

23765

خيارات لسياسات طويلة الأمد للاقتصاد الفلسطيني

ملخص



البنك
الدولي

تموز ٢٠٠٢



Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

خيارات لسياسات طويلة الأمد

للاقتصاد الفلسطيني

الملخص

٢٠٠٢



© ٢٠٠٢ حقوق الطبع محفوظة

البنك الدولي
مكتب الضفة الغربية وغزة
ص.ب. ٥٤٨٤٢، القدس

شكر و عرفان

أعدّ هذا التقرير فريق من البنك الدولي تابع لمجموعة التنمية الاجتماعية والاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MNSEED)، وأشرف على إعداده مصطفى نابلي - مدير MNSEED وكبير الخبراء الاقتصاديين، و"تيجيل روبرتس" - المدير لمكتب للصفة الغربية وغزة، و"ديباك داسغوبتا" مدير قطاع في MNSEED. ويود فريق البنك الدولي أن يعرب عن شكره وتقديره لمكتب الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء على المساعدة المهمة التي قدمها من خلال توفير البيانات. وبنوّه بالفائدة التي اكتسبها التقرير من الملاحظات المتبصرة التي أبدتها وزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة الفلسطينية. كما يشيد بدور نظرائه الذين راجعوا التقرير: "غوردون بينشرمان" وإبراهيم البدوي. تولت قيادة الفريق "إيزابيث روبرت بلمر"، وضمّ الفريق في عضويته "سيبستيان ديسوس"، "ديفيد سيويل"، "كلاوس أستروب" (وجميعهم من MNSEED) و"موريس شيف" (DECRCG)، ولهم جميعاً الشكر والتقدير. والشكر موفور إلى كل من رامز العصار (TUDTR)، و"روبرت ميرتسز" (MNSIF)، وحازم شنار (MNSEED)، والمركز الفلسطيني لتنمية القطاع الخاص على ما قدموه من إسهامات مهمة. والشكر موفور أيضاً لكل من "إيزابيلا تشال" (MNSEED) و"ماري كوسا" (MNCO4) على ما قدمته من مساعدة إدارية مهمة.

وقد أعدّ هذا الملخص استناداً إلى تقرير كامل متوافر في مجلد مستقل.

خيارات لسياسات طويلة الأمد للاقتصاد الفلسطيني

الملخص

مقدمة

لقد كان الاقتصاد الفلسطيني ولا يزال مندمجاً بشكل وثيق مع اقتصاد جارتة الأكبر والأغنى إسرائيل منذ الاحتلال الإسرائيلي للمناطق الفلسطينية في عام ١٩٦٧. وجرّاء ذلك أصبحت التجارة بين المناطق الفلسطينية وإسرائيل تتسم بطابع التجارة الداخلية الفعلية مما عكس نظام تجارة لاتحاد جمركي فيما بينهما، وجعل الشركات الإسرائيلية تقوم بتشغيل حصة كبيرة من حجم الأيدي العاملة الفلسطينية. أما نتيجة تلك الإجراءات اليوم فهي وجود درجة عالية من الاعتماد الفلسطيني على الاقتصاد الإسرائيلي: فحجم التجارة مع إسرائيل مرتفع جداً (٩٦% من الصادرات الفلسطينية وُجّهتْها الأخيرة هي إسرائيل)، وحجم الأيدي العاملة الفلسطينية الوافدة إلى سوق العمل الإسرائيلي تمثّل حوالي ربع إجمالي العاملين الفلسطينيين. وتصاغ النشاطات الرئيسية للاقتصاد الفلسطيني على أساس العلاقات الاقتصادية مع إسرائيل، بينما يتم توجيه الإنتاج الفلسطيني بشكل كبير نحو توفير منتجات غير مكلفة وذات قيمة مضافة متدنية مخصّصة إما للاستهلاك الإسرائيلي أو لإعادة التصدير، إلى جانب تخصّص الاقتصاد الفلسطيني في أعمال البناء والإنشاءات والقطاع الزراعي وكلاهما يتّصف بالإنتاجية المتدنية.

ولقد أدى بزوغ فجر عملية السلام في بداية التسعينيات من القرن العشرين، وتوقيع بروتوكول باريس في عام ١٩٩٤ إلى رسمنة (إضفاء الطابع الرسمي) على العلاقة الفلسطينية - الإسرائيلية الاقتصادية بين كيانين متميزين منفصلين إدارياً ومادياً بالرغم مما تبقى من تداخل كبير فيما بينهما. وقد أعطى بروتوكول باريس للفلسطينيين الإدارة الذاتية على المناطق الفلسطينية من ناحية إيصال الخدمات العامة، بالإضافة إلى رسمنة سياسات التعاون والتكامل

الاقتصادي مع إسرائيل فيما يتعلق بتبادل البضائع والسلع، والسياسة المالية، والترتيبات الخاصة بالعملات وخدمات الأيدي العاملة.

النتائج الاقتصادية التي سادت في فترة ما بعد أوسلو: على الرغم من التوقعات العالية في مجال التطبيع والنمو الاقتصادي عقب اتفاقية السلام وبروتوكول باريس، فقد جاء الأداء الاقتصادي معتدلاً في أفضل حالاته، وعانى فترات من الهبوط والتراجع الحاد، كما جاء الركود الحاد خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٦ ثمرة للإجراءات الأمنية الإسرائيلية التي اقتضت فصل الضفة الغربية وقطاع غزة عن إسرائيل، من ناحية وعن بعضهما بعضاً من ناحية أخرى. وقد أوجدت الإغلاقات، التي لا يمكن التنبؤ لا بموعد حدوثها ولا بنطاق اتساعها، بيئة اقتصادية تكتنفها الشكوك وتحفها المخاطر. وقد تفاقم هذا الوضع بأعباء التكاليف الباهظة الاستثنائية للمعاملات والصفقات التجارية، وبالقيود على الوصول إلى الأسواق البديلة للاستيراد أو التصدير بموجب نطاق نظام التجارة المتفق عليه. وقد أسهمت عوامل التراجع الحاد في الإنتاج المحلي والصادرات، ونضوب الاستثمار في القطاع الخاص، والحدّ الشديد من تدفق الأيدي العاملة الفلسطينية إلى إسرائيل في حدوث البطالة واتساع دائرة الفقر.

وعندما تم تخفيف الإجراءات الأمنية، وبخاصة في عامي ١٩٩٨ و ١٩٩٩ والجزء الأول من عام ٢٠٠٠، عاد الاقتصاد إلى اتجاه النمو التاريخي بنسبة نمو مقدارها ٥% من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً. لكن التقارب المتوقع للدخل مع إسرائيل لم يتحقق لعدة أسباب. فبالرغم من أن هذا الوضع وفرّ للفلسطينيين أفضلية النفاذ والوصول إلى الأسواق الإسرائيلية، فإن السياسة التجارية للاتحاد الجمركي وضعت حدّاً فعّالاً للواردات الفلسطينية من السلع الإسرائيلية المرتفعة السعر نسبياً. وكانت المحصلة النهائية الصافية لتلك السياسة تقييد النمو الإنتاجي الفلسطيني المحلي ومنع التوسع في المنتجات التصديرية والدخول إلى أسواق أخرى غير السوق الإسرائيلية. وقد أدى اندماج سوقيّ العمل الفلسطيني والإسرائيلي إلى مزيج من التأثيرات: ففي حين أدى الوصول إلى فرص العمل الإسرائيلية ذات الأجور المرتفعة إلى زيادة حجم تشغيل الأيدي العاملة الفلسطينية ودخول (جمّع دخل) الأسر الفلسطينية، فقد أدى ذلك أيضاً إلى ارتفاع أجور الأيدي العاملة الفلسطينية المحلية، وخفض الطلب عليها وإضعاف القدرة التنافسية الفلسطينية في الأسواق التصديرية. كما أن البيئة غير المستقرة للأعمال -

والتي فاقمت سياسة الإغلاق والحصار والإطار المؤسسي الهزيل لتشجيع الاستثمار درجة عدم استقرارها - عملت على تثبيط عزيمة المستثمرين بسبب المخاطر المنظورة. فأدت هذه السياسات مجتمعةً إلى وجود مسار تنموي يقضي باعتماد الاقتصاد الفلسطيني على إسرائيل واقتصادها.

