TD

الأمم المتحدة

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.
GENERAL

TD/B/41(1)/3
7 July 1994
ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس التجارة والتنمية
الدورة الحادية والأربعون
الجزء الأول
جنيف، ١٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤
البند ٧ من جدول الأعمال المؤقت

مساعدة الأونكتاد للشعب الفلسطيني

التطورات في اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة مع الاهتمام بصفة خاصة بالتجارة الخارجية

تقرير من إعداد أمانة الأونكتاد

لا تنطوي التسميات المستخدمة في هذه الوثيقة ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها على التعبير عن أي رأي كان من جانب أمانة الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو اقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

المحتويات

		الفقرات
مقدمـــة		١ - ٤
الجزء الأول	التطورات الرئيسية في الاقتصاد الفلسطيني، تموز/يوليه ١٩٩٣ - حزيران/يونيه ١٩٩٤	٥ - ٤٥
ألف-	بيئة السياسة العامة المؤثرة في الاقتصاد الفلسطيني	٥ - ١٨
	١- الآثار الاقتصادية المترتبة على الاتفاقات الاسرائيلية - الفلسطينية	٥ - ١١
	٢- السلطة الوطنية الفلسطينية وبرنامج الإنماء الفلسطيني	١٢ - ١٥
	٣- الاتفاقات الفلسطينية بشأن التعاون الاقتصادي مع البلدان العربية	١٦ - ١٨
بـاء-	المساعدة الدولية للأرض المحتلة	١٩ - ٣٠
جيم-	التطورات الرئيسية في الاقتصاد الفلسطيني والتحديات المباشرة	٣١ - ٤٥
الجزء الثاني	القضايا الرئيسية التي تواجه التجارة الخارجية الفلسطينية والخدمات المتصلة بها	٤٦ - ٧٣
ألف-	الاتجاهات الرئيسية في أداء التجارة الخارجية الفلسطينية	٤٧ - ٥٣
بـاء-	آفاق التجارة الفلسطينية في الفترة الانتقالية	٥٤ - ٥٩
جيم-	المجالات الرئيسية للمشاكل والاحتياجات الناشئة	٦٠ - ٦٦
دال-	اقتراحات أمانة الأونكتاد بشأن أنشطة التعاون التقني	٦٧ - ٧٣
	١- الاستراتيجية والمستفيدون والتنسيق	٦٨ - ٧١
	٢- الأهداف المحددة	٧٢
	٣- النواتج الأساسية والأنشطة المناظرة	٧٣
الجزء الثالث	استعراض التقدم المحرز في عمل أمانة الأونكتاد في مجال تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني، ١٩٩٣/١٩٩٤	٧٤ - ٧٩

مقدمـــة

١- وفقاً لأحكام قرار المؤتمر ١٤٦ (د-٦) ومقرر كرتاخينا (أعمال الأونكتاد الثامن، الجزء الثاني، الفرع الرابع - باء) ومقرر الجمعية العامة ٤٤٥/٤٧، يعرض هذا التقرير نتائج رصد واستقصاء السياسات والممارسات التي أثرت على اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة[١]، خصوصا خلال الفترة تموز/يوليه ١٩٩٣ حزيران/يونيه ١٩٩٤. وهذا التقرير مشابه في قالبه للتقارير السابقة التي ما برحت تعدها سنوياً منذ عام ١٩٨٥ أمانة الأونكتاد في موضوع تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني. وهو بذلك يركز الاهتمام على دراسة التطورات الرئيسية في بيئة السياسة العامة التي تؤثر على الاقتصاد الفلسطيني ويعكف على تحليل الجوانب البارزة في الأداء الإجمالي والقطاعي خلال الفترة المستعرضة.

٢- إن الاعتراف المتبادل بين اسرائيل وفلسطين وما تلاه في ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ من توقيع إعلان المبادئ بشأن ترتيبات الحكومة الذاتية الفلسطينية الانتقالية[٢] يشكلان معلمين بارزين في تاريخ الصراع الذي ظل دائراً بين شعبين شُغِلت الأمم المتحدة بمعاناتهما منذ مطلع حياتها. وهذان التطوران والاتفاق اللاحق بشأن قطاع غزة ومنطقة أريحا الذي وقعته اسرائيل وفلسطين في ٤ أيار/مايو ١٩٩٤، بما في ذلك بروتوكوله الخاص بالعلاقات الاقتصادية، تعتبر خطوات أولى بالغة الأهمية في عملية المصالحة والتوصل إلى سلم شامل عادل دائم في المنطقة[٣]. فهي مجتمعة قد بدأت تمهد السبيل لتحول رئيسي في الظروف المؤثرة في أداء وقدرات الاقتصاد الفلسطيني في الأرض المحتلة. إن الترابط بين الأحوال التي يمكن أن تنشأ عن ذلك وبين فرص التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة جلي بصورة عامة وهو يكتسي منذ أمد طويل دلالة خاصة في حالة الاقتصاد الفلسطيني بالذات[٤]. ولعل من السابق للأوان تلمس أثر مباشر على الأداء الاقتصادي الفلسطيني إلا أن من الأهمية بمكان أن يتم تحديد ودراسة الجوانب الرئيسية للتطورات السياسية الأخيرة التي تؤثر على النشاط الاقتصادي والآفاق الجديدة التي بدأت تتفتح.

٣- وفي هذه البيئة الجديدة، وبروح الإعمار والتعاون التي برزت بالتالي، يتناول الجزء الأول من هذا التقرير بدراسة الجوانب الرئيسية لبيئة السياسة والبيئة التنظيمية الجديدة التي ستؤثر على الاقتصاد الفلسطيني بعد عقد الاتفاقات الاسرائيلية - الفلسطينية. ويلي ذلك استعراض للشبكة الفلسطينية، المؤسسية والراسمة للسياسة، الآخذة في الظهور والمعنية بجهود الإعمار وإدارتها الفعالة بدعم من اتفاقات التعاون الاقتصادي بين فلسطين وشركائها العرب الرئيسيين، بدعم من البرنامج الدولي المعلن عنه مؤخرا لتقديم المساعدة الطارئة. كما يتناول الجزء الأول التطورات الرئيسية الأخيرة في الاقتصاد الفلسطيني.

٤- وكجزء من الدراسة المتواصلة التي تجريها الأمانة للتطورات في قطاع التجارة الخارجية الفلسطينية يركز الجزء الثاني من التقرير اهتمامه على القضايا الرئيسية التي تواجه هذا القطاع، ولا سيما الاتجاهات في تجارة السلع وآفاق المدى المتوسط، والاحتياجات الآخذة في الظهور إلى المساعدة التقنية لتطوير التجارة. كما يعرض هذا الجزء العناصر الرئيسية في البرنامج المتكامل لأنشطة التعاون التقني الذي ستضطلع به الأمانة دعماً لقطاع التجارة الفلسطينية والقطاعات المتصلة به. ويستعرض الجزء الثالث من التقرير بإيجاز التقدم في عمل أمانة الأونكتاد في مجال تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني.

الجزء الأول

التطورات الرئيسية في الاقتصاد الفلسطيني، تموز/يوليه ١٩٩٣ - حزيران/يونيه ١٩٩٤

ألف - بيئة السياسة العامة المؤثرة في الاقتصاد الفلسطيني

١- الآثار الاقتصادية المترتبة على الاتفاقات الاسرائيلية - الفلسطينية

٥- إن التوقيع على إعلان المبادئ والاتفاقات اللاحقة إنما يسجل بداية لتحول جذري في الأسس السياسية والنفسية التي تقوم عليها أهداف وأماني التنمية الفلسطينية. فإلى جانب القضايا السياسية والأمنية الرئيسية التي تغطيها الاتفاقات بين اسرائيل وفلسطين فإن الكثير من أحكام هذه الاتفاقيات يتناول قضايا اقتصادية وما يتصل بها من قضايا التنمية. وثمة جانب هام في تصميم فترة الخمس سنوات الانتقالية، المنصوص عليها في إعلان المبادئ، هو تقسيمها إلى مرحلتين متميزتين. فالمرحلة الأولى التي تبدأ بالانسحاب الاسرائيلي من قطاع غزة وأريحا هي مرحلة تفويض مبكر للسلطة، مرحلة تتولى فيها الإدارة سلطة فلسطينية انتقالية. وقد أنشأت القيادة الفلسطينية في ١٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣ السلطة الوطنية الفلسطينية وعينت أعضاءها في أيار/مايو ١٩٩٤. وحسب إعلان المبادئ يُنتوى لهذه المرحلة الأولى أن تستمر حتى شهر تموز/يوليه ١٩٩٤ وحين تؤدي المفاوضات الإسرائيلية - الفلسطينية إلى إعادة وزع للقوات الإسرائيلية في بقية الضفة الغربية، وإلى نقل السلطة المدنية إلى الفلسطينيين في جميع المناطق الباقية من الضفة الغربية وإلى إجراء انتخابات لمجلس سلطة الحكومة الذاتية الفلسطينية الانتقالية. وعندئذ يصبح المجلس السلطة الفلسطينية الفاعلة في جميع أنحاء قطاع غزة والضفة الغربية (باستثناء المستعمرات الإسرائيلية والقدس الشرقية) وذلك خلال المرحلة الثانية التي تشمل بقية فترة الخمس سنوات الانتقالية. وابتداء من السنة الثالثة من الفترة الانتقالية تبدأ المفاوضات بشأن قضايا "الوضع الدائم" (بما في ذلك تحديد المصير النهائي للأرض المحتلة، والمستوطنات الإسرائيلية، والقدس، واللاجئين).

٦- وثمة مفهوم وارد ضمناً في مختلف أجزاء الإعلان هو مفهوم "التفويض المحدود للسلطة" لأبناء الشعب الفلسطيني المقيمين حاليا في الأرض المحتلة ومعهم عدد غير محدد للآن من الفلسطينيين النازحين من الأرض المحتلة منذ عام ١٩٦٧ ممن يمكن السماح لهم بالعودة وفقاً للاتفاقات الإسرائيلية - الفلسطينية. ورغبة في تشجيع الإنعاش الاقتصادي الفوري، ينص الإعلان على أن يتم في المرحلة الأولى نقل السلطة إلى الإدارة الفلسطينية في ستة مجالات في قطاع غزة وأريحا. وبحلول موعد توقيع اتفاق غزة - أريحا في أيار/مايو ١٩٩٤، كان تطبيق هذا النص قد وُسّع ليشمل أكثر من ثلاثين وظيفة حكومية كانت تتولاها من قبل الإدارة المدنية الإسرائيلية في هاتين المنطقتين. وبذلك تولت السلطة الانتقالية الفلسطينية مسؤوليات حددت للمرحلة الأولى من الفترة الانتقالية في قطاع غزة وأريحا. وستتفاوض على الاتفاقات اللاحقة مع إسرائيل، وتعد للانتخابات، وتقيم الهياكل الأساسية المؤسسية التي تُستهلّ بها المرحلة الثانية. وتقضي أحكام الإعلان أيضاً بالشروع في برنامج للتنمية الاقتصادية والاستقرار، بما في ذلك إنشاء صندوق طوارئ لتشجيع الاستثمار الأجنبي والدعم المالي والاقتصادي كباكورة لخطط أكثر طموحاً عندما تستكمل السلطة الوطنية الفلسطينية قدرتها على العمل.

٧- وحسب إعلان المبادئ ينبغي لسلطة الحكومة الذاتية الفلسطينية الانتقالية أن تكون قد أقامت بحلول موعد بدء المرحلة الثانية هيكلا للإدارة يضم أجهزة أو إدارات تتناول جميع المجالات فيما عدا الأمن الخارجي، والمستوطنات الإسرائيلية، والعلاقات الدبلوماسية. ومن المنتوى إقامة عدة مؤسسات فلسطينية مكلفة بولايات تتصل بالتنمية. ويدعو إعلان المبادئ "إدراكاً لما يحققه التعاون في النهوض بتنمية الضفة الغربية وقطاع غزة وإسرائيل من فائدة مشتركة" إلى التعاون الثنائي بصدد الهياكل الأساسية والمجالات الاقتصادية. وقد اجتمعت لجنة اقتصادية إسرائيلية - فلسطينية مشتركة في باريس في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣ للتفاوض على العلاقات الاقتصادية في عدة ميادين بين إسرائيل والسلطة الفلسطينية. والمنتوى أن تنظر اللجنة الاقتصادية المشتركة كذلك في برامج تعاونية في مجموعة متنوعة من قطاعات الهياكل الأساسية الاقتصادية والاجتماعية. أما الاهتمامات الإنمائية الفلسطينية التي لا تدخل في مجال سلطة الحكومة الذاتية الفلسطينية الانتقالية أو اللجنة الاقتصادية المشتركة فسيجري تناولها في المفاوضات المتعددة الأطراف الجارية بشأن التعاون الاقتصادي في الشرق الأوسط. وعلى هذا المستوى، يدعو إعلان المبادئ إلى برنامج للتنمية الاقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة يشمل الإسكان وتنمية المؤسسات الاقتصادية الصغيرة، وتطوير الهياكل الأساسية المادية وتنمية الموارد البشرية. ومن الجلي بالتالي أن إعلان المبادئ يعلق أهمية عليا على التنمية الاقتصادية والاجتماعية. إن إحلال 'الإنعاش' و'الإنماء' و'التعاون' الاقتصادي في مكان الصدارة أصبح حقيقة يُتوقع لها أن تتجلى بصورة متزايدة في الفترة القادمة. ومع تنصيب سلطة الحكومة الذاتية الفلسطينية الانتقالية على الأرض المحتلة تصبح قدرة الشعب الفلسطيني على النهوض بمسؤوليات في هذه المجالات اختباراً هاماً آخر للسلطة الوطنية الفلسطينية الوليدة.

٨- إن بروتوكول العلاقات الاقتصادية الموقع في ٤ أيار/مايو ١٩٩٤، كجزء من اتفاق غزة - أريحا بين إسرائيل وفلسطين[٥] ينص على خطة تنفيذ شاملة لأحكام إعلان المبادئ المتصلة بالقضايا الاقتصادية وقضايا التنمية. وهو "يشكل اتفاقاً تعاقدياً يحكم العلاقات الاقتصادية بين الجانبين ويشمل الضفة الغربية وقطاع غزة أثناء الفترة الانتقالية"[٦] وذلك ابتداء بغزة - أريحا وامتداداً في مرحلة تالية إلى بقية الضفة الغربية:

> "فالطرفان يعتبران المجال الاقتصادي من الركائز الأساسية لعلاقاتهما المتبادلة ... التي ستحكمها في مختلف المجالات الاقتصادية مبادئ الاحترام المتبادل للمصالح الاقتصادية لكل منهما، والمعاملة بالمثل، والإنصاف والعدالة. والبروتوكول يرسي الأساس لتقوية القاعدة الاقتصادية للجانب الفلسطيني ولممارسته حقه في صنع القرار الاقتصادي وفقاً لخطته الخاصة للتنمية وأولوياته"[٧].

٩- ويشمل هذا البروتوكول المؤلف من ٢٨ صفحة التعاون في مجالات العلاقات الاقتصادية الإسرائيلية الفلسطينية التسعة وهي: رسوم الاستيراد وسياسته؛ والمسائل النقدية والمالية؛ والضرائب المباشرة؛ والضرائب غير المباشرة على الإنتاج المحلي؛ والعمل؛ والزراعة؛ والصناعة؛ والسياحة؛ والتأمين. وفي جميع هذه المجالات يمثل البروتوكول تحولا جوهرياً عن البيئة التنظيمية التقليدية المميزة للسنوات الـ ٢٧ الماضية، وهو يضع السلطة الفلسطينية الجديدة على طريق صنع القرار الاقتصادي والإدارة الاقتصادية المستقلة. وفي إطار التعاون مع إسرائيل، ينص البروتوكول على مجموعة من المهام الفورية للسلطة الفلسطينية منها وضع وتنفيذ السياسات والإجراءات الرامية إلى بلوغ عدد من أهداف الفترة الانتقالية:

* إقامة مؤسسات اقتصادية فلسطينية، بما في ذلك إنشاء إدارتين للجمارك والضرائب، وسلطة للنقد، ومؤسسات للصحة والضمان الاجتماعي، وسلطة للسياحة؛

* الاحترام المتبادل للمصالح الاقتصادية والمالية الحيوية المؤثرة على النقد والمصارف، وخدمات العمل، والزراعة والصناعة وتوفير الضمانات اللازمة لذلك؛

* حماية حقوق واستحقاقات الفلسطينيين العاملين في إسرائيل؛

* وضع تعريفات منفصلة وإجراءات استيراد وتصدير منفصلة لأسواق مختلفة (العربية والإسلامية والدولية والإسرائيلية)، لكل منها سلع وفئات رسوم مختلفة (أكثر من ٥٠٠ منتج في المجموع)؛

* حرية انتقال المنتجات الصناعية والزراعية بين الطرفين حسب الترتيبات المتفق عليها؛ مع الإزالة التدريجية لإعفاءات لست سلع أساسية على مدى أربع سنوات؛

* سياسات منفصلة ولكنها شفافة للنهوض بالصناعة، بما في ذلك منح وقروض ومساعدة للبحث والتطوير، ومزايا ضريبية مباشرة دون أن يدخل في ذلك أي رد أو تخفيف للضرائب غير المباشرة؛

* تنمية الأنشطة السياحية الفلسطينية، وحرية الوصول المتبادل إلى المواقع السياحية؛

* ترتيبات لفرض التغطية التأمينية الإجبارية ضد حوادث الطريق وتولى السلطة الفلسطينية مسؤوليات قانونية بشأن التعويض وتسوية المطالبات.

