غزة ومنهما وإليهما و(ب) صافي التحويلات الخارجية الجارية (وهي أساساً معونات المانحين). ويستعير سيناريو الإغلاق الأقل تقييداً عن عدد أيام الإغلاق التي سُجلت تاريخياً بعدد ٤٠ يوماً في السنة بما يسمح

(٤) المتغيرات الداخلية مثل الناتج المحلي الإجمالي والاستهلاك الخاص والميزان التجاري هي تلك التي تتأثر بالمتغيرات الخارجية عن الاقتصاد. وهناك نوعان من المتغيرات الخارجية: (أ) متغيرات سياسات يحددها واضعو السياسات مثل أسعار الفائدة، والاستثمار العام ومعدلات الضرائب، (ب) متغيرات خارجية تتحدد من خارج الاقتصاد الوطني مثل عدد أيام الإغلاق في السنة، والدعم المالي الدولي، والناتج المحلي الإجمالي في بلدان أخرى.

بافتراض شيء من الحركة نحو الاستقرار السياسي، وتخفيف القيود على تنقل البضائع واليد العاملة^(٥). وأما صافي التحويلات الأجنبية الجارية فيفترض في سيناريو الإغلاق الأقل تقييداً أنها ستكون بمستويات أقل من تلك التي سُجلت في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٥. والفكرة وراء هذا الافتراض هي أن أي زيادة كبيرة في مستويات هذه التحويلات بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥ تعكس بصورة مباشرة استجابة المانحين ومحاولاتهم لتخفيف تأثير الإغلاق المشدد، أو غيره من التدابير القمعية، في الاقتصاد الفلسطيني. ويبين الجدول ٢-١ المستويات الفعلية والمفترضة لعدد أيام الإغلاق في السنة ولصافي التحويلات الأجنبية الجارية.

ومن المهم الإشارة إلى أن سيناريو الإغلاق الأقل تقييداً وعدد أيام الإغلاق في السنة لا تأخذ في الاعتبار تأثير حاجز الفصل الإسرائيلي فبناء هذا الحاجز الذي بدأ عام ٢٠٠٢ قد أنجز الآن بنسبة ٦٠ في المائة. وهذا الحاجز الذي يبلغ طوله ٧٢٥ كيلومتراً يزحف، باستثناء ١٠ في المائة من طوله على الأراضي الفلسطينية، بدلاً من أن يُبنى على خط حدود ما قبل عام ١٩٦٧. وقد أصبح كثير من مدن الضفة الغربية محوطاً به بالكامل. وقد أشار مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، في تلخيصه للتأثير الاقتصادي السلبي لهذا الحاجز (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٠٧) إلى أن نظام الترخيص الصارم يحد من قدرة المنتجين والمزارعين والعمال على الدخول إلى أماكن عملهم. وعند منح هذه التراخيص يُسمح للأشخاص بالدخول إلى مكان العمل من بوابات بعينها لا تكون مفتوحة إلا عدة ساعات في اليوم فقط. وبعض البوابات المفتوحة أمام الفلسطينيين لا تعمل إلا في مواسم/أسابيع في حين أن بعضها لا يُفتح أبداً أمامهم. وتكون حركة المعدات والمواد، مثل الجرارات، وعوامل الإنتاج، والحيوانات مقصورة على بوابات بعينها. وقد زادت تكاليف النقل زيادة كبيرة بسبب طول المسافات الواجب قطعها حتى بلوغ البوابات المعينة، لأن الحاجز يقطع شبكة الطرق التقليدية الموجودة. وقد سبق للأونكتاد (٢٠٠٧) أن لاحظ أن الحاجز قد قلل من قاعدة الموارد الطبيعية للقطاع الزراعي التي كانت قاعدة محدودة أصلاً، لأن بعضاً من أحصب الأراضي قد صودر أو بقي في المنطقة العازلة بين الحاجز وحدود عام ١٩٦٧ وعند استكمال هذا الحاجز لن يمكن الدخول إلى نحو ١٥ في المائة من الأراضي الزراعية في الضفة الغربية. ولو كان التأثير الاقتصادي لهذا الحاجز قد أُدخل في سيناريو الإغلاق الأقل تقييداً فإن تكاليف الإغلاق وغيره من التدابير الإسرائيلية ربما كانت ترتفع أكثر بكثير مما هو مبين في الجدولين ٢-٢ و ٢-٣.

الجدول ٢-١ - الافتراضات في محاكاة الإغلاق الأقل تقييداً

صافي التحويلات الجارية بملايين دولارات ١٩٩٧ المفترض	صافي التحويلات الجارية الفعلي	عدد أيام الإغلاق في السنة المفترض	عدد أيام الإغلاق في السنة الفعلي	السنة
٤١٠	٤١٠	١٠٢	١٠٢	١٩٩٥
٤٥٩	٤٥٩	١٣٨	١٣٨	١٩٩٦
٣٩٥	٣٩٥	٨٥	٨٥	١٩٩٧
٣٧٤	٣٧٤	٤٨	٤٨	١٩٩٨
٤٠٣	٤٠٣	١٢	١٢	١٩٩٩
٤٢٤	٥٦٠	٤٠	٦٤	٢٠٠٠
٤٤٥	٩٩١	٤٠	٢١٠	٢٠٠١
٤٦٧	١ ١٧٤	٤٠	٢٦٠	٢٠٠٢
٤٩٠	١ ٤٩٧	٤٠	١٣٠	٢٠٠٣
٥١٥	١ ٤٠٠	٤٠	٢٢٠	٢٠٠٤
٥٤١	١ ٢٦٨	٤٠	١٨٠	٢٠٠٥

(٥) كان مكتب منسق الأمم المتحدة الخاص لعملية السلام في الشرق الأوسط يرصد عدد أيام الإغلاق في غزة في الفترة ١٩٩٣-٢٠٠٢. وتنطبق أيام الإغلاق في غزة أيضاً على الضفة الغربية. وأما أرقام الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٥ فهي أرقام مستقراً استناداً إلى العلاقات الإحصائية التاريخية. والمفترض أنها أقل بنسبة ١٥ إلى ٥٠ في المائة من مستوى عام ٢٠٠٢ حين بلغ الإغلاق ذروته.

باء - تكاليف الإغلاق التي يتحملها قطاع العمل

يبين الجدول ٢-٢ تكاليف العمالة الناشئة عن سياسة الإغلاق الإسرائيلية المشددة في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٠ وذلك بمقارنة نتائج المحاكاة في النموذج الأساسي وفي نموذج الإغلاق الأقل تقييداً. ففي هذه الفترة يقترح النموذج أن الخسارة التراكمية التي عانت منها اليد العاملة الفلسطينية تصل إلى أكثر من ٣١١ ٠٠٠ وظيفة - سنة في الاقتصاد المحلي بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥، وإلى ٣٢٤ ٠٠٠ وظيفة - سنة في السوق الإسرائيلية في نفس المدة. وبذلك يصل مجموع الخسارة التراكمية في العمالة الفلسطينية إلى أكثر من ٦٣٦ ٠٠٠ وظيفة - سنة خلال ست سنوات. وهذا أكبر من مجموع عدد الوظائف التي استطاع الاقتصاد الفلسطيني أن ينتجها فعلاً عام ٢٠٠٥. ويبين الشكل ١-٢ الفرق بين العمالة الفلسطينية في السيناريو الأساسي وفي سيناريو الإغلاق الأقل تقييداً. وهذه النتائج تثبت أن العمالة الفلسطينية في إسرائيل متقلبة ومعرضة للأحوال السياسية السلبية بل أيضاً تشير بأن استراتيجية خلق فرص عمل جديدة في سوق العمل المحلية يجب أن تكون لها أولوية متقدمة في جدول أعمال السلطة الفلسطينية. وسيتناول الفصل خامساً هذه الاستراتيجية.

جيم - الناتج المحلي الإجمالي والتكاليف الهيكلية الناشئة عن الإغلاق

تؤثر سياسة الإغلاق ونقاط التفتيش وحاجز الفصل في الاقتصاد بعدة طرق. فهي تحد من قدرة المنتجين على الحصول على المدخلات المستوردة اللازمة للإنتاج ولصيانة الأصول الرأسمالية كما أنها تعوق الوصول إلى أسواق التصدير والأسواق المحلية، وهذا يعوق التسليم للعملاء داخل الأرض الفلسطينية المحتلة وخارجها. ويغذي الإغلاق حلقة مفرغة خبيثة حيث تؤدي هذه الخسائر في الدخل إلى إعاقة الإنتاج من جانب الطلب، في حين أن عدم التيقن وارتفاع تكاليف المدخلات المستوردة وتكاليف النقل والتخزين يعوق الإنتاج من جانب العرض. وتتضخم هذه الخسارة بفقدان وفورات الحجم الكبير بسبب تناقص حجم الإنتاج. كما أن الخسارة في وظائف الفلسطينيين في إسرائيل تعوق النمو بتقليل الطلب الكلي داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة.

ولا يقتصر تأثير الإغلاق في الاقتصاد على الأجل القصير فحسب بل إن له تأثيرات جديرة طويلة الأجل لأنه يزيد من الأخطار الفعلية والمتوقعة للاستثمار في الأرض الفلسطينية المحتلة، وبذلك يثبط الاستثمار الممكن. وزهور القرنفل وفاكهة الفراولة هما مثالان واضحان لأنهما من الصادرات الزراعية الأساسية من قطاع غزة. فبسبب الإغلاق لم يستطع مزارعو القرنفل أن يصدروا إلا الخمس من ٤٥ مليون زهرة أنتجت عام ٢٠٠٧؛ واستعمل المتبقي كعلف للحيوانات. وكانت النتيجة أنهم خسروا نحو ٦,٥ مليون دولار. وفي نفس الموسم خسروا مصدرو الفراولة ٧ ملايين دولار بسبب سياسة الإغلاق الإسرائيلية التي أصبحت موضع اعتراف واسع بأنها من أكبر العوامل الحاسمة في تعويق الاقتصاد الفلسطيني (السلطة الوطنية الفلسطينية، ٢٠٠٨؛ البنك الدولي، ٢٠٠٨، منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٧).

والمقدّر أن التكاليف الاقتصادية التراكمية لست سنوات (٢٠٠٥-٢٠٠٠) من سياسة الإغلاق المشدد تصل إلى نحو ٨,٤ مليار دولار. ولفهم هذا الرقم فهماً صحيحاً يمكن القول إن هذه الخسارة هي ضعف حجم الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٩٩ أو أكثر من ثلث هذا الناتج الذي كان يمكن إنتاجه في تلك السنوات الست لو كان الإغلاق

أخف^(٦). وفي عام ٢٠٠٢ كانت الثغرة بين مستوى الناتج المحلي الإجمالي بحسب السيناريو الأساسي وبحسب سيناريو الإغلاق الأقل تقييداً أعلى ما يمكن، مما يعكس تأثير زيادة عدد أيام الإغلاق السنوي. ويبين الشكل ٢-١ تكاليف سياسة الإغلاق من حيث فقدان الإنتاج، كما أنه يبين الفرق في الناتج المحلي الإجمالي بين السيناريو الأساسي (الإغلاق) وسيناريو الإغلاق الأقل تقييداً.

ويُلخص الجدول ٢-٣ تأثير الإغلاق في الناتج المحلي الإجمالي، وحصّة كل قطاع في الخسارة الاقتصادية والتغيرات في الهيكل الاقتصادي. فقطاع الخدمات هو الذي يتحمل أكبر خسارة بنسبة ٥٦ في المائة من الخسارة التراكمية في الإنتاج، ويأتي بعده قطاع الصناعة بنسبة ٢٢ في المائة، ثم الزراعة بنسبة ١٧ في المائة ثم التشييد بنسبة ٥ في المائة. وأما عن المساهمة النسبية لكل قطاع في الناتج المحلي الإجمالي فإن الفارق بين السيناريو الأساسي وسيناريو الإغلاق الأقل تقييداً فارق طفيف.

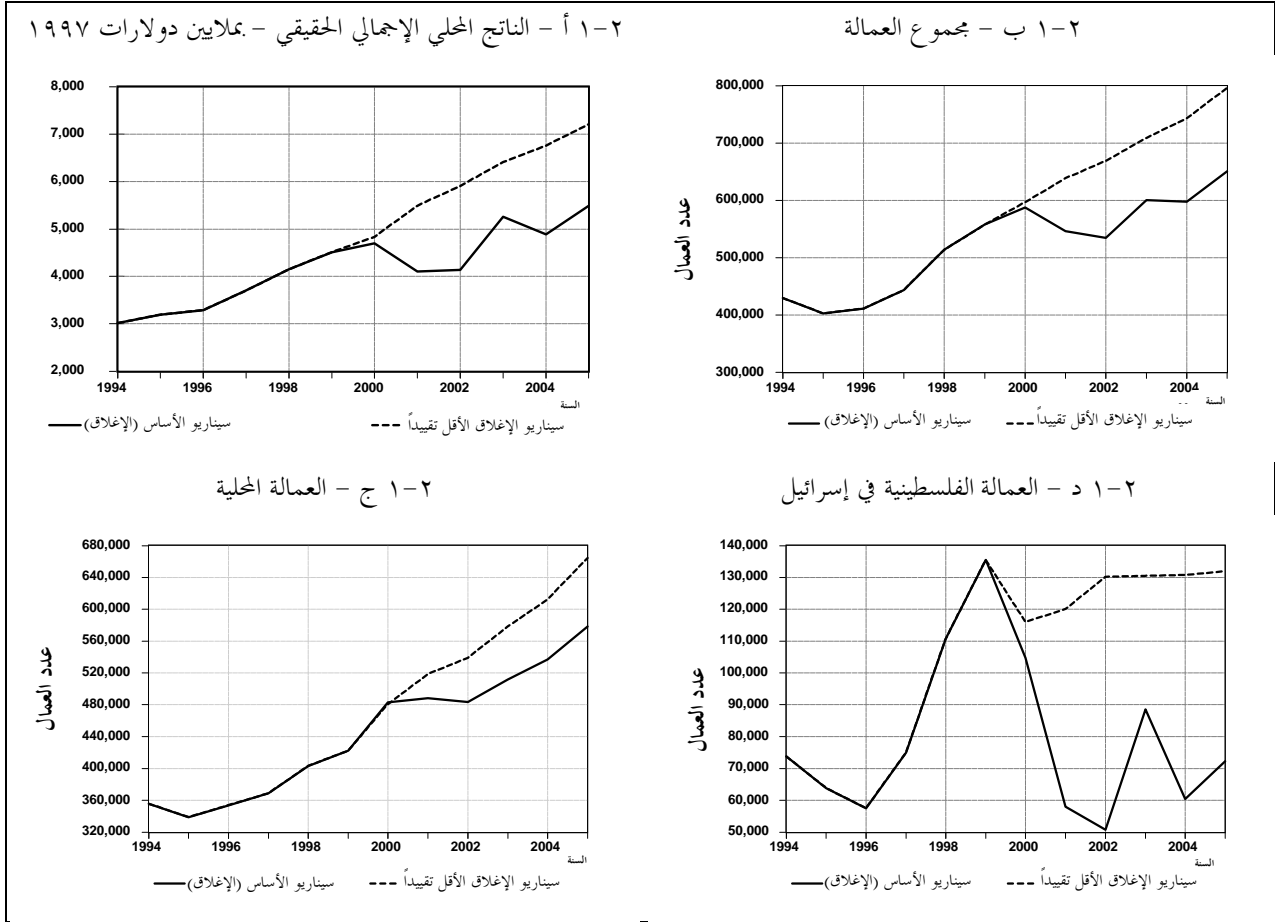
الجدول ٢-٢ - تكاليف سياسة الإغلاق في قطاع العمل - وظيفة/سنة

المجموع	العمالة الفلسطينية في إسرائيل				العمالة المحلية				
	النسبة المئوية إلى الإغلاق الأقل تقييداً	الخسارة	الإغلاق الأقل تقييداً	السيناريو الأساسي	النسبة المئوية إلى الإغلاق الأقل تقييداً	الإغلاق الأقل تقييداً	السيناريو الأساسي		
١,٥- ٨ ٩٦١-	٩,٧-	١١ ٢٩٣-	١١٦ ٠١٧	١٠٤ ٧٢٤	٠,٥	٢ ٣٣٢	٤٨٠ ٧٩٢	٤٨٣ ١٢٥	٢٠٠٠
١٤,٥- ٩٢ ٣٩٦-	٥١,٧-	٦٢ ٠٨٣-	١٢٠ ٠٦٨	٥٧ ٩٨٥	٥,٨-	٣٠ ٣١٣-	٥١٨ ٧٤٩	٤٨٨ ٤٣٦	٢٠٠١
٢٠,١- ١٣٤ ٨٣١-	٦١,٠-	٧٩ ٤٦٢-	١٣٠ ٢٢٩	٥٠ ٧٦٧	١٠,٣-	٥٥ ٣٦٩-	٥٣٨ ٩٥٢	٤٨٣ ٥٨٤	٢٠٠٢
١٥,٣- ١٠٨ ٦٤٧-	٣٢,١-	٤١ ٩٠٤-	١٣٠ ٥١٢	٨٨ ٦٠٨	١١,٥-	٦٦ ٧٤٣-	٥٧٨ ٤٠٧	٥١١ ٦٦٤	٢٠٠٣
١٩,٦- ١٤٥ ٨٥٢-	٥٣,٨-	٧٠ ٣٧٤-	١٣٠ ٧٧٦	٦٠ ٤٠٢	١٢,٣-	٧٥ ٤٧٨-	٦١٢ ٣٧١	٥٣٦ ٨٩٤	٢٠٠٤
١٨,٣- ١٤٥ ٨٠٠-	٤٥,٢-	٥٩ ٦٣١-	١٣١ ٩٧٢	٧٢ ٣٤١	١٣,٠-	٨٦ ١٦٩-	٦٦٤ ٥٠٢	٥٧٨ ٣٣٣	٢٠٠٥
٦٣٦ ٤٨٧-		٣٢٤ ٧٤٨-				٣١١ ٧٣٩-			التراكمي (وظيفة - سنة)

ورغم عدم وجود فارق كبير في التكوين القطاعي للناتج المحلي الإجمالي بين السيناريوهين الاثنین فهناك عدد من الملاحظات المهمة التي يجب إبدأؤها. فالمساهمة النسبية للزراعة في السيناريو الأساسي تناقصت بنسبة ٣,٥ في المائة بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥ في حين أنها تناقصت بنسبة ٢,٥ في المائة في سيناريو الإغلاق الأقل تقييداً. وبالمثل، إذا كانت المساهمة النسبية للصناعة في الناتج المحلي الإجمالي قد زادت بنسبة ٠,٦ في المائة فقط في السيناريو الأساسي فإنها ارتفعت بنسبة ٢,١ في المائة في سيناريو الإغلاق الأقل تقييداً. ومن ناحية أخرى زادت المساهمة النسبية لقطاع الخدمات في الناتج المحلي الإجمالي في السيناريو الأساسي بنسبة ٥,٩ في المائة ولكن كان يمكن أن تزيد بنسبة ٣,٣ في المائة فقط إذا كان هناك إغلاق أقل تقييداً. وفي نفس الفترة انخفضت حصّة قطاع التشييد في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٣ في المائة في السيناريو الأساسي وبنسبة ٢,٩ في المائة في سيناريو الإغلاق الأقل تقييداً. وهذا يوحي بأن نظام الإغلاق المشدد المفروض على الاقتصاد الفلسطيني منذ عام ٢٠٠٠ وما بعده، إلى جانب تدمير كثير من الأصول الإنتاجية في الاقتصاد، أدى إلى تغير هيكلي في الاقتصاد. وهذا التغير يتمثل في انخفاض، أو في أحسن الأحوال ركود، المساهمة النسبية للقطاعات الإنتاجية (الزراعة والصناعة) في الناتج المحلي الإجمالي، وزيادة مماثلة في المساهمة النسبية لقطاع الخدمات.

(٦) في تقدير السلطة الفلسطينية (٢٠٠٨) والبنك الدولي (٢٠٠٨) أنه لو كان الاقتصاد قد ظل ينمو بمتوسط سنوات ١٩٩٥-٢٠٠٠ فإن الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠٠٧ كان يصل إلى ضعف ما كان عليه عام ١٩٩٥ في حين أنه لم ينمو فعلياً إلا بنسبة ٣٦ في المائة

الشكل ٢-١ - تأثير سياسة الإغلاق في الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني والعمالة الفلسطينية



ولا تعود الزيادة النسبية في قطاع الخدمات إلى زيادة مستويات الطلب على الخدمات أو إلى العمالة الرسمية، بل هي استجابة لأزمة البطالة الحادة التي يكون فيها هذا القطاع، خصوصاً في الجزء غير الرسمي منه، ملجأً لمن يعانون من البطالة الجزئية ومن يريدون العمل لحسابهم الخاص. وهذا التحول الهيكلي يعني أن الاقتصاد الفلسطيني أصبح يعمل في التجارة الدولية بأقل مما كان عليه الحال من قبل وبالتالي لم يستطع أن يحقق المنافع الاقتصادية من التجارة التي يستطيع اقتصاد صغير مفتوح أن يحققها بالتخصص في إنتاج سلع يتمتع فيها بمزايا مقارنة وبجني منافع وفورات الحجم الكبير المتزايدة التي يمكن أن تتحقق بفضل التجارة الدولية.

دال - خسائر رأس المال العيني

تعرضت القدرة الإنتاجية للاقتصاد الفلسطيني لتدهور واسع لأن البنية الأساسية المادية والملكية الخاصة والعامة تعرضت للتدمير، (بما في ذلك الأراضي الزراعية، والأشجار، والمصانع، والآلات، والمباني وغيرها من الأصول الإنتاجية). وأدى الإغلاق إلى تفاقم الخسارة بإجبار المنتجين على الإفراط في استعمال الرصيد الرأسمالي المتبقي لإشباع الأسواق المحلية المتفككة والمنعزلة، وكذلك إلى وقف أو تأخير الواردات المطلوبة لصيانة الرصيد الرأسمالي وإصلاحه. وعلى ذلك تعرض هذا الرصيد للتدهور والانهيار بسرعة أكبر بكثير من المعتاد. ويتبين من الجدول ٢-٣ أن من المقدر أن الخسارة التراكمية في رأس المال العيني في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٥ في الأرض الفلسطينية المحتلة تبلغ نحو ٣,٧ مليار دولار، أي ما يعادل ثلث الرصيد الرأسمالي قبل عام ٢٠٠٠ والتي كانت تقدر بـ ١١,٢ مليار دولار عام ١٩٩٨ (البنك

الدولي، ٢٠٠٣)^(٧). وهذا يفسر الخسائر الكبيرة في الإنتاجية وفي الأجور الحقيقية في السنوات القليلة الماضية، حيث إن الاقتصاد استطاع أن يستوعب مزيداً من العمال في حين أنه لم يكن يعمل إلا بثلاثي رصيده الرأسمالي.

ولتدهور رأس المال العيني والأصول الإنتاجية آثار سلبية خطيرة في الأجل الطويل. فتناقص الرصيد الرأسمالي يؤدي إلى ضعف النمو في الأجل الطويل، وإلى تناقص إنتاجية العمل، وكذلك إلى تناقص الأجور الحقيقية والمدخرات. وبذلك فإن الفقر سيظل موجوداً. كما أن استمرار التدهور السريع يجعل من الصعب على السلطة الفلسطينية زيادة التحويلات إلى القطاعات الفقيرة والهامشية في المجتمع، لأن الإنتاج المتناقص والأجور الحقيقية المتناقصة تعني أن القاعدة الضريبية ستكون أصغر. وهذا بدوره يقلل من قدرة السلطة الفلسطينية على الحصول على إيرادات ضريبية كافية لتمويل التحويلات الاجتماعية والاستثمارات الحكومية المطلوبة لجذب الاستثمار الخاص في بيئة تتميز بارتفاع المخاطر. ومن المهم أن يبقى ماثلاً في الذهن أنه بدون إعادة تكوين الرصيد الرأسمالي الفلسطيني بأكثر مما ضاع فإن برامج توليد فرص العمل ستؤدي في أغلب الاحتمالات إلى لا شيء بل إلى مزيد من تخفيض الإنتاجية والأجور الحقيقية.

الجدول ٢-٣ - التكاليف الاقتصادية لتدابير الأمن والإغلاق الإسرائيلية

التأثير في الهيكل الاقتصادي - في المائة				توزيع الخسارة الاقتصادية - في المائة				النتائج المحلي الإجمالي (بملايين دولارات ١٩٩٧)		خسارة الأصول الرأسمالية								
الخدمات	التشييد	الصناعة	الزراعة	الزراعة	الصناعة	التشييد	الخدمات	الخسارة للخسارة	الخسارة في المائة									
سيناريو الإغلاق الأقل	سيناريو الإغلاق الأساسي	سيناريو الإغلاق الأقل	سيناريو الإغلاق الأساسي	سيناريو الإغلاق الأقل	سيناريو الإغلاق الأساسي	سيناريو الإغلاق الأقل	سيناريو الإغلاق الأساسي	٤٥١٤	٤٣٧٤	٢٣٦-	٢٠٠٠							
٦٣,٥	٦٣,٩	٧,٥	٧,٥	١٦,٣	١٦,٢	١٢,٧	١٢,٤	٥٣	٧	١٨	٢٢	٣,١-	١٤٠-	٤٥١٤	٤٣٧٤	٢٣٦-	٢٠٠٠	
٦٤,٣	٦٧,٨	٦,٨	٦,٧	١٧,٧	١٦,٣	١١,٢	٩,٢	٥٥	٧	٢٢	١٦	٢٧,٣-	١٤٤٠-	٥٢٧٤	٣٨٣٤	٩٠٥-	٢٠٠١	
٦٤,٨	٦٩,٧	٤,٣	٤,٢	١٧,٩	١٦,٠	١٣,٠	١٠,١	٥٤	٥	٢٢	١٩	٣١,٩-	١٨٢٣-	٥٧١١	٣٨٨٩	٨٨٩-	٢٠٠٢	
٦٥,٨	٦٧,٩	٤,٥	٤,٥	١٨,٧	١٧,٧	١١,٠	١٠,٠	٥٧	٥	٢٣	١٥	١٩,٣-	١١٨٨-	٦١٦٠	٤٩٧٢	٨٥٢-	٢٠٠٣	
٦٥,١	٦٩,١	٤,٥	٤,٥	١٨,٢	١٦,٥	١٢,٠	٩,٩	٥٦	٥	٢٢	١٧	٣١,٦-	١٩٩٦-	٦٣٢٥	٤٣٢٩	٦٧٦-	٢٠٠٤	
٦٦,٨	٦٩,٨	٤,٦	٤,٥	١٨,٤	١٦,٨	١٠,٢	٨,٩	٥٨	٥	٢٣	١٤	٢٦,٦-	١٨٠٩-	٦٨٠٨	٤٩٩٩	١١٠-	٢٠٠٥	
								٥٦	٥	٢٢	١٧			٨٣٩٦-			٣٦٦٧-	المجموع

وهناك ملاحظة أخرى من التحليل السابق هي أنه حتى لو كانت الشروط والقيود المفروضة على التنقل أقل صرامة وكان هناك نمو مستدام في الناتج المحلي الإجمالي فإن فرص العمل في الاقتصاد المحلي وفي إسرائيل ما كانت لتكفي، وربما كان هيكل الاقتصاد سيستمر في التدهور. وستبين من الفصول التالية، أنه حتى مع العودة إلى مستوى الإغلاق قبل عام ٢٠٠٠ فإن ذلك لن ينهي حالة الضعف الهيكلي في الاقتصاد الفلسطيني. وبذلك تبرز أهمية صياغة سياسات بديلة حتى يسير الاقتصاد على مسار النمو والتنمية المستدامين.

(٧) بالإضافة إلى التدمير المباشر للرصيد الرأسمالي، من المفترض أن نسبة الاستهلاك ارتفعت من ٥ في المائة وهو المتوسط التاريخي إلى ٨ في المائة، مما يبين الإفراط في استعمال هذا الرصيد، ونقص الصيانة.

ثالثاً - السياسة الاقتصادية الكلية

أثناء فترة الحكم العسكري الإسرائيلي المباشر (ثم بعد ذلك الإدارة المدنية) للضفة الغربية وقطاع غزة المحتلين كان نظام الضرائب يتمشى إلى حد بعيد مع متطلبات الاقتصاد الإسرائيلي (Baxendale، ١٩٨٩). وبعد نشأة السلطة الفلسطينية عام ١٩٩٤ ظل نظام الضرائب المطبق بموجب أحكام بروتوكول باريس يعكس احتياجات الاقتصاد الإسرائيلي الأكبر حجماً والأكثر تقدماً، ومصالحه ومرحلة تنميته. ومن الناحية العملية تقتصر أدوات السياسات المالية والنقدية المتاحة للسلطة الفلسطينية على تخصيص النفقات، أي أن حيز السياسات المتاحة لها هو أضيق مما هو متاح للسلطات المحلية في كثير من البلدان.

