

Distr.: General
8 July 2013
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

الدورة الستون

جنيف، ١٦-٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣

البند ١١(ب) من جدول الأعمال المؤقت

تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني

تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني: التطورات التي شهدتها اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

شهد عام ٢٠١٢ تراجعاً في الناتج المحلي الإجمالي وزيادة في معدلات الفقر والبطالة نتيجة استمرار القيود التي تفرضها إسرائيل على التنقل في الأرض الفلسطينية المحتلة*، وفقدان الأراضي وموارد الإنتاج، والآفاق السياسية القاتمة. ومن المتوقع أن تزداد هذه الأوضاع تدهوراً. فقد تعمقت الأزمة المالية الفلسطينية بسبب تراجع مستوى المعونة واحتجاز إسرائيل للعائدات الفلسطينية، ما يشكل خطراً على الاقتصاد برمته. وما يزيد من حدة الأزمة، تسرب إيرادات الضرائب الفلسطينية نتيجة التهريب وفقدان إيرادات

* ليس في التسميات المستخدمة في هذه الوثيقة ولا في طريقة عرض المادة الواردة فيها ما ينطوي على التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها. ووفقاً للقرارات والمقررات ذات الصلة الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة ومجلس الأمن، تعني الإشارات الواردة في هذا التقرير إلى الأرض أو الأراضي الفلسطينية المحتلة قطاع غزة والضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية. ويشير استخدام كلمة "فلسطين" إلى منظمة التحرير الفلسطينية التي أنشأت السلطة الفلسطينية. أما الإشارات إلى "دولة فلسطين" فهي متسقة مع الرؤية التي أعرب عنها في قرار مجلس الأمن ١٣٩٧ (٢٠٠٢) وقرار الجمعية العامة ١٩/٧٦ (٢٠١٢).

الضريبة على المنتجات المستوردة عبر إسرائيل. ومن شأن وقف هذا التسرب، الذي يُقدر بمبلغ ٣٠٠ مليون دولار سنوياً، أن يتيح حيزاً أوسع للسياسة المالية الفلسطينية ويُحدث أثراً إيجابياً على الاقتصاد والعمالة والفقير.

ويواصل الأونكتاد الاستجابة بشكل إيجابي لاحتياجات الشعب الفلسطيني. لكن يجب تأمين تمويل إضافي من خارج الميزانية من أجل إنجاز ولاية الدوحة المتمثلة في دعم الجهود الرامية إلى بناء دولة فلسطينية مستقلة.

أولاً- الآفاق الاقتصادية والسياسية السلبية

١- اشتدت الضغوط التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني منذ عام ٢٠١٢. فقد تباطأ نمو الناتج المحلي الإجمالي ليصل إلى ٦ في المائة في عام ٢٠١٢ بعد أن زاد عن ١٠ في المائة في السنتين الماضيتين، في حين ارتفع معدل البطالة ارتفاعاً حاداً ليصل إلى ٢٧ في المائة. وازدادت المشاكل الهيكلية التي تواجهها التنمية الاقتصادية سوءاً بسبب القيود التي تفرضها إسرائيل منذ أمد طويل على حركة الأشخاص الفلسطينيين والسلع، وتوسيع المستوطنات، وتزايد عجز المنتجين الفلسطينيين عن الحصول على عوامل الإنتاج، وتراجع تدفقات المعونة وتزايد مظاهر عدم اليقين على الصعيدين السياسي والاقتصادي. وقد أدى تعمق الأزمة المالية إلى قلاقل سياسية في الأرض الفلسطينية المحتلة وتبددت الآمال المعلقة على التوصل إلى تسوية سياسية. ومن المتوقع أن يتواصل انخفاض معدل النمو الاقتصادي في المدى القصير والمدى المتوسط. وسيستمر الأثر السلبي للقيود الحالية على البطالة والفقر والحيز المالي الفلسطيني المتناقص.

ألف- قيود على جانبي الطلب والعرض

٢- يُمثل التراجع المتوقع في الأداء الاقتصادي نتيجة طبيعية لتزايد القيود الملزمة المفروضة على جانبي العرض والطلب. ويعكس الأداء الاقتصادي الضعيف أثر الأزمة المالية وانخفاض تدفقات المعونة على الطلب الكلي. وفي جانب العرض، يواجه النمو قيوداً شديدة نتيجة الحصار المفروض على غزة، والقيود المفروضة على التنقل والعبور، وبناء حاجز الفصل في الضفة الغربية، وعزل الاقتصاد برمته عن الأسواق الدولية، وتضخم تكاليف الإنتاج التي تضعف القدرة التنافسية، وتدهور الآفاق السياسية.

٣- والآثار المترتبة على هذه القيود كانت في مرحلة سابقة يحجبها الدعم الكبير الذي تقدمه الجهات المانحة، ما مكن السلطة الفلسطينية من إنعاش الاقتصاد عن طريق الحوافز الضريبية. وقد بدأ تراجع تدفقات المعونة التي تعودت عليها السلطة الفلسطينية، وما أعقب ذلك من أزمة مالية، يكشف عن الأثر الكامل للاحتلال الإسرائيلي على الشعب الفلسطيني واقتصاده.

٤- ولقد كان تراجع الأنشطة الاقتصادية ملحوظاً أكثر في غزة، حيث تراجع نمو الناتج المحلي الإجمالي من ٢١ في المائة في عام ٢٠١١ إلى ٦,٦ في المائة في عام ٢٠١٢. ويُعزى هذا الانخفاض، الذي تركز بوجه خاص في قطاعي الزراعة والصيد البحري، إلى العملية العسكرية التي نفذتها إسرائيل في غزة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، والنقص الحاد في الطاقة والماء، والأحوال الجوية غير المواتية، والأزمة المالية التي واجهتها السلطة الفلسطينية (البنك الدولي، ٢٠١٢). وقد بلغ النمو في غزة مستويات ضعيفة للغاية في ضوء تراجع قاعدة النشاط الاقتصادي خلال السنوات السبع الأخيرة وعدم استخدام الموارد البشرية والمادية والطبيعية

المتاحة أو استخدامها بشكل منقوص. ويعكس الانكماش الاقتصادي استمرار القيود المفروضة على الواردات والصادرات وتزايد الصعوبات التي تواجهها تجارة الأنفاق غير الرسمية مع مصر. وحتى في الضفة الغربية، التي سجلت في السابق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة، تباطأ النمو الاقتصادي ليصل إلى ٥,٦ في المائة، ويُعزى هذا التباطؤ بالأساس إلى الانكماش المسجل في قطاع البناء (٤,٢ في المائة) (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠١٣).

٥- ونتيجة للحصار الاقتصادي المفروض على غزة، انخفضت حصة القطاع من اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة من الثلث إلى نحو الربع بين ٢٠٠٤ و٢٠١٢. ولو أن غزة قد حافظت على حصتها في الاقتصاد الفلسطيني المسجلة في عام ٢٠٠٤، لشهد الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٢ زيادة بنحو ٤٠ في المائة ليلعب ٢,٥ مليار دولار بدلاً من ١,٨ مليار دولار. وخلال الفترة ذاتها، انخفض الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للفرد في غزة مقارنةً بنظيره في الضفة الغربية من ٧٥ في المائة إلى ٥٠ في المائة فقط. وتبين هذه الأرقام أن الحصار المتواصل يكلف غزة نصف إجمالي ناتجها المحلي الحقيقي، ومع ذلك يظل هذا التقدير دون المستوى الحقيقي لأن اقتصاد الضفة الغربية ظل يعمل دون طاقته بسبب القيود المتعددة التي يفرضها الاحتلال.

باء- الاحتلال والاستيطان يحوّلان دون تحقيق التنمية

٦- أنشأت إسرائيل، منذ احتلالها للضفة الغربية في عام ١٩٦٧، نحو ١٥٠ مستوطنة في الضفة الغربية، بما يشمل القدس الشرقية، ونحو ١٠٠ من النقاط الاستيطانية العشوائية. وقد أقيمت هذه المستوطنات والنقاط الاستيطانية على أراض فلسطينية من قبل مستوطنين إسرائيليين بلغ عددهم ٥٢٠.٠٠٠ مستوطن في عام ٢٠١٢^(١). ومنذ ذلك التاريخ، أُقر إنشاء مستوطنات إضافية وتوسيع المستوطنات القائمة في الأرض الفلسطينية المحتلة. وفي الربع الأول من عام ٢٠١٣، سجلت مشاريع بناء المنازل الجديدة في المستوطنات ارتفاعاً حاداً بلغ ١٧٦ في المائة مقارنةً بعام ٢٠١٢^(٢). ويُشار إلى أن بناء حاجر الفصل داخل الضفة الغربية متواصل؛ وبعد استكمال أشغال البناء، لن يعيش ٨٠ في المائة من المستوطنين الإسرائيليين في الضفة الغربية والقدس الشرقية على الجانب الشرقي لحدود عام ١٩٦٧ فحسب، بل سيتغولون أكثر في المناطق الواقعة شرق الحاجر، ما يعني ضم المزيد من الأراضي الفلسطينية. ولا يزال هناك نحو ٥٤٠ من نقاط التفتيش الداخلية وحواجز الطرق وغيرها من الحواجز المادية التي تُعيق تنقل الفلسطينيين داخل الضفة الغربية وتفصل الفلسطينيين في بانتوستانات معزولة ومنفصلة عن الأسواق المحلية والدولية.

(١) B'Tselem, <http://www.btselem.org/settlements/statistics>

(٢) *Jerusalem Post*, 10 June 2013 (<http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Settler-housing-starts-spike-176-percent-in-1st-quarter-of-2013-315986>). انظر أيضاً مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠١٢.

٧- وعلى سبيل المثال يُجبر المزارعون الفلسطينيون في غور الأردن على قطع مسافات أطول والمرور عبر نقاط التفتيش، ما يزيد من تكلفة النقل بنحو مليوني دولار ويحد بالتالي من القدرة التنافسية للمنتجات الفلسطينية. زد على ذلك أن القطاع الصناعي يعاني من تضخم تكلفة الأرض نتيجة النقص المفتعل للأراضي الناتج عن انعدام إمكانية النفاذ إلى المنطقة جيم التي تقع تحت السيطرة المباشرة للجيش الإسرائيلي^(٣). وقد أدى ذلك إلى زيادة في سعر الأرض في المنطقتين ألف وباء، الواقعتين جزئياً تحت سيطرة السلطة الفلسطينية، بنسبة ٣٠ إلى ١٥٠ في المائة مقارنةً بأراضٍ مماثلة في المنطقة جيم (البنك الدولي، ٢٠١٢). إضافة إلى ذلك، تحد البنية التحتية الفلسطينية المتضعفة من القدرة التنافسية للقطاع الصناعي. وتؤدي هذه القيود المفروضة على جانب العرض مجتمعةً إلى انخفاض الإنتاج وارتفاع البطالة وزيادة الضغوط المالية الناتجة عن تضائل قاعدة الضريبة وإلى تزايد الحاجة إلى التوظيف في القطاع العام والإنفاق الاجتماعي الحكومي.