وعلى الرغم من مساوئ بروتوكول باريس والنموذج الاقتصادي التكاملي الأوسع مع إسرائيل، فقد تم تحقيق تقدم مهم خلال المرحلة الانتقالية، مولدًا شعوراً بالتفاؤل بإمكانية الوصول إلى اتفاقية على حل للوضع النهائي، تستند على التعايش السلمي لكيانيين سياديين متجاورين. لكن تحديات جديدة برزت في عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٠ مع بداية مفاوضات الحل الدائم حول القضايا المثيرة للنزاع، وهي الحدود، القدس، الحصول على الموارد المائية، وحق اللاجئين الفلسطينيين في العودة.

وانهارت هذه المفاوضات عندما اندلعت حالات التوتر وتحولت إلى نزاع مدني في سبتمبر / أيلول ٢٠٠٠، مما أدخل الفلسطينيين في دوامة من عدم الوضوح السياسي وفي أزمة اقتصادية حادة ما تزال مستمرة. وقد أدت الإغلاقات والحصار والمواجهات إلى هبوط حاد في التجارة، وتشغيل الأيدي العاملة، والاستثمار، وفي مضاعفة تكاليف النقل التي كانت مرتفعة أصلاً قبل الأحداث. وقد انخفض الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للعام ٢٠٠٠ بنسبة ٦ بالمائة (بالرغم من النمو القوي خلال الثلاثة أرباع الأولى من العام)، وبنسبة إضافية بلغت ١٢% في عام ٢٠٠١، الأمر الذي أدى إلى انعكاسات ضمنية خطيرة في مجال الرفاه الاجتماعي. فقد انخفضت حصة دخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ١٠% في عام ٢٠٠٠، وبنسبة أخرى مقدارها ١٩% في عام ٢٠٠١.

وعلى ضوء العلاقات الاقتصادية المتدهورة بين إسرائيل من ناحية والضفة الغربية وغزة من ناحية أخرى والمفاوضات السلمية المعلقة بين الجانبين، فإنه من المناسب في هذه المرحلة المفصلية الحاسمة بين الفترة الانتقالية المنتهية وإبرام اتفاقية سلام بشأن الوضع النهائي أن يتم فحص التجربة السابقة بهدف تقييم خيارات السياسات التي تواجه صناعات القرار الفلسطيني في المستقبل. فالتجربة المكتسبة من فترة ما بعد أوسلو تشير إلى فشل التطبيق

الاقتصادي وتقارب الدخل مع إسرائيل. وقد وصلت أسباب عديدة لهذا الفشل إلى مراحل متقدمة من تطورها، بما فيها التنفيذ الضعيف لبروتوكول باريس، بالإضافة إلى مكامن الخلل الأساسية الموجودة في البروتوكول نفسه. فعلى سبيل المثال، مكّنت المخارج والغموض في نصوص القواعد التجارية لإجراءات العبور الجمركية وعدم كفاية آليات تسوية وفضّ النزاعات بين الجانبين.. مكّنت سياسة الإغلاق الإسرائيلية - الموجهة بدوافع سياسية - من الالتفاف على الأهداف الاقتصادية المتفق عليها؛ ألا وهي التعاون والتنمية الفلسطينية. وتستند الطروحات التي تقول بأن البروتوكول محكوم بالفشل، إلى حتمية أن تؤدي التبعية الفلسطينية المستمرة لإسرائيل وسرعة تأثر الاقتصاد الفلسطيني وهشاشته إلى إنتاج مخرجات ضعيفة للنمو بسبب النشاطات ذات القيمة المنخفضة والافتقار إلى نقل التكنولوجيا، أو لمجرد سبب بسيط وهو أن بروتوكول باريس يمثل اتفاقية مؤقتة في منتصف الطريق ما بين السيادة الفلسطينية والشراكة الكاملة بين الفلسطينيين والإسرائيليين، ولكن دون تمتع الفلسطينيين بحق اللجوء إلى معالجة قصور البروتوكول ونقائصه. ومن هذا المنطلق، لم يكن البروتوكول قابلاً للتنفيذ والتطبيق وشكلاً عقداً غير مكتمل يعمل ويصبّ في مصلحة إسرائيل.

التداخل بين السياسة والاقتصاد: تُظهر التجربة المكتسبة من بروتوكول باريس مدى تداخل العوامل السياسية والاقتصادية؛ والحاجة إلى معالجة هذين النوعين من العوامل ضمن إطار عمل شمولي. فثمة حقيقة مؤداها أن الضغوطات السياسية الناجمة عن مباحث القلق الأمنية الإسرائيلية قد أوجدت معاناة اقتصادية كبيرة في أوساط الفلسطينيين وهددت الحكم الذاتي الفلسطيني الوليد، وقد أسهمت هذه الحقيقة في التصلّب من الاتفاقية المرحلية وحلّها. كما أدت البيئة الاقتصادية التي تحيط بها الشكوك والتي تعاني من المخاطر والمعاملات والصفقات المكلفة وعدم كفاية وملاءمة المؤسسات القانونية والتنظيمية والمالية إلى إعاقة تنمية القطاع الخاص، وبخاصة الشراكات الفلسطينية الإسرائيلية وشبكات الأعمال التجارية على مستوى الشركات والمؤسسات، الأمر الذي أدى إلى الإضعاف الفعّال لأحد الروابط المهمة الذي يُبقي المجتمع المدني متماسكاً. وقد أوغلت هذه العوامل في تقويض النمو الاقتصادي الفلسطيني، وبذلك أرسيت الأسس للأزمة السياسية والنزاع المدني.

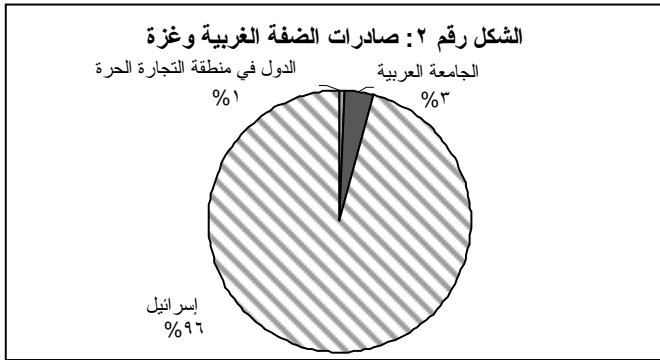
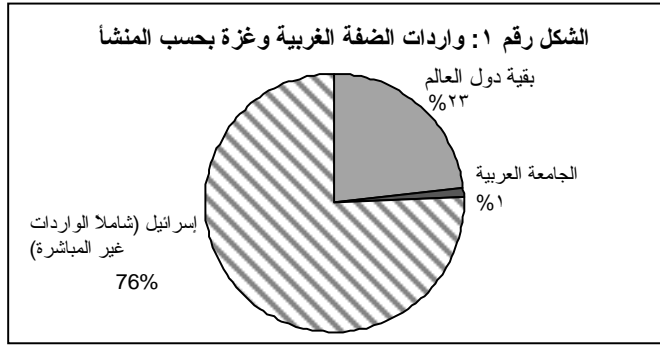
أهداف الدراسة: بالنظر إلى المشكلات المرتبطة بإطار السياسات الحالية، يأتي هذا التحليل ليفحص خيارات السياسات البديلة التي ستواجه واضعي السياسات الفلسطينيين في حال تم التوصل إلى اتفاقية سلام مع إسرائيل. وتتعلق هذه السياسات المستقبلية بالتجارة، وحركة الأيدي العاملة إلى إسرائيل، وبيئة الأعمال وما يرتبط بذلك من تفاعلات ما بين القطاعين الخاص والعام. وكمرحلة أولى، سيتم تحليل كل سياسة بشكل مستقل، أي ضمن سياق توازن جزئي، بمعزل عن السياسات الأخرى ودون اعتبار العلاقات الأوسع بين القطاعات.