١٠- ولا شك في أن المجالات التي سلّطت عليها الأضواء بإيجاز أعلاه تعبّر عن بعد نظر الطرفين وتصميمهما على الاعتراف بالحقوق والحاجات المستقلة لكل منهما، وعلى ضم جهودهما على أساس المساواة للنهوض بتنمية مجتمعيهما في ظل الوئام والسلام. ويرجح أن يكون لتنفيذ إعلان المبادئ واتفاق غزة - أريحا أثر هام على وجهة وفحوى وشكل الفكر والنقاش والعمل الفلسطيني في مجال التنمية. وقد أصبح من الضروري الآن اجراء تقييمات جديدة هامة على المستويات المحلية والثنائية والاقليمية. فإن المعايير الاجتماعية لقياس التكاليف والفوائد من أجل تقييم مشاريع وبرامج ومؤسسات التنمية أصبح من المحتم الآن أن تراعى فيها اعتبارات مختلفة عن ذي قبل. والأهمية المعلقة في السنوات الماضية على "العمل على مستوى القاعدة الشعبية" و"الصمود" و"العصيان المدني" و"بناء المؤسسات" كأهداف انمائية قد تخلي السبيل لأولويات مختلفة تتصل أساساً بمهمة البناء الوطني وانعاش الاقتصاد وتأمين نموه.

١١- كما تظهر الآن تغيرات جريئة ومبتكرة بالمثل في المواقف الفلسطينية من اسرائيل وفي العلاقات معها. فإن إعلان المبادئ واتفاق غزة- أريحا ينصان على مجموعة من المجالات للتعاون في المستقبل، في مقابل تاريخ حافل بالمجابهة. إلا أنه ليس من الجلي أن كل قضايا التعاون المذكورة ستعالج بسرعة أو بعمق خاصة إذا ما استمرت بلا حل قضايا معوقة أخرى، سواء فيما يتصل بالمرحلة الانتقالية أو الوضع الدائم للأرض المحتلة. وفي هذه الاثناء، يتوقع أن ينصب الاهتمام الفلسطيني إلى حد بعيد على الإعمار وإعادة التأهيل قبل الخوض في جهود تعاون مكثفة على الصعيد الاقليمي بالمشاركة النشطة مع إسرائيل والجيران الآخرين. وبذلك فإنه وإن كان إعلان المبادئ قد وضع اطارا وآلية للتعاون الانمائي الفلسطيني- الاسرائيلي،

فإن هذا التعاون قد يتبدى بخطى حذرة. ثم إن مصير الكيان والدور الفلسطيني في الشرق الأوسط الجديد لن يتوقف فقط على مدى خلق التعاون الفلسطيني- الاسرائيلي لمصالح مشتركة جديدة. فمن الأهمية بالمثل النظر إلى سرعة سير ومدى عملية إدماج فلسطين من جديد في العالم العربي بعد سنوات طويلة من العزلة.

٢- السلطة الوطنية الفلسطينية وبرنامج الإنماء الفلسطيني

١٢- وبحلول شهر حزيران/يونيه ١٩٩٤، بدأت تخرج إلى حيز الوجود نواة لسلطة الحكومة الذاتية الفلسطينية الانتقالية، (المعلن عنها باسم السلطة الوطنية الفلسطينية) وذلك بعد نقل السلطة من اسرائيل في قطاع غزة وأريحا. ووقت إعداد هذا التقرير كان الهيكل المؤسسي والاداري المتوخى للسلطة لا يزال قيد التشكل. وبذلك فإن اكتمال شكل ووظائف نظام الادارة العامة الفلسطيني العامل بصفة كاملة متحملا المسؤولية عن أمور منها على وجه الخصوص الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأرض المحتلة لا بد وأن ينتظر انتخابات مجلس الحكومة الذاتية الفلسطينية الانتقالية. إلا أن ثمة هيئة عامة فلسطينية هامة ذات دور بارز مباشر في الأنشطة الانمائية، قد بدأت تعمل في النصف الأول من عام ١٩٩٤. ذلك أنه رغبة في تعجيل وتنسيق المساعدة الطارئة الدولية وفي ادارة الأنشطة الإنمائية في فترة الانعاش المباشرة، شكلت السلطة الوطنية الفلسطينية في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣ المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار. وقد حظي على صفته الرسمية في أيار/مايو ١٩٩٤ بعد اعتماد أنظمته الداخلية وتوقيع اتفاقات مع مانحي المساعدة الطارئة المتعددي الأطراف للفترة ١٩٩٤- ١٩٩٦ (انظر الفرع باء أدناه). وتشمل مسؤوليته الرئيسية صياغة البرامج الانمائية وتنسيق تدفق المساعدة الخارجية وادارة ورصد المشاريع الممولة على هذا النحو[٨].

١٣- وفي عام ١٩٩٠، بدأت الإدارة الفلسطينية للشؤون الاقتصادية والتخطيط في الاعداد لـ "برنامج لإنماء الاقتصاد الوطني الفلسطيني للسنوات ١٩٩٤- ٢٠٠٠" وبإيجاز برنامج الإنماء الفلسطيني[٩]. وشأنه شأن أي عملية برمجة، فإن لبرنامج الإنماء الفلسطيني أهدافه وأولوياته واستراتيجياته وسياساته وبرامجه وآلياته الخاصة التي قد تختلف بشأنها الآراء السياسية أو الفنية. إلا أن البرنامج يشكل إطارا شاملا يعزز المركز الفلسطيني ومرشدا للعمل في السنوات المقبلة. إن برنامج الإنماء الفلسطيني الذي كان قد وضع في صيغته النهائية قبل صدور اعلان المبادئ بوقت محسوس ينبني على عدة افتراضات سياسية وقانونية وديموغرافية لم تتحقق كلها في الاتفاقات الاسرائيلية-الفلسطينية اللاحقة.[١٠] وبالإضافة إلى أهداف النمو والتنمية المألوفة، يضع البرنامج أهدافا خاصة بالوضع الفلسطيني بالذات. وبصورة عامة يتوخى البرنامج استراتيجيات تنمية حذرة وليبرالية ومعبرة عن وعي اجتماعي. فالدور المتوخى للحكومة ينحصر في تلك الوظائف التي يضطلع بها القطاع العام على الوجه الأنجع. فبرنامج الإنماء يتوخى اقتصاداً موجهاً إلى السوق يعمل عن طريق مؤسسات متأصلة في المجتمع المدني. ومراحل برنامج الإنماء الفلسطيني تغطي سبع سنوات، السنتان الأوليان منها تعتبران فترة إعادة تأهيل للاقتصاد بما في ذلك الاصلاح التشريعي العام اللازم. ويقصد لهذه الفترة الأولى أن تشهد تنفيذ البرامج والمشاريع الأكثر الحاحا والتي ترمي إلى تعزيز قدرة الاقتصاد على استيعاب الاستثمارات الكبيرة بحد أدنى من الفاقد والأثر التضخمي.

١٤- وكان الرقم الإجمالي لاحتياجات الاستثمار الثابت الذي قدره برنامج الإنماء الفلسطيني، كرقم إرشادي للبرمجة، هو ١١,٦ بليون دولار، ومعظمه سيلزم للفترة الممتدة من السنة الثالثة الى السنة السادسة من البرنامج. ومن المنتوى توفير ما يزيد عن بليونين من الدولارات من المدخرات الوطنية، على أن يأتي الباقي من المصادر الخارجية (الاستثمارات والمعونة). أما المخصصات القطاعية لبرنامج الإنماء الفلسطيني التي

تتناول الاستثمار في رؤوس الأموال الثابتة، ولا تدخل في ذلك الاحتياجات لرأس المال العامل فهي كما يلي: تمثل برامج الاسكان العام أبرز عنصر في برنامج الاعمار (٣٢ في المائة) ويليها المعدات الصناعية والمباني التجارية والتشييد (١٧ في المائة). ولا يتطلب مبالغ استثمارية تكاد أن تكون معادلة لذلك في الأهمية سوى قطاع النقل والاتصالات (١٣ في المائة). وإذا أضيفت مخصصات الموارد الطاقية إلى مخصصات الهياكل الأساسية الأخرى، أصبحت تمثل مجتمعة أكثر من ثلثي مجموع مخصصات برنامج الإنماء الفلسطيني، أي حوالي ٧,٩ بلايين من الدولارات. أما باقي المخصصات الاستثمارية فهو مرصود للزراعة (٨,٦ في المائة)، ويليها التعليم، والصحة، وخدمات الرعاية والخدمات الثقافية (٥ و٤ و٢ في المائة على التوالي) والخدمات الصناعية والخاصة (٣,٥ و٤ في المائة على التوالي) والمياه والمرافق العامة (٤,٥ في المائة).

١٥- ويبدو أن ثمة مواطن مشتركة ومواطن متميزة من مواطن التشديد في برنامج الإنماء الفلسطيني وفي المجالات الهيكلية أو الاقتصادية التي تشملها الاتفاقات الفلسطينية- الاسرائيلية. فبرنامج الإنماء يعين أشكالا محدودة من التعاون الفلسطيني-الاسرائيلي على أن يكون ذلك في إطار توجّه قوامه الاعتماد الذاتي والبناء الوطني. ومع أن البرنامج يفترض التعايش والعلاقات الاقتصادية الطبيعية مع اسرائيل ووجود مجالات للإهتمام المشترك والتعاون معها، فإن وجهته الخارجية تنصب أساساً على المحيط العربي وعلى الشركاء الجدد الذين سيظهرون في الأفق. كما أن الاتفاقات الاقتصادية الاسرائيلية- الفلسطينية على ما فيها من تفصيل لا تضع القطاعات الاقتصادية المختلفة في مجال التعاون الثنائي مع إسرائيل وحدها. وهذا التشديد سيتعزز مع قيام سلطة الحكومة الذاتية الفلسطينية الانتقالية بتوكيد ذاتها وتنويع خياراتها على المستويات المحلية والاقليمية والدولية على النحو المتوخى في برنامج الإنماء الفلسطيني. ومن ثم فإن الكثير من المسائل ستظل بأكملها في داخل النطاق الفلسطيني المحلي. ثم إن اتسام برنامج الإنماء بطابع إرشادي، ونطاق العلاقات الاقتصادية الذي تم الإتفاق عليه مع إسرائيل، إنما ينمان عن وجود إمكانيات واقعية لظهور تأثير فلسطيني غير حكومي على التطورات على مستويات رسم السياسة والتخطيط، وتنويع الاستثمار، وتصميم المشاريع وتنفيذها. فها هنا أرض خصبة للمبادرات الخاصة التي تهتدي بإحساس بالمسؤولية المدنية ووضوح القصد الاقتصادي والابتكار.

٣- الاتفاقات الفلسطينية بشأن التعاون الاقتصادي مع البلدان العربية

١٦- وبمحاذاة الاتفاقات الاقتصادية التي أبرمت بين اسرائيل وفلسطين، توجد تطورات لها أهمية مماثلة في بيئة السياسة العامة التي تؤثر على العلاقات الاقتصادية لفلسطين مع شركائها التاريخيين العرب. ففيما بين توقيع اعلان المبادئ وتوقيع اتفاق غزة- أريحا، عقد الأردن وفلسطين اتفاقا بشأن التعاون الاقتصادي يشكل معلما في طريق "العلاقة المتميزة بين الشعبين الشقيقين الأردني والفلسطيني"[١١] فهذا الاتفاق ذو النقاط الست عشرة يسجل المبادئ الأساسية التي ستسترشد بها العلاقات الاقتصادية الأردنية- الفلسطينية في المستقبل. قد اتفق الطرفان على أن "بناء المستقبل المشترك يتطلب أقصى درجات التعاون الاقتصادي والاجتماعي والعلمي والتكنولوجي والتنظيمي على المستوى الرسمي والأهلي". ويعتبر الاتفاق خطوة أولى في وضع "القواعد والأسس الفعالة لتسهيل حرية انتقال الأموال والأيدي العاملة والسلع والمنتجات والخدمات". وعلى أثر المفاوضات المستأنفة في أيار/مايو ١٩٩٤ وضع الجانبان مشروع خطة عمل مشتركة ترمي الى تنفيذ اتفاق كانون الثاني/يناير.[١٢]

١٧- ويقر الاتفاق إعادة فتح المصارف الأردنية التي كانت قائمة في الأرض المحتلة ثم أغلقت في ١٩٦٧، وذلك تحت إشراف البنك المركزي الأردني ووفقا للقوانين واللوائح الأردنية السارية بالتعاون مع الهيئة الفلسطينية المختصة ريثما يتم إنشاء سلطة النقد الفلسطينية. ولحين إصدار عملة فلسطينية، سيظل الدينار الأردني متداولا في الأرض المحتلة (إلى جانب العملات العربية والدولية) وسيكون العملة الأساسية التي تستخدمها السلطة الوطنية الفلسطينية لأغراض التقييم والمعاملات. ومن المزمع أيضا بذل جهود مشتركة لإنشاء مؤسسات مالية متخصصة. ومما له أهمية خاصة الأحكام المتصلة بالتجارة بين الجانبين بما في ذلك: ازالة كل الحواجز التعريفية وغير التعريفية أمام التجارة الحرة فيما بين الجانبين؛ وزيادة حجم وقيمة تجارة البضائع؛ وإقامة منطقة حرة مشتركة للإنتاج الصناعي والتجارة العابرة في وادي نهر الأردن؛ وتيسير حركة الصادرات والواردات الفلسطينية في الأردن؛ وإعادة بناء جسر غير مستعمل على نهر الأردن لأغراض التجارة وتوسيع نقاط عبور أخرى عبر النهر. كما اتفق الجانبان على مشاريع واستثمارات سياحية مشتركة وعلى بذل جهود مشتركة لتشجيع السياحة؛ وعلى تنظيم تبادل الأيدي العاملة؛ واقامة اطار للسياسة العامة لتشجيع الاستثمارات المشتركة؛ وعلى تشجيع مبادرات القطاع الخاص ومساهمته؛ وتبادل التكنولوجيا الزراعية، وحشد الموارد في قطاعات الهياكل الأساسية.

١٨- وبعد ذلك بقليل أُعلن عن اتفاق مماثل بين مصر وفلسطين يحقق المزيد من التوسيع في نطاق التعاون الاقتصادي الفلسطيني- العربي في السنوات المقبلة[١٣]. وهذا الاتفاق الذي يسري لفترة الخمس سنوات الانتقالية يدعو إلى إعادة تنشيط العلاقات المصرية- الفلسطينية في عدد من القطاعات (بما في ذلك الهياكل الأساسية، والاستثمار، والمصارف، والتجارة والسياحة) وذلك لتحقيق المصالح المشتركة والفوائد المتبادلة. وأحكام الاتفاق ترسي أساساً صالحاً وواعداً لإعادة اندماج الاقتصاد الفلسطيني في أسواقه التقليدية.

باء - المساعدة الدولية للأرض المحتلة

١٩- ومما له أهمية مماثلة في مجرى التنمية الفلسطينية عبر السنوات القادمة دور الأطراف الدولية المهتمة بعملية الإنعاش والإعمار الفلسطينية. فقد استُهِل في سياق محادثات السلام المتعددة الأطراف في الشرق الأوسط (الفريق العامل الاقليمي المعني بالتنمية الاقتصادية) جهد دولي في أواخر عام ١٩٩٣ لدعم عملية السلم عن طريق معونة الاغاثة والتنمية. ويشمل هذا الجهد المانحين على المستويين الثنائي والمتعدد الأطراف والجهات المالية الدولية وكوكبة من الأطراف التي تَنصب جهودها على تحقيق السلام الفلسطيني- الاسرائيلي وتعزيز فرص التعاون، باعتبار ذلك مفتاح الطريق لتبديل المشهد السياسي والاقتصادي في الشرق الأوسط[١٤].

٢٠- والى وقت قريب لم تكن قضية التنمية الاقتصادية الفلسطينية محل اهتمام أي مؤسسة متعددة الأطراف من المؤسسات الموجهة إلى التنمية، وذلك فيما خلا عدد من منظمات الأمم المتحدة القائمة ببرامج/أنشطة في مجالات اختصاصها دعما للشعب الفلسطيني. إلا أنه بناء على مبادرة من راعيَّي محادثات السلام في الشرق الأوسط، طلب إلى البنك الدولي للإنشاء والتعمير الاضطلاع بإعداد دراسة لتقييم الاحتياجات والفرص الإنمائية في الضفة الغربية وقطاع غزة وذلك في السياق العام للسعي إلى تعزيز التعاون فيما بين البلدان المعنية. وكان الهدف المحدد على الأخص هو "تقييم فرص التنمية المطردة في الأرض المحتلة فضلا عن رسم خطوط جدول أعمال يعطى أولوية لإصلاح السياسة العامة وتطوير

المؤسسات ولتحقيق الاستثمارات اللازمة لتشجيع مثل هذا النمو"[١٥]. وتتناول الدراسة بالبحث عناصر تشكل استراتيجية للتنمية الاقتصادية الفلسطينية[١٦]. وتتحرى على الأخص سيناريو ارشادياً للانعاش الاقتصادي الفلسطيني على مدى فترة انتقال مدتها خمس سنوات[١٧]. وهي ترى أن من المستطاع بافتراض "سياسة اقتصادية سليمة" استدامة معدل نمو سنوي يتجاوز ٣ في المائة في متوسط الدخل الفردي، بشرط أن يتم الإنسحاب من سوق اليد العاملة الاسرائيلية وبطريقة سلسة وتدريجية، وأن تتوفر تدفقات كافية من رؤوس الأموال الخارجية العامة والخاصة - أي حوالي ٥٠٠ ٢ مليون دولار على مدى فترة السنوات الخمس. وتبين أن الحاجة إلى التدفقات الخارجية ستزداد بقدر ما تتحقق أي عودة للفلسطينيين.