ويبرز هذا الفصل القيود المفروضة على الإطار المالي لدى السلطة الفلسطينية، وخصوصاً الاعتماد على دعم خارجي للميزانية وعلى قرارات سياسية إسرائيلية لتحويل الإيرادات الضريبية التي تجمعها إسرائيل نيابة عن السلطة الفلسطينية^(٨). كما أن هذا الفصل يتناول بالتفصيل النتائج الاقتصادية الكلية التي تترتب على عدم وجود عملة فلسطينية وطنية، مما يجرم سلطة النقد الفلسطينية من وسائل مهمة للرقابة على القاعدة النقدية وإدارة الاقتصاد. وحتى تستطيع السياسة الاقتصادية الكلية أن ترعى التنمية الشاملة وإعادة البناء، لا بد من تقليل اعتماد السلطة الفلسطينية على موارد وعمليات لا تستطيع أن تتحكم فيها، ولا بد من إصلاح هيكلها الضريبي.

ألف - إطار السياسة الاقتصادية الحدود

إذا كان بروتوكول باريس يسمح، مع بعض القيود، للسلطة الفلسطينية بتحديد معدلات ضرائب الدخل والتعريفات على عدد من السلع المستوردة فإنه لا يسمح بإدخال نظام مالي شامل يمكن واضعي السياسات الفلسطينيين من التجاوب بصورة فعالة مع الاحتياجات الإنمائية الخاصة باقتصادهم. وبوجه خاص يتطلب الاتفاق الاقتصادي من السلطة الفلسطينية تنسيق معدل ضريبة القيمة المضافة مع المعدل المطبق في إسرائيل بصرف النظر عن الفارق الكبير بين الاقتصادين^(٩). والنتيجة هي أن الإطار المالي الموحد لدى السلطة الفلسطينية يضيق نطاق تعبئة الموارد التي تسمح بتقديم الخدمات العامة بصورة مرضية وتشجع الاستثمار الخاص. يضاف إلى ذلك أن عدم وجود سياسة نقدية - بالمعنى التقليدي - يضيق أيضاً من قاعدة الإيرادات الحكومية الضئيلة وذلك بحرمان السلطة الفلسطينية من إيرادات سك العملة التي كان يمكن أن تحصل عليها بفضل إصدار عملة وطنية^(١٠).

(٨) يقرر بروتوكول باريس لإسرائيل الحق في أن تُحصّل، نيابة عن السلطة الفلسطينية، الضرائب والرسوم الجمركية وضريبة القيمة المضافة المفروضة على الواردات الفلسطينية من إسرائيل أو عبر إسرائيل. وكانت إضافة هذه الإيرادات إلى السلطة الفلسطينية غير منتظمة على الإطلاق منذ الانتفاضة الثانية عام ٢٠٠٠. كما أن البروتوكول يسمح لإسرائيل بجمع الضرائب وغيرها من الاستقطاعات من دخل الفلسطينيين العاملين في إسرائيل. ولكن تقييم حجم هذه الأموال وإضافتها لم يكن موضع دراسة حتى الآن.

(٩) يسمح البروتوكول بفارق تفاضلي مقداره نقطة مئوية واحدة أعلى أو أدنى بين النظامين.

(١٠) إيرادات "سك العملة" هي الإيرادات العامة المستمدة من إصدار النقد، أي الفرق بين القيمة الاسمية للعملة الصادرة وتكاليف إنتاجها وتداولها. وهذه الإيرادات تستخدمها الحكومات في العادة لتمويل جزء من مصروفاتها. وتستطيع الحكومة زيادة الإيرادات المذكورة دون نتائج تضخمية إذا كانت الزيادة في عرض النقود متوافقة مع نمو الاقتصاد ومع الزيادة في الطلب على النقود. وفي بعض الأحيان قد تصدر الحكومات نقداً أكثر من أجل زيادة الإيرادات: ويشار إلى التضخم الناتج عن ذلك بأنه "ضريبة التضخم".

وكما سيأتي بالتفصيل فيما بعد فإن النظام المالي والنقدي الحالي لا يتيح للسلطة الفلسطينية حتى أبسط الأدوات لانتشال الاقتصاد من التدهور السريع الخارجي أو حتى لوضع سياسات استقرار بسيطة أو لمعالجة التراجع الاقتصادي الجاري. والنتيجة هي أن الاقتصاد الفلسطيني يُترك معرضاً لصدمات اقتصادية خارجية، وبظل ضعيفاً بدرجة كبيرة، بسبب اعتماده غير المتكافئ على إسرائيل وعلى الاقتصاد العالمي بصفة عامة.

ويرجع زيادة العجز المالي لدى السلطة الفلسطينية أساساً إلى تأثير الإغلاق على النشاط الاقتصادي، وإلى خسارة الثلث على الأقل من الأصول المادية في الاقتصاد الفلسطيني، وبالتالي الانخفاض الكبير في القاعدة المالية وإيرادات السلطة الفلسطينية. وهذا العجز كان يبلغ ٤٨٤ مليون دولار عام ٢٠٠٠ ثم أخذ يزيد بانتظام حتى وصل إلى مليار دولار عام ٢٠٠٥، أي ما يعادل ١٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ولما كان معدل ضريبة القيمة المضافة هو ١٤ في المائة وكانت خسائر الناتج المحلي الإجمالي تقدر بمبلغ ٨,٤ مليار دولار (بدولارات عام ١٩٩٧؛ انظر الجدول ٢-٣) خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٥ فإن خسائر ضريبة القيمة المضافة تصل في مجموعها إلى نحو ١,٢ مليار دولار. ويتفاقم الوضع الضريبي لدى السلطة الفلسطينية أكثر من ذلك بتكرار احتجاز إسرائيل للإيرادات الضريبية التي تجمعها نيابة عن السلطة الفلسطينية^(١١). وهذه الإيرادات هي حجر الزاوية في المالية العامة للسلطة الفلسطينية، إذ إنها تمثل ما بين ٦٠ و ٧٠ في المائة من مجموع إيراداتها. وهذا التوقف المتكرر في تدفق هذه الموارد الكبيرة ليس من شأنه تقليل الإيرادات الحكومية المتوافرة فحسب بل، والأهم من ذلك، أنه يجعل من الصعب جداً على واضعي السياسات تخطيط وتنفيذ سياسة إنفاق عامة متناسقة (الأونكتاد، ٢٠٠٨). وفي عام ٢٠٠٢ عندما احتجزت إسرائيل الإيرادات الجمركية وضريبة القيمة المضافة دون تحويلها للسلطة الفلسطينية هبطت الإيرادات الحكومية الفلسطينية بنسبة ٦٦ في المائة. ومع استئناف التحويلات فقتزت الإيرادات من ٣٠٠ مليون دولار عام ٢٠٠٢ إلى ١,٢ مليار عام ٢٠٠٥، ثم انهارت مرة أخرى إلى ٣٥٨ مليون دولار مع احتجاز الإيرادات وعدم تصفيتها عام ٢٠٠٦ (السلطة الوطنية الفلسطينية، ٢٠٠٨). ولكن حتى مع إضافة الإيرادات فإن ترتيبات تحويلها - واعتراض إسرائيل على تعريف الواردات التي تخضع للضريبة - يزيد من القيود على القاعدة الضريبية للسلطة الفلسطينية ويعتبر تسرباً ضريبياً (Kanafani، ٢٠٠١).

وتتمثل العيوب الهيكلية للنظام المالي في اعتماد السلطة الفلسطينية اعتماداً كبيراً على الضرائب غير المباشرة، أي أساساً على ضريبة القيمة المضافة والضرائب على الواردات. فهذه تمثل ٨٠ إلى ٩٠ في المائة من مجموع الإيرادات الضريبية، ونحو ١٠ إلى ١٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. والواقع أن أكبر مورد للإيرادات الضريبية هو ضريبة القيمة المضافة وهي ضريبة نسبية وبالتالي فإنها تكون تنازلية (أقل إنصافاً للفقراء) بطبيعتها. وعلى العكس من ذلك فإن الضرائب المباشرة (على الإيرادات والأرباح) لا تمثل إلا ١ إلى ٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وعدم وجود ضرائب معقولة على الأملاك والثروة يقوي الطبيعة التنازلية في النظام الضريبي، شأنه شأن عدم وجود ضرائب على رأس المال. وتترتب على الاعتماد الشديد على الضرائب غير المباشرة نتائج سلبية في كفاءة السياسات المالية وفي استقرار الاقتصاد الكلي، لأن ذلك يؤثر في خصائص "الاستقرار التلقائي" في النظام الضريبي. وبالنظر إلى تركيب الإيرادات الضريبية بهذا الشكل يفقد النظام الضريبي أيضاً قدرته على تسهيل توزيع الدخل توزيعاً عادلاً.

(١١) التأخر في تحويل الإيرادات وتصفيتها لم يبدأ عام ٢٠٠٠. فمثلاً في عامي ١٩٩٦ و ١٩٩٧ أحرزت إسرائيل تحويل وتصفية إيرادات السلطة الفلسطينية لعدة شهور، مما أحدث ضغطاً شديداً على السيولة لدى السلطة الفلسطينية. انظر (Arnon A and Weinblatt J (2001).

وعلى الجانب النقدي من الاقتصاد شهد القطاع المصرفي نمواً ملحوظاً منذ نشأة السلطة الفلسطينية عام ١٩٩٤، وذلك لأسباب ليس أقلها رفع القيود التي كانت موجودة حتى عام ١٩٩٣ على تشغيل المصارف الفلسطينية أو العربية. وبحلول ١٩٩٦ قفز عدد فروع المصارف التي تعمل في الاقتصاد الفلسطيني من ١٣ عام ١٩٩٣ إلى ٧١ (Hamed، ١٩٩٩). وتراقب سلطة النقد الفلسطينية التي أنشئت عام ١٩٩٤ عمليات المصارف وتصرفاتها المالية ورغم أن هذه السلطة تؤدي بعض الوظائف التي تتشابه مع وظائف المصارف المركزية فإنها لا تستطيع أن تعمل كمقرض أخير وليس لديها حق إصدار عملة وطنية. وعلى ذلك فإن أدوات السياسات التي يمكن أن تستخدم في هذه الأغراض، مثل تعديل سعر الصرف وسعر الفائدة، وعمليات السوق المفتوحة، ليست جزءاً من محفظة الأدوات المتوفرة لسلطة النقد الفلسطينية.

وتستطيع هذه السلطة أن تمارس نفوذاً محدوداً على القاعدة النقدية باستخدام بعض الأدوات، مثل إدارة الودائع الحكومية، أو اشتراط الاحتياطيات لدى المصارف التجارية، أو بعض عمليات محدودة في السوق المفتوحة، إلى جانب سعر الخصم. وهذه الأدوات لا تكون فعالة إلا في الأجل القصير جداً وليس لها إلا تأثير متواضع. يضاف إلى ذلك، كما سبق ذكره، أن عدم وجود عملة وطنية يحرم السلطة الفلسطينية من إيرادات سك العملة ويعتبر تحويلاً للموارد من الأراضي الفلسطينية المحتلة إلى البلدان التي لها عملات مستعملة في الاقتصاد الفلسطيني، أي إسرائيل، والأردن والولايات المتحدة الأمريكية. ومن المحتمل أن تكون إيرادات سك العملة في الفترة الانتقالية كبيرة ولكن ليس هناك اتفاق على مستوياتها عند الوصول إلى حالة التوازن الاقتصادي، وقد أشار Cobham (٢٠٠٤) إلى أن هذه الإيرادات في حالة السلطة الفلسطينية يمكن أن تتراوح بين ٠,٣ في المائة و ٤,٢ في المائة من الدخل القومي الإجمالي. وعلى ذلك فإن الخسارة التراكمية في هذه الإيرادات بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠٠٧ يمكن أن تكون ما بين ١٧٨ مليون دولار و ٢,٥ مليار دولار. وهذه التقديرات لا تراعي إيرادات الفترة الانتقالية، التي يتوقع أن تكون أكبر بكثير.

والترتيب المتبع في السلطة الفلسطينية في الوقت الحاضر يجمع بعضاً من أسوأ جوانب نظامي سعر الصرف المرن تماماً و الثابت تماماً. فعدم وجود عملة وطنية يجعل السياسة النقدية غير فعالة، كما في حالة نظام سعر الصرف الثابت. ومن ناحية أخرى فإن وجود ثلاث عملات يستخدمها الاقتصاد الفلسطيني (الشاقلي الإسرائيلي الجديد، الدينار الأردني، الدولار الأمريكي) يشكل خطراً كبيراً على المستثمرين والمصارف والمستهلكين، الذين يجب أن يتصارعوا مع تقلبات ثلاثة أسعار صرف. وقد أوضح Naqib (٢٠٠٢) أن وجود حرية شبه كاملة لتنقل رأس المال ووجود تجارة ضئيلة جداً بين الاقتصادين الفلسطيني والأردني يعني انتقال تقلبات الدينار الأردني إلى الاقتصاد الفلسطيني من خلال الحساب الرأسمالي. وفي نفس الوقت لما كانت معظم التجارة الفلسطينية تجري مع إسرائيل فإن تقلبات الشاقلي الإسرائيلي الجديد تؤثر في الحساب الجاري الفلسطيني من خلال الصادرات إلى بلدان أخرى والواردات منها، مما يمثل نحو ثلث مجموع التجارة الفلسطينية. وعلى ذلك فإن انخفاض قيمة الشاقلي الإسرائيلي الجديد يرفع من تكاليف واردات السلع الوسيطة وبالتالي من تكاليف الإنتاج الفلسطيني. أما الصادرات فإنها لا تستفيد إلا قليلاً من مثل هذا الانخفاض نظراً لوجود عدة حواجز مفروضة بواسطة إسرائيل أمام الصادرات الفلسطينية (Hamed، ١٩٩٩). والحقيقة هي أن أخطار سعر صرف تلك العملات الثلاث يضيق الآفاق الإنمائية وذلك بتبسيط الاستثمار طويل الأجل، الذي يحتاج إليه الاقتصاد الفلسطيني بدرجة كبيرة.

ومع تعدد العملات تقل قدرة المصارف التجارية على أداء وظيفة المناقلة بين مواعيد استحقاق الديون، لأن عدم التناسق بين العملات هو جزء كبير من المحافظ. وهذا قد يكون فيه تكاليف كبيرة إذا كانت المصارف التجارية

تجد أن الخصوم المقومة لديها بعملة مرتفعة القيمة تجاوز الأصول المقومة بنفس العملة. وهذا الخطر الإضافي يثبط هممة المصارف التجارية عن مناقلة مواعيد الاستحقاق بقبول ودائع قصيرة الأجل وتقديم قروض طويلة الأجل. وبهذا يكون هناك ضغط لعدم زيادة مجموع مبالغ القروض طويلة الأجل المقدمة للقطاع الخاص. وأما المدينون فلا يملكون في كثير من الحالات الضمانات المالية أو العقارية أو غيرها من الأصول الملائمة لتقديمها كضمانة من أجل تخفيف الأخطار الكبيرة التي تواجهها المصارف التجارية.

ورغم أن معدل الادخار يعتبر كافياً نسبياً في الاقتصاد الفلسطيني فإن تقديم الائتمان وبالتالي الاستثمار يقل بسبب السلوك العقلاني من جانب المصارف التجارية التي تتعد عن الأخطار. والنتيجة هي أن الائتمان المحلي المقدم من المصارف المحلية للقطاع الخاص الفلسطيني يتأخر بدرجة كبيرة عن مثيله في البلدان المجاورة وهو يبلغ نحو سُدس المتوسط العالمي^(١٢). وعلى ذلك فإن بناء مصداقية سلطة النقد الفلسطينية وإتاحة مزيد من أدوات السياسات لها من أجل الحصول على حق إصدار عملة فلسطينية سيحسن بدرجة كبيرة من مناخ الاستثمار وآفاق التنمية طويلة الأجل في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

باء - السياسة الاقتصادية الكلية في السيناريو الأساسي

يضع هذا القسم تقديراً كمياً للآفاق الإنمائية في الاقتصاد الفلسطيني بموجب إطارات السياسة المالية والنقدية الحالية (أي خط الأساس). وكما جاء بالتفصيل في الأونكتاد (٢٠٠٦ ج) يفترض السيناريو الأساسي أن حيز السياسة الاقتصادية الكلية أمام السلطة الفلسطينية سيظل محكوماً ومحدوداً بروتوكول باريس. وعلى ذلك فإن السيناريو الأساسي يفترض استمرار ثلاثة عوامل رئيسية تعوق السياسة الاقتصادية الكلية الفعالة:

(أ) نظام ضرائب تنازلي (أقل إنصافاً للفقراء) يعتمد اعتماداً كبيراً على ضرائب غير مباشرة، إلى جانب اعتماد السلطة الفلسطينية على حسن النوايا الإسرائيلية لتحويل إيرادات ضريبة القيمة المضافة التي تحصلها إسرائيل نيابة عن السلطة؛

(ب) تخصيص موارد حكومية كبيرة للصرف على البنود المتكررة وتخصيص جزء بسيط فقط للإنفاق الإنمائي؛

(ج) غياب عملة وطنية وبالتالي عدم توافر أدوات للسياسة النقدية.

وبين الجدول ٣-١ والشكل ٣-١ كيف يمكن أن يتطور الوضع المالي لدى السلطة الفلسطينية بموجب الافتراضات السابقة. ورغم أن الإنفاق الحكومي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي يُتوقع أن ينخفض تدريجياً من نحو ٣٤ في المائة عام ٢٠٠٨ إلى ٢٩ في المائة عام ٢٠١٥ فإن عجز الميزانية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي يظل عالياً في نهاية فترة التوقعات أي ٩ في المائة. وانخفاض العجز الحكومي هو استجابة الاقتصاد لزيادة الدعم من المانحين في البداية ثم انخفاضه بعد ذلك. وسيؤدي النمو الاقتصادي الناشئ عن ذلك إلى دعم الإيرادات الحكومية بتوسيع القاعدة الضريبية وبالتالي يقلل من عجز الميزانية كلما زاد الاستهلاك الحكومي والاستثمار والتحويلات الحكومية بمبالغ متواضعة جداً لأن السلطة الفلسطينية ستواصل، كما هو مفترض، سياسة مالية متحفظة.

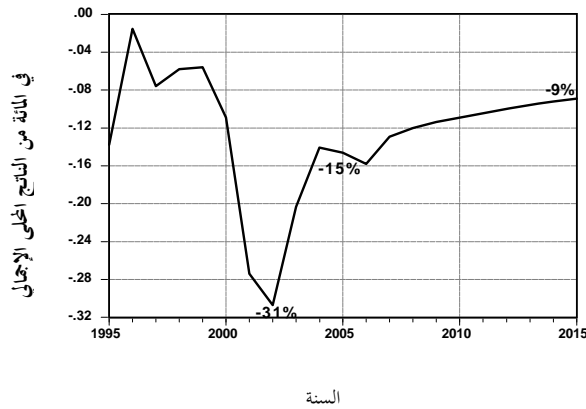
(١٢) فمثلاً في عام ٢٠٠٣ كان الائتمان المحلي المقدم للقطاع الخاص هو ٢٤,٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصاد الفلسطيني، و٦٠,٦ في المائة في مصر و٧٣,٥ في المائة في لبنان (سلطة النقد الفلسطينية، ٢٠٠٥).

ويعكس هذا النمط أيضاً في اتجاه الإيرادات الحكومية التي ستخف في فترة التوقعات من ٢٢ في المائة إلى ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وهذا الانخفاض النسبي في حصة الإيرادات العامة من الناتج المحلي الإجمالي في السيناريو الأساسي سيضعف قدرة السلطة الفلسطينية على البدء في مشاريع استثمار نشيطة. والواقع أن نسبة الاستثمار الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي ستخف من ٦,٠ في المائة عام ٢٠٠٨ إلى ٥,٥ في المائة عام ٢٠١٥. وبالمثل لن تتوسع التحويلات الحكومية لدعم القطاعات الهامشية من المجتمع بموجب هذا السيناريو إذ إنها ستخف من ٥,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠٠٨ إلى ٥ في المائة عام ٢٠١٥. وهذا التضائل في المدفوعات التحويلية يعني أن الفقر وعدم عدالة توزيع الدخل والضغط الاجتماعي ستظل من المشاكل القائمة في الأرض الفلسطينية المحتلة.

الجدول ١-٣ - مؤشرات السياسة المالية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في السيناريو الأساسي

التحويلات الحكومية	الاستثمار الحكومي	عجز الميزانية	الإنفاق الحكومي	الإيرادات الحكومية	
٥,٢	٦,٠	١٢,٠-	٣٣,٩	٢١,٩	٢٠٠٨
٥,٠	٥,٥	٨,٩-	٢٩,١	٢٠,٢	٢٠١٥

الشكل ١-٣ - توازن الميزانية الحكومية في السيناريو الأساسي



جيم - أدوات السياسة المالية البديلة

يتبين من السيناريو الأساسي أن ترتيبات السياسة الاقتصادية الكلية الموجودة لدى السلطة الفلسطينية لا تزود واضعي السياسات بأدوات الضرورية للاستجابة ولو لصدمة خارجية بسيطة. كما أن هيكل النظام الضريبي لا يمكن أن يحسن قاعدة الإيرادات من أجل تنشيط الإنفاق الإنمائي المطلوب لإعادة البناء وإعادة التأهيل الشاملتين. ويلقي هذا القسم نظرة على استجابة الاقتصاد للتغيرات في عناصر السياسات المنفردة، مثل ضريبة القيمة المضافة، وضريبة الدخل وتغيرات الإنفاق الحكومي. ويفحص الجزء التالي تأثير مجموعة شاملة من السياسات المالية التي تجمع بين تغيرات الاستثمار الحكومي والتحويلات الحكومية، ثم يمضي إلى تقييم تأثير إدخال عملة فلسطينية وطنية.

معدل ضريبة القيمة المضافة المحفّض

يلخص الجدول ٣-٢ استجابات المؤشرات الاقتصادية الرئيسية للتغيرات في مختلف عناصر السياسة المالية. وهذه الاستجابات تقاس بتغيرات في النسبة المئوية بالقياس إلى السيناريو الأساسي في السنوات المذكورة. وتخفيض معدل ضريبة القيمة المضافة بمقدار ١ في المائة لا يهدف إلى تقييم تأثير الاعتماد الكبير على الضرائب غير المباشرة فحسب بل أيضاً إلى تقييم تأثير مثل هذا التخفيض في الاستثمار وفي القدرة الإنتاجية للاقتصاد الفلسطيني.

وكما هو متوقع فإن تخفيض معدل ضريبة القيمة المضافة بنسبة ١ في المائة ينشّط الاقتصاد بزيادة ٣,٢ في المائة و٢,٨ في المائة في كل من الاستهلاك الخاص والاستثمار الخاص على التوالي فوق المستوى الذي كان متوقعاً في السيناريو الأساسي عام ٢٠١٥. ومن شأن ارتفاع الاستهلاك والاستثمار بدورهما أن يؤديا إلى ارتفاع الطلب على اليد العاملة، مما يؤدي إلى انخفاض البطالة بنسبة ١,٤ في المائة عام ٢٠١٥ بالمقارنة مع ١٩,١ في المائة في السيناريو الأساسي. والنتيجة هي أن محاكاة تخفيض ضريبة القيمة المضافة يؤدي إلى أن يتجاوز الناتج المحلي الإجمالي مستوى السيناريو الأساسي بنسبة ٢,٨ في المائة عام ٢٠١٥. وأما عن تأثيره في الميزان التجاري فإن تخفيض ضريبة القيمة المضافة بنسبة ١ في المائة يمكن أن يكون له تأثير هامشي ولكنه إيجابي إذ إن العجز التجاري كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي سينخفض بنسبة ٠,٢ في المائة طوال فترة المحاكاة.

وأما عن العجز الحكومي فإن التأثير سيكون هامشياً على الأكثر. ففي الأجل القصير سيكون لتخفيض ضريبة القيمة المضافة تأثير سلبي في توازن الميزانية ولكن هذا التأثير سيخف تدريجياً بتزايد إيرادات الضريبة بسبب التأثير المنشط لتلك السياسة على الإنتاج والعمالة. وفي السنة الأخيرة من فترة المحاكاة ستكون نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي هي ١٣,٤ في المائة، أي أنها لن تزيد إلا بنصف نقطة مئوية أكثر مما هو متوقع في السيناريو الأساسي. وعلى ذلك ففي الأجل الطويل يتوقع أن يكون تخفيض معدل ضريبة القيمة المضافة محايداً من الناحية المالية. ومع ذلك فإن هذا التأثير السلبي الهامشي في العجز الحكومي يمكن استبعاده إذا كان قرار تخفيض معدل ضريبة القيمة المضافة مصحوباً ببرنامج لتوسيع الاستثمار العام والخاص، وبالتالي توسيع القاعدة الضريبية أمام السلطة الفلسطينية، مما يؤدي إلى أكثر من تعويض أي خسارة في الإيرادات الحكومية.

الجدول ٣-٢ - تأثيرات مختلف أدوات السياسة المالية

النسبة المئوية للتغير من إسقاطات الأساس

توازن الميزانية نسبة مئوية من الناتج الجمالي الإجمالي	الميزان التجاري		نسبة البطالة - في المائة		الاستثمار الخاص		الاستهلاك الخاص		الناتج المحلي الإجمالي			
	٢٠١٥	٢٠٠٨	٢٠١٥	٢٠٠٨	٢٠١٥	٢٠٠٨	٢٠١٥	٢٠٠٨	٢٠١٥	٢٠٠٨		
٨,٩-	١٢,٠-	٣٢,٥-	٣٩,١-	١٩,١	١٥,٦	١٨٧٣	١٣٤٤	٦٨٥١	٥٣٠٠	٨٠٤٢	٦٠١٩	مستويات الأساس ^١
٠,٥-	٠,٨-	٠,٢+	٠,٢+	١,٤-	٠,٩-	٢,٨+	١,٦+	٣,٢+	٢,٠+	٢,٨+	١,٦+	ضريبة القيمة المضافة تخفيض ١ في المائة
٠,٥-	٠,٧-	٠,٣+	٠,٢+	١,١-	٠,٦-	٢,٤+	١,٢+	٢,٧+	١,٦+	١,٧+	١,٠+	ضريبة الدخل تخفيض ١ في المائة
٠,٢-	٠,٣-	٠,٥-	٠,٦-	٠,٧-	٠,٣-	٣,٥+	٢,٨+	٠,٩+	٠,٣+	١,٢+	٠,٦+	الاستثمار العام زيادة ١٠ في المائة
١,٥-	١,٥-	٠,٩-	١,٠-	١,٧-	٠,٧-	١١,٨+	٨,٣+	١,٨+	٠,٥+	٢,٧+	١,١+	تكاليف الاستثمار تخفيض ١٠ في المائة
٠,٢-	٠,٣-	٠,١+	٠,١+	٠,٦-	٠,٣-	١,٣+	٠,٧+	١,٤+	٠,٩+	١,٣+	٠,٧+	التحويلات الحكومية زيادة ١٠ في المائة

(أ) الناتج المحلي الإجمالي والاستهلاك الخاص والاستثمار العام في السيناريو الأساسي تقاس بدولارات الولايات المتحدة بالأرقام الحقيقية عام ١٩٩٧.

تخفيض معدل ضريبة الدخل

بدلاً من تخفيض معدل ضريبة القيمة المضافة يستطيع واضعو السياسات في السلطة الفلسطينية التفكير في تخفيض معدل ضريبة الدخل بنسبة ١ في المائة. وإذا كان ذلك يتعارض مع ضرورة زيادة الاعتماد على الضرائب المباشرة التي لا يزال الاعتماد عليها ضئيلاً جداً (١,٩ في المائة عام ١٩٩٩)، فإن مثل هذه السياسة يمكن أيضاً أن تنشّط الاقتصاد بتشجيع مجموع الادخار الخاص والاستثمار والاستهلاك الخاص أيضاً. وكما هو متوقع يؤدي تخفيض معدل ضريبة الدخل إلى سوء توازن الميزانية. ويبين الجدول ٣-٢ أن تخفيض الضريبة ستعقبه مباشرة زيادة في عجز الميزانية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بمقدار ٠,٧ نقطة مئوية في السيناريو الأساسي. ولكن كلما بدأ التأثير التنشيطي لهذا التخفيض يظهر في الاقتصاد فإن التكاليف المالية ستخف. أي أن تخفيض ضريبة الدخل يرفع الدخل المتاح وبالتالي ينشط الاستهلاك الخاص بنسبة ٢,٧ في المائة فوق مستوى السيناريو الأساسي عام ٢٠١٥. وستظهر الآثار المجتمعة من زيادة طلب المستهلكين ونقص تكاليف الإنتاج بعد تخفيض ضريبة الدخل في ارتفاع مستويات الاستثمار الخاص وبالتالي تقليل البطالة. وبصفة عامة، فبحلول آخر سنة من سنوات المحاكاة سيؤدي تخفيض ضريبة الدخل إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ١,٧ في المائة فوق مستواه في السيناريو الأساسي.

زيادة الاستثمار الحكومي

يفحص هذا البحث استجابة الاقتصاد لزيادة مستوى الاستثمار الحكومي بنسبة مستهدفة هي ١٠ في المائة فوق المستوى المفترض في السيناريو الأساسي. وإذا كانت زيادة الاستثمار الحكومي من المكونات الضرورية في أي برنامج شامل لإعادة البناء الاقتصادي فإنه يجب أن يستعمل لاستهداف قطاعات ومشاريع تجذب الاستثمار الخاص من أجل تعظيم مساهماته في الانعاش الاقتصادي.