٨- ومن الأمثلة الأخرى على أثر الاحتلال على التنمية في فلسطين، الصعوبات التي يواجهها قطاع الاتصالات. فمشغلو خطوط الهاتف النقال الفلسطينيون غير مسموح لهم ببناء الأبراج في المنطقة جيم، وبالتالي فهم مجبرون على التعاقد مع شركات إسرائيلية. وهذا يضخم التكاليف ويضعف القدرة التنافسية للشركات الفلسطينية. ونتيجة لذلك، تفقد الشركات الفلسطينية ما يزيد على ٣٠ في المائة من قاعدة عملائها الذين يضطرون إلى الاشتراك مع شركات إسرائيلية. ويعني أيضاً انعدام السيادة في المنطقة جيم أن السلطة الفلسطينية لا يمكنها أن تحمي أو تصلح البنية التحتية للاتصالات. وتكلف السرقات وأعمال التخريب للمشغلين الفلسطينيين أكثر من ٢,١ مليون دولار سنوياً، إضافة إلى الخسائر التي يتكبدها مشغلو خطوط الهاتف الثابت الفلسطينيون التي تقدر بنحو ٦ ملايين دولار. وإن هذه الظاهرة المتمثلة في تحويل الطلب قسراً لفائدة الموردين الإسرائيليين تشمل معظم جوانب الأنشطة الاقتصادية الفلسطينية ولا تقتصر على قطاع الاتصالات.

٩- وقد ساهم نمط النمو الاقتصادي العام في الأرض الفلسطينية المحتلة في نمو قطاع السلع غير القابلة للتداول التجاري، حيث سُجل هبوط في قطاع الزراعة وتوسع في قطاع الخدمات الذي سجل أعلى معدل نمو. وفي المقابل، تراجع نمو قطاع البناء نتيجة انخفاض القروض العقارية والأزمة المالية التي تواجهها السلطة الفلسطينية وتراكم التأخرات المستحقة للقطاع الخاص.

(٣) تنص اتفاقات أوسلو لعام ١٩٩٣ على تقسيم الضفة الغربية إلى ثلاث مناطق، ألف وباء وجيم، تمثل ١٨ في المائة و ٢١ في المائة و ٦١ في المائة من مساحة الضفة الغربية، على التوالي. وتمارس إسرائيل سيطرة واسعة على المنطقة جيم، بما يشمل المسائل المتعلقة بالأمن والتخطيط ورسم الحدود. وتخضع الشؤون المدنية والأمنية في المنطقة ألف لسيطرة السلطة الفلسطينية. أما المنطقة ب، فيفترض أن تكون خاضعة لسيطرة السلطة الفلسطينية فيما يتعلق بالشؤون المدنية، ولسيطرة مشتركة بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل فيما يتعلق بالشأن الأمني.

١٠- وفي الفترة بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠١٢، انخفضت مساهمة الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي من ١٢ في المائة إلى ٤,٩ في المائة. وفي عام ٢٠١٢، تواصل انخفاض القيمة المضافة للقطاع ليصل إلى ١٣ في المائة في حين انخفض عدد العمال في القطاع بنسبة ٢ في المائة، ما يشير إلى هبوط في إنتاجية اليد العاملة. وقد تأثرت الزراعة بنسب أكبر من نسبة فقدان الأراضي والموارد المائية وتوسع المستوطنات الإسرائيلية. ففي قطاع غزة، تركز النمو المحدود في قطاع السلع غير القابلة للتداول التجاري، وبخاصة النقل والتخزين، والبناء، والفنادق والمطاعم، وقطاع الخدمات، في حين تراجع القطاع الزراعي الذي يتسم بدينامية أكبر وبكثافة استخدام اليد العاملة بنسبة ٣٣ في المائة ولم يحقق قطاع التصنيع الانتعاش المرجوة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠١٣). وفي الضفة الغربية، اتبع النمو نفس النمط حيث استأثرت الخدمات وتجارة الجملة والتجزئة بالجزء الأكبر من النمو المسجل.

١١- ورغم أن قطاع الخدمات يمثل الحصة الأكبر من الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني ومن العمالة الفلسطينية، فقد سجل القطاع أدنى معدل لإنتاجية العمال، باستثناء القطاع الزراعي الذي يخضع لقيود شديدة. ففي عام ٢٠١٢، بلغت إنتاجية قطاع الخدمات نصف الإنتاجية المسجلة في قطاع التصنيع وثلاث الإنتاجية المسجلة في قطاع البناء. وتزداد هذه الأرقام سوءاً في حالة القطاع الزراعي المحاصر، حيث تقدر إنتاجية هذا القطاع مقارنة بالإنتاجية المسجلة في قطاعي التصنيع والبناء بنسبة ٤٢ في المائة و ٢٩ في المائة على التوالي.

١٢- ويلاحظ أن جهود السلطة الفلسطينية الرامية إلى تعزيز التنمية تحت الاحتلال قد بلغت حدودها القصوى؛ فلا يمكن إحراز أي تقدم دون وضع حد للاحتلال وللخسائر الاقتصادية الجسيمة المرتبطة به. ويتطلب وقف التدهور الاقتصادي المستمر وصون الإنجازات التي حققتها السلطة الفلسطينية في مجال بناء القدرات المؤسسية، دعماً مستمراً من جانب الجهات المانحة للتخفيف من وطأة القيود المالية. فتحقيق التنمية الاقتصادية والاستقلال الذاتي المالي في فلسطين سيظل ضرباً من ضروب الوهم ما لم تُرفع القيود الراهنة التي يفرضها الاحتلال على التنمية في فلسطين.

جيم- ارتفاع البطالة، والتضخم، وتدني مستويات الأجور، والفقر

١٣- يشير الجدول رقم ١ إلى أن البطالة ارتفعت لتصل إلى ٢٧ في المائة في عام ٢٠١٢. ومعدلات البطالة والمشاركة هي الأسوأ في صفوف الشباب الفلسطينيين، حيث تشمل البطالة شابة من أصل اثنين في غزة. وسيسبب ارتفاع البطالة لفترات طويلة حتماً تكاليف اجتماعية واقتصادية طويلة الأمد، لأن فقد مهارات العمال على نطاق واسع لن يدفع بالبعض إلى البطالة فحسب، بل سيجعلهم غير صالحين للعمل أصلاً. ولا يعطي معدل البطالة المرتفع جداً، صورة كاملة لسوء الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية لأسباب أخرى كإنخفاض الأجور الحقيقية، وتدني إنتاجية اليد العاملة، وارتفاع معدلات الإعالة، وطول فترات البطالة، التي

تضاعفت بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠١٢ لتبلغ ١٢ شهراً، وانخفاض معدل المشاركة الذي كان دون ٤٤ في المائة في عام ٢٠١٢.

الجدول ١

اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة: المؤشرات الرئيسية^(١)

٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٥	٢٠٠٢	١٩٩٩	١٩٩٥	
الأداء الاقتصادي الكلي								
٥,٩	١٢,٢	٩,٣	٧,٤	٨,٦	(١٣,٣)	٨,٨	٦,٠	نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (نسبة مئوية)
١٠ ٢٥٥	٩ ٧٧٥	٨ ٣٣١	٦ ٧٢٠	٤ ٦٣٤	٣ ٤٣٣	٤ ١٧٩	٣ ٢٢٠	الناتج المحلي الإجمالي (عملايين الدولارات)
١٠ ٩٧٣	١٠ ٤٨٤	٨ ٩٣٠	٧ ٢٥٢	٤ ٩٩٢	٣ ٦٥٦	٤ ٩٣٢	٣ ٦٩٩	الدخل القومي الإجمالي (عملايين الدولارات)
١٢ ٠٩٠	١١ ٧٣٠	١٠ ٩٢١	٩ ٣٩٣	٦ ١٢٠	٤ ٧٠٨	٥ ٣٠٦	٤ ٠٩٩	إجمالي الدخل القومي المتاح (عملايين الدولارات)
٢ ٥٣٤	٢ ٤٨٩	٢ ١٨٥	١ ٨١٥	١ ٤١٠	١ ١٢٥	١ ٤٩٣	١ ٤٠٠	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بالدولارات)
٢ ٧١١	٢ ٦٧٠	٢ ٣٤٢	١ ٩٥٩	١ ٥١٩	١ ١٩٩	١ ٧٦٣	١ ٦٠٨	نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (بالدولارات)
٣,٦	٩,٠	٥,٤	٢,٢	٧,٥	(١٦,٧-)	٤,١	٠,٧	النمو الحقيقي في نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (نسبة مئوية)
السكان والعمل								
٤,٢٩	٤,١٧	٤,٠٥	٣,٩٤	٣,٥١	٣,٢٣	٢,٩٦	٢,٣٤	عدد السكان (بالملايين)
٢٦,٧	٢٥,٨	٣٠,٠	٣٠,١	٢٩,٠	٤١,٢	٢١,٧	٣٢,٦	البطالة (نسبة مئوية) ^(ب)
٨٥٨	٨٣٧	٧٤٤	٧١٨	٦٠٣	٤٥٢	٥٨٨	٤١٧	مجموع العمالة (بالآلاف)
١٩٥	١٨٨	١٧٩	١٨١	١٤٥	١٢٥	١٠٣	٥١	في القطاع العام
٨٣	٨٤	٧٨	٧٣	٥٦	٤٢	١٣٥	٦٨	في إسرائيل والمستوطنات
رصيد المالية العامة (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)								
٢٠,٢	٢٠,٩	٢٢,٦	٢٣,٨	٢٩,٥	٨,٥	٢٣,٩	١٣,٢	الإيرادات صافية من المتأخرات/إيرادات المقاصة المحتجزة
٣٢,٤	٣٣,١	٣٦,٩	٤٧,٥	٤٣,٠	٢٩,٠	٢٢,٦	١٥,٣	النفقات الجارية - أساس الالتزام
٢٩,١	٣١,٣	٤١,٥	٥٠,١	٤٩,٢	٣٥,٤	٢٩,٩	٢٥,٦	مجموع الإنفاق - الأساس النقدي
(٨,٩)	(١٠,٤)	(١٨,٩)	(٢٦,٣)	(١٩,٧)	(٢٧,٠)	(٦,١)	(١٢,٣)	الرصيد الإجمالي - الأساس النقدي
التجارة الخارجية								
١ ١١٦	١ ٢٤٦	١ ٩٩١	٢ ١٤١	١ ١٢٨	١ ٠٥٢	٣٧٤	٤٠٠	صافي التحويلات الجارية (عملايين الدولارات)
١ ٦٧٠	١ ٥١٠	١ ١٥٢	٩٠٥	٦١٣	٣٨٠	٦٨٤	٤٩٩	صادرات السلع والخدمات (عملايين الدولارات)
٦ ٤٦٧	٥ ٧٧٥	٤ ٦٢٦	٤ ٣٨٥	٢ ٨٦٤	٢ ٥١٩	٣ ٣٥٣	٢ ١٧٦	الواردات من السلع والخدمات (عملايين الدولارات)
(٤ ٧٩٧)	(٤ ٢٦٦)	(٣ ٤٧٤)	(٣ ٤٨٠)	(٢ ٢٥٠)	(٢ ١٣٩)	(٢ ٦٧٠)	(١ ٦٧٧)	الميزان التجاري (عملايين الدولارات)
(٤٦,٨)	(٤٣,٦)	(٤١,٧)	(٥١,٨)	(٤٨,٦)	(٦٢,٣)	(٦٣,٩)	(٥٢,١)	الميزان التجاري (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)
(٣ ٧١٢)	(٣ ٢٠٣)	(٢ ٨١٨)	(٢ ٥٥٨)	(١ ٩٤٥)	(٨٨٦)	(١ ٥٩٨)	(٩٢٢)	الميزان التجاري مع إسرائيل (عملايين الدولارات)

٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٥	٢٠٠٢	١٩٩٩	١٩٩٥	
(٣٦,٢)	(٣٢,٨)	(٣٣,٨)	(٣٨,١)	(٤٢,٠)	(٢٥,٨)	(٣٨,٢)	(٢٨,٦)	الميزان التجاري مع إسرائيل (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)
٦٧,٣	٦٨,٨	٧٧,٥	٧٣,٩	٨٢,٧	٥٣,٥	٦٨,٦	٩٢,٣	تجارة السلطة الفلسطينية مع إسرائيل/إجمالي تجارة السلطة الفلسطينية (نسبة مئوية) ^(ج)
٢,٩	٢,٧	٢,٨	٢,٩	٢,٥	١,٨	٣,٧	٤,٣	تجارة السلطة الفلسطينية مع إسرائيل/إجمالي التجارة الإسرائيلية (نسبة مئوية) ^(ج)

المصادر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ووزارة المالية في السلطة الفلسطينية، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة العمل الدولية، والجهاز المركزي الإحصائي للإحصاء.

مذكورة: بالنظر إلى عدم قدرة الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني على الوصول إلى القدس الشرقية، لا تشمل البيانات هذه المدينة، باستثناء الأرقام المتعلقة بالسكان.

(أ) تقديرات أولية.

(ب) يتضمن "التعريف الموسع" للبطالة الذي وضعته منظمة العمل الدولية العمال المثبطين.

(ج) تشير بيانات التجارة الفلسطينية والإسرائيلية إلى السلع، والخدمات المرتبطة وغير المرتبطة بعوامل الإنتاج.

١٤- ويعكس اتجاه التوزيع القطاعي للعمالة في المدى الطويل اتجاه الناتج المحلي الإجمالي الذي يترع نحو قطاع السلع غير القابلة للتداول التجاري؛ قطاعات النقل، والتخزين والاتصال، والخدمات والبناء هي أكثر القطاعات المحدثه لفرص العمل. ففي الفترة بين ١٩٩٥ و٢٠١٢، تراجعت حصة التصنيع من العمالة من ١٣ إلى ١٢ في المائة. وانخفضت أيضاً حصة الزراعة والبناء من ١٨ إلى ١٢ في المائة ومن ١٩ إلى ١٤ في المائة، على التوالي. وخلال الفترة ذاتها، ارتفعت حصة الخدمات من ٥٠ إلى ٦٢ في المائة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠١٣). وما فتئت العمالة في قطاعات السلع القابلة للتداول التجاري تتراجع تحت الاحتلال لأن هذه القطاعات تأثرت بشكل غير متناسب بسياسة الإغلاق والقيود المفروضة على النفاذ إلى الأسواق وتضخم تكلفة أنشطة الأعمال التجارية وندرة المدخلات والتكنولوجيا المستوردة.

١٥- وتواصل تدهور الأجور الحقيقية في الأرض الفلسطينية المحتلة في عام ٢٠١٢ نتيجة عجز الأجور الاسمية عن مواكبة التضخم. فقد انخفض الأجر الحقيقي بنسبة ١٠ في المائة مقارنة بعام ٢٠٠٦، وذلك على الرغم من أن الإنتاجية سجلت في عام ٢٠١٢ زيادة بنسبة ٧ في المائة مقارنة بالمستوى المسجل في عام ٢٠٠٤، وهو ما يدعم الاستنتاجات التي خلص إليها لارودي (٢٠١٢) التي مفادها أن ثمار النمو الذي تحقق خلال فترة ما بعد عام ٢٠٠٧ لم توزع على نحو متكافئ بين الأجراء وأصحاب أنصبة الأرباح. زد على ذلك أن تحسن تكلفة وحدة العمل، نتيجة انخفاض مستويات الأجور وارتفاع الإنتاجية، لم يترجم إلى زيادة في القدرة التنافسية، مثلما يتبين ذلك من ضعف الصادرات وزيادة الاعتماد على الواردات (الجدول رقم ١).

١٦- وتزايدت حدة الفقر نتيجة التضخم الذي بلغ ٣ في المائة في عام ٢٠١٢، وعجز الأجر الاسمي عن مواكبة التضخم وارتفاع معدلات البطالة. وتشير الإحصاءات الأخيرة إلى أن نسبة الفلسطينيين الذين يعيشون دون خط الفقر بلغت ٢٦ في المائة في عام ٢٠١١، حيث بلغ معدل الفقر ١٨ في المائة في الضفة الغربية و٣٠ في المائة في غزة. وهذا لا يعني أن الأسر المعيشية في غزة تعيش دون خط الفقر بكثير فحسب، بل يشير أيضاً إلى أن نسب التفاوت بين فقراء غزة مرتفعة جداً.

١٧- وتشير أرقام الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠١٣)، إلى أنه كان من المتوقع أن يكون معدل الفقر أعلى بنسبة ١٨ في المائة من المعدل المعلن لولا المساعدة الاجتماعية التي تقدمها السلطة الفلسطينية إلى الفقراء. وهذا يؤكد مدى إمكانية تأثر الفقراء الفلسطينيين بالأزمة المالية الراهنة وبتراجع المعونة المقدمة من الجهات المانحة. وتشير تقديرات صندوق النقد الدولي (٢٠١٣) إلى فجوة في تمويل الميزانية بما قدره ٧٠٠ مليون دولار في عام ٢٠١٣. وهذا من شأنه أن يعرض الإنفاق الاجتماعي المحدود على الأسر المعيشية الفقيرة لمخاطر أكبر في المستقبل. لذلك، من الضروري أن تفي الجهات المانحة بالتزاماتها إزاء الشعب الفلسطيني ليس فقط لدعم النفقات الجارية، وإنما أيضاً لتدعيم الإنفاق الإنمائي والاجتماعي.

دال - سياسة الإغلاق تعوق تكوين رأس المال البشري

١٨- تزيد القيود المتكررة التي تفرضها إسرائيل على تنقل الفلسطينيين من حدة أزمة البطالة، إذ تحد من قدرة العمال على بلوغ مواقع عملهم وتزيد من صعوبة تنقلاتهم ومدتها وتكلفتها. فهم يضطرون إلى سلك طرق وعرة وبديلة وإلى قطع مسافات طويلة لبلوغ أماكن عملهم. وهذه التكاليف الإضافية تقلل من المكاسب الصافية التي يحققها العمال من عملهم وتشوه أنماط تخصيص الموارد وتحد من قدرة السوق على مواءمة المهارات مع احتياجات الشركات. وعلى سبيل المثال، زادت مدة الرحلة بين بيت لحم ورام الله بأكثر من الضعف نتيجة الإجراءات التي اتخذتها إسرائيل. يمنع الفلسطينيون من استخدام الطريق القصير الذي يمر عبر القدس الشرقية (The Applied Research Institute - Jerusalem (2012).

١٩- علاوة على ذلك، تؤدي الحواجز الإسرائيلية التي تقيد الحركة إلى تفاقم البطالة عن طريق الحد من ربحية الشركات الفلسطينية وقدرتها على البقاء نتيجة تضخم تكاليف المعاملات، واشتداد حالة عدم اليقين، وعدم كفاءة إنتاج الحجم الصغير، والتدابير المتخذة لتقييد نفاذ المنتجين إلى التكنولوجيا والمدخلات المستوردة. وحسب (Cali and Miaari (2012، أثرت سياسة الإغلاق تأثيراً سلبياً كبيراً في الأجر بالساعة وفي قدرة العمال على الحصول على وظيفة. وتؤدي سياسة الإغلاق كذلك إلى خفض معدلات الحضور المدرسي وزيادة عمل الأطفال، وتحد بالتالي من تراكم رأس المال البشري.

هاء- تقلص قطاع السلع القابلة للتداول التجاري، واستمرار العجز التجاري والتبعية

٢٠- تفاقم العجز التجاري الفلسطيني الكبير والمستمر في عام ٢٠١٢ (الجدول رقم ١)، حيث ارتفع من ٤,٣ مليار دولار في ٢٠١١ إلى ٤,٨ مليار دولار في ٢٠١٢، مسجلاً بذلك زيادة بنسبة ١٢,٥ في المائة. ولم يواكب النمو في الصادرات، الذي سجل معدلات ضعيفة جداً، الزيادة في الواردات التي بلغت ١٠ في المائة. فالصادرات، المقدرتها قيمتها بـ ١,٧ مليار دولار، بالكاد غطت ربع فاتورة الاستيراد. وتُعد حصة صادرات السلع من الناتج المحلي الإجمالي، التي تقدر بنسبة ٧ في المائة، من أضعف الحصص المسجلة في العالم. وكل الصادرات تقريباً منشؤها الضفة الغربية، وذلك نتيجة استمرار الحصار المشدد المفروض على غزة. ويتسم قطاع التصدير الصغير والضعيف بانخفاض القيمة المضافة وتدني المستوى التكنولوجي، وضعف الروابط الأمامية والخلفية بسائر القطاعات الاقتصادية.