وفي المرحلة الثانية، يجمع التحليل كل هذه السياسات المنفصلة في إطار عمل تكاملي. ويرسم الخطوط العامة لمجموعة من الافتراضات المتعلقة بطبيعة الحدود ما بين الضفة الغربية وغزة من ناحية وإسرائيل من ناحية أخرى، والتي تربط اعتبارات التجارة والأيدي العاملة وتنمية القطاع الخاص بهدف تأثيراتها مجتمعة على آفاق النمو. ثم يطور هذا التحليل سيناريوهات لتعكس توافقات مختلفة بين خيارات السياسات المستقبلية بحيث تكون مرتبطة بطبيعة الحدود مع إسرائيل. وترسم هذه المحاكاة الافتراضية للأحداث بوضوح، المزايا النسبية لكل سيناريو وما يرتبط به من مقايضات متبادلة، وآفاق النمو الاقتصادي في حال التوصل إلى اتفاقية سلام واستكمال مفاوضات الوضع النهائي. وهناك أهمية حاسمة لمدلولات الرفاه الاجتماعي وقدرة شبكة الأمان الاجتماعي على معالجة الاحتياجات الفلسطينية الحالية والمستقبلية، علماً بأن هاتين المسألتين تخضعان للمعالجة في دراسة مواكبة لهذه الدراسة يجريها البنك الدولي في الوقت الراهن.

الاختلالات الحالية في توازن التجارة وخيارات السياسات المستقبلية

مزايا ومساوئ الاتحاد الجمركي الحالي: تعتبر إسرائيل، إلى حد بعيد، الشريك التجاري الأهم للضفة الغربية وغزة، لأنها تسيطر على الواردات والصادرات (انظر الشكلين ١ و ٢). فالإتحاد الجمركي المعدل المعمول به حالياً أحادي الجانب، ويعطي التفضيل لإسرائيل في جوانب متعددة منه. إذ تتفرد إسرائيل بتحديد رسوم التعرف الخارجية على الدول الثالثة (الغير) ودون أي اعتبار للمنفعة المقارنة التي يجنيها الاقتصاد الفلسطيني. فمع أن معدل التعرف الإسرائيلي وضريبة الشراء يصلان إلى ١١%، فإن المعدل الفعلي يصل إلى ١٦,٦%

على الواردات الفلسطينية بسبب الأنواع المختلفة من السلع الواردة إلى الضفة الغربية وغزة. إضافة إلى ذلك، فإن بروتوكول باريس لا يسمح إلا بقدر محدود للفلسطينيين للوصول إلى الأسواق المصرية والأردنية. ولأن إسرائيل تسيطر على كل الحدود في المناطق الفلسطينية، فلا بُدَّ للتجارة الفلسطينية من أن تسير من خلال إسرائيل بدلاً من أن تتم بشكل مباشر مع الدول الثالثة الأخرى.



وكذلك فإن حتمية مرور حركة البضائع من خلال إسرائيل أو عبر الحدود التي تسيطر عليها تؤدي إلى بروز مشكلتين على أقل تقدير، هما:

أ- يتكبد التجار الفلسطينيون تكاليف نقل أعلى مما لو تمت التجارة مع الغير بشكل مباشر.

ب- تفقد السلطة الفلسطينية إيرادات ضريبة التجارة وضريبة القيمة المضافة من البضائع التي يتم استيرادها إسمياً إلى إسرائيل لإعادة تصديرها فيما بعد إلى الضفة الغربية وغزة دون احتسابها بطريقة سليمة وفرض الضريبة عليها كمعاملة أو صفقة تجارية.

وتقدّر الإيرادات المفقودة المرتبطة بالواردات غير المباشرة إلى ما يقرب من ١٧٤ مليون دولار أمريكي سنوياً (انظر الجدول رقم ١). وتتكدب الضفة الغربية وغزة خسارة إضافية على سعيد الرفاه الاجتماعي وذلك لأن العجز التجاري مع إسرائيل البالغ ٩٠٠ مليون دولار أمريكي يشكل صافي تحويل سلبي يعادل ما بين ٩٩-١٤٠ مليون دولار أمريكي (مقارنة مع تطبيق سياسة التجارة غير التمييزية). وهذا يعني أن إسرائيل تكسب أكثر

مما تكسبه الضفة الغربية وغزة من الوصول التفضيلي المتاح لها إلى الأسواق الفلسطينية ضمن إطار الاتحاد الجمركي.

ومن ناحية أخرى، تحقق الضفة الغربية وغزة مزايا محددة ضمن إطار الاتحاد الجمركي مع إسرائيل، مثل الوصول التفضيلي إلى الأسواق الإسرائيلية الضخمة، والذي لا يزال أحادي الجانب خلال فترات الحصار والإغلاق. إضافة إلى ذلك، فقد أتاح تحرير التجارة الإسرائيلية في الآونة الأخيرة الفرصة لتحرير الواردات الفلسطينية أيضاً. وأخيراً، فإن قيام سلطة الضرائب الإسرائيلية بتحصيل الضرائب نيابة عن السلطة الفلسطينية وتحويل حصيلة ما تجمعها إلى السلطة الفلسطينية (مع أن هذه العملية معلقة حالياً بسبب الانتفاضة)، يُسهّل بشكل كبير دور السلطة الفلسطينية، ويخفض تكاليفها الإدارية بقيمة ٤٨ مليون دولار أمريكي سنوياً.

مقارنة بين الاتحاد الجمركي، ومنطقة التجارة الحرة، وسياسة التجارة غير التمييزية: يقارن الجدول رقم ١، بين التكاليف والمزايا التي تترتب على الاتحاد الجمركي، وبين الأنظمة

الجدول ١: صافي الربح من الاتحاد الجمركي، ومنطقة التجارة الحرة مقارنة بسياسة التجارة غير التمييزية (بالمليون دولار سنوياً)		
مع وجود تهريب	دون وجود تهريب	
الاتحاد الجمركي:		
١٧٤-	١٧٤-	الواردات غير المباشرة (ضرائب)
٩٩-	١٤٠-	العجز التجاري (الرفاه الاجتماعي)
٤٨	٤٨	التوفير في تكلفة الحدود
٢٢٥-	٢٦٦-	صافي الربح للاتحاد الجمركي
منطقة التجارة الحرة:		
٩٩-	١٤٠-	العجز التجاري (الرفاه الاجتماعي)
٨٥-	٨٥-	قواعد منشأ البضاعة
١٨٤-	٢٢٥-	صافي الربح من منطقة التجارة الحرة

الاتحاد الجمركي الحالي تصل إلى ما بين ٢٢٥ و ٢٦٦ مليون دولار أمريكي سنوياً (اعتماداً على درجة التهريب).

تتفوق سياسة التجارة غير التمييزية أيضاً على منطقة التجارة الحرة استناداً إلى حسابات الإيرادات الضريبية / الرفاه الاجتماعي (انظر الجدول رقم ١). ففي إطار منطقة تجارية حرة، ستظل التجارة حرة بين الضفة الغربية وغزة وإسرائيل، مما يعني ضمناً حدوث الخسارة ذاتها في الرفاه الاجتماعي والمترتبة على العجز التجاري في ظل الاتحاد الجمركي (وهي تتراوح بين ٩٩ - ١٤٠ مليون دولار أمريكي). لكن هناك تكاليف إضافية ناجمة عن التقيّد والالتزام بقواعد منشأ البضاعة، واللازمة من أجل تجنب انحراف التجارة وتحويلها ضمن منطقة التجارة الحرة. وتحمل السلطة الفلسطينية هذه التكاليف ضمن صيغة إدارة الحدود، كما يتحملها المصدرون والمستهلكون من خلال تكبّد أسعار أعلى للاستيراد. وإضافة إلى ذلك، لا توجد توفيرات من الحدود لتعويض هذه الخسائر. ومن حيث صافي معدلات التبادل فإن منطقة التجارة الحرة ستكّف على أقل تقدير ١٨٤ - ٢٢٥ مليون دولار أمريكي سنوياً (اعتماداً على درجة التهريب). وتكاليف منطقة التجارة الحرة هي في الواقع أعلى من ذلك في ضوء القضايا التالية ذات الصلة: الانحراف والتحوّل التجاري المحتمل، الخسارة في الرفاه الاجتماعي بسبب الميل المرتفع للضفة الغربية وغزة نحو الاستيراد، وتعقيدات التطبيق الناتجة عن التداخل بين المناطق التجارية الحرة المتعددة.