ويوضح الجدول ٣-٢ أن زيادة الاستثمار الحكومي ستجذب الاستثمار الخاص بما يجاوز مستوى السيناريو الأساسي بنسبة ٣,٥ في المائة عام ٢٠١٥. وهذا يشير إلى أن القطاع الخاص سيتجاوب استجابة جيدة مع زيادة الاستثمار الحكومي. وفي عام ٢٠١٥ ستؤدي زيادة الاستثمارات إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ١,٢ في المائة فوق مستوى السيناريو الأساسي، وإلى تقليل البطالة بدرجة طفيفة دون مستوى الأساس. كما أن زيادة النشاط الاستثماري وتقليل البطالة سيؤديان إلى ارتفاع الاستهلاك الخاص. وتكاليف هذه السياسة، بالمقارنة مع منافعها، هي تكاليف صغيرة نسبياً. وإذا كان العجز التجاري والعجز الحكومي، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، سيرتفعان ارتفاعاً طفيفاً عن المستويات المتوقعة في السيناريو الأساسي عام ٢٠٠٨ فإن هذا التأثير السلبي سيتناقص بالتدريج حتى يصل إلى نسب هامشية في نهاية فترة المحاكاة.

برنامج تنشيط الاستثمار

كجزء من استراتيجية إحياء القطاع الخاص الفلسطيني يمكن أن تنظر السلطة الفلسطينية في برنامج يهدف إلى تنشيط الاستثمار الخاص في الأنشطة عالية الكثافة الرأسمالية. وهذا التركيز ضروري لعكس اتجاه التشوهات الهيكلية وانخفاض القدرة الإنتاجية. وقد يتطلب تنشيط الاستثمار الخاص في القطاعات عالية الكثافة الرأسمالية سياسة حكومية متناسقة لتقليل تكاليف الإنتاج التي ارتفعت ارتفاعاً مصطنعاً في الاقتصاد الفلسطيني بسبب التدابير التقييدية الإسرائيلية. ويحاول هذا القسم تقييم استجابة الاقتصاد لما يمكن أن يسمى "مخطط تصحيح التشوه" الذي يهدف إلى تقليل تكاليف الاستثمار في غير قطاع التشييد. ولتطبيق ذلك في عملية محاكاة النموذج، فقد افترض تخفيض السعر القياسي للاستثمار في غير التشييد بنسبة ١٠ في المائة عن ما كان عليه في السيناريو الأساسي،

وهو ما يمكن تحقيقه عملياً بفضل عدد من الحوافز، مثل تخفيض سعر الفائدة، وتقديم إعانات للإنتاج محدودة زمنياً، أو خصم ضريبي.

ويبين الجدول ٣-٢ أن هذا الاقتراح سيرفع الاستثمار الخاص عام ٢٠١٥ بنسبة ١١,٨ في المائة فوق السيناريو الأساسي. وهذا يدل مرة أخرى على أن التشوهات السعرية التي يسببها الاحتلال ستخفّض أو سترال وعلى أن برنامجاً حكومياً لتخفيض تكاليف الاستثمار سينشط الاستثمار الخاص بدرجة كبيرة ويساعد على إعادة إحياء القطاع الخاص باعتباره محركاً للنمو. والنتيجة هي أنه بنهاية فترة التوقعات سيرتفع الاستهلاك الخاص والنتاج المحلي الإجمالي بما يجاوز مستواه في خط الأساس بنسبة ١,٨ في المائة و٢,٧ في المائة على التوالي، كما يُتوقع أن تنخفض البطالة بنسبة ١,٧ في المائة عن السيناريو الأساسي. وتكاليف هذه السياسة هي إحداث زيادة هامشية في الميزانية والعجز التجاري كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، بما يجاوز مستواه في خط الأساس بنسبة ١,٥ في المائة و٠,٩ في المائة، في عام ٢٠١٥.

زيادة التحويلات الحكومية

تستطيع السلطة الفلسطينية أن تنظر أيضاً في سياسات تستهدف القطاعات الهامشية في المجتمع من أجل الإسراع بإدماجها اجتماعياً واقتصادياً. ولتقييم تأثير تلك السياسة يفحص نموذج المحاكاة تأثير زيادة بنسبة ١٠ في المائة في التحويلات الحكومية عن المستوى المفترض في السيناريو الأساسي. ويتبين من النتائج الواردة في الجدول ٣-٢ أن تكاليف هذه السياسة ستكون بسيطة ولكن استجابة الاقتصاد ستكون إيجابية. فسيرتفع الاستهلاك الخاص بالتدريج، بما يتجاوز مستواه في السيناريو الأساسي عام ٢٠١٥ بنسبة ١,٤ في المائة. كما أن زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية سينشط الاستثمار بنسبة ١,٣ في المائة فوق مستوى السيناريو الأساسي، ويقلل البطالة بنسبة ٠,٦ في المائة عن مستوى الخط الأساسي في نهاية فترة المحاكاة. وتوحي ضالة التكاليف من حيث العجز الحكومي وتناقصها تدريجياً بأن واضعي السياسات في السلطة الفلسطينية يجب أن ينظروا في زيادة التحويلات الحكومية لأن ذلك من شأنه، بالإضافة إلى معالجة هدف مطلوب اجتماعياً وهو تقليل الفقر، أن ينشط الاقتصاد بزيادة الطلب الكلي. وفي نهاية فترة المحاكاة سيكون عجز الميزانية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي أعلى مما هو عليه السيناريو الأساسي بنسبة ٠,٢ في المائة فقط، في حين أن الميزان التجاري سيسجل تحسناً متواضعاً.

دال - سيناريو السياسة المالية

سبق القول إن خيارات السياسات المتاحة ضمن إطار السياسات الاقتصادية الكلية القائمة غير كافية لوضع الاقتصاد الفلسطيني على مسار النمو الاقتصادي المستدام. والقطاع الخاص لا يستطيع بمفرده أن يولد الاستثمار الضروري لخلق وظائف كافية وإعادة بناء قدرته الإنتاجية. ومن شأن انتهاج سياسة مالية توسعية أن يعجّل بالانتعاش الاقتصادي بزيادة الاستثمار الحكومي وتطبيق تدابير هادفة لتقليل تكاليف الاستثمار واجتذاب الاستثمار الخاص. وفي نفس الوقت، وبسبب مستويات البطالة والفقر الحالية، يجب أن تنظر السلطة الفلسطينية في زيادة التحويلات الحكومية للقطاعات الهامشية اقتصادياً في المجتمع الفلسطيني، وخصوصاً أولئك الذين لن يستفيدوا مباشرة من الانتعاش الاقتصادي. يضاف إلى ذلك أن السياسة المالية التوسعية يمكن أن تزيد الطلب الكلي وبالتالي تحفز القطاع الخاص على زيادة الإنتاج المحلي. وعلى ذلك فإن التحدي يتمثل في البحث عن مزيج من السياسات المالية التي تحقق هذه الأغراض بأقل تكاليف ممكنة من حيث الميزانية والعجز الخارجي. ويقترح القسم الحالي مجموعة سياسات مالية بديلة مما يعني تغيير افتراضات خط الأساس على النحو التالي:

(أ) ١٠ في المائة زيادة في الاستثمار الحكومي؛

(ب) ٥ في المائة زيادة في التحويلات الحكومية؛

(ج) إدخال "مخطط تصحيح التشوه" الذي يستهدف الاستثمار في غير قطاع التشييد ويؤدي إلى تخفيض بنسبة ١٠ في المائة في أطر أسعار الاستثمار في غير التشييد.

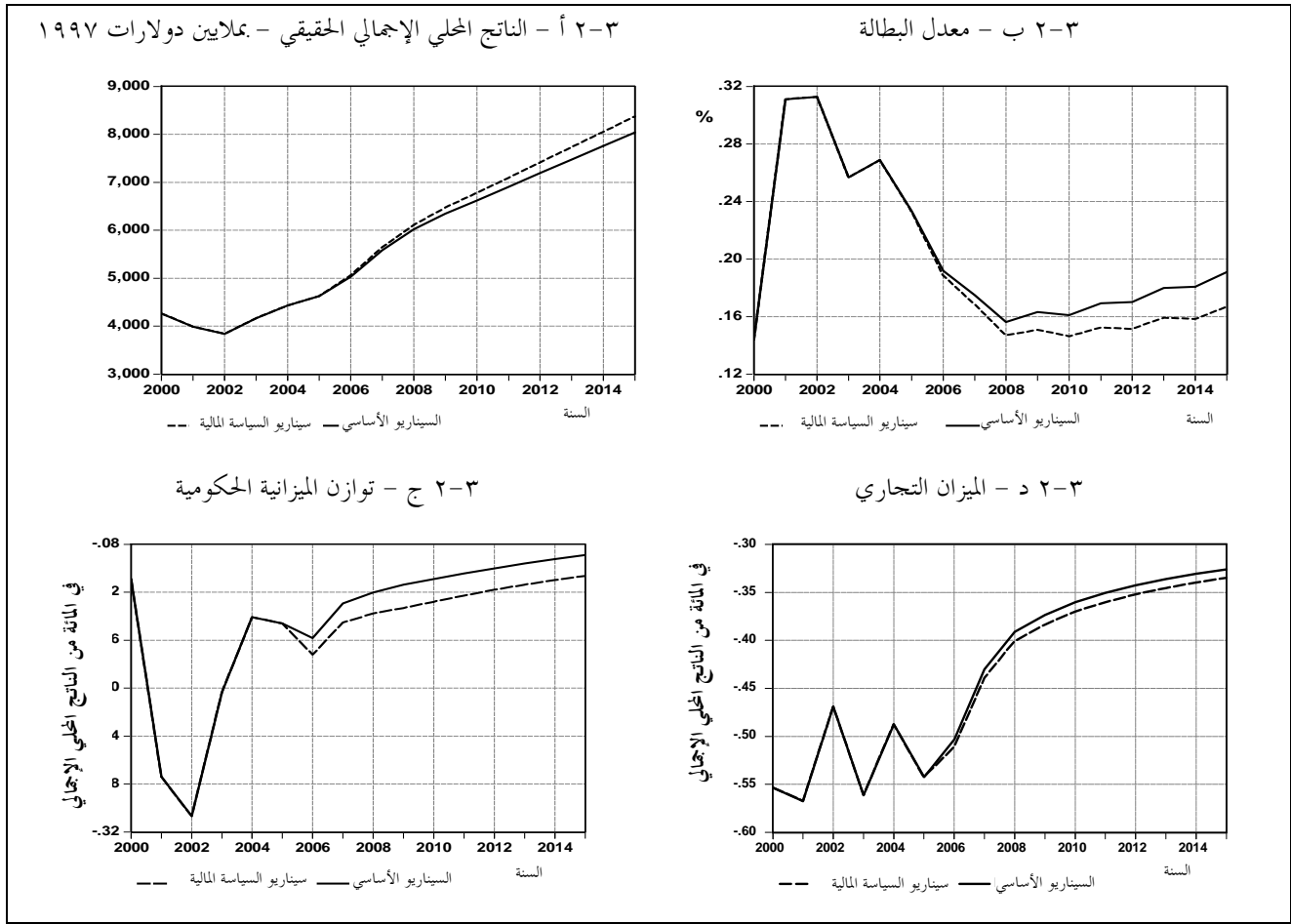
وسيناريو السياسات هذا ليس إلا مثلاً يدل على أن هناك مساحة واسعة للتحسين الاقتصادي إذا سُمح للسلطة الفلسطينية بحيز أوسع في السياسة المالية. ويمكن في البحوث المقبلة النظر في صيغ مختلفة للسياسة المالية. ويبين الجدول ٣-٣ والشكل ٣-٢ تأثير مجموعة السياسات المالية المقترحة في المتغيرات الاقتصادية الأساسية. وتشير المقارنة بين هذا السيناريو للسياسة المالية والسيناريو الأساسي أن تلك المجموعة الشاملة سترفع مستوى الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠١٥ بنسبة ٤,٢ في المائة فوق مستوى خط الأساس بحيث يصل إلى ٨ ٣٧٦ مليار دولار، وستقلل معدل البطالة بنسبة ٢,٤ نقطة مئوية إلى ١٦,٧ في المائة. وستظهر الآثار المنشطة لهذا المزيج من السياسات في ارتفاع مستوى الاستهلاك والاستثمار الخاص بنسبة ٣ في المائة و١٣,٧ في المائة على التوالي عام ٢٠١٥.

وتكاليف هذا التحسن هي ١ في المائة زيادة في العجز التجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وزيادة بنسبة ١,٧ في المائة في العجز الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. ويوحى ذلك بأن هناك ضرورة لاتباع سياسة مالية توسعية ونشطة لرفع الدخل وتقليل البطالة وإلى أن استدامة هذه السياسة ستعتمد على زيادة مصادر الإيرادات العامة وتحسين كفاءة تحصيل الضرائب. وفي هذا الخصوص لا بد من إعادة النظر في الترتيبات الحالية لتحديد معدل ضريبة القيمة المضافة وتعريفات الواردات، وطريقة تحصيلها بواسطة السلطات الإسرائيلية.

الجدول ٣-٣ - تأثير السياسة المالية في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية

الاستثمار الخاص بملايين دولارات ١٩٩٧	الاستهلاك الخاص بملايين دولارات ١٩٩٧		الميزان التجاري كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي		التوازن الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي		معدل البطالة - في المائة		الناتج المحلي الإجمالي بملايين دولارات ١٩٩٧			
	خط الأساس المالية	خط الأساس المالية	خط الأساس المالية	خط الأساس المالية	خط الأساس المالية	خط الأساس المالية	خط الأساس المالية	خط الأساس المالية	خط الأساس المالية	خط الأساس المالية		
١ ٤٥٧	١ ٣٤٤	٥ ٣٥٠	٥ ٣٠٠	٤٠,١-	٣٩,١-	١٣,٨-	١٢,٠-	١٤,٧	١٦,٥	٦ ١١٤	٦ ٠١٩	٢٠٠٨
٢ ١٢٩	١ ٨٧٣	٧ ٠٧٧	٦ ٨٥١	٣٣,٥-	٣٢,٥-	١٠,٦-	٨,٩-	١٦,٧	١٩,١	٨ ٣٧٦	٨ ٠٤٢	٢٠١٥

الشكل ٣-٢ - تأثير السياسة المالية في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية



هاء - سيناريو العملة الوطنية

لم توجه الكتابات الكثيرة عن الاقتصاد الفلسطيني اهتماماً كبيراً لقضية إدخال عملة وطنية فلسطينية. وإذا كان ذلك يرجع إلى أن بروتوكول باريس لا يقرر هذا الحق للسلطة الفلسطينية لأسباب اقتصادية وأسباب ترجع إلى المؤسسات كانت تعتبر مقبولة من ١٥ سنة فإن الاعتبار الرئيسي كان ولا يزال هو غياب السيادة. ومع ذلك فإن هناك عدداً قليلاً من الأبحاث ناقشت هذا الموضوع. واستناداً إلى أبحاث مبكرة من جانب الأونكتاد عن هذا الموضوع يرى Naqib (١٩٩٩) مثلاً أن اتحاداً نقدياً مع الأردن مع وجود مجلس لإدارة العملة يعتبر حلاً مرحلياً، في حين أن Cobham (٢٠٠٤) و Beidas and Kandil (٢٠٠٥) يرون أن نظام سعر الصرف الثابت مرغوب فيه على الأقل في المرحلة الأولى. ويسلط القسم الحالي مزيداً من الضوء على إمكانية توسيع حيز سياسة سعر الصرف والسياسة النقدية الفلسطينية، وذلك بمحاكاة تأثير إدخال عملة وطنية.

وبصرف النظر عما إذا كان إدخال عملة وطنية مسألة سياسية مرتبطة بوضع السلطة الفلسطينية ككيان "حكيم ذاتي" منذ بروتوكول باريس عام ١٩٩٤ وعن المفاوضات مع إسرائيل بشأن السيادة، ينبغي التركيز على أن مزايا عملة وطنية وما يرتبط بها من القدرة على تنفيذ سياسة نقدية وسياسة سعر صرف مستقلة هما، إلى حد بعيد، مهمان في السياسة الاقتصادية لدولة ذات سيادة. فالسير على سياسة نقدية متناسقة مسألة معقدة تتطلب قدرات كبيرة بشرية ومؤسسية وانضباطاً مالياً لاتقاء الأخطاء الشنيعة وإساءة استعمال السياسة مما يمكن أن يلحق الضرر

بالاقتصاد. وفي الحالة الفلسطينية، لا توجد القدرات المطلوبة لوضع سياسات ولا أوضاع السيادة السياسية التي تدعم سياسة نقدية مستقلة. وعلى ذلك فإن العملة الوطنية يمكن أن تعتبر هدفاً استراتيجياً يجب بناء زخم للوصول إليه. وفي هذا السياق يجب النظر إلى الكتابات الخاصة بهذا الموضوع، بما في ذلك البحث الحالي، كجزء من جوانب نظرية وجوانب سياسة عملة وطنية تهدف إلى بناء هذا الزخم بتقديم المعلومات لوضعي السياسات و برسم خطوط النقاش عندما تتوفر الشروط السياسية والمالية وعندما توجد القدرات المطلوبة.

وإثبات مصداقية أي عملة وطنية جديدة هو تحد كبير في أي مكان، ولكنه كبير بوجه خاص في الأرض الفلسطينية المحتلة التي تفتقر إلى مصرف مركزي فلسطيني راسخ له سجل في وضع السياسات بمعزل عن الضغوط السياسية والمالية. ويبدو أن هناك توافقاً في الرأي حتى الآن على أن "مجلس النقد"، الذي تكون له سياسة نقدية تقديرية في حدودها الدنيا، يمكن أن يكون ترتيباً أولياً لبناء المصداقية والثقة في العملة الجديدة. وإذا كانت العملة الجديدة مدعومة باحتياطات من النقد الأجنبي، في إطار نظام "مجلس النقد"، فإن الحق السيادي سيكون ممثلاً لإيرادات الفائدة على هذه الاحتياطات. ولكن جمود "مجلس النقد" يزيد من خطر سوء تنسيق سعر الصرف مما يجعل الانضباط المالي والسياسات الاقتصادية الكلية المتناسقة أمراً مهماً تماماً. والواقع أن النجاح في إدخال عملة ما وإدارتها إدارة سليمة يتطلب إدارة اقتصادية كلية شاملة، وقدرة مؤسسات، تتجاوز المجال الخاص بالسياسة النقدية في حد ذاته.

وبعد ما تقدم، يحاول هذا البحث أن يبرز التكاليف التي يتحملها الاقتصاد الفلسطيني من الاستمرار في تطبيق سياسات نقدية وسياسات سعر الصرف مأخوذة من الاقتصاد الإسرائيلي الأكثر تقدماً والمختلف هيكلياً، والهدف هو اقتراح الأعمال التصحيحية التي يمكن القيام بها لتخفيف تلك التكاليف. فمثلاً يبين القسم الحالي أن تخفيض قيمة عملة فلسطينية مفترضة سيصل بسعر الصرف الحقيقي إلى أدنى من سعر صرف الشاقل الإسرائيلي الجديد مما يؤدي بدوره إلى تحسين الميزان التجاري، والاستثمار الخاص، والنتائج المحلي الإجمالي، والعمل، وينشط قطاعي الزراعة والصناعة التحويلية. ولكن قبل إدخال أي عملة، يمكن تحقيق منافع مماثلة لتخفيض سعر الصرف الحقيقي عن طريق فرض ضرائب على الواردات واستخدام إيراداتها لدعم الصادرات وتنشيطها. وعلى ذلك فإن خسارة التنافسية الفلسطينية الناشئة عن استخدام الشاقل الإسرائيلي الجديد ذي القيمة المغالي فيها يمكن أن يستعمل كمبرر لإدخال مخططات الضريبة/الدعم من هذا النوع، أو اللجوء إليه عند التفاوض على الاتفاقات التجارية^(١٣).

ومن أجل نمذجة هذا الأسلوب تدرس المحاكاة المعروضة هنا تأثير خفض قيمة العملة المفترضة بنسبة ٥٠ في المائة بموجب نظام سعر صرف ثابت مما يغير الأسعار المحلية للواردات والصادرات ويمكن أن يؤثر في الاقتصاد عبر قطاع السلع التي تدخل التجارة. ومن الناحية النظرية، يؤدي تخفيض قيمة العملة إلى تحسين الميزان التجاري بزيادة الصادرات وتقليل الواردات إذ إن المصدرين سيحصلون على إيرادات بالعملة المحلية أكبر عن نفس الحجم من الصادرات في حين أن الواردات ستكتمش بسبب ارتفاع سعرها بالعملة المحلية. وبعبارة أخرى فإن التخفيض يعتبر بمثابة إعانة للصادرات وضريبة على الواردات. ومن هنا فإن تأثير التخفيض بنسبة ٥٠ في المائة يظهر في المحاكاة بافتراض ارتفاع بنسبة ٥٠ في المائة في السعر القياسي للواردات وانخفاض بنسبة ٥٠ في المائة في السعر القياسي للصادرات بالمقارنة مع قيم في السيناريو الأساسي.

(١٣) من المنظور الفلسطيني، توحى خسارة التنافسية الناشئة عن استخدام الشاقل الإسرائيلي الجديد المغالي في قيمته بأن وجود أعراض غريبة يمكن بالتأكيد أن تولد جميع شروخ المرض الهولندي، بل وحتى بتأثير أشد بسبب عدم ضخامة الموارد التي تستطيع منافعتها أن تعوض عن الخسارة.

ويبين الجدول ٣-٤ والشكل ٣-٣ فيما يلي أن العملة الفلسطينية ذات القيمة المخفضة ستكون لها آثار إيجابية في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية. وتشير نتيجة المحاكاة إلى أن العجز التجاري سيكون أقل بمقدار ١,٥ نقطة مئوية من مستواه في السيناريو الأساسي. كما أن التخفيض سيحسن تنافسية البضائع الفلسطينية التي تدخل التجارة، وينشط الإنتاج المحلي للاستعاضة عن الواردات. وسيكون لذلك أيضاً إمكانية تصحيح التشوه الهيكلي في الاقتصاد لأنه سيرفع حصة الزراعة والصناعة التحويلية (البضائع التي تدخل التجارة) في الناتج المحلي الإجمالي بالقياس إلى قطاعي الخدمات والتشييد.

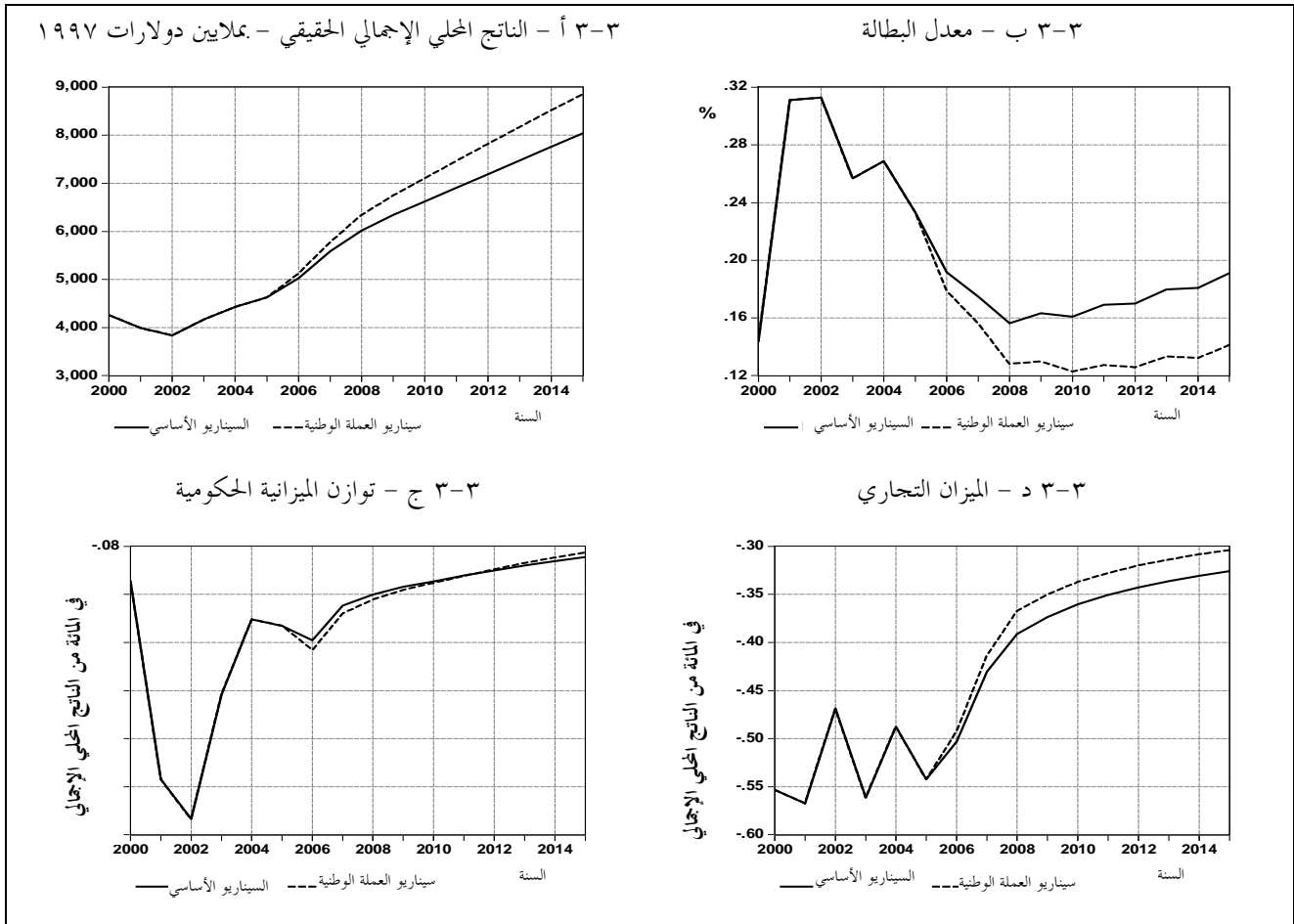
كما أن التأثير الإيجابي لتخفيض العملة الفلسطينية سيظهر في ارتفاع مستويات الاستثمار الخاص والاستهلاك الخاص. ففي نهاية فترة المحاكاة سيكون الاستثمار الخاص أعلى بنسبة ١١ في المائة عما هو عليه في السيناريو الأساسي، في حين أن الاستهلاك الخاص سيزيد بنسبة ٩ في المائة. والمتوقع أن يرتفع الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠١٥ بنسبة ١,٤ عن السيناريو الأساسي وأن يتناقص عجز الميزانية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٠,٤ نقطة مئوية. والمتوقع أن تكون نسبة البطالة أقل بمقدار ٥ نقاط مئوية عما هي عليه في السيناريو الأساسي.

ومع ذلك، وريثما يتحقق إدخال عملة وطنية، تستطيع السلطة الفلسطينية أن تجني بعض المنافع من تخفيض العملة. بموجب عدة مخططات لدعم الصادرات وفرض ضرائب على الواردات. وبهذا المعنى فإن محاكاة تأثيرات تخفيض العملة المفترضة تقدم لواقعي السياسات في السلطة الفلسطينية دروساً واضحة وقيمة في مجال السياسة المالية. وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن المنافع الفعلية من إدخال عملة فلسطينية يحتمل أن تتجاوز المنافع التي سبق وصفها في المحاكاة. فالمنافع الواردة في المحاكاة لا تأخذ في حسابها النتائج الإيجابية لاستبعاد الأخطار وارتفاع تكاليف الصفقات الكامن في استخدام ثلاث عملات في الوقت الحاضر. كما أنها لا تأخذ في حسابها الإيرادات السيادية والمنافع المحتملة من تمكين واضعي السياسات في السلطة الفلسطينية بأداة سياسة سعر الصرف التي يستطيعون أن يستعملوها لتشجيع الاستثمار وبلوغ أهداف سياسات أخرى.

الجدول ٣-٤ - تأثير العملة الوطنية في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية

الناتج المحلي الإجمالي بملايين دولارات ١٩٩٧	معدل البطالة - في المائة		التوازن الحكومي كنسبة من الناتج الخلي الإجمالي		الميزان التجاري كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي		الاستهلاك الخاص بملايين دولارات ١٩٩٧		الاستثمار الخاص بملايين دولارات ١٩٩٧	
	خط الأساس	خط العملة الوطنية	خط الأساس	خط العملة الوطنية	خط الأساس	خط العملة الوطنية	خط الأساس	خط العملة الوطنية	خط الأساس	خط العملة الوطنية
٦٠١٩	١٥,٦	١٢,٨	١٢,٠-	١٢,٤-	٣٩,١-	٣٦,٧-	٥٣٠٠	٥٥١١	١٣٤٤	١٤١٨
٨٠٤٢	١٩,١	١٤,١	٨,٩-	٨,٥-	٣٢,٥-	٣١,٠-	٦٨٥١	٧٥٢٤	١٨٧٣	٢٠٧٩

الشكل ٣-٣ - تأثير العملة الوطنية في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية



واو - التوصيات

إطار السياسات المالية والنقدية الفلسطينية الموجود الآن يقيد إمكانيات الاقتصاد الفلسطيني. وتظهر عليه نقائص هيكلية كبيرة كما أنه يقلل من الخيارات المتاحة لوضع السياسات. فهذا الإطار يجعل جهود إعادة البناء الاقتصادي والتنمية في الأجل البعيد صعبة للغاية. وهناك حاجة ملحة إلى مجموعة شاملة من الإصلاحات لمعالجة تلك القيود. ويمكن تقوية فاعلية النظام الضريبي بزيادة الاعتماد على الضرائب المباشرة التصاعدية (الأكثر إنصافاً للقراء)، وإعادة هيكلة الضرائب العقارية وإدخال ضرائب جديدة. ويمكن تعزيز جانب العدالة في هذا النظام بفرض ضرائب استهلاك مرتفعة على السلع الترفية، خصوصاً المستوردة، وإعفاء البنود التي تظهر بصفة مستمرة في سلة مشتريات العائلات الفقيرة. ويمكن تحقيق مكاسب في الكفاءة بتحسين تحصيل الضرائب وتسجيل الكيانات الخاضعة لضرائب الدخل.