٢١- وقد قدر البنك الدولي احتياجات التمويل الخارجي للقطاع العام بمبلغ ٥٠٠ ١ مليون دولار على مدى السنوات الخمس، بالإضافة إلى التدفقات الخارجية الخاصة المتوقعة التي تبلغ من ٢٠٠ إلى ٢٥٠ مليون دولار في السنة. وهذه التقديرات التي تتناول المساعدة الإنمائية الرسمية اللازمة والتي وضعت قبل التوصل إلى إعلان المبادئ قد نقحت فيما بعد بالزيادة مراعاة لمتطلبات إقامة مؤسسات حكومية ولاحتياجات اسكان للعائدين تقدر بـ ٥٠٠ الى ٥٥٠ مليون دولار في السنة على مدى الفترة. وعدا تدفقات الاستثمار الخاص يورد التقدير المنقح للموارد المالية الذي أعده البنك استثمارات من جانب القطاع العام تبلغ ٣٥٠ ١ مليون دولار للفترة متوسطة الأجل (١٩٩٤- ١٩٩٨) و٦٠٠ ١ مليون دولار للفترة بعيدة الأجل (١٩٩٩- ٢٠٠٣). وبهذا يبلغ المجموع حوالي ٠٠٠ ٣ مليون دولار من المساعدة الرسمية الانمائية على مدى الفترة ١٩٩٤- ٢٠٠٤.

٢٢- وفي سيناريو تحليلي كانت أمانة الأونكتاد قد فرغت من إعداده قبل تطورات عام ١٩٩٣[١٨] يرد تقدير أكبر للموارد الخارجية العامة اللازمة لوضع الاقتصاد الفلسطيني على طريق النمو والتنمية المستدامين. ففي هذا السيناريو تطرح خيارات صريحة للسياسة العامة، وتبدلات محددة في مسلك المتغيرات الرئيسية بقصد معالجة مشكلة التحول الهيكلي للاقتصاد. والقصد الأساسي منها هو خفض الهوة بين اليد العاملة وفرص العمالة، والهوة بين الصادرات والواردات، وزيادة الانتاج، وإعادة تشكيل الطلب ابتعاداً عن الاستهلاك لصالح الاستثمار. وفي هذا السيناريو يلين المستوى التاريخي الضيق نسبيا للتحويلات الخارجية، فيسمح بزيادة الاستثمار العام والخاص وتضييق الهوتين بأسرع مما كان سيحدث لولا ذلك. وهو يشير إلى أن توفير موارد خارجية مالية اضافية سيعطي دفعة كبيرة وفورية لقدرة الاقتصاد على توليد العمالة بصورة يتحقق لها فيما بعد الاستمرار الذاتي.

٢٣- وترى دراسة الأمانة أنه على مدى فترة ١٥ سنة (١٩٩٤- ٢٠٠٨) يمكن أن تؤدي زيادة مستويات الاستثمار الخاص والعام (بما يزيد عن حوالي بليون دولار أكثر مما كان سيتاح لولا ذلك خلال الفترة نفسها) بالإقتران مع إدخال ما مجموعه ٩ بلايين من الدولارات من التحويلات الخارجية (أي حوالي ٥,٥ بليون دولار أكثر مما كان سيتوقع لولا ذلك) إلى مكاسب هامة ودائمة في العمالة، وفي تضييق الهوة بين الادخار والاستثمار، والهوة بين التصدير والاستيراد، وتحسين العجز في الحساب الجاري وظهور قاعدة انتاجية أقوى. ويبين أن التحويلات الخارجية الإضافية ستمكن الاقتصاد من توليد ٤,٦ بليون دولار اضافية من الناتج القومي الاجمالي أثناء فترة الـ ١٥ سنة، مما يسمح بانطلاقه أسرع كثيراً إذا تحققت التعبئة الكاملة للموارد المحلية البشرية والمادية. وهذه التحويلات الاضافية ستلزم في السنوات العشر الأولى من الإعمار، وبعد ذلك سيبرز الاقتصاد بهيكل قوي لا يتطلب دعما ماليا خارجيا اضافيا.

٢٤- وعلى أثر توقيع إعلان المبادئ مباشرة، أعلنت الولايات المتحدة الأمريكية عن نيتها في عقد مؤتمر لدعم السلام في الشرق الأوسط ذلك أنه "لتصدُّر جهد واسع النطاق لا يستهدف مجرد إعطاء فرصة للسلام بل إلى ضمان عدم فشله ... لا بد من ترجمة الاتفاق الى نتائج سريعة وظاهرة للعيان"[١٩]. والغرض الثلاثي من المؤتمر هو: ضمان تعهدات كافية بالمساعدة لمواجهة الحاجات المقدرة؛ والتعرف على أكثر الحاجات الحاحا في المدى القريب ووضع خطة لمواجهتها؛ والاتفاق على هيكل لتنسيق المساعدة الدولية والتنمية الاقتصادية. وبالنسبة للفترة الانتقالية (١٩٩٤- ١٩٩٨) رئي أن ثمة دلائل رسمية على دعم منتوى يقرب من ٢ ٠٠٠ مليون دولار مع تعهدات اضافية لاحقة ترفع الموارد المتعددة الأطراف المتعهد بها الى ٢ ٤٠٠ مليون دولار وذلك بخلاف المعونة الثنائية والاستثمار الخاص[٢٠]. وللمساعدة على توزيع المعونة، أنشأ المؤتمر لجنة ارتباط خاصة تجتمع دوريا وترأسها بالتناوب: الولايات المتحدة، واليابان، وكندا، والاتحاد الأوروبي. والعضوان الآخران هما النرويج والمملكة العربية السعودية مع منح مركز انتسابي لفلسطين واسرائيل ومصر والأردن والأمم المتحدة. ويقوم البنك الدولي بدور أمانة لجنة الإرتباط.

٢٥- وفي المؤتمر وافق المانحون على دعم جهود الاغاثة العاجلة بما في ذلك إصلاح الهياكل الأساسية، وأعربوا عن ادراكهم لضرورة إنشاء إطار قانوني مناسب لدى الجهة المتلقية لضمان التنفيذ السلس للمساعدة الخارجية. وأعطيت الأولوية المباشرة لبناء قدرة الفلسطينيين على تنظيم وادارة شؤونهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وإيجاد ترتيبات فعالة لتقاسم الايرادات وللتحصيل. وهذا يقتضي الاضطلاع ببرنامج واسع للمساعدة التقنية لبناء المؤسسات وتدريب العاملين. وفي هذه الأثناء، أوفدت مؤسسة أخرى متعددة الأطراف، هي صندوق النقد الدولي، بعثة الى الأرض المحتلة في أوائل عام ١٩٩٤ قامت بإعداد تقرير أولي يشمل توصيات للسياسة العامة وطرائق لتقديم المساعدة في اقامة نظام فلسطيني للضرائب ولجمع البيانات ولإقامة الهيكل التنظيمي اللازم للإدارة الاقتصادية المحلية[٢١].

٢٦- وعلى أثر مؤتمر واشنطن، وفي ضوء تقديرات البنك الدولي المتوسطة الأجل للاحتياجات من المساعدة الرسمية الانمائية، نظرت لجنة الإرتباط في اقتراحات من أجل برامج للمساعدة الطارئة لفترة السنوات الثلاث الأولى من الفترة الانتقالية (١٩٩٤- ١٩٩٦). ويدعو البرنامج الذي وضع في صيغته النهائية في نيسان/أبريل ١٩٩٤، بعد مشاورات واسعة مع المانحين والمستفيدين، إلى موارد تبلغ ١,٢ بليون دولار. وأكثر من ٨٥ في المائة منها في شكل منح أو قروض شديدة التساهل[٢٢]. ومن المأمول فيه أن يتمكن البرنامج "من اطلاق حركة الاقتصاد الفلسطيني على مدى السنوات الثلاث القادمة فيجلب منافع اجتماعية واقتصادية لقطاع ضخم من السكان الفلسطينيين"[٢٣]. وسيعهد بتنفيذ البرنامج إلى المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية العاملة في الأرض المحتلة. ومن المنتوى تقديم ٣٠٠ مليون دولار من المعونة لدعم استثمارات القطاع الخاص في الاتصالات والإسكان والزراعة والصناعة، على أن تركز استثمارات القطاع العام البالغة ٦٠٠ مليون دولار على النقل والمياه والصرف الصحي، والطاقة الكهربائية، والخدمات البلدية، والتعليم والصحة. وسيلزم حوالي ٧٥ مليون دولار للمساعدة التقنية و٢٢٥ مليون دولار للمساعدة على انشاء ادارة فلسطينية مركزية ولمساندة جهود المنظمات غير الحكومية. وها هي ثمانية أشهر قد انقضت على صدور هذه التعهدات أول ما صدرت ولم تبدأ بعد المعونة الدولية في التدفق إلى الأرض المحتلة بسبب عوامل تقنية وقانونية ومتصلة بالسياسة العامة.

٢٧- إن قضية فلسطين بكل أبعادها قد شغلت الأمم المتحدة ووكالاتها منذ عام ١٩٤٨. وعلى المستويين الاجتماعي والإنساني جرى التسليم بمسؤولية الأمم المتحدة تجاه الشعب الفلسطيني منذ عام ١٩٤٨، وقد

أسندت هذه المسؤولية إلى وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) التي وفرت المأوى والطعام والملبس والتعليم والصحة وغير ذلك من الحاجات الأساسية لملايين اللاجئين الفلسطينيين منذ عام ١٩٤٩ والتي لا يزال لها دور بارز في حياة الفلسطينيين. ومنذ توقيع إعلان المبادئ، اضطلعت الأونروا بمهام اضافية في جميع مجالات عملها (انظر أدناه). وهي بفضل خبرتها الميدانية وتواجدها في شتى أنحاء الأرض المحتلة، والموارد المادية المتجمعة لديها وموجوداتها الأخرى، وهيئة موظفيها، الحسنة التكوين نسبياً والمؤلفة كلياً تقريباً من الفلسطينيين، تشكل عوامل هامة في إدارة القطاعات والمجالات المعهود بها إلى الحكومة الذاتية الفلسطينية. وفي أواخر السبعينات، شرع برنامج الأمم المتحدة الانمائي في تنفيذ مشاريع للهياكل الأساسية والخدمات، وبادئاً بميزانية متواضعة نمت إلى أكثر من ٥ ملايين دولار في السنة بعد عام ١٩٨٨. كما أعدت وكالات أخرى دراسات وتقارير ورعت مشاريع أو جهود تدريب أو حلقات دراسية بشأن قضايا فلسطينية اجتماعية واقتصادية مختلفة منذ الثمانينات (على سبيل المثال منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، ومركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي، ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، واليونسكو، ومنظمة الصحة العالمية). ولا شك في أن من اللازم تنسيق هذه الجهود الجماعية الهامة لفائدة الشعب الفلسطيني ومؤسساته الوليدة.

٢٨- واستجابة للوضع الجديد منذ اعلان المبادئ، شكل الأمين العام للأمم المتحدة فريق عمل عالي المستوى لوضع نهج موحد متماسك لتقديم الأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية الفورية في الأرض المحتلة. وفي وقت مناسب قبل انعقاد مؤتمر واشنطن أعد تقرير أولي يرسم الخطوط العامة للتوسع في أنشطة الأونروا، وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة في عام ١٩٩٤ للمساعدة على صيانة وتحسين الخدمات في المجالات التي سيتولى الفلسطينيون المسؤولية عنها[٢٤]. واقترح التقرير أن تزاد هذه الأنشطة في عام ١٩٩٤ بنسبة تتجاوز ٥٠ في المائة الى مبلغ ٣٨٨ مليون دولار. ومعظم الأنشطة المقترحة إنما هو توسيع لبرامج جارية تلبية لاحتياجات محددة أعطيت الأولوية.

٢٩- ويقترح تقرير فريق العمل كذلك برنامجا على صعيد المنظومة لبقية الفترة الانتقالية تحت الإرشاد العام لمنسق عالي المستوى[٢٥]. في ٢٩ آذار/مارس ١٩٩٤ أفصح الأمين العام للأمم المتحدة عن اعتزامه تعيين منسق خاص يكون بمثابة مركز الأمم المتحدة لتنسيق جميع المساعدات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها المقدمة إلى الفلسطينيين في الأرض المحتلة[٢٦]. إن منظومة الأمم المتحدة بفضل ما لديها من ولاية وخبرة ووجود نشط في الميدان يمكن أن توفر إرشاداً قيماً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والمجتمعية الفلسطينية وأن تكون حلقة وصل هامة في العلاقات الفلسطينية مع المجتمع الدولي. وقد تم بالفعل اتفاق فلسطين على برامج للتعاون التقني مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية، واليونسكو، ومنظمة العمل الدولية، كما أن هناك وكالات أخرى بصدد إعداد برامج مماثلة[٢٧].

٣٠- ومنذ عام ١٩٩٠، توقفت عمليا تحويلات المعونة الرسمية العربية المتعددة الأطراف والثنائية والخاصة (الخيرية) إلى الأرض المحتلة. والآمال المعقودة على إعادة اندماج فلسطين في المحيط العربي يتعذر أن يتحقق واقعياً بدون التعهدات التي قدمها في مؤتمر واشنطن مانحون عرب عديدون والتي تقترن بمظاهر الاهتمام التي يبديها بعض المستثمرين العرب. وقد استأنفت بعض المؤسسات العربية المتعددة الأطراف تمويل برامج في الأرض المحتلة بالفعل في عام ١٩٩٣. ومما لا يقل أهمية عن البعد المالي لهذا الدور العربي المتجدد الفرصة التي يتيحها للمشاركة والتعاون وتبين المصالح الاقتصادية الفلسطينية- العربية

المشتركة. وإن نجاح جهد المعونة الدولية القادم ومساهمته في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية لأوسع دائرة ممكنة من أبناء الشعب الفلسطيني سيتوقف على قدرة الفلسطينيين أنفسهم على الإفادة من دعم وخبرة واخلاص منظمات غير حكومية دولية كثيرة، وعلى دور هذه المنظمات في تنفيذ المساعدة التقنية والمساعدة المقدمة للمشاريع من مانحين ثنائيين سواء ضمن الإطار المتعدد الأطراف أو خارجه.

جيم - التطورات الرئيسية في الاقتصاد الفلسطيني والتحديات المباشرة

٣١- وفي حين أن المعلومات التفصيلية عن التطورات الأخيرة في مجال السياسة العامة التي نوّهنا بها أعلاه، أصبحت موضع الكثير من الاهتمام والتعليق مؤخرا، فإن البيانات الاحصائية الرسمية والتقديرات غير الرسمية التي يمكن الاعتماد عليها للأداء الإجمالي للاقتصاد الفلسطيني باتت محدودة، على الأخص منذ عام ١٩٩٢. فمنذ عام ١٩٨٨، بدأت تظهر ثغرات ونقائص هامة في السلاسل الاحصائية الرسمية نتيجة الصعوبات المصادفة في جمع البيانات. وآخر مجموعة من الحسابات الوطنية الفلسطينية نشرها المكتب المركزي للاحصاء في اسرائيل تتناول الوضع حتى عام ١٩٩١[٢٨]. ولئن كانت التقديرات الأولية لسنة ١٩٩٢ قد أُعلنت[٢٩] فإنها لم تصدر في صورة منشورة حتى الآن. كما أن المصادر الميدانية الفلسطينية كانت بدورها أقل فائدة مما كانت عليه في الماضي في توفير المعلومات عن تطورات الاقتصاد. ومن الجلي أن الانشغال بعملية السلام وبتنفيذ الاتفاقات الاقتصادية الجديدة، والإعداد لبرنامج المساعدة الدولية، أمور صارت لها الأسبقية على رصد التطورات الجارية في الاقتصاد على المستويين الإجمالي والقطاعي. ثم إن نقل المسؤولية عن جمع الاحصاءات وتحليلها ونشرها من مكتب الاحصاء الاسرائيلي إلى مكتب الاحصاء الفلسطيني الحديث الإنشاء، تمشيا مع الاتفاقات السياسية، كان سبباً لتوقف الأنشطة الروتينية التي كان يقوم بها المعنيون من الجانبين[٣٠].

٣٢- ومنذ عام ١٩٩٣ نشرت بعض المصادر الدولية تقديرات أو إسقاطات للأداء الاقتصادي الفلسطيني، ولكن هذه تشير إلى أرقام متباينة في كثير من الأحيان، وذلك بسبب اختلاف مصادر البيانات والتعاريف، والنطاق، وسنوات القياس، والعملات، وعوامل الخفض، وغير ذلك من الفوارق المنهجية[٣١]. أما البيانات المتوفرة عن الفترة حتى عام ١٩٩١ وتقديرات الأمانة لسنة ١٩٩٢/١٩٩٣ فهي واردة في تقرير الأمانة السابق عن هذا الموضوع[٣٢]. ولعدم توفر بيانات شاملة حديثة يصبح من العسير التعرف بدقة كبيرة على مستويات أو معدلات التغير في المؤشرات الاقتصادية الإجمالية في الفترة قيد الاستعراض. ومع ذلك فإن المعلومات المتاحة المحدودة تبرز بعض جوانب الأداء الاقتصادي التي لا تزال ظاهرة بجلاء والتي تمثل تحديات كبرى للسلطة الفلسطينية وغيرها من المعنيين بالانعاش والإعمار في الفترة المقبلة.