غير أن الاتحاد الجمركي يتفوق على المنطقة التجارية الحرة عند مراجعتها (مقارنتهما) معاً، من منظور العوائد الضريبية والتكاليف الإدارية. فمنطقة التجارة الحرة تقتضي إنشاء وإدارة محطات جمركية حدودية، ولكن هذه التكلفة الإضافية لن ترافقها فائدة إضافية في العوائد الضريبية على الواردات الإسرائيلية، التي ستبقى معفية من الضرائب. إضافة إلى ذلك، فإن إدراج قواعد منشأ البضاعة سوف تقلص حرية الفلسطينيين في الوصول إلى الأسواق الإسرائيلية. وأخيراً، ستنشأ خسارة في درجة الكفاءة والرفاه الاجتماعي في إطار منطقة التجارة الحرة بسبب تحول التجارة التي بموجبها سوف يستخدم المنتجون الفلسطينيون واردات إسرائيلية أعلى تكلفة من البدائل التي يمكن الحصول عليها من مصادر الدول الثالثة لتلبية معايير قواعد منشأ البضاعة من أجل تصدير البضائع النهائية معفية من الجمارك إلى إسرائيل.

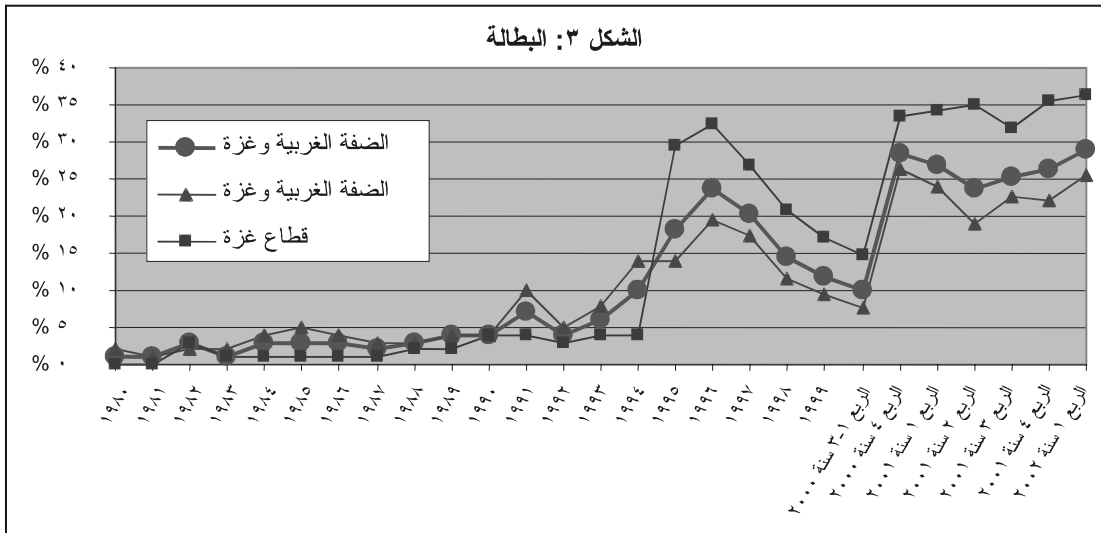
ويُستنتج من تحليل خيارات سياسات التجارة في إطار التوازن الجزئي - أي من منظور الإيرادات الضريبية والرفاه الاجتماعي بمعزل عن باقي قطاعات الاقتصاد - أن سياسة التجارة غير التمييزية تتفوق على كل من منطقة التجارة الحرة والاتحاد الجمركي الحالي، بافتراض وجود سياسة تجارية تتّصف بالانفتاح والشفافية يتم تطبيقها بموجب آليات مُلزِمة وموثوقة لا يمكن عكسها. وتجدر الإشارة هنا إلى أن تكلفة الاتحاد الجمركي تتوازن إلى حد كبير مع حرية وصول الفلسطينيين إلى سوق العمل الإسرائيلي (حسب المناقشة أدناه). إضافة إلى ذلك، فإن الاتحاد الجمركي - إذا ما استمر قائماً في ظل الوضع النهائي لأسباب سياسية - فإن من الممكن إحداث عدة تحسينات لمواجهة الخسائر الفلسطينية، ومنها على سبيل المثال تبني معادلة لتقاسم الإيرادات الكلية أو من خلال التعويض الإسرائيلي للضفة الغربية وغزة لقاء الخسائر التي تتكبدها في إطار الاتحاد الجمركي أو من خلال تطبيق السياستين معاً.

حصيلة سوق العمل

التوجهات التاريخية: تتوازن التكاليف التي تتحملها الضفة الغربية وغزة من خلال عضويتها في الاتحاد الجمركي مع إسرائيل جزئياً مع توافر الإمكانية لوصول الفلسطينيين إلى سوق العمل الإسرائيلي، حيث ترفع هذه الإمكانية المستوى التراكمي لتشغيل الأيدي العاملة ومستوى الدخل (جمع دَخل). وهي في الجانب الآخر من المعادلة تُفقد التوازن في الأجور داخل الاقتصاد الفلسطيني وتضرُّ بالتنافسية. ففي الماضي، أدى النمو السريع للسكان إلى تقييد الاقتصاد الفلسطيني، مما أدى إلى وجود فائض في مستوى العرض للأيدي العاملة على الرغم من تدني نسب المشاركة، وبخاصة بين النساء. ونتيجة لذلك، بحث العديد من العمال عن فرص العمل في أماكن أخرى، وبشكل رئيسي في إسرائيل. وقبل الأزمة الحالية بقليل، حصل ما يقرب من ربع العمال الفلسطينيين على فرص عمل في إسرائيل، حيث الأجور أعلى بكثير من الأجور في الضفة الغربية وغزة. وكانت إسرائيل قد باشرت بفرض القيود على تدفق الأيدي العاملة الفلسطينية إليها في بداية فترة التسعينيات من القرن العشرين من خلال فرض متطلبات الحصول على تصاريح العمل. لكن اتفاقية أوسلو شهدت تحولاً رئيسياً في سياسة

العمل الإسرائيلية عندما تم فرض وتطبيق القيود على حركة الناس والأيدي العاملة، بما فيها الإغلاق المتكرر للحدود، وفرض القيود الصارمة في بعض الحالات (مثل الإغلاق الداخلي) والتي لم يتمكن خلالها الفلسطينيون من مغادرة قراهم. فخلال حالات الإغلاق، لم يتمكن إلا عدد قليل لا يذكر من العمال الفلسطينيين من غزة من الوصول إلى أعمالهم في إسرائيل أو في المستوطنات، ولكن كان للفلسطينيين من الضفة الغربية قدر من المرونة أكبر بقليل من أقرانهم في غزة بسبب العديد من الفجوات في حدود الضفة مع إسرائيل.

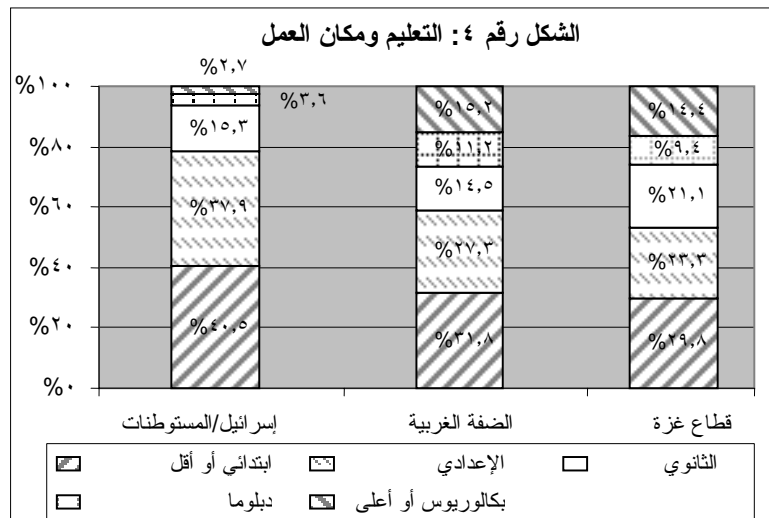
وقد اتسمت الإغلاقات بالصرامة، بشكل خاص، في ١٩٩٥ و ١٩٩٦، مما أدى إلى هبوط في تدفق الأيدي العاملة إلى إسرائيل وارتفاع في معدلات البطالة الفلسطينية، حيث وصلت نسبة البطالة إلى ٢٥% في عام ١٩٩٦، مقارنة بمعدلات متواضعة في أوائل التسعينيات من القرن العشرين (انظر الشكل رقم ٣). وهذا يعتبر تغييراً دراماتيكياً مقارنة بفترة الثمانينيات حيث كانت معدلات البطالة هامشية يمكن إغفالها، ولم يكن يوجد آنذاك أية قيود على الحركة. وقد استجابت السلطة الفلسطينية لمعدلات البطالة السريعة الارتفاع من خلال استحداث فرص العمل في نظام الخدمة المدنية. ومع أن هذه الاستراتيجية تزامنت مع توسيع مسؤوليات السلطة الفلسطينية في فترة ما بعد أوسلو والحاجة إلى إنشاء مؤسسات الحكم الرئيسية وإيصال الخدمات العامة، إلا أن التشغيل في القطاع العام نما بشكل أسرع مما كان ضرورياً، مما أوجد قائمة أجور ضخمة وغير مستدامة.