٢١- وارتفع العجز التجاري في عام ٢٠١٢ من ٤٤ إلى ٤٧ في المائة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي. ويعزى العجز الهيكلي المرتفع بشكل مباشر إلى تآكل قاعدة الإنتاج الناجم عن التداير التي يفرضها الجانب الإسرائيلي فيما يتعلق بقطاع السلع القابلة للتداول التجاري وإلى ضعف القدرة التنافسية لما تبقى من هذه القاعدة نتيجة تكاليف الإنتاج غير المشجعة. وقد أضعف هذا قدرة المنتجين على اقتحام الأسواق الخارجية أو حتى المنافسة على الصعيد المحلي. ولا يمكن الحديث عن ضعف قطاع التصدير بمعزل عن عدم قدرة المنتجين الفلسطينيين على الوصول إلى الأراضي والموارد الطبيعية في المنطقة جيم. وانهار القطاعان الموجهان نحو التصدير، أي التصنيع والزراعة، وسجلت حصتهما المشتركة من الناتج المحلي الإجمالي انخفاضاً حاداً منذ إنشاء السلطة الفلسطينية في عام ١٩٩٤، حيث انخفضت من ٣١ في المائة إلى ١٥ في المائة فقط في عام ٢٠١١.

٢٢- وساهم تراجع قطاعات السلع القابلة للتداول التجاري في زيادة التبعية الاقتصادية والاعتماد على المعونة. ونظراً لصغر حجم السوق المحلية، يتطلب التقدم الاقتصادي إعادة بناء قطاع التصدير. وحسب الأونكتاد (٢٠١١ أ) يتطلب إنعاش قطاع التصدير جهداً ضخماً في مجال الاستثمار العام - يدعمه المجتمع الدولي - لإصلاح البنية التحتية في الأرض الفلسطينية المحتلة، كما يتطلب النفاذ غير المقيد إلى الأسواق الخارجية، غير إسرائيل، وتنفيذ سياسات لمعالجة الأثر السلبي لارتفاع سعر صرف الشيكول الإسرائيلي على القدرة التنافسية للاقتصاد الفلسطيني.

٢٣- ومن السمات البارزة الأخرى للتجارة الخارجية الفلسطينية تبعيتها القسرية للاقتصاد الإسرائيلي. فقد أصبحت إسرائيل السوق الخارجية الوحيدة للصادرات والواردات الفلسطينية نتيجة القيود المفروضة على الجانب الفلسطيني وارتفاع تكاليف التجارة مع باقي العالم. وهذا من شأنه أن يبقى على التركيز طويل الأمد للتجارة الفلسطينية مع إسرائيل والتي

تشكل مصدر معظم القيود المفروضة على الأرض الفلسطينية المحتلة. واستمرت التبعية الهيكلية في عام ٢٠١٢، حيث استأثرت إسرائيل بنسبة ٧٠ في المائة من الواردات الفلسطينية واستوعبت أكثر من ٨٠ في المائة من صادراتها، ما خلف عجزاً في ميزان التجارة الثنائية قيمته ٣,٧ مليار دولار، أي ما يعادل ٧٧ في المائة من مجموع العجز التجاري الفلسطيني و٣٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

واو- تحقيق الاستدامة المالية الفلسطينية ضرب من ضروب الخيال

٢٤- مثلما سبق بيانه آنفاً، أدت التدابير التقييدية المفروضة من جانب سلطات الاحتلال إلى تعميق الأزمة المالية الفلسطينية في جانبي الإيرادات والنفقات. ففي جانب الإيرادات، ساهم كل من ضعف الأنشطة الاقتصادية، وهشاشة القطاع الخاص، وتدني الإنتاج، الذي لم يرق إلى مستوى إمكاناته، في تقليص قاعدة الضريبة وتقييد قدرة السلطة الفلسطينية على زيادة الإيرادات. وفي جانب النفقات، إن التراجع الاقتصادي الذي أعقب ذلك - وما اقترن به من ارتفاع في معدلات الفقر والبطالة - وضع ضغوطاً على السلطة الفلسطينية لزيادة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية والتحويلات من أجل الحد من انتشار الفقر ومنع تكرار الأزمات الإنسانية. وفي غضون ذلك، أصبح القطاع الخاص المحتنق عاجزاً عن إحداث فرص عمل، ما جعل من السلطة الفلسطينية ملاذاً أخيراً لإيجاد فرص العمل لاستيعاب جزء من القوة العاملة المتنامية.

٢٥- غير أن السلطة الفلسطينية نفذت تدابير مالية في سياق الخطة الفلسطينية للإصلاح والتنمية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١. وكانت هذه التدابير تهدف إلى تحسين العمليات المتصلة بإعداد الميزانية والرقابة، وإدماج نظام المحاسبة في الوزارات المختصة، ورفع معدلات الضريبة وتعزيز القدرات والكفاءة في مجال الجباية، وإلغاء الإقراض الصافي، وتحسين وتوسيع الإجراءات العامة للسلطة الفلسطينية فيما يتعلق بالشأن المالي والمشتريات. وفي عام ٢٠١٢، قامت السلطة الفلسطينية برفع الحد الأعلى للضريبة على الدخل من ١٥ إلى ٢٠ في المائة، وجمدت بعض الإعفاءات من الضريبة على دخل الشركات وحسنت من دقة عمليات مراجعة الحسابات. ونتيجة لذلك، ارتفع عائد ضريبة الدخل نسبةً إلى الناتج المحلي الإجمالي من ١,٤ في المائة عام ٢٠١١ إلى ١,٧ في المائة عام ٢٠١٢، كما تم رفع معدل ضريبة القيمة المضافة من ١٤,٥ في المائة إلى ١٥ في المائة تمشياً مع تغير المعدل في إسرائيل.

٢٦- وفي عام ٢٠١٢، واجهت السلطة الفلسطينية أشد أزمة مالية منذ عام ٢٠٠٦. فقد كانت الإيرادات دون التوقعات، وانخفضت المعونة المقدمة من الجهات المانحة، وتواصل تراكم الديون المستحقة على السلطة الفلسطينية لفائدة القطاع الخاص، وارتفعت القروض الممنوحة من المصارف المحلية لتبلغ ١,٤ مليار دولار (٦٨ في المائة من الإيرادات). ونتيجة لذلك، كانت السلطة الفلسطينية عاجزة في معظم الأحيان عن دفع أجور موظفيها في مواعيدها

وعن الوفاء بالتزاماتها إزاء المقرضين. وهذا من شأنه أن يبدد الثقة السياسية في السلطة الفلسطينية، ويزيد من المخاطر التي تهدد النظام المصرفي المحلي والقطاع الخاص، ويؤدي إلى تآكل القدرات المؤسسية الهامة التي تم بناؤها منذ إنشاء السلطة الفلسطينية في عام ١٩٩٤. علاوة على ذلك، أدت الحالة الاقتصادية المتأزمة لعدد كبير من الأسر المعيشية إلى احتجاجات شعبية في الضفة الغربية في أواخر عام ٢٠١٢، وتعالى الدعوات العامة لإلغاء البروتوكول المتعلق بالعلاقات الاقتصادية بين إسرائيل وفلسطين، الذي يُعرف باسم بروتوكول باريس^(٤)، والذي يعتبره الكثيرون سبباً رئيسياً للمعضلة التي تواجهها السلطة الفلسطينية في مجال السياسة العامة الاقتصادية.

٢٧- وفي السنة ذاتها، كانت الإيرادات دون المستوى المتوقع في حين تجاوز الإنفاق الأرصدة المخصصة في الميزانية، ما أدى إلى زيادة عجز الميزانية الذي بلغ ١,٧ مليار دولار (١٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) على أساس الالتزام. أما على أساس الدفع، فقد بلغ العجز نسبة ٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ويعكس الاختلاف بين أساس الالتزام وأساس الدفع المتأخرات المستحقة على الحكومة خلال السنة. وبما أن الدعم المقدم من الجهات المانحة لميزانية السلطة الفلسطينية بلغ ٧٧٠ مليون دولار فقط (٢٢ في المائة دون الهدف المحدد في الميزانية)، لم يكن للسلطة الفلسطينية خيار سوى أن تقترض وتراكم المتأخرات لتمويل العجز في ميزانيتها. ففي عام ٢٠١٢، اقترضت السلطة الفلسطينية ٣٠٠ مليون دولار من المصارف المحلية، وبذلك ارتفعت ديونها لتصل إلى ١,٤ مليار دولار، وتراكت الأجر غير المدفوعة والمتأخرات المستحقة لفائدة القطاع الخاص التي بلغت ٥٧٠ مليون دولار.

٢٨- وبلغت النفقات العامة (على أساس الالتزام) ٣,٥ مليار دولار، أي ما يمثل زيادة بنسبة ٨ في المائة مقارنة بالميزانية، وتجاوزت النفقات الجارية غير المتصلة بالأجور الهدف المحدد في الميزانية بنسبة ١٦ في المائة، في حين تجاوز الإقراض الصافي المخصص لتسوية فواتير البلديات المتعلقة باستخدام الكهرباء المستوى المحدد في الميزانية بنسبة ٢٧٠ في المائة (وزارة المالية، ٢٠١٣). ولم تتجاوز النفقات المخصصة للتنمية ٢٤٣ مليون دولار (٧ في المائة من النفقات المتكررة، أو ٢,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي).

٢٩- وبينما ارتفعت الإيرادات العامة بنسبة ١,٤ في المائة لتتجاوز بقليل مبلغ ملياري دولار في عام ٢٠١٢، فقد سجلت - كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي - انخفاضاً من ٢٠,٩ في المائة إلى ٢٠,٢ في المائة. وتُعزى الزيادة النقدية أساساً إلى ارتفاع كبير في الواردات بلغ ١٠ في المائة، ما أدى إلى زيادة في إيرادات الضرائب التي تحصلها إسرائيل بالنيابة عن السلطة الفلسطينية بنسبة ٢,٥ في المائة لتصل إلى ١,٥ مليار دولار. ومع ذلك، سجلت الإيرادات من المصادر الأخرى غير المتصلة بالضرائب انخفاضاً طفيفاً، وبذلك وضعت حداً للاتجاه التصاعدي الذي بدأ مع الخطة الفلسطينية للإصلاح والتنمية.

(٤) وُقِعَ في باريس في نيسان/أبريل ١٩٩٤ وأُرفق بالاتفاقات المؤقتة الإسرائيلية - الفلسطينية لتلك السنة.