وتستطيع السياسة المالية التوسعية أن تؤدي دوراً مهماً في إنعاش الاقتصاد. وحتى إذا كان النمو سيكون مقيداً بضعف الطلب المشاهد الآن فإن السياسة المالية التوسعية يجب أن تكون مصحوبة بتدابير داعمة أخرى مثل زيادة قدرة القطاع المالي على تقديم قروض لتمويل عملية التنمية. وسيكون على السلطة الفلسطينية أيضاً أن تعتمد على الدعم الخارجي لتنفيذ تدابير السياسات الإصلاحية الجديدة. وفي هذا ما يبرز أهمية الدعم من المانحين في توسيع حيز السياسة المالية أمام السلطة الفلسطينية. ويجب زيادة جهود المعونة لا بزيادة مبالغها فحسب بل أيضاً بتوسيع مجالها. وقد يكون من الصعب تنفيذ جميع التدابير الموصى بها في وقت واحد نظراً لضعف قدرة مؤسسات السلطة

الفلسطينية، ومن هنا تنشأ الحاجة إلى وضع أولويات وترتيب سلسلة العمليات للبناء على التدابير الإصلاحية التي تكون قد بدأت.

ولكن في الوقت الحاضر تتعرض السلطة الفلسطينية لضغط للتحكم في العجز الحكومي بفرض رقابة على الأجور التي تعتبر مرتفعة نسبياً وأخذة في الارتفاع. بيد أن الأزمات المتجددة جعلت توسيع التوظيف الحكومي أمراً لا مفر منه أمام السلطة الفلسطينية إذ إنه أصبح استراتيجية فعالة، وإن لم تمثل الحل الأمثل، لضخ الحياة في الاقتصاد الفلسطيني^(١٤). والحجة وراء ضرورة تخفيض عدد موظفي السلطة الفلسطينية أو تخفيض مرتباتهم تنبع من القلق من إمكان استدامة مستويات الإنفاق الحالية وافترض أن المدخرات التي ستحققها الحكومة من هذه الخطوة ستستخدم أساساً لخدمة ديون السلطة الفلسطينية للقطاع الخاص. وهذا بدوره يفترض أن القطاع الخاص سيستخدم القروض المروددة إليه في زيادة الأنشطة الاستثمارية. ولكن إذا كان تخفيض القطاع العام سيخفف العبء على ميزانية السلطة الفلسطينية فإنه في حد ذاته لن يؤدي بالضرورة إلى تنشيط الاستثمار في الاقتصاد الفلسطيني. ويرجع ذلك إلى عدم وجود ما يضمن حدوث سلسلة ردود الفعل التي تربط بين سداد الديون وزيادة الاستثمار؛ بل الأرجح، في ظروف البيئة الاقتصادية والسياسية الجارية، أن يظل المستثمرون متخوفين من ارتفاع مخاطر الاستثمار. وعلى ذلك، فإلى أن يتحقق استقرار كاف للوضع السياسي بما يسمح للقطاع الخاص بالبدء في استثمارات كافية وخلق فرص عمل، فإن تقليل العمالة في القطاع العام سترجم إلى مزيد من البطالة وانخفاض في الطلب الكلي والإنتاج الكلي.

وليس في توصيات السياسات البديلة المعروضة هنا ترتيب لأولويات تخفيض عبء الأجور، بل إنها تدعو إلى عودة الناس إلى العمل وزيادة رعاية الشعب الفلسطيني. والأولوية الأولى في السياسة الاقتصادية يجب أن تكون زيادة الطلب الكلي بفضل الاستثمار العام والخاص لإعادة تأهيل القدرة الإنتاجية وتطويرها بعد ما أصابها من تآكل. ويمكن رفع مستويات الناتج المحلي الإجمالي وتقليل البطالة باستثمار عام يجذب الاستثمار الخاص. ويحتاج الاستثمار إلى دعم من تدابير سياسات تهدف إلى تخفيض تكاليفه المرتفعة للغاية، وتقليل تشوهات الأسعار المتضخمة بصورة اصطناعية، ومعالجة التفتت الجغرافي وتهدم البنية الأساسية والطاقة الإنتاجية. وإلى جانب ذلك فإن إحداث زيادة في نفس الوقت في التحويلات الحكومية أمر موصى به لدعم المجموعات الضعيفة في المجتمع التي ربما لا تستفيد فوراً من الانتعاش الاقتصادي. وفي الأجل الطويل ستؤدي زيادة النشاط الاقتصادي إلى تثبيت الوضع المالي لدى السلطة الفلسطينية بفضل زيادة إيرادات الضرائب وتقليل التحويلات الحكومية.

وأما عن الترتيب النقدي فإن هناك حاجة استراتيجية لبناء زخم وتمكين سلطة النقد الفلسطينية وتطوير قدرتها على أداء وظائف مستقلة ومسؤوليات تشابه مسؤوليات أي مصرف مركزي بالمعنى الصحيح، على مسار تكون مراحلها موضوعة بدقة وبعزم. ويجب أن يهدف الإصلاح الشامل للترتيب النقدي إلى بلوغ الأهداف الاستراتيجية الأربعة التالية (في الأجل المتوسط إلى الأجل الطويل). فأولاً، يجب تمكين سلطة النقد الفلسطينية من الحصول على إيرادات سك عملة وطنية وإدارة الكتلة النقدية (العملة المتداولة واحتياطيات المصارف التجارية). ثانياً، يجب أن يسمح الترتيب النقدي الجديد لسلطة النقد الفلسطينية باتباع سياسة نقدية لامتناص الصدمات الخارجية وذلك من خلال تكييف الأسعار وأسعار الفائدة لتقليل التأثيرات السلبية على الجانب الحقيقي للاقتصاد. ثالثاً، يجب إشاعة الثقة في كل من استقرار الأسعار وسلامة الجهاز المالي، وهي أمور ضرورية لزيادة ثقة المستثمرين المحليين والأجانب في الاقتصاد. وأخيراً، يجب أن يهدف الترتيب النقدي الجديد

(١٤) إذا كانت الأجور في السلطة الفلسطينية تجاوز المتوسط الإقليمي فإن نسبة الموظفين الحكوميين لمجموع السكان تقل عن المتوسط الإقليمي (البنك الدولي، ٢٠٠٦).

إلى دعم إعادة توجيه التدفقات التجارية بعيداً عن إسرائيل ونحو البلدان العربية وبقية العالم حيث يمكن التفاوض على صفقات تجارية أفضل وضمن الوصول إلى الأسواق.

ولبلوغ تلك الأهداف يجب أن تبدأ سلطة النقد الفلسطينية بالعمل على مسارين متوازيين. المسار الأول يتوجه نحو زيادة سلطتها التقديرية في الإعداد لإصدار عملة وطنية وأداء وظيفة المقرض الأخير. والمسار الثاني يجب أن يركز على تنسيق السياسات النقدية وسياسة سعر الصرف مع البلدان العربية المجاورة. بما يتفق مع الخطوات التكاملية الأخرى في مجالات التجارة وحركة عوامل الإنتاج.

رابعاً - السياسة التجارية

منذ عام ١٩٦٧ كان أداء التجارة الفلسطينية محكوماً بالعلاقة مع إسرائيل. وفور احتلال الضفة الغربية وقطاع غزة عام ١٩٦٧ فرضت إسرائيل نظامها المالي ونظام تجارتها الخارجية على الأرض الفلسطينية المحتلة فيما كان يوصف في بعض الأحيان بأنه اتحاد جمركي غير طوعي، أو اتحاد جمركي بحكم الواقع، أو شبه اتحاد جمركي أو اتحاد جمركي هجين. والواقع أن ذلك أدى إلى عملية ضم الاقتصاد الفلسطيني الأقل تقدماً إلى اقتصاد إسرائيل. وكان تدفق اليد العاملة والبضائع الفلسطينية إلى إسرائيل مسموحاً به ضمن قيود غير تبادلية، وأخضعت الواردات إلى الأرض الفلسطينية لهيكل التعريفية الإسرائيلية والحصص التي تطبقها. وأخذ يتزايد عزل المنتجين الفلسطينيين عن شركائهم التجاريين التقليديين في العالم العربي ولم يكن أمامهم خيار إلا إعادة توجيه التجارة نحو الاقتصاد الإسرائيلي.

ونظراً للاختلاف في الحجم وفي هيكل التكاليف وفي مستويات المعيشة بين هذين الاقتصادين، فإن نظرية التجارة التقليدية كانت تقضي بأن يتجه مسار نمو الاقتصاد الفلسطيني إلى التلاقي مع مسار إسرائيل. ولكن الساحة كانت أبعد من أن تكون مستوية بين الأرض الفلسطينية المحتلة وإسرائيل. وبحسب الأونكتاد (٢٠٠٦ أ ودراسات عديدة سابقة) ومراقبين آخرين مثل Hamed and Shaban (١٩٩٣) فإن الاتحاد الجمركي الفعلي شوه أنماط التجارة لمصلحة الاقتصاد الإسرائيلي. فقد استفاد التجار الإسرائيليون من إعانات حكومية مرتفعة، ومن فرض حصص استيراد، ومن سياسة تهدف إلى استبعاد المنافسة من المنشآت الفلسطينية. كما أن الصادرات الفلسطينية، سواء إلى إسرائيل أو إلى بقية العالم، ووجهت بجواجز غير تعريفية وتأخيرات ترجع إلى صعوبات النقل البري وإلى إجراءات الأمن، وخصوصاً بالنسبة للسلع التي يجتمل أن تضر بالنصيب الإسرائيلي في الأسواق (Awartani، ١٩٩٤ و Shadid، ١٩٨٨). يضاف إلى ذلك أن معظم الخامات والسلع الوسيطة كان لا بد من استيرادها بأسعار مرتفعة من إسرائيل. وكانت الواردات الأرخص من بلدان أخرى محظورة أو أصبحت غالية جداً بسبب ارتفاع تكاليف المعاملات التجارية ارتفاعاً ضخماً نتيجة للتدابير الإسرائيلية. والنتيجة هي أن المصدرين الفلسطينيين خسروا كثيراً من ميزاتهم التنافسية، في حين أن المنتوجات الإسرائيلية كانت تصل إلى الأسواق الفلسطينية دون أن يعوقها شيء (Roy، ١٩٨٧).

ألف - جوانب التجارة في بروتوكول باريس

يمثل الإطار التنظيمي الجديد للتجارة الإسرائيلية الفلسطينية الذي أنشأه بروتوكول باريس حلاً وسطاً، على الورق، بين مصالح الطرفين بصورة تشمل عناصر من اتحاد جمركي ومن منطقة تجارة حرة. وإذا كان الاتفاق يسمح بحرية تنقل رأس المال والبضائع فإن قضية حركة اليد العاملة الفلسطينية إلى الاقتصاد الإسرائيلي كانت مغلفة بتصريحات غامضة وغير نهائية (انظر الفصل خامساً عن سياسة العمل)^(١٥). ولكن في نظر المفاوضين الفلسطينيين كان الاتفاق يتضمن بعض الفائدة لفلسطين وسمح بحدوث بعض تغيرات إيجابية في النظام الذي كان مفروضاً على التجارة الفلسطينية حتى عام ١٩٩٣. فمثلاً قرر اتفاق التجارة الجديد حرية السلطة الفلسطينية في الدخول في اتفاقات تجارية ثنائية مع بلدان أخرى والحق في أن تحدد مستقلة - ضمن بعض الحدود - فئات التعريف على عدد محدود من بنود الواردات. والأهم من ذلك من ناحية المالية العامة أن البروتوكول وضع آلية لإضافة الإيرادات، بموجبها تحوّل إسرائيل في كل شهر الإيرادات المتحصلة من الضرائب التجارية المفروضة على واردات محددة متجهة إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة مروراً بالحدود التي تسيطر عليها الجمارك الإسرائيلية.

(١٥) من أجل مناقشة تفصيلية عن الجوانب المتعلقة بالتجارة في بروتوكول باريس انظر الأونكتاد (٢٠٠٠).

وكان هذا الجانب من جوانب بروتوكول باريس، أي جانب التنظيمات والضوابط التجارية، هو الذي أثار أوسع نقاش. فالذين نظروا للاتفاق نظرة استحسان رأوا أنه إذا كان يضيّق من حيز سياسة التجارة المتاحة أمام السلطة الفلسطينية بوضع تعريف خارجي مشتركة فإن الاقتصاد الفلسطيني يستطيع مع ذلك أن يستفيد من الوصول إلى الاقتصاد الإسرائيلي الأكبر والأكثر تقدماً من الناحية التكنولوجية، مع قربه الجغرافي (Abed، ١٩٩٦؛ Diwan و Panagariya، ١٩٩٧). وتذهب هذه الحجة إلى أن تدهور أداء التجارة الفلسطينية لم يكن راجعاً إلى تصميم هذا الترتيب الاقتصادي في حد ذاته بل على الأكثر كان يرجع إلى سوء تطبيق الاتفاق وعدم وجود جهاز رقابة فعال.

ولكن على الجانب الآخر من النقاش هناك من يؤكد أن الوضع المذكور يقوم على افتراض أساسي هو فتح الحدود أمام البضائع واليد العاملة - وهو افتراض لم يتحقق لأن القيود على حركة البضائع وتنقل اليد العاملة زادت بانتظام منذ عام ١٩٩٤ وبدرجة كبيرة منذ عام ٢٠٠٠. والحجة التي تقال هنا هي أن بروتوكول باريس، وخصوصاً جوانبه المتعلقة بالتجارة، يعوق إعادة بناء الاقتصاد الفلسطيني بدلاً من أن يساعد عليها (El-Jaafari and Elmusa، ١٩٩٥). يضاف إلى ذلك أن الافتراض الغير مطابق للواقع - أي تنفيذ بروتوكول باريس تنفيذاً كاملاً دون إغلاق يقيد الوصول الفلسطيني والحركة الفلسطينية - سيظل يؤثر تأثيراً سلبياً في التجارة الفلسطينية لعدد من الأسباب المعروفة في نظرية التجارة التقليدية، وكلها تشير إلى عدم كمال السوق الذي من شأنه أن يؤثر في المزايا المفترضة للتعريف الجمركية المشتركة في هذه الحالة.

أولاً، القيود الكمية المفروضة على الواردات الفلسطينية تحدد بناءً على "احتياجات السوق" الفلسطينية التي تحددها اللجنة الاقتصادية المشتركة^(١٦). ولما لم تكن هناك طريقة موثوق بها أو بيانات مؤكدة لتقدير "احتياجات السوق" الفلسطينية تقديراً دقيقاً فإن تقييد الواردات إلى الأرض الفلسطينية المحتلة يعتبر تدخلاً في سير آليات السوق. والواقع أن خلافاً ثار بشأن احتياجات السوق الفعلية عندما بدأت الواردات الفلسطينية من مصادر بديلة تحل محل الواردات من إسرائيل. كما أن هذه القيود الكمية تشجع على ممارسات احتكارية ومشوهة للأسعار من جانب المستوردين الفلسطينيين الذين تربطهم علاقات جيدة مع الأسواق الإسرائيلية أو الأردنية أو المصرية (Nasr، ٢٠٠٤).

ثانياً، رغم التحرير التدريجي للتجارة الإسرائيلية في أعوام ١٩٩٠ لا زال المنتجون الإسرائيليون يستفيدون من مجموعة من الإعانات وغيرها من الحواجز غير التعريفية التي تضع الصناعة والزراعة الفلسطينية في موضع غير مواتٍ على الإطلاق، وخصوصاً في المجالات التي كان المنتجون الفلسطينيون يستطيعون فيها أن يقتنصوا حصة في السوق الإسرائيلية. وتثبت وثائق أمانة الاتفاق العام للتعريفات والتجارة أن إسرائيل لا تزال تطبق حواجز تجارية غير تعريفية في مجالات التوسيم والتعبئة وفي قواعد صحة النبات والحيوان في المجال الزراعي من أجل حماية الزراعة الإسرائيلية (GATT، ١٩٩٥؛ Schiff، ٢٠٠٢).

ثالثاً، إن ترتيب تحويل الضرائب وإيرادات التخليص الجمركي التي تحصلها إسرائيل نيابة عن السلطة الفلسطينية أدى إلى خسارة كبيرة في الإيرادات بسبب تفسير إسرائيل لما يعتبر واردات وللرسوم الجمركية التي تفرض عليها. وبالنظر

(١٦) كانت اللجنة الاقتصادية المشتركة مسؤولة عن الإشراف على تطبيق بروتوكول باريس. وهي لم تجتمع إلا نادراً وكانت غير فعالة. وكانت هذه اللجنة تخضع للجنة المشتركة للتنسيق والتعاون في الشؤون المدنية التي أنشئت للإشراف على نقل المسؤوليات من الإدارة المدنية الإسرائيلية إلى السلطة الفلسطينية. وكان الجانب الإسرائيلي في هذه اللجنة الأخيرة يتألف من أعضاء من وزارة الدفاع الإسرائيلية. وعلى ذلك يبدو أن الاعتبارات الاقتصادية كانت تأتي بعد نواحي الاهتمام الأمنية. انظر Zomlot H و Zaghera A (٢٠٠٤).

إلى التعويق وبالتالي التأخر في تخليص الواردات الفلسطينية عبر إسرائيل فإن الشركات الفلسطينية حاولت تجاوز التكاليف الإضافية الراجعة إلى هذه التأخيرات بالعمل مع وكلاء تجاريين إسرائيليين يطلبون البضائع نيابة عنهم ثم يشحنونها (دون إضافة أي قيمة) إلى الأرض الفلسطينية المحتلة كواردات من إسرائيل (واردات غير مباشرة). وكان نحو ٦٠ في المائة من الواردات الفلسطينية من إسرائيل أو عبر إسرائيل يستورد بهذه الطريقة. وبموجب الأحكام العادية في اتحاد جمركي تعتبر البضائع المستوردة بهذه الطريقة واردات فلسطينية من بلد ثالث وبالتالي يجب أن تذهب إيرادات الجمارك إلى السلطة الفلسطينية. ولكن إسرائيل لا تعترف بهذه البضائع على أنها واردات فلسطينية بالمعنى الحقيقي وتقول إن وجهتها النهائية، أو نقاط الاستهلاك (وهي الأرض الفلسطينية المحتلة في هذه الحالة) غير منصوص عليها بوضوح (Jawhary and Shaban، ١٩٩٥).

وأخيراً، وهو الأهم، فإن أحكام التجارة في البروتوكول لم تنجح في تغيير العلاقة غير المتكافئة التي تطورت طوال عقود من سنوات الاحتلال ولم تفعل سوى أن رسخت التبعية التي نشأت من خلال الاتحاد شبه الجمركي (Weinblatt و Arnon، ٢٠٠١؛ Kanafani، ٢٠٠١). وكما جاء في دراسة Dessus و Bulmer (٢٠٠٤) فإن اعتماد التجارة على إسرائيل، عند قياسه بقيمة البضائع الفلسطينية المصدرة إلى إسرائيل وقسمتها على الناتج القومي الإجمالي الفلسطيني قد زاد بالفعل منذ تطبيق بروتوكول باريس. ويتفاهم هذا الاعتماد التجاري لأن نسبة ٦٠ في المائة من الواردات الفلسطينية من بلدان ثالثة تمر عبر إسرائيل، وينتج عن ذلك ارتفاع تكاليف المعاملات التجارية وارتفاع تكاليف الواردات غير المباشرة مما يقلل الاستثمار: وهذا يرفع تكاليف الإنتاج في الأرض الفلسطينية المحتلة بسبب رفع أسعار السلع الوسيطة المستوردة كما أنه يخفض مستوى الرفاهية يجعل السلع الاستهلاكية أغلى سعراً.

وتظهر الطبيعة غير المتكافئة في الاتحاد الجمركي الإسرائيلي الفلسطيني، وتأثيره السلبي على الاقتصاد الفلسطيني بأكمله، في أرقام التجارة الفلسطينية. فبين عامي ١٩٧٠ و ١٩٩٣ صدرت الأرض الفلسطينية المحتلة واستوردت تقريباً ثلثي تجارتها إلى إسرائيل أو من إسرائيل. وفوق ذلك، فإذا كانت الصادرات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي قد تناقصت بالتدريج فإن حصة الواردات زادت بالتدريج، مما أدى إلى عجز تجاري مستمر طوال تلك الفترة. وهذا العجز التجاري المزمع، الذي كان جزء كبير منه لمصلحة إسرائيل، وصل إلى نحو ثلث الناتج المحلي الإجمالي. وكان يمول أساساً من الأجور التي يحصل عليها الفلسطينيون العاملون في إسرائيل ومن تحويلات العاملين في بلدان أخرى، وهي أساساً بلدان الخليج العربي.

وبعد نشأة السلطة الفلسطينية عام ١٩٩٤ تفاقم الأثر السلبي للاتفاق التجاري الوارد في البروتوكول. ولم يحدث أن اختبرت قدرة اللجنة الاقتصادية المشتركة على حل المنازعات عملياً بشكل جدي، بسبب عدم الاهتمام الإسرائيلي بتمكين تلك اللجنة بما يجاوز دوراً إدارياً بحت، ونقص القدرة والوزن التفاوضي الفلسطيني على الاستفادة بالكامل من جميع جوانب الاتفاق. ثم زادت طبيعة انفراد طرف واحد بتنفيذ البروتوكول بعد عام ٢٠٠٠ نتيجة للإغلاق الخارجي والداخلي المحكم بانتظام على الأرض الفلسطينية المحتلة وتضاؤل قدرة السلطة الفلسطينية بالتدريج في علاقاتها الاقتصادية مع إسرائيل. وهذا الوضع جعل من الصعب جداً على التجار الفلسطينيين أن يشحنوا الصادرات والواردات إلى الأسواق الخارجية أو منها^(١٧). وأخذ العجز التجاري يتزايد باستمرار، وهو كان في الأصل مرتفعاً نسبياً وكان يجاوز نسبة ٥٠ في المائة باستمرار قبل عام ١٩٩٤. ووصل إلى أعلى مستوياته عام ٢٠٠٣ عندما بلغ ٣,٤ مليار دولار تمثل أكثر من ٦٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وكان ثلث هذا

(١٧) في غياب السيادة على الحدود الخارجية وعدم النفاذ إلى البحر والمطارات يعتبر الاقتصاد الإقليمي محصوراً برياً في الحقيقة (الأونكتاد، ٢٠٠٤ ب).

العجز يرجع إلى التجارة مع إسرائيل (الأونكتاد، ٢٠٠٨). كذلك ارتفع العجز بسبب تدهور القدرة الإنتاجية وما نشأ عنه من عجز المنتجين المحليين عن مواجهة الطلب المحلي، وهذا بدوره زاد الاعتماد على السلع الاستهلاكية المستوردة، ومعظمها من إسرائيل. ويبلغ العجز التجاري مع إسرائيل عام ٢٠٠٧ نحو ٩٠ في المائة من مجموع التحويلات الصافية الجارية (وهي أساساً من الدعم من المانحين) (الأونكتاد، ٢٠٠٧).

باء - أداء التجارة في السيناريو الأساسي

تشير المحاكاة في خط الأساس إلى أن أداء التجارة يتوقع له أن يتحسن مع الاستقرار السياسي، ولكن في نفس ظروف تشوه أنماط التجارة وقلة عدد الشركاء التجاريين. وبالنظر إلى أداء التجارة الفلسطينية منذ نشأة السلطة الفلسطينية يتضح أن إطار السياسات عجز عن تزويد الاقتصاد الفلسطيني بقدرة مؤسسات تقلل من اعتماده على الاقتصاد الإسرائيلي ومن الاختلال التجاري الزمن. ويقوم أداء التجارة الفلسطينية الذي جاء في السيناريو الأساسي على افتراض استمرار الحالة الحاضرة، حيث:

- (أ) التجارة بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل لا تخضع لتعريفات؛
- (ب) نظام التجارة الإسرائيلي ينطبق على التجارة الفلسطينية، باستثناء صادرات محدودة إلى مصر والأردن؛
- (ج) هيكل التعريفات الإسرائيلية ينطبق على الواردات الفلسطينية من بلدان ثالثة؛
- (د) إسرائيل تحصل، نيابة عن السلطة الفلسطينية، ضريبة القيمة المضافة والتعريفات الجمركية على الواردات الفلسطينية من بلدان ثالثة.

و بموجب هذه الافتراضات تسجل التجارة الفلسطينية تحسناً في الأداء ولكنه تحسن محدود في فترة المحاكاة. ويتبين من الجدول ٤-١ أن المتوقع أن ينخفض العجز التجاري من ٣٩,١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠٠٨ إلى ٣٢,٥ في المائة عام ٢٠١٥. كما أن العجز التجاري مع إسرائيل سينخفض أيضاً من ٢٤,٥ في المائة عام ٢٠٠٨ إلى ١٩,٧ في المائة في نهاية فترة المحاكاة. وسيكون الانخفاض في العجز التجاري راجعاً أساساً إلى هبوط نسبة الواردات إلى الناتج المحلي الإجمالي. كما أن الجدول ٤-١ يبين أنه عند افتراض تحويل إسرائيل الإيرادات الجمركية التي تجمعها نيابة عن السلطة الفلسطينية دون تأخير أو تخفيض وبالمستويات الجارية في تحصيل/تسرب الإيرادات، فإن العجز الحكومي سينخفض من ١٢ في المائة عام ٢٠٠٨ إلى ٨,٩ في المائة عام ٢٠١٥.

ومن ناحية أخرى فإن نسبة الصادرات إلى الناتج المحلي الإجمالي تنخفض من ١١,٢ في المائة عام ٢٠٠٨ إلى ١٠ في المائة عام ٢٠١٥. ولا تقتصر مشكلة تناقص حصة الصادرات على السيناريو الأساسي، لأن هذه الحصة ستتناقص أيضاً في السيناريوهين الاثنین الخاصين بالتجارة اللذين سيأتي ذكرهما فيما بعد. وهذا يذكر بأنهما مهمما يكن نظام التجارة الفلسطينية المتبع فإن التحسن التكنولوجي وتحديث قطاع الصادرات يجب أن يكون هدفاً أساسياً في السياسات من أجل زيادة التنافسية الدولية للمنشآت الفلسطينية والوصول إلى توازن تجاري مستدام.

وعلى العموم، فرغم ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي إلى ٨ مليارات دولار عام ٢٠١٥ فإن الإنجاز المتوقع في السيناريو الأساسي يظل غير كاف لتحسين حالة البطالة، التي يتوقع لها أن ترتفع إلى ١٩,١ في المائة عام ٢٠١٥ مما يشير إلى مشاكل هيكلية في قطاعات البضائع التي تدخل التجارة وهو أمر يستدعي اهتماماً خاصاً. وهذا يؤيد ما قاله الأونكتاد (٢٠٠٥، ٢٠٠٦) من أن الاستراتيجية الموجودة تسير على أسلوب تنمية قائمة على التجارة بدلاً من تجارة

قائمة على التنمية. وبعبارة أخرى، فبدلاً من سياسة إنمائية تهدف إلى تحرير التجارة، يكون المطلوب هو سياسات تجارية وصناعية تعالج الصعوبات الهيكلية في الاقتصاد وبالتالي تسمح للتجارة بأن تساهم في تحقيق الرؤية الإنمائية الفلسطينية.

جيم - نظم التجارة البديلة

تتضمن سيناريوهات السياسة البديلة المقترحة تقييم نظامين تجاريين بالمقارنة مع الإطار الأساسي الحالي. وأبرز بديلين هما نظام الدولة الأولى بالرعاية (الذي يشار إليه في بعض الحالات بأنه سياسة تجارية غير تمييزية) ونظام التجارة الحرة اللذان سيكونان موضع بحث لبيان تأثير تغيير نظام التجارة في المؤشرات الاقتصادية الأساسية^(١٨).

