

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الاقتصاد الفلسطيني: وضع سياسات الاقتصاد الكلي والتجارة في ظل الاحتلال*

* أعدت هذه الدراسة أمانة الأونكتاد (وحدة مساعدة الشعب الفلسطيني التابعة لشعبة العولمة واستراتيجيات التنمية) اعتماداً على مساهمات قدمها كل من نعمان كنفاني (كلية علوم الحياة في جامعة كوبنهاغن، الدانمرك) وسحر تقديسي راد (كلية الدراسات الشرقية والأفريقية في جامعة لندن، المملكة المتحدة). 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.



الأمم المتحدة
نيويورك وجنيف، ٢٠١٢

ملاحظة

ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا في طريقة عرض مادته، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.

تتألف رموز وثنائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثنائق الأمم المتحدة.

يمكن اقتباس المادة الواردة في هذا المنشور أو إعادة طبعها دون استئذان، ولكن يُرجى التنويه بذلك. كما ينبغي إرسال نسخة من المنشور الذي يتضمن النص المقتبس أو المعاد طبعه إلى أمانة الأونكتاد على العنوان التالي: Palais des Nations, CH 1211 Geneva 10, Switzerland.

الآراء المعرب عنها في هذا المنشور هي للمؤلف، ولا تمثل بالضرورة آراء الأمانة العامة للأمم المتحدة.

UNCTAD/GDS/APP/2011/1

حقوق النشر محفوظة © الأمم المتحدة ٢٠١٢
جميع الحقوق محفوظة

المحتويات

الصفحة

٧	..... ملخص تنفيذي	
١	..... مقدمة	
٣	..... أولاً - الاقتصاد الفلسطيني: نظرة موجزة	
٣	..... ألف - التشوهات المرتبطة بالاحتلال في الاقتصاد الفلسطيني	
١٢	..... باء - النظام التجاري قبل أوسلو: ١٩٦٧-١٩٩٤	
١٢	..... جيم - النظام التجاري بعد أوسلو - بروتوكول باريس الاقتصادي وإنفاذه	
١٤	..... دال - تأثير الجهات المانحة على السياسة التجارية الفلسطينية	
١٥	..... هاء - هيكل التجارة الفلسطينية	
١٦	..... واو - الفقر في الأرض الفلسطينية المحتلة	
١٩	..... ثانياً - النمو الاقتصادي، والتجارة، والتشغيل والفقر	
١٩	..... ألف - العلاقة بين التجارة والنمو	
٢١	..... باء - النمو الاقتصادي والبطالة/التشغيل	
٢٣	..... ثالثاً - اتفاقيات التجارة الإقليمية الفلسطينية	
٢٣	..... ألف - الاتفاقيات التجارية الفلسطينية الغير إقليمية	
٢٤	..... باء - اتفاقية التجارة الحرة مع الأردن	
٢٤	..... جيم - اتفاقية التجارة مع مصر	
٢٤	..... دال - اتفاقية التجارة الحرة مع تركيا	
٢٥	..... هاء - اتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى (جافتا)	
٢٧	..... رابعاً - ديناميكيات الاندماج الإقليمي العربي	
٣١	..... خامساً - العقبان التي تواجه الاندماج الإقليمي لفلسطين	
٣١	..... ألف - ضيق حيز السياسات المتاح للسلطة الفلسطينية	
٣٢	..... باء - تأثير اتفاقيات التجارة غير الإقليمية	
٣٣	..... جيم - فشل اتفاقيات التجارة الإقليمية السابقة	
٣٥	..... سادساً - نحو اندماج عربي أكثر عمقاً	
٣٥	..... ألف - إعادة توجيه التجارة	
٣٦	..... باء - تدعيم البنية التحتية	
٣٧	..... جيم - وفورات الحجم وزيادة التجارة البينية داخل الصناعة الواحدة	
٣٧	..... دال - تعزيز التنافسية الدولية وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر	
٣٩	..... سابعاً - عناصر استراتيجية لخفض البطالة والفقر	
٣٩	..... ألف - كفاءة استخدام المساعدات الدولية	
٤٠	..... باء - تحسين مناخ الاستثمار	
٤١	..... جيم - تعزيز القطاعات كثيفة التشغيل	

(A) GE.12-52016 121212 141212

٤٢	.....	دال - تدعيم رأس المال البشري
٤٢	.....	هاء - تحسين البنى التحتية المادية والنفوذ للائتمان وشبكات الأمان الاجتماعي لتمكين الفقراء .
٤٣	.....	واو - تقليل الاعتماد على إسرائيل وتدعيم الاندماج الإقليمي
٤٥	.....	ثامناً - التنسيق المؤسسي ومواءمة السياسات
٤٥	.....	ألف - سياسات أسواق رأس المال
٤٥	.....	باء - سياسات أسواق العمل
٤٥	.....	جيم - سياسات الطلب
٤٦	.....	دال - السياسات النقدية
٤٦	.....	هاء - السياسات المالية العامة
٤٧	.....	تاسعاً - الختام وتوصيات في مجال السياسات
٤٨	.....	ألف - الصادرات الزراعية
٤٨	.....	باء - التجارة في الصناعة
٤٩	.....	جيم - البنية التحتية
٤٩	.....	دال - التجارة في الخدمات
٥١	.....	قائمة المراجع

قائمة الجداول

٩	.....	الجدول ١- النصيب القطاعي من الناتج المحلي الإجمالي: باقي الضفة الغربية وقطاع غزة
٩	.....	الجدول ٢- نسبة توزيعات المشغلين في المناطق الفلسطينية المحتلة وفقاً للنشاط الاقتصادي، ١٩٩٥-٢٠٠٨
١١	.....	الجدول ٣- إجمالي قيمة الواردات والصادرات، وصافي الميزان التجاري والمعاملات التجارية في باقي الضفة الغربية وقطاع غزة، ١٩٩٥-٢٠٠٥
١٦	.....	الجدول ٤- أنصبة الشركاء التجاريين الرئيسيين، ٢٠٠٢-٢٠٠٦
٢٠	.....	الجدول ٥- معدلات النمو في الناتج، والتجارة، والتشغيل، والإنتاجية في الأرض الفلسطينية المحتلة
٢٧	.....	الجدول ٦- ملخص قياسات الميزة التنافسية الظاهرة لفلسطين، ١٩٩٨ و ٢٠٠٨
٢٨	.....	الجدول ٧- السلع الفلسطينية المصدرة للبلدان العربية الأخرى وتتمتع بارتفاع الميزة النسبية الظاهرة نسبياً، ٢٠٠٨
٣٩	.....	الجدول ٨- إجمالي المساعدات الخارجية للأرض الفلسطينية المحتلة
٤٠	.....	الجدول ٩- نسبة التغيرات في صافي الاستثمار الأجنبي المباشر في الأرض الفلسطينية المحتلة، ٢٠٠٠-٢٠٠٦

قائمة الأشكال

٥	.....	الشكل ١- التغيرات الهيكلية الاقتصادية والتشغيلية في الاقتصاد الفلسطيني
٨	.....	الشكل ٢- معدلات البطالة في المائة، الضفة الغربية وقطاع غزة، ١٩٩٥-٢٠٠٨ (الربع الثاني)
١٤	.....	الشكل ٣- الميزان التجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، ١٩٧٢-٢٠٠٧
١٧	.....	الشكل ٤- معدلات الفقر في الأرض الفلسطينية المحتلة، ١٩٩٥-٢٠٠٧

ملخص تنفيذي

تقع الأرض الفلسطينية المحتلة في الضفة الغربية وقطاع غزة تحت الاحتلال الإسرائيلي منذ حزيران/يونيه ١٩٦٧. وفي أيار/مايو ١٩٩٤، تولت السلطة الفلسطينية حكماً ذاتياً محدوداً على قطاعات من الأرض الفلسطينية المحتلة، وذلك عقب توقيع اتفاقية أوسلو في أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل. وبعد عام ١٩٦٧ عُزلت الأرض الفلسطينية المحتلة عن علاقاتها التجارية السابقة، وأرغمت على الدخول في علاقات اقتصادية غير متكافئة مع إسرائيل. وأصبحت الأرض الفلسطينية المحتلة "شريكاً" مع إسرائيل في اتحاد جمركي من جانب واحد بحكم الواقع - حيث تمتعت منتجات إسرائيل بنفاذ معفي من الجمارك للأسواق الفلسطينية في حين خضعت الصادرات الفلسطينية إلى إسرائيل لنطاق واسع من القيود الإسرائيلية. ونتيجة لذلك، شهد الاقتصاد الفلسطيني تشوهات هيكلية كبيرة، وتحول إلى اقتصاد يعاني من اثنين من الاختلالات الأساسية المتفاقمة، وهما فجوة موارد واختلال سوق العمل، فضلاً عن اعتماد غير صحي على مصادر خارجية للدخل في ظل غياب سياسات قطاعية واضحة وعدم تطور البنية التحتية.

وتقوم هذه الدراسة بتحديد التشوهات التي فُرضت على الاقتصاد الفلسطيني على مدى الأربعة عقود الماضية. وتوضح التغييرات الاقتصادية التي ترتبت على إنشاء الحكم الذاتي المحدود في عام ١٩٩٤، مع تحليل العلاقة الاقتصادية في إطار بروتوكول باريس الاقتصادي، والذي وقعته منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل في نيسان/أبريل ١٩٩٤. وترى الدراسة أن تنفيذ بروتوكول باريس الاقتصادي، والذي خدم مصلحة إسرائيل بالأساس، أدى إلى الحيلولة دون نشوء علاقات تعود بفائدة متبادلة على الجانبين، وبدلاً من ذلك أدى إلى تفاقم العلاقة الاقتصادية المتوترة التي رسخها الاحتلال.

ويشير تحليل العلاقة بين التجارة والنمو والتشغيل والفقر في الأرض الفلسطينية المحتلة أنه لا توجد علاقة منتظمة بين التجارة والنمو. فأولاً، اتجه نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي إلى الانخفاض على مدى العقدين الماضيين، ولا تُظهر نسب التجارة اتجاهها عاماً واضحاً، بل تسلك سلوكاً عشوائياً يفتقر إلى الاستقرار. ثانياً، تتسم غالبية البطالة الفلسطينية بطبيعة طويلة الأجل، ولم تؤد الفترة المتقطعة من النمو إلى التخفيف من حدة البطالة. وتؤكد هاتان النتيجةان على الحاجة إلى اعتماد استراتيجية جديدة تهدف إلى التغلب على الحلقة الخبيثة للبطالة والفقر، وإلى وضع الاقتصاد على مسار من النمو كثيف التشغيل. وتطرح الدراسة استراتيجية ثلاثية الأبعاد: يؤكد البعد الأول على الحاجة إلى ربط كافة تدابير الإغاثة والطوارئ والمساعدة المالية بالأولويات الإنمائية الفلسطينية، وتحسين كفاءة مساعدات المانحين بهدف توسيع قدرات الاقتصاد. أما البعد الثاني فيتناول تحسين مناخ الاستثمار واستقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال تنفيذ تدابير إصلاحية ترمي إلى الحد من المخاطر والتكاليف المرتبطة بالاستثمار في اقتصاد مزقته الحرب. ويدعو البعد الثالث إلى اعتماد استراتيجية للنمو الداعم للفقراء من خلال تمكينهم عبر تحسين قدرتهم على الحصول على خدمات التعليم والصحة والبنية التحتية والائتمان وشبكات الأمان الاجتماعي.

وتؤكد الدراسة على أن الاقتصاد الفلسطيني لن يستطيع تنفيذ مثل هذه الاستراتيجية في ظل الأوضاع الحالية التي تتسم بالسيطرة الإسرائيلية الصارمة على الشؤون الإقليمية والتنظيمية والتجارية الفلسطينية. وعليه، يتعين أن تضع الاستراتيجية نصب أعينها هدف تحقيق السيادة الفلسطينية على قطاع التجارة وحيز السياسات. فمن ناحية التجارة، يتضمن ذلك تنويع الشركاء التجاريين (بعيدا عن إسرائيل) وبذل جهود لتعزيز قدرات وحيز السياسات التجارية الفلسطينية. وتأخذ الدراسة ذلك في الاعتبار عند تناولها الاندماج الإقليمي، والذي حُرِم منه الاقتصاد الفلسطيني حتى الآن، والذي يعد وسيلة يمكن للفلسطينيين من خلالها البحث في استراتيجية الحد من الاعتماد على التجارة مع إسرائيل، وذلك تمهيداً مع الهدف الأوسع

لتحقيق الاستقلال الاقتصادي كشرط لا بُد منه للسيادة والاستقلال السياسي. وتسلط الدراسة الضوء على الحاجة إلى التنسيق والمواءمة على المستوى الإقليمي في مجالات رئيسية مثل البنية التحتية والتجارة والسياسات النقدية والمالية العامة. ويمكن لمثل هذا الاندماج الإقليمي أن يمنح السلطة الفلسطينية حيز السياسات الذي تحتاجه بشدة والاعتراف بها كإقليم جمركي منفصل وليس مجرد منطقة محدودة داخل النطاق الجمركي لإسرائيل.

مقدمة

تسعى هذه الدراسة إلى بحث العلاقة بين النمو، والتجارة، والتشغيل، والبطالة، والفقر في اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة، وذلك في إطار مشروع للأمم المتحدة لتعزيز السياسات الاقتصادية والتجارية التي تستهدف تحقيق النمو على المستوى دون الإقليمي بغية تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في بعض البلدان العربية. وفي ضوء نتائج هذه الدراسة وبمبحث المكاسب الممكنة من الاندماج العربي الإقليمي، تطرح الدراسة توصيات في مجال السياسات حول دور السلطة الفلسطينية في تبني استراتيجية نمو اقتصادي داعم للفقراء وسياسة تجارية تتمركز حول التنمية وتهدف إلى خفض معدلات البطالة والفقر.

وفي هذا الإطار، يلي هذه المقدمة قسم يستعرض بإيجاز الاقتصاد الفلسطيني في ظل الاحتلال، مع التركيز بوجه خاص على قطاع التجارة، ودور السلطة الفلسطينية في صياغة طبيعة واتجاه السياسة التجارية في الأرض الفلسطينية المحتلة. ونظراً للدور الذي تلعبه الجهات المانحة في عملية صياغة السياسة التجارية في فلسطين، يتناول القسم الثالث بالتحليل المنهج الذي تتبعه هذه الجهات نحو التجارة، ومدى تأثير ذلك على صياغة السياسة التجارية الوطنية الفلسطينية. ثم يبحث التحليل في العلاقة بين النمو والتجارة والتشغيل والبطالة والفقر في الأرض الفلسطينية المحتلة. وفي النهاية، تخلص الدراسة بطرح العناصر الواجب توافرها في استراتيجية النمو الذي يؤدي إلى خفض الفقر ودعم التشغيل، واستراتيجية تجارية للاقتصاد الفلسطيني.

أولاً - الاقتصاد الفلسطيني: نظرة موجزة

ألف - التشوهات المرتبطة بالاحتلال في الاقتصاد الفلسطيني

منذ احتلالها للضفة الغربية، بما في ذلك القدس الشرقية، ولقطاع غزة في عام ١٩٦٧، فرضت إسرائيل العديد من التدابير العسكرية والاقتصادية التي طال تأثيرها السلبى كافة قطاعات الاقتصاد الفلسطيني، مما أفضى إلى حدوث اختلالات اقتصادية طويلة الأجل، بل وحالة من "تراجع التنمية" (de-development) التي لا يمكن إصلاحها في بعض الحالات. وتتناول المناقشة التالية بعض جوانب التطورات الأخيرة التي شاهدها قطاعا الاقتصاد الفلسطيني والأكثر ارتباطاً بهذه الدراسة.

الحرمات من الموارد الطبيعية

يُقدر ما قامت إسرائيل بمصادرته خلال الأربعة عقود الماضية بأكثر من نصف أراضي الضفة الغربية، حيث بلغ عدد المستوطنات الإسرائيلية ١٣٤ مستوطنة (في الضفة الغربية، بما في ذلك القدس الشرقية)، يقطنها نحو ٥٠٠.٠٠٠ مستوطن (OCHA, 2009). الأمر الذي قلل بصورة كبيرة من مساحة الأرض الفلسطينية المتاحة للري بالأقطار والزراعة. وبينما يستهلك الفلسطينيون في الضفة الغربية نحو ١٥ في المائة إلى ٢٠ في المائة فقط من المياه المتاحة سنوياً، تستخدم المستوطنات الإسرائيلية، وفي داخل إسرائيل ذاتها النسبة الباقية. وفضلاً عن ذلك، بدأت إسرائيل في عام ٢٠٠٢ بناء حاجز الفصل في الضفة الغربية، مما أدى إلى تكوين معازل عرقية Bantustans متعددة وإلى تفكيك الضفة الغربية بصورة أكبر. كما قامت إسرائيل بمصادرة مزيد من الأراضي الزراعية وموارد المياه الفلسطينية لبناء مزيد من المستوطنات، والمواقع العسكرية والطرق الالتفافية، بالإضافة إلى تدمير بنية الإنتاج الزراعي. بما في ذلك آبار المياه وشبكات الري والطرق الزراعية والصوبات والمزارع. وأدى كل ذلك إلى التقسيم الجغرافي والاقتصادي بصورة أكبر للضفة الغربية.

وتشير بيانات عام ٢٠٠٩ إلى أن مصادرة الأراضي أدت إلى خسارة ٤٠ في المائة من الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية لصالح المستوطنات والبنية التحتية المرتبطة بها. وأدى بناء حاجز الفصل بطول ٧٠٩ كم إلى تفاقم هذا الوضع؛ نظراً لأن نحو ٨٥ في المائة من المسار المخطط له يقطع عمق الضفة الغربية مما يقيد وصول المزارعين لأراضيهم (OCHA, 2009b). كما أن الحاجة إلى التراخيص، "التي يصعب الحصول عليها"، للمرور عبر البوابات والوصول إلى أراضيهم قد أثنت كثيراً من المزارعين عن مجرد التقدم للحصول عليها، بل وأجبرتهم في بعض الحالات على التخلي عن أراضيهم للجهة الغربية من حاجز الفصل (UNCTAD, 2010). وطبقاً للبنك الدولي (World Bank, 2007)، ينطوي إنشاء حاجز الفصل على خسارة دائمة بنسبة ٨ في المائة من الناتج الزراعي الفلسطيني. وفي غزة، المزارعون محرومون من الوصول للأراضي الزراعية داخل منطقة عازلة "buffer" بعمق ٣٠٠-١٠٠٠ متر بطول ٤٥ كم على الحدود بين غزة وإسرائيل. ووفقاً للأونكتاد (٢٠١٠)، أصبح ٤٦ في المائة من الأراضي الزراعية بغزة بعد حزيران/يونيه ٢٠٠٩ إما لا يمكن الوصول إليها أو توقفت عن الإنتاج. وبالمثل، يحظر على الصيادين الصيد في مساحة تتجاوز ثلاثة أميال بحرية من شاطئ غزة، وذلك خلافاً للمساحة المتعارف عليها دولياً والتي تبلغ ٢٠ ميلاً بحرياً (UNCTAD, 2010).

الحصار والإغلاق: تكلفة معاملات باهظة

تعاني الحياة والتنمية في الأرض الفلسطينية المحتلة من القيود في مواجهة الممارسات الإسرائيلية من استيطان، ومصادرة الأراضي، والإغلاق المتكرر للحدود بالإضافة إلى بناء حاجز الفصل منذ عام ٢٠٠٢. وهذه الأمور لها آثارها السلبية

المباشرة ليس فقط على التنمية الفلسطينية، بل أدت كذلك إلى تناقص الرؤى الداعية إلى إقامة دولة فلسطينية متصلة جغرافياً وقابلة للحياة.

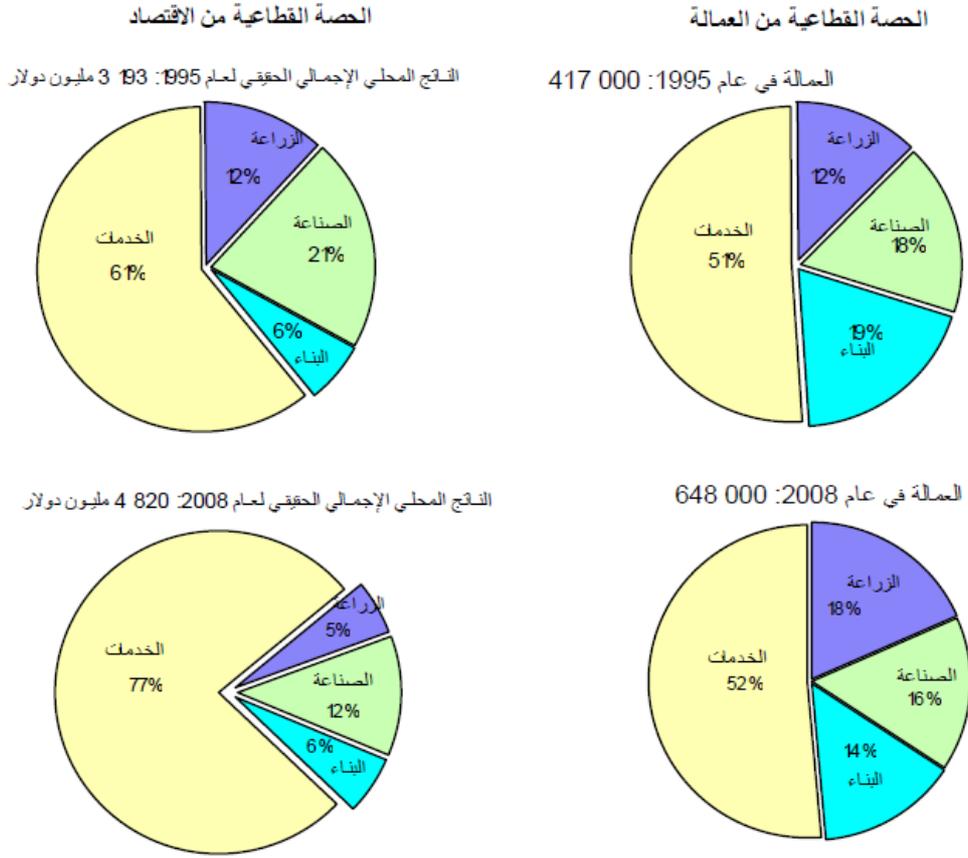
وأدى إحكام الإغلاق منذ عام ٢٠٠٩ إلى إضعاف قطاع الصادرات الفلسطينية بصورة خطيرة، ودفع كثير من الشركات للتوقف عن العمل، فضلاً عن تعميق تبعية الاقتصاد الفلسطيني لإسرائيل؛ حيث ارتفع نصيب إسرائيل من التجارة الفلسطينية من ٦٣ في المائة في عام ١٩٩٩ إلى ٧٩ في المائة في عام ٢٠٠٨. كما تُقدر الزيادة في العجز التجاري مع إسرائيل كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من ٣٨ في المائة في عام ١٩٩٩ إلى ٥٦ في المائة في عام ٢٠٠٨، أي ما يعادل أكثر من ١٤٠ في المائة من إجمالي الدعم المقدم من الجهات المانحة والذي حصلت عليه السلطة الفلسطينية في عام ٢٠٠٨، و٧١ في المائة من العجز التجاري الفلسطيني الكلي (UNCTAD, 2009a). كما أثرت بشدة تكلفة المعاملات الباهظة عند نقاط العبور التجارية الرئيسية - في صورة السلع المتلفة وطول فترات الانتظار - على الأنشطة التجارية. ثم تفاقمت تدابير الإغلاق الإسرائيلية إلى حصار غزة بالكامل تقريباً منذ حزيران/يونيه ٢٠٠٧، مما أفضى إلى توقف غالبية صور النشاط الاقتصادي والتجاري.

وبلغت الخسارة المادية المباشرة والتكلفة غير المباشرة التي تحملتها الأرض الفلسطينية المحتلة نتيجة حرب كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨-٢٠٠٩ على غزة نحو ٣,١ مليار دولار أمريكي، من المقدر أن تصل إلى ٣,٩ مليار دولار إذا استمرت إسرائيل في فرض الحصار والإغلاق خلال عام ٢٠١١ (UNCTAD, 2010)، أي أكثر من ٨٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للمناطق الفلسطينية المحتلة في عام ٢٠٠٨. وفي هذا الإطار، يمثل إنهاء سياسات الإغلاق أحد شروط التحسن في الظروف الاقتصادية الفلسطينية، والحد من تفشي البطالة والفقر العميق.

تآكل القاعدة الإنتاجية

لقد أفضت الاتجاهات سالفة الذكر إلى تآكل القاعدة الإنتاجية الفلسطينية، وخاصة منذ بدء الانتفاضة الثانية وإحكام الإغلاق والقيود الموسعة المفروضة على وصول الفلسطينيين لأراضيهم ومواردهم الطبيعية. فطبقاً لتقديرات متحفظة من الأونكتاد (٢٠٠٨)، تعمل الأرض الفلسطينية المحتلة الآن بأقل كثيراً من ثلثي رأس المال المادي (القاعدة الإنتاجية) في عام ١٩٩٨ (UNCTAD, 2008). ويبين الشكل (١) التالي مدى تآكل القاعدة الإنتاجية للاقتصاد: فخلال الفترة من عام ١٩٩٥ وحتى عام ٢٠٠٨، تراجع نصيب الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي من ١٢ في المائة إلى ٥ في المائة فقط، في حين هبط نصيب الصناعة من ٢١ في المائة إلى ١٢ في المائة، بينما ارتفع في ذات الوقت مجموع نصيب قطاعي السلع غير القابلة للتجارة (الخدمات والإنشاء) من ٦٧ في المائة إلى ٨٣ في المائة، حيث استحوذ قطاع الخدمات على نسبة الزيادة بالكامل (UNCTAD, 2010). وبالإضافة إلى التأثير السلبي الناتج عن التدابير سالفة الذكر، تُقدر تكلفة تدمير البنية التحتية المادية والممتلكات الخاصة والعامة في الاقتصاد بنحو ٣,٥ مليار دولار أمريكي أي ما يعادل ٣٠ في المائة من رأس المال المادي قبل عام ٢٠٠٠ (UNCTAD, 2005). وفضلاً عن الخسائر في رأس المال المادي (القاعدة الإنتاجية)، تقدر الأونكتاد تكلفة الفرصة الاقتصادية البديلة للدخل الممكن تحقيقه (الناتج المحلي الإجمالي) خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٤ وحدها بنحو ٦,٤ مليار دولار أمريكي (حقيقي لسنة أساس ١٩٩٧) (UNCTAD, 2006)، وهو ما يعادل ١٤٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني قبل الأزمة.