٣٣- فالاقتصاد الفسلطيني لا يزال يتسم بهيكل معوج للناتج تغلب فيه الخدمات وبناء المساكن والزراعة التقليدية على القطاع الصناعي الضعيف نسبيا والهياكل الأساسية بما في ذلك المرافق العامة وبعض الخدمات الخاصة. وهذا الهيكل الذي يعبّر عن قاعدة موارد محلية ضعيفة وأثر الاحتلال المطول لا يمكن إدامته في ظل بيئة السياسة العامة الجديدة، الآخذة في الظهور في الأرض المحتلة. إن التوسع المكثف في الهياكل الأساسية بما في ذلك زيادة بناء المساكن والمرافق العامة لا بد وأن يكون أحد الشواغل الملحة للسلطة الفلسطينية الوليدة. والاتجاهات الأخيرة في التنويع الزراعي واعتماد أصناف جديدة أكثر ربحا وتحسين تطبيق التكنولوجيات الزراعية، كل هذه أمور تحتاج إلى تعزيز لترشيد مساهمة هذا القطاع في

الاقتصاد وأثره عليه. وبالمثل سيلزم اعتماد سياسات وتدابير خاصة لضمان إعطاء تنمية الصناعة وقطاعات معينة من الخدمات الخاصة، مثل السياحة، أولوية وموارد أكبر مما كان عليه الحال في الماضي.

٣٤- ولقد نشأ موقف حرج بصورة متزايدة منذ عام ١٩٩١ في الأرض المحتلة نتيجة تعاظم البطالة والعمالة الناقصة وظهور الفقر وخاصة في قطاع غزة(٣٣). ولئن كان هذا نابعاً أساساً من تدني فرص العمالة للعاملين الفلسطينيين في اسرائيل وفي البلدان المنتجة للنفط في المنطقة، وإغلاق اسرائيل لأبوابها بصورة متكررة لأسباب أمنية، فإن ثمة عوامل محلية قد قامت بدور في الأمر كذلك. ومما يُذكر على الأخص أن قطاعات الاقتصاد الفلسطيني المحلي (باستثناء الزراعة) قد تبين عجزها عن أن تستوعب بصورة كافية العمال الفلسطينيين الذين لم يعودوا يعملون في اسرائيل (وعددهم لا يقل عن ٠٠٠ ٤٠ منذ عام ١٩٨٧)، وكذلك الداخلين الجدد في سوق العمالة (حوالى ٠٠٠ ١٣ سنوياً) والعائدين من الكويت وبلدان الخليج منذ عام ١٩٩٠ (وقد قدروا في ذلك الحين بحوالي ٠٠٠ ١٥) بالإضافة إلى الذين أصبحوا زائدين عن الحاجة بسبب هبوط مستويات الإنتاج في قطاعات محلية عديدة منذ عام ١٩٨٧ (وخاصة الصناعة والبناء والخدمات العامة والخاصة). ولا شك أن البطالة، التي قدّرتها بعض المصادر الدولية بحوالى ٢٥ في المائة (من قوى عاملة يبلغ مجموعها حوالى ٠٠٠ ٣٥٠) في أوائل ١٩٩٤، وقدرتها المصادر الفلسطينية بما يصل إلى ٤٠ في المائة، تضع عبئا كبيراً وتثير تحديا خاصاً أمام صانعي السياسة وأصحاب المشاريع على السواء(٣٤). وبصرف النظر عن التفسيرات المختلفة لطبيعة وأبعاد مشكلة العمالة في الأرض المحتلة (أي مدى اعتبارها مسألة بطالة أو عمالة ناقصة)، فإن القضية تظل ملحة بصورة خاصة(٣٥). وستظل قضية ايجاد فرص عمل جديدة عن طريق برامج الاستثمار الخاص والعام قضية ذات أولوية قصوى في السنوات القادمة إلى جانب بعض الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية الأخرى.

٣٥- وثمة سمة مستمرة في الاقتصاد الفلسطيني يتجلى فيها ضعف القاعدة الاقتصادية المحلية والاعتماد المزمن على مصادر الدخل الخارجية، هي الانخفاض النسبي لنصيب الانتاج المحلي الإجمالي في الناتج القومي الإجمالي. ذلك أن فرص العمالة خارج الأرض المحتلة قد اجتذبت بصورة متزايدة عددا متناميا من الأيدي العاملة الفلسطينية الفائضة أو الناقصة العمالة (ولا سيما من المجتمعات الريفية ومجتمعات مخيمات اللاجئين) وذلك لأعمال في اسرائيل وفي أماكن أخرى في المنطقة. ومنذ منتصف السبعينات كانت نسبة تتراوح بين ٣٢ و٣٥ في المائة من القوى العاملة الفلسطينية تعمل أساساً في اسرائيل مولّدة ما بين ٢٦ و ٢٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي. وفي السنوات الأخيرة بعد بدء الانتفاضة والتدابير الأمنية التي اتخذتها اسرائيل بعد عام ١٩٩٠، انخفض عدد الفلسطينيين العاملين في اسرائيل كما هبطت نسبتهم هبوطاً ملموساً (إلى نسبة قدرها ٢٧ في المائة من مجموع العاملين في عام ١٩٩٣)، مما أدى إلى هبوط في الناتج القومي الإجمالي. إلا أن الناتج المحلي نفسه ظل يعاني بدوره من أثر القلاقل في عام ١٩٩٣ وأوائل ١٩٩٤ (أي الاضرابات وحالات حظر التجول والإغلاق) ومن أثر الدورة الطبيعية لمحصول الزيتون الهام، ومن ضعف التناسق العام فيما بين القطاعات، ومن اختناقات التسويق، ومن غياب سلطات إقرار السياسة والأنظمة والتوجيه.

٣٦- وبذلك فإن معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي ظل يتذبذب بصورة كبيرة مظهرا زيادة حادة في سنة من السنوات (مثال ذلك ١٩٩٠ و١٩٩٢) وهبوطا محسوساً في السنة التالية (مثال ذلك ١٩٩١ و١٩٩٣). وتُقدّر مصادر مختلفة أن معدل النمو في سنة ١٩٩٤ سيكون عاليا ويصل إلى ما بين ١١ و٢٥ في المائة(٣٦). وفي ضوء القيود الحالية على دخول العمال الفلسطينيين إلى اسرائيل، والأثر الايجابي على الاقتصاد

المحلي لبرامج المساعدة الطارئة المنتظرة، من المرجح أن يصبح نصيب الناتج المحلي الإجمالي في الناتج القومي الإجمالي أعلى في الوقت الحاضر من المستويات التاريخية (أي حوالي ٨٠ في المائة) مع بقاء نصيب القوى العاملة الفلسطينية في اسرائيل منخفضا (أي لا يتجاوز ٢٥ في المائة). وبتناقص فرص العمل في اسرائيل، سيلزم بذل جهود مكثفة لايجاد المزيد من فرص العمل في الأرض المحتلة، ولزيادة الناتج المحلي للتعويض عن فقدان العمالة والدخل في اسرائيل، وبذلك يمكن الإسهام في تحقيق معدل النمو المقدر لعام١٩٩٤.

٣٧- إن قدرة الاقتصاد الفلسطيني على إعادة توجيه ذاته على مدى السنوات القليلة القادمة ستتوقف على فحوى ووجهة التجارة الخارجية باعتبارها بلا شك من العناصر الرئيسية المحددة لاحتمالات نموه في المستقبل (انظر الجزء الثاني أدناه). وأهمية هذا العامل معترف بها في برنامج الإنماء الفلسطيني وفي الاتفاقات الاقتصادية الأخيرة التي تفسح مكاناً بارزاً للتجارة مع الشركاء العرب التقليديين. وهذا بصرف النظر عن اتجاه التطورات في العقود الأخيرة الذي يظهر تركزا متزايدا في التجارة مع اسرائيل. فالحاجة إلى إعادة توجيه التجارة أصبحت الآن حاجة معترفاً بها على نطاق واسع، وإن اختلفت الآراء بشأن مدى امكان تنويع الأسواق في ضوء الاتجاهات الماضية، والهيكل الحالي للناتج الفلسطيني، والهياكل السائدة للكلفة والسعر في الأرض المحتلة بالقياس إلى الأسواق العربية والدولية. إلا أن بيئة السياسة العامة الجديدة ينتظر أن تسمح للمنتجين الفلسطينيين بتقصي خطوط تصدير إلى الأسواق المجاورة أو البعيدة لم يكن بوسع الفلسطينيين الاستفادة فيها من قبل الاستفادة من أية ميزة نسبية مملوكة لهم. فإن التفاعل الحر نسبيا مع الأسواق المجاورة الثلاث والأسواق الجديدة، التي ستظهر في الأفق، ولكل منها أنماط انتاج واستهلاك مختلفة، ينتظر أن يساعد المصدرين الفلسطينيين على أن يتبينوا بانتظام الفرص المتغيرة وعلى التصرف في ضوئها. فتوفر فرص الوصول الأكثر تنوعاً إلى واردات أقل كلفة أمر يرجى أن يشجع على أنماط استيراد أرشد، وأن يثبّط الاستثمار المحلي غير القابل للنجاح في مشاريع "الاستعاضة عن الواردات التي لا تتوفر لها ميزة نسبية فتكون بالتالي غير قادرة على المنافسة دوليا. كما أن التحدي المتمثل في الاستفادة القصوى من شروط الاتفاقات الأخيرة للعلاقات التجارية مع اسرائيل والأردن ومصر، وفي اغتنام المعاملة التفضيلية الممنوحة في جهات أخرى، إنما هو مجال هام آخر يتطلب عملا مرسوما تتضافر فيه الجهود.

٣٨- ولقد زادت امكانيات الاستثمار الخاص الدولي في الأراضي الفلسطينية زيادة كبيرة نتيجةً لتعهدات المساعدة الانمائية الرسمية. فبالاضافة إلى العقود ذات الصلة بالمشاريع التي ستسدد تكاليفها من المساعدة الإنمائية الرسمية، ستفتح عملية الإعمار الطويلة الأجل مجالات نمو مجزية للاستثمار الخاص المباشر وللتقدم التكنولوجي عن طريق مشاريع 'صالحة للتمويل' لن تلبث أن تظهر بسرعة في مجالات الهياكل الأساسية وقطاعات الانتاج والقطاعات الموجهة للتصدير، وفي مجالات الخدمات لدور الأعمال وللتعمير والخدمات المالية والتجارية وخدمات الاتصالات. ومن وجهة نظر الشركات الدولية التي قد تُقدِم على الاستثمار، فإن وفورات الحجم الكبير في المنطقة في مشاريع الهياكل الأساسية أو المشاريع المتصلة بالتجارة ستشكل معياراً هاماً، والواقع أن السوق الاقليمية الأوسع تثير اهتماما تجاريا أكبر من السوق الفلسطينية الصغيرة التي لا تزال غير متطورة حتى الآن.

٣٩- وعلى كلا صعيدي مشاركة القطاع الخاص الخارجي في الأرض المحتلة -أي صعيد المنظمات غير الحكومية الدولية وصعيد الاستثمار الخاص (من مصادر المغتربين والمصادر العربية والدولية)- ستكون الموارد

التي يمكن أن تحدث أثراً في المراحل الأولى من جهود التنمية الفلسطينية صغيرة نسبياً بالقياس إلى المبالغ المستثمرة من المصادر الرسمية. إلا أن أثرها النوعي ونفوذها الممكن على المجرى الذي تتخذه التنمية يمكن أن يكونا مما لا يستهان به من حيث التطرق إلى مجالات ومسائل مهملة، وإقرار مستويات عالية للخدمة العامة الفلسطينية، وتشجيع رفع الكفاءة والانتاجية في تخصيص الموارد. وفي هذه المهمة يمكن لجهود الأمم المتحدة المنوه بها أعلاه أن تتكامل مع الأنشطة الدولية وأنشطة المنظمات الفلسطينية غير الحكومية. وفي الوقت نفسه فإن مشاركة القطاع الخاص الفلسطيني المغترب يمكن أن تجتذب مستثمرين عرب إلى أنشطة أو قطاعات تحقق لهم فيها خبرتهم أو قدرتهم التقنية واهتماماتهم ميزة نسبية بالقياس إلى المستثمرين الآتين من جهات أخرى.

٤٠- إن إعادة إنشاء القطاع المالي الفلسطيني وإصلاحه شرط مسبق عاجل لنجاح معظم الأنشطة الأخرى. وفي حين أن الكثير في هذا المجال سيتوقف على مبادرة القطاع الخاص، فإن وجود بيئة مستقرة من حيث السياسة العامة وترسخ مبادئ توجيهية واضحة ومأمونة، وخاصة في أنشطة المصارف والاستثمار، أمر لا بد منه لسلاسة وكفاءة سير القطاع. ويجري حاليا وضع عناصر سياسة نقدية ومصرفية ومالية سليمة في الأرض المحتلة، وقد بدأت تتجلى منذ عام ١٩٩٣ دلائل نمو بطيئة وإن تكن مطردة، في الثقة التي يشعر بها أرباب الأعمال. إلا أنه لا يزال هناك الكثير مما ينبغي عمله، خاصة بصدد الاطار القانوني والتنظيمي وبناء المؤسسات العامة في هذا القطاع الحيوي. ومعظم المصارف العربية التي كانت قائمة في الأرض المحتلة ثم أغلقتها اسرائيل في عام ١٩٦٧ هي الآن بصدد إعادة فتح فروع لها. كما توضع الخطط لإقامة مؤسسات مالية وائتمانية جديدة، بما في ذلك مشاريع مشتركة مع شركاء دوليين. وهذه الخطوات ستساعد بلا شك على زيادة تشجيع الاهتمام المتعاظم من جانب أصحاب المشاريع من المغتربين الفلسطينيين، بالمشاركة مع مستثمرين عرب أو دوليين في فرص الاستثمار التي تتكشف في مختلف القطاعات. وثمة مبادرة واعدة اتخذت في آذار/مارس ١٩٩٤ في عمان، هي إنشاء شركة استثمارية رأسمالها ٢٠٠ مليون دولار مؤلفة من مجموعة متنوعة قوية النفوذ من اصحاب الأعمال الفلسطينيين والعرب والمصارف والمقاولين وذلك للاضطلاع بمشاريع في الأرض المحتلة[٣٧].

٤١- وحتى منتصف عام ١٩٩٤ كان يبدو أن معظم أصحاب المشاريع الخاصة المهتمين بالأمر لا يزالون ينتظرون البدء الفعلي لبرامج المعونة الرسمية الدولية واستكمال تولي السلطة الوطنية الفلسطينية زمام الأمور قبل التورط في استثمارات كبيرة في الأرض المحتلة. وليس من المتوقع أن يبدأ الاستثمار الخاص الأجنبي في إحداث أثر على الناتج قبل عام ١٩٩٥. ومع ذلك فإن الفارق الكبير بين تقديرات برنامج الإنماء الفلسطيني وغيرها من التقديرات لإجمالي الاستثمارت المطلوبة حتى سنة ٢٠٠٠، وبين مبالغ المساعدة الانمائية الرسمية المتعهد بها للإعمار الفلسطيني يلقى عبئا ماليا كبيرا في السنوات المقبلة على المدخرات المحلية (العامة والخاصة)، ورؤوس الأموال الخاصة للفلسطينيين المغتربين، والدوائر المالية الدولية. وتعبئة هذه الموارد وتخصيصها بصورة كفؤة سيظلان مسؤولية بالغة الأهمية يتعين أن تنهض بها السلطات الفلسطينية. وفي هذا تبرز الحاجة إلى قوانين فعالة معدة إعدادا حسنا لتشجيع الاستثمار، وإلى إجراءات منسقة مبسطة.