افتراضات سياسة الدولة الأولى بالرعاية

يفترض هذا النظام تطبيق تعريفه جمركية مستقلة على جميع الواردات الفلسطينية بصرف النظر عن منشئها^(١٩). وهذا يعني أن تعريفه واحدة ستطبق على الواردات الفلسطينية من إسرائيل وعلى الواردات الفلسطينية من بقية العالم. ومبدأ عدم التمييز الرئيسي هذا وارد في المادة ١ من اتفاقية الغات ويتطلب أن تعامل جميع الواردات من أي بلد على نفس الأساس المقرر للدولة الأولى بالرعاية. وعلى ذلك فإن محاكاة سياسة الدولة الأولى بالرعاية في إطار المحاكاة المتكامل يجري بافتراض زيادة تدريجية في متوسط التعريف على الواردات من إسرائيل بحيث تصل في عام ٢٠١١ من مستوى صفر الحالي إلى متوسط التعريف على سلة واردات فلسطينية نموذجية من بقية العالم (١٦,٦ في المائة). كما أن هذه المحاكاة تفترض أن إسرائيل سترفع تعريفاتها بالتدريج على الواردات من الأرض الفلسطينية المحتلة بحيث ترتفع في عام ٢٠١١ من مستوى صفر الحالي إلى مستوى التعريفات التي تفرضها على الواردات من بقية العالم (٨,٣ في المائة).

ومن أجل تعزيز القدرة التنافسية للصادرات الفلسطينية، تفترض هذه المحاكاة أيضاً أن السلطة الفلسطينية ستضع مخططات لتصحيح التشوه بما يقلل من تكاليف إنتاج الصادرات. وبذلك تنخفض أسعار الصادرات (أي تكاليفها) إلى ٨٣,٤ في المائة عام ٢٠١١^(٢٠) من مستواها في السيناريو الأساسي. وأخيراً فإن التطبيق الفني وتسيير

(١٨) كانت هناك نقطة تحول في توصية البنك الدولي بسياسة تجارة للسلطة الفلسطينية هي دراسة Astrup and Dessus (٢٠٠١) حيث أجريا محاكاة لعناصر إصلاحات التجارة الفلسطينية. والنتائج المعروضة هنا تؤيد ما ذهبنا إليه، أي أن سياسة تجارية غير تمييزية أفضل من الاتحاد شبه الجمركي الموجود الآن وأفضل من اتفاق تجارة حرة مع إسرائيل، نظراً لقواعد المنشأ الباهظة التكاليف التي ينطوي عليها.

(١٩) بموجب قواعد منظمة التجارة العالمية يعني شرط الدولة الأولى بالرعاية أن جميع الشركاء التجاريين يحصلون على نفس المعاملة. ولكن من المسموح به عمل بعض استثناءات مثل إنشاء منطقة حرة أو اتحاد جمركي بواسطة مجموعة من البلدان. ومن أجل التبسيط فإن سيناريو الدولة الأولى بالرعاية المقترح هنا لا يأخذ في حسابه أي واحد من تلك الاستثناءات. ولكن يلاحظ أنه إذا انضمت الدولة الفلسطينية المتوقعة إلى منظمة التجارة العالمية فإنها تستطيع أن تستفيد من الأحكام الخاصة والتفاضلية الممنوحة لأقل البلدان نمواً. وبالتالي فإن السلطة الفلسطينية تستطيع أن تضع تعريفه جمركية على الواردات تجاوز نسبة ١٦,٦ في المائة المفترضة.

(٢٠) أسعار الصادرات بهذا المعنى تعني الرقم القياسي للأسعار الذي يحدد تكاليف إنتاج الصادرات الفلسطينية. ويجب عدم خلطه مع الأسعار العالمية للصادرات التي لا يمكن أن تتأثر باقتصاد تجاري صغير. ويفترض مخطط تصحيح التشوه حدوث تخفيض في تكاليف الصادرات في السيناريو الأساسي بنسبة ١٦,٦ في المائة أي ما يعادل متوسط التعريفات الفلسطينية التي ستطبق في سيناريو الدولة الأولى بالرعاية.

نظام الدولة الأولى بالرعاية يتطلب زيادة في العمالة الحكومية، التي يفترض أنها سترتفع تدريجياً عام ٢٠١١ بمقدار نصف نقطة مئوية فوق مستوى السيناريو الأساسي.

افتراضات سياسة التجارة الحرة

سياسة التجارة البديلة الأخرى هي السعي إلى إبرام اتفاق تجارة حرة مع إسرائيل. وبذلك تبقى التجارة الحالية من التعريفات بين إسرائيل والأرض الفلسطينية المحتلة ولكن يكون لدولة فلسطين ذات السيادة الحرة في تغيير هيكل التعريفات على الواردات من بقية العالم، وكذلك السيادة اللازمة للتفاوض على أي اتفاق تجاري آخر مع بلد ثالث، وتنفيذ ذلك الاتفاق. وهذا السيناريو البديل يهدف إلى تنويع مصادر الواردات الفلسطينية بالاستعاضة عن جزء من الواردات من إسرائيل بواردات من بقية العالم. وعلى ذلك فإن محاكاة التجارة الحرة تفترض أن التعريفات المتوسطة الحالية على الواردات من بلدان أخرى غير إسرائيل ستخفض بنسبة النصف. ويظهر ذلك في الانخفاض التدريجي لهذا المتوسط من ١٦,٦ في المائة إلى ٨,٣ في المائة عام ٢٠١١. وبالمثل يُفترض أيضاً أن تعريفات البلدان الأخرى (غير إسرائيل) على الواردات من الأرض الفلسطينية المحتلة ستخفض عام ٢٠١١ إلى نصف مستواها في السيناريو الأساسي. ولكن يلاحظ أن الدولة الفلسطينية المرتقبة إذا انضمت إلى منظمة التجارة العالمية واستفادت من المعاملة الخاصة والتفضيلية المقررة لأقل البلدان نمواً فإن التعريفات على واردات الأرض الفلسطينية المحتلة من بلدان أخرى يمكن أن تزيد، ويمكن أن تنخفض تعريفات البلدان الأخرى على الواردات من الأرض الفلسطينية المحتلة.

وكما في سيناريو الدولة الأولى بالرعاية، يُفترض أن تنشيط الصادرات الفلسطينية يتطلب تدريجياً إدخال مخططات لتصحيح التشوه لتخفيض أسعار الصادرات في خط الأساس بنسبة ١٦,٦ في المائة عام ٢٠١١. وأخيراً فإن تنفيذ سياسة التجارة الحرة سيتطلب أيضاً زيادة في التوظيف الحكومي فوق المستوى المفترض في سيناريو خط الأساس. والمفترض أن ترتفع الوظائف الحكومية بالتدريج حتى عام ٢٠١١ بمقدار ٠,٧ نقطة مئوية فوق سيناريو خط الأساس^(٢١) ولهذا الافتراض ما يبرره لأن الانتقال من الترتيب الحالي إلى التجارة الحرة يتطلب من السلطة الفلسطينية بناء القدرة على إدارة التجارة وتوظيف عاملين لتنفيذ هذه السياسة.

دال - تأثير سياسة الدولة الأولى بالرعاية

يشير الجدول ٤-١ إلى أن تنفيذ سياسة الدولة الأولى بالرعاية وإدخال مخطط لتصحيح التشوه لن يلقيا عبثاً إضافياً على الميزانية الحكومية. وتوحي النتائج بأن نسبة العجز الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي ستخفض من ٧,٩ في المائة عام ٢٠٠٨ إلى ٥,٦ في المائة عام ٢٠١٥، وهو تطور يستفيد بلا شك من تغير هيكل التعريفات مما يرفع الإيرادات الحكومية. كما أن سياسة الدولة الأولى بالرعاية ستخفض نسبة العجز التجاري الفلسطيني إلى الناتج المحلي الإجمالي من ٣٥,٥ في المائة المتوقعة عام ٢٠٠٨ إلى ٣٢,٠ في المائة عام ٢٠١٥، والسبب الرئيسي في ذلك هو انخفاض نسبة الواردات إلى الناتج المحلي الإجمالي. كذلك سينخفض العجز التجاري مع إسرائيل من ٢٤,٤ في المائة عام ٢٠٠٨ إلى ١٩,٢ في المائة عام ٢٠١٥.

كذلك يتوقع سيناريو الدولة الأولى بالرعاية ارتفاعاً كبيراً في الناتج المحلي الإجمالي ليصل إلى ٨,٥ مليار دولار عام ٢٠١٥. وسيكون التأثير الأولي لتغير نظام التجارة تأثيراً إيجابياً تماماً في العمالة إذ ستكون نسبة

(٢١) تقدير التوظيف الحكومي هو ١٧٢ ٠٠٠ في خط الأساس. وتفترض سياسة الدولة الأولى بالرعاية أن ٧٧٥ موظفاً إضافياً سيكونون لازمين لإدارة هذه السياسة وتنفيذها وأن سياسة التجارة الحرة تتطلب ١ ١٥٢ موظفاً إضافياً.

العاطلين ١٣,٩ في المائة عام ٢٠٠٨. ولكن مع الوقت ترتفع نسبة العاطلين إلى ١٦ في المائة عام ٢٠١٥ وهو ما يؤكد بوضوح أن سياسة التجارة، على أهميتها، ليست بديلاً يغني عن استراتيجية إقتصادية شاملة تهدف إلى توسيع الطاقات الإنتاجية وتحديثها.

ورغم التغيرات الاقتصادية الإيجابية التي ستأتي بها هذه السياسة فإن حصة الصادرات في الناتج المحلي الإجمالي ستظل منخفضة هنا كما في خط الأساس. وهي ستخفض هامشياً من ١٠,٤ في المائة عام ٢٠٠٨ إلى ٩,٤ في المائة عام ٢٠١٥. والواقع أن الصادرات ستتمو في هذه الفترة ولكن بأقل من نمو الناتج المحلي الإجمالي. وإلى جانب نمو هذا الناتج، يمكن تفسير انخفاض نسبة الصادرات بأثر التشويه الذي يحدثه الاحتلال في أنماط التجارة الفلسطينية، إلى جانب التدهور الأخير في الطاقة الإنتاجية وما نتج عنه من تأخر غير متناسب في قطاع التصدير. ولهذا فمن أجل تحسين أداء التجارة لا بد من اتباع استراتيجيات إضافية تدعم أنشطة التصدير دعماً مباشراً في المجالات التي تتمتع بمزايا مقارنة أو يمكن أن تتمتع بهذه المزايا في المستقبل. وبصفة عامة يفضي سيناريو الدولة الأولى بالرعاية إلى تنويع الشركاء التجاريين، ورفع الناتج المحلي الإجمالي، وزيادة حجم الواردات وتقليل معدل البطالة. ولهذا فإنه أفضل من سيناريو الأساس.

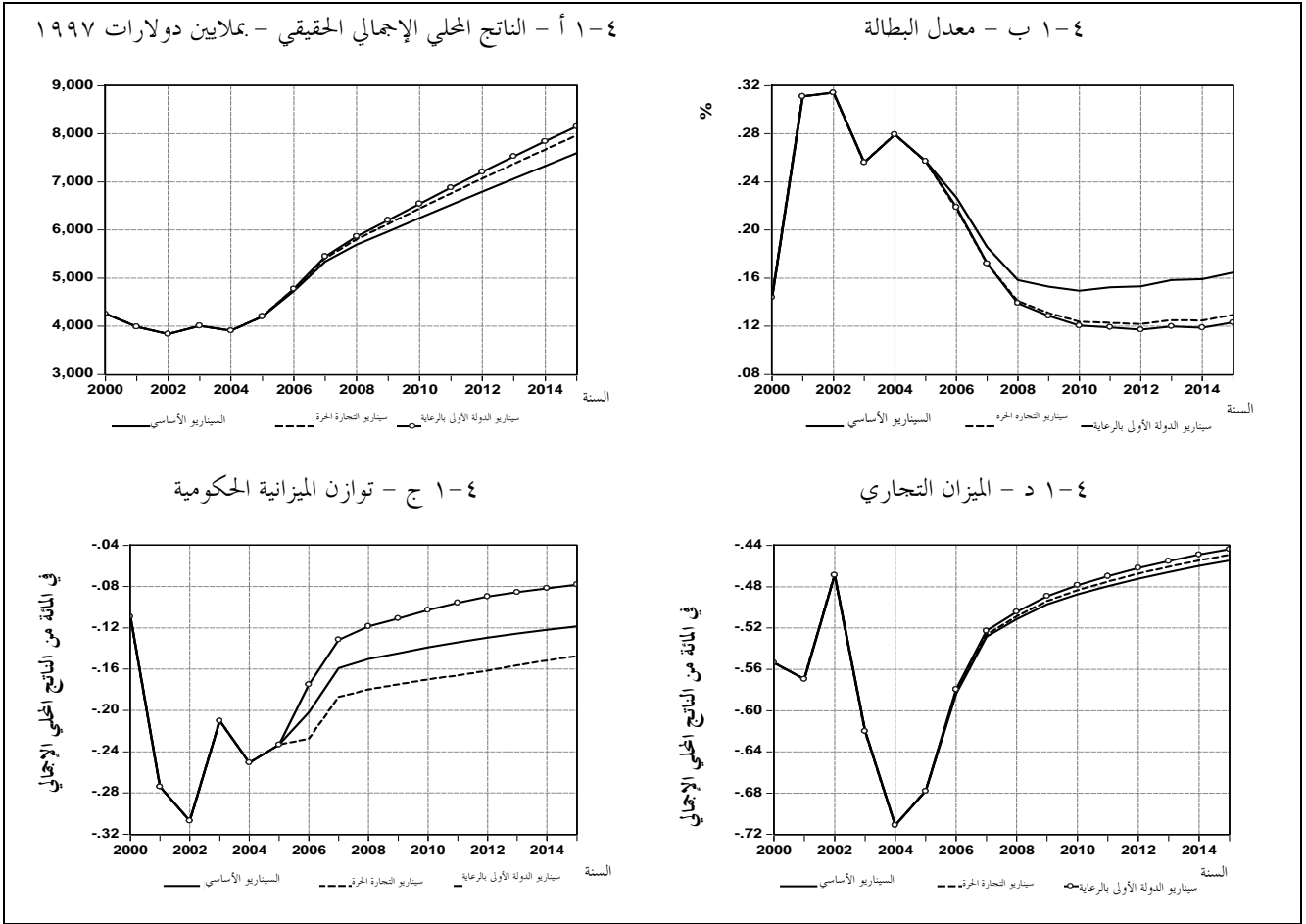
هاء - تأثير سياسة التجارة الحرة

يشير الجدول ٤-١ بأن الانتقال من الإطار الحالي إلى ترتيب تجارة حرة مع إسرائيل وإدخال مخططات لتصحيح التشوه لن يكون عبئاً على الميزانية العامة. ولكن إذا كان عجز الميزانية سينخفض إلى ١١ في المائة عام ٢٠١٥ فليس من المستغرب أن يكون عجز الميزانية ضعف ما في سيناريو الدولة الأولى بالرعاية. حسب افتراضات سيناريو التجارة الحرة سيرتفع الناتج المحلي الإجمالي إلى ٨,٣٨ مليار دولار عام ٢٠١٥ مما يؤدي إلى نسبة بطالة ١٦,٩ في المائة بالمقارنة مع ١٩,١ في المائة في خط الأساس.

الجدول ٤-١ - تأثير سياسات التجارة البديلة في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية

سيناريو التجارة الحرة		سيناريو الدولة الأولى بالرعاية		السيناريو الأساسي		
٢٠١٥	٢٠٠٨	٢٠١٥	٢٠٠٨	٢٠١٥	٢٠٠٨	
٨٣٨٠	٦١٣٤	٨٥٣٩	٦١٨٩	٨٠٤٢	٦٠١٩	الناتج المحلي الإجمالي (بملايين دولارات) (١٩٩٧)
١٦,٩	١٤,٤	١٦,٠	١٣,٩	١٩,١	١٥,٦	نسبة البطالة
٩,٨	١١,٢	٩,٤	١٠,٤	١٠,٠	١١,٢	الصادرات (% من الناتج المحلي الإجمالي)
٤٢,١	٥٠,١	٤١,٤	٤٥,٨	٤٢,٦	٥٠,٩	الواردات (% من الناتج المحلي الإجمالي)
٣٢,٣	٣٨,٩	٣٢,٠	٣٥,٥	٣٢,٥	٣٩,١	العجز التجاري (% من الناتج المحلي الإجمالي)
١٩,٨	٢٤,٤	١٩,٢	٢٤,٤	١٩,٧	٢٤,٥	العجز التجاري مع إسرائيل (% من الناتج المحلي الإجمالي)
١١,٠	١٤,٤	٥,٦	٧,٩	٨,٩	١٢,٠	العجز الحكومي (% من الناتج المحلي الإجمالي)

الشكل ٤-١ - تأثير سياسات التجارة البديلة في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية



وفي محاكاة نموذج التجارة الحرة سينخفض العجز التجاري من ٣٨,٩ في المائة عام ٢٠٠٨ إلى ٣٢,٣ في المائة عام ٢٠١٥. وكما في سيناريو الدولة الأولى بالرعاية سيكون هذا الانخفاض راجعاً أساساً إلى سرعة نمو الناتج المحلي الإجمالي وانخفاض نسبة الواردات إلى هذا الناتج. كما أن العجز التجاري مع إسرائيل سينخفض إلى ١٩,٨ في المائة عام ٢٠١٥. وكما في سياسة الدولة الأولى بالرعاية فإن تغيير نظام التجارة الفلسطينية لن يضمن وحده حدوث توسع أسرع في القاعدة التصديرية: فنسبة الصادرات إلى الناتج المحلي الإجمالي ستخفض من ١١,٢ عام ٢٠٠٨ إلى ٩,٨ في المائة عام ٢٠١٥. والأكثر من ذلك أن المتوقع أن تستطيع السلطة الفلسطينية، بفضل قدرتها على تغيير هيكل التعريفات في التجارة مع البلدان الأخرى غير إسرائيل، أن تدخل تغييرات مفيدة على نمط التجارة.

واو - تقييم نظم التجارة البديلة

يلخص الجدول ٤-١ والشكل ٤-١ التغييرات في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية في جميع السيناريوهات الثلاثة الخاصة بالتجارة. وحتى بقياس بسيط للتكاليف والمنافع النسبية لتلك البدائل سواء فوراً أو في الأجل الطويل فإن أي نظام تجاري بديل سيكون أفضل من السيناريو الأساسي بحسب معظم المؤشرات الاقتصادية الرئيسية. بل إن ارتفاع النسبة بين الصادرات والناتج المحلي الإجمالي بصورة طفيفة في السيناريو الأساسي يرجع إلى سبب بسيط هو أن الناتج المحلي الإجمالي يكون أقل نسبياً. والناتج المحلي الإجمالي والبطالة هما المؤشران الاقتصاديان الرئيسيان اللذان تظهر فيهما الفوارق بين مختلف سياسات التجارة التي كانت موضع محاكاة. ففي سيناريو التجارة الحرة يتجاوز الناتج

المحلي الإجمالي مستوى الأساس بنسبة ٤,٢ في المائة عام ٢٠١٥ وبالتالي يحدث انخفاض بنسبة ٢,٢ في المائة في معدل البطالة في العام نفسه. وأما في سيناريو الدولة الأولى بالرعاية فإن الناتج المحلي الإجمالي أكبر مما هو عليه في خط الأساس وفي تنبؤات التجارة الحرة عام ٢٠١٥ وتكون تنبؤات البطالة أقل أيضاً.

واستناداً إلى ما تقدم، وإلى الانخفاض الواضح في النسبة بين الدين العام والناتج المحلي الإجمالي، يبدو أن سياسة الدولة الأولى بالرعاية تكون أفضل من كل من السيناريو الأساسي وسياسة التجارة الحرة. ولكن إذا كانت الاختلافات في إسقاطات مستوى الناتج المحلي الإجمالي والعجز الحكومي ومعدل البطالة ظاهرة فإن المنافع التي يمكن تقديرها كميّاً والتي تنتج من نظام بالنسبة لنظام آخر ليست واضحة في جميع المؤشرات. فمثلاً إذا كان العجز التجاري كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في حالة سياسة الدولة الأولى بالرعاية هو ٠,٥ في المائة عام ٢٠١٥ مما هو عليه في خط الأساس فإن الانخفاض في حالة سيناريو التجارة الحرة يكون ٠,٢ في المائة عن سيناريو خط الأساس. وترجع الفروق الطفيفة في مختلف المؤشرات التجارية إلى أن نتائج المحاكاة في جميع السيناريوهات تعتمد على الاتجاه التاريخي في تدهور المؤشرات التجارية، والهيكل الاقتصادي وانكماش القدرة الإنتاجية في قطاع التجارة الفلسطينية، مما يجعل من الصعب جني ثمار التغيير الإيجابي في سياسة التجارة. وعلى ذلك فإن منافع سياسة الإصلاح التجاري يحتمل أن تظهر بالكامل عندما تكون مصحوبة بسياسات تهدف إلى إحلال القدرة الإنتاجية الفلسطينية وتوسيعها بعدما أصابها من ضرر، إلى جانب مكونات أخرى في توسيع حيز السياسة المطلوبة للتنمية المستدامة.

وبين الجدول ٤-١ أيضاً أن العجز التجاري الفلسطيني مع إسرائيل لن يتغير كثيراً في السيناريوهات الثلاثة. وليس هذا أمراً غريباً لأن سيناريو الدولة الأولى بالرعاية وسيناريو التجارة الحرة يفترضان افتراضاً بسيطاً هو وجود تعريف موحد على الواردات من إسرائيل ومن بقية العالم. ولكن ليس هذا ضرورياً في الواقع لأن واضعي السياسات الفلسطينيين قد يكون أمامهم خيار تصميم هيكل تعريف مختلف على نحو مناسب مما قد يخفض الاعتماد التجاري على إسرائيل. وهذا الهيكل، إلى جانب إزالة مختلف الحواجز الإسرائيلية الأمنية والمادية المفروضة على التجارة الفلسطينية، من شأنه أن يستبعد، أو على الأقل يخفف، الاعتماد التجاري على إسرائيل ويعزز الاندماج الفلسطيني في الأسواق الأخرى العربية والإقليمية والعالمية.

وهناك حجة أخرى تؤيد خيار الدولة الأولى بالرعاية، بدلاً من سياسة التجارة الحرة، هي أنه لن يقتصر في النهاية على تقليل الاعتماد غير المتكافئ مع إسرائيل وتنويع الشركاء التجاريين بل إنه سيزود السلطة الفلسطينية بإيرادات الجمارك التي تهمس الحاجة إليها. وكما اتضح في الجدول ٤-١ سيصل العجز الحكومي إلى ٥,٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠١٥، وهو أقل عجز في جميع سيناريوهات سياسة التجارة التي أمكن محاكاتها. ويمكن استخدام هذه الإيرادات الحكومية الإضافية غير المتاحة الآن في تنفيذ تدابير تهدف إلى توسيع الطاقة الإنتاجية الفلسطينية التي تآكلت.

زاي - التوصيات

منذ الاحتلال الإسرائيلي عام ١٩٦٧ أدت الإجراءات العديدة التي اتخذتها الإدارة الإسرائيلية المدنية إلى تشويه أنماط التجارة الفلسطينية وإضعاف أدائها بسبب وضع عدد من الحواجز التجارية غير التعريفية التي تعوق التنافسية الفلسطينية. وأدت الآثار الاقتصادية للاتحاد الجمركي غير الطوعي إلى خلق مسار تبعية لا يزال الاقتصاد الفلسطيني أسيراً له حتى اليوم. ونتج عن تبعية مفرطة على الاقتصاد الإسرائيلي ارتفاع نسبة الواردات إلى الناتج المحلي الإجمالي ارتفاعاً مزمناً وإلى إضعاف قاعدة التصدير وإلى عجز تجاري وعجز حكومي كبيرين.

ورغم وجود بعض أحكام إيجابية بشأن التجارة في بروتوكول باريس مثل السماح بفرض تعريف على بعض الواردات وبعض الرقابة من جانب السلطة الفلسطينية على إيرادات الجمارك ورسوم الاستهلاك فإن هذا الترتيب فشل في تغيير اعتماد التجارة الفلسطينية على إسرائيل بل إنه رسّخ هذا الاعتماد. وبعبارة المعهد الفلسطيني لأبحاث السياسة الاقتصادية أدت هيمنة إسرائيل على التجارة الخارجية إلى "رهن" المستقبل الاقتصادي الفلسطيني. بمصير الاقتصاد الإسرائيلي ومساره الإنمائي. وكان التأثير الشامل لهذا الترتيب التجاري هو تعميق التبعية الاقتصادية على إسرائيل وكبح الجهود الفلسطينية لتنويع الشركاء التجاريين، والانتقال نحو صادرات عالية القيمة المضافة، والاندماج في النهاية مع نظم التجارة العربية والإقليمية والعالمية.

وإذا كانت الإجراءات الإسرائيلية قد أدت إلى تنفيذ بروتوكول باريس تنفيذاً غير كامل فإن تأثير التشويه في هذا البروتوكول يمكن إرجاعه لا إلى عدم كفاية التنفيذ بل على الأكثر لنواحي النقص في تصميمه وإلى أحكامه المتعلقة بالتجارة. ويتمثل ذلك في فرض معدل ضريبة القيمة المضافة وفي هيكل التعريف الذي لا يتناسب مع الاحتياجات الإنمائية للاقتصاد الفلسطيني. ويضاف إلى ذلك أن ممارسة جمع رسوم الجمارك بواسطة إسرائيل نيابة عن السلطة الفلسطينية أدت إلى جعل تحويل الإيرادات الضريبية المهمة أمراً سياسياً وإلى مزيد من التقيؤ في القاعدة المالية للسلطة الفلسطينية. وهذه الإيرادات كثيراً ما تُحجز وبالتالي لا يمكن اعتبارها مصدراً يمكن التأكيد منه لإيرادات السلطة الفلسطينية. ومن شأن ذلك أن يجعل تخطيط الميزانية أمراً في غاية الصعوبة بل إنه يحرم السلطة الفلسطينية من استخدام أدوات السياسة المالية لإدارة الاقتصاد وتنشيطه ويؤدي إلى كبح أي تخطيط للأجل المتوسط.

فإذا كان إطار السياسات الأساسي هو الذي سينفذ في دولة فلسطينية ذات سيادة فإن أداء التجارة سيتحسن، ولكن وفق استمرار نمط التبعية للاقتصاد الإسرائيلي وضعف قاعدة التصدير. وسيظل الترتيب الخاص بالتجارة غير مناسب لإطلاق استراتيجية إنمائية شاملة ويظهر ذلك في ضعف منافع تحسين أداء التجارة في قطاع العمل. ولهذا فإن إصلاح نظام التجارة الموجود الآن يجب أن تكون له أولوية عالية في جدول أعمال سياسة السلطة الفلسطينية، للأغراض الاستراتيجية وللأغراض الفورية على السواء. ومن الواضح، على الأقل كما ظهر من تجربة المحاكاة هذه، أن أي بديل غير الإطار الحالي سينتج نتائج إيجابية فورية حتى في السنة ١ بعد الاستقلال. والواقع أن الانفصال عن الماضي بصورة واضحة ومتعمدة ولكن حذرة سيكون له من الأهمية مثل ما لبقية الاشتراطات اللازمة لوضع رؤية لدولة فلسطينية قادرة على البقاء وتعيش سلمياً إلى جانب إسرائيل، ولضمان تمتعها بالسيادة في جميع الجوانب.

ولكن يجب أن يسير ذلك على أسلوب تجارة متجه نحو التنمية بحيث تكون سياسة التجارة خادماً لأهداف التنمية الاقتصادية. ويجب أن يهدف إصلاح التجارة إلى استبعاد الاعتماد التجاري على إسرائيل تدريجياً وذلك بتنويع الصادرات وأسواق التصدير وتوجيه أنماط التجارة نحو منتجات ذات قيمة مضافة عالية. كما يجب أن يهدف إلى إعادة إدماج الاقتصاد الفلسطيني في الاقتصاد الإقليمي وإقامة علاقات تجارة جديدة مع بقية العالم. ويرتبط بهذه الأهداف ضرورة إنشاء موانئ بحرية وجوية، تحت السيادة الفلسطينية، وتكثيف الجهود لإعادة ربط الضفة الغربية مع قطاع غزة من الناحية الجغرافية، لأن التكامل مع الخارج سيكون مفيداً إذا كان مصحوباً في نفس الوقت بجهود للتخلص من التفتت الداخلي.

ومن شأن إصلاح نظام التجارة، إلى جانب مخطط لتصحيح التشوه، بما يخفض التكاليف للمنتجين الفلسطينيين ويعوض عن عشرات السنين من التمييز ضد الصادرات الفلسطينية بواسطة إسرائيل، وهي الشريك التجاري الرئيسي، أن يولد منافع اقتصادية مهمة. ومتى توافرت للمصدرين الفلسطينيين حرية استيراد الخامات

والسلع الوسيطة بأسعار أقل فإنهم يستطيعون أن يستردوا تنافسيتهم وأن يحققوا نمواً في الصادرات ومنافع وفورات الحجم الكبير.

وفيما بين النظامين البديلين المقترحين للتجارة يتبين أن نظام الدولة الأولى بالرعاية أفضل من نظام التجارة الحرة. وينبع كثير من مشكلات التجارة الفلسطينية من هيمنة إسرائيل باعتبارها الشريك التجاري الرئيسي، ويكون خيار حرية التجارة أضعف في مواجهة هذا الوضع غير المتكافئ. أما خيار سياسة الدولة الأولى بالرعاية فهو يزود السلطة الفلسطينية بالأدوات لعكس مسار الاعتماد التجاري المفرط على إسرائيل. وسيكون التأثير الإيجابي لسياسة الدولة الأولى بالرعاية في نمو الناتج المحلي الإجمالي وفي التوازن الحكومي وفي العمالة ظاهراً في بيئة أفضل لإعادة تأهيل الطاقة الإنتاجية وتوسيعها، وبناء قاعدة صناعية وإدماج الاقتصاد الفلسطيني بالتدرج في الاقتصاد العربي والإقليمي والعالمي.