وعندما تحسّن المناخ الأمني، اكتسب تدفق الأيدي العاملة إلى إسرائيل الكثير من أهميته السابقة في توفير فرص العمل للفلسطينيين وانخفضت معدلات البطالة في عام ١٩٩٨ و١٩٩٩ إلى أقل من ١٠% في منتصف عام ٢٠٠٠. وقد أدى اندلاع الانتفاضة في سبتمبر / أيلول ٢٠٠٠ إلى معدلات بطالة أكثر حدة، حيث منعت الإغلاقات العمال من الوصول إلى أعمالهم، وعمل النزاع المدني المستمر على فقد التوازن في النشاط الاقتصادي المحلي.

لمحات عن العاملين والعاطلين عن العمل: توفر بيانات المسح الخاص بالقوى العاملة، التي يوفرها المكتب المركزي الفلسطيني للإحصاءات، معلومات حول خصائص العاملين والعاطلين عن العمل. على سبيل المثال، فإن متوسط أعمار العاملين (٣٣ عاماً للذكور و٣٥ عاماً للإناث) أعلى من متوسط أعمار العاطلين عن العمل (٢٩ عاماً للذكور والإناث)، مما يوحي بأن الفلسطينيين الأصغر عمراً يتأثرون بشكل أكبر من البطالة. كما أن نسبة التحصيل العلمي لدى العاطلين عن العمل من الذكور أقل منها لدى الإناث. وفي الحقيقة أن ثلاثة أرباع الإناث العاطلات عن العمل

حاصلات على مؤهلات علمية بعد التحصيل الثانوي، مقارنة بنسبة ١٣% من الذكور العاطلين عن العمل. كما أن المؤهلات التعليمية تتباين أيضاً بتغيّر مكان العمل. الشكل رقم ٤ يُظهر أن حوالي ٨٠% من



الفلسطينيين العاملين في إسرائيل لا يتعدى تحصيلهم التعليمي مستوى المرحلة الإعدادية، مما يعكس مستوى تعليمي أدنى من مستوى الذين يتم تشغيلهم في سوق العمل الفلسطيني. أما عمال غزة فلديهم مؤهلات تعليمية أعلى بقليل من مؤهلات أقرانهم في الضفة الغربية.

وتشير البيانات أيضاً إلى أن موظفي الحكومة لديهم تحصيل تعليمي أعلى من العاملين في القطاع الخاص، حيث يحمل ٥٢% من العاملين في القطاع العام مؤهلات علمية بعد

الشهادة الثانوية العامة مقارنة بنسبة ١٤% من العاملين خارج إطار السلطة الفلسطينية. وبشكل مشابه، يتضمن التشغيل الحكومي غالبية العمال المهرة مما يعني أنه لا يوجد طلب عالٍ على المهارات العالية في القطاع الخاص.

وبالنظر إلى التكوين القطاعي للتشغيل، فإن ٥٩% من الفلسطينيين العاملين في إسرائيل يعملون في مجال البناء والإنشاءات، و ١٠% آخرون يعملون في الزراعة - وهما قطاعان ذوا إنتاجية متدنية. وتزيد سياسة العمل الإسرائيلي الهادفة إلى الحدّ من تدفق الأيدي العاملة الفلسطينية إلى إسرائيل من الاتساع الفعلي للفجوة في الأجور بين فرص العمل الفلسطينية والإسرائيلية، مما يُكسب فرص العمل في إسرائيل جاذبية خاصة لدى الفلسطينيين الأقل تعليماً في أعمال لا تتطلب مهارات عالية.

أجور الأيدي العاملة الفلسطينية في الضفة الغربية وغزة وإسرائيل: - تشير محدّدات الأجور التي تم قياسها بطريقة "مِنسِرَ - Mincer" الاقتصادية الرياضية أو الإحصائية إلى أن عائدات الأيدي العاملة الفلسطينية من العمل في إسرائيل مرتفعة للغاية: ٨٥% للعامل من غزة، و ٦١% للعامل من الضفة الغربية، وفق الخصائص الفردية للعامل نفسه. ويكافح الاقتصاد الفلسطيني - ضمن سياق بيئة العمل هذه - لإيجاد فرص عمل كافية للقوى العاملة المتسارعة النمو وذات المستوى التعليمي الجيد نسبياً، مما يضيف ضغوطاً إضافية على السلطة الفلسطينية للتدخل من أجل استحداث فرص عمل إضافية في نظام الخدمة المدنية.

ومع أن العائدات على التعليم إيجابية وأخذة في الازدياد، فإنها متوازنة تماماً مع عائدات العمل في إسرائيل. إضافة إلى ذلك، فإن الأجور الإسرائيلية الأعلى تعمل في الواقع على رفع الأجور المحلية في الضفة الغربية وغزة، مما يجعلها أقل تنافسية ويخفف الطلب على الأيدي العاملة المحلية. وإن هذا النوع من انعدام التوازن الحقيقي الناتج عن إمكانية الوصول المحدودة لفرص العمل الإسرائيلية يؤدي التنمية الاقتصادية الفلسطينية من خلال الاستخدام الأقل لموارد رأس المال البشري المتوافر واستحداث سوق عمل متخصص في نشاطات ذات قيمة إضافية متدنية. وهذا بدوره لا يساهم في تيسير اكتساب المهارات من خلال التشارك في المعرفة والتعلّم عن طريق العمل باعتبارها من المكاسب المنتظرة من

هجرة الأيدي العاملة. إضافة إلى ذلك، فإن الأجور المرتفعة نسبياً لا تجتذب المستثمرين أو التكنولوجيا من أجل زيادة الإنتاجية في القطاعات التصديرية، كما أن النمو الاقتصادي لم يكن موجهاً نحو التصدير خلال الفترة الانتقالية، وإنما نحو الاستهلاك نتيجة لتحويلات الأجور المرتفعة للعاملين في إسرائيل. أما النتائج الإيجابية لهذا النموذج من النمو فهي - تضمن تحقيق دخول أعلى للأسر ودرجة أقل من الفقر عندما تسنح الفرصة للأيدي العاملة بالتحرك بحرية نسبية. لكن الانخفاض في هذه المستويات - وبخاصة في فترات الإغلاق - يعني غموض المستقبل المجهول، وتقلب الدخل، وارتفاع معدلات البطالة والفقر، والأجور المحلية غير المنافسة، والتأثر الجوهري بالصدمات الخارجية.

بناء نموذج لسوق العمل: من أجل تقييم ضغوط قوى العرض والطلب في أسواق العمل الفلسطينية والإسرائيلية، يطور هذا التحليل نموذج توازن جزئي يعكس التقسيم الجزراً لسوق العمل، والأجور غير المتوازنة، والبطالة الهيكلية في الاقتصاد الفلسطيني. ويتميز توازن سوق العمل بوجود فجوات في الأجور بين الأجور المحلية في الضفة الغربية وغزة والأجور في إسرائيل، نتيجة المستوى المحدود من العرض في الأيدي العاملة الفلسطينية إلى إسرائيل، وارتفاع معدل البطالة، والبحث عن فرص العمل وتكاليف المواصلات للذين ينتقلون إلى إسرائيل، علاوة على المخاطر التي يتحملها أصحاب العمل الإسرائيليين بسبب غياب العاملين نتيجة للإغلاقات. وإذا ما ارتفع عدد الفلسطينيين المسموح لهم بالدخول إلى إسرائيل - ومعاملة ذلك كصدمة خارجية المنشأ - فإن الفلسطينيين العاطلين عن العمل والذين يعملون في السوق المحلية سيتجهون إلى الأجور الإسرائيلية الأعلى. وعلى الرغم من الهبوط الحاصل في معدلات البطالة، فإن هذا الهبوط يقل عن تدفقات الأيدي العاملة الجديدة إلى إسرائيل، مما يرفع الأجور المحلية بسبب تدني جانب العرض في الأيدي العاملة المحلية.