٤٢- إن مالية القطاع العام، سواء من حيث جانبي الايرادات أو المصروفات، تشكل مجالا سيتولى فيه الفلسطينيون الآن إدارة مؤسسات والاضطلاع بوظائف كانت حتى الأمس القريب واقعة كليا في يد سلطات الاحتلال. وبالإضافة إلى الإنفاق الإنمائي للقطاع العام (بما في ذلك إنفاق السلطات المحلية فضلا عن الأونروا

والمنظمات غير الحكومية) يقدر أن تبلغ المصروفات التشغيلية للإدارة المركزية الفلسطينية ٤٢٥ مليون دولار في عام ١٩٩٤: وحوالي ٣٧ في المائة من هذا المبلغ تنسب إلى نفقات بدء التشغيل (مدفوعات الإغاثة، والمعدات ودعم السلطة المحلية) و٦٣ في المائة إلى المصروفات الجارية (رواتب الادارة المركزية والشرطة واللوازم وغير ذلك)[٣٨]. وسيرتفع هذا المبلغ إلى ٥٠٨ ملايين دولار في عام ١٩٩٥ وستمثل نفقات بدء التشغيل عندئذ أقل من ٢٠ في المائة من المجموع. ونظرا لضعف طاقة تحصيل الإيرادات في مبدأ الأمر خلال عام ١٩٩٤ (ضريبة الدخل، وضريبة القيمة المضافة، والرسوم الجمركية والعوائد، واسترداد إيراداتها التي تحصلها اسرائيل)، يتوقع أن يبلغ العجز في تلك السنة في مالية الحكومة المركزية ١٥٨ مليون دولار. وبمجيء عام ١٩٩٥ يتوقع أن تتمكن الإدارة المركزية الفلسطينية من تغطية جميع نفقات مصروفات التشغيل فيما عدا عجز قدره ٤٠ مليون دولار للمنظمات غير الحكومية التي تعتمد جزئيا على تمويل الحكومة المركزية. وفي التقديرات المنقحة اللاحقة التي قدمتها فلسطين في اجتماع الفريق الاستشاري للجنة الارتباط في حزيران/يونيه ١٩٩٤، قدرت ميزانية الادارة المركزية الفعلية بمبلغ ٣٨١ دولار في عام ١٩٩٤ (حزيران/يونيه - كانون الأول/ديسمبر)[٣٩]. ومن المتوقع أن يتسنى تغطية ٢٠٤ ملايين دولار من الميزانية من ايرادات من الضرائب والرسوم الجمركية وغير ذلك من مصادر الدخل العادية. وبالتالي يتوقع أن يتبقى عجز قدره ١٧٧ مليون دولار حتى نهاية السنة. وحيث أن المانحين قد سبق أن أعلنوا عن تعهدات لتغطية هذا العجز تبلغ ٩٥ مليون دولار سيظل هناك مبلغ ٨٢ مليون دولار يتعين تدبيره للحفاظ على الخدمات الحكومية الأساسية في منطقة غزة- أريحا أولا ومن بعد ذلك في بقية الضفة الغربية. وحيث أن الادارة الجديدة لم تحصّل بعد أي ايرادات فإن هذا العجز قد أصبح محسوساً منذ مطلع فترى الحكومة الذاتية الانتقالية.

٤٣- وبخلاف ما هو عليه الحال في مجالات الاقتصاد الأخرى حيث تتوفر لأصحاب المشاريع وللقائمين على المؤسسات خبرة أوفر من تجارب الماضي، فإن إدارة مصروفات الحكومة المركزية، الجارية منها والانمائية، وتحصيل الايرادات الحكومية، هما وظيفتان ليس بوسع السلطة الوطنية الفلسطينية الاعتماد فيهما إلا على موارد بشرية أضأل نسبيا، وخاصة فيما يتعلق بالإداريين المؤهلين والموظفين المتدربين تدريبا حسنا. ومع الحرص البالغ على الحفاظ على الاستقرار المالي، سيتعين البدء قريبا في جهود جادة لتحقيق إصلاح ضريبي كامل. وقد تفيد في هذا المضمار توصيات بعثة صندوق النقد الدولي، وكذلك الاستنتاجات والتوصيات التي أسفرت عنها أعمال أمانة الأونكتاد في هذا الموضوع في السنوات السابقة[٤٠]. إن مهمة إبقاء العجز الحكومي منخفضاً مع وجود مجموعة كبيرة من القوى الضاغطة لتوسيع الميزانيات الجارية والانمائية مهمة تتطلب المهارة والانضباط في تصميم وإدارة سياسة الانفاق في القطاع العام. ولا تقل عن ذلك صعوبة مهمة وضع سياسات منصفة ومرنة وفعالة للضرائب ولزيادة الايرادات إلى الحد الأقصى على نحو يكفل السلامة المالية، ويترك موارد كافية لدى عامة الجمهور لتوليد الاستثمار والنمو المطلوبين في القطاع الخاص. وسيلزم في مجال تحصيل الايرادات اتباع نهج متوازن وشفاف ونشط تراعى فيه الحاجة إلى توفير شبكات الأمان الاجتماعي.

٤٤- إن حتمية تحقيق تحسن سريع في الأحوال المعيشية للشعب الفلسطيني مهمة تمس جميع مستويات المجتمع وقطاعات النشاط الاقتصادي. وفي هذا الصدد هناك ثلاثة قطاعات مترابطة تكتسي أهمية خاصة فيما يبدو لمهمة الانعاش الاجتماعي والاقتصادي الفلسطيني. فأولا، هناك الحاجة إلى الشروع في توفير اسكان لائق تلحق به مرافق كفؤة لجميع الفئات الاجتماعية بأسعار مقدور عليها. وثانيا، إلى جانب المأوى يلزم توفير الرعاية الصحية الكافية وخدمات النظافة العامة والحماية البيئية على نحو يتسق مع المعايير المقبولة ويكفي لتلبية حاجات سكان متزايدي العدد واقتصاد نابض بالحياة. وثالثا، يتمثل عنصر أساسي في

نجاح جهود التنمية الاقتصادية الفلسطينية على المدى الطويل في ايجاد قوة عمل حسنة التعليم وذات كفاءة تقنية ويتوفر فيها التنوع اللازم ويتحقق فيها المشاركة النشطة من جانب المرأة، والمعتقلين السابقين والمعوقين. ولا يمكن أن نغالي في ابراز مدى الأهمية العاجلة لتزويد جيل شباب الانتفاضة بالتدريب التقني والعلمي الملائم وإعادة تدريب أبناء هذا الجيل وإعادة اشراكهم في العملية التعليمية وجهود الإعمار، فإن تحقيق الاستفادة المثلى من أثمن رصيد لدى المجتمع الفلسطيني، أي موارده البشرية قد يصبح شرطا لازما للانتقال الناجح من تركة مثقلة بالصراع والاحتلال إلى عهد من السلم والرخاء. والبرنامجان المفصلان للمساعدة اللذان أعدتهما مؤخرا منظمة العمل الدولية واليونسكو في هذا المجال هما اسهامان آتيان في أوانهما لتمكين الشعب الفلسطيني من مواجهة تحديات التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تنتظره.

٤٥- وفي منتصف عام ١٩٩٤ لم يكن قد بدأ بعد البرنامج الدولي للمساعدة الطارئة وكانت الأراضي الفلسطينية المحتلة لا تزال تواجه أحوالا حرجة في كثير من القطاعات الاقتصادية والاجتماعية. لقد أبرزت الفقرات السالفة بعضا من الفرص الجديدة المتنوعة والتحديات الصعبة التي تواجه السلطة الفلسطينية الجديدة، ولكن تدهور القطاعات الانتاجية الفلسطينية والهياكل الأساسية والخدمات الاجتماعية على مدى الـ ٢٧ سنة الماضية قد ترك في الواقع أثرا يتعذر تلخيصه في مساحة الصفحات المحدودة المتاحة هنا. ولئن كان من المأمول أن يؤدي تمكين الشعب الفلسطيني المتزايد من السلطة السياسية إلى تمكينه من مواجهة هذه التحديات والتغلب عليها بصورة متزايدة، فإن هذا الشعب لا يمكن قطعا أن يتحمل هذا العبء وحده. وإذا كان للمجتمع الدولي، بما فيه المنظمات المتعددة الأطراف وغيرها من المنظمات الدولية، أن يحقق الأهداف الطموحة لمؤتمر تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣ لدعم السلام في الشرق الأوسط، فلا بد أن يتحول الدعم الدولي إلى شيء ملموس وظاهر للعيان بسرعة في الموقع. فالتعهدات بتمويل برنامج المساعدة الطارئة الذي يشمل التنمية، ومصروفات بدء التشغيل، والمصروفات الجارية للسلطة الفلسطينية، يجب أن تترجم إلى تمويل محدد للمشاريع ولدعم للميزانية المؤقتة للإدارة المركزية الفلسطينية. ولئن كانت القضايا من قبيل بناء المؤسسات الفلسطينية، وضمان الشفافية، والادارة المالية السليمة والمحاسبة والمساءلة قضايا تستحق الانتباه المستمر، فإن الاحتياجات الانسانية والانمائية في الموقع عاجلة، ومهمة تأمين السلم مهولة، إلى حد يستحيل معه تأخير المعونة الدولية النشطة بأكثر مما تأخرت.

الجزء الثاني

القضايا الرئيسية التي تواجه التجارة الخارجية الفلسطينية والخدمات المتصلة بها

٤٦- يورد الجزء الثاني بعض الملاحظات الموجزة بشأن المتطلبات العاجلة لإنعاش التجارة الخارجية الفلسطينية والخدمات المتصلة بها. والغرض من هذا الجزء هو إجراء دراسة أكثر تعمقا لبعض الجوانب الأساسية للتجارة الخارجية الفلسطينية فضلا عن الخدمات المتصلة بها، وخاصة التمويل والنقل، وما تواجهه من مشاكل. وهذا يشمل الاتجاهات في التجارة الخارجية، وآفاق المرحلة الانتقالية والتعرف على المجالات الرئيسية للمشاكل واحتياجات المساعدة التقنية الناشئة. إن تحليل القضايا المعنية قد وفر الأساس لنهج متكامل من جانب أمانة الأونكتاد لوضع برنامج لأنشطة التعاون التقني دعما للتجارة الفلسطينية والقطاعات ذات الصلة، وهو البرنامج الذي ترد خطوطه العامة في الفرع الختامي من هذا الجزء.

ألف- الاتجاهات الرئيسية في أداء التجارة الخارجية الفلسطينية

٤٧- تُبرز الاتجاهات الأخيرة في الصادرات الفلسطينية طبيعة القيود التي يتصف بها الآن قطاع التصدير، وتوفر إشارات إلى الإمكانات المقبلة لتنويع الأسواق والسلع الأساسية. وتبين الاتجاهات الشاملة في تجارة صادرات السلع الفلسطينية حدوث هبوط مطرد في الصادرات من ذروة بلغت ٣٤٥ مليون دولار في ١٩٨١ إلى متوسط سنوي يبلغ ٢٠٠ مليون دولار في الفترة ١٩٨٨-١٩٩١[٤١]. ولوحظ بدء حدوث انتعاش بطيء في عام ١٩٩٢ حين ارتفعت الصادرات إلى ٢٩١ مليون دولار. وقدرت حصائل الصادرات في عام ١٩٩٣ بما يتراوح بين ٢٧٠ مليون دولار و٣٠٥ ملايين من الدولارات[٤٢]. ويتجلى في ذلك الاتجاه الطويل الأجل للتدهور في نسبة الصادرات من السلع إلى الناتج المحلي الإجمالي، فقد هبطت من نسبة عالية بلغت ٤١ في المائة في عام ١٩٨١ حتى بلغت نحو ١٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩٣.

٤٨- وكما لوحظ من قبل، ظل هيكل واتجاه التجارة الخارجية الفلسطينية في السلع والخدمات معا يعكس النصيب المهيمن لتجارة السلع الفلسطينية مع اسرائيل، والهبوط في نصيب الأسواق التقليدية (الأردن، والبلدان العربية الأخرى وأوروبا الشرقية). وظل نصيب تجارة السلع مع الأسواق الجديدة طفيفاً، بما فيها الأسواق التي توفر معاملة تفضيلية للمنتجات الفلسطينية. وعليه فقد ازداد نصيب الصادارت السلعية إلى اسرائيل، التي كانت تشكل ٦٥ في المائة من قيمة الصادرات السلعية الفلسطينية في عام ١٩٨٠، فوصل إلى ٨٥ في المائة في عام ١٩٩٢. ونتيجة لذلك هبطت الصادرات السلعية إلى الأردن والأسواق العربية الأخرى من ٣١ في المائة من مجموع الصادرات في عام ١٩٧٠ إلى ١٣ في المائة في عام ١٩٩٢، في حين شكلت الصادرات إلى بلدان أخرى أقل من ٢ في المائة من مجموع صادرات السلع الفلسطينية.

٤٩- ويتجلى في تركيب السلع الأساسية للصادرات الفلسطينية تهميش تدريجي للصادرات الزراعية التي بلغت قيمتها ٥٨ مليون دولار فقط، أي أقل من ٣٠ في المائة من مجموع قيمة الصادرات في عام ١٩٩٠ (آخر عام توافرت فيه بيانات عن السلع الأساسية). وتقارن هذه النسبة بنحو ٤٠ في المائة في الأعوام السابقة لعام ١٩٨٠ حين بلغت قيمة الصادرات الزراعية ذروتها (أكثر من ١٠٠ مليون دولار). ويعزى هذا

التحول في هيكل الصادرات السلعية، مقروناً بالهبوط الشامل في قيمة الصادرات، إلى مجموعة عوامل تتصل بالآتي: إعادة تنظيم أنماط الانتاج المحلي داخل القطاعات وفيما بينها على السواء؛ ومجموعة من قيود السياسة العامة والقيود المؤسسية والمادية على التسويق قللت مع الوقت من قدرة الصادرات الزراعية على المنافسة، وحدوث تحولات رئيسية في الطلب على الصادرات الزراعية الفلسطينية في مختلف الأسواق مع تغير الأحوال الاقتصادية أو السياسية المحلية، وخاصة في اسرائيل والأردن والبلدان العربية.

٥٠- وفي عام ١٩٩٠ اتجهت ٤٥ في المائة من الصادرات الزراعية إلى الأردن، مقابل نسبة كانت تقترب من ٦٠ في المائة في النصف الأول من الثمانينات، واتجهت معظم النسبة المتبقية إلى اسرائيل. ومنذ ذلك الحين ازداد تحول الاتجاه في الصادرات الزراعية لصالح السوق الاسرائيلية. وتؤكد البيانات المتعلقة بحجم الصادرات الزراعية المتجهة إلى الأردن، أو المارة به، حدوث اتجاه هبوطي في الأعوام الأخيرة، من ٤٠٠ ٧٩ طن في عام ١٩٨٨ (٨٠٠ ٣٤ من الضفة الغربية معظمها موجهة للسوق الأردنية و٦٠٠ ٤٤ من قطاع غزة، معظمها للمرور العابر في طريقها إلى أسواق عربية أخرى) إلى ٨٠٠ ٥٩ طن في عام ١٩٩٣ (٩٠٠ ١٢ طن من الضفة الغربية و٩٠٠ ٤٦ طن من قطاع غزة)[٤٣]. ويتجلى في تزايد النصيب الشامل للسلع الصناعية في مزيج الصادرات اتجاهان: هبوط سريع في الصادرات الصناعية إلى الأردن منذ ذروتها التي بلغت ٦٠ مليون دولار في ١٩٨١ إلى مستوى منخفض بلغ ٢٧ مليون دولار في عام ١٩٩٠، وهو هبوط لم يحدث له مثيل منذ عام ١٩٧١؛ والنمو المطرد للصادرات الصناعية إلى اسرائيل (وذلك أساسا في إطار ترتيبات التعاقد من الباطن) حتى بلغت ذروة قدرها ٢٦٥ مليون دولار في عام ١٩٨٧، أعقبها هبوط حاد إلى ١٤١ مليون دولار في عام ١٩٩٠[٤٤].

٥١- والأثر السيء للضعف المتزايد لصادرات السلع الفلسطينية يزداد حدة في ضوء تصاعد كلفة الواردات في الأرض المحتلة، ومرة أخرى في ضوء تركز الواردات في سوق واحدة مهيمنة. وتمشيا مع النمو في الدخل من المصادر المحلية والخارجية، ارتفعت فاتورة الواردات الفلسطينية باطراد فبلغت أكثر قليلا من ١ ٠٠٠ مليون دولار في عام ١٩٨٧. ثم هبطت إلى أقل من ٧٠٠ مليون دولار في عام ١٩٩٠، وهو هبوط تتجلى فيه ظروف التقشف وتدابير "الاستعاضة عن الواردات" التي مارسها الفلسطينيون في سياق الانتفاضة. ومنذ ذلك الحين اتخذ النمو في الواردات مرة أخرى اتجاها تصاعديا، فوصلت إلى مستوى يقدر بمبلغ ١ ٠٥٠ مليون دولار في عام ١٩٩٣[٤٥]. وظلت نسبة الواردات إلى الناتج المحلي الإجمالي عالية، وإن أظهرت اتجاها هبوطيا، من أكثر من ٦٠ في المائة في ١٩٨٧ إلى ٥٥ في المائة منذ ذلك الحين، وهو هبوط يتجلى فيه على ما يبدو الأثر المستمر لضغط الواردات فضلا عن الهبوط المطرد في الدخل وخاصة من المصادر الخارجية خلال الفترة ١٩٨٨-١٩٩٠. وما زالت اسرائيل هي أكبر مورّد لكثير من الواردات الفلسطينية (نحو ٩٠ في المائة). وقد هبط نصيبها هي أيضا، وذلك أمر مفهوم، خلال الفترة ١٩٨٨-١٩٩٠ (بالقياس إلى نصيب الواردات الآتية من مصادر دولية عن طريق اسرائيل)، ولم يلبث أن استعاد مستوياته السابقة في عام ١٩٩٢.

٥٢- ويعكس التركيب السلعي للواردات هيمنة المنتجات الصناعية. ففي عام ١٩٩٠ كانت نسبة ٨٦ في المائة من مجموع الواردات الفلسطينية تتمثل في سلع صناعية آتية أساساً إما من اسرائيل أو عن طريقها. أما الواردات الزراعية فكانت كلها تقريبا آتية من اسرائيل. وهبوط مستوى وحصة الواردات الزراعية (بالمقارنة بالسلع الصناعية) قد جاء نتيجة عاملين رئيسيين: النصيب الأصغر للأغذية في سلة الاستهلاك، والنصيب الأكبر للناتج الزراعي المحلي في الاستهلاك الشامل للمنتجات الزراعية. وبذلك نجد أن من بين

إجمالي الانفاق الاستهلاكي المحلي على السلع الزراعية والصناعية الذي تجاوز ٠٠٠ ٢ مليون دولار في عام ١٩٩٠، بلغت نسبة الإنفاق على السلع الزراعية ٣٥ في المائة. وفي ذلك العام شكلت السلع الزراعية والصناعية المستوردة، نسبتي ١٦ في المائة و ٥١ في المائة على التوالي، من مجموع استهلاك السلع الزراعية والصناعية. وتشير المعلومات المتاحة عن الواردات الصناعية إلى أن تدفق الخامات المستوردة والمدخلات الوسيطة والسلع الانتاجية شكل المكون الرئيسي للواردات الصناعية على حساب السلع المستوردة الاستهلاكية أو النهائية، وخاصة منذ عام ١٩٨٨[٤٦]. وقد ساعد النمو في دخول السلع الزرعية من قطاع غزة إلى الضفة الغربية، وانتقال السلع الاستهلاكية في الاتجاه المضاد، على الاستعاضة عن الواردات من اسرائيل، ومما يبين ازدياد الروابط الاقتصادية بين المنطقتين منذ عام ١٩٨٨.