خامساً - سياسة العمل

ألف - سوق العمل الفلسطينية

بعد الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة عام ١٩٦٧ أصبحت تدفقات العمل الفلسطيني إلى إسرائيل واحدة من القنوات الرئيسية لإدماج الأرض الفلسطينية المحتلة في الاقتصاد الإسرائيلي (Arnon وآخرون، ١٩٩٧). وظلت تدفقات العمل إلى إسرائيل بغير تنظيم كبير من جانب السلطات الإسرائيلية حتى عام ١٩٩١، وارتفعت تدريجياً من ٥ ٠٠٠ عام ١٩٦٨ إلى ١١٥ ٠٠٠ عام ١٩٩٢ وهو أكبر رقم لفلسطينيين يعملون في الاقتصاد الإسرائيلي قبل إنشاء السلطة الفلسطينية. ثم في عام ١٩٩٩ لم يعد هذا الرقم هو أكبر رقم إذ إن عدد العمال زاد عن ١٣٥ ٠٠٠. وبين عامي ١٩٦٧ و١٩٩٣ كان نحو ثلث القوى العاملة الفلسطينية يعمل في إسرائيل، وينتجون نحو ربع الناتج القومي الإجمالي (Farsakh، ٢٠٠٢).

وكان الاعتماد الفلسطيني على الاقتصاد الإسرائيلي كمنفذ للعمالة الزائدة كنتيجة أساسية لعدة تدابير وضعتها الإدارة المدنية الإسرائيلية. وإذا كان العمل في إسرائيل يمثل للفلسطينيين أجوراً أعلى من الأجور المحلية، فإنه كان مدفوعاً بعوامل ترجع إلى عدم قدرة الاقتصاد المحلي على خلق وظائف كافية للقوى العاملة المتزايدة. وكان انتقال العمل الفلسطيني إلى إسرائيل قاصراً بدرجة كبيرة على أعمال ذات مهارة بسيطة وتتطلب جهداً بدنياً، وكان يواجه تمييزاً راسخاً لا يوفر الأمن الوظيفي أو الحماية القانونية (Semyonov و Lewin-Epstein، ١٩٨٧). وإذا كان تدفق الفلسطينيين الذين يتنقلون، بشكل يومي، للعمل في إسرائيل سمة هيكلية في العلاقة الاقتصادية الإسرائيلية الفلسطينية حتى عام ٢٠٠٠ فإن أهميته، ومصيره في الحقيقة، أصبحا أقل أهمية في أعقاب سياسات الانفصال التي تتبعها إسرائيل من طرف واحد منذ ذلك الحين. ويجب تمييز هذه العملية من هجرة العمل الفلسطيني عالي المهارة إلى بلدان عربية في الخليج وبلدان أخرى خصوصاً حتى أوائل عقد التسعينات من القرن الماضي، وهذه الهجرة كانت مصدراً لتحويلات المهاجرين في الماضي ويمكن تصور أنها ستتجدد بطريقة مواتية بموجب ترتيبات مقبلة.

الغرض من الفصل الحالي هو محاكاة النتائج طويلة الأجل التي تنشأ عن تلك التشوهات في سوق العمل الفلسطينية، واقتراح استراتيجيات بديلة لتخفيف الاختلال الهيكلي وتنشيط قدرة الاقتصاد على توليد وظائف محلية. المهم في هذا الفصل هو إيضاح أن هناك بدائل موجودة بالفعل في سوق العمل الفلسطينية، مما قد يشجع السلطة الفلسطينية على النظر في السير في اتجاه جديد في سياسة العمل.

من الدوافع المهمة لمثل هذه الاستراتيجية أن المواد الخاصة بالعمل في بروتوكول باريس قد تقادمت من الناحية العملية. ويرجع ذلك لا إلى ضيق مجال تطبيقها وضعف آليات تنفيذها بل يرجع مباشرة إلى انفصال إسرائيل بصورة منفردة عن الاقتصاد الفلسطيني. ومن الناحية الرسمية فإن البروتوكول كان يتوقع حرية تنقل رأس المال والبضائع، وكان المفروض أن يتعاون الجانبان في تحديد مدى تدفقات اليد العاملة الفلسطينية إلى إسرائيل. ولكن في التطبيق العملي قررت إسرائيل من طرف واحد ما هو عدد العمال الفلسطينيين الذين يسمح لهم بدخول سوق العمل لديها، وما هو توزيعهم بين مختلف القطاعات، مما جعل تدفق العمل إلى اقتصادها مرتبطاً بأهداف سياسية، ومنظماً بنظام تراخيص عمل صارم. وكانت له نتائج مباشرة في دخل الفلسطينيين ومستوى فقرهم (Zomlot و Zagher، ٢٠٠٤).

وإذا كان انفصال أو ابتعاد إسرائيل عن الاقتصاد الفلسطيني قد تقرر في اتفاقات أوسلو عام ١٩٩٣ فمن المهم الاعتراف بأن هذا الانفصال، وبالتالي تقليل اعتماد إسرائيل على العمل الفلسطيني، بدأ قبل عملية أوسلو. إذ إن

سياسة الإغلاق وفرض القيود على تنقل اليد العاملة بدأت في أوائل أعوام ١٩٩٠، ولكنها زادت بعد إنشاء السلطة الفلسطينية عام ١٩٩٤ (Woodcraft و Abdullah، ١٩٩٩). وفي عام ١٩٩١ أدخلت إسرائيل نظام تراخيص العمل للعمال الفلسطينيين من أجل تنظيم تدفقهم إلى اقتصادها. وإذا كان العدد الفعلي للعمال أعلى دائماً من عدد تراخيص العمل الممنوحة فإن نظام التراخيص، إلى جانب تكرار إغلاق الأراضي الفلسطينية المحتلة، أدى إلى تقلب عدد العاملين الفلسطينيين، ثم تدهور هذا العدد بالتدريج (Bulmer، ٢٠٠٣). وكانت هجرة المواطنين الإسرائيليين الجدد من الاتحاد السوفياتي السابق في عقد التسعينات من القرن الماضي هي العامل الأساسي الأول الذي غير من الطلب الإسرائيلي على اليد العاملة الفلسطينية. وفي أعقاب زيادة القلق الأمني الإسرائيلي في نهاية العقد استطاع الاقتصاد الإسرائيلي تقليل الطلب على اليد العاملة الفلسطينية بدون إحداث اختلال كبير في احتياجاته وذلك بأن زاد من استخدام العمال الأجانب في نفس الوقت، وخصوصاً من بلدان أوروبا الشرقية وشرق آسيا (Amir، ٢٠٠٠).

ونظراً لاعتماد فلسطين على سوق العمل الإسرائيلية فإن تخفيف/تشديد القيود على حراك العمل الفلسطيني يترجم فوراً إلى زيادة/نقص في التوظيف في إسرائيل وبالتالي إلى زيادة/نقص في البطالة في الاقتصاد الفلسطيني. أي أنه يؤثر مباشرة في الدخل والاستهلاك والاستثمار والإيرادات الحكومية إلخ (Egger، ٢٠٠٥)^(٢٢). وظهر الشعور بنتائج الاعتماد على سوق العمل الإسرائيلية فجأة مع الانخفاض الكبير في وصول اليد العاملة الفلسطينية إلى السوق الإسرائيلية بعد الانتفاضة الثانية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠.

وباستخدام التعريف الموسع للبطالة الذي وضعته منظمة العمل الدولية، والذي يشمل العمال المثبطين الذين توقفوا عن البحث عن عمل، فإن نسبة البطالة وصلت ٢٥ في المائة عام ٢٠٠٠ ولكنها قفزت إلى أكثر من ٤١ في المائة بعد عامين. ومنذ ذلك الوقت، أخذت تتذبذب مع بقائها عالية. ويبدو من الأرقام الأخيرة أن نسبة البطالة تقترب من ٣٠ في المائة (الجدول ٥-١). كما أن تدهور الوضع الاقتصادي أدى إلى ارتفاع غير مسبوق في مستويات الفقر. وباستخدام بيانات استهلاك الأسرة يظهر أن نحو ٤٨ في المائة من الأسر الفلسطينية كانت تعتبر فقيرة عام ٢٠٠٥. وعند استخدام بيانات الدخل يظهر أن الفقر يؤثر في نحو ٧٠ في المائة من سكان الأراضي الفلسطينية المحتلة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٦).

الجدول ٥-١ - مؤشرات البطالة الفلسطينية (بالآلاف العمال)

٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠٠	
٨٧٢	٨٢٧	٧٩٠	٧٥٨	٦٩٤	٦٩٥	القوى العاملة
٥٩٧	٥٧٩	٥٢٨	٥١٧	٤٤٧	٥٦٢	العاملون
٢٠٦	١٩٤	٢١٢	١٩٤	٢١٧	٩٨	العاطلون
٢٩,٦	٢٩,٠	٣٢,٥	٣٣,٤	٤١,٣	٢٥,٠	النسبة المئوية للبطالة

وترك الانكماش المستمر في القدرة الإنتاجية وزحف القطاع غير الرسمي، إلى جانب نقص تدفقات اليد العاملة إلى إسرائيل، أثراً عميقاً في هيكل الاقتصاد الفلسطيني والتوزيع القطاعي للعمالة. فالقطاع الزراعي وقطاع الخدمات كانا هما مانعا الصدمات لأنهما زادا من استخدام العمال بالقياس إلى بقية القطاعات في العشر سنوات

(٢٢) مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، (٢٠٠٥) و Shaban (١٩٩٩) يتضمنان أيضاً وثائق عن الآثار التي أحدثتها تلك القيود في إضعاف سوق العمل الفلسطينية والاقتصاد الفلسطيني بأكمله.

الأخيرة. وفي نفس الوقت هبطت حصة العمل في القطاعات ذات الإنتاجية العمالية العالية نسبياً، أي التشييد والصناعة التحويلية. ويتبين تدهور الاقتصاد وانحيار الإنتاجية من المقارنة بين عشر سنوات في قطاعي الزراعة والصناعة التحويلية. فبين عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٦ هبط الإنتاج الزراعي بنسبة ١٩ في المائة رغم استخدام ٨٠ في المائة من العمال أكثر مما استخدم عام ١٩٩٦. وبالمثل هبطت القيمة المضافة في الصناعة التحويلية بنسبة ٧ في المائة رغم أن العمالة زادت بنسبة ٣ في المائة في فترة العشر سنوات (الأونكتاد، ٢٠٠٧).

وفي غياب سياسات تفاعلية لعكس اتجاه الاحتلال والتشوه الهيكلي في سوق العمل توحى عدة عوامل بحدوث مزيد من التدهور في قدرة الاقتصاد الفلسطيني على توفير فرص عمل كافية. فأولاً، أدت خسارة ثلث الرصيد الرأسمالي منذ عام ٢٠٠٠ إلى تقليل قدرة الاقتصاد كثيراً على توليد فرص العمل. وثانياً، تناقصت الدخول التي كانت تكتسب في إسرائيل بانتظام في العقود السابقة تناقصاً كبيراً بسبب القيود المفروضة على تدفقات العمل الفلسطيني إلى إسرائيل. وثالثاً، ستؤدي زيادة السكان الكبيرة إلى مزيد من الضغط على سوق العمل، إذ المتوقع أن يزيد عرض العمل بنسبة ٤,٤ في المائة حتى عام ٢٠١٠ (von Allmen و Davodi، ٢٠٠١). ويتطلب حل مشكلة البطالة الفلسطينية برامج استثمار منسقة تستهدف القطاعات والمنشآت التي بها أعلى قدرة لتوليد فرص العمل وأعلى إنتاجية العمل.

ومن الناحية الأخرى أصبحت المعونة الأجنبية مقصورة أساساً على الاحتياجات الطارئة قصيرة الأجل وعلى دعم الميزانية، وكلاهما له تأثير "مضاعف" محدود جداً في الإنتاج المحلي بسبب طبيعة تلك المصروفات من حيث إنها "استهلاك للواردات". وتقول الأونكتاد (٢٠٠٦ ب) أن العجز التجاري التراكمي مع إسرائيل الذي كان يقدر في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٥ بمبلغ ٧,٥ مليار دولار تجاوز التحويلات الصافية الجارية (وهي أساساً منح من المانحين) بمقدار الثلث^(٢٣). ومعنى هذا أن جميع الأموال التي وصلت من المجتمع الدولي أثناء الأزمة الحالية لم تكن كافية لتغطية الاحتلال التجاري مع إسرائيل. ومن أجل مواجهة الاعتماد الكبير على كل من إسرائيل والمساعدة الخارجية، ومن أجل تقليل البطالة، يجب إحياء القدرة الإنتاجية الفلسطينية وتقويتها حتى تستطيع أن تلبى الطلب المحلي. وبدون الاتجاه نحو القطاعات الأنشط وتوسيع القدرة الإنتاجية فإن ضخ مزيد من المعونة لن يخلق وظائف كافية لإحداث تحفيز كبير في البطالة. فالمخططات لتوليد فرص عمل سريعة، رغم أهميتها من الناحية الإنسانية، ليست بديلاً من استراتيجية طويلة الأجل في سوق العمل. والمطلوب هو حقن هذه المخططات بمحتوى إنمائي طويل الأجل.

باء - سوق العمل في السيناريو الأساسي

إذا كان سيناريو المحاكاة الأساسي المعروض أدناه غير قادر على أن يأخذ في الاعتبار الأحداث السياسية بصورة كاملة فإن المفترض أن "التنظيم غير المتكافئ" لسوق العمل الفلسطينية سوف يستمر. أي أن سوق العمل الفلسطينية غير منظمة بدرجة كبيرة بواسطة السلطة الفلسطينية وأن عرض العمل الفلسطيني في السوق الإسرائيلية سيظل محكوماً بنظام التراخيص الإسرائيلي، وبخروج إسرائيل من قطاع غزة، وبمنط المستوطنات الإسرائيلية وتشديد حاجز الفصل في الضفة الغربية، بصرف النظر عن احتمال انخفاض عدد أيام الإغلاق نتيجة لتسوية سياسية. وكما هو واضح في الجدول ٥-٢ يتوقع السيناريو الأساسي ارتفاعاً تدريجياً في البطالة من ١٥,٦ في المائة عام ٢٠٠٨ إلى ١٩,١ في المائة عام ٢٠١٥.

(٢٣) في تقدير الأونكتاد (٢٠٠٨) أن العجز التجاري بين الأرض الفلسطينية المحتلة وإسرائيل عام ٢٠٠٠ كان يساوي ٩٠ في المائة من مجموع التحويلات الجارية الصافية (وهي أساساً دعم من المانحين).

يضاف إلى ذلك أن السيناريو الأساسي، في غياب برامج دعم يمكن أن تساعد المنشآت على إعادة بناء قدرتها الإنتاجية المتآكلة ورفع مستوى تكنولوجيات الإنتاج، لا يتوقع أي زيادة مهمة في إنتاجية العمل. والواقع أنه إذا كان السيناريو الأساسي يتوقع ارتفاع إنتاجية العمل الحقيقية من ٧ ٦٦٩ دولاراً عام ٢٠٠٨ إلى ٨ ٢٢٧ دولاراً عام ٢٠١٥ فإن ذلك يقل كثيراً عن الإنتاجية التي سجلت عام ١٩٩٩ وهي ٩ ٨٩٣ دولاراً. وللتعويض عن التأثير السلبي في الإنتاجية يجب أن تتضمن السياسة النشطة في سوق العمل برامج تجمع بين جهود استثمارية ذات أهداف محددة، ودعم المنشآت وتنمية قدرات اليد العاملة. حيث تزداد الحاجة الملحة إلى سياسات نشيطة في سوق العمل بسبب التوزيع القطاعي للقوى العاملة الذي تأتي محاكاته في السيناريو الأساسي (الجدول ٥-٣).

في نهاية فترة التوقعات لن يسجل قطاع الصناعة وقطاع التشييد إلا زيادة هامشية في مساهمتهما النسبية في العمالة، التي سترتفع بمقدار ٠,٢ و ٠,٧ نقاط مئوية على التوالي. ومع انخفاض المساهمة النسبية لقطاع الزراعة بمقدار ٢,٢ نقطة مئوية عام ٢٠١٥ تزداد سيطرة قطاع الخدمات إذ إن حصته من العمالة ستزيد بمقدار ١,٣ نقطة مئوية. ولكن ذلك لا يعكس زيادة ذات معنى في الأنشطة الإنتاجية. بل بالعكس فإن الباحثين عن عمل الذي لا يجدون عملاً منتجاً في القطاع الرسمي يلتحقون بقطاع الخدمات كوسيلة للتعامل مع البطالة. وهذا يؤدي إلى البطالة المقنعة وإلى البطالة الجزئية وانخفاض إنتاجية العمل مما يعوق نمو الأحرار الحقيقية. وفي نهاية الأمر يؤدي ذلك إلى ازدياد عدد الوظائف قليلة المهارة في أنشطة قليلة القيمة المضافة وإلى زيادة الطابع غير الرسمي في الاقتصاد. ولمواجهة هذه الآثار السلبية ينبغي للسلطة الفلسطينية أن تسير على سياسات تولد مزيداً من العمالة وفي نفس الوقت ترفع إنتاجية العمل ورأس المال بما يرفع الأحرار الحقيقية ويخفف من حدة الفقر.

الجدول ٥-٢ - البطالة وإنتاجية العمل في السيناريو الأساسي

إنتاجية العمل (بدولارات ١٩٩٧)	نسبة البطالة	
٧ ٦٦٩	١٥,٦	٢٠٠٨
٨ ٢٢٧	١٩,١	٢٠١٥

الجدول ٥-٣ - التوزيع القطاعي لمجموع العمالة في السيناريو الأساسي

الصناعة	التشييد	الخدمات	الزراعة	
%١٢,٣	%٨,٦	%٦٤,٩	%١٤,٢	٢٠٠٨
%١٢,٥	%٩,٣	%٦٦,٢	%١٢,٠	٢٠١٥

جيم - مخططات توليد العمل في مختلف القطاعات

نظراً للضعف الهيكلي في الاقتصاد الفلسطيني يكون من الواضح أن سوق العمل لا تستطيع، بمفردها، تقليل البطالة بشكل ملموس. ولذلك فإن سيناريو السياسة البديلة يسعى إلى توليد عمالة محلية كافية وفي الوقت نفسه تقليل الاعتماد الهيكلي على السوق الإسرائيلية لاستيعاب فائض العمالة الفلسطينية. ويتبين من السيناريو الأساسي أن التحدي الرئيسي أمام واضعي السياسة الفلسطينيين هو السير على سياسات تزيد العمالة والإنتاجية وتعالج الاحتلال الهيكلي في سوق العمل.

ومن المقترح على السلطة الفلسطينية تنفيذ برامج محلية لتنشيط الاستخدام مثل مخططات اقتسام الأحرار قطاعياً، أو أي تدابير أخرى تدعم العمالة بتقليل الأحرار التي يدفعها أصحاب العمل وحصول العمال على الأحرار

السائد في السوق. فمن شأن ذلك أن يرفع الدخول والطلب الكلي، وبالتالي ينشط الإنتاج ويقلل البطالة. ويمكن تمويل هذه المخططات من صندوق خاص أو يمكن تمويلها بتحصيل ضريبة على الاستخدام في إسرائيل. وميزة الحل الأخير هي أن مخططات توليد العمالة لن تزيد الاعتماد على المانحين ويكون لها تأثير محايد في المالية العامة، وفي الوقت نفسه تثبت الاعتماد الهيكلي على سوق العمل الإسرائيلية.

ولكن هذا الأسلوب حساس من الناحية السياسية لأنه يتقل على من يستطيعون أن يجدوا عملاً في السوق الإسرائيلية. وعلى ذلك فإن من المهم وضع ترتيب مخططات محلية لتوليد العمالة وللضريبة المقترحة. ويمكن البدء في تحصيل ضريبة على العمل في إسرائيل بعد أن تكون المخططات قد ولدت بالفعل وظائف محلية كافية لاستيعاب من يسعون إلى العمل في إسرائيل. ويمكن جني منافع السياسة المقترحة بنفس الدرجة باستخدام موارد تمويل أخرى، بما فيها المعونة الأجنبية وإعادة توزيع الميزانية. ويمكن الجمع بين ذلك وجهود التفاوض على اتفاقات جماعية من أجل تحويل فئات بعينها من اليد العاملة الفلسطينية الماهرة ونصف الماهرة تحويلاً مؤقتاً إلى الأسواق الإقليمية والعربية بل وحتى الأوروبية. ولكن الفكرة الأساسية هي إرساء أسس لانتعاش مستدام في سوق العمل المحلية، مما يؤدي أيضاً إلى استبعاد اعتماد العمالة على السوق الإسرائيلية مع مرور الوقت، والاستعاضة عنها بمجموعة متنوعة أخرى من المصادر التي يمكن أن يلجأ إليها العامل الفلسطيني المهاجر.

وعلى ذلك فإن محاكاة سياسة عمل بديلة تفترض البدء في مخطط اقتسام الأجور قبل سنة من إدخال أي ضريبة على العمل في إسرائيل. وسترتفع موارد الصندوق المطلوبة لهذا المخطط بالتدريج لتصل إلى ٢٨٥ مليون دولار عام ٢٠١٥ أي ٣,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ويمول هذا الصندوق من إيرادات ضريبة على العمل في إسرائيل تستبعد الفارق الصافي في الأجور (بعد الضريبة) بين السوق المحلية والسوق الإسرائيلية بنهاية فترة التوقعات. ومن هنا فإن المحاكاة تفترض استحداث ضريبة على العمل في إسرائيل بعد سنة من إدخال نظام اقتسام الأجور. وسترتفع سعر هذه الضريبة بالتدريج ليصل إلى ٣٨ في المائة عام ٢٠١٥. وكما يتبين من محاكاة نتائج السياسة الواردة فيما بعد فإن الإيراد الناتج عن الزيادة المتوالية في الضريبة سيكون كافياً لتمويل برامج عمل محلية تستطيع أن تستخدم عمالاً فلسطينيين أكثر ممن كانوا يعملون من قبل في إسرائيل^(٢٤).

ولإلقاء الضوء على إمكانية توليد عمالة قطاعية تعتمد المناقشة التالية إلى تقييم استجابة العمل الفلسطيني لتخصيص مجموع صندوق توليد العمالة لقطاعات بعينها: الزراعة، الصناعة، الخدمات. كما أن المناقشة تقيّم تأثير الضريبة على العمالة الفلسطينية في إسرائيل. ويعرض القسم التالي مجموعة شاملة من السياسات لسوق العمل حيث تخصص أموال صندوق توليد العمالة بين مختلف القطاعات حتى يتحقق شيء من التوازن القطاعي. وجميع هذه السياسات البديلة تمول من إيراد ضريبة على العمل الفلسطيني في إسرائيل.

تأثير برامج العمل القطاعية

يبين الجدول ٥-٤ التأثير في معدل البطالة عندما يكون صندوق توليد العمالة، الذي يمول من إيرادات الضريبة على العمل في إسرائيل، قد خصص جميع مبالغه بالتعاقب لقطاع واحد: الزراعة، الصناعة ثم الخدمات. وطوال فترة المحاكاة يكون الفارق ضخماً بين مستوى العمالة في السيناريو الأساسي وفي الثلاثة سيناريوهات

(٢٤) يلاحظ أن عدد الفلسطينيين العاملين في إسرائيل، وبالتالي إيراد الضريبة، يكون حساساً للتغيرات السياسية. وعلى ذلك فإن مبلغ هذا الإيراد في أي مرحلة ما يصعب التنبؤ به، ولكن في حدود الدراسة الحالية يكون المهم هو مخطط اقتسام الأجور وليس مصدر التمويل.

القطاعية. ففي عام ٢٠١٥ سيكون معدل البطالة قد انخفض كثيراً في الثلاثة سيناريوهات. ولكن مدى الانخفاض يختلف بحسب القطاع المستهدف. فالبطالة ستتناقص بأكبر قدر عندما تكون جميع إعانات الأجور قد خصصت لقطاع الزراعة. ففي هذه الحالة تكون البطالة ٨,٩ في المائة عام ٢٠١٥ بالمقارنة مع ١٩,١ في المائة في السيناريو الأساسي. وعلى العكس من ذلك تكون نسبة الانخفاض هي أقل نسبة في سيناريو قطاع الخدمات، ولكنها تظل نسبة كبيرة وتؤثر في معدل البطالة الذي يصل إلى ١١,٦ في المائة عام ٢٠١٥. ويقع سيناريو الصناعة بين هذين الاثنین إذ تنخفض فيه البطالة إلى ١٠,٩ في المائة.

ولما كانت المحاكاة تفترض ارتفاع العمالة المحلية دون أن تكون مصحوبة بارتفاع مساو في الاستثمار فإن تأثير إعانات الأجور المقترحة في إنتاجية العمل سيكون بالضرورة سلبياً. ففي جميع السيناريوهات للثلاثة قطاعات ستتنخفض الإنتاجية. ففي سيناريو الزراعة يتوقع لإنتاجية العمل عام ٢٠١٥ أن تكون أقل بنسبة ١٧,٦ في المائة من السيناريو الأساسي، كما أن الإنتاجية ستتنخفض بنسبة ١٦,٦ في المائة في قطاع الخدمات وبنسبة ١٥,٤ في المائة في قطاع الصناعة.

تأثير الضريبة على العمل في إسرائيل

في أغلب الحالات تكون زيادة الضرائب على الأجور مثبّطاً للعمل أي أنها يحتمل أن تزيد البطالة. ولكن في حالة العمالة الفلسطينية في إسرائيل فإن مثل هذه الضريبة لن تؤدي إلى انخفاض كبير في العمالة لأن العمل الفلسطيني في إسرائيل ليس مدفوعاً بالفارق بين الأجور بل أساساً بعوامل طرد أي نقص فرص العمل في الاقتصاد المحلي. والعمل الفلسطيني في إسرائيل ليس مرناً بالنسبة للأجور: فإذا كان الأجر النسبي المعروض على الفلسطينيين الذين يعملون في إسرائيل سينقص بنسبة ١ في المائة فإن العمل في إسرائيل لن ينقص إلا بدرجة هامشية بنسبة ٠,٠١٤ في المائة في الأجل القصير و٠,٠٢٥ في المائة في الأجل الطويل (الأونكتاد، ٢٠٠٦). وعلى ذلك فإن فرض ضريبة بمعدل ٣٨ في المائة على الأجور المكتسبة في إسرائيل واستخدام إيراداتها بالكامل لتمويل مخططات عمالة محلية لن يؤدي إلا إلى تخفيض هامشي في العمل في إسرائيل بالمقارنة مع مستواه في السيناريو الأساسي. وفي فترة المحاكاة بأكملها سينخفض العمل في إسرائيل بما لا يزيد عن ٨٣٩ وظيفة أي ١,٤ في المائة دون مستوى السيناريو الأساسي.

الجدول ٥-٤ - تأثير برامج العمل القطاعية في البطالة وإنتاجية العمل

٢٠١٥	٢٠٠٨	
١٩,١	١٥,٦	السيناريو الأساسي
٨ ٢٢٧	٧ ٦٦٩	البطالة - في المائة إنتاجية العمل - بدولارات ١٩٩٧
٨,٩	٩,٤	سيناريو الزراعة
٦ ٧٨٣	٦ ٦٨٧	البطالة - في المائة إنتاجية العمل - بدولارات ١٩٩٧
١٠,٩	١٠,٩	سيناريو الصناعة
٦ ٩٥٧	٦ ٨١٠	البطالة - في المائة إنتاجية العمل - بدولارات ١٩٩٧
١١,٦	١١,٤	سيناريو الخدمات
٦ ٨٥٨	٦ ٨٥٨	البطالة - في المائة إنتاجية العمل - بدولارات ١٩٩٧

الجدول ٥-٥ - تأثير برامج العمل في العمالة في مختلف القطاعات عام ٢٠١٥

التغير في العمالة في مختلف القطاعات	سيناريو الزراعة	سيناريو الصناعة	سيناريو الخدمات
الزراعة	٢٤,٥	١٢,٥	١٣,٦
الصناعة	٦,٦	٩,٢	٥,٧
التشييد	٧,٦	٧,٦	٧,٦
الخدمات	١٠,٣	٨,١	٧,٢
مجموع العمالة	١٠,٩	٨,٤	٧,٥

ويبين الجدول ٥-٥ التغيرات في العمالة بحسب القطاعات، بعد تقديم دعم للأجور في قطاع بعينه. وبالمقارنة مع السيناريو الأساسي سيزيد عدد العاملين في السيناريوهات القطاعية الثلاثة. ويختلف مدى الزيادة بحسب القطاع المستهدف بإعانات الأجور. وبالمقارنة مع السيناريو الأساسي ستزيد العمالة الكلية عام ٢٠١٥ بأكثر قدر إذا كان القطاع الزراعي هو المستهدف وترتفع فيه العمالة بنسبة ١٠,٩ في المائة أو ١٠٧ ٠٠٠ وظيفة. وبموجب هذا السيناريو تسجل العمالة في الزراعة أعلى تحسن بزيادة بنسبة ٢٥ في المائة في العمالة بهذا القطاع عام ٢٠١٥ بالمقارنة مع خط الأساس. ثم يأتي بعد ذلك قطاع الخدمات إذ تتحسن العمالة فيه بنسبة ١٠,٣ في المائة في حين أن العمالة سترتفع في قطاعي التشييد والصناعة بنسبة ٧,٦ في المائة و٦,٦ في المائة على التوالي. أما إذا كان القطاع الصناعي هو المستهدف فإن العمالة الكلية ترتفع بنسبة ٨,٤ في المائة أي ٨٢ ٠٠٠ وظيفة، وتسجل العمالة في قطاع الزراعة أعلى استجابة إيجابية لإعانة الأجور في أي قطاع. وتتحقق نتيجة مماثلة عندما تخصص الإعانة لقطاع الخدمات وحده.