الشكل ١ - التغيرات الهيكلية الاقتصادية والتشغيلية في الاقتصاد الفلسطيني



وفي ظل هذه الظروف لم تُنح للاستثمار الخاص فرصة التعافي لإحياء واستبدال القاعدة الإنتاجية المتآكلة، بينما في ذات الوقت بلغ الاستثمار الحكومي في عام ٢٠٠٨ نحو ٢٥٠ مليون دولار أمريكي بنسبة ٥ في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي، في حين استمرت الصناعة في الانكماش وتوقف الإنشاء (UNCTAD, 2009a). وأدى تدمير غزة إلى تفاقم حالة "تراجع التنمية"؛ وذلك من خلال تهميش الزراعة والصناعة بصورة أكبر. ويحرم هذا التآكل المنظم للقاعدة الإنتاجية الفلسطينية، خاصة في غزة، الشعب الفلسطيني من قدرته على الإنتاج وإطعام نفسه وبجوله إلى فقراء مستهلكين للسلع الأساسية التي يتم استيراد معظمها من إسرائيل وتمويل من الجهات المانحة بصفة رئيسية.

تسريب الموارد المالية

اقترن الاحتلال الإسرائيلي للمناطق الفلسطينية بتحويل مستمر للموارد المالية إلى إسرائيل. فقبل تأسيس السلطة الفلسطينية في عام ١٩٩٤، اتخذ ذلك صورة "تحويلات للدخل" عبر ثلاث قنوات رئيسية هي: دفع الفلسطينيين لضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية المفروضة على الواردات السلعية من إسرائيل أو من خلالها، والضريبة على الدخل وإسهامات الضمان الاجتماعي التي يدفعها الفلسطينيون العاملون داخل إسرائيل، وإيرادات سك العملة والتي تحصل عليها إسرائيل لأن عملتها هي العملة القانونية في الأرض المحتلة. وتضمن هذا التسرب المالي ما بين ١٥ في المائة إلى ٢٥ في المائة من إجمالي الناتج القومي الفلسطيني عبر السنين (Luski and J. Weinblatt, 1994).

واتخذ تسريب الموارد لإسرائيل طابعاً مؤسسياً بصورة أكبر خلال فترة ما بعد أوسلو وفي إطار شروط بروتوكول باريس الاقتصادي والذي من المفترض أن تقوم إسرائيل بمقتضاه بجباية الضرائب التجارية الفلسطينية وتحويلها للسلطة الفلسطينية - انظر الإطار (١) للاطلاع على التفاصيل. ومنذ ذلك الوقت تقوم إسرائيل، بين الحين والآخر، باحتجاز الضرائب كأداة للضغط السياسي. وأصبح هذا الاتجاه أكثر تكراراً بعد اندلاع الانتفاضة الثانية. وتتسم ترتيبات بروتوكول باريس الاقتصادي بعدة ثغرات حول إعادة ضرائب القيمة المضافة وضرائب الجمارك والشراء للفلسطينيين والتي يدفعونها على السلع التي يستهلكونها. وتشير تقديرات عدة إلى أن هذا التسرب يبلغ نحو ٢,٦ في المائة - ٤,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للأراضي الفلسطينية المحتلة (Kanafani, 1996 and 2001).

الإطار ١ - تحويل الضرائب الفلسطينية غير المباشرة بين إسرائيل والسلطة الفلسطينية*

ثمة أنواع مختلفة من الضرائب الفلسطينية المستحقة والتي تقوم السلطات الإسرائيلية بجبايتها نيابة عن السلطة الفلسطينية، الأمر الذي يؤدي إلى تسريب مالي ضخم من الموارد الفلسطينية لإسرائيل. وتشمل تلك الضرائب: (أ) الجمارك؛ و(ب) الرسوم levies؛ و(ج) المكوس على الاستهلاك excises؛ و(د) ضرائب الشراء و(هـ) ضريبة القيمة المضافة.

الحالة الأولى: واردات فلسطينية مباشرة، عبر معابر رفح، وداميا واللني من السلع المدرجة بالقوائم الثلاث أو من السلع الأخرى.

المقاصة: تقوم السلطة الفلسطينية بجباية البنود ١، ٢، ٣، ٤، و ٥ مباشرة.

الحالة الثانية: واردات عبر البوابات الإسرائيلية من السلع التي تطلبها شركات مسجلة في الضفة الغربية وقطاع غزة وتوجه إلى هذه الشركات (سواء بواسطة مستوردين فلسطينيين أو إسرائيليين).

المقاصة: تحصل السلطة الفلسطينية على البنود ١، ٢، ٣، ٤، و ٥ (مطروحاً منها ٣ في المائة رسوم إدارية تحتفظ بها إسرائيل).

الحالة الثالثة: إعادة استيراد الجانب الفلسطيني بصورة موثقة (بفواتير وقوائم شحن) للسلع الأجنبية التي قامت إسرائيل باستيرادها من قبل.

المقاصة: تحصل السلطة الفلسطينية على البند ٥ فقط (باستثناء الوقود حيث يتم إعادة البند ٤ أيضاً).

الحالة الرابعة: الواردات الفلسطينية الموثقة (بفواتير وقوائم شحن) من منتجات إسرائيلية الصنع والتي يوجد بها محتوى عالي من الواردات أو مفروض عليها ضرائب شراء ومكوس أخرى.

المقاصة: تحصل السلطة الفلسطينية على البند ٥ فقط (لاحظ أن ضرائب الشراء المرتفعة نسبياً على المنتجات الإسرائيلية المصنعة لا يتم إعادةتها).

الحالة الخامسة: المشتريات الفلسطينية المباشرة من المنتجات المستوردة أو إسرائيلية الصنع وغير الموثقة رسمياً بفواتير وقوائم شحن ويتم تسليمها للجنة الفرعية للمقاصة النقدية.

المقاصة: لا تحصل السلطة الفلسطينية على شيء منها.

وهكذا، يعتمد عملياً إعادة ضرائب الواردات (والقيمة المضافة) بين إسرائيل والسلطة الوطنية الفلسطينية على مبدأ مكان تسجيل عمل الشركات وليس على مبدأ المكان الفعلي لاستهلاك السلع (كما ينص عليه بوضوح بروتوكول باريس الاقتصادي).

* Kanafani, 1998

القيود التنظيمية

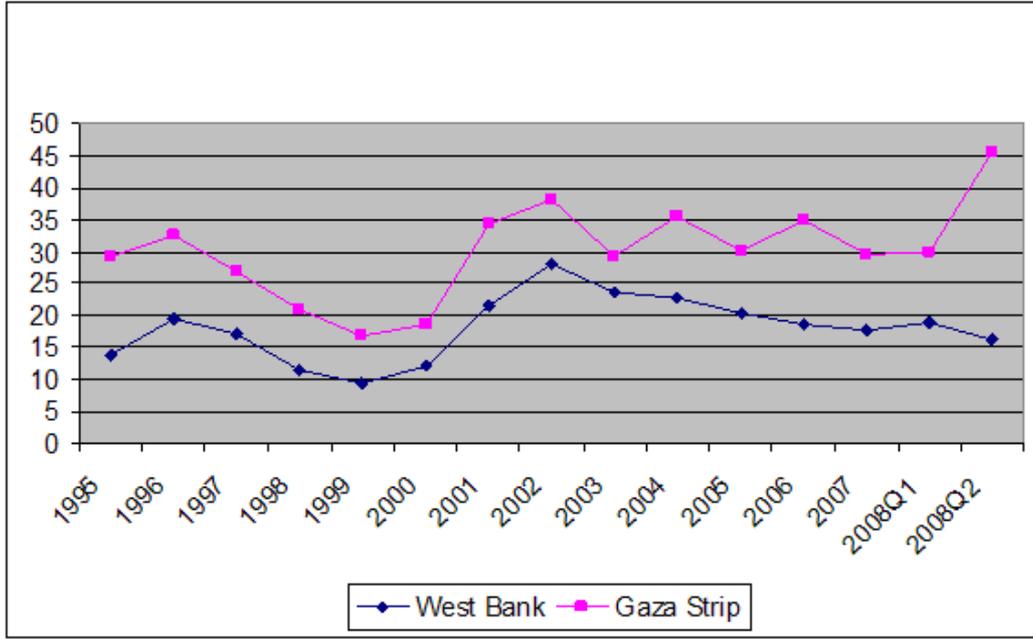
قبل معاهدة أوسلو، كانت الحكومة الإسرائيلية تسيطر على شؤون الأرض الفلسطينية المحتلة من خلال الحكم العسكري المباشر. الأمر الذي اتخذ طابعاً مؤسسياً بعد معاهدة أوسلو في إطار شروط بروتوكول باريس الاقتصادي. وأحبطت خطط رجال الأعمال الفلسطينيين في بدء مشروعات جديدة أو التوسع في المشروعات القديمة بسبب التأخيرات في منح التصاريح المطلوبة لكافة الأنشطة المتعلقة بالحصول على الأراضي أو إنشاء مباني أو نقل السلع وكافة المعاملات المالية والصادر والوارد. كما تأثر الاستثمار سلباً نتيجة عدم تطور قطاع الوساطة المالية الفلسطينية. وهو ما يعكس حقيقة إغلاق كافة المصارف العربية في بداية الاحتلال عام ١٩٦٧ ولم يعاد فتحها سوى على نطاق صغير فقط في منتصف الثمانينيات. وثمة لوائح أخرى قد أثرت على حالة وسرعة التغيير التكنولوجي والتحديث في قطاعات اقتصادية مختلفة، حيث تنظم السلطات الإسرائيلية استيراد الماكينات والتكنولوجيا المتقدمة للأرض الفلسطينية المحتلة وتفرض لوائح صارمة على نوع المنتجات والصادرات الزراعية.

تشوهات سوق العمل

في عام ١٩٩٢، كان يعمل نحو ثلث المشتغلين الفلسطينيين (حوالي ١٢٠ ألف عامل) داخل إسرائيل. وغالباً ما يتم تشغيلهم في وظائف لا تتطلب مهارات كثيرة، وبصفة رئيسية في مجالات الإنشاء والزراعة والخدمات وبأجر أعلى نسبياً منه في الأرض الفلسطينية المحتلة. الأمر الذي لم يؤدي فقط إلى خفض تنافسية أرباب العمل الفلسطينيين المحليين من خلال تشويه هيكل الأجور في الاقتصاد الفلسطيني المحلي، ولكن أفضى كذلك إلى زيادة الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي كمصدر رئيسي للتشغيل وإلى جعل سوق العمل والاقتصاد الفلسطيني عرضة للتأثر بالتقلبات التي يشهدها الاقتصاد الإسرائيلي. ونتيجة لذلك، شهد الطلب الإسرائيلي على العمالة الفلسطينية تقلبات مع دورات الأعمال وخاصة في مجال الإنشاء، وتفاقم ضعف الطلب نتيجة إحلال عمالة أجنبية من أوروبا الشرقية وشرق آسيا محل العمالة الفلسطينية في التسعينيات (Angrist, 1995). وفي أعقاب اندلاع الانتفاضة الثانية في عام ٢٠٠٠، والتطبيق الصارم لسياسة التصاريح الإسرائيلية بشأن العمال الفلسطينيين، وبدء بناء حاجز الفصل في الضفة الغربية في عام ٢٠٠٢، انخفض عدد الفلسطينيين الذين يعملون في إسرائيل بصورة كبيرة من نحو ١٣٥ ٠٠٠ في عام ١٩٩٩ إلى نحو ٧٥ ٠٠٠ في عام ٢٠٠٨. الأمر الذي لم يتسبب فقط في انخفاض التحويلات المالية للأرض الفلسطينية المحتلة، ولكن أدى كذلك إلى ارتفاع معدلات البطالة والفقر، وخاصة في ظل غياب قطاع خاص فلسطيني مستدم كمصدر بديل للتشغيل.

وطبقاً للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، سجلت معدلات البطالة الفلسطينية ارتفاعاً تجاوزت نسبته ٣١ في المائة خلال العام الثاني من الانتفاضة الثانية في عام ٢٠٠٢، إلا أنها تراجعت في عام ٢٠٠٨، إلى ٢٦ في المائة. وكما يتبين من الشكل (٢)، تظهر هذه الاتجاهات بصورة ملموسة أكثر في قطاع غزة، حيث بلغت معدلات البطالة ٣٨ في المائة و٤٠,٦ في المائة في عامي ٢٠٠٢، و٢٠٠٨ على التوالي (PCBS, 2009a).

الشكل ٢ - معدلات البطالة في المائة، الضفة الغربية وقطاع غزة، ١٩٩٥-٢٠٠٨ (الربع الثاني)



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (PCBS, 2008).

ملاحظة: تعتمد البيانات سالفة الذكر على التعريف الواسع للبطالة والذي يشير إلى نسبة الأشخاص الذين لا يعملون بصرف النظر عما إذا كانوا يبحثون عن عمل أم لا.

التغيرات الهيكلية في الاقتصاد الفلسطيني

كما يتضح من الجدول ١، تمثل الزراعة تقليدياً أحد القطاعات الاقتصادية ومصدر رئيسي للتشغيل في الأرض الفلسطينية المحتلة؛ حيث تمثل المنتجات الغذائية والزراعية غالباً ١٧ في المائة على الأقل من كافة الصادرات الفلسطينية (Bouzergeran, 2007:4). إلا أنه ومنذ عام ١٩٦٧ ثم بصورة أكبر بعد التوقيع على معاهدة أوسلو، تراجعت مساهمة قطاع الزراعة الفلسطيني بشدة في الاقتصاد. ويعود السبب في ذلك إلى مجموعة من العوامل، من بينها مصادرة الأراضي وموارد المياه، والقيود المفروضة على حركة العمالة مما أدى إلى تحول عام نحو قطاع الخدمات كمصدر بديل للتشغيل، فضلاً عن عدم توفر المدخلات، والقيود المفروضة على الصادرات الزراعية نتيجة الإغلاق، وزيادة تكاليف الإنتاج، ومعاملة الجهات المانحة للقطاع الزراعي على أنه قطاع "ضعيف" وبالتالي فرصته في الحصول على التمويل ضعيفة - وهو ما انعكس أيضاً على سياسات السلطة الفلسطينية. ويأتي هذا الانحياز في السياسات ضد القطاع الزراعي بالرغم من حقيقة أن الزراعة أصبحت قطاعاً مهماً للتخفيف من حدة ارتفاع مستويات البطالة داخل المناطق الفلسطينية المحتلة في أعقاب الانتفاضة الثانية والخسائر الكبيرة في وظائف الفلسطينيين داخل إسرائيل.

وترجع أهمية إنتاج وصادرات القطاع الزراعي ليس فقط لأنه يوفر قاعدة مدخلات قوية للتوسع الصناعي الفلسطيني، ولكنه يقلل أيضاً الاعتماد الفلسطيني على الاقتصاد الإسرائيلي للحصول على العديد من المنتجات الزراعية والغذائية، كما يخلق مصدراً لتوليد التشغيل. غير أن مساهمة الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني قد انخفضت إلى النصف تقريباً منذ بداية التسعينيات حتى أصبحت تمثل نحو ٤ في المائة - ٦ في المائة منه فقط خلال الأعوام الأخيرة.

الجدول ١ - النصيب القطاعي من الناتج المحلي الإجمالي: باقي الضفة الغربية* وقطاع غزة

القطاع	١٩٩٩	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨**
الزراعة والصيد	١٠,٤	٩,٩	٧,٩	٧,١	٥,٢	٥,٦	٥,٦	٤,٦
التعدين، والصناعة التحويلية، والكهرباء والمياه	١٤,٥	١٥,٢	١٧,٠	١٧,١	١٧,٠	١٥,٠	١٣,٨	١٣,٦
الإنشاء	١٣,٧	٢,٣	٥,٠	٥,٧	٦,٨	٧,٢	٦,٢	٤,٩
تجارة الجملة والتجزئة	١١,٠	١٠,٩	٩,٨	٩,٨	٩,٤	٩,٦	٩,٢	١٠,٨
النقل	٥,٩	٩,٩	٤,٦	٦,١	٥,٨	٦,٦	٧,٥	٨,٩
خدمات أخرى	١٩,٥	٢٢,٨	٢٢,٨	٢٢,٨	٢٣	١٩,٦	٢٢,٢	٢٥,٢
الإدارة العامة والدفاع	١١,٠	١٣,٦	١٦,٩	١٤,٣	١٤,١	١٥,٧	١٣,٩	١٣,٩

المصدر: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (MAS: ٢٠٠٧، ٢٠٠٩).

* باستثناء القدس الشرقية.

** تقديرات.

الجدول ٢ - نسبة توزيعات المشغلين في المناطق الفلسطينية المحتلة وفقاً للنشاط الاقتصادي، ١٩٩٥-٢٠٠٨

القطاع	١٩٩٥	١٩٩٩	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨
الزراعة والصيد البري والبحري	١٢,٧	١٢,٦	١٤,٩	١٥,٧	١٥,٩	١٤,٦	١٦,١	١٥,٦	١٣,٤
التعدين، والحاجر، والصناعة التحويلية	١٨,٠	١٥,٥	١٢,٩	١٢,٥	١٢,٧	١٣,٠	١٢,٤	١٢,٥	١٢,١
الإنشاء	١٩,٢	٢٢,١	١٠,٩	١٣,١	١١,٧	١٢,٩	١١,١	١١,٠	١٠,٩
التجارة، والفنادق والمطاعم	١٩,٦	١٧,٠	٢٠,٠	٢٠,١	١٩,٤	١٩,٤	١٩,٢	١٩,٥	٢٠,٢
النقل، والتخزين والاتصالات	٤,٩	٤,٧	٥,٦	٥,٨	٥,٤	٥,٧	٥,٧	٥,٦	٥,٠
خدمات وأخرى	٢٥,٦	٢٨,١	٣٥,٧	٣٢,٨	٣٤,٩	٣٤,٤	٣٥,٥	٣٥,٨	٣٨,٤
الإجمالي	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني PCBS، (٢٠٠٩: ٨٠).

لقد أدت الانتفاضة الثانية التي اندلعت في أواخر عام ٢٠٠٠، والحسائر الضخمة في وظائف الفلسطينيين العاملين في إسرائيل، ثم انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني عام ٢٠٠٦ والذي أتى بحماس لقيادة السلطة الفلسطينية، وما لحق ذلك من سحب الجهات المانحة للتمويل والحصار الإسرائيلي لقطاع غزة، بالإضافة إلى استمرار سياسة الإغلاق الصارمة في الضفة الغربية، إلى مجموعة من النتائج المباشرة من بينها إغلاق كثير من الأعمال الزراعية والصناعية، مع ارتفاع معدلات البطالة إلى مستويات غير مسبوقة. حيث بلغت نسبة البطالة ٣٠ في المائة تقريباً في عام ٢٠٠٧، وتجاوزت نسبتها ٤٠ في المائة في

عام ٢٠٠٨ (PCBS, 2009a). وطبقاً لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA) (٢٠٠٧)، تم تسريح بشكل مؤقت أكثر من ٧٥٠٠٠ عامل من مجموع ١١٠٠٠٠ عامل في القطاع الخاص بسبب الإغلاق، في حين أُغلقت أغلبية الأعمال التجارية الخاصة.

ولم يكن أداء القطاع الصناعي أفضل حالاً من الزراعي. ففي عام ٢٠٠٧، بلغت نسبة مساهمة الصناعة التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني نحو ٩,٤ في المائة فقط (PCBS, 2009b)، واقترن نصيب الصناعة الصغير والذي يشهد تراجعاً، بتدهور في كثافة رأس المال استمر منذ بداية التسعينيات^(١). فضلاً عن ذلك، فقد أدى عدم الوصول للمدخلات والأسواق بسبب سياسة الإغلاق التي تنتهجها إسرائيل وتدمير العديد من الزراعات والقاعدة الإنتاجية إلى حدوث تراجع أكبر في النشاط الصناعي الفلسطيني. كما تفرض التدابير الإسرائيلية على الصادرات والواردات الفلسطينية إجراءات معقدة لإصدار الشهادات، وتقيّد تطور الصناعة من خلال تحديد أنواع وكميات المواد الخام المسموح بدخولها للمناطق الفلسطينية لاستخدامها في الصناعات التحويلية. وبالإضافة إلى ذلك، حالت سياسة "إغراق" الأسواق الفلسطينية بسلع إسرائيلية الصنع تتسم بانخفاض سعرها وتدني جودتها دون إقامة أي صناعة فلسطينية يمكنها منافسة نظيرتها من المشروعات الإسرائيلية. وفي ذات الوقت، يركز غالبية الدعم المقدم من الجهات المانحة على الحالات الطارئة ومساعدات الإغاثة، بينما الاهتمام الموجه للبنية التحتية والقطاعين الصناعي والزراعي يتسم بضآلته (UNCTAD, 2006a).

التجارة

يرجع التراجع الذي شهدته التجارة الفلسطينية إلى عدم التيقن والقيود التي يواجهها المصدرون من حيث تسليم المدخلات للمصدرين من ناحية والمنتجات التي يصدرونها في مواعيد محددة من ناحية أخرى. وبالإضافة إلى حالة الوهن التي تتسم بها التجارة الفلسطينية، تلقت كذلك ضربة أخرى بعد الانتفاضة الثانية، حيث تراجع نمو الصادرات من ٢,٣ في المائة في عام ١٩٩٩ إلى ٣٤,٨ في المائة في عام ٢٠٠٢، مع تراجع الواردات من ٥,٤ في المائة إلى ١٧,٣ في المائة خلال ذات الفترة (Missaglia and de Boer, 2004). كما أن تشديد القيود المفروضة على الحركة بصورة مفاجئة، واحتجاز إسرائيل لعائدات الضرائب المستحقة للسلطة الفلسطينية، وافتقاد المدخلات المستوردة وإغلاق الحدود مع العالم الخارجي، كلها أمور أدت إلى حدوث تراجع مفاجئ في الأنشطة التجارية داخل المناطق الفلسطينية. ونتج عن تراجع الصادرات بصورة أسرع من الواردات تزايد العجز التجاري الفلسطيني.

وتتمثل المشكلة الرئيسية بالنسبة للتجارة الفلسطينية في كون إسرائيل هي أكبر شريك تجاري لها. فمنذ عام ١٩٦٧ وحتى توقيع اتفاقية أوسلو بلغت نسبة الصادرات ٨٠ في المائة إلى ٨٥ في المائة والواردات الفلسطينية ٨٠ في المائة إلى ٩٠ في المائة إلى ومن إسرائيل. واستمر هذا النمط بعد اتفاقية أوسلو وتوقيع بروتوكول باريس، والذي أكد سيطرة إسرائيل على الحدود واللوائح التجارية الفلسطينية. وخلال الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٤، مثلت نسبة التجارة الفلسطينية مع إسرائيل نحو ٦٤ في المائة من إجمالي التجارة الفلسطينية، ثم ارتفعت هذه النسبة إلى ٧٩ في المائة في عام ٢٠٠٨. الأمر الذي يشير إلى ارتفاع كبير في نسبة العجز التجاري مع إسرائيل كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني من ٣٨ في المائة في عام ١٩٩٩ إلى ٥٦ في المائة في عام ٢٠٠٨، أي ما يعادل أكثر من ١٤٠ في المائة من إجمالي حجم الدعم المقدم من الجهات المانحة والذي حصلت عليه السلطة الفلسطينية في عام ٢٠٠٨ (UNCTAD, 2009a).

(١) شهد كل من نسبة رأس المال للناتج، ونسبة رأس المال للعمل في الاقتصاد الفلسطيني زيادة مطردة منذ السبعينيات من القرن العشرين (Arnon et.al., 1997:38).

الجدول ٣- إجمالي قيمة الواردات والصادرات، وصافي الميزان التجاري والمعاملات التجارية في باقي الضفة الغربية وقطاع غزة، ١٩٩٥-٢٠٠٥
(مليون دولار)

الميزان التجاري	الصادرات	الواردات	
٢,٠٥٢-	٣٩٤	١,٦٥٨	١٩٩٥
٢,٣٥٦-	٣٣٩	٢,٠١٦	١٩٩٦
٢,٦٢١-	٣٨٢	٢,٢٣٩	١٩٩٧
٢,٧٧٠-	٣٩٥	٢,٣٧٥	١٩٩٨
٣,٣٧٩-	٣٧٢	٣,٠٠٧	١٩٩٩
٢,٧٨٤-	٤٠١	٢,٣٨٣	٢٠٠٠
٢,٧٨٤-	٤٠١	٢,٣٨٣	٢٠٠١
١,٧٥٦-	٢٤١	١,٥١٦	٢٠٠٢
٢,٠٨٠-	٢٨٠	١,٨٠٠	٢٠٠٣
٢,٦٨٦-	٣١٣	٢,٣٧٣	٢٠٠٤
٣,٠٠٣-	٣٣٥	٢,٦٦٨	٢٠٠٥
٣,١٢٥-	٣٦٧	٢,٧٥٩	٢٠٠٦

المصدر: من واقع بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٨).

ضعف المؤسسات الفلسطينية

بعد تأسيس السلطة الفلسطينية في عام ١٩٩٤، كان للمؤسسات الفلسطينية قدرة محدودة للتعامل مع القيود والظروف التي تفرضها عليها السياسات الإسرائيلية. وخلال فترة الحكم الذاتي المحدود (١٩٩٤-٢٠٠٠)، لم تستطع السلطة الفلسطينية صياغة برنامج وطني شامل للتعمير والتنمية. ويرجع السبب في ذلك في جزء منه إلى السياسات الإسرائيلية التي لم توف بالتزاماتها طبقاً لاتفاقية أوسلو، بينما يعود الجزء الآخر إلى الضعف الهيكلي الذي اتسمت به السلطة الفلسطينية وعدم وجود رؤية متسقة وهو ما يعكس إلى حد بعيد أوجه القصور الذاتي التي تتسم بها معاهدة أوسلو. كما أن رؤية وأجندة وشروط الجهات المانحة تثقل كاهل القدرات المؤسسية والاقتصادية الفلسطينية الضعيفة بالفعل، وبالتالي تقيد نطاق إعداد استراتيجية وسياسة للتنمية الوطنية. وذلك بالإضافة إلى أن استراتيجيات السلطة الفلسطينية لإدارة الإيجار (الريع) فيما يتعلق الواردات الحساسة مثل الأسمت والحديد والمنتجات البترولية قد أدى إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج. كما أن غياب هدف واضح يتمركز حول التنمية، واتساع نطاق طلبات وشروط الجهات المانحة، والضغط الذي تفرضه السياسات والتدابير الإسرائيلية القمعية قد أدى إلى تبني السلطة الفلسطينية بدائل خاصة لسياسات تفتقد غالباً للاستدامة والاتساق.