وفي الوقت نفسه، فإن تطبيق سياسة حدودية تتصف بقدر أكبر من المرونة تشهد معدلات أعلى في تدفق الأيدي العاملة يخفض كلاً من تكاليف تنقل الفلسطينيين وتكلفة وحدة العمل على أصحاب العمل الإسرائيليين، مما يؤدي إلى تضيق الفجوة في الأجور بين الضفة الغربية وغزة وإسرائيل. ولأن العمال الأجانب في إسرائيل يعتبرون بدائل فنية متقاربة مع المستويات الفنية للأيدي العاملة الفلسطينية، فإن دخول الفلسطينيين إلى إسرائيل يؤدي إلى

استبدال عدد معيّن من العمال الأجانب، ولكن هذا الاستبدال لا يمثل نسبة "عامل فلسطيني مقابل عامل أجنبي" على اعتبار أن متوسط دخل العمال الأجانب أقل من متوسط دخل الفلسطينيين. وكما يوضح الجدول رقم ٢، تشير المحاكاة الافتراضية للأحداث في نموذج العمل أن حدوث زيادة في تدفق الأيدي العاملة الفلسطينية إلى إسرائيل بمقدار ١٠,٠٠٠ عامل (٨,٠٠٠ من الضفة الغربية و ٢,٠٠٠ من قطاع غزة) يجب أن يؤدي في مجمله إلى خفض البطالة الفلسطينية بنسبة تصل إلى ٤,٥٠٠ عامل (٣,٣٠٠ في الضفة الغربية و ١,٢٠٠ في قطاع غزة). ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى خفض معدل البطالة من ١١,٨% إلى ١١,٢%، في الوقت الذي سيخفض فيه مستوى التشغيل داخل الضفة الغربية وغزة بمقدار ٥,٥٠٠ عامل، وسترتفع الأجور في الضفة الغربية وغزة بالفعل، مما سيقصص، إلى حد طفيف، الفجوة في الأجور مع إسرائيل.

الجدول ٢: النتائج المتوقعة من زيادة تدفق الأيدي العاملة إلى إسرائيل

المتغير	القيمة الأولية (١٩٩٩)	التغير	القيمة الجديدة
العمال من الضفة الغربية:			
العاملون في إسرائيل	١٠٧,١٧٨	٨,٠٠٠	١١٥,١٧٨
العاملون في الضفة الغربية	٣١٤,٤٦٥	-٤,٧١٩	٣٠٩,٧٤٦
معدل البطالة	٩,٦%	-٣,٢٨١	٨,٩%
الأيدي العاملة الأجنبية المنافسة للعمال الفلسطينيين في إسرائيل	٢٠٠,٠٠٠	-٤,٢٩٠	١٩٥,٧١٠
الأجور في إسرائيل	١٠٤,٤	١,٥%	١٠٥,٩
الأجور في الضفة الغربية	٦٧,٥	٣,٨%	٧٠,١
العمال من قطاع غزة			
العاملون في إسرائيل	٢٧,٣٦٨	٢,٠٠٠	٢٩,٣٦٨
العاملون في قطاع غزة	١٤٣,٠٩١	-٧٧٩	١٤٢,٣١٢
معدل البطالة	١٧,٠%	-١,٢٢١	١٦,٤%
الأيدي العاملة الأجنبية المنافسة للعمال الفلسطينيين في إسرائيل	٥٠,٠٠٠	-١,٠٩٥	٤٨,٩٠٥
الأجور في إسرائيل	٩٣,٤	١,٤%	٩٤,٧
الأجور في قطاع غزة	٥٣,٤	٣,٦%	٥٥,٣

المنافسة (غير إسرائيلي). وعلى الرغم من أن الأجور غير التنافسية ليست مذكورة في نموذج التوازن الجزئي لسوق العمل، المقدم ضمن هذا التحليل، إلا أن هذه الأجور تضرّ بالمنتجات المحلية ونمو الإنتاجية من خلال عدم تشجيع الاستثمار بسبب التكلفة العالية للاستثمار في الأعمال.

سياسة العمل المستقبلية: تُبرز تقديرات نموذج العمل تأثير التغيرات في السياسة المستقبلية في مقابل تدفق الأيدي العاملة بين الاقتصادين الفلسطيني والإسرائيلي. ومن هذا المنطلق فإن هذا التحليل يأخذ بعين الاعتبار التغيرات المحتملة في سياسة العمل في حال التوصل إلى اتفاقية سلام مع إسرائيل. وتعتمد الخيارات على طبيعة الحدود وأنواع الضوابط التي تفرضها إسرائيل، والتي يتوقع أن تختلف عن الترتيبات الحالية، ومع ذلك سيبقى نوع من الاندماج مع سوق العمل الإسرائيلي.

وفي سياق استمرار الحدود المفتوحة نسبياً بين الضفة الغربية وإسرائيل، سيستمر الفلسطينيون في الانتقال إلى فرص العمل الإسرائيلية بالقدر نفسه من مستويات الانتقال في ظل الأزمة الحالية على أقل تقدير، وبواقع ٥٠,٠٠٠ إلى ٧٠,٠٠٠ عامل، حتى لو تبنت إسرائيل سياسة قيود صارمة للغاية نحو الأيدي العاملة الفلسطينية. بيد أنه من المرجح أن ترافق اتفاقية السلام عملية تطبيع للعلاقات الاقتصادية عبر الحدود واستعادة للثقة المفقودة على أرض الواقع، مما سيزيد من حركة الأيدي العاملة ويقلص تكاليف المعاملات والصفقات التجارية. وهذا يطرح سيناريوهين محتملين:

أ- أن يتمشى معدل تزويد الأيدي العاملة الفلسطينية لفرص العمل في إسرائيل مع معدل نمو الأيدي العاملة في الضفة الغربية وغزة.

ب- أن يحصل الفلسطينيون على حرية أكبر للوصول إلى فرص العمل الإسرائيلية، ولكن مع مواجهة تكلفة أعلى في مجال التنقل والبحث عن العمل بسبب إجراءات صارمة على المعابر والحدود، مما يؤدي إلى تباطؤ في معدل تشغيل الأيدي العاملة الفلسطينية في إسرائيل.

يتماشى السيناريو الأول مع استمرار الاتحاد الجمركي وحرية تنقل البضائع والسلع بين الضفة الغربية وغزة وإسرائيل. أما السيناريو الثاني، فمن المحتمل أن يبرز ضمن إطار تحول نظام التجارة إلى نظام لمنطقة تجارية حرة.

وثمة إطار لحل ثالث محتمل، يعتبر أقل تعاونيةً من السيناريوهين الآخرين، ويقضي بالفصل بين الاقتصادين في ظل التوصل إلى حل للوضع النهائي، وهذا يضمن إقامة حدود مادية يتم من خلالها فرض قيود مُحكمة على حركة تنقل البضائع والخدمات. وهذا السيناريو، المتساق والممتناغم مع سياسة التجارة غير التمييزية، سيحبط تشغيل الأيدي العاملة الفلسطينية في إسرائيل، ويُبقي مستويات تدفق العمال الفلسطينيين الذين يعملون دون تصاريح في إسرائيل ضمن مستويات متدنية.

إن نطاق سيناريوهات سياسات العمل الموصوفة أعلاه ضمن اتفاقية للوضع النهائي يشير إلى أن الحجم المحتمل لتدفقات الأيدي العاملة على المدى البعيد - في عام ٢٠١٠ مثلاً- سيكون ما بين ٧٠,٠٠٠ و١٦٥,٠٠٠ مقارنة بعدد العمال الذي وصل إلى ١٢٨,٠٠٠ في عام ١٩٩٩ (باستثناء القدس الشرقية). وبالنسبة لأي تنبؤ ضمن هذا المدى، فإن التأثيرات المزعجة للأجور الإسرائيلية المرتفعة ستستمر في رفع مستوى الأجور الفلسطينية إلى درجة أعلى من المستويات التعادلية للسوق المحلي (أي تعادل العرض والطلب على الأيدي العاملة) وإلى خفض الطلب على الأيدي العاملة المحلية. وبالمثل، فإن الاستخدام المتلازم والأقل من المطلوب لرأس المال البشري سيؤدي إلى مضامين ديناميكية سلبية مهمة، وهي بالتحديد: الاستهلاك المستمر للمهارات الحالية والحوافز المتدنية لاكتساب المهارات، وكلاهما لا يشجع على التراكم في رأس المال البشري الضروري والحيوي لرفع الإنتاجية على المدى البعيد.