٥٣- وقد أبقت الاتجاهات المذكورة أعلاه على مستوى العجز الكبير في تجارة السلع بالأرض المحتلة الذي وصل إلى ٩٤٠ مليون دولار في عام ١٩٩٢ وقدر بنحو ٨٠٠ مليون دولار في عام ١٩٩٣[٤٧]. وفيما يتعلق بأنصبة الأسواق، فإن الجانب الأكبر من العجز ظل مع اسرائيل حيث بلغ العجز معها ٨٥٠ مليون دولار في عام ١٩٩٢، أي قرابة ضعف مستواه في عام ١٩٨٥، وكذلك مع أسواق أخرى غير عربية (أكثر من ١٠٠ مليون دولار منذ عام ١٩٩٠). ولم تتمكن تجارة السلع الفلسطينية من الابقاء على فائض إلا مع الأردن وحده، وإن كان هذا الفائض قد اتجه إلى التقلص فإصبح أقل من ٣٠ مليون دولار منذ عام ١٩٩٠ (مقابل ١٠٠ مليون دولار في عام ١٩٨٠). وقد عوض العجز في تجارة السلع، الذي أصبح سمة دائمة للقطاع الخارجي الفلسطيني، وجود فائض منتظم وملموس في حساب الخدمات مع اسرائيل تمثل أساسا في تحويلات دخل عوامل الانتاج من العمل في اسرائيل[٤٨]. وهكذا، نجد أنه مع أن الاقتصاد الفلسطيني يستورد من اسرائيل، مجموعة من الخدمات غير الداخلة في عوامل الانتاج (وخاصة الخدمات المتصلة بالنقل والسفر)، فإن هذه الواردات تعادل بوجه عام ثلث مستوى الصادرات من خدمات العمل إلى اسرائيل. وارتفعت صادرات الخدمات الداخلة في عوامل الانتاج وغير الداخلة في عوامل الانتاج من الأرض المحتلة منذ عام ١٩٨٨ فوصلت إلى أكثر من ٩٠٠ مليون دولار في عام ١٩٩٢، وذلك بالرغم مما عانته التدفقات التجارية الأخرى مع اسرائيل. وأتاح ذلك حدوث فائض ملموس في حساب الخدمات قدر بنحو ٦٠٠ مليون دولار في عام ١٩٩٢. إلا أن حدوث هبوط حاد في دخل عوامل الانتاج في عام ١٩٩٣ (إلى نحو ٥٥٠ مليون دولار) وركود الصادرات من الخدمات غير الداخلة في عوامل الانتاج (عند نحو ٨٠ مليون دولار) فضلا عن استيراد ما يزيد عن ٤٠٠ مليون دولار من الخدمات غير الداخل في عوامل الانتاج ترتب عليه هبوط في فائض الخدمات إلى نحو ٢٠٠ مليون دولار في عام ١٩٩٣[٤٩].

باء - آفاق التجارة الفلسطينية في الفترة الانتقالية

٥٤- في ضوء الاتجاهات التي سبق بحثها، تكشف الإسقاطات المبنية على افتراضات مختلفة[٥٠] أنه من المتوقع أن تنمو الصادرات والواردات الفلسطينية في ١٩٩٤-١٩٩٥ بنسبة أكبر من ١٠ في المائة سنويا. وسيزداد العجز في تجارة السلع بنحو ١١ في المائة سنويا، ولو أن التقديرات تتباين تباينا واسعا بشأن المستوى المطلق للعجز في عام ١٩٩٥[٥١]. ولا يتوقع أن يتحسن أداء الصادرات تحسنا ملحوظا على المدى القصير، إذ سيبلغ في المتوسط نحو ١٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[٥٢].

٥٥- إن هذه الإسقاطات، التي أُعدت قبل أن تعقد فلسطين اتفاقات اقتصادية مع مصر واسرائيل والأردن، لا تتجلى فيها كل المكاسب المحتمل أن تتحقق في التجارة للاقتصاد الفلسطيني نتيجة لتبدل بيئة

السياسة العامة. ورغم أن أثر العامل الأخير قد لا يصبح ملموسا على الفور ورغم أن الهياكل الأساسية المؤسسية والعمرانية للتجارة الموسعة لم تخرج إلى حيز الوجود بعد، فإن آفاق التجارة في الفترة الانتقالية تبدو واعدة، وإن كان يصعب قياسها كميا بدقة في الوقت الحاضر. ومع ذلك يفترض أحد سيناريوهات الآفاق المتوسطة الأجل (انظر الجزء الأول) وجود برنامج استثماري فلسطيني متسق في الفروع الموجهة إلى التصدير، وترشيد الواردات ترشيدا يشمل الاضطلاع بأنشطة مختارة من أنشطة الاستعاضة عن الواردات، وذلك بالاقتران مع نمو اقتصادي محلي قوي ناتج عن التغييرات في الأولويات وإجراء الاصلاحات اللازمة في مجال السياسة العامة والمؤسسات(٥٣).

٥٦- وفي ظل هذه الظروف يمكن أن يظهر قطاع تصدير السلع خلال الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٠ نمواً قوياً ومستمراً يصل معدله السنوي إلى ٧ في المائة، مقابل نمو في الواردات بنسبة ١٢ في المائة تقريباً. وهذا من شأنه أن يولد عجزا سلعيا كبيرا يبلغ على الأقل ٣٠٠ ١ مليون دولار بحلول عام ٢٠٠٠. إلا أن هذا التطور لن يترجم بالضرورة إلى عجز في الحساب الجاري. إذ يمكن أن يتولد فائض مستمر في الخدمات بفضل التصدير المطرد، وإن ظل كان محدودا، لخدمات العمل والخدمات الأخرى، والتحويلات الخاصة الكبيرة بلا مقابل والتحويلات العامة من الخارج. ومن شأن هذه التدفقات أن تسمح أيضا بزيادة مستويات الاستثمار مما يؤدي في نهاية المطاف إلى تضييق الهوة الممكنة بين الصادرات والواردات وبين اليد العاملة وفرص التوظف، وبين المدخرات والاستثمارات، بسرعة أكبر مما كان سيتسنى لولا ذلك، وهي هوة ظلت من السمات المميزة لهيكل وأداء الاقتصاد الفلسطيني خلال العقدين الماضيين. وفي حين أن الواردات السلعية ستظل هامة في سلة الاستهلاك، فإن أهميتها في مجموع الطلب الإجمالي ستتضاءل.

٥٧- وفي محاولة تبين الخطوط العامة لمستقبل علاقات التجارة الخارجية الفسلطينية وما يقابلها من سياسات وتدابير، من المفيد النظر في المتطلبات العاجلة والانتقالية للإنعاش الاقتصادي الفلسطيني والنمو المطرد (بما فيها الخطوط العامة المبينة في الجزء الأول أعلاه). وفي ضوء ذلك، يمكن أن تبرز بوضوح أكبر مجموعة العلاقات والترتيبات التجارية المناسبة والمتبادلة الفائدة مع مختلف الشركاء. وفي الأعوام الأولى من الفترة الانتقالية خاصة، قد يلزم اتخاذ قرارات بشأن نطاق وشروط العلاقات التجارية الخارجية في ضوء اعتبارات ملحة مثل: الكفاءة الاقتصادية والتجارية، والميزة النسبية (بما فيها مهارات العمل)، والحاجة إلى توليد العمالة، واستصواب بناء قاعدة انتاجية متنوعة ومعتمدة على الذات من خلال الأخذ بسياسات عامة مناسبة والحفاظ على الشروط الدنيا اللازمة لتوفير "الأمن الاقتصادي" (بما فيه الأمن الغذائي)، وكفاية الهياكل الأساسية والمرافق.

٥٨- ومن ذلك أنه قد يمكن مثلا اعتبار إنشاء منطقة تجارة حرة مع جار أو أكثر من الخيارات الجذابة للاقتصاد الفلسطيني في ضوء عوامل مثل القرب الجغرافي ودرجة تكامل الأسواق، ووفورات الحجم الكبير والأنظمة والتعريفات السائدة. ولكن المتطلبات الأساسية العاجلة للنمو الاقتصادي المحلي قد لا تؤدي بالضرورة إلى نفس النتيجة. ومن ناحية أخرى، فإن بعض الاعتبارات مثل تكاملية الانتاج، والحاجة إلى تنويع أسواق التصدير والاستيراد، وتفضيلات المستهلكين، واتجاهات الأسواق، أو الضرورات السياسية، قد تدعو إلى تجنيد إقامة نظام للتجارة الحرة مع شريك أو أكثر باعتبار ذلك هدفا من الأهداف المبكرة. وبصرف النظر عن الاتجاه العالمي إلى التجمعات التجارية الإقليمية، وترتيبات التجارة الحرة بين مختلف الشركاء، تتخذ بلدان كثيرة، حسب ظروفها، تدابير أخرى لتحرير التجارة (المعاملة التفضيلية، والتخفيض العام في

التعريفات، وإلغاء الحواجز غير التعريفية) مراعية بذلك الأهداف المحلية واعتبارات الترابط والتكامل في آن معا.

٥٩- وعليه فإنه وإن كان هدف التجارة الحرة بين الاقتصاد الفلسطيني وجيرانه قد يشكل على الأجلين المتوسط والطويل خيارا استراتيجيا مستصوبا ولازما، فإن طبيعة ونطاق ومدى تدرج هذه الترتيبات أمور تتطلب دراسة متأنية. إن الدخول في ترتيبات تجارة حرة شاملة ملزمة قبل الأوان قد يعرّض للخطر عناصر معينة في جهد الإعمار الفلسطيني، ويضفي مشروعية على الوضع الراهن المتمثل في قلة تنوع المنتجات، وشدة تركز السوق ووجود تخصص شائه في السلع الأساسية، مما يُخضع الاقتصاد الفلسطيني إلى أجل غير مسمى للاتجاهات التي تمليها الحتميات الاقتصادية الخارجية. وبالمثل فإن السياسات التجارية المغالى في حمائيتها أو توجهها إلى الداخل قد لا تحمل مقومات البقاء ولا تحقق الصالح العام.

جيم - المجالات الرئيسية للمشاكل والاحتياجات الناشئة

٦٠- تعكس الحالة الراهنة للتجارة الخارجية الفلسطينية والقطاعات ذات الصلة مشاكل وقيودا تماثل تلك التي تؤثر على مجالات أخرى للاقتصاد الفلسطيني. وكما لوحظ من قبل، ما زال الاقتصاد الفلسطيني يتميز بقاعدة انتاجية ضعيفة ومجزأة، وقليلة التناسق مؤلفة أساساً من وحدات انتاج وتسويق صغيرة الحجم. وفي الحالات التي بُذلت فيها مؤخرا محاولات لانعاش القطاعات الانتاجية، حال غياب الهيئات المحلية لرسم السياسات وإقرار الأنظمة ونقص الطاقات المالية والأيدي العاملة اللازمة دون توافر التنسيق في صياغة وتنفيذ السياسات والتدابير اللازمة. فمثلا لم ترافق المبادرات الفلسطينية للإستعاضة عن الواردات منذ عام ١٩٨٨ جهود مناظرة من جانب المنتجين لتلبية المتطلبات التقنية والمالية لمتابعة هذه المبادرات متابعة مستمرة وناجحة. وفي حين أظهرت الصناعات الفلسطينية الصغيرة الحجم امكانات طيبة للدخول التنافسي إلى أسواق التصدير، كان دورها الشامل طفيفا في تدعيم التجارة الفلسطينية والإسهام في نمو الاقتصاد. وبالمثل فإن الدور الذي كان يمكن أن تؤديه صادرات الخدمات الفلسطينية (مثل السياحة والخدمات التي تقدم للقائمين بالنشاط التجاري والمنتجين، وخدمات النقل والعمل) في تنويع القطاع الخارجي قد ظل دوراً غير منتفع منه بسبب النقص في إطار إقرار السياسة العامة والإطار المؤسسي وكذلك في توافر الموارد المالية والبشرية.

٦١- وكان من بين الآثار غير المباشرة لاعتماد التجارة الخارجية الفلسطينية على سوق وحيدة ازدياد تركز السلع الأساسية في القطاعات الانتاجية (السلع الزراعية والصناعية) بالصورة التي تناسب هيكل التجارة مع ذلك الشريك الرئيسي. وأدت التحولات في اتجاهات الانتاج الاسرائيلي (وهي اتجاهات تصاعدية بوجه عام من حيث المحتوى العملي والتكنولوجي) إلى خطوات مناظرة بشكل متزايد من جانب المنتجين الفلسطينيين. فكان على هؤلاء المنتجين إما أن يكملوا الانتاج الاسرائيلي (مثل التعاقد من الباطن في مجال المنسوجات والفروع الأخرى) أو أن يسدوا الثغرات في سلسلة الإنتاج الموجه إلى الأسواق المحلية (الاسرائيلية والفلسطينية) الناجمة عن التحولات في الانتاج الاسرائيلي. وفي حين أن ذلك قد تكون له بعض الجوانب المفيدة إذا تم تخطيطه وتنسيقه بشكل كاف ومشترك، فإن الكثير من الصناعة التحويلية والتعدينية الفلسطينية، فضلا عن بعض الفروع الزراعية وعدد من الخدمات (كالسياحة والنقل) ظل يعمل دون طاقته بكثير. وبالإضافة إلى المثبطات العامة التي لازمت الوضع منذ عام ١٩٦٧، يبدو أن اعتبارات حجم السوق، فضلا عن المتطلبات التقنية والمالية والمادية (مثل المعدات العتيقة أو التي تحتاج إلى اصلاح، والمهارات

غير الكافية أو غير المناسبة، وقلة توافر الموارد المالية والمادية) قد أسهمت كلها في الاستغلال القاصر للقدرة. وأدت هذه التطورات إلى تشويه متزايد لهيكل التكلفة/السعر بالمقارنة بالمستويات الاقليمية والعالمية مما يؤثر في الانتاج الفلسطيني والصادرات الفلسطينية. ففي حين أن التكاليف الوحدية للعمل الفلسطيني منخفضة نسبيا وقادرة على المنافسة الدولية، فإن الجوانب الأخرى لهيكل التكاليف ما زالت في غير صالح الصادرات الفلسطينية في معظم الأسواق.

٦٢- وفي هذا الصدد ما زالت هناك مجموعة من القيود التي تعطل الجهود الفلسطينية لاستعادة الأرض المفقودة في الأسواق التقليدية واستغلال ترتيبات التجارة الحرة على الصعيدين الاقليمي والدولي، والاستفادة من المعاملة التفضيلية الممنوحة للصادرات الفلسطينية في الأسواق الجديدة، وخاصة في الاتحاد الأوروبي، والنظام العالمي للأفضليات التجارية وغيره. وعلى الصعيد الاقليمي منعت هذه القيود الفلسطينيين على الأخص من استغلال أوجه التكامل مع البلدان المجاورة وتنمية قدرات اقتصادهم في المجالات التي يتمتع فيها هذا الاقتصاد بمزايا نسبية. وتشمل القيود المؤثرة: الغياب التام تقريباً لمرافق التسويق والمؤسسات والدراية الفنية المختصة في القطاعين الخاص والعام معا؛ وعدم الالمام الكافي بالوسائل الحديثة للترويج التجاري؛ ونقص القواعد والأنظمة التي تحافظ على المعايير الدولية في التسويق (فيما يتعلق بالتصنيف ومراقبة الجودة والمراقبة الصحية، والتغليف، ووضع الأسماء والعلامات والأوصاف والتخزين البارد، إلخ)؛ وعدم كفاية الهياكل والمرافق الأساسية للنقل والاتصالات؛ وأنظمة وإجراءات التصدير المعوقة؛ ونقص ترتيبات تمويل الصادرات؛ وعدم الدراية بآليات أسعار السوق الدولية والنظم التعريفية.

٦٣- وثمة حاجة إلى تدابير قوية للسياسة العامة من أجل التصدي على نحو فعال لهذه القيود وغيرها ولوضع الإطار التنظيمي اللازم فضلا عن الآليات المناسبة والموارد البشرية اللازمة وغيرها للمساعدة على تنويع الروابط التجارية واستغلال أوجه التكامل. وفي هذا السياق، ثمة حاجة ملحة أيضا إلى تطوير مرافق فلسطينية لتجميع وتجهيز وتحليل ونشر البيانات بشأن مختلف جوانب الاقتصاد، وخاصة التجارة الخارجية، ولتنسيق العمل بشأن الاستراتيجيات والمنهجيات المناسبة التي يتعين الأخذ بها على مختلف المستويات.