وفضلاً عن ذلك، فقد نتج عن مشاركة الجهات المانحة في عملية الإصلاح والبناء المؤسسي الفلسطيني بالإضافة إلى شروط المساعدات التي يفرضونها، وإطار العمل السياسي الحالي لبروتوكول باريس الاقتصادي، انكماش مجال التحرك المتاح للسلطة الفلسطينية على صعيد السياسات، فمن ناحية تُصنع السياسات الفلسطينية في إطار ما تطرحه وتوافق عليه الجهات المانحة، وتعد من الناحية الأخرى بمثابة مجرد استجابة للشروط العديدة (والمتناقضة أحياناً) للمساعدات التي تقدمها هذه الجهات. وقد أدت هذه القيود ليس فقط إلى الحد من قدرة المؤسسات الفلسطينية على الاستجابة لاحتياجات الاقتصاد الفلسطيني ولكن أيضاً إلى خلق انقسامات داخل المؤسسات والوزارات الفلسطينية.

باء- النظام التجاري قبل أوسلو: ١٩٦٧-١٩٩٤

في أعقاب الاحتلال عام ١٩٦٧، انقطعت العلاقات التجارية السابقة للأرض الفلسطينية المحتلة وأجبرت على روابط اقتصادية جديدة غير متكافئة مع إسرائيل. وفي غضون عام واحد من الاحتلال، توقفت التجارة الفلسطينية مع بقية بلدان العالم. وأصبحت سياسة "الجسور المفتوحة" التي طبقتها إسرائيل في سبعينيات القرن الماضي بمثابة نظام باتجاه واحد يسمح بوصول بعض الصادرات الفلسطينية فقط للأسواق العربية ويفرض قيوداً شديدة على الواردات من هذه الأسواق. وأصبحت المناطق الفلسطينية، تحت الحكم العسكري الإسرائيلي المباشر، "شريكاً" لإسرائيل في اتحاد جمركي أحادي الجانب كأمر واقع - فبينما للمنتجات الإسرائيلية حرية النفاذ لأسواق الأرض الفلسطينية المحتلة، تخضع المنتجات الفلسطينية لنطاق عريض من القيود الكمية والتنظيمية. وتم عملياً حظر الصادرات الزراعية الفلسطينية لإسرائيل باستثناء الحالات الاحتياطية لسد أي نقص في المنتجات المعروضة إسرائيلية المصدر، كما واجهت صادرات الصناعة التحويلية عدة قيود إدارية وحواجر غير تعريفية. وفرضت تلقائياً السياسة التجارية الإسرائيلية - المعروفة بارتفاع درجة الحماية بها - على الأرض الفلسطينية المحتلة بدون ترك أي مجال لمراعاة احتياجات وإمكانات الاقتصاد الفلسطيني (Kanafani, 1996). وفضلاً عن ذلك، فقد أعاق الضوابط الإدارية الصارمة على استخدام المياه والأراضي وشروط التراخيص لزراعة محاصيل معينة، والقيود التنظيمية المفروضة على إقامة المشروعات الاستثمارية، الإنتاج في الأرض الفلسطينية المحتلة. وفي ظل عدم وجود نظام مالي أو مصرفي، تم إقصاء المزارعين والمصنعين الفلسطينيين فعلياً من صور الدعم العام المختلفة والتي أُتيحت برحابة صدر لنظرائهم الإسرائيليين (Hamed, 1996). وفي الواقع، فقد تم تحويل كافة العلاقات الخارجية المباشرة إلى علاقات غير مباشرة تعمل من خلال نقاط الدخول الإسرائيلية وعبر وكلاء الاستيراد والتصدير الإسرائيليين (Cobham and Kanafani, 2004).

وفي ذات الوقت، تم تحويل تقريباً كافة الضرائب المباشرة وغير المباشرة (بما في ذلك ضريبة القيمة المضافة والضريبة على الواردات) والمفروضة على الفلسطينيين في الأرض الفلسطينية المحتلة إلى الخزانة الإسرائيلية: حيث يتم جباية الضرائب المباشرة وغير المباشرة على أساس المصدر أو مكان السداد بدلاً من المقصد والإقامة. وأجبر العمال الفلسطينيون الذين يعملون في إسرائيل على دفع مساهمات للتأمين الوطني دون أن يحق لهم الحصول على غالبية المنافع المقابلة.

جيم- النظام التجاري بعد أوسلو - بروتوكول باريس الاقتصادي وإنفاذه

يمثل بروتوكول باريس الاقتصادي ملحقاً لمعاهدة أوسلو وينظم العلاقات الاقتصادية بين الطرفين. وتمثل أهم البنود الرئيسية لبروتوكول باريس الاقتصادي فيما يلي: (أ) أنه اعترف ضمناً بالحاجة إلى تصحيح العلاقة الاقتصادية المتوترة بين فلسطين وإسرائيل؛ (ب) كان الهدف منه هو تزويد السلطة الفلسطينية بالسبل القانونية والمؤسسية والإجراءات اللازمة لإدارة وتطوير التجارة الخارجية الفلسطينية في إطار الرؤية الإنمائية الفلسطينية؛ (ج) أنه تضمن في مقدمته اعترافاً متبادلاً باختلاف

المصالح الاقتصادية لكل طرف. ويمثل التأكيد على "الروابط الاقتصادية مع الأسواق الأخرى" أهمية خاصة بالنسبة لفلسطين، حيث إن أكثر من ٩٠ في المائة من التجارة الخارجية إما مع أو من خلال إسرائيل.

ويساند البروتوكول التجارة الحرة بين إسرائيل والمناطق الواقعة تحت سيطرة السلطة الفلسطينية باستثناء وضع قيود كمية على ستة منتجات زراعية (يتم إيقافها على مراحل استناداً إلى جدول زمني متفق عليه). وطبقاً للبروتوكول، تستمر سياسات الاستيراد الإسرائيلية في السريان على أن تُمنح السلطة الفلسطينية بعض المرونة في سياسات الاستيراد بكميات محددة من قائمتين للسلع (ألف ١ وألف ٢)، وبكميات غير محددة من قائمة طويلة من الأدوات وماكينات الإضاءة (القائمة بـ)، بشرط مطابقة هذه السلع للمواصفات الإسرائيلية. ويتولى كل جانب إدارة سياسته الضريبية الداخلية الخاصة به، على ألا يقل سعر ضريبة القيمة المضافة في الأرض الفلسطينية المحتلة بنقطتين مئويتين عن النسبة المطبقة في إسرائيل والتي بلغت ١٧ في المائة وقتها (بروتوكول باريس الاقتصادي - المادة الثالثة-١٥). كما يستمر تداول الشيكال الإسرائيلي الجديد في الأرض الفلسطينية المحتلة كعملة قانونية، وتأجلت مناقشة إمكانية سك عملة فلسطينية للمباحثات في المستقبل. وفي حين ينص البروتوكول على أن يحافظ الطرفان على اعتيادية حركة العمالة بينهما، إلا أنه يحق لكل طرف تحديد حجم وشروط حركة العمالة إلى المناطق الواقعة في نطاق حكمه.

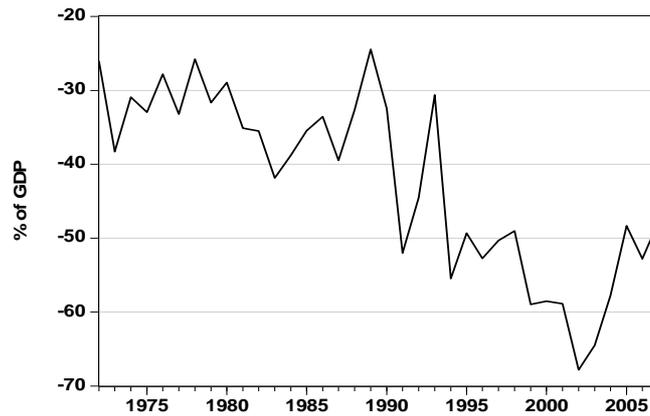
وتعتمد السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب بروتوكول باريس الاقتصادي على تمرير إسرائيل لأموال الجمارك والضرائب على الواردات إليها، ولكن سريعاً ما أدركت السلطة الفلسطينية أن إسرائيل فسرت جملة "واردات من باقي أنحاء العالم" لفلسطين بأسلوب تقييدي خاص: فالواردات هي فقط السلع التي تستوردها الشركات الفلسطينية مباشرة من خلال إسرائيل ومكتوب عليها بوضوح صفت هن الوجهة الأخيرة هي الأرض الفلسطينية. وهذا لا يشمل تلك الواردات من بلد ثالث إلى شحنها إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة. ولا يشمل هذا التفسير تلك الواردات الفلسطينية القادمة من دولة أخرى والتي قد استوردها وسطاء إسرائيليين ثم أعادوا تصديرها للأرض الفلسطينية المحتلة. وهذه الواردات، والتي يمكن أن نطلق عليها "واردات غير مباشرة" من إسرائيل يتم التعامل معها وكأنها تم إنتاجها في إسرائيل، وتمثل ما لا يقل عن ٣٠ في المائة إلى ٤٠ في المائة من الواردات الفلسطينية (Kanafani, 1996). وتشير تقديرات حديثة إلى أن هذه النسبة تصل إلى ٨٠ في المائة من الواردات الفلسطينية (Khalidi, 2010). أن هذا التسرب المالي وكذلك الصعوبات المتعلقة بالاعتماد على مصدر وطريق واحد للواردات يعني أن الجزء الأكبر من الواردات الفلسطينية في واقع الأمر لا تنشأ في إسرائيل. وبذلك تتبخر أي فوائد محتملة لهذه التجارة وتزداد التبعية للاقتصاد الإسرائيلي على مر السنين.

وبعد التراجع المطرد الذي شهدته الصادرات والواردات السلعية في بداية التسعينيات، شهد كل منهما زيادة في عام ١٩٩٥. ويتضمن تكوين الصادرات بصورة رئيسية التعاقد من الباطن في القطاعات كثيفة العمالة مثل الأحذية والملابس وبعض المنتجات الزراعية القليلة. وأدى دخل العمالة من إسرائيل والمساعدات الضخمة المقدمة من الجهات المانحة إلى تعويض فجوة العجز التجاري. إلا أنه مع تدهور الموقف السياسي وتصاعد سياسات الإغلاق الإسرائيلية، تراجع الصادرات والواردات الفلسطينية في عام ١٩٩٦ بنسبة ١٥ في المائة و ١٠ في المائة على التوالي (Zavadjil, 1997:31-33). وكان للانتفاضة تأثير كبير على الصادرات الفلسطينية بصفة خاصة والتي تقوضت بسبب إحكام القيود التي فرضتها إسرائيل على الحركة والنفاذ، وعدم الوصول للمدخلات والأسواق، وصرامة الشروط التنظيمية، وشروط منح التراخيص.

وفي عام ٢٠٠٥، بلغت نسبة العجز التجاري الفلسطيني ٥٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، مثلت منه نسبة العجز مع إسرائيل ٣٩,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (UNCTAD, 2006b). أي أن كل دولار يتم إنتاجه محلياً، يتضمن ٥٥ سنتاً منه

التزاماً واجب السداد لباقي العالم، منها ٤٠ سنتاً للاقتصاد الإسرائيلي. وفي عام ٢٠٠٦، ارتفعت نسبة الواردات إلى ٨٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بنسبة ٧٥ في المائة في عام ٢٠٠٥، مما رفع العجز التجاري إلى ٢ مليار دولار أمريكي، بنسبة غير معتادة من الناتج المحلي الإجمالي بلغت ٧٣ في المائة مقابل ٣٠ في المائة في المتوسط خلال ثلاثين عاماً (UNCTAD, 2007). وطبقاً للأونكتاد، تُقدر نسبة العجز التجاري الفلسطيني في عام ٢٠٠٨ بـ ٧٨,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بينما بلغ العجز التجاري مع إسرائيل في ذات العام أعلى مستوى له بنسبة ٥٦ في المائة أي ضعف المستويات التي وصل إليها في عام ١٩٩٥. ويعرض الشكل ٣ التدهور الكبير الذي شهده الميزان التجاري الفلسطيني خلال الأعوام الأخيرة.

الشكل ٣- الميزان التجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، ١٩٧٢-٢٠٠٧



المصدر: قاعدة بيانات الأونكتاد - نموذج الاقتصاد القياسي الكلي الفلسطيني.

بالرغم من أن إضفاء الطابع الرسمي على العلاقات التجارية الإسرائيلية الفلسطينية كان من المتوقع أن يفتح على وجود تجارة "أكثر إنصافاً" (أي واردات فلسطينية أقل وصادرات فلسطينية أكثر من وإلى إسرائيل)، إلا أنه ثمة عوامل كثيرة عملت خلافاً لذلك. فبمجرد إضفاء بعض الرسمية على العلاقات التجارية، في سياق بروتوكول باريس الاقتصادي، أصبحت صرامة المعايير وشروط وضوابط الصحة والصحة النباتية تمثل عائقاً جدياً أمام تدفق التجارة وحواجز غير تعريفية أمام الصادرات الفلسطينية. وتحطمت الآمال في وجود شروط أفضل للتجارة بعد التوسع تدريجياً في نظام "الإغلاق" وإحكامه مما قيد حركة السلع والأشخاص ليس فقط بين الأرض الفلسطينية المحتلة وإسرائيل ولكن أيضاً مع العالم الخارجي وداخل الأرض الفلسطينية المحتلة ذاتها.

لقد أحقق بروتوكول باريس الاقتصادي وإنفاذه بصورة غير عادلة في تغيير الإطار الكلي الذي أدى في البداية إلى إقامة علاقة غير متوازنة بين إسرائيل والأرض الفلسطينية المحتلة. وتفاقت حالة الاعتمادية التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني بينما الفرق الوحيد بين قبل وبعد أو سلو هو تغير مصدر تمويل العجز التجاري الكبير المتزايد مع إسرائيل: فنظراً لتراجع أعداد العمالة الفلسطينية داخل إسرائيل، أصبح يتم تمويل العجز التجاري الفلسطيني مع إسرائيل بصورة متزايدة من المعونات الأجنبية بدلا من التحويلات المالية من العمالة أو الصادرات.

دال - تأثير الجهات المانحة على السياسة التجارية الفلسطينية

لعبت الجهات المانحة والوكالات الدولية دوراً مؤثراً في صياغة إطار سياسة التنمية الاقتصادية الفلسطينية بعد أو سلو. وأثرت أجنحة الجهات المانحة منذ التوقيع على اتفاق أو سلو على التجارة والسياسة التجارية الفلسطينية، كما أثرت على

العلاقة بين التجارة والتشغيل والفقر في الأرض الفلسطينية المحتلة. وتزامنت فترة تدخل الجهات المانحة في الأرض الفلسطينية المحتلة مع ظهور أحندة المساعدات لأجل التجارة. وتعد المساعدات لأجل التجارة بمثابة استجابة لفشل جهود تحرير التجارة في إطار "المساعدات والتجارة" والتي كانت تهدف إلى الاستفادة من المنافع الممكنة من كل من التجارة والمساعدات الأجنبية. إلا أن المساعدات لأجل التجارة لم تختلف كثيراً عن الأسلوب القديم لتحرير التجارة. ولكن ثمة من يرى أن التجارة "يمكنها أن تخلق نفاذاً فعالاً للأسواق بإلغائها الحواجز الداخلية أمام التجارة" من خلال خلق عدد أكبر من الهياكل المواتية للتجارة في البلدان النامية (Stiglitz and Cahrlton, 2006:5).

وطبقاً لإطار المساعدات لأجل التجارة، فإن النمو الناتج عن المساعدات المرتبطة بالتجارة سوف يؤدي إلى خفض الفقر من خلال تأثيره الصافي trickle-down effect. ويبدو الفقر من هذا المنظور كمشكلة فنية بحتة يمكن إصلاحها من خلال المساعدات. إلا أن فك الصلة بين الفقر وأسباب نشأته الحقيقية من عوامل خارجية متعمقة الجذور مثل (الصراعات والحروب) والأسباب الداخلية (مثل الاعتماد الكلي على إسرائيل لتوفير التشغيل والواردات، ومصادرة الأراضي والأوامر العسكرية الأخرى التي تقيد حركة الأشخاص والسلع) يحد من نجاح هذا المنهج.

وقد تم اعتماد هذا التوجه في الأرض الفلسطينية المحتلة بصورة حماسية، وإن كانت درجة تطبيقه محدودة نظراً لأن العقبات الرئيسية أمام الأنشطة التجارية هي من خارج الاقتصاد وتكمن في القيود التي تفرضها السلطات الإسرائيلية. وهكذا ثبت أن محاولات اختراع منهجيات جديدة لتتزم بدواعي الأمن الإسرائيلية وفي ذات الوقت تتيح حرية تدفق السلع والأشخاص بسلاسة هي محاولات وهمية. بعبارة أخرى، فشل هذا المنهج في دمج تحليل العوامل المحددة التي تربط التجارة والفقر أو التنمية الاقتصادية في حالة الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب بصفة خاصة.

وفي الآونة الأخيرة، شوهد تحول بصورة أكبر في اهتمام الجهات المانحة من تقديم المعونات للتنمية إلى مساعدات للإصلاح والبناء المؤسسي. حيث يتم توجيه نسبة متزايدة من المعونة الأجنبية لبند "سياسة وتنظيم التجارة"، خاصة وأن احتدام الصراع منع الجهات المانحة من الاستثمار في الأنشطة الإنمائية، والإنتاجية وتلك الخاصة بالبنية التحتية (Taghdisi-Rad, 2011). وتهدف هذه المساعدات إلى تطوير قطاع التجارة والمؤسسات الفلسطينية وفقاً للمعايير "الدولية"، بدلاً من استهداف تلبية الاحتياجات الخاصة بقطاع التجارة الفلسطيني، والأهم تنويع نطاق التجارة والسوق الفلسطينية مما يمكن أن يسهم في إعادة بناء القاعدة الإنتاجية المتآكلة وخلق هيكل تجاري مستقل من خلال تقليل الاعتماد على إسرائيل.

إن تدخل الجهات المانحة في التجارة الفلسطينية لم يستهدف مباشرة خلق أساس قوي للتجارة الفلسطينية أو المساعدة على تنويع نطاق صادراتها، كما أنه لم يهدف إلى إزالة بعض العقبات الرئيسية أمام تدفق التجارة بين الأرض الفلسطينية المحتلة والعالم الخارجي، بل تعد غالبية المشروعات "المرتبطة بالتجارة" مجرد امتداد لسياسات الجهات المانحة للإصلاح في مجال الحوكمة. وإدراك هذا الواقع يجب أن يرشد صناعة السياسة التجارية في المستقبل في الأرض الفلسطينية المحتلة.

هاء - هيكل التجارة الفلسطينية

شهد مناخ التجارة الفلسطينية تدهوراً كبيراً منذ التوقيع على بروتوكول باريس الاقتصادي. إذ ظل الاقتصاد الفلسطيني محتفظاً بذات السمات التي سادته خلال الفترة ١٩٦٧-١٩٩٤، ولكن مع ازدياد الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي، وإحكام سياسات الإغلاق والقيود على حرية الحركة التي تفرضها إسرائيل منذ عام ١٩٩٤. كما أن اندلاع الانتفاضة الثانية في أواخر عام ٢٠٠٠ أدى إلى زيادة كبيرة في الإغلاق والقيود الإسرائيلية المفروضة على النشاط الاقتصادي

الفلسطيني بما في ذلك التجارة، حيث تراجعت الصادرات والواردات بحدة خلال الأعوام التي تلت الانتفاضة. فضلاً عن ذلك، أدت التطورات السياسية التي شهدتها قطاع غزة منذ عام ٢٠٠٦ إلى عزل القطاع بصورة أكبر. ومع الحصار الإسرائيلي لقطاع غزة في عام ٢٠٠٧ والعملية العسكرية التي شنتها إسرائيل في كانون الأول (ديسمبر) ٢٠٠٨، توقفت صادرات القطاع تماماً مما أدى إلى ارتفاع كبير في معدلات البطالة وإلى زيادة تفاقم مستويات الفقر المرتفعة في غزة.

وما زالت الأرض الفلسطينية المحتلة تمثل شريكاً غير متكافئ في اتحاد جمركي أحادي الجانب مع إسرائيل، ويتعين عليها تطبيق السياسات التجارية التي يتبعها اقتصاد متقدم بدون الاستفادة من التجارة الحرة أو أي من المزايا التعويضية التي تنطوي عليها غالباً الاتحادات الجمركية العادية. الأمر الذي نتج عنه استمرار ارتفاع نسبة العجز التجاري الفلسطيني بنحو ٧٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ويمثل العجز التجاري مع إسرائيل وحدها معظم هذه النسبة. حيث يبين الجدول ٤ أن إسرائيل هي الشريك التجاري الأساسي للأرض الفلسطينية المحتلة. وبرغم الحاجة الماسة إلى تنوع التجارة وتوسعة نطاق الأسواق، إلا أن الجهود الفلسطينية الرامية إلى إقامة روابط تجارية مع شركاء إقليميين عرب ودوليين غالباً ما تقوضها الهيمنة الإسرائيلية والعوامل المرتبطة بالاحتلال.

الجدول ٤ - أنصبة الشركاء التجاريين الرئيسيين ٢٠٠٢-٢٠٠٦

(في المائة)

الدولة	العام	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧
إسرائيل	الواردات	٨٥,٠	٨٤,٦	٨٤,٦	٨٤,٠	٨٥,٨	٨٥,٧
	الصادرات	٨٩,٨	٩١,٨	٩٠,٩	٧٧,٤	٨٨,٧	٨٦,٠
الاتحاد الأوروبي	الواردات	١٢,٣	١٠,٠	٩,٩	١٠,٨	٩,٧	٩,٢
	الصادرات	٣,٧	٢,٥	٢,٣	٣,٠	٠,٧	٣,٤
الولايات المتحدة الأمريكية	الواردات	٠,٠	٢,٠	١,٩	١,٤	٠,٩	٠,٩
	الصادرات	٠,١	٠,٢	٠,٥	١,١	٠,٧	٠,٦
سويسرا	الواردات	٠,٤	٠,٤	٠,٤	٠,٧	٠,٧	١,٣
	الصادرات	٠,١	٠,١	٠,٠	٠,١	٠,٧	٣,٤
البلدان العربية	الواردات	٢,٤	٣,٠	٣,٢	٣,١	٢,٩	٢,٩
	الصادرات	٦,٣	٥,٤	٦,٣	١٨,٤	٩,٢	٦,٦

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، إحصاءات التجارة الخارجية، سنوات مختلفة.

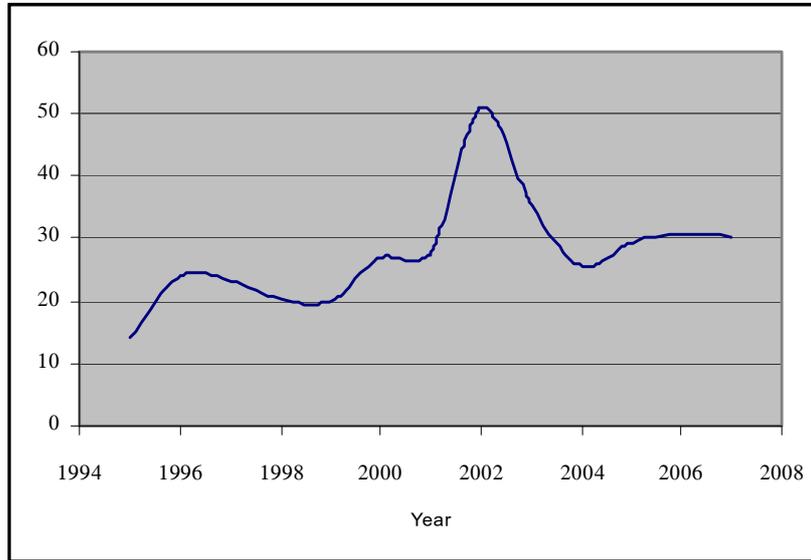
واو- الفقر في الأرض الفلسطينية المحتلة

ظلت معدلات الفقر في الأرض الفلسطينية المحتلة مرتفعة بل وفي تزايد لسنوات عدة. ويرجع ذلك إلى تقلب وتراجع النشاط الاقتصادي، وتدني الأجور، وخسارة فرص العمل نتيجة سياسة الإغلاق الإسرائيلية، وانخفاض قدرات توليد التشغيل للقطاعين العام والخاص والحرمان من الوصول إلى الموارد الطبيعية الفلسطينية، وهذا بالإضافة إلى تقلص وعدم استقرار فرص التشغيل في إسرائيل. ويتباين معدل وحدة الفقر بين الضفة الغربية وقطاع غزة. حيث يشير الواقع القاسي للحياة في الأرض الفلسطينية المحتلة إلى أن مستويات الدخل وحدها لا تمثل مؤشراً كافياً على الفقر، حيث يجب مراعاة مستويات الاستهلاك كمؤشرات أخرى لمعدلات الفقر.