بيئة الأعمال التجارية ونمو القطاع الخاص

عدم استقرار السياسات وغموض المستقبل المجهول: تؤدي حالات عدم التوازن القائمة حالياً والموصوفة أعلاه، في مجالي التجارة والأيدي العاملة إلى الإنتاجية المتدنية، والمخرجات المتدنية النمو من خلال التخصص في نشاطات تصديرية وأيدٍ عاملة ذات قيمة إضافية متدنية.

كما أن المخاطر العالية وغموض المستقبل المجهول، المرتبطة بالاتفاقية السياسية الانتقالية، والآفاق غير الواضحة للترتيبات الاقتصادية والسياسية المستقبلية، والافتقار إلى حقوق للملكية يتم الوثوق بها ضمن هذا السياق.. تعمل مجتمعة على تفاقم هذا الإطار التحفيزي اللامتوازن لبيئة الأعمال ولنمو القطاع الخاص. وكانت حوالي ٨٠% من الشركات الفلسطينية الخاصة، المشاركة في دراسة مسحية أجريت قبل اندلاع الانتفاضة حول بيئة الأعمال التجارية في الضفة الغربية وغزة، قد ذكرت أن عدم استقرار السياسات والمستقبل المجهول يشكلان المعيقان الأكثر أهمية أمام عملياتها. وتشكل الإجراءات الأمنية الإسرائيلية، التي تؤدي إلى تكاليف قاصمة للظهور للمعاملات والصفقات، مصدراً رئيساً آخر للصعوبات التي يواجهها وكلاء القطاع الخاص.

وبالنظر إلى هذه الخصائص مجتمعة، نرى أنها لا تؤدي إلى إيجاد بيئة ملائمة لا إلى الشروع في استثمارات جديدة في القطاع الخاص ولا إلى توسيع الأعمال القائمة. ومع أن بروتوكول باريس سعى إلى تناول بعض هذه القيود - من خلال تعديل الاتحاد الجمركي للسماح بإقامة تجارة فلسطينية محدودة مع جيرانها العرب، وإقامة سلطة النقد الفلسطينية التي أتاحت المجال لدخول البنوك المحلية والأجنبية، وإقامة المؤسسات القانونية إضافة إلى تطوير الإطار التنظيمي - إلا أن التقدم والتحسينات الناجمة عن ذلك واجهت تحديات كبيرة تمثلت في المستقبل المجهول والقيود على الحركة والتكاليف الباهظة للصفقات والعمليات المتلازمة مع تطبيق الإجراءات الأمنية.

هناك آفاق للتنمية الاقتصادية (معروضة أدناه)، تُبشّر بمستقبل أفضل ضمن سيناريوهات التطبيع مع إسرائيل مع افتراض التوصل إلى حل للصراع القائم. غير أن التعاطي مع السياسات التجارية والعمالية بمعزل عن العوامل الأخرى لن يؤدي إلى تجاوب كبير من القطاع الخاص بشكل تلقائي، حتى ولو كان من شأن التسوية التفاوضية أن تحسّن بشكل كبير بيئة الأعمال عن طريق الحد من المخاطر المرتبطة بعدم الوضوح السياسي والاقتصادي في نهاية المطاف. وإن الآفاق الراهنة لإيجاد فرص عمل وفيرة في ظل بيئة الأعمال الفلسطينية المقيدة يعترئها الكثير من الغموض، وبخاصة من منظور النمو السريع

للأيدي العاملة. وتفتقد السلطة الفلسطينية إلى المصادر والقدرة على مواصلة استيعاب الباحثين عن العمل، مما يعني ضمناً أن القطاع الخاص سيحتاج إلى تعويض هذا الضعف حتى يتسنى له دعم تحسين الأداء الاقتصادي الفلسطيني.

تكاليف إنتاج مرتفعة: إضافة إلى التكاليف المرتفعة للإجراءات الأمنية الإسرائيلية، تسهم حالات انعدام التوازن الأخرى في رفع تكاليف الإنتاج مما يُقلل من القدرة التنافسية الفلسطينية. كما أن تكاليف النقل المرتفعة في الضفة الغربية وغزة المغلقة أراضيها بإحكام ترفع السعر النهائي للصادرات إضافة إلى رفع تكاليف مدخلات الإنتاج المستوردة. وكذلك فإن السوق التي تحكمها الأجور المرتفعة نسبياً تجعل المنتجات التي تتطلب أيدٍ عاملة مكثفة أعلى سعراً. زد على ذلك أن المنتجين الفلسطينيين يتحملون أيضاً أسعاراً مرتفعة نسبياً لمرافق الإنتاج مثل الأسعار الباهظة للأرض والكهرباء والمياه. هذا بالإضافة إلى ما تفرضه هيكلية التكلفة الباهظة التي يواجهها الصناعات في الضفة الغربية وغزة من تحديات شديدة على قدرتهم التنافسية، حيث يعتبر العديد من هذه التحديات نتاج فرعي للترتيبات الاقتصادية الانتقالية، والتي لا تملك السلطة الفلسطينية حيالها إلا حقاً محدوداً في الرجوع عنها في ظل بيئة الأعمال الحالية.

السياسات التصحيحية: وعلى الرغم من كل ذلك، فإن السلطة الفلسطينية تمتلك اليوم عدداً من الأدوات تحت تصرفها لتخفيف القيود التي تواجه وكلاء القطاع الخاص، ولتحسين الإطار المؤسسي للإستثمار وتعزيز التفاعلات ما بين القطاعين الخاص والعام. وتتضمن هذه الأدوات تدابير السياسة اللازمة للتصدي للمجالات الواقعة في الوقت الراهن تحت السيطرة الفلسطينية - وهي تحديداً: تعزيز حكم القانون وتعزيز أركان نظام مالي قوي، والحد من الممارسات المناهضة للمنافسة، ورفع مستوى المساءلة للقطاع العام، وتحسين إدارة الإيرادات ورفع كفاءة القطاع العام من خلال السماح للقطاع الخاص بالمنافسة في إيصال الخدمات.

إن الإطار المؤسسي القائم حالياً والخاص بالأنظمة القانونية والتنظيمية وحقوق الملكية لا يبعث الثقة في النفوس، ويثبّط عزيمة المستثمرين المحتملين بسبب ما يترتب عليه من مخاطر. فالمستثمرون يحتاجون، على وجه التحديد، إلى تطمينات بأن النزاعات التجارية

يُمكن أن تُحلَّ بصورة عادلة وفي زمن محدد من خلال نظام للمحاكم، علماً بأن المحاكم الفلسطينية والنظام القضائي يأتیان في أدنى سلّم أولويات الخدمات التي تقدمها السلطة الفلسطينية. وقد أضعفت المحاكم الأمنية والعسكرية استقلال وفاعلية النظام القضائي، كما لجأ الفلسطينيون الى فض النزاعات من خلال التوجه إلى رجال الأمن عوضاً عن اللجوء إلى المحاكم المدنية. ولا بد من فصل السلطات التنفيذية والقضائية للحكومة - كما تم النص عليه في القانون الأساسي وقانون استقلال النظام القضائي الذين تمت المصادقة عليهما مؤخراً. وهناك حزمة كبيرة من التشريعات والقوانين التجارية التي تحتاج إلى إجازتها وتطبيقها حتى يتسنى دعم المعاملات والصفقات في اقتصاد السوق.

وإلى جانب ذلك، فقد أخفقت السلطة الفلسطينية في وضع الأطر التنظيمية. فالقطاع الخاص الفاعل في الضفة الغربية وغزة يحتاج إلى مؤسسات تنظيمية منفصلة عن الجهات المسؤولة عن صناعة القرار في وزارات السلطة الفلسطينية، وعن الأنشطة الاستثمارية للحكومة. وهذا يتضمن إيجاد تنظيم مستقل للمرافق وللوسطاء الماليين على سبيل المثال لا الحصر.