٦٤- وعلى صعيد يتصل بذلك، واجه القطاع المالي الفلسطيني، وعملية الوساطة المالية بصفة خاصة، مجموعة مماثلة من القيود منذ عام ١٩٦٧. وإذ تتهيأ المؤسسات المالية الفلسطينية وغيرها في الأرض المحتلة لاستئناف نشاطها وتوسيع عملياتها في الضفة الغربية وقطاع غزة في الفترة القادمة، ستكتسي مهام تلبية احتياجاتها المؤسسية، ورفع قدراتها الإدارية والتقنية، وتحسين نوعية الخدمات المالية التي تقدم إلى مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، قدرا أكبر من الأهمية العاجلة. ومع بدء الاقتصاد الفلسطيني في تأكيد ذاته إقليميا ودوليا، ومع تزايد المتطلبات المالية للإعمار، ستزداد أهمية دور الاستثمار الخاص الأجنبي، بما في ذلك الحوالات والتحويلات المالية من المغتربين الفلسطينيين في العالم العربي وغيره. كما سيصبح اللجوء إلى الأدوات والأسواق المالية الدولية من أجل تعبئة الموارد اللازمة شاغلا هاما. وعليه سيحتاج النظام المالي، والإطار التنظيمي لعمله، إلى اصلاح هيكلي واسع الأثر وإلى دعم تقني وتنمية للموارد البشرية بهدف ضمان الكفاءة التشغيلية في كل أجزائه.

٦٥- إن الحالة غير المرضية لمعظم الهياكل الأساسية والمرافق العامة قد أصبحت تشكل اختناقة جدية في طريق توسيع التجارة والاستثمار. وهذا ينطبق بصفة خاصة على نظام النقل. فتحسين الهياكل الأساسية المادية المهملة أمر له أولوية رئيسية من أجل تنشيط الاقتصاد. فهو سيحقق فوائد خارجية ويزيد من

القدرة الاستيعابية للاستثمار الانتاجي مستقبلا. وفي حين أن المؤسسات المحلية، العامة منها والخاصة، يمكنها أن تسهم في تحسين هذه الهياكل الأساسية، فإن الأمر يتطلب تقديم مساعدة خارجية كبيرة، بما في ذلك الاستثمار الخاص الأجنبي، من أجل تلبية الاحتياجات المالية الضخمة في هذه المجالات. وضمانا لتوفير بيئة صحية للاستثمار والتجارة، يحتاج النظام القانوني الحالي إلى اصلاح شامل تمشيا مع الأهداف والأولويات الاجتماعية- الاقتصادية على أن تدعمه الآليات والاجراءات اللازمة لضمان إنفاذه. ويشمل هذا مجالات متنوعة مثل الضرائب المباشرة وغير المباشرة، والتعريفات والرسوم الأخرى، والادارة الاقتصادية، ومنح التراخيص للنشاط التجاري، والاتجار (عمليات البيع بالجملة والتجزئة)، وتشجيع الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي، والتفاوض على العقود وغير ذلك.

٦٦- ويتوقع من سلطة الحكومة الذاتية الفلسطينية الانتقالية أن تتصدى لهذه المجالات ذات الأولوية وغيرها في الاقتصاد ككل أثناء المرحلة الانتقالية. وعليه فإن ثمة حاجة إلى اصلاح شامل يتناول إطار السياسة العامة وهيكل هذه القطاعات وأداءها واحتياجاتها البشرية إذا أريد لها أن تؤدي دورها الحيوي في انعاش الاقتصاد وتنميته.

دال - اقتراحات أمانة الأونكتاد بشأن أنشطة التعاون التقني

٦٧- في سياق التطورات الأخيرة للسياسة العامة، ونتائج مشروع أمانة الأونكتاد بشأن آفاق التنمية المطردة للاقتصاد الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة وبرنامج عملها للفترة ١٩٩٤-١٩٩٥، تتوقع أمانة الأونكتاد بدء برنامج متكامل لأنشطة المساعدة التقنية لصالح الشعب الفلسطيني. ولئن كانت نتائج وتوصيات المشروع المشترك بين القطاعات تغطي معظم القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، فإن النظر هنا سيقتصر على النتائج والتوصيات ذات الصلة المباشرة بولاية الأونكتاد. فأنشطة المساعدة التقنية المقترحة تركز على وجه التحديد على المجالات التي أوجدت فيها الأمانة قدرات تشغيلية في ميادين اختصاصها، أي التجارة الدولية، والنقل، والتمويل، والاستثمار وقضايا السياسة العامة ذات الصلة. وترد في الفقرات التالية خطوط عامة موجزة للوجهة الاستراتيجية للبرنامج المقترح وأهدافه ونطاقه.

١- الاستراتيجية والمستفيدون والتنسيق

٦٨- وفقا للأهداف الانمائية الشاملة والمبادئ التوجيهية للسياسة العامة المحدد خطوطها في برنامج الإنماء الفلسطيني وبيانات السياسة العامة الفلسطينية ذات الصلة، فإن إنعاش الاقتصاد الفلسطيني وتحقيق هدف النمو والتنمية يستندان إلى حد كبير على استراتيجية اقتصادية خارجية التوجه يُنتظر فيها من القطاع الخاص أن يؤدي دورا مهيمنا، على أن يقدم القطاع العام الدعم اللازم. وتمشياً مع هذا التوجه العام للاستراتيجية، تدعو الحاجة إلى الاضطلاع ببرنامج دولي شامل لأنشطة التعاون التقني لدعم جهود السلطة الفلسطينية في تحقيق الأهداف المحددة المتوخاة في شتى الميادين الاجتماعية- الاقتصادية. والقصد من المجموعة المقترحة من أنشطة التعاون التقني التي يتوخاها الأونكتاد هو الإسهام في برنامج دولي من هذا القبيل. وهي موجهة على الأخص لقضايا محددة مثل تنويع وتنمية الصادرات، وتيسير الجمارك والتجارة، والاحصاءات التجارية، وإدارة الدين، والتدفقات المالية الخارجية، والأسواق المالية المحلية (بما فيها التأمين) والنقل، فضلا عن الإطار التنظيمي المؤثر في هذه المجالات وبيئة النشاط التجاري بوجه عام، وخاصة فيما يتعلق بالاستثمار الخاص المحلي والأجنبي (بما في ذلك نقل التكنولوجيا). ومن المعتقد أن مثل هذا البرنامج

المتضافر مع الجهود المحلية والدولية، سيوفر العنصر التكميلي المطلوب للجهود الجارية من أجل إنعاش الاقتصاد الفلسطيني وإرساء أساس سليم لنموه وتنميته باطراد.

٦٩- وعليه رسمت مجموعة من أنشطة التعاون التقني المترابطة والمتعاضدة في كل من المجالات المذكورة أعلاه. وتستهدف الأنشطة المقترحة الاسهام في الجهود الرامية إلى انعاش الاقتصاد الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة وإرساء الأسس لعملية نمو وتنمية مطردة. ومع مراعاة الاحتياجات الفورية للاقتصاد الفلسطيني، ينصب الاهتمام على الأخص على الفئات الفاعلة في المجالات السالف ذكرها في هذا المنعطف الحرج. ومع أن هذا البرنامج سيغطي في نهاية المطاف كل المناطق الخاضعة للسلطة الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، فإن الأنشطة يمكن أن تبدأ في قطاع غزة ومنطقة أريحا إلى حين مد السلطة الفلسطينية إلى باقي الضفة الغربية.

٧٠- إن الهدف الشامل للبرنامج هو الاسهام في بناء المؤسسات في المجالات السابقة وتعزيز قدرات القطاع العام في صياغة وتنفيذ وإدارة السياسات والتدابير بغية تحقيق جملة أمور منها خلق بيئة داعمة للنشاط التجاري يستطيع فيها القطاع الخاص أن يمارس دوره الحيوي بفعالية. إلا أنه على مستوى القطاع الخاص نفسه، هناك مجموعة من المؤسسات (تشمل منظمات أصحاب الأعمال والمنظمات التعاونية) سيكون لها دور هام بالمثل في تنفيذ البرنامج.

٧١- وسيغطي البرنامج المقترح الفترة ١٩٩٤-١٩٩٦ وتنفذه أمانة الأونكتاد بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الانمائي. وسيتم، قدر المستطاع، تنسيق عناصر البرنامج التي تتناول تسويق المنتجات الزراعية والصناعية الفلسطينية مع الأنشطة التكميلية لوكالات الأمم المتحدة المختصة، فضلا عن المشاريع ذات الصلة الجارية في الأرض المحتلة. وسيكون التنسيق والتشاور مع المنظمات الدولية و/أو الاقليمية الأخرى ذات الصلة ومع المانحين الثنائيين والشركاء التجاريين أمرا أساسياً كذلك لتأمين التقسيم الزمني الأمثل والطرائق المثلى لإيصال المساعدة اللازمة.

٢- الأهداف المحددة

٧٢- يتضمن برنامج التعاون التقني المقترح الأهداف الأساسية المحددة التالية:

(أ) صياغة خيارات للسياسة العامة/الاستراتيجية تتيح لكل من قطاع المصنوعات الفلسطيني وقطاع انتاج السلع الأساسية وقطاع الخدمات أن يستغل بأقصى فعالية الفرص الناشئة في الأسواق على الصعد المحلية ودون الاقليمية والاقليمية والدولية، بما في ذلك مناطق التجارة الحرة مع الشركاء التجاريين في الحاضر والمستقبل؛ والمساعدة في إنشاء نظام للتعريفات وللإدارة الجمركية الفلسطينية بهدف النهوض بالانتاج وتحرير التجارة؛ ووضع تصميم للمنشآت المؤسسية اللازمة لتفضيل السياسات والاجراءات التجارية الرامية إلى تشجيع عزيز الصادرات من السلع والخدمات وترشيد الاستيراد؛

(ب) تعزيز القدرات التقنية والادارية والخاصة بالمعلومات التجارية والأداء العام وذلك لدى مؤسسات القطاعين العام والخاص الفلسطينية المسؤولة عن تصميم وصياغة وتنفيذ

السياسات التجارية المحلية والدولية ولدى عناصر المجتمع التجاري المنخرطة في العمليات اليومية لقطاع التجارة الدولية وقطاعات الخدمات المتصلة به؛

(ج) المساعدة في إقامة الشبكة القانونية والمؤسسية والتقنية والبشرية اللازمة بغية إيجاد هياكل أساسية مادية كافية وذات كفاءة بما في ذلك نظام للنقل التجاري ولا سيما إنشاء خدمة للنقل البحري الفلسطيني، وتطوير ميناء تجاري بحري بقطاع غزة، ونظام كفؤ للنقل المتعدد الوسائط؛

(د) الإسهام في اصلاح الإطار القانوني والتنظيمي الشامل الذي '١' يعالج مختلف جوانب القطاع المالي الفلسطيني، وخاصة الجوانب التي تشجع الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي وتيسر العمليات المصرفية المحلية والدولية؛ و'٢' يساعد في خلق إطار مرجعي من أجل تعزيز البيئة المشجعة للنشاط التجاري، ودعم مبادرات القطاع الخاص، والنهوض بكفاءة المرافق العامة؛

(هـ) تدعيم القدرات التقنية والمؤسسية الفلسطينية في تعبئة الموارد المالية وعملية الوساطة المتصلة بها، ورصد وتحليل وإدارة التدفقات المالية الدولية؛ ووضع استراتيجيات مناسبة للاقتراض الخارجي، وتنمية قدرات إدارة الدين؛ ورفع قدرة الاحتباس في التأمين إلى الحد الأقصى بما في ذلك التوزيع الأمثل لموارده على مجالات الاقتصاد المحتاجة.

٣- النواتج الأساسية والأنشطة المناظرة

٧٣- تم وضع مجموعة من النواتج تحقيقا للأهداف المتوخاة. وهي نواتج تدعمها بدورها مجموعة من الأنشطة المترابطة تشمل الخدمات الاستشارية والبرامج التدريبية وحلقات العمل، وتوفير الدراية الفنية في المجالات الحرجة وتقديم ما يلزم من المساعدات التقنية الأخرى ذات الصلة. وفيما يلي النواتج الأساسية المحددة في إطار كل هدف:

(أ) تعزيز آليات إقرار السياسة التجارية

الناتج ١- خيارات مختارة للسياسة التجارية، وإطارها التنظيمي؛
الناتج ٢- تحقيق أقصى قدر من الفوائد من نظم التجارة التساهلية؛
الناتج ٣- مبادئ توجيهية للسياسة العامة لتجارة الخدمات؛
الناتج ٤- مبادئ توجيهية للتجارة الدولية في السلع الغذائية الأساسية؛
الناتج ٥- تصميم منشآت لترويج الصادرات ومناطق تجهيز للصادرات.

(ب) تحسين الاجراءات التجارية والمعلومات التجارية

الناتج ١- مبادئ توجيهية تشغيلية بشأن إدارة وتنظيم الجمارك بطريقة مبسطة وحديثة؛
الناتج ٢- تدابير للكفاءة التجارية، بما في ذلك إجراءات تيسير التجارة ونظم المعلومات؛

الناتج ٣- سلسة احصائية، شاملة ومجددة زمنيا، عن التجارة الخارجية؛
الناتج ٤- تنمية الموارد البشرية من أجل التجارة.

(ج) إنشاء هياكل أساسية للنقل البحري والنقل المتصل به من أجل التجارة

الناتج ١- مبادئ توجيهية لإنشاء خدمة فلسطينية للنقل البحري؛
الناتج ٢- تطوير ميناء غزة التجاري البحري؛
الناتج ٣- استحداث نظام للنقل المتعدد الوسائط.

(د) اصلاح الإطار القانوني والتنظيمي، والقدرات المؤسسية لتعبئة الموارد المالية المحلية والدولية

الناتج ١- قوانين وأنظمة للاستثمار الخاص؛
الناتج ٢- مبادئ توجيهية لتحرير مناخ النشاط الخاص؛
الناتج ٣- إصلاح نظام ضريبة الدخل وإدارتها؛
الناتج ٤- كفاءة في أداء المرافق.

(هـ) تعزيز القدرات في مجال إدارة التدفقات المالية

الناتج ١- إيجاد مركز تنسيق محلي لرصد وإدارة حركة الدين والتدفقات المالية الخارجية؛
الناتج ٢- تدعيم قدرات التأمين المحلية.

الفصل الثالث

استعراض التقدم المحرز في عمل أمانة الأونكتاد في مجال تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني، ١٩٩٣/١٩٩٤

٧٤- خلال الفترة قيد الاستعراض حرصت أمانة الأونكتاد (الوحدة الاقتصادية الخاصة - الشعب الفلسطيني)، في إطار ولايتها ووفقاً لبرامج عملها لفترتي السنتين ١٩٩٢-١٩٩٣ و١٩٩٤-١٩٩٥، على تكثيف عملها بصدد تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني . وانصبت الجهود بصورة متزايدة على تشجيع إنعاش الاقتصاد الفلسطيني والإسهام في بناء القدرات المؤسسية والتقنية الفلسطينية في رسم السياسة العامة وتأمين الإدارة الاقتصادية الفعالة. وعليه فقد شملت الأنشطة المضطلع بها: (أ) رصد التطورات في الاقتصاد الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة؛ (ب) بحوث متصلة بالسياسة العامة في المجالات الجديرة بالأولوية في الاقتصاد؛ (ج) صياغة اقتراحات لتقديم المساعدة التقنية إلى الشعب الفلسطيني، في مجالات اختصاص أمانة الأونكتاد. وترتب على كل مجالات العمل الموضوعية الثلاثة بحث القيود الماثلة أمام إنعاش الاقتصاد الفلسطيني والتعرف على إمكانات نموه وتنميته على نحو مطرد يكفل له الاعتماد على الذات في ظل الظروف المتغيرة، ووضع توصيات بشأن تدابير السياسة العامة واحتياجات المساعدة التقنية ذات الصلة. وفي الاضطلاع بالعمل في كل هذه المجالات، أقيمت اتصالات وثيقة مع فلسطين، فضلا عن إجراء مشاورات مع الأطراف الأخرى المعنية. ولكي تحقق الأمانة الأثر الأمثل لعملها وتنسق الجهود مع المنظمات الأخرى المعنية، فقد كثفت التنسيق مع الأنشطة ذات الصلة التي تضطلع بها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بشأن تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني.

٧٥- إن التطورات الفائقة الأهمية التي جرت منذ توقيع إعلان المبادئ الإسرائيلي- الفلسطيني في ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ أفضت إلى ظهور مواد وفيرة بشأن اقتصاد الأرض المحتلة (في شكل وثائق رسمية ودوريات وكتب وتقارير ووثائق إحصائية واقتراحات بمشاريع وبرامج ومنشورات أخرى) تلقتها الأمانة وقامت باستعراضها. وأسهم ذلك في إثراء قاعدة بيانات الأمانة ومجموعة المراجع المتوفرة لديها بشأن الموضوع.