وبمزيد من تحليل تلك النتائج يتبين أن سيناريو القطاع الصناعي أفضل في قدرته على توليد العمالة بصورة غير مباشرة في بقية الاقتصاد. فوظيفة واحدة في القطاع الصناعي تخلق ٦,٦ وظيفة في قطاعات أخرى من الاقتصاد بالمقارنة مع ٢,٨ و ٠,٥ على التوالي في حالي الزراعة والخدمات. وهذه التأثيرات الإيجابية غير المباشرة في سوق العمل تعكس ضخامة التأثير غير المباشر والروابط القطاعية في الاقتصاد الفلسطيني. فزيادة العمالة والدخل في القطاع المدعوم تولد عمالة في قطاعات أخرى بزيادة الطلب على السلع التي تنتجها تلك القطاعات الأخرى، وبتوفير المدخلات وزيادة المدخرات التي تستطيع القطاعات الأخرى أن تستخدمها في تمويل الاستثمار. وتبرز نتائج الجدولين ٥-٤ و ٥-٥ الروابط الخلفية والأمامية بين الزراعة والقطاعات الصناعية وقدرتها على توليد العمالة بصورة غير مباشرة. وينبغي لواقعي السياسات أن يعترفوا بالأهمية الاستراتيجية لهذه القطاعات وأن يأخذوها في الحسبان عند النظر في سياسات تقليل البطالة.

إن منافع هذه المخططات القطاعية للعمالة لن تأتي على حساب إنتاجية العمل إذا كانت مصحوبة بما يكملها من برامج التدريب المهني واستهداف دعم المنشآت الصغيرة. ومع ارتفاع العمالة وتحسن إنتاجية العمل بانتظام ينخفض معدل الفقر وتستطيع الحلقة الحميدة الناشئة عن الروابط القطاعية والآثار غير المباشرة أن تدفع الاقتصاد نحو التنمية المستدامة.

دال - مجموعة سياسات العمل الشاملة

يتطلب النجاح في تخطيط وتنفيذ استراتيجيات مثل هذه في سوق العمل إقامة روابط قوية بين المنشآت العامة والخاصة. ويتبين من تجارب البلدان الأخرى أن هذه الروابط لها أهمية حاسمة في نجاح البرامج التي تقودها الحكومة في سوق العمل لتنشيط العمالة والاستثمار (Amsden, ٢٠٠٣). فمن شأن ذلك أن يضمن الاستفادة من الروابط

الأمامية والخلفية داخل القطاعات وفيما بين القطاعات، وخلق روابط جديدة. ويجب أن تكون معايير اختيار هذه البرامج هي إمكانية النمو وتوليد العمالة في القطاع المستهدف. يضاف إلى ذلك أن القطاعات والصناعات التي تزيد من استخدام المدخلات المحلية يمكن أن تساهم بدرجة أكبر في العمالة والنمو، ويجب أن تكون لها الأفضلية (السلطة الوطنية الفلسطينية، ٢٠٠٥).

وبالنظر لهذه الاعتبارات فإن مجموعة السياسات الشاملة المقترحة لسوق العمل تسير على منطبق السيناريوهات الثلاثة البديلة التي عرضت في القسم السابق. ومن أجل تحقيق التوازن في التأثير في جميع القطاعات والاستفادة من الروابط في الاقتصاد بأكمله تفترض عملية المحاكاة تخصيص صندوق توليد العمالة بين القطاعات الثلاثة على النحو التالي: ٤٠ في المائة لقطاع الخدمات، ٣٠ في المائة لكل من قطاع الصناعة والزراعة. ويبين الشكل ١-٥ والجدول ٦-٥ تأثير سيناريو مجموعة سياسات العمل الشاملة في المتغيرات الاقتصادية الأساسية.

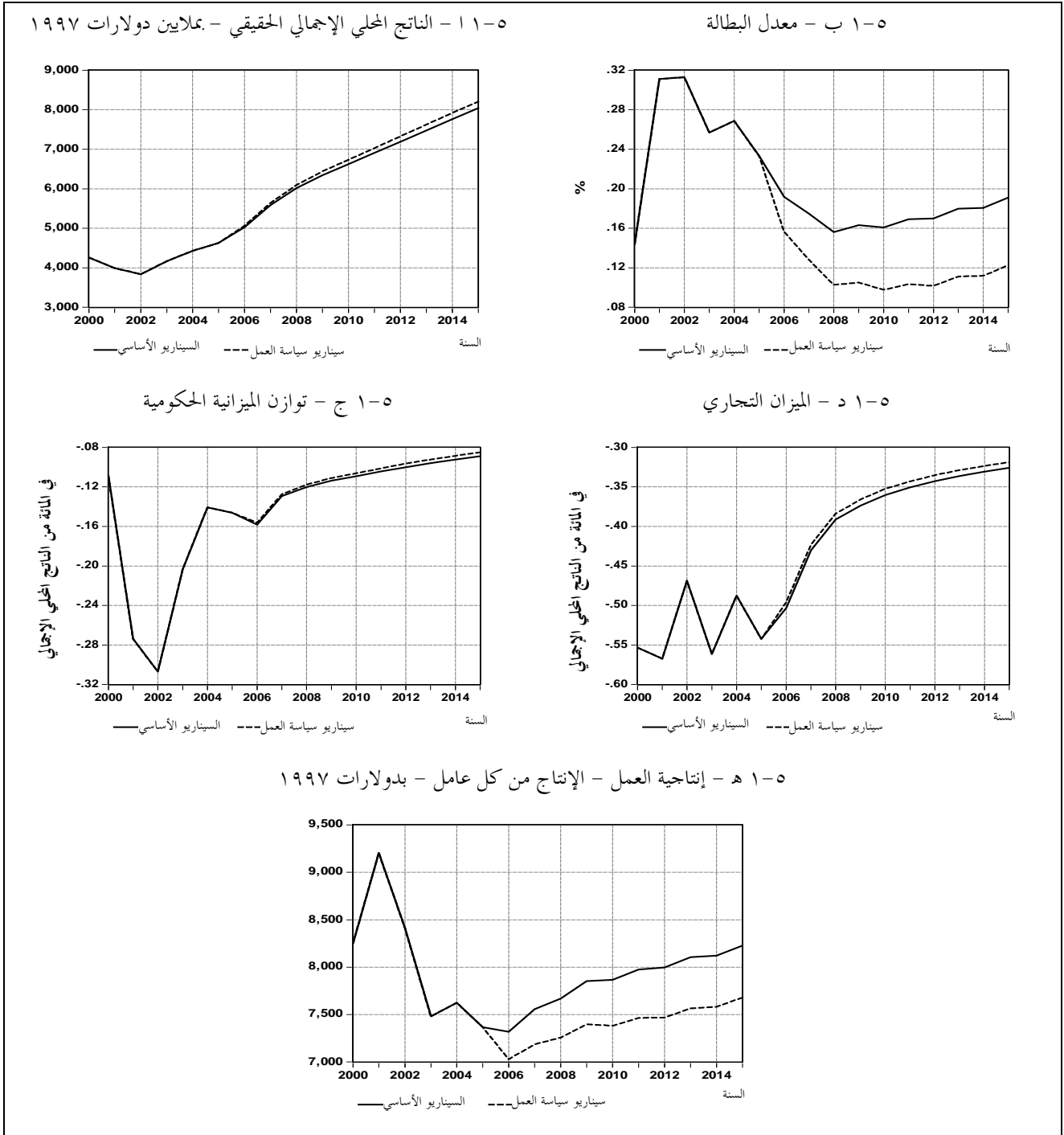
وكما هو متوقع من برنامج لتوليد العمالة سيظهر أكبر أثر إيجابي في انخفاض نسبة البطالة إلى ١٢ في المائة عام ٢٠١٥ من ١٩ في المائة في خط الأساس. ولكن خسارة إنتاجية العمل تقلل من احتمال ارتفاع الطلب الكلي. ولذلك لن يرتفع الناتج المحلي الإجمالي إلا بنسبة ٢ في المائة عام ٢٠١٥ عن مستوى التنبؤ في السيناريو الأساسي. ويظهر في الشكل ١-٥ والجدولين ٤-٥ و ٦-٥ أن المحاكاة تتوقع انخفاض إنتاجية العمل في جميع السيناريوهات عما كانت عليه في خط الأساس. وليس هذا مستغرباً نظراً للتردي الذي أصاب الرصيد الرأسمالي في الاقتصاد الفلسطيني منذ عام ٢٠٠٠. وتعتمد إنتاجية العمل على مستوى رأس المال المادي، والتكنولوجيا ومهارات العمل (رأس المال البشري)، وكلها خُربت أثناء النزاع الجاري. ولكن إذا كانت مجموعة سياسات العمل الشاملة مصحوبة بجهود لإعادة تأهيل الرصيد الرأسمالي والتكنولوجيا ورفع مستواها وتنفيذ برامج تدريب العمال، يمكن تجنب الانخفاض في إنتاجية العمل.

ومن المشجع أن تنفيذ سيناريو مجموعة سياسات العمل الشاملة لن يؤدي إلى تردّد لا في الميزان الحكومي ولا في الميزان التجاري. والواقع أن هذين المؤشرين سيتحسنان بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٥ إذ ينخفض العجز الحكومي والعجز التجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بمقدار ٣,٣ و ٦,٥ نقاط مئوية، على التوالي.

الجدول ٦-٥ - المؤشرات الاقتصادية بموجب مجموعة سياسات العمل الشاملة

الميزان التجاري (كنسبة مئوية من الناتج الخلي الإجمالي)	الميزان الحكومي (كنسبة مئوية من الناتج الخلي الإجمالي)	الإنتاجية (بدولارات ١٩٩٧)	نسبة البطالة	الناتج المحلي الإجمالي	
٣٩,١-	١١,٨-	٧ ٢٥٦	١٠,٣	٦ ٠٩٦	٢٠٠٨
٣٢,٦-	٨,٥-	٧ ٦٧٩	١٢,٣	٨ ٢٠٨	٢٠١٥

الشكل ١-٥ - تأثير مجموعة سياسات العمل الشاملة في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية



هاء - التوصيات

أدت السياسات الإسرائيلية التي طبقت منذ احتلال الضفة الغربية وقطاع غزة بالفعل إلى قطع العلاقات التاريخية بين الاقتصاد الفلسطيني والبلدان العربية المجاورة، وفي الوقت نفسه منعت حدوث أي تكامل ذي معنى مع الاقتصاد الإسرائيلي الأكبر. وبذلك تناقصت قدرة الاقتصاد الفلسطيني على توليد فرص عمل كافية لاستيعاب القوى العاملة النامية لديه، فأصبحت نسبة كبيرة من العمال الفلسطينيين تعتمد على العمل في وظائف

لا تحتاج إلى مهارات في إسرائيل. ورغم أن العاملين في إسرائيل يحصلون على أجور أعلى فإن توجه العمل إلى إسرائيل كان مدفوعاً أولاً بعوامل طرد لا بعوامل جذب. وجاءت المواد الخاصة بالعمل في بروتوكول باريس لتكرس الاعتماد بدلاً من أن تعالجه إذ إن واضعي السياسات الفلسطينيين عام ١٩٩٤ لم تكن لديهم خيارات لتوفير عمل بديل لأكثر من ١٠٠.٠٠٠ عامل ولم يكن في وسعهم أن يفكروا في كسر الاعتماد الهيكلي ضمن إطار الاتحاد الجمركي. والواقع أن البروتوكول يقرر لإسرائيل سلطة بحكم الواقع في تقرير حجم تدفقات العمل، وبالتالي القدرة على استخدام عدد تراخيص العمل الصادرة كسلاح سياسي. وإذا كان نظام التراخيص قد نظم عرض اليد العاملة الفلسطينية في السوق الإسرائيلية فإن سوق العمل المحلية ظلت غير منظمة بدرجة كبيرة ولم تحصل على دعم حتى بعد نشأة السلطة الفلسطينية.

ونتيجة للزيادات الكبيرة في الاستثمار العام والخاص والدعم الدولي شهدت الفترة ١٩٩٤-١٩٩٩ ارتفاعاً متزايداً في العمالة في الأراضي الفلسطينية المحتلة وإن كان ارتفاعاً بمستويات غير مستقرة. ولكن هذا التحسن النسبي لم يكن يخفي التشوهات الهيكلية العميقة في الاقتصاد الفلسطيني إلا بصفة مؤقتة إذ إنها عادت إلى الظهور بصورة كبيرة بعد الانتفاضة الثانية عام ٢٠٠٠، حيث حدثت زيادة كبيرة في البطالة.

وبالإضافة إلى النمو السكاني الكبير الذي يزيد الضغط على سوق العمل وعلى مستوى الأجور فإن أحوال الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب أساءت بدرجة كبيرة إلى قدرته الإنتاجية بأوسع معانيها، من الرصيد الرأسمالي والموارد البشرية إلى رأس المال الاجتماعي. ويتطلب الأمر عملاً منسقاً في سياسات تعكس اتجاه هذا التدهور وتعمل على تحديث الرصيد الرأسمالي وتحسين وضع العمالة بصورة مستدامة. ويتبين من النتائج في السيناريو الأساسي أن إبقاء الحالة على ما هي عليه في سوق العمل الفلسطينية قد يقلل البطالة بعض الشيء في الأجل الطويل ولكنها ستظل مرتفعة جداً.

والتوصيات بسياسة بديلة لسوق العمل الفلسطينية تعتبر توصيات جسورة ولكنها مناسبة لضخامة التحديات التي تواجه هذا السوق وتواجه الاقتصاد بأكمله. وسيكون مخطط هادف لتوليد العمالة مفيداً لعدد من الأسباب. فأولاً، سيقبل من تكاليف الإنتاج التي يتحملها أصحاب العمل وبالتالي يوفر حوافز لإنشاء وظائف جديدة. وعلى مستوى الاقتصاد الكلي يضمن استخدام الموارد العاطلة ومزيداً من الاستفادة من الروابط الأمامية والخلفية الموجودة، وإقامة روابط جديدة. وثانياً، سيؤدي خلق عمالة محلية إلى تقليل الاعتماد الهيكلي على سوق العمل الإسرائيلية. وستستطيع مخططات توليد العمالة، التي تأتي قبل فرض ضريبة على العمل في إسرائيل وتمولها هذه الضريبة، أن تضمن للفلسطينيين الذين يتوقفون عن العمل في إسرائيل العثور على عمل محلي. وأخيراً فإن منافع هذا المخطط ستحقق بدون أي تكاليف على الموازين الخارجية والداخلية. ولكن عند تطبيق هذا المخطط بمفرده لن تتحسن إنتاجية العمل. ويجب مواجهة هذا الخطر ببرامج تهدف إلى رفع مستوى مهارات العمل وتنشيط الاستثمار لتوسيع الطاقات الإنتاجية المتأكلة بالهواء إلى تكنولوجيات جديدة. وسيكون تثبيت سياسات العمل التفاعلية مع تحسينات أخرى في حيز الاقتصاد الكلي الفلسطيني وفي سياسة التجارة، بطريقة منسقة تعزز المفاضلات الإيجابية وتقلل الآثار السلبية الخارجية، هو نقطة التركيز في الخطوة الأخيرة من إطار محاكاة سياسة بديلة للدولة الفلسطينية ذات السيادة.

سادساً - إطار السياسة المتكامل

استناداً إلى نتائج محاكاة السياسة الاقتصادية الكلية وسياسة التجارة والعمل البديلة ينظر الفصل الحالي في إطار سياسات يجمع بين أدوات السيناريوهات الثلاث. وإذا كانت نتائج كل واحدة من هذه السياسات قد أوضحت أن النتائج ستكون أفضل مما في السيناريو الأساسي فإن تجميع كل بدائل السياسات في مجموعة شاملة واحدة من شأنه أن يخلق أوجه تآزر ودينامية مهمة تعجل بالانتعاش وتوازن بين مختلف العناصر والمتطلبات اللازمة للنمو المستدام. والأهم من ذلك أن إطار السياسات يشمل مجموعة من الأدوات النوعية لمعالجة نواحي الضعف الهيكلية التي تعتري الاقتصاد الفلسطيني وذلك بإيجاد الظروف لتحسين القدرة الإنتاجية، وخفض البطالة، وتقليل الاعتماد الهيكلي على الاقتصاد الإسرائيلي.

ولإطلاق النمو الديناميكي وتحسين الرعاية الاجتماعية بطريقة مستدامة، تتكون مجموعة السياسات الشاملة من:

- (أ) برنامج استثمار حكومي يجذب الاستثمار الخاص؛
- (ب) تدابير ضريبية لتقييد تكاليف الاستثمار والإنتاج وتوفير حوافز لإحلال الطاقة الإنتاجية وتوسيعها؛
- (ج) مخطط محلي يمول ذاتياً لتوليد فرص العمل؛
- (د) تغيير نظام التجارة مع دعمه، في الوقت المناسب، بسياسة نقدية وفي نهاية الأمر بعملة فلسطينية وطنية وسياسة أسعار الصرف.

وبدون هذه السياسة الواسعة (التي تعني مجموعة من تدابير السياسات الإنمائية التقليدية التي ثبت أنها فعالة في أوضاع أخرى حتى إذا لم تكن مستعملة على نطاق واسع اليوم) ليس من الواضح كيف يستطيع الاستقلال السياسي الفلسطيني ووجود الدولة وحدهما أن يؤديا إلى نمو الاقتصاد الفلسطيني. والواقع أن المؤسسات التي ستكون مطلوبة لتصميم مثل هذه المجموعة من السياسات المترابطة وإدارتها ثم تطبيقها على مراحل في الدولة الجديدة هي مؤسسات مستبعدة في الإطار الاقتصادي الموجود الآن. وهذه هي نفس تفاصيل الإدارة الاقتصادية الرشيدة التي سيكون تشغيلها حاسماً في ضمان القدرة على البقاء والتي ستكون ممارستها مرآة فعلية للسيادة الحقيقية أكثر مما هو موجود في أي رمز من رموزها أو مظهر من مظاهرها.

وقد يكون من الصعب توخي تنفيذ مثل هذه المجموعة الشاملة من السياسات المتكاملة تنفيذاً كاملاً في السياق الحالي، ولكن يمكن ذلك إذا حدثت بعض التطورات السياسية: أولاً، نهاية سياسة الإغلاق والتدابير التقييدية الإسرائيلية، بما في ذلك إقامة تواصل اقتصادي وجغرافي بين قطاع غزة والضفة الغربية؛ ثانياً، التزام حقيقي وتقديم سياسي نحو إقامة دولة فلسطينية ذات سيادة وقادرة على البقاء كما طالبت به قرارات الأمم المتحدة المعنية بهذا الأمر؛ ثالثاً، تشجيع السلطة الفلسطينية على إيجاد حيز كاف لوضع السياسات من أجل اتخاذ القرارات بصورة مستقلة بشأن المزيج الصحيح من السياسات وتسلسل تنفيذها وإدارتها لإعادة بناء الاقتصاد.

يبد أن ذلك لا يعني عدم إمكان تنفيذ أي شيء قبل استيفاء تلك الشروط. فالواقع أن من الممكن تحقيق تقدم اقتصادي كبير قبل إقامة دولة فلسطينية ذات سيادة - في ظل صيغة محسنة من الظروف الحالية - إذا استطاع واضعو السياسات أن يحصلوا على أدوات السياسات، وإذا بدأ تخفيف سياسة الإغلاق، واستمرت المعونة بمستويات كافية ويمكن التنبؤ بها. وعلى هذا يقع على عاتق واضعي السياسات الذين يعدون العدة لقيام الدولة أن يسعوا إلى

توسيع مجموعة أدوات السياسات المتوافرة لديهم وأن يكونوا مستعدين لاستخدامها لإعادة بناء الاقتصاد. وبهذا المعنى فإن محاكاة السياسة المتكاملة هذه تهدف إلى تزويد المفاوضين الفلسطينيين بنظرة نافذة إلى نوع حيز السياسات والأدوات ومدى هذا الحيز والسياسات اللازمة لإعادة إحياء الاقتصاد وتحقيق النمو الاقتصادي المستدام في الدولة الفلسطينية المرتقبة.

وعلى الرغم من أن إطار السياسات المقترح يتألف من تفاصيل وصفات سياسات وتدخلات إلا إنه من الضروري إبراز طبيعته التصويرية. فبحسب الواقع الفعلي الذي تواجهه أي حكومة فلسطينية يمكن تعديل متغيرات السياسات ويمكن أن تتخذ التدابير أشكالاً مختلفة وأن تتباين في مدى اتساعها. وحتى في هذه الحالة تظل مجموعة محاكاة السياسات ذات أهمية لأنها تلخص النتائج التي يمكن توقعها بصورة معقولة من إصلاحات السياسات الاقتصادية الماثلة لما هو مقترح هنا. ومن المعترف به أن مجموعة السياسات الشاملة واحتمال تنفيذها يعتمدان على افتراضات قد تكون مفرطة في التفاؤل، وخصوصاً في ظل الاحتلال وفي مناخ عدم اليقين. ولكن هذا الرأي ينبع بدون شك من النظر إلى محنة الاقتصاد الفلسطيني، والظروف السياسية التي أنشأتها، على اعتبار أنها سمات دائمة يجب الاستمرار في الصراع معها، بصرف النظر عن شكل التسوية السياسية الممكنة التي ستنبع من الظروف الحالية.

وسواء كان هذا التشاؤم له ما يبرره أم لا، فإن محاكاة مجموعة السياسات لها غرض مزدوج: أولاً، رسم سيناريو لعام ٢٠١٥ يوضح إمكانيات الاقتصاد الفلسطيني إذا سُمح له بالتححرر من القيود السياسية والاقتصادية القائمة. ثانياً، إبراز الفجوة الهائلة بين إمكانيات الاقتصاد الفلسطيني التي أبرزتها نتائج المحاكاة والظروف القائمة الحالية يؤيد النتيجة الأساسية في هذه الدراسة: أن السلطة الفلسطينية تحتاج إلى حيز متوسع بدرجة كبيرة لوضع السياسات حتى تستطيع أن تعالج بصورة مباشرة الاحتياجات الإنمائية للشعب الفلسطيني. وقد تبين بشكل متسق من مقارنة سلسلة السيناريوهات البديلة مع السيناريو الأساسي أن أي واحد من تلك السيناريوهات سيأتي بنتائج أفضل مما تنتجه الاتجاهات الحالية. ومن شأن هذا أن يقضي في نهاية الأمر على الافتراض الضمني في معظم التحليل الاقتصادي وهو أن السياسة الاقتصادية الحالية، ربما مع بعض تعديلات سطحية، هي السياسة المثلى أو على الأقل هي أفضل من استكشاف سياسات جديدة ومختلفة نظرياً. ويبدو أن جدوى استكشاف تلك السياسات الجديدة قد يكون من الصعب تصوره في السياق الفلسطيني، ولكن وجودها هو شرط لا غنى عنه في التنمية المقبلة في الدولة الفلسطينية ذات السيادة.

وكما سيتبين فيما بعد، إذا سُمح لوضعي السياسات الفلسطينيين بتنفيذ السياسات المناسبة يمكن تحويل الأرض الفلسطينية المحتلة خلال عشر سنوات من اقتصاد ممزق بفعل الحرب إلى اقتصاد وطني قادر على الحياة، ومفتوح على التكامل مع جيرانه، على مسار النمو المستدام، وتوفير وظائف كافية للقوى العاملة فيه، مع ارتفاع مستوى الرعاية الاجتماعية وتقليل الاعتماد على المعونة الدولية.

ألف - عناصر مجموعة السياسات الشاملة المتكاملة

استناداً إلى سمات بدائل السياسات التي تقدمت مناقشتها في الفصول السابقة، فمن المقترح أن تتضمن المجموعة الشاملة من السياسات المتكاملة التدابير التالية:

(أ) في القطاع الخارجي يفترض اتباع سياسة الدولة الأولى بالرعاية. واتفقاً مع المعاملة التفضيلية التي تمنحها منظمة التجارة العالمية لكثير من أقل البلدان نمواً يفترض أن ترتفع التعريفات على الواردات من إسرائيل من مستوى صفر الحالي لتصل إلى ٢٠ في المائة عام ٢٠١١ في حين أن متوسط التعريفات على الواردات من بلدان أخرى

يزيد بنسبة ٣,٤ في المائة فوق المستوى الحالي. وبالمثل يفترض أن تصل التعريفات الإسرائيلية على الواردات من فلسطين إلى ٨,٣ في المائة عام ٢٠١١ وتظل عند هذا المستوى بعد ذلك^(٢٥). يضاف إلى ذلك أن من المفترض إدخال مخطط لتصحيح التشوه من أجل تنشيط الصادرات الفلسطينية. وهذا يظهر في المحاكاة في شكل سياسة تقليل (تكاليف) الصادرات الفلسطينية إلى ٨٣ في المائة من مستوى خط الأساس بحلول عام ٢٠١١؛

(ب) في مجال السياسة النقدية، تحاكي مجموعة السياسات الشاملة إدخال عملة وطنية وتنظر في تأثير تخفيض قيمة العملة بنسبة ٥٠ في المائة بنهاية عام ٢٠٠٨ وتطبيق نظام سعر الصرف الثابت حتى نهاية فترة التنبؤات عام ٢٠١٥. وجاءت محاكاة هذا التخفيض بافتراض ٥٠ في المائة انخفاض/ارتفاع في أسعار الصادرات/الواردات الفلسطينية؛

(ج) وأما عن السياسة المالية فإن المفترض أن يزيد الاستثمار العام والتحويلات الحكومية بنسبة ١٠ و٥ في المائة على التوالي، فوق مستوى خط الأساس. يضاف إلى ذلك إدخال مخطط لتصحيح التشوه الاستثماري من أجل تنشيط الاستثمار الخاص على أن يغطي جميع الاستثمارات باستثناء قطاع التشييد، وذلك بتخفيض السعر القياسي للاستثمار إلى ٨٥ في المائة من مستوى خط الأساس بحلول عام ٢٠١١؛

(د) سياسة العمل تتألف من تدابير لتوليد فرص العمل المحلية في شكل مخطط لاقتسام الأجور يمول من إيرادات ضريبة على العمل في إسرائيل. ويرتفع سعر هذه الضريبة تدريجياً ليصل إلى ٣٨ في المائة عام ٢٠١٢^(٢٦). وستكون القطاعات التي تستفيد من برنامج اقتسام الأجور هي الزراعة والصناعة والخدمات. وسيحصل كل واحد من القطاعين الأولين على ٣٠ في المائة من الصندوق الذي تتولد أمواله من إيرادات الضريبة المقترحة، ويحصل القطاع الثالث على نسبة الـ ٤٠ في المائة المتبقية.

باء - النتائج

يبين الجدول ٦-١ والشكل ٦-١ نتائج مجموعة السياسات الشاملة ويقارنها مع سيناريو خط الأساس. وعندما توضع السياسة الموصى بها موضع التنفيذ سيمر الاقتصاد الفلسطيني بتحسن سريع ومستدام. ويرتفع مستوى الناتج المحلي الإجمالي في سيناريو مجموعة السياسات الشاملة بنسبة ٢٤ في المائة من ٦٦١ مليار دولار عام ٢٠٠٨ إلى ٩٩٤٢ مليار دولار عام ٢٠١٥ بالمقارنة مع ٨٠٤٢ مليار في تنبؤ خط الأساس. ويؤدي ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي إلى ارتفاع مستوى الرعاية الاجتماعية، إذ يزيد نصيب الفرد من هذا الناتج من ٦٠٧ ١ دولار عام ٢٠٠٨ إلى ١٨٨٦ دولاراً عام ٢٠١٥ أي أكبر بنسبة ٢٤ في المائة مما جاء في خط الأساس في نفس الفترة.

وستكون نسبة البطالة المسجلة في نهاية فترة المحاكاة دليلاً آخر على قوة مجموعة السياسات الشاملة. فهي تتضمن تقوية الروابط الخلفية والأمامية بما ينشط الإنتاج والعمالة المحليتين، ويؤدي هذا بدوره إلى إقامة مجموعة جديدة من الروابط. والنتيجة هي أن المجموعة الشاملة من السياسات المقترحة ستؤدي إلى العمالة الكاملة عام ٢٠١٥. وعلى العكس من ذلك فإن نسبة البطالة في سيناريو خط الأساس في نفس السنة ستجاوز ١٩ في المائة. وإذا كانت نسبة البطالة في المحاكاة التي تشير إلى معدل ٠,٥ في المائة قد تبدو مفرطة في التفاؤل ويصعب توقعها في الظروف الحالية، فإن هذا التشاؤم المقابل لتفاؤل المحاكاة ليس له ما يبرره بالضرورة. وحتى في حالة عدم وجود حيز

(٢٥) ٨,٣ في المائة هو متوسط التعريفات الإسرائيلية على الواردات من بقية العالم.