٣٠- وتمثل إيرادات المقاصة أهم مصدر للإيرادات العامة الفلسطينية، حيث إنها تستأثر بنسبة ٧٠ في المائة من مجموع الإيرادات وتغطي ٨٤ في المائة من فاتورة الأجرور العامة و٤٥ في المائة من النفقات الجارية. وهي تتكون من إيرادات التعريفات الجمركية وضرائب القيمة المضافة المفروضة على الواردات الفلسطينية التي تمر عبر إسرائيل، والتي تحصلها إسرائيل بالنيابة عن السلطة الفلسطينية قبل أن تحولها لفائدتها. وهذا الترتيب يمنح إسرائيل القدرة على التأثير في السلطة الفلسطينية ويجعل هذه الأخيرة رهينة للضغوط السياسية. واشتدت حالة الضعف المالي على مر السنين نتيجة التأخر المتكرر من الجانب الإسرائيلي في تحويل إيرادات المقاصة لفائدة السلطة الفلسطينية أو احتجاز تلك الإيرادات. وآخر مثال على التأخر في تحويل إيرادات المقاصة، التي تبلغ في المتوسط ١٢٠ مليون دولار شهرياً، ما حدث عقب قبول الطلب الذي تقدمت به فلسطين لقبولها كدولة مراقبة غير عضو في الأمم المتحدة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢. ولم تكتف إسرائيل بالتأخر في تحويل إيرادات المقاصة، بل قررت من جانب واحد خصم مبلغ ١٢١ مليون دولار لتسوية متأخرات مستحقة على البلديات الفلسطينية لفائدة شركة الكهرباء الإسرائيلية. ونتيجة لذلك، لم تدفع السلطة الفلسطينية لموظفي القطاع العام سوى نصف أحوار شهر تشرين الثاني/نوفمبر وذلك باللجوء إلى المعونة الأجنبية وبالاقتراض من المصارف المحلية (Portland Trust، ٢٠١٣). وعلى غرار ما حدث في الماضي، لم يكن للسلطة الفلسطينية خيار سوى أن تواجه قلاقل اقتصادية مكلفة، رغم أن إسرائيل قامت في نهاية المطاف بتحويل إيرادات المقاصة التي كانت قد احتجزتها.

٣١- لقد جاءت النتائج المخيبة للآمال التي تمخضت عنها محاولات السلطة الفلسطينية في مجال الإصلاح المالي لتؤكد أن رسم سياسة اقتصادية مستقلة تحت الاحتلال أمر غير ذي جدوى. وسيظل تحقيق الاستقلال المالي وإنهاء الاعتماد الهيكلي على المعونة ضرباً من ضروب الخيال ما دامت غزة تحت الحصار وما لم تُرفع القيود المفروضة على الوصول والتنقل في الضفة الغربية، وما لم تُلغ القيود التي تعوق الاستثمار العام والخاص في المنطقة جيم، وما لم يُعترف للسلطة الفلسطينية بالسيادة.

زاي- الاقتصاد الحقيقي وتداعيات الأزمة المالية

٣٢- ثمة خطر أن يمتد اشتداد الأزمة المالية التي تواجهها السلطة الفلسطينية ليشمل جميع القطاعات من خلال النظام المصرفي المعرض لمخاطر شديدة، مباشرة وغير مباشرة، بسبب المتأخرات المستحقة على السلطة الفلسطينية لفائدة القطاع الخاص وموظفي القطاع العام، وارتفاع معدلات الائتمانات الخاصة المقدمة إلى الأسر المعيشية. وقد أشار الخالدي (٢٠١٢) إلى زيادة أموال الاقتصاد الفلسطيني، كما يتجلى ذلك من حجم الائتمانات المقدمة إلى القطاع الخاص نسبةً إلى الناتج المحلي الإجمالي، التي بلغت في عام ٢٠١١ مستوى غير مسبق بـ ٢٩ في المائة، أي ما يزيد بعدة نقاط عن المتوسط لاقتصادات مماثلة. وخلال السنوات الأخيرة،

بينما سجل الائتمان الخاص الفلسطيني نمواً سنوياً يُقدر بـ ١٣ في المائة، ارتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بأقل من سدس تلك النسبة. علاوة على ذلك، زادت الائتمانات المقدمة من النظام المصرفي إلى موظفي القطاع العام بأكثر من الضعف لتصل إلى ٧٠٠ مليون دولار، ما يمثل - إلى جانب الدين المستحق على السلطة الفلسطينية - نحو نصف إجمالي الائتمانات المقدمة من القطاع المصرفي، في حين يمثل الدين العام المستحق للمصارف المحلية أكثر من ١١٠ في المائة من مجموع رأس المال السهمي للمصارف (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٣).

٣٣- وعندما تعجز السلطة الفلسطينية عن دفع أجور الموظفين العموميين ومستحقات الموردين من القطاع الخاص، تكون أيضاً عاجزة عن تسديد القروض المصرفية وعن الحصول على ائتمانات إضافية لتلبية احتياجاتها التجارية والاستهلاكية. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى نشوء حلقة مفرغة سلبية بين القطاع المصرفي والقطاع الخاص والاقتصاد. ومن دون التخفيف من القيود التي يفرضها الاحتلال وزيادة الدعم المقدم من الجهات المانحة، لن يكون للسلطة الفلسطينية خيار سوى اللجوء أكثر فأكثر إلى الاقتراض من القطاع المصرفي، مع ما ينطوي عليه ذلك من مخاطر، أو خفض النفقات الاجتماعية الضرورية ومواجهة خطر تجدد الاضطرابات الشعبية. وعلى سبيل المثال، لم تتمكن السلطة الفلسطينية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢ من دفع فاتورة شبكة مستشفيات القدس الشرقية التي بلغت ٢٢ مليون دولار. ونتيجة لذلك، لم تستطع المستشفيات دفع أجور موظفيها وتسديد المبالغ المستحقة عليها لصالح موردي الخدمات والسلع الطبية، ولجأت إلى خفض النفقات وتسريح الموظفين وتأجيل علاج الحالات غير الحرجة (Portland Trust، ٢٠١٣).

حاء- الدعم المقدم من الجهات المانحة ضروري لكنه غير كاف

٣٤- رغم الدعم الكبير الذي قدمه مجتمع المانحين إلى السلطة الفلسطينية في السنوات الأخيرة، فإن تزايد الضغوط المالية على السلطة الفلسطينية سيؤدي لا محالة إلى تعمق الاعتماد على تدفقات المعونة غير القابلة للاستدامة والتي لا يمكن التنبؤ بها. وقد أكد الأونكتاد (٢٠٠٦) أن المعونة - التي شكلت عنصراً أساسياً للإغاثة وللدعم السلطة الفلسطينية وحماية الاقتصاد من الانهيار - ليست بديلاً عن السيادة على الأراضي والحدود ورسم السياسات التجارية والاقتصادية.

٣٥- فقد كانت المعونة ولا زالت تمثل شرطاً ضرورياً ولكنه غير كاف لوقف التراجع الاقتصادي الفلسطيني. وينبغي أن تقترن المعونة بدعوات تحت إشراف على الوفاء بالتزاماتها بموجب القانون الدولي واتخاذ خطوات عملية للتخفيف من الضغط الذي يقع على الشعب الفلسطيني. ففي بلد نام عادي، يمكن تفهم فتور همة المانحين. أما في حالة فلسطين، فإن السبب الرئيسي هو الاحتلال وليس استمرار وزيادة دعم الجهات المانحة لشعب حُرْم من فرصة تحقيق التنمية ومن ممارسة حقه في تقرير المصير ممارسة حرة.

ثانياً - تواصل تسرب الإيرادات الفلسطينية إلى إسرائيل

٣٦- سيقوم الأونكتاد في نهاية عام ٢٠٠٣ بنشر تقييم متعمق لتسرب الإيرادات الفلسطينية من الضرائب المفروضة على الواردات وللخسارة المالية التي تكبدها السلطة الفلسطينية نتيجة تهريب السلع من إسرائيل نحو الأرض الفلسطينية المحتلة، وذلك في إطار الجهد المتواصل الذي يقوم به الأونكتاد لدراسة العقبات التي تقف حجر عثرة أمام التجارة والتنمية في الأرض الفلسطينية المحتلة. وتتكون الضرائب التجارية الفلسطينية من ضريبة الشراء وضريبة القيمة المضافة المفروضة على جميع الواردات، سواء كان مصدرها إسرائيل أو أي بلد آخر، فضلاً عن الرسوم الجمركية المفروضة على الواردات من مصادر أخرى غير إسرائيل. وينص بروتوكول باريس على إعفاء التجارة بين فلسطين وإسرائيل من الرسوم الجمركية، على أن تبقى خاضعة لضريبة القيمة المضافة وضريبة الشراء.

٣٧- ولن تغطي الدراسة جميع جوانب تسرب إيرادات الضرائب الفلسطينية إلى إسرائيل، ولكنها ستقتصر على مصدر محدد للتسرب ناجم عن فقدان عائدات الضرائب المفروضة على السلع المستوردة أو المهربة من إسرائيل. ولن تقدم الدراسة أية تقديرات فيما يتعلق بالخسائر المالية الكبيرة المتصلة بمصادر أخرى والتي ينبغي مواصلة التحقيق فيها، مثل الخسائر التالية:

(أ) تسرب الإيرادات من الضرائب التي تحصلها إسرائيل على دخول الفلسطينيين الذي يعملون في إسرائيل وفي المستوطنات (ينص بروتوكول باريس على أن تُحوّل إيرادات رسوم التأمين الاجتماعي إلى السلطة الفلسطينية)؛

(ب) الخسائر المتعلقة بإيرادات رسوم سك العملة الناتجة عن استخدام الشيكلي الإسرائيلي الجديد في الأرض الفلسطينية المحتلة^(٥)، والتي تقدر بنسبة تتراوح بين ٠,٣ و ٤,٢ في المائة من الدخل القومي الإجمالي (الأونكتاد، ٢٠٠٩)؛

(ج) خسائر الإيرادات الناتجة عن التصريح بسعر دون السعر الحقيقي في فواتير السلع المستوردة، وذلك بسبب انعدام الرقابة الفلسطينية على الحدود وعدم إمكانية الحصول على البيانات التجارية الصحيحة؛

(د) خسارة الإيرادات الناتجة عن انعدام السيادة على الأراضي والموارد الطبيعية؛

(هـ) خسارة الموارد المالية المتصلة بالسلع والخدمات المستوردة عبر القطاع العام الفلسطيني، كالنفط والطاقة والماء؛

(٥) إيرادات "رسوم سك العملة" هي الإيرادات العامة الصافية المستمدة من إصدار النقد، أي الفرق بين القيمة الاسمية للعملة الصادرة وتكاليف إنتاجها وتداولها. وتستطيع الحكومة زيادة هذه الإيرادات دون تبعات تضخمية إذا كانت الزيادة في عرض النقود متوافقة مع نمو الاقتصاد ومع الزيادة في الطلب على النقود.

- (و) خسارة الإيرادات المتصلة بالرسوم الجمركية على السلع التي يتم تجهيزها في إسرائيل والتي يقل المكون الإسرائيلي فيها عن ٤٠ في المائة، على النحو المنصوص عليه في قواعد المنشأ التي وضعتها منظمة التجارة العالمية؛
- (ز) الخسارة المالية الناتجة عن تقلص قاعدة الضريبة بسبب تضاول قاعدة الإنتاج وفقدان الموارد الطبيعية في ظل الاحتلال.