٧٦- وواصلت الأمانة عملها بشأن استكمال كل الأجزاء الموضوعية للمشروع المشترك بين القطاعات المعني بآفاق التنمية المطردة للاقتصاد الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة، بما في ذلك نشر دراسات قطاعية مختارة. وقد نُشرت في عام ١٩٩٣ الوثائق الأولى المنبثقة عن الجزء الأول من المشروع (وتغطي الحالة الراهنة والاحتياجات والتوقعات العاجلة)، بدءاً بالوثيقة المعنونة "آفاق التنمية المطردة للاقتصاد الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة- تقرير اجتماع خبراء عقدته أمانة الأونكتاد في ١٩-٢٢ أيار/مايو ١٩٩٢" (UNCTAD/DSD/SEU/2). ومن أجل توفير خلفية موضوعية أكثر تفصيلا لنتائج وتوصيات اجتماع فريق الخبراء، ولكي يتمكن المانحون من المضي قدماً في تطوير برامجهم لتقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني، بدأت الأمانة في نشر الأجزاء الأولى من عدد مختار من الدراسات الميدانية التي كلف خبراء بإجرائها في إطار المشروع. وتم نشر أول دراستين من هذا النوع أعدهما خبيران استشاريان بالأونكتاد في عام ١٩٩٣ هماالدراسة المعنونة "المرأة الفلسطينية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الضفة

الغربية وقطاع غزة" (UNCTAD/DSD/SEU/Misc.4) والدراسة المعنونة "القطاع الزراعي في الضفة الغربية وقطاع غزة" (UNCTAD/DSD/SEU/Misc.5).

٧٧- وبحلول حزيران/يونيه ١٩٩٤ كانت هناك سبع دراسات إضافية على الطريق في مراحل مختلفة من التجهيز. وشملت هذه الدراسات دراسة أعدتها أمانة الأونكتاد بشأن "آفاق التنمية المطردة للاقتصاد الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة- إطار كمي" و"الملحق التقني" الخاص بها (UNCTAD/DSD/SEU/3 وAdd.1) والأجزاء الأولى من خمس دراسات قطاعية أعدها خبراء. وتشمل هذه الدراسات: "استعراض المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية في الأرض الفلسطينية المحتلة، ١٩٦٧-١٩٩٠" (UNCTAD/DSD/SEU/Misc.6)، و"السكان والتطورات الديموغرافية في الضفة الغربية وقطاع غزة حتى عام ١٩٩٠" (UNCTAD/ECDC/SEU/1)، و"المرافق العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة" (UNCTAD/ECDC/SEU/2)، و"أحوال وخدمات الصحة العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة" (UNCTAD/ECDC/SEU/3)، و"التشييد والإسكان في الضفة الغربية وقطاع غزة" (UNCTAD/ECDC/SEU/4). ومن المأمول أن يتم قبل نهاية عام ١٩٩٤ وضع الصيغة النهائية لعدد إضافي من الدراسات المختارة المضطلع بها في إطار المشروع المشترك بين القطاعات. وستشمل هذه الدراسات دراسات بشأن تجارة السلع، والخدمات، والمالية العامة، والبيئة، والصناعة التحويلية والتعدينية، والعمل والعمالة، والإحصاءات الاجتماعية- الاقتصادية. كما بدأت الأمانة في عام ١٩٩٤، حرصاً على إنهاء المشروع المشترك بين القطاعات خلال فترة السنتين، في تجميع نتائج تدعيم العمل الميداني الذي اكتمل بالفعل في الجزأين المتبقيين من المشروع (أي الجزآن الثاني والثالث اللذان يشملان الآفاق المقبلة، واستراتيجيات وسياسات تنمية الاقتصاد الفلسطيني على المدى الطويل).

٧٨- وكما نوقش تفصيلا في الجزء الثاني من هذا التقرير، فقد شرعت الأمانة في أوائل عام ١٩٩٤ في العمل على إعداد برنامج للتعاون التقني دعماً للجهود الفلسطينية في قطاعات التجارة والقطاعات المتصلة بها. وعند اكتمال المشاورات التي بدأت في حزيران/يونيه ١٩٩٤ بشأن نطاق البرنامج والأولويات التي تعطى للأنشطة وطرائق تنفيذها، سيوضع البرنامج في صورته النهائية ويجهّز لأغراض التمويل.

٧٩- وتمشياً مع متطلبات برنامج العمل وأحكام قرارات الجمعية العامة ذات الصلة، عجّلت أمانة الأونكتاد جهودها للتنسيق والتعاون مع المؤسسات المختصة في منظومة الأمم المتحدة. كما تم تكثيف التنسيق مع المنظمات الإقليمية وغير الحكومية الناشطة في معالجة قضايا الحالة الاقتصادية والاجتماعية للشعب الفلسطيني في الأرض المحتلة. وقد عممت الأمانة بشكل منتظم وثائقها المتعلقة باقتصاد الضفة الغربية وقطاع غزة على الأسماء المسجلة في قائمة بريدية مختارة شملت أكثر من ٥٠٠ مؤسسة وفرد من المهتمين. كما شاركت الأمانة في حلقات دراسية واجتماعات ذات صلة، منها حلقة الأمم المتحدة الدراسية العاشرة للمنظمات غير الحكومية بأمريكا الشمالية بشأن قضية فلسطين (نيويورك، ٣٠ حزيران/يونيه - ٢ تموز/يوليه ١٩٩٣)، واجتماع الفريق العامل للتنمية الاقتصادية الإقليمية المشكل كجزء من مفاوضات السلام المتعددة الأطراف في الشرق الأوسط (كوبنهاغن، ٨-٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣)، وحلقة الأمم المتحدة الدراسية بشأن الاحتياجات الفلسطينية في مجالي التجارة والاستثمار (باريس، ٢٠-٢٢ حزيران/يونيه ١٩٩٤). وكما حدث في الأعوام السابقة، أوفدت الأمانة بعثات في عامي ١٩٩٣ و١٩٩٤ إلى عمان وبروكسل والقاهرة

وتونس وفييينا من أجل إجراء المشاورات وجمع البيانات. وفي الاضطلاع ببرنامج عملها، لم تتمكن الأمانة حتى الآن من دخول الأرض المحتلة. غير أنه يؤمل، في ضوء التطورات الأخيرة والاحتياجات الملحة للسلطة الفلسطينية الانتقالية، أن تتمكن الأمانة قريباً من القيام ببعثة إلى الأرض المحتلة، وخاصة لبحث برنامجها المقترح لأنشطة التعاون التقني التي يضطلع بها لمساندة الشعب الفلسطيني.

الحواشي

(١) إن الإشارات الواردة في هذا التقرير إلى "الأرض المحتلة" أو "الأرض" أو "الأراضي" تعني، ما لم يذكر خلاف ذلك، الأرض الفلسطينية المحتلة (أي قطاع غزة والضفة الغربية بما فيها القدس الشرقية).

(٢) إن إعلان المبادئ يشير كذلك إلى إنشاء سلطة الحكومة الذاتية الفلسطينية الانتقالية المشار إليها فيما بعد في هذا التقرير.

(٣) انظر قرار الجمعية العامة ٥٨/٤٨ المؤرخ في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ والمعنون "عملية السلام في الشرق الأوسط".

(٤) تُبرز قرارات الجمعية العامة بشأن المسائل المتصلة بالتنمية الاقتصادية الفلسطينية، منذ أمد طويل، التعارض بين التنمية الاقتصادية الفلسطينية والاحتلال. وقد تردد هذا المعنى في مناسبات عديدة أحدثها القرار ٢١٣/٤٨ المؤرخ في ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ والمعنون "تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني" الذي جاء فيه أن الجمعية تعلم أن التنمية يصعب تحقيقها في ظروف الاحتلال وتتوافر لها أفضل الفرص في ظروف السلم والاستقرار.

(٥) "Protocol on economic relations between the Government of the State of Israel and the P.L.O. representing the Palestinian people", Cairo, 4 May 1994 (original in English).

(٦) المادة الثانية من البروتوكول.

(٧) ديباجة البروتوكول.

(٨) حسبما جاء في صحيفة "القدس"، عدد ١٧ أيار/مايو ١٩٩٤.

(٩) نشرت فلسطين برنامج الإنماء الفلسطيني في صورة ملخص تنفيذي في تموز/يوليه ١٩٩٣ ثم نُشرت الخطط القطاعية المفصلة في أواخر ١٩٩٣.

(١٠) ومن هذه الافتراضات الانسحاب الإسرائيلي الكامل من قطاع غزة والضفة الغربية (بما فيها القدس الشرقية)، وعودة عدد يصل إلى ٥٠٠ ٠٠٠ من الفلسطينيين النازحين إلى الأراضي وذلك فيما بين سنة ١٩٩٤ وسنة ٢٠٠٠، والرد التدريجي للشعب الفلسطيني للسيطرة على موارد الأرض والمياه في الأراضي. ومع أن إعلان المبادئ لا يستبعد هذه الافتراضات عن دائرة المفاوضات التي ستجري بشأن التسوية الدائمة، فإنه لا يذكرها على وجه التحديد بالنسبة للفترة الانتقالية.

الحواشي (تابع)

(١١) "اتفاق بين المملكة الأردنية الهاشمية ومنظمة التحرير الفلسطينية"، عمّان، ٧ كانون الثاني/يناير ١٩٩٤.

(١٢) وقد تم الاتفاق على المشروع في ١٥ أيار/مايو ١٩٩٤ (صحيفة القدس، عدد ٣٠ أيار/مايو ١٩٩٤) لطرحه للاعتماد الرسمي من جانب الحكومة الأردنية والقيادة الفلسطينية.

(١٣) "اتفاق التعاون الاقتصادي والفني بين جمهورية مصر العربية ومنظمة التحرير الفلسطينية"، القاهرة، ٢٤ كانون الثاني/يناير ١٩٩٤.

(١٤) ومن الأمثلة الشيقة على الاهتمام الدولي المستجد بقضايا التنمية الاقتصادية الفلسطينية والتعاون الإقليمي مشروع/دراسة أنجزه في منتصف عام ١٩٩٣ Institute for Social and Economic Policy in التابع لجامعة هارفرد، بعنوان "Securing peace in the Middle East: project on economic the Middle East transition" (Cambridge Mass., Harvard University, 1993).

(١٥) World Bank, Developing the occupied territories - an investment in peace (Washington D.C., World Bank, September 1993) Vol. 1, p. 1.

(١٦) المرجع نفسه، الصفحات ١٢-١٦.

(١٧) المرجع نفسه، المجلد ٢.

(١٨) "Prospects for sustained development of the palestinian economey in the West Bank and Gaza Strip - a quantitative framework" (forthcoming, 1994), Chapter IV.

(١٩) وزير خارجية الولايات المتحدة الأمريكية، وارين كريستوفر عند إعلانه عن المؤتمر في ٢٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣.

(٢٠) هذا هو مجموع المبالغ المتعهّد بها حتى نهاية عام ١٩٩٣ انظر World Bank, Emergency assistance to the occupied territories, Washington D. C., March 1994, Vol. 1, pp. 1-15.

(٢١) انظر Jerusalem Post, 04.02.94.

الحواشي (تابع)

(٢٢) World Bank, "Emergency assistance..." loc. cit.

(٢٣) The World Bank Vice-President for the Middle East, Ciao Koch-Weiser, Associated Press, 03.05.94.

(٢٤) United Nations, "Supporting the transition: an immediate response of the United Nations to the interim period in the West bank and Gaza Strip", September 1993.

(٢٥) ينص قرار الجمعية العامة ٢١٣/٤٨ المؤرخ في ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ في جملة أمور على أن الجمعية تطلب إلى الأمين العام أن يكفل تنسيق أعمال منظومة الأمم المتحدة فيما يتصل بتوفير استجابة كافية لاحتياجات الشعب الفلسطيني.

(٢٦) انظر الوثيقة المعنونة "منسق الأمم المتحدة الخاص في الأراضي المحتلة -تقرير الأمين العام" (A/C.5/48/71)، وهي مؤرخة في ٢٩ آذار/مارس ١٩٩٤. وفي نهاية أيار/مايو ١٩٩٤ عيّن الأمين العام السيد ت. ر. لارسن (من النرويج) منسقاً خاصاً.

(٢٧) عنوان برنامج منظمة العمل الدولية المنشور في أيار/مايو ١٩٩٤ هو "Capacity building for social development: a programme of action for transition in the occupied Palestinian territories". وقد أُعلن عن برنامج اليونسكو وعن الاتفاق بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وفلسطين في وقت مقارب لذلك.

(٢٨) Israel, Central Bureau of Statistics, Judea, Samaria and Gaza Area Statistics, Vol XXI, 1992.

(٢٩) Jerusalem Post, 14.12.93.

(٣٠) أنشئ مكتب الإحصاء الفلسطيني في أواخر ١٩٩٣ في الأراضي المحتلة بوصفه وكالة متمتعة بالاستقلال الذاتي من وكالات السلطة الوطنية الفلسطينية.

(٣١) يلاحظ هذا على سبيل المثال في الاختلافات في تقديرات الأداء الإجمالي في ١٩٩٢ و١٩٩٣ التي نشرها مكتب الإحصاءات الإسرائيلي في ("Judea, Samaria..." Op.cit.)؛ والتي أوردتها أمانة الأونكتاد (في التطورات في اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة" (TD/B/40(1)/8)، الفقرتان ٤٥ و٤٦)؛ والتي أوردها البنك الدولي في ("Emergency assistance..." Vol. I, op. cit. pp. 31-34)، والتي أوردتها Economist Intelligence (EIU) Unit (في الصورة القطرية لسنة ١٩٩٣/١٩٩٤ الصادرة مؤخرا. وفي وتقاريرها القطرية الفصلية عن إسرائيل والأراضي المحتلة).

الحواشي (تابع)

(٣٢) "التطورات في اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة"، المرجع المذكور آنفاً (TD/B/40(1)/8).

(٣٣) تشير التقديرات الأخيرة إلى أن حوالي ٢٠ في المائة من سكان الضفة الغربية و٣٠ في المائة من سكان قطاع غزة أصبحوا يحيون الآن حياة الفقر "...World Bank, Emergency assistance" op.cit., p.32.

(٣٤) التقدير الأدنى مذكور في المرجع نفسه؛ والتقدير الأعلى يرد باستمرار على لسان مختلف الاقتصاديين الفلسطينيين والمراقبين.

(٣٥) انظر مناقشة قضايا العمالة الفلسطينية في منظمة العمل الدولية، تقرير المدير العام (الجزء الثاني، التذييل)، "تقرير عن حالة العمال في الأراضي العربية المحتلة" (جنيف، منظمة العمل الدولية، أيار/مايو ١٩٩٤).

(٣٦) التقدير الأعلى من المرجع نفسه، والتقدير الأدنى حسبته الأمانة على أساس تحليل الاتجاهات في الفترة ١٩٦٧-١٩٨٧ والتقديرات الفلسطينية للأداء الاقتصادي فيما بين ١٩٨٨ و١٩٩٠.

(٣٧) شركة فلسطين للاستثمار والتنمية، المسجلة في جمهورية ليبريا، في ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣.

(٣٨) World Bank, "Emergency assistance...", op.cit., pp.38-41.

(٣٩) صحيفة "القدس"، عدد ٨ حزيران/يونيه ١٩٩٤ وعدد ٩ حزيران/يونيه ١٩٩٤.

(٤٠) وخاصة "القطاع المالي الفلسطيني في ظل الاحتلال الإسرائيلي" (UNCTAD/ST/SEU/3/Rev.1) وتقارير الأمانة الأخيرة إلى مجلس التجارة والتنمية.

(٤١) إن بيانات تجارة السلع المقتبسة هنا مستمدة، ما لم يُشَر إلى غير ذلك، من حسابات أمانة الأونكتاد، المستندة إلى البيانات التي نشرها مكتب الإحصاءات المركزي الإسرائيلي، (حتى عام ١٩٩٢) Statistical Abstracts of Israel, Judea, Samaria and Gaza Area Statistics and Monthly Bulletin of Statistics (various volumes).

(٤٢) تقديرات موظفي البنك الدولي (في "...Emergency assistance" op.cit., p.37) وتقديرات أمانة الأونكتاد.

(٤٣) بيانات مقدمة من الأردن، من معهد التسويق الزراعي بعمان، ١٩٩٤.

(٤٤) بيانات مكتب الإحصاءات المركزي الإسرائيلي.

الحواشي (تابع)

(٤٥) تقديرات أمانة الأونكتاد وتقديرات موظفي البنك الدولي (في "Emergency assistance..." Op.cit.).

(٤٦) Mahmoud el-Jafary, "Merchandise trade in the West bank and Gaza Strip, 1967-1990" (UNCTAD consultant study, forthcoming, 1994).

(٤٧) وفقاً لتقديرات موظفي البنك الدولي (في المرجع نفسه)، أما تقديرات أمانة الأونكتاد فتحدد العجز عند مستوى أقل.

(٤٨) تعد التجارة في الخدمات مع البلدان الأخرى، بما فيها الأردن، طفيفة نسبياً.

(٤٩) هذا المستوى تعززه تقديرات موظفي البنك الدولي (في "Emergency assistance..." op. cit.) وتقديرات أمانة الأونكتاد.

(٥٠) أمانة الأونكتاد "آفاق التنمية المطردة"، المرجع المذكور آنفا.

(٥١) بالنظر إلى الاعتماد على قواعد مختلفة لتقدير مستويات الدخل والطلب الإجمالي، فإن العجز يقدَّر بأكثر من ٦٠٠ مليون دولار وفقاً لإسقاطات أمانة الأونكتاد (في المرجع نفسه) وبمبلغ أكبر كثيراً وفقاً لتقديرات موظفي البنك الدولي (في "Emergency assistance..." op. cit.). وتفيد إسقاطات المصدر الأخير أن نمو الواردات في ١٩٩٤ و١٩٩٥ سيصل إلى ٢٠ في المائة سنوياً.

(٥٢) الأونكتاد، "آفاق التنمية"، المرجع المذكور آنفا، الفصل الرابع.

(٥٣) المرجع نفسه.

- - - - -