وبرغم التوقعات بالرخاء الاقتصادي وزيادة الدعم من الجهات المانحة بعد التوقيع على معاهدة أوسلو، إلا أن مؤشرات الاستهلاك في الأرض الفلسطينية المحتلة تشير إلى ارتفاع معدلات الفقر من ١٤ في المائة في عام ١٩٩٥ إلى ٢٤ في المائة في عام ١٩٩٦. ويعود السبب في ذلك إلى بطء التعافي الاقتصادي، وزيادة الإغلاق في الأرض الفلسطينية المحتلة، فضلاً عن بطء إجراءات صرف المعونات المالية من الجهات المانحة. وبالإضافة إلى ذلك، فقد أثر تقلب الطلب على العمالة الفلسطينية في الاقتصاد الإسرائيلي على الدخل والمستوى المعيشي لعدد كبير من الأسر الفلسطينية (Shaban and Al-Botmeh, 1995). فعندما انخفضت معدلات البطالة بصورة معنوية واستقر التشغيل نسبياً في إسرائيل، تحسنت معدلات الفقر في أواخر التسعينيات حيث تراجعت إلى ١٢,١ في المائة في عام ١٩٩٨. ولكن بعد اندلاع الانتفاضة الثانية وإحكام سياسة الإغلاق الإسرائيلية للحدود أمام السلع والعمالة الفلسطينية، وبالتالي التراجع المفاجئ في النشاط الاقتصادي، قفزت معدلات الفقر إلى ٥١ في المائة في عام ٢٠٠٢ (PCBS, 2009a).

إلا أن الهدوء النسبي الذي ساد بعد عام ٢٠٠٣ أدى إلى عدم تفاقم معدلات الفقر للأسوأ وإن كانت ظلت مرتفعة. ويرجع السبب في ذلك بصورة رئيسية إلى الآثار السلبية الناتجة عن التوسع في بناء حاجز الفصل في الضفة الغربية، وإلى استمرار القيود المفروضة على النشاط الاقتصادي وعلى حركة العمالة. كما أن المقاطعة الدولية للسلطة الفلسطينية بقيادة حركة "حماس" في أعقاب الانتخابات البرلمانية عام ٢٠٠٦، ثم إيقاف المساعدات للأراضي الفلسطينية المحتلة لاحقاً، قد نتج عنهما مضاعفة عدد الأشخاص الذين يعانون من الفقر المدقع (الذين يعيشون على أقل من ٥٠ سنت في اليوم) من ٥٠٠.٠٠٠ شخص إلى أكثر من مليون شخص (Palestine Monitor, 2009). فطبقاً للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، أكثر من نصف الفلسطينيين فقراء في عام ٢٠٠٨: بنسبة ٤٥,٧ في المائة في الضفة الغربية، و٧٩,٤ في المائة في قطاع غزة.

الشكل ٤ - معدلات الفقر في الأرض الفلسطينية المحتلة، ١٩٩٥-٢٠٠٧ (نسبة مئوية)



المصدر: تقديرات عام ١٩٩٥ عن Shaban, and Al-Botmeh (1995)، ومن البنك الدولي عن الأعوام ١٩٩٦-١٩٩٨، و٢٠٠٠، و٢٠٠٢، وباقي البيانات من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

لقد أدت المخاطر وعدم التيقن الذي اقترن بالصراع والاحتلال إلى إضعاف الاقتصاد الفلسطيني، وبالتالي قيدت نشاط القطاع الخاص وحدثت من قدرته على توليد التشغيل. وكنتيجة لذلك، أصبح القطاع العام أكبر رب عمل، بفاتورة أجور ضخمة نسبياً تُمول بصفة رئيسية من الدعم المخصص للموازنة من الجهات المانحة. وهو ما يشير إلى التأثير المباشر للمعونة من الجهات المانحة وإيرادات السلطة الفلسطينية على الفقر، مثلما حدث بعد انتخابات عام ٢٠٠٦. ولعل هذه التجربة تذكر الجهات المانحة بالتزاماتها الدولية في مجالات خفض الفقر وجهود التنمية داخل الأرض الفلسطينية المحتلة.

ثانياً- النمو الاقتصادي، والتجارة، والتشغيل والفقير

لا بد من تقييم العلاقة بين النمو والتجارة والتشغيل والفقير في الأرض الفلسطينية المحتلة في سياق الاحتلال والتبعية الاقتصادية لإسرائيل وتأثير الجهات المانحة على إطار عمل السياسة التجارية للاقتصاد الفلسطيني. حيث إن إقامة روابط بين السياسة التجارية والاقتصادية واستراتيجية تدعم توليد التشغيل وخفض الفقر هي أمر مراوغ صعب الحصول عليه في حالة الاقتصاد الفلسطيني. فالفقر والتشغيل في الأرض الفلسطينية المحتلة يتحددان بمجموعة من "العوامل الخارجية" لا تتبع العلاقات الاقتصادية الطبيعية - طبقاً للنظريات الاقتصادية المعروفة. فالتجارة الفلسطينية على سبيل المثال، تتحدد في الأساس بطبيعة العلاقات السياسية واللوائح وتاريخ الاتفاقيات الاقتصادية السابقة والعوائق المرتبطة مباشرة بالصراع والتي يواجهها النشاط التجاري. في حين أن الفقر ناتج عن محدودية الوصول للموارد، الأمر الذي له في حد ذاته دوره المباشر وغير المباشر في الصراع. وأخيراً، لا يتحدد النمو الاقتصادي بمستوى النشاط الاقتصادي والسياسة الاقتصادية، بل بعناصر وحدة الصراع السياسي ومستويات المساعدات المالية من المنظمات المانحة.

وفي هذا السياق، يسعى القسم التالي إلى بحث ما تبقى من العلاقة بين التجارة والنمو، والنمو والتشغيل، والبطالة والفقير. والهدف من هذا التحليل هو إلقاء الضوء على المجالات التي يمكن أن تعزز السياسات من خلالها هذه الروابط.

ألف - العلاقة بين التجارة والنمو

تؤكد النظرية الاقتصادية على أن التجارة تشمل تخصيص الموارد بصورة كفؤة، فتقوم بترشيد الإنتاج طبقاً للميزة النسبية في القطاعات التي تتسم بتزايد عائدات الحجم، كذلك تقترح النظرية الاقتصادية أن التجارة تتيح نشر المعرفة والتقدم التكنولوجي من خلال آثارها الممتدة. إلا أن هذه النتائج لا تتحقق إلا إذا كانت الدولة المعنية تتمتع بهيكل اقتصادي يتسم بالمرونة والقدرة على الاستجابة لفرص التجارة الممكنة، وهو ما يتطلب عمالة متحركة؛ ورأس مال يمكن تحريكه سريعاً وبتكلفة قليلة بين القطاعات؛ وأجور وأسعار فائدة يمكنها الاستجابة للتحويلات التي يشهدها العرض والطلب.

لقد اتسمت الأدبيات التي تناولت العلاقة السببية بين التوسع التجاري والنمو الاقتصادي بأنها غير قاطعة في أفضل الأحوال. ويشير السجل الإنمائي للبلدان النامية والمتقدمة الناجحة إلى أنه خلال المراحل المبكرة من التنمية، غالباً ما يكون تحرير التجارة نتيجة وليس شرطاً لوجود استراتيجية نمو ناجحة. بينما يمكن أن تتفاعل التجارة والنمو في المراحل التالية للتنمية، وتأكيد بعضهما البعض: فقد يساعد ارتفاع معدل النمو في الناتج المحلي على ازدهار التجارة، بينما يحث ارتفاع معدل النمو في التجارة العالمية على مزيد من التوسع في الإنتاج المحلي.

غير أن إلقاء نظرة على البيانات الفلسطينية خلال الفترة ١٩٨٠-٢٠٠٥ في الجدول ٥ تكفي لتأكيد عدم وجود أي علاقة ذات معنى بين التجارة والنمو. فبينما تراجع الناتج المحلي الإجمالي للفرد خلال هذه الفترة (حيث بلغ بمعدل النمو نحو ٢,٥ في المائة في المتوسط سنوياً)، لم يكن هناك أي اتجاه محدد لنسبة التجارة بل أظهرت اتجاهها غير مستقر وشديد التقلب^(٢). وهذا الأداء غير المنتظم هو النتيجة الحتمية للتشوهات العديدة سالفة الذكر والتي زادت بصورة ملحوظة من حجم

(٢) تمثل نسبة التجارة (الصادرات + الواردات)/الناتج المحلي الإجمالي، مؤشراً على الانفتاح الاقتصادي، ولا تشير كثيراً إلى نوع النظام التجاري المتبع. ففي حين تميل الاقتصادات الكبرى إلى أن يكون لديها نسبة تجارة منخفضة، تميل البلدان الصغيرة إلى أن يكون لديها نسبة تجارة كبيرة.

المخاطر المرتبطة بالتجارة والاستثمار في ظل احتدام وتصاعد الصراع عبر السنين. وتعاني الأنشطة التجارية بصفة خاصة من المعوقات نتيجة ما سببه الاحتلال لسوء تخصيص لعوامل الإنتاج بين القطاعات أو الشركات مما أثر على الأثمان "الطبيعية" للتجارة والتراكم. ولم تعد "الميزة النسبية" هي التي تحدد أنماط التجارة الفلسطينية، بل القيود التي يفرضها الاحتلال.

الجدول ٥ - معدلات النمو في الناتج، والتجارة، والتشغيل، والإنتاجية في الأرض الفلسطينية المحتلة (في المائة المتوسط السنوي)

٢٠٠١-٢٠٠٥	٢٠٠٤-٢٠٠٠	١٩٩٩-١٩٩٥	١٩٩٤-١٩٩٠	١٩٨٩-١٩٨٥	١٩٨٤-١٩٨٠	
٧,٧٥	٩,٤٤	١٩,٢	٣٠,١	٣٧,٧	٣٦,١	العاملون في إسرائيل (كنسبة من إجمالي التشغيل)
٦٦,٠	٩٢,٩	٨٩,٨	٦٩,٩	٦٢,٧	٧٨	الصادرات + الواردات / الناتج المحلي الإجمالي
٠,٧	١,٨-	٥	٦,٨	٥,٦	٤,٥-	التغير في الإنتاجية*
٢٣,٦٥	٢٤,٩٠	٢٠,٠٠	٥,٦٠	٣,٠٠	١,٥٠	معدل البطالة
٢,٤٥	٢٠,٤	١,٧	٣٥,٥	١٣,٢	٣٣,٥	التغير في عدد المتعطلين
٣,٠	٠,٢٦	١,٣٨	١,٩٦	٠,٦٢	٠,٧٥	التغير في عدد المشتغلين
١,٨٥	٠,٨-	٢	لا يوجد	٠,٠٤-	٠,٥٦	الواردات
٩,٧١	١,٢-	٢,٢	٣,٩	١,٤-	٠,٥-	الصادرات
٣,٦٥	٠,٢-	١,٧	٠,٢	١,٨	٠,٤٥-	معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي

المصدر: قاعدة بيانات معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني من الجهاز المركزي للإحصاء الإسرائيلي (ICBS) عن الفترة ١٩٩٤-١٩٨٠، ومن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني عن الفترتين ٢٠٠٥-١٩٩٥ و ٢٠٠٥-٢٠٠٨.

* تعرف بأنها الناتج المحلي الإجمالي/عدد المشتغلين.

ومما يعوق التجارة حالة عدم الكفاءة الناتجة عن استخدام عوامل الإنتاج بأقل من طاقتها، بسبب الحواجز التي تعوق حركة هذه العوامل وارتفاع تكلفتها وإحكام القيود المؤسسية والتنظيمية، والاندماج غير العادل والملتوي مع - والمنافسة من - السوق الإسرائيلية، والتسرب المالي من قطاع التجارة الفلسطيني للاقتصاد الإسرائيلي. كما أن إغراق الأسواق الفلسطينية بمنتجات إسرائيلية رخيصة الثمن ومنخفضة التكنولوجيا غالباً (بالإضافة إلى الواردات غير المباشرة عن طريق إسرائيل) لا يهتمش فقط المنتجين والمصدرين الفلسطينيين الذين يعملون في ظل ظروف قاسية وتقييدية بالفعل، ولكن يحد كذلك من القدرة على نقل التكنولوجيا من هذه الواردات. أضف إلى ذلك، صعوبة حركة العمالة بين القطاعات نظراً للتدابير الإسرائيلية وارتفاع المخاطر المصاحبة للحركة من مكان لمكان.

وفضلاً عن ذلك، أدى طول فترة الاحتلال إلى اللجوء إلى الإنتاج بصورة متزايدة في مزارع وشركات صناعية صغيرة الحجم يديرها ويقوم بتشغيلها غالباً أفراد العائلة الواحدة الذين لا يحصلون على أجور رسمية طبقاً لإنتاجياتهم الحدية، ولكن على مدفوعات مالية طبقاً لمتوسط الإنتاجية مما يكسر الرابطة بين الإنتاجية الحدية للعمالة والأجر، ومن ثم يجد من حافز العمالة للتنقل بين القطاعات. وهكذا أدت القيود المفروضة على حركة العمالة مع ارتفاع مخاطر الاستثمار الرأسمالي إلى تشويه الهياكل الاقتصادية والمرونة اللازمة لاستغلال الفرص المتاحة في التجارة.

وثمة عامل آخر يؤثر على الرابطة بين النمو والتجارة في الحالة الفلسطينية ويتمثل في الآثار السلبية المترتبة على إقامة شبه اتحاد جمركي مع اقتصاد متقدم لديه اتفاقات تجارة حرة واسعة النطاق مع بلدان أخرى ويتبنى تعريفية جمركية ثلاثية احتياجاته ومتطلباته هو. وفضلاً عن ذلك، كما أسلفنا في القسم السابق، تقوم سلطات الجمارك الإسرائيلية عملياً بجباية كافة إيرادات الواردات الخاصة بالسلطة الفلسطينية. واتسم تدفق هذه الضرائب للسلطة الفلسطينية في الآونة الأخيرة بعدم الانتظام والتقلب؛ حيث يتم احتجاز الضرائب غالباً لأسباب سياسية. وبالتالي، بدلاً من دعم النمو الاقتصادي والتنمية الفلسطينية أو توفير مصدر إيرادات للاستثمار، تستغل الحكومة الإسرائيلية هذه الضرائب على الواردات كآلية للسيطرة السياسية في مراحل متعددة. وهو ما يقوض آليات تقليدية أخرى يمكن أن تسهم (إيرادات) التجارة من خلالها في الاستثمار وتحقيق النمو على المستوى المحلي.

باء- النمو الاقتصادي والبطالة/التشغيل

يعاني الاقتصاد الفلسطيني منذ فترة طويلة من ارتفاع معدلات البطالة. فبالإضافة للعوامل المرتبطة بالاحتلال التي أدت إلى تأخر التجارة الفلسطينية، يعاني سوق العمل بصفة خاصة من سياسة الإغلاق التي تنتهجها إسرائيل فضلاً عن تاريخ طويل من الاعتماد على سوق العمل الإسرائيلية، والبنود المتعلقة بالعمالة في بروتوكول باريس الاقتصادي، وعدم وجود فرص عمل منتجة مستدامة. الأمر الذي أدى إلى تشويه وتجزئة سوق العمل في الأرض الفلسطينية المحتلة. فالقيود المفروضة على حركة العمالة لم تؤدي فقط إلى بطالة قسم كبير من العمالة الفلسطينية بصورة مباشرة من خلال منعهم من الوصول لعمالهم، ولكن أفضت كذلك إلى خفض فرص العمل من خلال إعاقة النشاط الاقتصادي.

وبالإضافة إلى ذلك، أدى تركيز السلطة الفلسطينية والجهات المانحة على الاحتياجات المشروعة للحالات الطارئة والإغاثة إلى سحب الاهتمام من القطاعات كثيفة التشغيل والمنتجة مثل الزراعة والصناعة، فضلاً عن الضغط الدولي على فاتورة أحجور القطاع العام للسلطة الفلسطينية وضعف القطاع الخاص وعدم قدرته على توفير مصدر بديل للتشغيل، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع مستويات البطالة والتشغيل الناقص في سوق العمل الفلسطينية.

وبصفة خاصة، يعاني التشغيل والإنتاجية الزراعية نظراً لتأثر الإنتاج والصادرات من هذا القطاع بشدة من جراء عدم الحصول على المدخلات بالإضافة إلى نظام التفريغ والشحن التبادلي (back to back) المكلف⁽³⁾. وهو ما أدى إلى رفع تكاليف المعاملات وتدمير كميات كبيرة من الصادرات الزراعية. وفي ذات الوقت، لا يجد العاملون الزراعيون المتعطلون مصدر تشغيل بديلاً حيث تأثرت كافة القطاعات الأخرى أيضاً بالإغلاق.

وتظهر هذه الاتجاهات في أسوأ صورها في قطاع غزة حيث فقد عدد كبير من العمال عملهم في القطاع الزراعي، وهو ما يهدد أيضاً المستوى المعيشي لعدد كبير من الفلسطينيين. كما أصبح وضع التشغيل في غزة أسوأ كثيراً من باقي المناطق الفلسطينية المحتلة نتيجة الحصار الذي تفرضه إسرائيل على القطاع منذ حزيران/يونيه ٢٠٠٧ بالإضافة إلى العملية العسكرية الكبرى التي شنتها على القطاع طوال ٢٣ يوماً في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨. حيث أُغلقت ٩٠ في المائة تقريباً من ٣٩٠٠ منشأة صناعية في غزة وتوقفت عن العمل إما بصورة مؤقتة أو دائمة منذ بدأ الحصار في منتصف حزيران/يونيه ٢٠٠٧، وقد كان القطاع الصناعي يقوم بتشغيل نحو ٣٥٠٠٠ عامل تقريباً. ومنذ ذلك الوقت، لم يتم تصدير أي سلعة صناعية مما أدى

(٣) حيث يتم تفريغ حمولة الشاحنة عبر الحدود وتحميلها على شاحنة أخرى على الجانب الآخر من الحدود. مما أتاح لموردي خدمات النقل الإسرائيليين على الجانب الآخر من الحدود المطالبة بأسعار مرتفعة ومن ثم أضفى عيوباً نسبية أكثر على البضائع الفلسطينية (UNCTAD, 2003).

إلى انخفاض التشغيل في القطاع الصناعي إلى أقل من ٣٠٠٠ عامل (٩ في المائة فقط) في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ (OCHA, 2007). وشهدت القطاعات الأخرى كثيفة العمالة مثل قطاع الإنشاء ذات الاتجاه.

وتعد العملية العسكرية الإسرائيلية في غزة والتي استمرت خلال الفترة من ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ إلى ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ بمثابة ضربة شديدة أخرى للاقتصاد الفلسطيني، وقاعدته الإنتاجية، وقدرته على توليد التشغيل. حيث تُقدر الخسائر المباشرة وغير المباشرة للاقتصاد الفلسطيني من جراء الضربات العسكرية بنحو ١,٩ مليار دولار أمريكي، أي ١٣٥ في المائة ضعف الناتج المحلي الإجمالي لقطاع غزة في عام ٢٠٠٦ (UNCTAD, 2009a). كما لحق دمار شديد بالبنية التحتية والطاقة الإنتاجية للقطاعات المختلفة، مما أدى إلى حدوث تدهور أكبر في المستوى المعيشي للسكان الفلسطينيين داخل غزة. وتأثرت بشدة الرابطة بين التجارة والتشغيل والفقير في المناطق الفلسطينية بل وتحدت بقوى الصراع. وهو ما يتطلب أن تراعي أي جهود تستهدف خفض الفقر، وأي صياغة للسياسة التجارية، عناصر الصراع المختلفة التي تلقي بظلالها على العلاقة بين التجارة والتشغيل والفقير. كما يتعين على أي استراتيجية مستقبلية بالنسبة لغزة التركيز على إعادة بناء هذه الطاقة الإنتاجية مع ضمان توفير التشغيل طويل الأجل وتقليل الاعتماد على المعونات الدولية.

وأخيراً، يتمثل أحد مدلولات الدور الهام الذي تلعبه الجهات المانحة في صياغة السياسة الاقتصادية الفلسطينية في التعبير الذي حدث لاحقاً في طبيعة العلاقات والهياكل الاقتصادية. فواقع الصراع والإغلاق قد أعاق الأنشطة التجارية الفلسطينية من ناحية، ورفع مستويات المساعدات الأجنبية التي تدفقت على الاقتصاد من ناحية أخرى. وما لحق ذلك من الاعتماد على المساعدات كمصدر رئيسي للإيرادات الحكومية يعني أن مستويات التشغيل لم تعد تعكس الطاقة الإنتاجية للاقتصاد، بل مدى اهتمام الجهات المانحة بخطط توليد التشغيل.

ثالثاً - اتفاقيات التجارة الإقليمية الفلسطينية

ألف - الاتفاقيات التجارية الفلسطينية الغير إقليمية

يتسم مسار تحقيق الاندماج الفلسطيني مع الأسواق الإقليمية والدولية بالبطء وغالباً ما يواجه عقبات تتمثل في التدخلات والسياسات الإسرائيلية. إلا أنه على الرغم من ذلك، أبرمت السلطة الفلسطينية عدداً من الاتفاقيات التجارية الدولية منذ بداية التسعينيات، كان أهمها تلك التي تم توقيعها مع أوروبا - أكبر شريك تجاري فلسطيني بعد إسرائيل. وبينما تأتي مناقشة اتفاقيات التجارة الإقليمية الفلسطينية في النصف الثاني من هذه الورقة، نلقي فيما يلي نظرة عامة على العلاقات التجارية الثنائية لفلسطين.

بدأت العلاقة بين المفوضية الأوروبية والأرض الفلسطينية المحتلة في عام ١٩٨٦، عندما منحت المفوضية معاملة تفضيلية للمنتجات الفلسطينية بإعفاء دخولها للبلدان الأوروبية من التعريفات الجمركية. وأصبح الاتحاد الأوروبي بعد هذه الاتفاقية مهماً للغاية بالنسبة للتجارة الفلسطينية. ولكن بعد التوقيع على بروتوكول باريس الاقتصادي، اعتبرت إسرائيل هذه الاتفاقية انتهاكاً لمعاهدة أوسلو لأنها تعد السوقين الإسرائيلية والفلسطينية جهتين منفصلتين وتفرض نهاية فعلية على الحالة السائدة خاصة وأن السلع المنتجة بالتعاون بين إسرائيل وفلسطين لم تعد مؤهلة لدخول أسواق الاتحاد الأوروبي بدون رسوم جمركية. كما أن البند الوارد في بروتوكول باريس الاقتصادي والذي يجيز للسلطة الفلسطينية التوقيع على اتفاقيات اقتصادية مع أطراف ثالثة على أن تتفق هذه الاتفاقيات مع بروتوكول باريس الاقتصادي وهو ما يعني فعلياً الالتزام بالنظام التجاري الإسرائيلي أو اتفاقيات إسرائيل ذاتها مع أطراف ثالثة، قد حد من المنافع الممكنة لهذه الشراكة بين فلسطين والاتحاد الأوروبي.

وفي عام ١٩٩٧، وقعت الأرض الفلسطينية المحتلة اتفاقاً تجارياً مع الاتحاد الأوروبي. وهو اتفاقية شراكة انتقالية عادية في إطار مبادرة برشلونة وينص على إقامة منطقة تجارة حرة تدريجياً بين الأرض الفلسطينية المحتلة والاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بمنتجات الصناعة التحويلية، كما ينص على ترتيبات تفضيلية متبادلة محدودة للتجارة في السلع الزراعية. فضلاً عن ذلك تتضمن هذه الاتفاقية بنوداً حول برامج ومساعدات فنية لدعم البناء المؤسسي للسلطة الفلسطينية والاستثمار في الشؤون الاجتماعية - الاقتصادية الفلسطينية، وذلك تماشياً مع سياسات الاتحاد الأوروبي والشروط التي يضعها بشأن الإصلاح التجاري والمؤسسي.

أما اتفاقية التجارة الفلسطينية مع الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة (إفتا) والتي تم التوقيع عليها في عام ١٩٩٨، والتي تعد اتفاقية مماثلة للاتفاقية الانتقالية بين الاتحاد الأوروبي ومنظمة التحرير الفلسطينية/السلطة الفلسطينية، فتعفى غالبية المنتجات الصناعية الفلسطينية من الرسوم الجمركية. حيث تمنح النفاذ بدون جمارك لبعض المنتجات الفلسطينية ومنتجات الإفتا الزراعية المجهزة والأسماك والمنتجات البحرية، بينما تخفض التعريفات المفروضة على غالبية المنتجات الزراعية المجهزة.

للولايات المتحدة الأمريكية علاقات واتفاقيات تجارية تاريخية غير مباشرة مع السلطة الفلسطينية، حيث كانت تطبق مواد اتفاقية التجارة الحرة بين الولايات المتحدة وإسرائيل على الأرض الفلسطينية المحتلة قبل عام ١٩٩٤. وتنص الاتفاقية التي وقّعت في عام ١٩٨٥ على خفض تدريجي للضرائب الجمركية على الواردات حتى يتم إلغاؤها تماماً في عام ١٩٩٥. وبعد تأسيس السلطة الفلسطينية، تم مد الاتفاقية لتشمل الأرض الفلسطينية المحتلة، باعتبارها داخل الغلاف الجمركي (customs envelop) مع إسرائيل، وتُعفى بمقتضاها كافة الصادرات الفلسطينية للولايات المتحدة وبالعكس من الرسوم الجمركية على أن تستوفي المنتجات المعفاة معايير "قواعد المنشأ"، والتي تنص على أن يكون المنتج بالكامل (زرعه أو إنتاجه أو تصنيعه) من الأرض الفلسطينية المحتلة.

باء- اتفاقية التجارة الحرة مع الأردن

وتعد هذه الاتفاقية من أوائل اتفاقات التجارة التي أبرمتها السلطة الفلسطينية حديثة العهد وقتها مع إحدى البلدان العربية. وتم التوقيع على الاتفاقية في عام ١٩٩٥، وتهدف إلى منح إعفاء جمركي لقائمة محددة من المنتجات بغية إقامة منطقة تجارة حرة بين البلدين. غير أن ضيق مجال التحرك المتاح للسلطة الفلسطينية على صعيد السياسات في إطار بروتوكول باريس الاقتصادي قيد الاتفاقية. كما وقعت السلطة الفلسطينية والأردن على اتفاقية لتشجيع وحماية الاستثمارات بين البلدين بغية تحسين فرص إقامة مشروعات مشتركة بينهما.