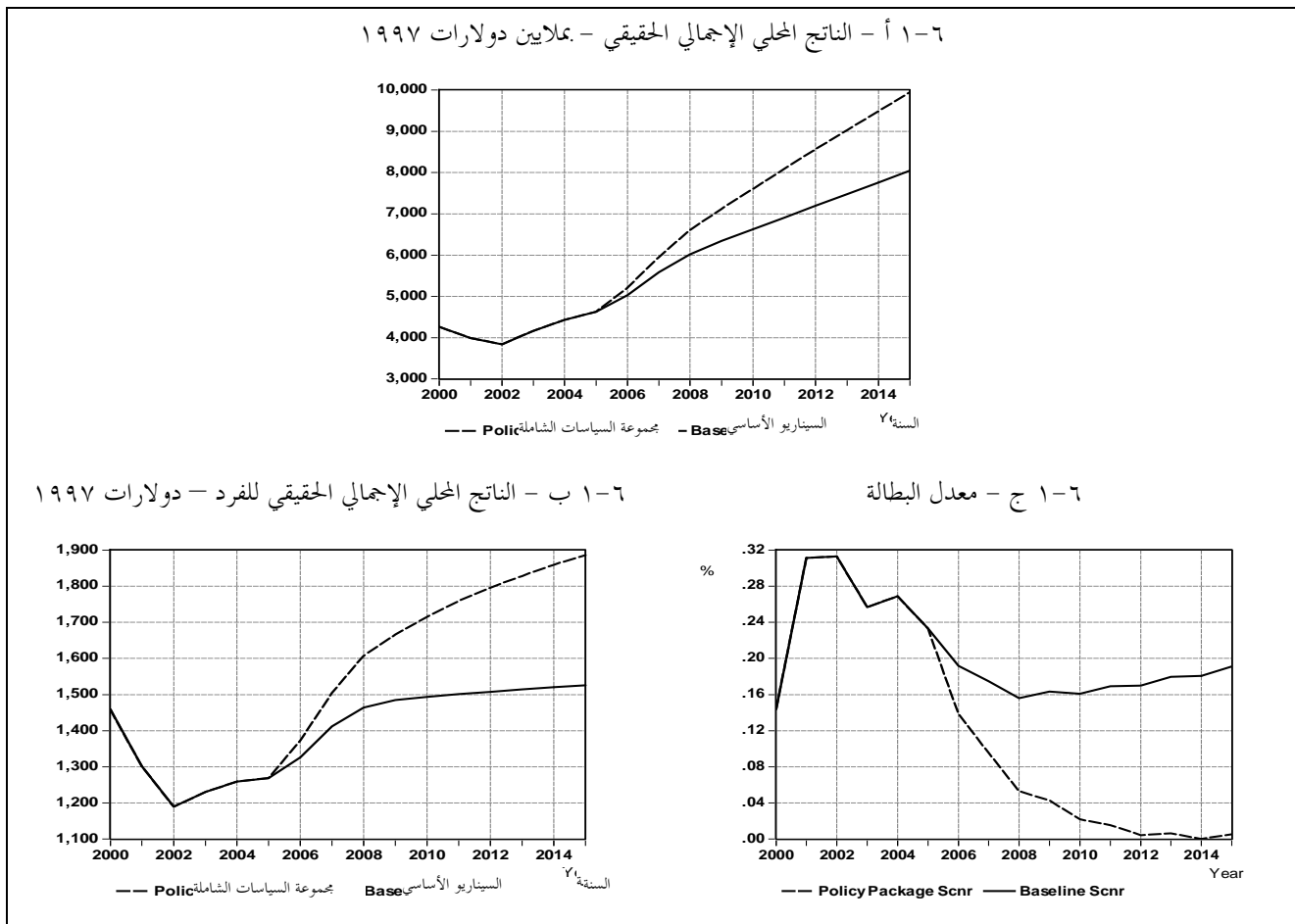
(٢٦) ضريبة بنسبة ٣٨ في المائة ستستبعد فارق الأجور بين السوق المحلية والسوق الإسرائيلية.

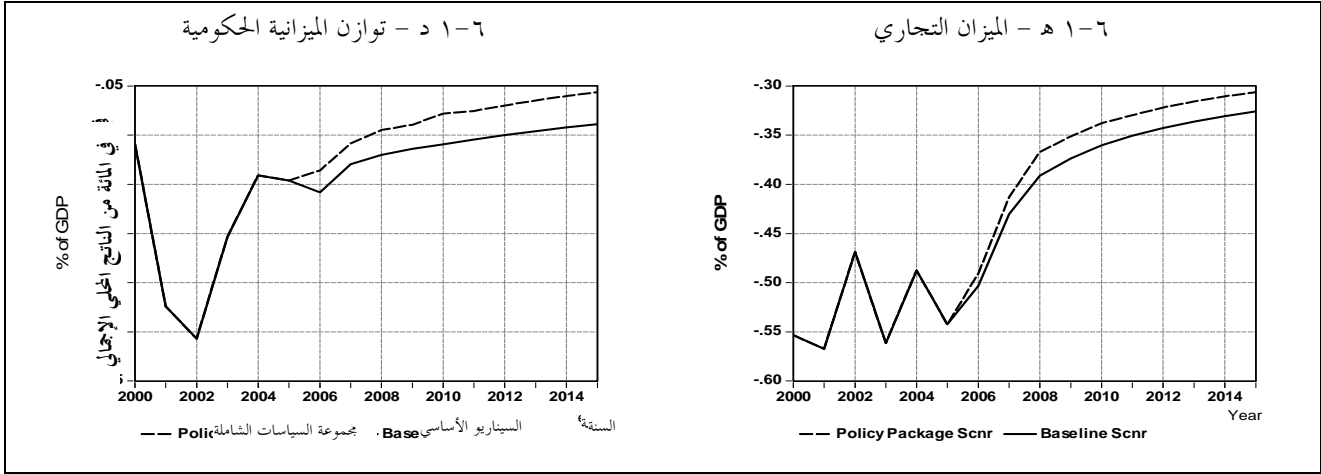
متوسع أمام السياسات على النحو المفترض هنا فإن البنك الدولي (٢٠٠٨) يقترح أن الجمع بين "بعض الإصلاحات المحدودة"، وتدفعات المعونة وتخفيف الإغلاق يمكن أن تؤدي كلها إلى معدلات نمو من رقمين (تفوق ١٠ في المائة) عام ٢٠١١. ودعم هذا المنظور قصير الأجل إلى جانب التوجيه المقترح في الأجل الطويل لمجموعة السياسات الشاملة سيؤدي بالطبع إلى نمو أقوى وأكثر استدامة مما يتوقعه البنك الدولي. وهذا النمو يمكن أن يصل بالاقتصاد إلى مستوى العمالة الكاملة. وكحد أدنى، فإن نسبة البطالة التي جاءت في المحاكاة تؤكد أنه من الممكن إحداث تخفيض كبير في البطالة إذا توافرت أدوات السياسة الضرورية.

الجدول ١-٦ - المؤشرات الاقتصادية في سيناريوهات خط الأساس ومجموعة السياسات الشاملة

النسبة المتوية للتغير في عام ٢٠١٥	٢٠١٥		٢٠٠٨		
	مجموعة السياسات	خط الأساس	مجموعة السياسات	خط الأساس	
٢٣,٦	٩ ٩٤٢	٨ ٠٤٢	٦ ٦١٠	٦ ٠١٩	الناتج المحلي الإجمالي - بملايين دولارات ١٩٩٧
٢٣,٦	١ ٨٨٦	١ ٥٢٦	١ ٦٠٧	١ ٤٦٤	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي دولارات ١٩٩٧
١٨,٦	٠,٥	١٩,١	٥,٣	١٥,٦	نسبة البطالة - في المائة
٣,٣	٥,٦	٨,٩	٩,٥	١٢,٠	العجز العام - في المائة من الناتج المحلي الإجمالي
١,٩	٣٠,٦	٣٢,٥	٣٦,٧	٣٩,١	العجز التجاري - في المائة من الناتج المحلي الإجمالي

الشكل ١-٦ - تأثير مجموعة السياسات المتكاملة في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية





وكما جاء في الفصول السابقة، فإن بدائل السياسات المقترحة لها تكاليفها. وإذا كان سيناريو سياسة العمل والتجارة لهما تأثير محايد أو تأثير بسيط في المالية العامة فإن السياسة المالية المقترحة ستأتي على حساب زيادة العجز الحكومي بالمقارنة مع خط الأساس. وبصرف النظر عن تأثير هذه التكاليف الأولية المتجمعة في توازن الميزانيات فإن النمو الاقتصادي الذي تنشطه مجموعة السياسات الشاملة سيحسن التوازن المالي. وفي السنة الأخيرة من المحاكاة سيكون العجز الحكومي ٥,٦ في المائة أي أقل من نسبة ٨,٩ في المائة الموجودة في خط الأساس.

يبد أن محاكاة المجموعة الشاملة المتكاملة توحى بأن الميل الحدي إلى الاستيراد سيظل عالياً نوعاً ما في الاقتصاد الفلسطيني. ففي عام ٢٠١٥ سيتناقص العجز التجاري بنسبة ١,٩ في المائة فقط من ٣٢,٥ في المائة في خط الأساس. وإذا كانت سياسة التجارة بحسب الدولة الأولى بالرعاية ستسهل التحول بالتدرج عن التجارة مع إسرائيل فلا مفر من أن كثيراً من هذا العجز التجاري سيظل عجز مع إسرائيل. وبعبارة أخرى إن الاعتماد الهيكلي والتكنولوجي على إسرائيل كما يظهر في نموذج إطار المحاكاة المتكامل للسياسة الاقتصادية الكلية وسياسة التجارة والعمل عميقاً إلى درجة أن التغيير في النظام التجاري الفلسطيني وحده لن يستطيع تخفيف هذه التبعية. وعلى ذلك فإن قضية التبعية الاقتصادية والتكنولوجية لإسرائيل ستتطلب اهتماماً خاصاً من الاقتصاديين وواضعي السياسات الفلسطينيين من أجل خلق تغييرات هيكلية تؤدي في نهاية الأمر إلى تقليل هذه التبعية.

وتتوقع المحاكاة في إطار السياسات مستقبلاً اقتصادياً فلسطينياً يختلف تماماً عما يستطيع سيناريو خط الأساس أن يحققه. وهذه المحاكاة تدرك أن هناك عقبات مختلفة قد تعوق تنفيذها. ولكنها تؤكد أن ترتيبات المؤسسات الحالية في السياسات الفلسطينية في المجالات المالية والنقدية والتجارية والعمالية بما عجز ظاهر عن التجاوب مع تحديات الاقتصاد وتآكل قدرته الإنتاجية. بل إنها تحصر الاقتصاد الفلسطيني في مسار الفقر وعدم كفاية خلق فرص العمل، وانخفاض النمو الاقتصادي، والاعتماد على إسرائيل والمعونة الأجنبية.

ويجب على واضعي السياسات الفلسطينيين أن يدركوا ما يستطيع الاقتصاد الفلسطيني أن يحققه، وعليهم أن يجاهدوا للحصول على حيز السياسات اللازم لتطبيق مجموعة السياسات الشاملة، أو صيغة معدلة منها. ومن شأن توسيع حيز السياسات تمكين السلطة الفلسطينية والسماح لها باعتماد سياسة اقتصادية شاملة يمكن أن تتكامل فيها السياسات المالية والاستثمارية والتجارية والنقدية وسياسة سعر الصرف والعمل في إطار موحد حيث يتحقق التآزر المطلوب لإطلاق النمو الديناميكي. وهذا يتطلب إطار مؤسسات مختلف ينظم العلاقات الاقتصادية الفلسطينية والإسرائيلية، التي طال الحديث عنها ولكن بدون تأثير كبير. ولكن من المهم أيضاً وجود دعم إيجابي من المجتمع الدولي

في تصميم إطار سياسات إنمائية يكون أفضل ما يناسب الواقع الفلسطيني دون إدخال شروط يكون أثرها هو مجرد إدخال تعقيدات لا ضرورة لها على تحد ضخم أصلاً - وبدون نتيجة.

جيم - الاستنتاجات

رغم أن الهشاشة الاقتصادية في الأرض الفلسطينية المحتلة تفاقمت بسياسة الإغلاق الإسرائيلية المشددة والظروف المشابهة لظروف الحرب منذ عام ٢٠٠٠ فإن غياب مجموعة معقولة من السياسات الاقتصادية هو بالضبط ما يجعل السلطة الفلسطينية عاجزة بدرجة كبيرة عن التعامل مع المشاكل والتحديات الجادة التي يواجهها الاقتصاد. ويبين التحليل المعروف هنا زيف الاعتقاد الشائع بأن العودة إلى بيئة ما قبل عام ٢٠٠٠ التي كانت أقل تقلباً نسبياً، إلى جانب إصلاح المسائل الأمنية، والحرص المالي وتنشيط القطاع الخاص، ستؤدي بمفردها إلى توفير الظروف الكافية لتحقيق تنمية مستدامة. فتخفيف حالات الإغلاق إلى مستوياتها في أعوام ١٩٩٣-١٩٩٩، هو تحسن موضع ترحيب كبير، ولكنه لا يكفي لمعالجة مشاكل الاقتصاد الفلسطيني الهيكلية ذات الجذور العميقة. وفي غياب الحد الأدنى الضروري من الأدوات اللازمة لبناء مؤسسة اقتصادية ذات سيادة واتخاذ القرارات فإن الحكومة الفلسطينية، والجمهور الفلسطيني عامة، سيظلان مشاهداً سلبياً لأعمال قوى اقتصادية لا حيلة لهما في التأثير فيها.

و بموجب إطار السياسات الموجود الآن سيظل الاقتصاد الفلسطيني محصوراً في مسار نمو منخفض، وتبعية اقتصادية لإسرائيل واعتماد على المعونة الأجنبية. وإذا كان معظم الخبراء قد تساءلوا عن فاعلية بروتوكول باريس وإطار السياسات الذي جاء فيه، لا تزال الرؤية المتناسقة للبدائل غائبة. ويرجع ذلك بدرجة كبيرة إلى عدم توجيه انتباه كاف للبحث والتحليل وإلى احتياجات بناء القدرات الفلسطينية في مجال وضع سياسة اقتصادية وتنفيذها.

وسيكون من السخرية فعلاً، بعد عشرات السنين من الحرب والاحتلال الإسرائيلي، أن تشكل تسوية سياسة إسرائيلية فلسطينية تأتي بمقومات الدولة ولكنها لا توجه الاهتمام إلى متغيرات توازن القوى الاقتصادية بين الطرفين وتتجاهل ضرورة "تسوية اقتصادية" حريئة أيضاً. وتقترح الدراسة الحالية أن واضعي السياسات الفلسطينيين إذا تمكنوا من الحصول على المجموعة الكاملة من أدوات السياسة الاقتصادية فإن إطار سياسات جديد يمكن أن يساعد الاقتصاد الفلسطيني على التعرف على إمكانياته وأن يولد تنمية اقتصادية مستدامة تكون أكبر من الناحيتين الكمية والنوعية مما يستطيع إطار السياسات الموجود الآن أن يفعله. وباستعراض عدد من البدائل، قدمت هذه الدراسة نظرة واقترحت إطاراً أنسب تستطيع السلطة الفلسطينية إدخاله حتى قبل اتخاذ قرارات بشأن الوضع النهائي.

وبالاستناد إلى أدوات السياسات المتوفرة الآن لواقعي السياسات الفلسطينية في المجالات المالية والنقدية ومجالات التجارة والعمل فإن محاكاة خط الأساس تتوقع تحسناً متواضعاً في الأجل المتوسط إلى الأجل الطويل. وعلى العكس من ذلك فإن محاكاة توصيات السياسات البديلة لن تقتصر على تمكين السلطة الفلسطينية من أداء دور أوسع ذي قدرة أكبر في إدارة الاقتصاد الفلسطيني بل إنها ستعالج مشكلة تآكل القدرة الإنتاجية الفلسطينية من جذورها مع برامج استثمار حكومية هادفة من أجل جذب الاستثمار الخاص.

ومن المقارنة بين نتائج المحاكاة في خط الأساس وسيناريوهات السياسات البديلة تظهر ضرورة إصلاح وتوسيع إطار السياسات الاقتصادية الموجود، بما في ذلك الحق في إصدار عملة فلسطينية وطنية عند نقطة زمنية مناسبة. وإذا كان كل بديل سياسات يستطيع بمفرده أن ينتج نتائج اقتصادية أحسن بكثير من الحالة الحاضرة فإن إدماج جميع بدائل السياسات في مجموعة شاملة سينتج نتائج أفضل ويكون له تأثير إيجابي كبير في نمو الاقتصاد الفلسطيني في الأجل الطويل. وهذه المجموعة المتكاملة ستسهل تحويل الاقتصاد، في فترة زمنية قصيرة نسبياً، من اقتصاد

هش معتمد على الخارج ومفتت إلى اقتصاد ديناميكي مع مستوى مرتفع ومتزايد في نمو الدخل القومي. وهذا التحول سيقبل بدرجة كبيرة من اعتماد السلطة الفلسطينية المزمع على المعونة الأجنبية.

وتتضح ضرورة مزج بدائل السياسات من أجل تقوية تكاملها وخلق التآزر بينها عند النظر إلى التجارة الفلسطينية. وكنتيجه لهيكلية بروتوكول باريس وكذلك لضعف القدرة على تأصيل سياسة اقتصادية، نظراً للوضع الفلسطيني الحالي، فإن السياسة التجارية تُعد هي الاستراتيجية الإنمائية الوطنية. ولكن السياسة التجارية وحدها لا تستطيع تحسين أداء التجارة الفلسطينية بدرجة كبيرة ولا تستطيع أن تنتج آثاراً جانبية كافية في الاقتصاد بأكمله. فلا ينبغي أن يكون نظام التجارة هو بؤرة التركيز الأساسي في التنمية الاقتصادية لأن نظام التجارة السليم ليس إلا واحداً من عناصر استراتيجية إنمائية شاملة. كما أن التنمية الاقتصادية المستدامة تعتمد أيضاً على وجود سياسات سليمة في المجالات المالية والنقدية وسعر الصرف والصناعة.

إن مجموعة السياسات الشاملة المتكاملة المقترحة موجهة إلى تحويل الاقتصاد الفلسطيني، الذي مزقته الحرب والذي يتميز بانخفاض الدخل والاعتماد على المانحين، إلى اقتصاد متوسط الدخل يتمتع بنمو مستدام. كما أنها ستقلل من التبعية من طرف واحد هو إسرائيل وذلك بتسهيل التنوع في أنماط التجارة والشركاء التجاريين. كذلك ستمكّن إحلال القدرة الإنتاجية المتآكلة وتوسيعها بمزيج من الاستثمار الحكومي، والحوافز للاستثمار الخاص، وبرامج موجهة لقطاعات بعينها من أجل رعاية العمالة والإنتاج المحليين. وأخيراً لن تقتصر المجموعة الشاملة على تقوية الروابط الموجودة بل إنها ستخلق روابط جديدة وبالتالي تطلق النمو الاقتصادي في الأجل الطويل.

ودعماً لنشأة دولة فلسطينية ذات سيادة وقادرة على البقاء، ينبغي لجميع الأطراف المعنية أن تتقاسم المسؤولية وأن تتحمل التزاماتها. فينبغي للسلطة الفلسطينية أن تسعى باستمرار وأن تتفاوض لتوسيع أدوات السياسات المتاحة لها، وتعمل على تعظيم استخدام الحيز المتاح لها الآن في وضع السياسات، وتحسين التنسيق بين جميع المؤسسات المشتركة في اتخاذ القرارات الاقتصادية وتنسيق قدرتها على التخطيط والتنفيذ بما يرسم رؤية اقتصادية وطنية جديدة ومتناسقة. وعلى مجتمع المانحين الدولي أن يواصل دعمه المالي والتقني للاقتصاد الفلسطيني وأن يقوي تعهده السياسي بإقامة دولة فلسطينية ذات سيادة وأن يدعم توسيع مجموعة أدوات السياسات المتوافرة للسلطة الفلسطينية والامتلاك الوطني لإصلاحات السياسة الاقتصادية. وأخيراً على السلطات الإسرائيلية أن تعيد النظر في فاعلية سياسية الإغلاقات وقيود التنقل التي تفرضها على الضفة الغربية وقطاع غزة وأن ترفع مختلف الحواجز التي قللت التنمية الاقتصادية في الأرض الفلسطينية المحتلة عبر السنين.

المراجع

- Abdullah S and Woodcraft C (1999). Israeli closure policy: Sabotaging sustainable development. In: Roy, S, ed. *Research in Middle East Economics: The Economics of Middle East Peace: A Reassessment*, Vol. 3. Stamford, Jai Press.
- Abed GT (1996). The prospects for long-run sustainable growth. Paper presented at a conference on The Palestinian Economy – towards a Vision. Ramallah.
- Amir S (2000). Overseas foreign workers in Israel: Policy aims and labour market outcomes. Discussion Paper 00.01A. Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel.
- Amsden A (2003). *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late Industrialization Economies*. Oxford, University Press.
- Arnon A et al. (1997). *The Palestinian Economy: Between Imposed Integration and Voluntary Separation*. Leiden, Brill.
- Arnon A and Weinblatt J (2001). Sovereignty and economic development: The case of Israel and Palestine. *Economic Journal*. 111 (472): F304.
- Astrup C and Dessus S (2001). Trade options for the Palestinian economy: Some orders of magnitude. *Middle East and North Africa, Working Paper Series*. 21.
- Awartani H (1994). Palestinian–Israeli economic relations: Is cooperation possible? In: Fischer S et al., eds. *The Economics of Middle East: Views from the Region*. Cambridge, MIT Press.
- Baxendale SJ (1989). Taxation of income in Israel and the West Bank: A comparative study. *Journal of Palestine Studies*. 18 (3): 134–141.
- Beidas S and Kandil M (2005). Setting the stage for a national currency in the West Bank and Gaza: The choice of exchange rate regime. Working Paper 05/70. International Monetary Fund (IMF). New York.
- Bulmer RE (2003). The impact of Israeli border policy on the Palestinian labour market. *Economic Development and Cultural Change*. 51 (3): 657–676.
- Bulmer RE and Dessus S (2004). The choice of trade regime depends on multiple other factors. In: Cobham D and Kanafani N, eds. *The Economics of Palestine: Economic Policy and Institutional Reform for a Viable Palestinian State*. London, Routledge.
- Cobham D (2004). Alternative currency arrangements. In: Cobham D and Kanafani N, eds. *The Economics of Palestine: Economic Policy and Institutional Reform for a Viable Palestinian State*. London, Routledge.
- Davodi HR and von Allmen UE (2001). Demographics and long-term growth in the Palestinian economy. In: Valdivieso R et al., eds. *The West Bank and Gaza: Economic Performance, Prospects, and Policies*. Washington, IMF.
- Diwan I and Panagariya A (1997). *Trade Policy Options for the West Bank and Gaza Strip*. Ramallah, Palestine Economic Policy Research Institute (MAS).
- Egger P (2005). The economics of peace: Trends and prospects of the Palestinian economy and labour market. *International Labour Review*. 144 (1): 39–54.
- El-Jaafari M and Elmusa S (1995). Power and trade: The Israeli–Palestinian economic protocol. *Journal of Palestine Studies*. XXIV (2): 14–32.

- Farsakh L (2002). Palestinian labour flows to the Israeli economy: A finished story? *Journal of Palestine Studies*. 32 (3): 13–27.
- GATT (1995). *Trade Policy Review Mechanism – Israel, World Trade and Arbitration Materials, Vol. 7, No.1*.
- Hamed O (1999). Financial intermediation. In: Diwan I and Shaban RA, eds. *Development under Adversity: The Palestinian Economy in Transition*. Washington, World Bank and MAS.
- Hamed O and Shaban RA (1993). One-sided customs and monetary union: The case of the West Bank and Gaza Strip under Israeli occupation. In: Fischer S, ed. *The Economics of Middle East Peace: Views from the Region*. Cambridge, MIT Press.
- منظمة العمل الدولية (٢٠٠٧). تقرير المدير العام، ملحق: وضع عمال الأراضي العربية المحتلة. تقرير مقدم إلى مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف.
- Jawhary M and Shaban RA (1995). *The Palestinian–Israeli Trade Arrangements: Searching for Fair Revenue Sharing*. Jerusalem, Palestine Economic Research Institute (MAS).
- Kanafani N (2001). Trade: A catalyst for peace? *Economic Journal*. 111 (472): 8F276–290.
- Khalidi R (2008). Sixty years after the UN partition resolution: What future for the Arab economy in Israel? *Journal of Palestine Studies*. XXXVII (2): 1–17.
- Lewin-Epstein N and Semyonov M (1987). *Hewers of Wood and Drawers of Water: Noncitizen Arabs in the Israeli Labour Market*. New York, Cornell University Press.
- Naqib F (2002). Economic aspects of the Palestinian–Israeli conflict: The collapse of the Oslo Accord. *WIDER Discussion Paper Series*. 2002 (100).
- Naqib F (1999). The economics of currency boards: the case of the Palestinian economy in the West Bank and Gaza Strip. Paper presented at the sixth annual conference of the Economic Research Forum.
- Nasr M (2004). Monopolies and the PA. In: Khan MH et al., eds. *State Formation in Palestine: Viability and Governance During a Social Transformation*. London, Routledge.
- OCHA (2007). Special Focus: The Barrier gate and permit regime four years on: humanitarian impact in the Northern West Bank. Jerusalem.
- OCHA (2005). West Bank closure and access–April 2005. Jerusalem.
- PCBS (Palestinian Central Bureau of Statistics) (2006). *Poverty in the Palestinian Territory, 2005 – Main Findings*. Ramallah, PCBS.
- PMA (2005). *Annual Report 2005*. Ramallah, PMA.
- PNA (Palestinian National Authority) (2008). *Palestinian Reform and Development Plan 2008 – 2010*. Ramallah.
- السلطة الوطنية الفلسطينية (٢٠٠٥) "خطة التنمية المتوسطة الأجل ٢٠٠٥–٢٠٠٧" رام الله، وزارة التخطيط.
- Roy S (1987). The Gaza Strip: A case of economic de-development. *Journal of Palestine Studies*. 17 (1): 56–88.
- Schiff M (2002). *Trade Policy and Labour Service: Final Status Options for the West Bank and Gaza*. Washington, World Bank.

Shaban RA (1999). The harsh reality of closure. In: Diwan I and Shaban RA, eds. *Development under Adversity: The Palestinian Economy in Transition*. Washington, MAS and World Bank.

Shadid MK (1988). Israeli policy towards economic development in the West Bank and Gaza. In: Abed GT, ed. *The Palestinian Economy: Studies in Development under Prolonged Occupation*. London, Routledge.

الأونكتاد (٢٠٠٨). تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني. TD/B/53/2. جنيف، ١٥ تموز/يوليه.

الأونكتاد (٢٠٠٧). تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني. TD/B/54/3. جنيف، ١١ تموز/يوليه.

الأونكتاد (٢٠٠٦ أ). الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب: المعونة وتكوين الدولة GDS/APP/2006/1. جنيف.

الأونكتاد (٢٠٠٦ ب). تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني. TD/B/53/2. جنيف، ١٩ تموز/يوليه.

الأونكتاد (٢٠٠٦ ج). إطار المحاكاة المتكامل للسياسة الاقتصادية الكلية وسياسة التجارة والعمل. GDS/APP/2006/2. جنيف.

الأونكتاد (٢٠٠٥). تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني. TD/B/53/2. جنيف، ٢١ تموز/يوليه.

الأونكتاد (٢٠٠٤ أ). توافق آراء ساو باولو TD/410. جنيف، ٢٥ حزيران/يونيه.

الأونكتاد (٢٠٠٤ ب). تيسير التجارة العابرة والنقل البحري من أجل إعادة تأهيل الاقتصاد الفلسطيني وتنميته. منشورات الأمم المتحدة UNCTAD/GDS/APP/2003/1. نيويورك وجنيف.

الأونكتاد (٢٠٠٣). تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني. TD/B/50/4. جنيف، ٢٨ تموز/يوليه.

الأونكتاد (٢٠٠٢). التعاون بين السلطة الفلسطينية ومصر والأردن لتعزيز الخدمات المتصلة بالتجارة دون الإقليمية. GDS/SEU/3. جنيف، ١٤ شباط/فبراير.

World Bank (2008). Implementing the Palestinian reform and development agenda: Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee. World Bank. Washington.

World Bank (2006). *Public Expenditure Revue, Vol. I: From Crisis to Greater Fiscal Independence*. Washington, World Bank.

World Bank (2003). *Twenty-seven Months–Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis: An Assessment*. Washington, World Bank.

Zagha A and Zomlot H (2004). Israel and the Palestinian economy: Integration or containment? In: Khan MH et al., eds. *State Formation in Palestine: Viability and Governance During a Social Transformation*. London, Routledge.