ألف - تسرب الإيرادات الضريبية المتصلة بالواردات المباشرة وغير المباشرة والتهرب

٣٨- تشير عبارة "التسرب الضريبي" إلى الإيرادات الضريبية الفلسطينية المخصصة للسلطة الفلسطينية، على النحو المنصوص عليه في بروتوكول باريس، والتي تُحتجز من جانب الخزانة الإسرائيلية. وتُركز المناقشة التالية على التسرب الضريبي من الواردات الفلسطينية من إسرائيل أو المنتجات المهربة من إسرائيل باتجاه الأرض الفلسطينية المحتلة.

٣٩- وينص بروتوكول باريس على أن أي منتج يتم تجهيزه كلياً في إسرائيل أو يحتوي على أكثر من ٤٠ في المائة من القيمة المضافة الإسرائيلية يُعفى من الرسوم الجمركية الفلسطينية، ولكن لا يعفى من ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة الشراء. ومع ذلك، اتضح أن جميع الواردات الفلسطينية من إسرائيل ليست بالضرورة سلعاً تم إنتاجها في إسرائيل أو تستوفي قاعدة المنشأ (الأونكتاد، ٢٠١١ بء؛ البنك الدولي، ٢٠٠٢). فهناك جزء كبير من الواردات التي تُنتج في بلد ثالث، ويتم تخليصها جمركياً بوصفها واردات إسرائيلية قبل أن يتم بيعها في الأرض الفلسطينية المحتلة كما لو كانت أنتجت في إسرائيل. ويطلق عليها اسم "الواردات غير المباشرة" لتمييزها عن الواردات المباشرة التي تستوفي قاعدة المنشأ. وقد قدمت تقديرات عديدة تتعلق بتحديد قيمة الواردات غير المباشرة. وبالاستناد إلى بيانات صادرة عن مصرف إسرائيل (٢٠١٠)، يفترض الأونكتاد أن ٣٩ في المائة من الواردات المسجلة كواردات مصدرها إسرائيل هي متأتية من القطاع التجاري الإسرائيلي، وبالتالي يمكن اعتبارها واردات غير مباشرة.

٤٠- وتتولى السلطات الإسرائيلية تحصيل الرسوم الجمركية المفروضة على هذه الواردات غير المباشرة ولكنها لا تحوّلها إلى السلطة الفلسطينية لأن المنتجات المستوردة المعنية لا تحمل علامة تقييد بأنها موجهة إلى الأرض الفلسطينية المحتلة، بل هي منتجات استوردها مستوردون إسرائيليون وأعيد بيعها لمستهلكين فلسطينيين. علاوة على ذلك، لا تحصل الخزانة الفلسطينية من إسرائيل على ضرائب الشراء المفروضة على جميع الواردات المتأتية من إسرائيل^(٦). والصنف الثالث من الإيرادات المشمولة بالتسرب الضريبي المتصل بالواردات من إسرائيل،

(٦) خلافاً لضريبة القيمة المضافة، التي تُفرض على معظم المنتجات، فإن ضريبة الشراء تُفرض على استهلاك بعض المنتجات فقط، سواء مستوردة أو منتجة محلياً. وينص بروتوكول باريس على أن تحول لفائدة السلطة الفلسطينية إيرادات ضريبة الشراء المفروضة على الواردات الفلسطينية من إسرائيل والخاضعة لهذه الضريبة.

هي إيرادات ضريبة القيمة المضافة التي تُطبَّق على أسعار السلع بعد إضافة ضريبة الشراء والرسوم الجمركية المفروضة على الواردات غير المباشرة. ويستند تقدير قيمة مصادر التسرب الثلاثة هذه إلى بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني فيما يتعلق بجميع الواردات الفلسطينية المتأتية من إسرائيل والمصنفة ضمن خانات تتألف من ثمانية أرقام في إطار النظام المنسق لتوصيف السلع الأساسية وتميزها. ويقدم النصف الأعلى من الجدول رقم ٢ موجزاً عن النتائج التقديرية. وتشير التقديرات إلى أن إسرائيل لم تحوّل إلى السلطة الفلسطينية في عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١ نحو ١١٥ مليون دولار سنوياً من الإيرادات المتأتية من الواردات المباشرة وغير المباشرة القادمة من إسرائيل.

٤١- ويمثل التهريب مصدراً آخر يسبب خسارة كبيرة في الإيرادات الضريبية. فبالنسبة للبضائع المهربة التي تُنتج في إسرائيل، تفقد السلطة الفلسطينية إيرادات ضريبة القيمة المضافة وضريبة الشراء. وفي الحالات التي تكون فيها السلع قد أُنتجت في بلد ثالث، تتسرب أيضاً إيرادات التعريف الجمركية إلى جانب ضريبة القيمة المضافة وضريبة الشراء. وتم تقدير حجم التهريب باستخدام بيانات الضابطة الجمركية وإجراء مقابلات مع كبار المسؤولين في وزارة المالية، والجمارك، وإدارة الضرائب. وحسب هؤلاء المسؤولين، تقدر السلع المهربة بما بين ٢٥ و ٣٥ في المائة من الواردات من إسرائيل، ويعزى التهريب إلى غياب الرقابة على الحدود وعدم قدرة السلطة الفلسطينية على ممارسة الرقابة على المنطقتين باء وجيم. وتشير سجلات الضابطة الجمركية، على سبيل المثال، إلى إفشال ١١ ٩٦٧ محاولة تهريب بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١١ وقد بلغت قيمة السلع المشمولة بمحاولات تهريب والتي أفشلتها السلطة الفلسطينية في ٢٠١٠ و ٢٠١١ نحو ٢٤٠ مليون دولار. ولا يأخذ هذا الرقم في الحسبان تهريب السلع الفاسدة أو التي انتهت صلاحيتها والتي من شأنها أن تزيد زيادة كبيرة في الخسائر اللاحقة بالاقتصاد الفلسطيني.

٤٢- أما النصف الأسفل من الجدول رقم ٢، فيقدم تقديرات عن تسرب الإيرادات الناجم عن التهريب. وتفيد البيانات المتعلقة بعامي ٢٠١٠ و ٢٠١١ بأن هذه الإيرادات التي تتسرب إلى إسرائيل تبلغ نحو ١٩٠ مليون دولار سنوياً. وتجدر الإشارة إلى أن هذا الرقم يعكس تقديرات متحفظة لأنه يقوم على أساس الافتراض بأن جميع السلع المهربة هي منتجات إسرائيلية وبالتالي لا تخضع لرسوم جمركية، ولأنه يأخذ أيضاً بالحد الأدنى الذي ذكره الخبراء فيما يتعلق بنطاق حجم التهريب.

٤٣- وإذا جمعنا التسرب من مجموع الواردات ومن عمليات التهريب من إسرائيل، فإن مجموع الإيرادات التي تتسرب إلى إسرائيل تقدر بأكثر من ٣٠٠ مليون دولار سنوياً بالنسبة إلى هذه المنتجات وحدها. ولو أن هذه الإيرادات حُوّلت إلى السلطة الفلسطينية، لارتفعت إيرادات الضريبة الفلسطينية بنسبة ١٧ في المائة لتغطي ١٨ في المائة من فاتورة الأجور في القطاع العام، ولما نشأت الأزمة المالية كما هي الآن. ويشار إلى أن هذه الأرقام تعكس

تقديرات متحفظة لأنها لا تأخذ في الحسبان مجموع الخسائر الاقتصادية الكلية المتراكمة من خلال مصادر التسرب الضريبي الأخرى التي لا تشملها هذه الدراسة والتي ينبغي التحري فيها بصرامة عن طريق إجراء بحوث تقنية إضافية.

الجدول ٢

تقدير تسرب الإيرادات المتصلة بالواردات المتأتية من إسرائيل والتهريب
(بملايين الدولارات)

المتوسط	٢٠١١	٢٠١٠	
تسرب الإيرادات من الواردات المباشرة وغير المباشرة المتأتية من إسرائيل			
٥١١,٠	٥١٦,١	٥٠٦,٠	١- قيمة الواردات الخاضعة للضرائب والمتأتية من إسرائيل
١٩٩,٣	٢٠١,٣	١٩٧,٣	٢- ومنها الواردات غير المباشرة المتأتية من إسرائيل (٣٩ في المائة من المجموع - الصف ١)
٤٥,٠	٤٧,١	٤٣,٠	٣- إيرادات ضريبة الشراء على الواردات الخاضعة للضريبة المتأتية من إسرائيل
٤٥,٩	٤٧,٨	٤٤,٠	٤- الرسوم الجمركية على الواردات غير المباشرة المتأتية من إسرائيل (٢٣ في المائة كمتوسط من الصف ٢)
٢٤,٤	٢٥,٤	٢٣,٣	٥- إيرادات ضريبة القيمة المضافة المحسوبة على ضريبة الشراء والرسوم الجمركية المتسربة
١١٥,٣	١٢٠,٣	١١٠,٣	تسرب الإيرادات من الواردات المباشرة وغير المباشرة المتأتية من إسرائيل (٣+٤+٥)
التسرب الناجم عن التهريب			
٢٩٠,٥,٩	٢٩٣٨,٥	٢٨٧٣,٣	١- قيمة مجموع الواردات من السلع المتأتية من إسرائيل
٧٢٦,٥	٧٣٤,٦	٧١٨,٣	٢- قيمة السلع المهربة (٢٥ في المائة من الصف ١)
٦٣,٩	٦٤,٦	٦٣,٢	٣- الإيرادات المتسربة من الضريبة المهنية على السلع المهربة (٨,٨ في المائة كمتوسط من الصف ٢)
١٢٦,٥	١٢٧,٩	١٢٥,٠	٤- إيرادات ضريبة القيمة المضافة المتسربة من عمليات التهريب (١٦ في المائة من مجموع الصفين ٢ و ٣)
١٩٠,٤	١٩٢,٥	١٨٨,٢	تسرب الإيرادات الناجم عن التهريب (٣+٤)
٣٠٥,٦	٣١٢,٨	٢٩٨,٥	مجموع التسرب (الواردات المباشرة وغير المباشرة والتهريب)

باء- تكاليف التسرب الضريبي على العمالة والإنتاج

٤٤- تتجاوز تكلفة تسرب الموارد المالية إلى إسرائيل القيمة الاسمية للإيرادات المفقودة. ولو أن الموارد المالية المفقودة أُتيحت لتوسيع الحيز المالي المتاح، لكان الاقتصاد قادراً على تحقيق نتائج أفضل في مجالي الإنتاج والعمالة. ولتقييم وتقدير تكاليف التسرب الضريبي، تم استخدام نموذج الأونكتاد لمحاكاة الاقتصاد الكلي الفلسطيني بهدف تقييم الأداء الاقتصادي في سياق سيناريوهات بديلة تفترض عدم حدوث التسرب وتحصيل الموارد المسربة لتمويل التحويلات لصالح الفقراء أو لتمويل برنامج لتعزيز الصادرات.