وعلى الرغم من أن هذه الاتفاقية تهدف إلى إقامة تجارة حرة في كافة السلع، إلا أنها تقتصر على قوائم محددة من السلع التي يمكن تبادلها معفاة من الرسوم الجمركية بين الطرفين. وتنص الاتفاقية على أن تمنح السلطة الفلسطينية إعفاءات جمركية لعدد ٤٥ منتجاً أردني المنشأ من (القائمة ١) و٣٢ منتجاً من (القائمة ٢). وفي المقابل تمنح الأردن إعفاءات من الرسوم الجمركية (القائمة ٣) وإعفاءات جمركية وضريبية (القائمة ٤) لإجمالي ٦٠ منتجاً فلسطينياً. ولم يتم تفعيل هذه الاتفاقية بصورة جيدة لعدة أسباب. ومن بين الأسباب التي تكرر ذكرها من قبل رجال الأعمال العقبات الإدارية، والصعوبات اللوجستية الجدية على جانبي الحدود. وبالطبع فإن السيطرة الإسرائيلية على نقاط المعابر تؤدي إلى تفاقم هذه الصعوبات.

جيم- اتفاقية التجارة مع مصر

تم التوقيع على هذه الاتفاقية في عام ١٩٩٧، وتهدف إلى تفعيل اتفاقية التعاون الاقتصادي والفني التي كانت قد تمت الموافقة عليها بين الطرفين في ٢٥ كانون الثاني/يناير ١٩٩٤ للتعاون التجاري. واتفق الطرفان على تطوير علاقات تجارية ثنائية بينهما من خلال إعفاء قائمة محددة من المنتجات "وطنية المنشأ" من الرسوم الجمركية. وبالإضافة إلى ذلك، تدعو الاتفاقية إلى تحقيق التعاون بين البلدين في القطاعات الاقتصادية المختلفة من خلال السماح للفلسطينيين باستخدام المطارات والموانئ والطرق البرية المصرية لنقل الصادرات والواردات من السلع الفلسطينية من وإلى باقي العالم. إلا أن بعض الباحثين يرى أن شروط الترتيبات ككل كانت لصالح مصر أكثر من الاقتصاد الفلسطيني (Abdel Raziq, 2002). كما أن تردد مصر في تطبيق تخفيضات التعريفات بموجب قواعد منظمة التجارة العالمية وتطبيق السلطة الفلسطينية لها من جانب واحد قلل بصورة كبيرة تنافسية المنتجات الفلسطينية في مصر.

دال- اتفاقية التجارة الحرة مع تركيا

تم التوقيع على الاتفاقية في عام ٢٠٠٤، وتهدف إلى إعفاء كافة المنتجات الصناعية التي تدخل البلدين من الرسوم الجمركية. وتمشياً مع الالتزامات التركية الناتجة عن اتحادها جمركياً مع الاتحاد الأوروبي وكذلك مع مواد اتفاقية الشراكة الأوروبية متوسطة الانتقالية للتجارة والتعاون بين البلدان الأوروبية ومنظمة التحرير الفلسطينية (لصالح السلطة الفلسطينية) تهدف الاتفاقية مع تركيا إلى إقامة منطقة تجارة حرة تدريجياً بين البلدين. ويتمثل أحد البنود المهمة في هذه الاتفاقية في إلغاء كافة الرسوم الجمركية على الواردات وأي رسوم على المنتجات تركية المنشأ أو التي منشأها الضفة الغربية وقطاع غزة. وفي إطار البنود التي تنص على إلغاء الرسوم الجمركية، يجوز للسلطة الفلسطينية فرض زيادات محدودة مسببة occasional في الرسوم الجمركية بغية حماية الصناعات الوليدة والقطاعات التي تخضع لعملية إعادة الهيكلة أو تواجه صعوبات خطيرة.

هاء- اتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى (جافتا)

تعد اتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى بمثابة أهم مبادرة إقليمية في المنطقة العربية، وقد وقع عليها ١٧ عضو من البلدان الأعضاء بالجامعة العربية في عام ١٩٩٧ بغية إقامة منطقة تجارة حرة كاملة بحلول عام ٢٠٠٨، ثم تم تقديم هذا الموعد فيما بعد إلى كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥. وتدعو الاتفاقية إلى تطبيق إعفاء جمركي على الصادرات والواردات من كافة السلع الزراعية والصناعية عبر المنطقة من خلال خفض الرسوم والضرائب تدريجياً بنسبة ١٠ في المائة في المتوسط سنوياً، وكذلك إلى إلغاء كافة الجمارك والحواجز غير التعريفية الأخرى التي تعوق التجارة الحرة بين الأعضاء.

إلا أن هذه الاتفاقية لم تشمل التجارة والاستثمار في الخدمات، وتم الإعلان عنها مؤخراً. وثمة قيد آخر يتمثل في "قواعد المنشأ" الصارمة والتي تنص على أنه لتأهيل المنتج المستورد للإعفاء الجمركي يجب أن يكون أكثر من ٤٠ في المائة من القيمة المضافة للمنتج منشؤه بلد آخر عضو بالاتفاقية. كما أن إجراءات الموافقة على شهادات المنشأ في البلدان المستوردة التي تتسم بالطول والصعوبة تمثل حواجز غير تعريفية قوية في حد ذاتها. ومن بين العناصر الأخرى التي حالت دون تطبيق الاتفاقية بسلاسة: استبعاد معايير الصحة والصحة النباتية، والحواجز الفنية أمام التجارة، وعدم وجود آليات لتسوية النزاعات. كما لم يتم تحقيق المواءمة بصورة أكبر بين البلدان الأعضاء في مجالات سياسات المنافسة، وحقوق الملكية الفكرية والإصلاحات الحكومية. ويرجع السبب في ذلك جزئياً إلى تباين هياكل القدرات الاقتصادية والمؤسسية وتفاوت مستويات المشاركة في الاتفاقيات متعددة الأطراف/منظمة التجارة العالمية.

ويبدو أن الاتفاقية قد أفضت إلى نتائج هامة برغم هذه القيود. فمنذ أواخر التسعينيات، ارتفعت نسبة التجارة البينية غير النفطية الإقليمية بين الدول العربية من ٢٠ في المائة إلى ٢٤ في المائة (بالنسبة للصادرات) ومن ٤,٥ في المائة في عام ١٩٩٨ إلى ٩ في المائة في عام ٢٠٠٦ (بالنسبة للواردات). وفيما بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٥، زادت نسبة التجارة العربية الإقليمية بنحو ٣٠ في المائة من ٧٥ مليار دولار أمريكي إلى ٩٨ مليار دولار (Hoeckman and Zarrouk, 2009). وتعود هذه الزيادة في جزء منها إلى زيادة الاهتمام الموجه للتجارة خلال التسعينيات حينما بدأت مستويات التحويلات المالية والمساعدات العربية في التراجع مما أدى إلى ارتفاع عدد اتفاقيات التجارة الثنائية بين اقتصادات المنطقة مثل اتفاقية التجارة بين مصر والأردن، واتفاقية تنمية الصادرات بين سورية واليمن. كما أن التوقيع على اتفاقية أعمادير شجع على الاندماج الإقليمي بصورة أكبر.

لقد انضمت السلطة الفلسطينية لاتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى على أمل إتاحة وصول المنتجات الزراعية والصناعية الفلسطينية للأسواق العربية وتقليل الاعتماد على السوق الإسرائيلية وعلى التجارة عن طريق إسرائيل، كما كانت تأمل في الحصول على معونة فنية لتحسين القدرة التنافسية الفلسطينية. وفي عام ٢٠٠٠، صدر قرار القمة العربية رقم ٢٠٠ بإعفاء كافة الصادرات الفلسطينية بنسبة ١٠٠ في المائة للعالم العربي من كافة الرسوم والجمارك. ورغم أن هذه المبادرات تمثل خطوات هامة نحو توفير سوق أكبر للمنتجات الفلسطينية ومصادر أرخص سعراً للمواد والمدخلات الفنية اللازمة للإنتاج الفلسطيني، إلا أن استمرار غياب سياسة تجارية فلسطينية مستقلة تُحدد الرسوم الجمركية على الواردات، يحد من الإسهامات الممكنة لهذه الامتيازات في إحياء التجارة الفلسطينية. وفضلاً عن ذلك، فإن حجم التجارة مع البلدان العربية ليس كبيراً كما تأثرت الاتفاقية سلباً ببروتوكول باريس الاقتصادي، حيث إن البنود/المنتجات الممكن الاتجار فيها ما زالت تقيدها قوائم بروتوكول باريس الاقتصادي. وهذا بالإضافة إلى أن تطبيق الاتفاقية يواجه قيوداً شديدة على الحدود الإسرائيلية - الأردنية.

رابعاً - ديناميكيات الاندماج الإقليمي العربي

إن ضعف التنافسية وغياب الطرق التجارية بالإضافة إلى مجموعة من الحواجز غير التعريفية التي تفرضها إسرائيل، قد أجبر الفلسطينيين على التحول عن التجارة بصورة مباشرة سواء مع البلدان العربية المجاورة أو مع العالم الخارجي. حيث يتم عملياً إدارة كافة التجارة الخارجية الفلسطينية تقريباً مع أو من خلال إسرائيل. وأدى ارتفاع التعريفات المفروضة لحماية الصناعات الإسرائيلية المحلية إلى إزالة الميزة التنافسية للمنتجات الفلسطينية التقليدية في الأسواق الأجنبية نتيجة رفع تكاليف المدخلات والتكاليف الرأسمالية والسلع الوسيطة على المنتجين الفلسطينيين. فطبقاً لـ (Kubursi 2012)، تزيد تكلفة إنتاج الملابس في الضفة الغربية عنها في الأردن بنحو ٢,١٧ ضعفاً، ويعود السبب في ذلك بصفة رئيسية إلى أن المنتجين الفلسطينيين يدفعون ضعف سعر المنسوجات المستوردة مقارنة بالمنسوجات التي يستوردها المنتجون الأردنيون من أسواق شرق آسيا وتتمتع بذات الجودة. وبالطبع لا يستطيع الاقتصاد الفلسطيني استيراد هذه المنسوجات الآسيوية بسبب ارتفاع التعريفات التي تفرضها إسرائيل لحماية صناعتها وتجارتها مع شركائها التجاريين الاستراتيجيين.

وفي محاولة لقياس تنافسية المنتجات الفلسطينية في الأسواق الأجنبية، قام (Kubursi 2012) بتقدير معامل الميزات النسبية الظاهرة لصادرات الأرض الفلسطينية المحتلة في عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٨. وبلغ إجمالي عدد السلع التي شملها التحليل ٢٦٠ سلعة واختيرت ست مناطق لحساب الميزة التنافسية الظاهرة لل ٢٦٠ سلعة فيها. ويعرض الجدول (٦) التالي النتائج.

الجدول ٦ - ملخص قياسات الميزة التنافسية الظاهرة لفلسطين، ١٩٩٨ و ٢٠٠٨

	١٩٩٨		٢٠٠٨	
	الميزة التنافسية الظاهرة > ١	في المائة من الإجمالي	الميزة التنافسية الظاهرة > ١	في المائة من الإجمالي
العالم	٥٦	٢١,٥	٦٢	٢٣,٨
الوطن العربي	٣٥	١٣,٥	٣٦	١٣,٨
الاتحاد الأوروبي	١٣	٥,٠	١٢	٤,٦
اتفاقية منطقة التجارة الحرة لأمريكا الشمالية	٤	١,٥	٩	٣,٥
اليابان	صفر	٠,٠	٤	١,٥
الصين	صفر	٠,٠	١	٠,٤

المصدر: (Kubursi 2012).

ومثل كافة المؤشرات الكمية، لا يعد مؤشر الميزة التنافسية الظاهرة كاملاً ولا يمكنه أن يعكس كامل الصورة وكافة أبعاد التنافسية. وينطبق ذلك بصفة خاصة على الحالة الفلسطينية حيث انخفض معدل النفاذ للأسواق الأجنبية بفعل قوة الاحتلال وعدم اكتمال بيانات التجارة الخارجية. كما أن الممارسة في الواقع تظهر اتجاهات مثيرة للاهتمام. فأولاً، لم يشهد العقد بين ١٩٩٨ و ٢٠٠٨ تغييراً كبيراً من حيث عدد السلع التي تتمتع بميزة نسبية ظاهرة أكثر من ١. وثانياً، من بين ٢٦٠ سلعة تصديرية، يتسم نحو ٣٥ سلعة فقط تصدرها الأرض الفلسطينية المحتلة بميزة نسبية ظاهرة أكثر من ١ في أسواق البلدان العربية. ويصل عدد هذه السلع إلى ١٠ فقط في أسواق الاتحاد الأوروبي ومنطقة التجارة الحرة لأمريكا الشمالية. إلا أن الميزات النسبية الظاهرة يتم عادة تصنيفها بغية إزالة كافة القيم الأقل من حد أدنى معين. فإذا اعتبرنا أن الحد الأدنى للقيمة هو ٢٠، سوف تطابق خمس سلع فلسطينية فقط تُصدّر للبلدان العربية هذا الحد الأدنى (انظر الجدول ٧).

الجدول ٧- السلع الفلسطينية المصدرة للبلدان العربية الأخرى وتمتع بارتفاع الميزة النسبية الظاهرة نسبياً، ٢٠٠٨

الميزة النسبية الظاهرة	السلع
٣٨٧,٨	لحوم، لحوم وأحشاء صالحة للأكل، المجهزة والمحفوطة، غير محددة في مكان آخر
٤٢,٥	الفواكه، المحفوظة والمجهزة (بدون عصائر)
٢٦,٣	أدوية ومستحضرات طبية (بما في ذلك المستحضرات البيطرية)
٢٤,٠	عصائر فواكه وخضروات، غير مختمرة وبدون مواد كحولية
٢٠,٨	دهون نباتية ثابتة، وزيت خام ومكررة، وجزيئاتها
١٦,٤	حليب، قشدة ومنتجات الحليب (باستثناء الزبد والجبن)
١٥,٥	دهون وزيت نباتية أو حيوانية، مجهزة، مخلوطة، غير محددة في مكان آخر
١٣,٦	صابون، ومستحضرات التنظيف والتلميع
١٢,٠	أحجار، رمال وزلط
١١,١	نفايات الحديد، والخردة، وسبائك معاد صهرها، الحديد والصلب

المصدر: (Kubursi Forthcoming).

ثالثاً، بالرغم من تركيزها في المواد الغذائية في الأساس، إلا أن نطاق السلع التي تتسم بقيم كبيرة نسبياً للميزة التنافسية الظاهرة في التجارة الفلسطينية مع المنطقة العربية قد شهد تغيراً خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٨: حيث خرجت من القائمة بنود الصناعة التحويلية الأساسية التي كانت تتمتع بقيم كبيرة نسبياً للميزة التنافسية الظاهرة في عام ١٩٩٨ وحل مكانها خلال الألفينيات منتجات أساسية أكثر مثل الفاكهة والخضروات. ويبين التحليل أن البلدان العربية تتلقى الغالبية العظمى من الصادرات الفلسطينية الزراعية وغيرها من الصادرات التي تعتمد على الموارد بالإضافة إلى المنسوجات. أي أن هذه الصادرات منخفضة التكنولوجيا والتي بها مكون تكنولوجي متوسط وضعيف إلى درجة عدم الوجود تقريباً تتجه إلى الأسواق العربية في الأساس، إلا أن حجم واستقرار هذه الصادرات محدود بدرجة كبيرة.

وثمة مؤشر هام آخر يطلق عليه مؤشر التوافق والذي يبين مدى إمكانية التجارة بين شريكين. ويقارن هذا المؤشر بين نصيب سلعة ما في إجمالي الصادرات الفلسطينية مع نصيب ذات السلعة في إجمالي واردات الشريك التجاري. فإذا تساوى النسيبان دل ذلك على وجود توافق كامل وأن قيمة المؤشر قدرها ١ (١٠٠ في المائة). وفي حالة عدم التوافق مطلقاً، عندما يكون ما تقوم دولة ما بتصديره لا يستورده الشريك التجاري بالكامل، تكون قيمة المؤشر صفر. وتخلص دراسة (Kubursi 2012) إلى أنه في عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٨، أظهرت مؤشرات التوافق الفلسطينية في المنطقة قيماً منخفضة". كما أن التوافق بين الصادرات الفلسطينية وواردات البلدان العربية منخفض للغاية (١٠-١٤ في المائة)، بل وأكثر انخفاضاً مع الاتحاد الأوروبي (٤-٥ في المائة). في حين أن البيانات المقارنة الخاصة بالأردن مثلاً أفضل بصورة معنوية بنسبة ٣٠ في المائة و ٢٣ في المائة على التوالي في عام ٢٠٠٨.

وبالتالي فإن أثر السياسة التجارية الفلسطينية على التشغيل والفقر مقيد، حيث يحدده إلى حد بعيد هذه العناصر المرتبطة بالاحتلال والتي تسيطر على حجم ونوع التجارة الفلسطينية. وفي ضوء هذه الظروف، يصبح في غاية الأهمية أن يكون أهم هدف ينبغي تحقيقه لاستراتيجية التجارة الفلسطينية في المستقبل هو فرض سيادة الدولة على قطاع التجارة ومجال

التحرك على صعيد السياسة التجارية. ويشمل ذلك تنويع الشركاء التجاريين، والعمل على زيادة حجم الصادرات وتعزيز التخصص في المنتجات مرتفعة القيمة المضافة. وفي ضوء هذه الأولويات، قد يمثل تعزيز الاندماج الإقليمي العربي - الفلسطيني أحد المسارات التي يمكن من خلالها تحقيق بعض هذه الأهداف.

إن الاندماج الإقليمي يمكن أن يعزز استقلال التجارة الفلسطينية عن طريق تنويع الشركاء التجاريين والأنشطة التجارية لفلسطين. كما يمكن أن يمهد الطريق لتحقيق اندماج فلسطيني أكبر في النظام التجاري العالمي من خلال نقل التكنولوجيا والتدفقات الاستثمارية، وتحسن شروط التجارة والقوة التفاوضية. فكونها جزء فعال من اتفاقيات وأنشطة التجارة العربية والإقليمية الأخرى يوفر للاقتصاد الفلسطيني درجة نسبية من الاستقلال الذاتي، والسيطرة، والمصدقية التي حرمت منها حتى الآن في ظل الترتيبات الاقتصادية الخاصة التي تربطها بإسرائيل. إلا أن طبيعة الاحتلال في حد ذاتها هي المسؤولة بنسبة كبيرة عن محدودية الاندماج الإقليمي الفلسطيني.

كما يحتل الاندماج الإقليمي العربي أهمية خاصة بالنسبة لإعداد وتعزيز التسوية السياسية النهائية نحو إقامة دولة فلسطينية. ونظراً لما يتسم به الاقتصاد الفلسطيني حالياً من أساس ضعيف وتبعية للاقتصاد الإسرائيلي واعتماده على المساعدات من الجهات المانحة، فقد يواجه أزمة أولية بمجرد رفع هياكل الاحتلال وترك الاقتصاد يعتمد على ذاته. وفي مثل هذه الظروف، من شأن النفاذ لقاعدة عريضة من الأسواق الإقليمية للتجارة والعمالة والبنية التحتية الاقتصادية والتجارية الإقليمية أن يجعل هذه المرحلة الانتقالية أكثر سلاسة من خلال توفير الموارد الاقتصادية والبنية التحتية والأسواق اللازمة. كما سوف يعد الاقتصاد الفلسطيني للاندماج الحتمي في الاقتصاد العالمي وللتجارة مع نطاق أكبر من الاقتصادات حول العالم. ففي ضوء نشأته خلال عقود كثيرة من الاندماج الإقليمي مع اقتصاد وشريك تجاري واحد، قد تكون مشاركة الاقتصاد الفلسطيني في التجارة الإقليمية بمثابة نقطة الانطلاق لتعزيز قدراته الفنية والتكنولوجية، والبنية التحتية واللوائح التجارية والوصول للأسواق وممارسات السوق. وبعبارة أخرى، يمكن أن يساعد الاندماج الإقليمي العربي على تحقيق الهدف الرئيسي الرامي إلى خلق بيئة اقتصادية سليمة ومستقرة وفعالة وبناءة بالنسبة للدولة والسيادة الفلسطينية.

شهدت أنماط التجارة الفلسطينية مع البلدان العربية المجاورة تغيراً كبيراً منذ بداية الاحتلال الإسرائيلي. حيث أدت خصوصيات التجارة عبر إسرائيل إلى تقويض العلاقات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية مع العرب منذ ذلك الوقت. وكانت أكثر العلاقات الاقتصادية أهمية خلال هذه الفترة هي حركة العمالة الفلسطينية للبلدان الأخرى (وخاصة البلدان الخليجية) وتدفقات الحوالات المالية الوافدة المترتبة على ذلك بالإضافة إلى تدفقات المساعدات.

وأدى الاتحاد الجمركي مع إسرائيل والذي فرضته على الأرض الفلسطينية المحتلة منذ عام ١٩٦٧ إلى ارتفاع كبير في مستويات التعريفية والحواجر أمام التجارة في الاقتصاد الفلسطيني. الأمر الذي لم يجعل المنتجات الفلسطينية فقط غير جاذبة بالنسبة لشركائها الإقليميين والدوليين، ولكن رفع أيضاً تكلفة الإنتاج على المنتجين الفلسطينيين المحليين أو أخرجهم من السوق بالكامل. وفي ذات الوقت، فإن مقاطعة البلدان العربية للمنتجات والمدخلات الإسرائيلية يعني كذلك حظر دخول المنتجات الفلسطينية التي بها مدخلات إسرائيلية للأسواق العربية. وبالتالي أصبحت العمالة هي الصادرات الفلسطينية الرئيسية لإسرائيل وللإقتصادات العربية الإقليمية. إلا أن الطلب على العمالة بدأ في الانكماش في أوائل التسعينيات نتيجة الانقسامات السياسية بين البلدان العربية في أعقاب حرب الخليج فضلاً عن سياسة إسرائيل بتشغيل عمال مهاجرين جدد من آسيا محل العمالة الفلسطينية.

وكانت ثمة آمال في انتهاء عزل الاقتصاد الفلسطيني عن المنطقة العربية والعالم والذي استمر لعقود عدة بعد أن مُنحت السلطة الفلسطينية أخيراً "حق صنع القرارات الاقتصادية وفقاً لخطتها وأولوياتها الإنمائية" تحت مظلة بروتوكول باريس الاقتصادي. ولكن كما أسلفنا، أخفق بروتوكول باريس الاقتصادي في خلق عهد جديد من التنمية الفلسطينية. وذلك بالإضافة إلى إحكام سياسات الإغلاق وفرض نظام التفرغ والشحن التبادلي back-to-back system، على كافة الحدود بين إسرائيل والأرض الفلسطينية المحتلة، مما أعاق التجارة الفلسطينية خلال فترة ما بعد أوسلو. كما أن انحسار توقعات السلام قلل من إمكانيات تحقيق اندماج إقليمي مباشر: فبلدان مثل مصر، والأردن والمغرب والتي وقعت اتفاقات اقتصادية مع إسرائيل خلال الفترة التي سادها التفاؤل بعد التوقيع على اتفاقية أوسلو مباشرة، سرعان ما واجهت قضايا سياسية خطيرة مثل السياسات الإسرائيلية العسكرية والاقتصادية التي تفرض قيوداً قاسية على الاقتصاد والمعيشة الفلسطينية.

وبرغم أن الأرض الفلسطينية المحتلة تقع على الحدود مع الأردن ومصر كبوابتها مع المشرق العربي وبلدان الخليج، ومع المغرب العربي وأوروبا على التوالي، إلا أنها لم تستطع استغلال هذه المنافع الممكنة بإقامة علاقات اقتصادية مثمرة مع اثنين من أقرب جيرانها. فتواجد الأجهزة الإسرائيلية العسكرية والإدارية والتنظيمية في كافة جوانب صنع السياسة الاقتصادية الفلسطينية، وتباين التجربة الإنمائية الفلسطينية عن التجارب الإنمائية للبلدان العربية المجاورة بالإضافة إلى افتقاد البنية التحتية والحد الأدنى من التيقن اللازم لإتمام المعاملات التجارية، جعل من العلاقات والاندماج الاقتصادي الإقليمي الفلسطيني مهمة صعبة الإنجاز.

لقد كانت فترة التسعينيات بمثابة عصر تعزيز التجارة والإصلاحات واسعة النطاق بما في ذلك الإصلاحات المؤسسية المرتبطة بالتجارة في المنطقة. وحصلت السلطة الفلسطينية كذلك على مستويات أعلى من المساعدات المرتبطة بالتجارة تضمنت شروطاً في مجال الإصلاح. وفي هذا السياق، ظهر التعاون الإقليمي مرة أخرى كوسيلة عملية يمكن من خلالها خفض تكلفة هذه الإصلاحات من خلال مشاركة المخاطر، وتنسيق الإصلاحات وخلق بيئة مواتية أكثر للاستثمار عبر تدعيم البنية التحتية الإقليمية وسوق إقليمية كبيرة.

إلا أن صعوبة المناخ السياسي، وعدم وجود البنية التحتية المادية والمؤسسية الكافية أدى تكراراً إلى تفويض الجهود الرامية إلى إقامة علاقات اقتصادية مع البلدان المجاورة الأخرى. وفي هذا السياق، يجب أن تكون السياسة التجارية الفلسطينية جزءاً من استراتيجية عامة تستهدف الاحتياجات الأساسية للاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب وذلك لحماية الاقتصاد من عدم التيقن المرتبط بارتفاع مستوى الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي. وفي ذات الوقت، يجب أن تضمن السياسة التجارية وأي صورة من صور الاندماج أن يعمل التوزيع الأمثل للموارد الطبيعية والبشرية في الأرض الفلسطينية المحتلة على تشجيع استمرار الإصلاح المؤسسي، والأهم في حالة التجارة، توسعة وتنويع نطاق الإنتاج والتجارة. ويمكن تحقيق كثير من هذه العناصر من خلال الاندماج الإقليمي الذي يتم من خلاله توسعة نطاق الأسواق واستغلال عوامل إنتاج أكثر لتلبية الطلب في هذه السوق الكبيرة.