٤٥- وقد جرت محاكاة السيناريوهات الثلاثة التالية:

(أ) سيناريو الأساس، الذي يعكس الأداء الاقتصادي في ظل الظروف القائمة استناداً إلى البيانات التاريخية الفعلية، بما في ذلك التسرب الضريبي؛

(ب) سيناريو التحويل، الذي يستخدم أيضاً البيانات التاريخية لكنه يفترض عدم حدوث تسرب ضريبي وبالتالي حصول زيادة في إيرادات الضريبة بنسبة ١٧ في المائة تعادل قيمة الموارد المتسربة التقديرية، واستخدام تلك الإيرادات لزيادة الإنفاق على التحويلات؛

(ج) سيناريو تعزيز الصادرات، وهو سيناريو مماثل للسيناريو (ب)، لكنه يفترض تخصيص الزيادة في الإيرادات لتعزيز الصادرات الفلسطينية.

٤٦- ويبين الجدول رقم ٣ أن الحصول على الإيرادات المتسربة من شأنه أن يوسع نطاق الحيز المتاح أمام واضعي السياسات الفلسطينيين في مجال السياسة المالية ويعزز القدرة على تحقيق الانتعاش عن طريق الحوافز الضريبية. وبينما ينطوي سيناريو التحويلات على زيادة في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بـ ٢٠٥ ملايين دولار (بدولارات عام ٢٠٠٤)، أي (٣ في المائة)، مقارنةً بحظ الأساس في عام ٢٠١٢، فإن سيناريو تعزيز الصادرات ينطوي على زيادة في الناتج المحلي الإجمالي بما قدره ٢٨٠ مليون دولار، أي ٤ في المائة. وفيما يتعلق بالأثر على العمالة، فإن سيناريو التحويلات وسيناريو تعزيز الصادرات كليهما ينطوي على زيادة في العمالة تقدر بـ ٣٣٠٠ فرصة عمل و ٩٢٠٠ فرصة عمل، على التوالي، مقارنةً بسيناريو الأساس.

الجدول رقم ٣

التكلفة التقديرية لتسرب إيرادات الضريبة الفلسطينية على الاقتصاد والعمالة

	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠
الإيرادات الضريبية والتسرب الضريبي (بملايين الدولارات)			
مجموع الإيرادات الضريبية	١٩٤٠٠٠	١٩٠٥٠٠	١٦٩٠٠٠
التسرب الضريبي	٣١٩٠٧	٣١٢٠٨	٣٠٠٠٦
التسرب/الإيرادات الضريبية (نسبة مئوية)	١٦,٥	١٦,٤	١٧,٨

٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
الأثر على الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (بملايين دولارات عام ٢٠٠٤)			
٦٧٦٣,٤	٦٤٢٣,١	٥٧٥٤,٤	سيناريو خط الأساس
٦٩٦٨,٩	٦٥٧٠,٥	٥٨٥٦,٤	سيناريو التحويل
٢٠٥,٤	١٤٧,٤	١٠٢,٠	الأثر (بملايين الدولارات)
٣,٠	٢,٣	١,٨	الأثر (نسبة مئوية)
٧٠٤١,٩	٦٦٤٠,٠	٥٩٠٣,٤	سيناريو تعزيز الصادرات
٢٧٨,٥	٢١٦,٩	١٤٨,٩	الأثر (بملايين الدولارات)
٤,١	٣,٤	٢,٦	الأثر (نسبة مئوية)
الأثر على العمالة (ألف وظيفة في السنة)			
٨٠٩,٥	٧٨٧,٠	٦٨٥,٨	سيناريو خط الأساس
٨١٢,٧	٧٨٩,٣	٦٨٧,٥	سيناريو التحويل
٣,٣	٢,٣	١,٦	الأثر - ألف وظيفة
٠,٤	٠,٣	٠,٢	الأثر - نسبة مئوية
٨١٨,٧	٧٩٤,٤	٦٩٠,٩	سيناريو تعزيز الصادرات
٩,٢	٧,٤	٥,١	الأثر - ألف وظيفة
١,١	٠,٩	٠,٧	الأثر - نسبة مئوية

جيم - توصيات لوقف التسرب الضريبي

٤٧ - تقدر التكاليف التي تتكبدها الأرض الفلسطينية المحتلة نتيجة ما يتسرب سنوياً من إيرادات ضريبية إلى إسرائيل بما يعادل ١٧ في المائة من مجموع الإيرادات الضريبية، تضاف إلى ذلك خسارة تقدر بنسبة ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي وبنحو ١٠ ٠٠٠ فرصة عمل. ويبين التحليل أيضاً أن هذه التكاليف تتضاعف مع مرور الزمن وعملية النمو الاقتصادي، وأنه لا بد من اتخاذ تدابير لوقف التسرب الضريبي ومعالجة مسألة عدم توفر المعلومات للجانب الفلسطيني كما هي متوفرة للسلطات الإسرائيلية، بالإضافة إلى تدابير تهدف إلى توسيع نطاق تدخل السلطات الجمركية الفلسطينية وما تقوم به من عمليات مراقبة، وإعادة النظر في الترتيب المتعلق بمقاصة الإيرادات القائم بين الجانبين.

٤٨ - ويوصي الأونكتاد باتخاذ التدابير التالية لاحتواء تسرب الإيرادات الضريبية:

(أ) ينبغي الاستعاضة عن بروتوكول باريس بإطار متوازن يستجيب لاحتياجات الجانب الفلسطيني فيما يتعلق بالاستقلال المالي ويلي الشروط الأساسية للتحويل الهيكلي ولممارسة السيادة في مجال رسم السياسة الاقتصادية، وذلك للأسباب التالية:

- '١' تكمن أسباب تسرب الإيرادات الفلسطينية في طبيعة العلاقات التجارية بين الأرض الفلسطينية المحتلة وإسرائيل التي يكرسها بروتوكول باريس الذي يحرم السلطة الفلسطينية من استقلالية القرار فيما يتعلق بالسياسات العامة ومن فرض رقابة على الحدود، ويحد من قدرتها على جمع بيانات دقيقة حول التجارة الخارجية؛
- '٢' يقلص البروتوكول من قدرة السلطة الفلسطينية على تنفيذ سياسات صناعية ويضيق الحيز المالي المتاح للجانب الفلسطيني ويجبر السلطة الفلسطينية على اعتماد جدول التعريفات الجمركية الإسرائيلي، الذي لا يناسب احتياجات الاقتصاد الفلسطيني المختلف اختلافاً شاسعاً عن الاقتصاد الإسرائيلي؛
- (ب) ينبغي السعي للحصول على تعاون الجانب الإسرائيلي، بما يمكن السلطة الفلسطينية من:
- '١' الحصول بشكل كامل ومضبوط على جميع البيانات المتعلقة بالسلع المستوردة من إسرائيل أو غيرها عندما تكون الوجهة النهائية للسلع هي الأرض الفلسطينية المحتلة؛
- '٢' الحصول على البيانات المتعلقة بالمنتجات الإسرائيلية المستوردة الخاضعة لضريبة الشراء، فضلاً عن البيانات المتعلقة بالشركات التي تورد تلك المنتجات، وينبغي أن تحوّل إيرادات ضريبة الشراء المستحقة للسلطة الفلسطينية على النحو المتفق عليه في مذكرة واي ريفر لعام ١٩٩٩؛
- '٣' إلغاء المهلة الزمنية التي تحرم السلطة الفلسطينية من حق المطالبة بالإيرادات المستحقة لفائدتها من الواردات بعد مضي أكثر من ستة أشهر على الصفقة، لا سيما أن السلطة الفلسطينية غير قادرة على الحصول على البيانات التجارية لا بشكل كامل ولا في الوقت المناسب؛
- '٤' الحد من التبعية التجارية لإسرائيل عن طريق رفع الحواجز أمام التجارة مع البلدان الأخرى غير إسرائيل. فلن يتيح ذلك للشاحنين الفلسطينيين فرصة للنفاذ إلى مصادر أقل كلفة وأكثر تنافسية فحسب، بل سيزيد أيضاً من الإيرادات الضريبية دون أن يلقي بالضرورة بأعباء إضافية على المستهلكين الفلسطينيين لأن الضرائب المفروضة على الواردات من بلدان أخرى ستعوضها الواردات الأقل تكلفة؛
- '٥' وصول مخلصي الجمارك الفلسطينيين إلى الموانئ والحدود الإسرائيلية من أجل متابعة الإجراءات الجمركية وتخليص السلع الموجهة إلى الأرض الفلسطينية المحتلة. هذا من شأنه أن يزيد من كفاءة التجارة الفلسطينية

ويخفض التكاليف ويعزز رقابة السلطة الفلسطينية على التجارة الخارجية وما يتصل بها من بيانات؛

(ج) ينبغي للسلطة الفلسطينية أن تكفل الموارد المالية والبشرية الضرورية لتعزيز قدرة إدارة الجمارك، بما في ذلك الدور الهام التي تضطلع به الشرطة الجمركية، بوصفها مؤسسة استراتيجية ضرورية لكسب السيادة، وأن تتخذ ما يجب من تدابير لضمان الاستدامة المالية والأمن والقدرة على تنفيذ سياسات تجارية وصناعية مواتية لتحقيق التنمية. وينبغي للجمارك الفلسطينية أن تكتسب القدرة على التعامل مع أنظمة تجارية معقدة ومتغيرة في سياق احتلال مستمر منذ أمد بعيد وفترة ما بعد الاحتلال أيضاً.

ثالثاً - المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني

ألف - الإطار والأهداف

٤٩ - يشارك الأونكتاد في الجهود الإنمائية الفلسطينية منذ نحو ثلاثة عقود، فهو يساهم في بناء توافق الآراء، وفي البحوث وتحليل السياسات العامة، وأنشطة التعاون التقني الرامية إلى تعزيز القدرات المؤسسية للقطاعين العام والخاص في فلسطين. ويعتمد برنامج المساعدة التقنية المتعدد الوجوه، الخاص بالشعب الفلسطيني، على خبرة الأونكتاد ككل، وينفذ بالتعاون الوثيق مع دولة فلسطين والقطاع الخاص الفلسطيني ومنظمات المجتمع المدني ووكالات الأمم المتحدة ومنظمات دولية.

٥٠ - ويؤكد البرنامج على الترابط القائم بين التجارة والتمويل وتنمية المشاريع، ويصنف أنشطة المساعدة التقنية في أربع مجموعات هي التالية:

(أ) السياسات والاستراتيجيات التجارية؛

(ب) تيسير التجارة والخدمات اللوجستية؛

(ج) التمويل والتنمية؛

(د) مؤسسات الأعمال، والاستثمار، وسياسة المنافسة.

٥١ - ونظراً للسياق المميز للأرض الفلسطينية المحتلة والتحديات غير المسبوقة التي تواجه الشعب الفلسطيني، أصبحت مساهمة الأونكتاد تتسم بقدر أكبر من الأهمية في ظل أوضاع الاحتلال المستمر منذ أمد طويل، ولا سيما بعد التراجع الملحوظ في الدعم المقدم من الجهات المانحة.

٥٢- وإن الدول الأعضاء، إذ تسلم بأهمية مساهمة الأونكتاد في التنمية الفلسطينية، فقد وسّعت نطاق ولاية هذا البرنامج في الفقرة ٣١(م) من ولاية الدوحة، التي تطلب إلى الأونكتاد أن يقيّم آفاق التنمية الاقتصادية في الأرض الفلسطينية المحتلة وأن يدرس العقبات التي تواجه التجارة والتنمية. وتشدد ولاية الدوحة أيضاً على ضرورة تعزيز البرنامج عن طريق توفير موارد كافية تخول لها الاضطلاع بأنشطة تنفيذية فعالة.

٥٣- وقد تمكّن الأونكتاد في عام ٢٠١٢، بفضل أسلوب عمله الذي يتسم بالانتقائية والمرونة، من إحراز تقدم في دعم الشعب الفلسطيني ومساعدته في الحفاظ على القدرات البشرية والمؤسسية اللازمة للتكيف مع الوضع الراهن ولإدارة دولة فلسطينية تتمتع بالسيادة على النحو المتوخى في قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة. غير أن التقدم نحو تحقيق الأهداف المرسومة في البرنامج تأثر سلباً من جراء الظروف الميدانية، ولا سيما في ضوء الصعوبات التي يواجهها موظفو الأونكتاد للوصول إلى الميدان عبر نقاط الدخول وخرق امتيازاتهم وحصاناتهم بموجب الاتفاقية المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام ١٩٤٦ فيما يتعلق بالاضطلاع بواجباتهم الرسمية.

باء- الأنشطة التنفيذية الجارية

٥٤- واصل الأونكتاد، خلال عام ٢٠١٢، جهوده الرامية إلى تعزيز القدرة المؤسسية للقطاع الخاص الفلسطيني، حيث قام بتنفيذ مشروع "تنمية القدرات لتسهيل التجارة الفلسطينية" الممول من وكالة التنمية الدولية الكندية. ويهدف المشروع إلى بناء القاعدة المعرفية لمجلس الشاخصين الفلسطيني من خلال تعزيز قدرة المجلس المؤسسية، وإذكاء وعي الشاخصين الفلسطينيين (المصدرين والمستوردين) بأفضل الممارسات في مجال تيسير التجارة وبناء القدرات المحلية من أجل توفير التدريب والخدمات الاستشارية. وقد تحقّق الكثير في عام ٢٠١٢، حيث تم تعزيز هيكل المجلس وتعيين موظفين محليين ودوليين للمساهمة في وضع استراتيجية شاملة تمتد على ثلاث سنوات، فضلاً عن تحديد الهيكل التنظيمي وطبيعة الوظائف وحافظات الأعمال بالنسبة للخدمات التي سيتولى المجلس تقديمها إلى أعضائه، بما يشمل إجراء دراسة جدوى تتعلق باسترداد التكاليف والاستدامة المالية والوظيفية للمجلس في المدى البعيد. وعمل الأونكتاد بالتعاون الوثيق مع خبراء دوليين لوضع هيكل كل من الوحدة القانونية ووحدة التدريب المعنيتين بالمواضيع المتعلقة بتيسير التجارة، والمبادئ التوجيهية الخاصة بكل وحدة.

٥٥- وتواصل الدعم المقدم من الأونكتاد إلى الجمارك الفلسطينية في عام ٢٠١٢، حيث ظل على اتصال وثيق مع السلطة الفلسطينية والجهات المانحة بغية إقرار مشروع جديد للتعاون التقني يهدف إلى تعزيز الإنجازات السابقة وتسليم مشروع النظام الآلي للبيانات الجمركية (ASYCUDA) إلى السلطة الفلسطينية بطريقة كاملة. وكان من المتوقع أن ينطلق المشروع في عام ٢٠١٣ بتمويل من المفوضية الأوروبية. ولكن تأخر تنفيذ المشروع بانتظار

دراسة أعمق للآثار المترتبة على التغييرات التي أدخلتها المفوضية على الأحكام الواردة في اتفاقات التمويل التي أبرمتها مع المنظمات الدولية.

٥٦- وقام الأونكتاد في عام ٢٠١٢ بتدريب موظفين من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ومن وزارات ووكالات تُعنى بالشأن الاقتصادي. وتناولت دورات التدريب، التي جرت في كل من جنيف ورام الله، مجالات التنبؤ وتقييم البيانات الاجتماعية - الاقتصادية وتفسيرها، فضلاً عن تقييم السيناريوهات البديلة للسياسة العامة. وقد أدى ذلك إلى إنشاء وحدة تنبؤات يعمل بها فنيون درّجهم الأونكتاد على استخدام نموذج الأونكتاد لمحاكاة الاقتصاد الكلي الفلسطيني من أجل تمكين الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني من وضع تنبؤات اقتصادية رسمية تستخدمها وزارة المالية وكيانات أخرى لأغراض التخطيط والتفاوض.

٥٧- وبالتعاون مع شعبة حقوق الفلسطينيين التابعة للأمم المتحدة، استضاف الأونكتاد في عام ٢٠١٢ موظفين فلسطينيين من وزارة الاقتصاد الوطني وقدم إليهم تدريباً يهدف إلى توسيع معرفتهم بمنظومة الأمم المتحدة في جنيف وأتاح لهم فرصة لحضور جلسات مجلس التجارة والتنمية لعام ٢٠١٢. وتمكنوا بفضل هذا التدريب أيضاً من الاطلاع على عمل وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة مقرها جنيف.

٥٨- وخلال عام ٢٠١٢ وفي بداية عام ٢٠١٣، قدم موظفو الأونكتاد عدداً من العروض وشاركوا في عدة حلقات عمل في الدوحة وجنيف والقدس ورام الله وروما تناولت الاقتصاد الفلسطيني وتنمية القطاع الخاص في فلسطين.

جيم - التنسيق، والمواءمة، وتعبئة الموارد

٥٩- قام الأونكتاد، في عام ٢٠١٢، بعدة بعثات إلى الأرض الفلسطينية المحتلة وعقد اجتماعات مع موظفي السلطة الفلسطينية ومسؤوليها المعنيين ومع أعضاء في المجتمع المدني والقطاع الخاص، لمناقشة مجالات التنسيق وضمن المواءمة على جميع المستويات ومتابعة المشاريع، الجارية منها والمقرر تنفيذها. واستمر الأونكتاد أيضاً في تعزيز علاقاته مع الوزارات والوكالات الحكومية الفلسطينية المختصة، وتحديدًا عن طريق ما يقدمه من خدمات استشارية وما يضطلع به من أنشطة في مجالي بناء القدرات والتدريب. إضافة إلى ذلك، أبقى الأونكتاد على اتصال وثيق مع فريق الأمم المتحدة القطري ومع وكالات الأمم المتحدة والبلدان المانحة، وبخاصة تلك العاملة في الأرض الفلسطينية المحتلة.

٦٠- وعلى الرغم من توسيع نطاق ولاية الدوحة، فإن المساهمات المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني لا تزال تخضع لقيود نتيجة عدم كفاية الموارد. وبغية الحفاظ على الإنجازات السابقة والاستفادة منها، لا بد من تعبئة موارد إضافية لتلبية الاحتياجات الخاصة للاقتصاد الفلسطيني، بما يشمل تقديم الخدمات الاستشارية وتنفيذ أنشطة التعاون التقني.

المراجع

- The Applied Research Institute – Jerusalem (2012). *Report On Internal Closure and the West Bank Labour Market*.
- Bank of Israel, Research Department (2010). *Recent Economic Developments*. No. 128. May–August.
- Calì M and Miaari S H (2012). The labour market impact of mobility restrictions: Evidence from the West Bank. The Institute of Development Studies, University of Sussex. Households in Conflict Network Working Paper 130. November.
- صندوق النقد الدولي (٢٠١٣). *آخر التطورات وآفاق الاقتصاد في الضفة الغربية وغزة*. تقرير خبراء صندوق النقد الدولي المقدم إلى اجتماع لجنة الاتصال المخصصة، بروكسيل، ١٩ آذار/مارس.
- Khalidi R (2012). After the Arab Spring in Palestine: contesting the neoliberal narrative of Palestinian national liberation. 23 March. www.jadaliyya.com.
- م. لارودي (٢٠١٢). *من حصد المكاسب؟ الراجحون والخاسرون من النمو الاقتصادي في الأراضي الفلسطينية خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠*. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (MAS).
- OCHA (2012). The humanitarian impact of Israeli settlement policies – Update December 2012. www.ochaopt.org.
- Palestinian National Authority Ministry of Finance (2013). *Fiscal Developments and Macroeconomic Performance: Fourth Quarter and Fiscal Year 2012*. March.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠١٣). *أداء الاقتصاد الفلسطيني*. أيار/مايو.
- Portland Trust (2013). *Palestinian Economic Bulletin*. Issue 76. January.
- UNCTAD (forthcoming). The Palestinian Revenue Leakage: Causes and Remedies.
- الأونكتاد (٢٠١١ ألف). *إعادة بناء قطاع سلع التبادل التجاري الفلسطيني: نحو الانتعاش الاقتصادي وتكوين الدولة*. نيويورك وجنيف. الوثيقة UNCTAD/GDS/APP/2010/1.
- الأونكتاد (٢٠١١ باء). *تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني*. الوثيقة TD/B/58/4.
- الأونكتاد (٢٠٠٩). *سياسات بديلة للتنمية الفلسطينية المستدامة وتكوين الدولة*. الوثيقة UNCTAD/GDS/APP/2008/1.
- الأونكتاد (٢٠٠٦). *الاقتصاد الفلسطيني الذي مزقته الحرب: المعونة والتنمية وتكوين الدولة*. الوثيقة UNCTAD/GDS/APP/2006/1.
- World Bank (2012). *Fiscal crisis, economic prospects: the imperative for economic cohesion in the Palestinian territories – Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*. 23 September. www.worldbank.org/ps.
- World Bank (2002). *Long-Term Policy Options for the Palestinian Economy*. World Bank. Jerusalem.

Distr.: General
19 August 2013
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

الدورة الستون

جنيف، ١٦-٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣

البند ١١(ب) من جدول الأعمال المؤقت

تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني

تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني:
التطورات التي شهدتها اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة

تصويب

لا ينطبق على النص العربي.