خامساً - العقبات التي تواجه الاندماج الإقليمي لفلسطين

برغم أهميتها بالنسبة لمستقبل التجارة والاقتصاد الفلسطيني وآفاق التجارة على المستوى الدولي، إلا أن أي محاولات تستهدف تحقيق الاندماج الاقتصادي الإقليمي للأرض الفلسطينية المحتلة يجب أن تتبع منهجاً تدريجياً حذراً. وترجع أهمية ذلك إلى استمرار الاندماج الاقتصادي الغير متكافئ مع إسرائيل لعقود طويلة، وإلى طول فترة تراجع التنمية de-development التي شهدتها الاقتصاد الفلسطيني على النحو المفصل أعلاه. وبالإضافة إلى بروتوكول باريس الاقتصادي والتبعية الاقتصادية لإسرائيل، فالعوائق التي تحول دون الاندماج الإقليمي الفلسطيني تشمل أيضاً الحيز المحدود للسياسات المتاحة لصانع القرار، وتأثير اتفاقيات التجارة غير الإقليمية، والتراخي في تنفيذ اتفاقيات التجارة الإقليمية القائمة والسابقة.

ألف - ضيق حيز السياسات المتاح للسلطة الفلسطينية

لقد حُرْم صانعو السياسة الفلسطينيون من وجود مجال للتحرك بصورة مستقلة على صعيد السياسات اللازمة لتحقيق اندماج عربي ناجح، وذلك سواء خلال فترة الاحتلال المباشر أو حتى بعد التوقيع على بروتوكول باريس الاقتصادي. وهو ما يحد من قدرة السلطة الفلسطينية على تصميم وتنفيذ السياسات الاقتصادية والتجارية التي تلائم حالة الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب. كما يفرض قيوداً شديدة على إتاحة أدوات السياسة اللازمة لمعالجة التشوهات الأساسية ونقاط الضعف الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد، ومن ثم تدرّج أولويات الإصلاح وأجندة التنمية. ونظراً لصغر حجم التمويل العام، والعجز طويل الأجل في الموازنة العامة والعجز التجاري، فقد تقلص مجال التحرك المتاح للسلطة الفلسطينية على صعيد السياسات إلى الحد الأدنى بفعل اعتمادها على المساعدات المقدمة من الجهات المانحة الدولية (مساعدات لدعم الموازنة، وللتنمية والمساعدات الإنسانية). ومن ناحية أخرى، أدى استمرار ظروف الإغاثة وحاجة الحالات الطارئة التي لا تنتهي لإدارة الأزمات إلى الحد من قدرة السلطة الفلسطينية على تركيز جهودها في تنمية الأولويات القطاعية والمؤسسية الوطنية والإصلاحات اللازمة لتحقيق اندماجها بنجاح في الأسواق العربية والدولية.

لقد تناولت دراسة للأونكتاد عام (2008a) بالتحليل المنافع الاقتصادية المترتبة على توسعة حيز السياسات المتاح للسلطة الفلسطينية على صعيد السياسات أو بدلا من ذلك، تكلفة الفرصة لاستمرار بروتوكول باريس الاقتصادي (أي غياب حيز سياسات واسع). وخلصت دراسة الأونكتاد إلى أنه في ظل بعض الاستقرار السياسي وتوسعة حيز السياسات، بدلاً من سياسة المالية العامة الحالية أحادية الجانب، بحيث يشمل كافة أدوات السياسة المالية العامة والنقدية والصناعية، سوف يتمكن الاقتصاد الفلسطيني ليس فقط من تحسين إنتاجية العمالة، ولكن أيضاً من المضي نحو تحقيق التشغيل الكامل في أقل من ١٠ سنوات.

وبالإضافة إلى بروتوكول باريس الاقتصادي، تؤثر الجهات المانحة أيضاً على عملية صنع السياسات الفلسطينية. وينعكس ذلك في التحول التدريجي مع مرور الوقت في لهجة وأهداف ومكونات الخطط الإنمائية الفلسطينية - لتتماشى بصورة أكبر مع أولويات الجهات المانحة. ويمكن توضيح ذلك بمقارنة أهداف الخطة الإنمائية متوسطة المدى للفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٧ بخطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠. فالأولى تمنح الأولوية لخفض الفقر وتبني منهجاً إنمائياً بالنسبة لعمليات الإغاثة والتعمير، وتدعو إلى توزيع المعونة وفقاً للأولويات الوطنية، وتركز بصفة أساسية على تنسيق الجهود الإنمائية للمشروعات. وتنقسم الأولويات إلى "أولويات قصيرة الأجل" تشمل التركيز على الزراعة والقطاعات الأخرى التي تخدم الاستهلاك المحلي، وعلى خلق الوظائف وتعزيز الصادرات؛ و"أولويات طويلة الأجل" مثل تحقيق الاندماج الإقليمي وتنفيذ سياسة تجارية فلسطينية مستقلة (كما في ذلك تعزيز التجارة الإقليمية خارج نطاق القيود التي يفرضها بروتوكول باريس الاقتصادي، وتحويل الإنتاج والصادرات نحو منتجات تتسم بقيمة مضافة أعلى) (PAN-MoP, 2004).

أما خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠ فقد انتهجت، خلافاً لذلك، رؤية تقليدية أكثر بشأن الإصلاح في مجال التجارة، فتناولت التجارة الفلسطينية وكأن اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة يعاني فقط من التدخل الحكومي الزائد وتشوهات السوق. وتؤكد على تحرير التجارة كأحد محركات النمو وتعتبر وجود نظام تجاري يتوافق مع منظمة التجارة العالمية أهم عنصر في التأكيد على القدرة التصديرية والتنافسية للاقتصاد. كما تؤكد بصفة أساسية على تطبيق تعريف جمركية منخفضة وعلى البناء والإصلاح المؤسسي.

باء- تأثير اتفاقيات التجارة غير الإقليمية

إن التجارة واتفاقيات التجارة الدولية لها نتائجها المفيدة الممتدة على صعيد تعزيز العلاقات التجارية الإقليمية. وذلك من خلال المواءمة بين لوائح ومؤسسات التجارة الدولية والحد من الجوانب التمييزية في اتفاقيات التجارة الإقليمية، وتعزيز الشروط التجارية واستقلال السياسة التجارية للدولة، وحماية وحدة أراضي البلدان الضعيفة، وزيادة نصيب السوق اللازم لتنفيذ استراتيجية ناجحة لتعزيز التجارة. وتحتل هذه الأمور أهمية خاصة نظراً لأنها قد تفيد رأس المال البشري الثري والأصول القوية المبنية على المعرفة التي يتمتع بها الاقتصاد الفلسطيني بالفعل. وفي مثل هذه الظروف، وفي ضوء السياسات "الحمايية الجديدة" التي تنتهجها غالبية أسواق العالم الكبرى، قد يكون تعزيز القطاع الخاص في مجال التجارة بمثابة أداة فعالة لتنفيذ الأنشطة التصديرية بدون مواجهة كثير من القيود واللوائح التي غالباً ما تتسم بها الأنشطة التجارية للقطاع العام. وبعبارة أخرى، يمكن أن يحقق القطاع الخاص منافع كثيرة من التجارة في الأسواق الدولية، مما قد يساعد كذلك التجارة الفلسطينية على التوسع على المستوى الإقليمي. كما أن علاقة الترابط هذه تعمل أيضاً في الاتجاه العكسي، حيث إن الروابط الإقليمية الأقوى ومزيد من مشروعات البنية التحتية الإقليمية وتدعيم المهارات والجموع العلمية الإقليمية سوف يقوم بدوره بتعزيز وضع الدولة في الأسواق العالمية.

لقد واجه الاقتصاد الفلسطيني حواجز غير جمركية متشابهة في الاتفاقيات التي أبرمتها مع الشركاء الدوليين الآخرين مثل الاتحاد الأوروبي، شأنها في ذلك شأن كثير من البلدان النامية في إطار علاقاتها التجارية مع الأمم الأكثر تقدماً، وهي بمثابة حواجز أمام التجارة الفلسطينية وشركائها الإقليميين. وانعكس هذا العصر من "الحمايية الجديدة" في صورة معايير تقييدية فنية وصحية وبيئية بالإضافة إلى تطبيق عشوائي للتعريفات والرسوم الجمركية المكافحة للإغراق، والعمل ضد توسع الدول الأخرى في الأنشطة التصديرية بصفة عامة. فعلى سبيل المثال، برغم مشاركة الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة في تعزيز المنتجات الزراعية الفلسطينية منذ الثمانينيات، ومنح هذه المنتجات معاملة تفضيلية في أسواقهما، إلا أن مستوى الصادرات الزراعية الفلسطينية لهذه الأسواق ظل محدوداً للغاية حتى الآن. وفي هذا الإطار، يمثل إعلان الاتحاد الأوروبي عن سياسة تدعيم التجارة الإقليمية وتفعيل اتفاقيات المشاركة الخاصة بها مع بلدان منطقة الشرق الأوسط بغية تشجيع إقامة تكتلات تجارة حرة إقليمية، مبادرة مرحب بها. ولكن ما تم تحقيقه في هذا المجال يعد ضئيلاً للغاية، ويرجع السبب في ذلك في جزء منه إلى استمرار الصراع الفلسطيني الإسرائيلي.

كما أن مبادرة الولايات المتحدة الأمريكية "للمناطق الصناعية المؤهلة" (الكويز) والتي دخلت حيز التنفيذ في الأردن منذ عام ١٩٩٦ وفي مصر منذ عام ٢٠٠٤، وتهدف بصفة خاصة إلى تشجيع اندماج إسرائيل في الاقتصاد الإقليمي، قد أثرت سلباً على الاقتصاد الفلسطيني، وخاصة صناعة المنسوجات. فقبل دخول اتفاق الكويز حيز النفاذ في الأردن ومصر، كان يتم التعاقد من الباطن على نحو ٨٥ في المائة من صناعة المنسوجات الفلسطينية لصالح قطاع المنسوجات الإسرائيلي. إلا أن

الاقتصاد الفلسطيني بدأ يفقد هذا المصدر للإيرادات لأن الكويز لم يوفر فقط مصادر أرخص ثمناً للعمالة في الأردن ومصر، ولكن أتاح أيضاً لصناعة المنسوجات الأردنية والمصرية معاملة تفضيلية في السوق الأمريكية.

جيم- فشل اتفاقيات التجارة الإقليمية السابقة

إن شروط اتفاقيات التجارة الثنائية بين فلسطين والبلدان العربية والتي تم إبرامها حتى الآن لا تعمل على تحقيق التنمية الفلسطينية أو الاندماج الفلسطيني في الأسواق الإقليمية. فغالبا ما تتضمن عوائق على مستوى المؤسسات والسياسات. فمثلاً، تقصر اتفاقيات التجارة مع مصر والأردن تطبيق المعاملة التفضيلية الممنوحة للصادرات الفلسطينية على منتجات معينة وبكميات محدودة. ولم يستطع الفلسطينيون الوصول بصورة أكبر للأسواق الإقليمية إلا بمرور الوقت وفي إطار تنفيذ البلدان تدريجياً لقرار القمة العربية لعام ٢٠٠٠ بإعفاء نفاذ الصادرات الفلسطينية للأسواق العربية من الجمارك بدون تحديد حصة.

لقد أدى اختلاف التجارب الإنمائية والتحالفات والمواقف السياسية إلى غياب الاستراتيجية والرؤية الإقليمية المتسقة للتنمية واللازمة لقيادة جهود الاندماج الإقليمي العربي. فتباين المواقف السياسية المتعلقة بإسرائيل، وطول الصراع حول الأرض والحدود والشرعية من العوامل المهمة في المنطقة. وفي ذات الوقت، فإن أهمية القطاع العام في (وحمائه ل) غالبية الصناعات المحلية التي تتسم بارتفاع التشغيل، بالإضافة إلى التكلفة الاجتماعية التي قد تترتب على الانفتاح التجاري ربما تكون أكبر مما يمكن لكثير من حكومات المنطقة تقبله. وكنتيجة لذلك، أصبحت صياغة أنماط التخصص والتكاملات القطاعية لا تتم في إطار المنطقة، مما حد من الحوافز التي تحث على المنافسة التصديرية الإقليمية (UNCTAD, 2004).

ومما يحد أيضاً من إمكانات تحقيق المنطقة لاندماج إقليمي فعال وبالتالي يتيح لمشاركة فلسطينية إيجابية، ضعف السبب التحتية المادية والمالية ونظام النقل، وتعقد الإجراءات الجمركية المستهلكة للوقت، وتعقد وتفاوت ضوابط أسعار الصرف، وغياب ترتيبات إقليمية للتسوية وسداد المدفوعات، بالإضافة إلى عوامل كثيرة أخرى.

سادساً- نحو اندماج عربي أكثر عمقاً

يتضح مما سبق أن الاندماج الإقليمي يمثل أحد السبل التي يمكن للاقتصاد الفلسطيني من خلالها استعادة بعض القدرة التنافسية والتجارية. ولكن من الأهمية بمكان التأكيد على أنه برغم المنافع التي يؤدي إليها في المدى المتوسط والطويل، إلا أن الاندماج مع سوق أكبر له تكلفته في الأجلين القصير والمتوسط. وقد حددت الأقسام السابقة بعض المنافع الرئيسية لمثل هذا الاندماج الإقليمي من حيث انخفاض تكاليف المعاملات، ووفورات الحجم، والتخصص، والتوافق المؤسسي والتنوع التجاري. بينما تشمل التكاليف قصيرة المدى البطالة في بعض الصناعات التي تنافس الواردات، والتحويلات القطاعية والاختلالات المحتملة، وتناقص درجة الاستقلال الذاتي في عملية صنع السياسات. إلا أنه في حالة فلسطين، تفوق المنافع الاقتصادية والسياسية المترتبة على مثل هذا الاندماج التجاري الإقليمي التكاليف المباشرة له إلى حد بعيد. ففي جميع الأحوال تمثل هذه التكاليف المباشرة خطوة من المحتم حدوثها في مسار تنمية التجارة الفلسطينية، تمهيداً للاندماج التجاري الدولي.

وبالنسبة للبلدان العربية، فإن أهمية الاندماج الإقليمي ليست نظراً للمنافع التجارية التي ينطوي عليها فقط، ولكن الأكثر أهمية هو قدرته على العمل كرافعة مالية لتحقيق الهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية بخلق فرص عمل جديدة. الأمر الذي يدعو إلى تطبيق منهج أكثر تخطيطاً يستهدف تحقيق التنمية في الشراكات الإقليمية. ولتحقيق ذلك، يجب أن يأتي توليد التشغيل، وجذب استثمارات أجنبية مباشرة أعلى إنتاجية، وتنوع القاعدتين التجارية والصناعية، ورفع مستويات المعيشة وخفض الفقر في صدارة قائمة الأولويات لأي جهود على صعيد تحقيق الاندماج الإقليمي. وبعبارة أخرى، "يجب أن يغير الاتحاد الإقليمي الأحوال الاقتصادية في البلدان الأعضاء، بحيث لا يكون الاختبار هو خلق وتحويل التجارة، ولكن خلق وتحويل التنمية" (Edwards, 1985).

ألف- إعادة توجيه التجارة

إن حقيقة هيمنة إسرائيل بوصفها الشريك التجاري الرئيسي على قطاع التجارة الفلسطيني قد حولت عملياً التجارة الفلسطينية بعيداً عن الاقتصادات العربية وعن باقي العالم. وبالتالي، فإن إزالة القيود طويلة الأمد المفروضة على الاقتصاد الفلسطيني يمكن أن تخلق كثيراً من المعاملات التجارية مع البلدان العربية وباقي العالم. الأمر الذي لن يفيد فقط الإنتاج الفلسطيني وتنوع الصادرات وتنافسيتها ولكن أيضاً سوف يعمل على تدعيم الشروط التجارية لفلسطين.

وفي سياق تقييم التأثير الناتج عن إلغاء الحواجز غير الجمركية والقيود المفروضة على الصادرات والواردات الفلسطينية على تدفق التجارة بين الأرض الفلسطينية المحتلة وجيرانها من البلدان العربية وإسرائيل وباقي دول العالم، وجدت الأونكتاد (١٩٩٨) أنه سوف يتم توجيه ٧٠ في المائة من الصادرات الفلسطينية للبلدان العربية المجاورة وبلدان الخليج والبلدان الإسلامية، بينما سوف يأتي ٧٤ في المائة من الواردات الفلسطينية من البلدان العربية المجاورة، والولايات المتحدة الأمريكية، واليابان وكوريا والاتحاد الأوروبي وتركيا^(٤). ولكن تشير الدراسة إلى أن إلغاء هذه القيود التجارية لن يقضي على العجز التجاري الفلسطيني الكبير، ولكن سوف يعيد توجيهه نحو البلدان العربية والولايات المتحدة الأمريكية واليابان والاتحاد الأوروبي.

(٤) في عام ٢٠٠٦، كانت ٧٢ في المائة و٨٩ في المائة من الواردات والصادرات الفلسطينية من وإلى إسرائيل (PCBS, 2008).

باء- تدعيم البنية التحتية

غالباً ما يشار لتنمية البنية التحتية على أنها إحدى شروط الاندماج الإقليمي وإحدى المنافع الرئيسية المترتبة عليه كذلك. فالتعاون الإقليمي ومشاركة تكلفة وخدمات البنية التحتية المرتبطة بالمياه، وإدارة البيئة، والطاقة، والاتصالات والنقل لا يعزز التجارة الإقليمية فقط، ولكن بإمكانه أيضاً أن يفيد الأنشطة الاقتصادية للدولة.

ونظراً لتدهور حالة البنية التحتية الفلسطينية، تعتمد قدرة فلسطين على الانضمام لاتفاقات الاندماج الإقليمي إلى حد كبير على تحسن البنى التحتية الإقليمية. حيث إن محدودية الوصول للمياه، والطاقة، وشبكات الكهرباء، ومرافق الصرف الصحي، وعدم وجود وضعف هياكل النقل، وشبكات الطرق ونقاط التفطيش يرفع من تكلفة المعاملات التجارية وبالتالي يزيد تكلفة الإنتاج والصادرات ومن ثم يقلل تنافسية الصادرات الفلسطينية.

كما تراجع الدعم المقدم من الجهات المانحة لهذه المجالات بصورة كبيرة بعد ارتفاع معدلات تكرار وعمق التدمير المادي، واستمرار التوسع في المستوطنات وتصاعد سياسات الإغلاق. وبالتالي فالاقتصاد الفلسطيني بحاجة ماسة إلى الاعتماد على البنى التحتية الإقليمية لتسهيل وصوله للمدخلات والإنتاج والصادرات. فضلاً عن ذلك، يمكن أن يعمل التمويل الإقليمي على تسهيل تنمية البنية التحتية الفلسطينية، وخاصة في ظل غياب التمويل من الجهات المانحة في هذا القطاع، خاصة في الفترة التي تلت الانتفاضة الثانية. كما أن التحديات الكامنة في تدهور البيئة الطبيعية وسلامة المياه بحاجة إلى جهود إقليمية وفرص استثمارية لمواجهةها بالصورة الكافية.

وفضلاً عن ذلك، يجب تحقيق عدد من التحسينات الهامة في مجال النقل، وإلا سوف يستمر ارتفاع تكاليف النقل عبر المناطق الفلسطينية كعقبة رئيسية ليس فقط أمام التجارة الدولية ولكن أيضاً أمام التجارة المحلية. فجدير بالذكر في هذا الشأن أن الجسر الرئيسي الذي يربط الضفة الغربية بالأردن لا يمكنه تحمل عبور شاحنة محملة. وهذه التحسينات الهامة مطلوبة لإصلاح وتطوير شبكات الطرق، وإقامة وتدعيم شبكة ريفية تتيح الوصول للأراضي الريفية والزراعية، والتغلب على العقبات التي يواجهها نظام النقل الفلسطيني نتيجة التوسع في شبكات الطرق المرتبطة بالمستوطنات والتي أغلقت في بعض الحالات طرق فلسطينية هامة.

ونظراً لندرة المياه في المنطقة وطبيعتها السياسية، يعد توزيع والمحافظة على الموارد المائية والتوسع فيها في غاية الأهمية ليس فقط بالنسبة لاستقرار اتفاقيات التجارة الإقليمية، ولكن أيضاً لتوفير المدخلات الضرورية اللازمة للإنتاج الزراعي والصناعي. لذلك من المهم وجود تسوية سياسية في إطار "المفاوضات النهائية" لمنح الفلسطينيين نصيباً عادلاً من هذا المورد الهام. وفي مجال الكهرباء، تورد الشركات الإسرائيلية الكهرباء للأراضي الفلسطينية منذ فترة طويلة ليس فقط بتكلفة مرتفعة ولكن يتم قطعها أيضاً بانتظام كأداة سياسية. لذا، من الضروري وجود نظام كهرباء فلسطيني موحد ومستقل كجزء من الشبكة الإقليمية ويعمل على تعزيز الترابط مع البلدان المجاورة بغية تحقيق نمو وتنمية الاقتصاد الفلسطيني والتجارة الفلسطينية.

كما أن حالة المعابر الحدودية الفلسطينية، والإجراءات الطويلة والمعقدة التي تستغرق في المرة الواحدة ما بين ساعات لأيام، ونظام التفريغ والشحن التبادلي back-to-back system، والإغلاق العشوائي للمعابر كلها أمور أدت إلى تقويض التجارة الفلسطينية بشدة منذ نهاية التسعينيات وخاصة بعد الانتفاضة. فكم من أطنان من الصادرات الزراعية تُركت خلف الحدود المغلقة حتى تلفت دون أن تستطيع الوصول لمقصدتها، كما أن التكاليف التي يتحملها التجار مقابل استئجار المبردات على المعابر جعلت كثيراً منهم يتوقف عن تصدير الصادرات القابلة للتلف كلية أو إضافة تكلفتها الكبيرة لتكاليف التجارة.

وجاءت المحاولات الدولية للتغلب على هذه الصعوبات بلا فائدة نظراً لأن كثيراً من القيود الحالية تفرضها إسرائيل لدواعي أمنية. ولكن يتعين بذل مزيد من الجهود وخاصة على المعابر الحدودية مع مصر والأردن لتحسين قدرة الحركة المرورية، وبناء المرافق على جانبي الحدود الأردنية والمصرية للقضاء على التأخيرات المكلفة (أو استيعابها بصورة أفضل) نتيجة الإجراءات الحالية. فطبقاً لدراسة الأونكتاد (UNCTAD, 2003)، في ظل ظروف معينة مثل تحسين البنية التحتية للمنطقة والمرافق على المعابر الحدودية، يمكن أن يؤدي إعادة توجيه التجارة الفلسطينية، والتي تعبر حالياً من خلال الموانئ الإسرائيلية، بحيث تمر عبر مرافق الموانئ المصرية والأردنية، إلى توليد مدخرات ومكاسب أخرى للمجتمع التجاري والاقتصاد الفلسطيني.

جيم- وفورات الحجم وزيادة التجارة البينية داخل الصناعة الواحدة

كخطوة نحو تحقيق التعاون متعدد الأطراف والتجارة الدولية، يمكن أن يؤدي الاندماج الإقليمي إلى توسعة نطاق أسواق العرض والطلب للاقتصاد تدريجياً بدون التعرض للصدمة الفجائية التي قد تتعرض لها كثير من الصناعات المحلية إذا مر الاقتصاد بمرحلة تحرير سريع للتجارة. فكلما كبر حجم السوق يتيح إقامة مناخ صحي للمنافسة يمكن من خلاله استغلال الموارد الاقتصادية بصورة أكثر كفاءة وتخصصاً. كما أن تنمية البنية التحتية يتيح للاقتصادات في ذات الوقت جني ثمار هذا الإنتاج الأكبر حجماً.

تتمثل إحدى الصعوبات الرئيسية التي تواجهها التجارة العربية البينية في تشابه هيكل صادرات غالبية الاقتصادات العربية، ومحدودية نطاق المنتجات التي يتم المتاجرة فيها، إذ تقتصر غالباً على المنتجات الزراعية ومنتجات الصناعة التحويلية الأساسية. إلا أنه يمكن للشركات تنويع المنتجات والتجارة البينية داخل الصناعة الواحدة من خلال تقسيم العمالة بصورة أكثر كفاءة. ويحتل ذلك أهمية خاصة بالنسبة للبلدان المنطقية التي لديها قطاع صناعي محدود نسبياً، والتي لن يكون بمقدورها تنمية هذه الصناعة بدون الوصول لنطاق أكبر من العمالة والتكنولوجيا.

وقامت الأونكتاد (١٩٩٨) بحساب مؤشرات التجارة البينية داخل الصناعة الواحدة بالنسبة لسبع مجموعات من المنتجات في مصر، والأردن، وسورية، وتونس. وأشارت إحدى نتائج الدراسة إلى أن منتجات الصناعة التحويلية والكيميائية في كافة هذه البلدان قد أدت إلى توليد مزيد من التجارة البينية داخل الصناعة الواحدة، أكثر من المجموعات الخمس الأخرى وهي: المنتجات الغذائية، والوقود، والذهب الخام والمعادن، والماكينات ومعدات النقل. وتشير الدراسة إلى إمكانات التجارة العربية البينية داخل الصناعة الواحدة مما يمكن أن يفيد التجارة الصناعية لهذه الاقتصادات على المستوى الدولي. الأمر الذي يحتل أهمية خاصة نظراً لأنه يدعم حملة التصنيع التي يشهدها كثير من هذه الاقتصادات، مع الانصراف بعيداً عن القطاعات التصديرية التقليدية مثل الزراعة والصناعة التحويلية الأساسية.

دال- تعزيز التنافسية الدولية وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر

إن وجود بنية تحتية أفضل، والحصول على المدخلات بصورة أسهل، وتقسيم العمالة بصورة أكثر كفاءة، وإزالة الحواجز التعريفية وغير التعريفية أمام التجارة بين البلدان الأعضاء، كلها أمور من شأنها خفض تكلفة الإنتاج ومن ثم زيادة القدرة التنافسية للدولة على المستوى الإقليمي بتوسعة نطاق قدرتها الإنتاجية والتصديرية على المستوى الدولي. وبالإضافة إلى ما سبق بأن التجارة الدولية يمكن أن تدعم فرص تحقيق اندماج إقليمي ناجح، فإن تحقيق التنمية والتقدم في مجال توسعة نطاق التجارة على مستوى واحد سواء إقليمي أو دولي، يمكنه تدعيم توسعة نطاق التجارة على المستوى الآخر.

كما يمكن أن يعزز الاندماج الإقليمي القوة التفاوضية للدولة في علاقاتها التجارية. وهذا الجانب في غاية الأهمية بالنسبة للاقتصاد الفلسطيني نظراً لحالة الاندماج المتوحي المفروضة عليه مع الاقتصاد الإسرائيلي. كما أن الترتيبات السوقية والمؤسسية الأوسع، التي قد تتضمنها اتفاقية ما، من شأنه تمكين الوضع التجاري للدولة في العلاقات التجارية الأخرى الثنائية أو الإقليمية أو الدولية، كما يعمل على تخفيض المخاطر الناشئة عن الممارسات التجارية التمييزية وغير القانونية للشركاء التجاريين الآخرين.

يمكن أن يمثل جذب الاستثمار الأجنبي المباشر أحد الآثار الهامة الممتدة للاندماج الإقليمي بالنسبة للاقتصاد الفلسطيني. لقد حُرمت الأرض الفلسطينية المحتلة من الاستثمار الخاص والأجنبي المباشر لعدة عقود طويلة، ويرجع السبب في ذلك بصفة أساسية إلى عدم التيقن والمناخ غير المستقر الذي يسود المناطق الفلسطينية ولا يوفر الحد الأدنى اللازم من الاستقرار لضمان ثقة المستثمرين. حيث أدى خطر الدمار المادي، والإغلاق العشوائي المتكرر، والقيود المفروضة على الحركة، وعدم استقرار وتعقد المناخ المؤسسي والتنظيمي، بالإضافة إلى تعثر مسيرة السلام إلى منع المستثمرين من بدء أي نشاط في الأرض الفلسطينية المحتلة. وبناء على ذلك، قد تمثل المشاركة في الاندماج التجاري الإقليمي علامة على وجود درجة من درجات الاستقرار وقواعد ولوائح تنظيمية دولية، الأمر الذي يمكن أن يجذب عددا كبيرا من المستثمرين. كما يمكن أن يعمل النفاذ للأسواق الإقليمية على تحقيق التوازن في السوق الفلسطينية صغيرة الحجم نسبيا وبالتالي يكون بمثابة حافز يدفع المستثمرين الأجانب إلى تنفيذ مشروعات أكبر حجما في مجال الصناعة التحويلية.

سابعاً - عناصر استراتيجية خفض البطالة والفقير

يتعين على استراتيجية خفض البطالة والفقير مراعاة حقيقة التأثير السلبي للبطالة على المستوى المعيشي والفقير وارتباطه إلى حد كبير بالحالة الفلسطينية نظراً لغياب الآليات وشروط الرفاهية اللازمة لحماية الفقراء والمتعطلين. ويعود السبب في ذلك بصفة خاصة إلى محدودية الموارد الحكومية، وعدم وجود استراتيجية متسقة تستهدف الفقراء، ودمار وتآكل القاعدة الإنتاجية الزراعية والصناعية، وعدم كفاية البرامج المحلية والدولية التي تستهدف الشرائح الأكثر فقراً من السكان. كما أن التقلبات التي يشهدها الاقتصاد وتجزئة وجود سوق العمل جعل من الصعب على المتعطلين إيجاد فرص عمل أخرى، مما دفع عدداً أكبر من الأفراد للسقوط تحت خط الفقر^(٥).

ألف - كفاءة استخدام المساعدات الدولية

منذ التوقيع على معاهدة أوسلو، يشكل التمويل المقدم من الجهات المانحة المصدر الرئيسي للإيرادات الفلسطينية التي تستهدف تعزيز تنمية اقتصاد فلسطيني مستقل. غير أنه يتم توجيه نسب كبيرة من المساعدات لأغراض الإغاثة والحالات الطارئة بصورة متزايدة، وخاصة في أعقاب الانتفاضة الثانية منذ عام ٢٠٠٠ - انظر الجدول ٨ التالي. ويأتي ذلك في جزء منه كاستجابة لتفاقم الكارثة الإنسانية في الأرض الفلسطينية المحتلة، ومن ناحية أخرى في إشارة إلى عدم قدرة الجهات المانحة على تنفيذ مشروعات إنمائية في مواجهة الصراع المحتدم. ورغم أن "الإغاثة" تمثل إحدى صور شبكة الأمان للسكان المحليين، إلا أنها تعفي إسرائيل كذلك من مسؤولياتها كقوة محتلة نحو الشعب الفلسطيني. فهناك من يرى أن تمويل الجهات المانحة لتكاليف الاحتلال العسكري الإسرائيلي يبرئ إسرائيل من التزاماتها نحو الفلسطينيين بوصفها القوة المحتلة بموجب اتفاقية جنيف الرابعة، وبذلك يسهم في تطبيع الاحتلال (Keating et al., 2005).

الجدول ٨ - إجمالي المساعدات الخارجية للأرض الفلسطينية المحتلة
(مليون دولار أمريكي)

الإجمالي	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	قبل ٢٠٠٢	
المتعهد بتقديمه	١٣,٦٠٠	١,١٥١	٣٢٥٣	١٥٩٩	١٩٥٨	١٣٥٣	٨٣٧	٨١٣	٩٤٦	١,٦٨٩
المدفوع	١١,٦٦٤	١,١٩٣	٣,٠٥٢	١,٦٣٩	١,٢٤١	١,٠٨٧	٨٣٩	٧٦٨	٨٦٢	٩٨٣
دعم الموازنة	٤,٥٢٤	٩٤٤	١,٦٨٤	٥٥٤	٣٠٩	٢٢٤	٢٤٢	١٥١	٤١٠	٥
المساعدات الإنسانية	٣,١٤٩	١٦٠	٦٧٠	٤٧٧	٤٦٦	٣٦٨	٢٥٧	٢١٩	٢٧٦	٢٥٥
أخرى	٥,٩٢٦	٨٩	٦٩٨	٦٠٧	٤٦٥	٤٩٥	٣٤٠	٣٩٨	١٧٦	٢,٦٥٨

المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة التخطيط الفلسطينية: <http://db.mop.gov.ps/amc/sectorprofile.asp>، تم الاطلاع عليه بتاريخ ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠.

لذلك، ثمة حاجة ماسة إلى زيادة مستويات التمويل الموجه للتنمية، نظراً لدورة تراجع التنمية المستمرة بفعل التدابير التي تفرضها السلطات الإسرائيلية في الأساس ونقاط الضعف الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني، بحيث يتم توجيهها

(٥) تظهر هذه الاتجاهات بصورة ملموسة أكثر في قطاع غزة، نظراً للضربات الحادة التي تلقتها نتيجة الحصار المفروض عليها منذ حزيران/يونيه ٢٠٠٧ وحرب الـ ٢٣ يوم في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨. حيث طال الفقر ٨٧ في المائة من السكان في غزة في أعقاب هذه الأحداث.

نحو إعادة بناء وتوسعة القاعدة الاقتصادية الإنتاجية ومن ثم تعزيز خلق الوظائف وخفض الفقر على المدى الطويل، وبالتالي تقليل الاعتماد الفلسطيني على المعونة الأجنبية^(٦). وفي ذات الوقت يجب أن تسعى برامج الجهات المانحة جاهدة إلى أن تعكس الواقع القائم وأولويات التنمية الفلسطينية بدلا من أولويات المانحين أنفسهم.

باء- تحسين مناخ الاستثمار

كما يتبين من الجدول (٩)، يتم تفويض الاستثمار المحلي والأجنبي في الأرض الفلسطينية المحتلة بصفة دائمة بسبب عدم التيقن المقترن باحتدام الصراع مثل التهديد بالتدمير المادي وتغير اللوائح التجارية والاقتصادية، وعدم وجود طلب فعال، على سبيل المثال لا الحصر. وفي ظل هذا المناخ غير المستقر، يمكن أن تستهدف السلطة الفلسطينية تحسين خدمات وقدرات المؤسسات الهامة بالنسبة للقطاع الخاص.

الجدول ٩- نسبة التغيرات في صافي الاستثمار الأجنبي المباشر في الأرض الفلسطينية المحتلة، ٢٠٠٠-٢٠٠٦

البند	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦
صافي الاستثمار الأجنبي المباشر (في المائة)	(٨٨٧,٥)	١٣٦,٩	(٢,٢)	(٩١,٣)	(٤٢٦,٩)	(٦٢,١)	(٤٠٦,٩)
التدفقات الداخلة (في المائة)	(٦٧,١)	(٦٩,٠)	(٥١,٠)	٩١,٥	١٧١,٧	(٤,٨)	(٦٠,٠)
التدفقات الخارجة (في المائة)	٢٥,٩	٧٧,٠	(٤,٧)	(٨٦,٥)	٤,٧	(٨٢,٧)	١٤٣١,٩

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ميزان المدفوعات، سنوات مختلفة.
ملاحظة: الأرقام التي بين الأقواس سالبة.

ثمة عدد من التدابير التي يمكن تطبيقها لتحسين الاستثمار الأجنبي المباشر في الأرض الفلسطينية المحتلة. حيث يجب تشجيع الشركات غير المسجلة على القيد في بورصة فلسطين، مما سوف يعمق السوق ويعزز الثقة. كما يجب تشجيع تداول الأسهم الفلسطينية في أسواق عدد من الدول الأخرى، خاصة البلدان التي تستضيف عددا كبيرا من الفلسطينيين. ونظراً لتحديات الاحتلال الحالية، فإن وجود نظام للتجارة الإلكترونية عبر الإنترنت للمستثمرين الأجانب يتيح التداول مباشرة عبر الإنترنت، وهذا يمكن أن يسهل نفاذ المستثمر الأجنبي للأسواق الفلسطينية. كما يجب مراقبة وتقييم دور وإنتاجية البورصة الفلسطينية باستمرار لتدعيم دورها في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر.

وقد وضع الأونكتاد (UNCTAD, 2009c) استراتيجية للعناية اللاحقة لإبقاء المستثمرين الحاليين وجذب مستثمرين جدد في الأرض الفلسطينية المحتلة. العناصر المقترحة لهذه الاستراتيجية تشمل: خدمات العناية بالاستثمارات القائمة؛ نشر المعلومات؛ بناء الشراكات مع المؤسسات المتخصصة في مجالات التدريب والبحث والتطوير؛ تشجيع التعاون والتشبيك بين المؤسسات؛ التجميع القطاعي - الجغرافي؛ دمج المستثمرين القائمين في سلاسل القيمة الإقليمية والعالمية؛ الدعوة في مجال السياسات المحفزة؛ إطار قانوني شامل لتنظيم الاستثمار؛ نظام ضريبي أكثر ملاءمة؛ تنمية المهارات والكفاءات؛ زيادة الوساطة المالية؛ توسيع نطاق الضمانات المقبولة؛ إنشاء نظم للائتمان والتأمين. وبعض العناصر التي تتطلب اهتماماً فورياً وخصوصاً، حتى تحت ظروف الاحتلال، ما يلي:

(٦) أصبحت الأراضي الفلسطينية المحتلة أكثر اعتماداً على المعونة الأجنبية بسبب زيادة مشروعاتها في مجال الإغاثة. وهو ما يعد علامة على إخفاقها في تحقيق هدفها الأول بتعزيز وجود اقتصاد فلسطيني مستقل.

تسجيل الأراضي: غالبية الأراضي في الضفة الغربية غير مسجلة، الأمر الذي يُصعب شراء الأراضي وبالتالي التوسع في التشغيل والمشاريع. وفي هذا الإطار، فإن تمويل مشروع كامل لتحسين سياسات الأراضي وتسجيل كافة الأراضي رسمياً سوف يزيد من نشاط القطاع الخاص.

الإصلاحات التشريعية: يتسم كثير من القوانين والتشريعات الحالية التي تؤثر على القطاع الخاص بالتناقض، كما أنها ليست متوائمة بالشكل الكامل. ومن بين القوانين الهامة اللازمة لإقامة مناخ قانوني مستقر: القانون التجاري، قانون الشركات وقانون المنافسة. كما يجب تحسين إجراءات صياغة مشروعات القوانين وتمريضها وإنفاذها بحيث تتيح سهولة التعاقد للأعمال الخاصة وتوسعة نطاق التشغيل الخاص بها.

سياسة المنافسة: من المعروف أن الاقتصاد الفلسطيني قد أصبح أقل تنافسية وأن الاحتكارات والأعمال الكبيرة تستغل الأزمة الحالية لتوسعة نطاق سيطرتها على السوق. ونظراً لأهمية المحافظة على الثقة في النظام الاقتصادي، وعلى ثقة الجمهور، يجب أن تجدد السلطة الفلسطينية جهودها الرامية إلى إعداد سياسة للمنافسة وإنشاء الأجهزة التنظيمية الضرورية في مجالات مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية.

جيم- تعزيز القطاعات كثيفة التشغيل

طبقاً للأونكتاد (٢٠٠٦)، يتعين على الاستراتيجية الوطنية للتنمية الفلسطينية تحديد أولويات بعينها على المستوى القطاعي تستهدف تعزيز قطاعات رئيسية أو فرعية قادرة على تحقيق الأهداف الإنمائية المحددة زمنياً، وخاصة من حيث التشغيل والدخل. الأمر الذي يستوجب قيام السلطة الفلسطينية بدور أقوى في قيادة وتحديد مخصصات الدعم المقدم من الجهات المانحة للقطاعات ذات الأولوية. ولتحقيق هذا الهدف، من الضروري تعديل النمط القطاعي لمساعدات التنمية المشاهدة خلال الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٤، وتخصيص مزيد من التمويل للصناعات كثيفة التشغيل نسبياً. وتحديدًا، يجب أن يحصل قطاع الزراعة والقطاعات الأخرى التي تتسم بارتفاع قدرتها على توليد التشغيل على نسبة أكبر من مساعدات التنمية المقدمة من الجهات المانحة سواء كانت مساعدات فنية أو مالية أو دعم آخر. على أن يقترن التحول المقترح ببرامج معينة لرفع إنتاجية القطاعات كثيفة العمالة مع زيادة استيعابها للتشغيل في ذات الوقت.

لقد أدى التراجع في مساحة الأرض المترعة وتلك القابلة للزراعة نتيجة إنشاء المستوطنات الإسرائيلية والتوسع في بناء حاجز الفصل والطرق البديلة وعدم الحصول على المدخلات الزراعية اللازمة إلى ارتفاع معدلات تحول السكان من الريف للحضر بحثاً عن العمل. الأمر الذي نتج عنه تحرك العمالة إلى المناطق الحضرية وارتفاع المعروض من العمالة غير الماهرة وشبه الماهرة في المراكز الحضرية ومن ثم تجزئة سوق العمل بصورة أكبر. ولتدعيم تشغيل العمالة خاصة في المناطق الريفية، يجب تركيز الجهود على:

(أ) إعادة هيكلة وتفعيل وإضفاء الطابع المؤسسي على أطر وقنوات التنسيق بين مختلف الأطراف المعنية بالقطاع الزراعي، بما في ذلك وزارة الزراعة، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص تحت رعاية مجلس أعلى للزراعة؛

(ب) تكوين مجموعات ضغط للتأثير على مشروعات وأنشطة الجهات المانحة لتعكس الأولويات الفلسطينية بصورة أكبر وخاصة في الزراعة. وفي هذا الشأن، ينبغي التأكيد على دور ووضع الأعمال التعاونية وتبني منهج إنمائي نحو القطاع الزراعي الفلسطيني. وفي هذا الإطار، يمكن تسهيل هذه الجهود بحل مشكلة تفتت الملكية الزراعية والحيازات صغيرة الحجم؛

يجب أن تصدر السلطة الفلسطينية اللوائح والتدابير اللازمة لحماية العمالة والمنتجات الزراعية الفلسطينية، خاصة في ظل القيود على الحركة والقيود التنظيمية التي تفرضها إسرائيل، ولمواجهة المنافسة من المنتجات الزراعية الإسرائيلية والتي تتمتع بمستوى عالي من الدعم. كما يجب على الأطراف المعنية المطالبة بإقامة مركز وطني للبحوث والتخطيط الريفي والزراعي، مما سيسهل إسهاماً كبيراً لهذا القطاع الذي يمثل المصدر التقليدي لتشغيل الفلسطينيين.

في المناطق الحضرية، يجب بحث الدعم لتحسين قطاعي التعليم والصحة. كما يجب الاهتمام كذلك بتدعيم البنية التحتية.

وبدون شك، يظل تخفيف التدابير والقيود الإسرائيلية المفتاح الرئيسي لحرية حركة العمالة وتوزيعها بكفاءة بين القطاعات المختلفة للاقتصاد. إلا أن السلطة الفلسطينية يمكن أن تبدأ مع ذلك في تنفيذ مجموعة مختارة من السياسات مثل تلك المقترحة أعلاه، حتى في ظل الظروف الحالية.

دال- تدعيم رأس المال البشري

لقد أدى ارتفاع مستويات الطلب على التعليم العالي، بالإضافة إلى عدم قدرة السوق في خلق وظائف كافية للخريجين إلى ارتفاع مستويات البطالة بصورة كبيرة. وهو ما أدى بدوره إلى تكوين حلقة مفرغة أفضت إلى خفض وتقويض الطلب على الخريجين والتعليم العالي بفعل الديناميكيات السلبية الناشئة عن تجزئة سوق العمل. غير أنه من الأهمية بمكان بالنسبة لسوق العمل وإثراء قدرات العمالة في المستقبل، تدعيم رأس المال البشري للفقراء من خلال إتاحة الوصول بصورة أكبر للتعليم مع توفير فرص عمل أكثر. ويتضمن ذلك تحقيق تحسن على صعيد: (أ) تنمية المهارات اللازمة لسوق العمل؛ (ب) الحصول على معلومات عن فرص العمل؛ (ج) تحسين المشورة والإرشاد بشأن فرص العمل؛ (د) تحسين التطوير المهني.

وكذلك يجب تحسين الخدمات الصحية؛ حيث إن الهيكل الحالي لنظام الرعاية الصحية الفلسطيني وأسلوب تشغيله لا يضمن حصول كافة المرضى على الخدمة. كما أن توفير خدمات الرعاية الصحية لم يصل بعد للصورة المثلى، ويتسم بكثير من الثغرات، مما يؤدي إلى توجه الطلب على الرعاية الصحية بصورة متزايدة للبلدان الأخرى. ويمكن اتخاذ التدابير التالية لتحسين الخدمة الصحية: (أ) إجراء دراسة شاملة لتقييم احتياجات الرعاية الصحية؛ (ب) إعادة بناء هيكل وخطط التأمين الصحي لضمان توفير الخدمة الشاملة في مجال الرعاية الصحية للجميع؛ (ج) إعداد إرشادات واضحة للجودة لكافة خدمات الرعاية الصحية؛ (د) الحصول على استشارات من الخبراء حول المدلولات الاقتصادية لسياسات الرعاية الصحية العامة، في إطار عملية صياغة هذه السياسات. وفي هذا السياق، يعد تطوير خدمات الرعاية الصحية بمثابة عملية مستدامة يجب إدراجها كمكون هام في كافة استراتيجيات وخطط الرعاية الصحية التي تعدها وزارتا الصحة، والتعليم والتعليم العالي. ومن شأن تحقيق هذه الغاية تمكين الفقراء والمساهمة في الجهود التي يبذلونها للعبور فوق خط الفقر.

هاء- تحسين البنى التحتية المادية والنفوذ للائتمان وشبكات الأمان الاجتماعي لتمكين الفقراء

يمثل تدهور البنية التحتية الفلسطينية تحدياً رئيسياً يواجهه إقامة دولة فلسطينية جديدة. لذلك، من الضروري منع التنمية الحضرية غير المنظمة والتي قد تنتج عن تسارع النمو السكاني وتزايد الهجرة من الريف للحضر. وينبغي زيادة الاهتمام الدولي الموجه لتطوير جودة وخفض تكلفة خدمات البنية التحتية، وخاصة في مجالات النقل والكهرباء والمياه، وذلك لموازنة حالة التأخر المفروضة باستمرار على البنية التحتية الفلسطينية. كما يجب أن تقرر أهمية البنية التحتية لتمكين الفقراء بإتاحة الائتمان لهم. ويمكن ذلك من خلال منح قروض أو ائتمان متناهي الصغر للفقراء بأسعار فائدة منخفضة، ومن ثم تعزيز فرص

التشغيل. كما أن هناك حاجة لتوليد مزيد من فرص العمل المستدامة من خلال دعم برامج التشغيل في القطاعات كثيفة العمالة بغية توفير حل طويل المدى لاتجاهات التشغيل والفقر في الأرض الفلسطينية المحتلة. كما أن حماية الفقراء قد يتضمن تدريبهم على مهارات جديدة وتزويدهم بالمعرفة حول ضروريات السوق وفرص العمل، مما سوف يؤدي لاحقاً إلى تكوين شبكة أمان اجتماعي تحمي الفقراء.

واو- تقليل الاعتماد على إسرائيل وتدعيم الاندماج الإقليمي

في هذه المرحلة من التنمية العكسية في ظل الاحتلال، قد يكون سابق لأوانه التأكيد على تحرير التجارة (وخاصة الاستيراد) كهدف يتصدر قائمة أولويات الاقتصاد الفلسطيني. ففي ظل الوضع الحالي، فإن المشروعات أضعف من أن تتحمل زيادة المنافسة في الأسواق العالمية أو المحلية. ومن المحتمل أن يستمر هذا الوضع نظراً لأن هذه المشروعات لا تستفيد من اقتصاد وطني مستقل ومؤسسات حكومية مساندة. لذلك من الضروري إدراك أن الهدف الأساسي للتجارة، وأي إصلاحات ترتبط بالتجارة، يجب ألا يكون تحرير الاقتصاد الفلسطيني في حد ذاته، ولكن إتاحة المجال لتحقيق فوائد إنتاجية وتنويع نطاق التجارة بغية تعزيز تأمين مصادر الدخل الفلسطيني. وهو ما يدعو إلى وجود سياسة تجارية تأخذ في الحسبان واقع الاحتلال واحتياجات المشروعات وأولويات التنمية الوطنية الفلسطينية. على أن تركز هذه السياسة على زيادة التشغيل، وخفض الفقر مع دعم الطاقات المرتبطة بالعرض وإزالة التشوهات المرتبطة بالاحتلال، ووضع أسس تعافي مستديم للاقتصاد، في حين تكون التجارة مجرد مكون هام من هذه العملية.

وطبقاً لبروتوكول باريس الاقتصادي، يتعين على السلع التي يستوردها الفلسطينيون مطابقة المعايير والمواصفات الإسرائيلية. وهذه المعايير والمواصفات تعد بصفة عامة أكثر صرامة من المعايير الدولية، حيث تستهدف حماية السوق الإسرائيلية وتمثل حواجز غير جمركية أمام الصادرات الفلسطينية. كما تمثل حاجزاً أمام التجارة يجبر الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب على الالتزام بمعايير تفوق المعايير الدولية.

لذلك يجب أن تنظر السلطة الفلسطينية في تصميم سياسات معينة لتحسين التجارة وزيادة النمو، على أن تشمل تدابير مثل: (أ) إنشاء مؤسسات جديدة لتعزيز التجارة الخارجية الفلسطينية، مثل مكاتب تمثيل تجاري خاصة في الخارج، ومنظمات تمويل متخصصة، ومؤسسات لتنظيم المعارض والشؤون التجارية؛ (ب) إنشاء مراكز لبحوث السوق لتوفير معلومات حول الأسواق الدولية والمحلية؛ (ج) تخفيض ضريبة القيمة المضافة على المنتجات المنتجة محلياً لتكون جاذبة أكثر كصادرات وتمكينها من منافسة الواردات الأجنبية؛ (د) مراجعة اتفاقيات التجارة الدولية، واستمرار الضغط للحصول على معاملة تفضيلية للصادرات الفلسطينية، وتعزيز مشاركة القطاع الخاص في مفاوضات التجارة؛ وأخيراً؛ (هـ) التركيز على تعزيز جودة المنتجات الفلسطينية خلال مراحل الإنتاج والتسويق، وخاصة من خلال تشجيع استخدام تطبيقات التكنولوجيا الجديدة وخفض الرسوم الجمركية على الماكينات مرتفعة التكنولوجيا، وإحكام الإشراف على المنتجات المحلية لضمان مطابقتها للمعايير الدولية.

ثامناً - التنسيق المؤسسي ومواءمة السياسات

لقد أفضى الجمود والبيروقراطية التي تتسم بها الهياكل المؤسسية فضلاً عن عدم استقرار الساحة السياسية إلى تقويض إمكانات الأنشطة التجارية للمنطقة. ويعود السبب في ذلك جزئياً إلى عدم التيقن السياسي الذي أثر على كثير من البلدان في المنطقة خلال القرن العشرين، من ثم التحول المستمر في الانحيازات السياسية في المنطقة. ويستلزم تعزيز واستغلال الاندماج العربي الإقليمي وجود مناخ مؤسسي مستقر متناسق يعمل جيداً. وفي هذا الإطار، ثمة عدد من السياسات التي يجب تنسيقها فيما بين البلدان العربية وتشمل:

ألف - سياسات أسواق رأس المال

ويشمل ذلك مواءمة أسواق رأس المال بالمنطقة بغية التقليل من تجزئتها، وتعبئة المدخرات وتجميع المدخرات الإقليمية بهدف توزيعها بالصورة المثلى على المشروعات الاستثمارية المنافسة. وهذه المواءمة بين أسواق رأس المال ليست مهمة فقط بالنسبة لتمويل المشروعات الإقليمية في مجال البنية التحتية والمشروعات الإنتاجية، ولكنها تمثل كذلك بيئة مواتية لنشاط القطاع الخاص. ويتطلب هذا الأمر مواءمة سياسات أسعار الصرف، وتدابير الضرائب وسياسات المالية العامة والسياسات النقدية الأخرى. ولتسهيل ذلك، من الضروري إصلاح وتحديث الروابط الإجرائية واللوجستية بين البلدان العربية، وخاصة من حيث توفير المعلومات الهامة للمستثمرين وتحديث إجراءات عبور الحدود، وتوحيد معايير الجودة في البلدان الأعضاء.

باء - سياسات أسواق العمل

تحتل هذه القضية أهمية خاصة بالنسبة للأرض الفلسطينية المحتلة نظراً لتاريخها الطويل من تصدير العمالة الفلسطينية لبلدان الخليج العربي وإسرائيل؛ حيث عانى الاقتصاد الفلسطيني بشدة من عودة العمالة الفلسطينية من مختلف البلدان العربية بصورة مفاجئة لأسباب سياسية خالصة. والأهم هو سياسة الإغلاق التي تنتهجها إسرائيل والتي أدت إلى جعل تدفق العمالة ومعيشة آلاف الأسر في الأرض الفلسطينية المحتلة خاضعة للإرادة السياسية المفروضة عليهم. وعلى الرغم من الآثار الإيجابية الكبيرة لتدفق العمالة على المستوى المعيشي للفلسطينيين، إلا أنه كان له ثمنه. فحركة العمالة غير الماهرة للعمل في إسرائيل والعمالة الماهرة للعمل في منطقة الخليج أدت إلى حدوث تشوهات معينة في سوق العمل. وقد تظهر آثار "استتراف العقول" في الاقتصاد بمجرد بدء الاستثمار في التسارع وفتح الأسواق.

وتمثل قضية اندماج أسواق العمل، أي حركة العمالة من/إلى البلدان العربية الأخرى كأحد أجزاء اندماج سوق عوامل الإنتاج، أهمية شديدة في الاقتصادات العربية. لذلك، يمثل تنسيق سياسات واتفاقيات أسواق العمل لضمان سلاسة تدفق العمالة، والمعاملة الكريمة لها مع توزيع متساو للمنافع جزءاً لا يتجزأ من التعاون والاندماج الإقليمي. الأمر الذي لا يستوجب فقط تنظيم حركة العمالة بصورة أفضل، ولكن يتطلب كذلك تحسين السياسات التأهيلية في مجالي التعليم والعمل لضمان استيفاء الطلب الإقليمي في المستقبل على نوع/مهارة معينة من العمالة من داخل المنطقة ذاتها.

جيم - سياسات الطلب

يحتل تنسيق سياسات الطلب أهمية خاصة نظراً للتباين الكبير الذي تتسم به مستويات وأنواع ومصادر الطلب المحلي في البلدان العربية. حيث أدت الإيرادات النفطية، والتحويلات المالية والمساعدات الدولية إلى حدوث تضخم في الطلب المحلي في بعض البلدان، بينما أدى ارتفاع التضخم والبطالة إلى تقييد الطلب في البلدان الأخرى. وعلى المستوى الإقليمي، يعد تنسيق

وإدارة الطلب في مجالات مثل المياه والطاقة والنفط والكهرباء في غاية الأهمية ليس فقط نظراً لندرة هذه الموارد، ولكن أيضاً بغية تحسين الكفاءة وترشيد التجارة والحفاظة على الموارد. وعلى المستوى الكلي، يمكن أن يمثل تنسيق معدلات التضخم وتثبيت تقلبات سعر الصرف أداة لخفض المخاطر التي تتعرض لها الاستثمارات الإقليمية ولتسهيل توسعة نطاق التجارة.

دال- السياسات النقدية

يعد تنسيق السياسات النقدية محوريا بالنسبة للمعاملات التجارية الإقليمية والتدفقات الرأسمالية. إلا أن ذلك يمثل أحد أكبر التحديات التي تواجه عملية التنسيق بين الاقتصاد الفلسطيني والبلدان العربية الأخرى. حيث لا توجد حالياً عملة فلسطينية وطنية، ويتم استخدام الشيكل الإسرائيلي الجديد، والدولار الأمريكي والدينار الأردني كعملة قانونية. وهو ما يُعتقد أنه أفضى إلى ارتفاع درجة عدم الكفاءة والتقلبات نظراً لتعويم سعر الصرف بين الدولار والشيكل الإسرائيلي الجديد. كما يخسر الاقتصاد الفلسطيني إيرادات سك العملة نظراً لعدم وجود عملة وطنية (أو ترتيبات مجلس لإدارة العملة بدلا منها)، مع عدم القدرة على استخدام سعر الصرف والنقود كأدوات للسياسة الاقتصادية الكلية (UNCTAD, 2009b). وفضلاً عن ذلك، أدت القيود الأخيرة التي فرضتها السلطات الإسرائيلية على حرية تدفق الشيكل الإسرائيلي الجديد إلى خلق قدر كبير من عدم التيقن ومشكلات شديدة في السيولة خاصة في قطاع غزة.

هـ- السياسات المالية العامة

إن لتنسيق الضرائب أثر قوي مباشر على تنمية الاستثمارات والتجارة الإقليمية. ومثل الحواجز الأخرى أمام الإنتاج، يتم إلغاء حركة العمالة ورأس المال في إطار الاندماج، وتصبح توسعة نطاق التجارة والأنشطة الاستثمارية الإقليمية متوقفة على إلغاء الضرائب والعقبات الجمركية التي تواجهها الأنشطة التي تتم عبر الحدود. حيث يؤدي تباين مستويات الضرائب إلى توجه رأس المال للبلدان التي تفرض ضرائب أقل مما يفرض بدورهِ إلى عدم توزيع الاستثمارات في المنطقة بالصورة المثلى. وبالتالي يمكن أن يحول تنسيق الضرائب على المستوى الإقليمي دون حدوث تشوهات في تدفقات التجارة البينية الإقليمية. ونظراً لأن تنسيق الضرائب يمثل هدفاً طويل الأجل يمكن البدء بسياسات أخرى في المدى المتوسط، مثل تنسيق الدعم الموجه للإنتاج أو الاستشارات بشأن حوافز الاستثمار.

وثمة جانب آخر للسياسة المالية العامة يمثل تحدياً أمام تحقيق الاندماج الإقليمي العربي للاقتصاد الفلسطيني، ويكمن في عدم سيطرة السلطة الفلسطينية على إيرادات المالية العامة الخاصة بها (UNCTAD, 2009b)، الأمر الذي يحد من استقلالية السلطة الفلسطينية فيما يتعلق بشؤون وسياسات المالية العامة الخاصة بها. وبالإضافة إلى ذلك، ونظراً لعمل الاقتصاد الفلسطيني كمنطقة منفصلة داخل الإطار الجمركي الإسرائيلي *customs envelope*، تم تصميم نظام التعريف الفلسطينية وفقاً للظروف والمصالح الاقتصادية الإسرائيلية، وهو ما يتضمن ثلاث طبقات على الأقل من الضرائب على الواردات، مما يزيد من سعر الواردات التي يستخدمها المنتجون الفلسطينيون.

وفضلاً عن ذلك، يتم تمويل العجز في الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية من الدعم المقدم من الجهات المانحة الدولية، وهو ما يقيد بصورة أكبر مجال التحرك المتاح للسلطة الفلسطينية على صعيد السياسات. لذا، يجب أن تتضمن مراجعة المعايير والقواعد الحالية التي تحكم العلاقات الاقتصادية الإسرائيلية الفلسطينية إدراج مجموعة جديدة من المعايير والضرائب التي تعكس الظروف الاقتصادية والأولويات الإنمائية الفلسطينية. الأمر الذي سوف يؤدي إلى خفض بعض التعريفات الرئيسية ومن ثم خفض أسعار المدخلات والمخرجات الفلسطينية، وبالتالي تعزيز التجارة مع البلدان المجاورة.

تاسعاً - الختام وتوصيات في مجال السياسات

يشير التحليل السابق إلى أن الاندماج الإقليمي العربي قد يمثل فرصة لتنمية قطاع التجارة الفلسطيني من خلال توسعة وتنويع نطاق الأنشطة التجارية له بعيداً عن الشريك التجاري المهيمن عليه (إسرائيل). كما يمكن أن يوفر الاستقلال والاعتراف الذي تحتاجه التجارة الفلسطينية كمنطقة تجارية مستقلة ذات سيادة جمركية بدلا من اعتبارها منطقة منفصلة داخل الإطار الجمركي الإسرائيلي customs envelop. إلا أن تحقيق هذه المهمة يواجه التحدي الكامن في عدم كفاية البنية التحتية المادية والمؤسسية للاقتصاد الفلسطيني، وغياب هياكل فعالة في مجال التمويل والنقل، فضلاً عن جمود القيود المفروضة على النشاط التجاري والاقتصادي، وعدم التيقن المقترن بطول وعدم استقرار الصراع.

ولتسهيل عملية تحقيق اندماج إقليمي ناجح، يتعين على السلطة الفلسطينية وجاراتها من البلدان العربية خلق وتنسيق وإصلاح الأحوال المؤسسية والبنية التحتية والأحوال التنظيمية الداعمة للتجارة الإقليمية. غير أن المنافع طويلة المدى المترتبة على مثل هذه الجهود، وتلك الممكنة من مشاركة الاقتصاد الفلسطيني تعتمد على التطورات السياسية على أرض الواقع. وفي هذا السياق، من المهم إدراك الدور المحوري الذي تلعبه الترتيبات السياسية والاقتصادية الحالية التي تحكم العلاقات الإسرائيلية الفلسطينية، والتي تمثل حاجزا يعوق العلاقات والأنشطة التجارية الفلسطينية منذ فترة طويلة. وتعد مراجعة هذه الترتيبات السياسية والاقتصادية، ووجود مناخ إقليمي أكثر استقراراً على أساس سلام عادل ودائم من أهم العوامل التي تحدد نجاح جهود الاندماج الإقليمي الفلسطيني في المستقبل، إن لم يكن أهمها على الإطلاق.

كما يمكن أن يساعد الاندماج الإقليمي للاقتصاد الفلسطيني على صعيد تحقيق الاندماج مع النظام التجاري الدولي ومتعدد الأطراف. وذلك من خلال تحسين البنى التحتية والمؤسسات والمعايير التجارية وتحسين الشروط التجارية والوضع التفاوضي للدولة. وفي ذات الوقت، يمكن أن تعمل المشاركة في النظام التجاري متعدد الأطراف على تدعيم نجاح جهود الاندماج الإقليمي للدولة. فعلى سبيل المثال، المنافع الممكنة من جراء عضوية منظمة التجارة العالمية للاقتصاد الفلسطيني وتدعيم استقلاليتها المكانية والتجارية، لن تتيح فقط الإرشادات المؤسسية اللازمة والمعايير المطلوبة لأنشطة الاندماج الإقليمي، ولكن سوف تسمح كذلك باستمرار الاندماج الإقليمي بدون وجود آثار عكسية على العلاقات التجارية مع باقي العالم. فالانضمام لمنظمة التجارة العالمية يمثل خياراً سياسياً يمكن أن يُعد الاقتصاد للتكاليف والمنافع التي سوف يحققها من التعامل مع اقتصادات تتسم بتباين الهياكل التجارية والمؤسسية بصورة كبيرة.

إن الاندماج الإقليمي قد يكون بمثابة بديل عملي في أوقات ضعف المعونات المالية aid fatigue وانخفاض المساعدات للتنمية، والركود الاقتصادي، حيث يمكن من خلاله تدعيم التجارة والاقتصاد الفلسطيني باستغلال الفرص المتاحة في المنطقة. ولا يوفر ذلك السوق التي يحتاجها الاقتصاد الفلسطيني فقط، ولكن يتيح أيضاً نقل التكنولوجيا والتدفقات المالية والاستثمارية للمناطق الفلسطينية، ومن ثم رفع الإنتاج والصادرات والقدرة التنافسية الفلسطينية على المستوى الإقليمي ثم على المستوى العالمي لاحقاً. وفي هذا السياق من الأهمية بمكان التأكيد على اعتبارين: أولاً، أن أهمية الاندماج الإقليمي تكمن في إتاحة سوق إقليمية قوية للأنشطة التجارية الفلسطينية، وكذلك في الدور الذي يلعبه كمعبر نحو تحقيق اندماج تجاري أكبر للاقتصاد الفلسطيني على المستوى الدولي. وثانياً، نظراً لارتفاع معدلات الفقر والبطالة والقصور الهيكلي القطاعي، يجب أن تستهدف السياسة التجارية ليس فقط خلق معاملات تجارية أكثر، ولكن كذلك خفض نقاط الضعف الاجتماعي والاقتصادي إلى الحد الأدنى. الأمر الذي يستوجب تنظيم اتفاقيات التجارة الإقليمية وترتيبها حسب الأولوية وإبرامها في ضوء هذين الاعتبارين.

وبالإضافة للتوصيات المحددة في مجال السياسات التي تناولتها الأقسام السابقة بالمناقشة، نتناول فيما يلي عددا من المجالات المرتبطة بالتجارة الخارجية والتي ينبغي أن تركز عليها السياسة التجارية والاقتصادية الكلية في الأرض الفلسطينية المحتلة.

ألف- الصادرات الزراعية

يجب أن يكون القطاع الزراعي في بؤرة جهود الاندماج الإقليمي الفلسطيني. وهو أمر مهم ليس فقط نظراً للأهمية الحيوية التي يحتلها القطاع الزراعي بالنسبة لحل مشكلة البطالة الفلسطينية، ولكن أيضاً لإعادة اكتساب بعض مما فقدته المنتجات الزراعية الفلسطينية من نصيبها في الأسواق الأجنبية، ولإستخدام المدخلات والموارد المائية وموارد البنية التحتية الإقليمية لتنشيط هذا القطاع الذي يشهد تراجعاً. كما أن تنمية الإنتاج والصادرات الزراعية سوف توفر المدخلات اللازمة لصناعات تجهيز الأغذية وتعمل على تشجيع صادراتها فضلاً عن تسهيل الأمن الغذائي الفلسطيني والحد من الضغط الواقع على الأجور الحقيقية.

وبالنسبة للحالة الفلسطينية، تتطلب زيادة فرص القطاع الزراعي من خلال الاندماج الإقليمي العربي إجراء إصلاحات مؤسسية وتعزيز الإطار القانوني للملكية الأراضي، وحقوق الاستئجار والميراث وحقوق المياه، حيث إن هذه المجالات كانت مثار كثير من الجدل والخلافات خلال العقود الأخيرة، وخاصة في ظل التوسع الإسرائيلي في أنشطة الاستيطان. وهي الأنشطة التي أدت أيضاً إلى تفويض البنية التحتية الزراعية الفلسطينية وإلى حدوث انخفاض كبير في حجم الأرض الفلسطينية القابلة للزراعة، وعدم وجود نظام نقل فعال وصعوبة الوصول للمناطق الريفية. كما أن الطرق الزراعية والآبار الإرتوازية بحاجة عاجلة للإصلاح وإعادة البناء، وكذلك تأمين توريد الطاقة الكهربائية، وهي قضايا محل نزاع ويعتمد حلها على تعاون السلطات الإسرائيلية، والأهم من ذلك ينبغي مراجعة أطر العمل الاقتصادية التي تلت التوقيع على اتفاقية أوسلو والتي تحكم الأنشطة الاقتصادية الفلسطينية الإسرائيلية.

وفضلاً عن ذلك، يمكن أن يساعد التعاون الإقليمي في تطوير البنية التحتية الزراعية الفلسطينية في نقل التكنولوجيا والتدريب. ومن جانبها، يجب أن توفر السلطة الفلسطينية مناخاً مؤسسياً مواتياً يستوعب نقل التكنولوجيا، وكذلك لضمان كفاءة تدفق رأس المال للمزارعين، وتحسين المهارات الفنية للعاملين، وتحسين مرافق التسويق والوصول للأسواق الإقليمية والدولية. وهناك مجال آخر هام هو التخزين ومرافق التعبئة وتقييم المنتجات بمنحها درجات، خاصة في ظل التهديد بإغلاق الحدود والذي يلحق الضرر بالصادرات الزراعية القابلة للتلف.

باء- التجارة في الصناعة

تعد جودة وكم البنية التحتية المادية ورأس المال البشري في غاية الأهمية بالنسبة للصادرات الصناعية. فمستويات التكنولوجيا والمهارات التي يتسم بها القطاع الصناعي الفلسطيني ظلت في أغلب الأحيان في إطار الحد الأدنى نتيجة الضوابط الإسرائيلية الصارمة على نقل التكنولوجيا للشركات الفلسطينية. وأدت هيمنة إسرائيل بوصفها الشريك التجاري الأساسي للاقتصاد الفلسطيني إلى خلق صورة خاصة من الاعتمادية الاقتصادية التي لا تؤدي إلى نقل التكنولوجيا، بالمستويات المتوقعة، من الشريك التجاري الأكثر تقدماً. ويمكن أن يعالج الاندماج العربي هذا القصور. ولكن يجب أن يستهدف الاقتصاد الفلسطيني زيادة حجمه في السوق لجذب نقل التكنولوجيا والاستثمارات وهو ما سوف يؤدي بدوره إلى زيادة هامش الربح للمستثمرين وخلق حافز على نقل التكنولوجيا. وبالتالي يعد الاندماج الإقليمي هاما للغاية بالنسبة لتوسعة نطاق السوق وهو ما تحتاجه المنتجات الفلسطينية بشدة.

جيم - البنية التحتية

يمثل ضعف البنى التحتية المادية والمؤسسية إحدى العقبات الأساسية التي تواجه الأنشطة التجارية الإقليمية لفلسطين. فبرغم طول الساحل البحري لقطاع غزة، إلا أن الأرض الفلسطينية المحتلة هي في الواقع بلد مغلقة برياً في ظل غياب ميناء جوي أو بحري، حيث تسيطر السلطة العسكرية الإسرائيلية على المجالين البحري والجوي للأراضي الفلسطينية المحتلة. كما تتم كافة الصادرات والواردات عبر المعابر الحدودية البرية والتي تسيطر عليها أيضاً السلطة الإسرائيلية، وتخضع لرقابة شديدة وتعرض للتأخير كثيراً. وتضيف هذه الأمور تكاليف كبيرة إلى الواردات والصادرات الفلسطينية، مما يجد بصورة كبيرة من تنافسية واستدامة التجارة الفلسطينية. وفي غياب بدائل كفؤة، يسعى كثير من التجار الفلسطينيين إلى إتمام معاملاتهم من خلال وكلاء تجاريين إسرائيليين يعملون كوسطاء ويستوردون السلع ويخلصونها. إلا أن وجود هؤلاء الوسطاء يضيف كذلك إلى تكلفة التجارة ويعمل على تفاقم التسرب المادي لإسرائيل، كما يحرم التجار الفلسطينيين من التواصل بصورة مباشرة مع الأسواق الخارجية.

ولذلك يعد إنشاء ميناء بحري ومرافق جوية ونقل وإجراءات عبور تنسم بالكفاءة من الأمور المهمة والضرورية لإتمام معاملات وأنشطة تجارية تنسم بالكفاءة والاستدامة بين الاقتصاد الفلسطيني واقتصادات البلدان العربية. غير أن إنشاء هذه المرافق والإجراءات يستوجب تسليم السلطة والسيطرة على الحدود للفلسطينيين - وهو ما ليست السلطات الإسرائيلية على استعداد للتخلي عنه. ومن الأمور الهامة كذلك، بذل جهود إقليمية جادة ومنسقة لتحديث الإجراءات على المعابر الحدودية وتوحيد الجوانب القانونية والفنية للرسوم الجمركية والقياسات والمعايير وقواعد المنشأ بغية خلق نظام نقل كاف ويتسم بالكفاءة لخدمة الأنشطة التجارية الإقليمية.

دال - التجارة في الخدمات

نظراً للقيود الصارمة المفروضة على حركة السلع والعمالة عبر الأرض الفلسطينية المحتلة، ثمة اقتراح مطروح منذ فترة طويلة بأن التجارة في الخدمات تعد من أكثر القنوات فعالية لتوسعة نطاق التجارة الفلسطينية في المستقبل. فمثلها في ذلك مثل الزراعة والصناعة التحويلية، تتطلب التجارة في الخدمات تحسينات كبرى في أطر العمل المادية، والقانونية، والمؤسسية، والسياسات الاقتصادية على المستويين الوطني والإقليمي.

ومن وجهة النظر الفلسطينية، يجب أن تتم هذه الإصلاحات في سياق أولويات التنمية الاقتصادية الفلسطينية وفي إطار رؤية لمسارها في المستقبل. لذلك يجب إدراج الاندماج الإقليمي العربي ضمن أولويات التنمية الاقتصادية الفلسطينية. وهو ما يتطلب بدوره التنسيق بين أولويات التنمية القطاعية ودور التجارة الإقليمية في تدعيم إنتاجية وقدرة هذه القطاعات. وأخيراً، تعتمد كافة هذه الإصلاحات على وجود تسوية سياسية صلبة وعادلة ونهائية تشمل كافة شؤون الأرض الفلسطينية المحتلة - وبدون مثل هذه التسوية سوف يصعب على التخطيط الاقتصادي طويل المدى وسياسات الاندماج الإقليمية تحقيق أهدافها بالكامل. ويأدرّك ذلك كلية، ثمة خطوات كما أسلفنا بالمناقشة، يمكن للحكومة الفلسطينية اتخاذها في ظل ظروف الاحتلال والتي من شأنها أن تقود الاقتصاد الفلسطيني نحو الاتجاه الصحيح الذي يتماشى مع وجود اقتصاد ودولة فلسطينية مستقلة وقابلة للحياة في المستقبل.

قائمة المراجع

- Abdel Raziq O (2002). *Evaluation of Palestinian International Economic and Trade Agreements*. Palestine Economic Policy Research Institute. Ramallah. December.
- Angrist J (1995). 'The economic returns to schooling in the West Bank and Gaza Strip. *American Economic Review*. December.
- Arnon A et al. (1997). *The Palestinian Economy: Between Imposed Integration and Voluntary Separation*. Brill. New York.
- Bouzergan A (2007). *The European Union and its Ten Mediterranean Partner Countries: Growing Trading Links*. Statistics in Focus No. 70. European Communities.
- Cobham D and Kanafani N, eds. (2004) *The Economics of Palestine: Economic Policy and Institutional Reform for a Viable Palestine*. Routledge. New York and London.
- Edwards, C (1985). *The Fragmented World: Competing Perspectives on Trade, Money and Crisis*. Methuen & Co. Ltd. New York.
- Hamed O (1996). *The Palestinian Banking System: Reality and Potential*. Palestine Economic Policy Research Institute. Ramallah. December.
- Hoekman B and Zarrouk J (2009). *Changing in Cross-Border Trade Costs in the Pan-Arab Free Trade Area 2001–2008*. Policy Research Working Paper 5031. Washington, D.C. The World Bank.
- Israeli Central Bureau of Statistics (1994). *Statistical Abstract of Israel*.
- Kanafani N (1996). *Trade Relations between Palestine and Israel – Customs Union or Free Trade Area?* Palestine Economic Policy Research Institute. Ramallah.
- _____ (1998) *Implementation of Trade-Related Articles of the Protocol on Economic Relations between Israel and Palestine*. A report for the Economic Policy Programme – An Initiative of the European Union. April.
- _____ (2001). Trade – A catalyst for peace? *The Economic Journal*. 111:472.
- Keating M et al., eds. (2005). *Aid, Diplomacy and Facts on the Ground*. Royal Institute of International Affairs. London.
- Khalidi R (2010). Trading beyond the green line. *The Guardian*. 26 October.
- Kubursi A (2012). Quantitative study: Arab trade: data, models and issues. In: Elkhafif MAT, Taghdisi-Rad S and Elagraa M, eds. (2012). *Trade Policies, Employment and Poverty in Arab Countries*. Routledge. London.
- Luski I and Weinblatt J (1994). Macroeconomic analysis of the West Bank and Gaza Strip. *Economic Quarterly*. 41:692–711. December.
- Missaglia M and de Boer P (2004). Food-for-work versus cash-for-work: emergency assistance in Palestine. *Economic Systems Research*. 16(4):367–390.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (2007). *Special Focus: The Closure of the Gaza Strip: the Economic and Humanitarian Consequences*. December. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. East Jerusalem.
- _____ (2009). *Special Focus – several issues*.
- Palestine Economic Policy Research Institute (2007). *Economic and Social Monitor*. Volume 10. Ramallah.
- _____ (2009). *Economic and Social Monitor*. Volume 16. Ramallah.

- Palestine Monitor (2009). *2009 Factbook*. Available from www.palestinemonitor.org/spip/IMG/pdf/factbook_Final_online-2.pdf .
- Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS) (2008). *Labour Force Survey (April–June, 2008)*. Round (Q2/2008). September. Palestinian Central Bureau of Statistics. Ramallah.
- _____ (2009a). *Labour Force Survey*. Annual Report 2008. April. Palestinian Central Bureau of Statistics. Ramallah.
- _____ (2009b). *National Accounts at Current and Constant Prices (2004–2007)*. March.
- Shaban RA and Al-Botmeh S (1995). *Poverty in the West Bank and Gaza Strip*. Palestine Economic Policy Research Institute. Ramallah. November.
- Stiglitz J and Charlton A (2006). *Aid for Trade*. A Report for the Commonwealth Secretariat. March.
- Taghdisi-Rad S (2011). *The Political Economy of Aid in Palestine: Relief from Conflict or Development Delayed?* Routledge Series in the Political Economy of the Middle East. Routledge. London.
- UNCTAD (1998). The Palestinian economy and prospects for regional cooperation. UNCTAD/GDS/SEU/2. 30 June.
- _____ (2004). Transit trade and maritime transport facilitation for the rehabilitation and development of the Palestinian economy. UNCTAD/GDS/APP/2003/1. New York and Geneva. 22 March.
- _____ (2006a) The Palestinian war-torn economy: Aid, development and State formation. UNCTAD/GDS/APP/2006/1. New York and Geneva. 5 April.
- _____ (2006b). Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the occupied Palestinian territory. TD/B/53/2. Geneva. 19 July.
- _____ (2007) UNCTAD intensifies its assistance to Palestinian customs with €2.5 million European Union Funding. Press release. UNCTAD/PRESS/PR/2007/021. Geneva. 7 August.
- _____ (2008) Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the occupied Palestinian territory. TD/B/55/2. 15 July.
- _____ (2009a) Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the occupied Palestinian territory. TD/B/56/3. Geneva. 7 August.
- _____ (2009b) Policy Alternatives for Sustained Palestinian, Development and State Formation, UNCTAD/GDS/APP/2008/1. New York and Geneva.
- _____ (2009c) Aftercare strategy for investors in the Occupied Palestinian Territory. UNCTAD/GDS/APP/2009/1. New York and Geneva.
- _____ (2010) Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the occupied Palestinian territory. TD/B/57/4. Geneva. 13 July.
- Zavadjil M (1997). *Recent Economic Developments, Prospects, and Progress in Institution-building in the West Bank and Gaza Strip*. IMF. Washington, D.C.