ومع أن القطاع المصرفي قد نما بشكل كبير بعد أوسلو، حسبما تعكسه الودائع الكبيرة جداً لدى البنوك، إلا أن توافر القروض ما يزال لا يفي بالغرض في ظل وجود سياسة للإقراض تعتمد على استيفاء متطلبات تقليدية للضمانات، وهي متطلبات تقييدية بشكل خاص في بيئة فلسطينية قائمة على القليل من ملكيات الأراضي. وهذا يضرُّ على وجه التحديد بصغار المستثمرين المبادرين الذين يُجبرون على الاعتماد على التمويل الذاتي بدلاً من الاقتراض بمعدلات مرتفعة للفوائد. وإن السماح لمجال أوسع من الموجودات (الأصول) المستخدمة كضمانات للقروض، وتحسين معايير التدقيق والمحاسبة وتبني وسائل أكثر مرونة لتقييم مخاطر الاقتراض.. هي جميعها إجراءات من شأنها أن تشجع الاستثمار من خلال تسهيل الوصول إلى أسواق الاقتراض الرسمية.

ومما يزيد المناخ الاستثماري سوءاً في الضفة الغربية وغزة الممارسات المناهضة للمنافسة التي تتبعها السلطة الفلسطينية إما من خلال تدخلها المباشر في الأنشطة الإنتاجية مثل

المستوردات المحتكرة من الغاز والإسمنت (المفروضة من خلال بروتوكول باريس لحماية الاحتكارات الإسرائيلية)، وإما بطريقة غير مباشرة من خلال مساهمة السلطة الفلسطينية في حقوق ملكية الشركات الخاصة. وإن هذا الافتقار إلى الشفافية، وهو متميز تماماً عن أشكال الفساد الأخرى، لا يشجع المستثمرين على الاستثمار خوفاً من المنافسة غير الشريفة.

وفيما يتعلق بالشفافية، فقد كان تشاور السلطة الفلسطينية مع القطاع الخاص ضعيفاً في الماضي وذلك بحسب الشركات التي تم استطلاعها في مايو / أيار ٢٠٠٠. وتوضح التجربة الدولية وجود فوائد مهمة للتشاور ما بين الحكومة ورجال الأعمال، ومنها:

- * معلومات أفضل بشأن القرارات العامة.
- * ملكية أوسع للإصلاحات والمصادقية المعززة لقرارات القطاع العام.
- * النهوض بمستوى المساءلة والشفافية في اتخاذ القرارات.
- * مصادر إضافية لتنفيذ السياسات المتفق عليها من خلال حشد الدعم المالي من مجتمع الأعمال.
- * تكاليف أقل للصفقات والمعاملات ما بين الحكومة والأعمال من خلال الثقة المتزايدة.

وتنطرح الجهود الأخيرة للسلطة الفلسطينية، مثل مؤتمر حوار التجارة الوطنية، تحوّلًا في توجهات السلطة الفلسطينية لوضع السياسات وبخاصة من خلال الأخذ بالاعتبار احتياجات واهتمامات شركات القطاع الخاص.

وقد تتجاوز علاقة السلطة الفلسطينية مع القطاع الخاص موضوعات الضرائب والتنظيم والتشاور بشأن السياسات لتشمل احتمالية الاعتماد المتبادل والأعمق من خلال الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص في إيصال الخدمات. فقد اختلط سجل السلطة الفلسطينية في إيصال الخدمات العامة، مما يعني ضمناً وجود مُتسع لكفاءة أقدر من السلطة، من خلال المنافسين الآخرين (أي من غير القطاع العام) الموفّرين للخدمات. ومع أن هناك حالات لمشاركة القطاع الخاص في الاستثمار وإيصال الخدمات، وبخاصة في مجال الخدمات الصحية، فإن الشراكة الأكبر مع القطاع الخاص ومع المنظمات غير الحكومية، يُمكنها أن تحسّن نوعية وكفاءة إيصال الخدمات في الضفة الغربية وغزة. ومن خلال تحوّل القطاع العام

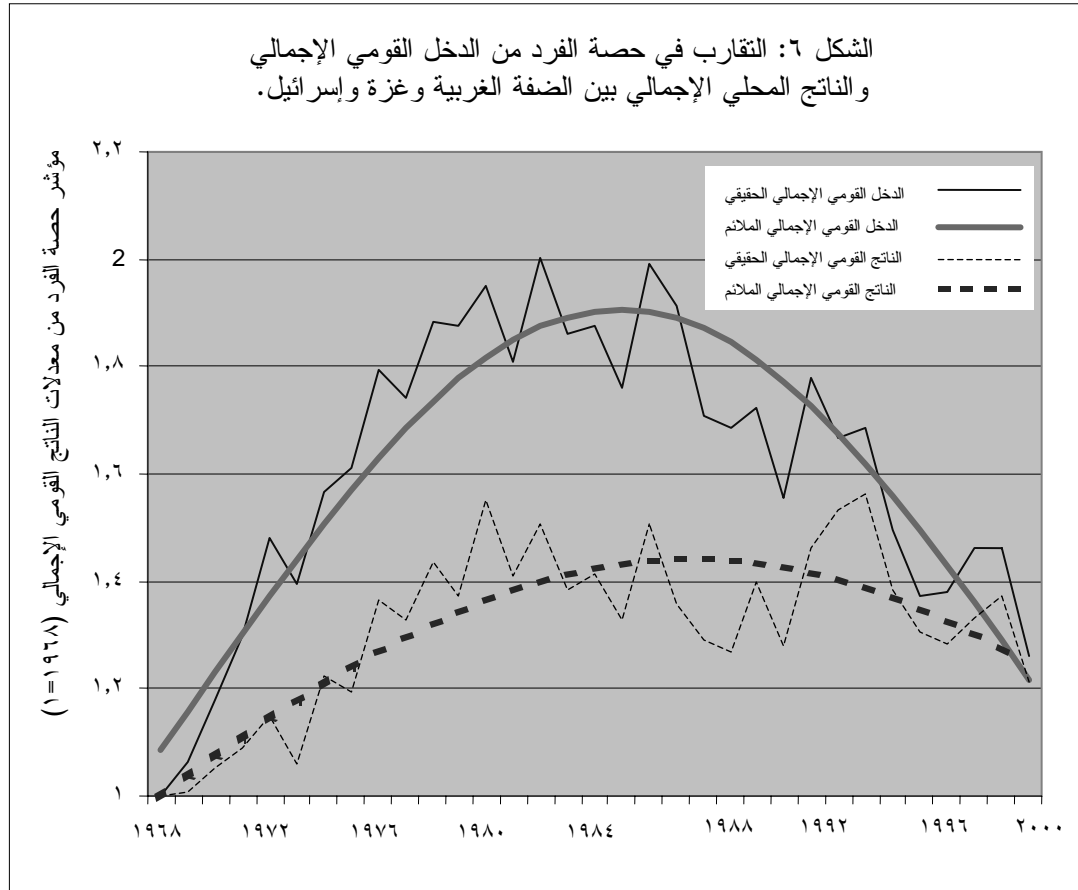
إلى الاضطلاع بدور إشرافي وتنظيمي - أي وضع المعايير لإيصال الخدمات، والتنسيق مع موفري الخدمات الحاليين (كالمنظمات غير الحكومية مثلاً)، والتعاقد على تزويد الأعمال والنشاطات ومراقبة نوعية الخدمات - تستطيع السلطة الفلسطينية تعزيز كفاءة الخدمات التي يتم إيصالها للسكان الفلسطينيين.

الرؤية المستقبلية: يعتبر غموض المستقبل المجهول للوضع السياسي وما يترتب عليه من بيئة غير مستقرة للسياسات الخاصة بالتنمية في مقدمة القيود التي تعترض سبيل تنمية القطاع الخاص في الضفة الغربية وغزة. ومع أن السلطة الفلسطينية قد بنت قدرات كبيرة لتوفير الخدمات العامة، إلا أن التطوير المؤسسي لديها ما يزال متأخراً عن جوانب التطوير الأخرى. ونتيجة لذلك، فإن عدم كفاية المؤسسات القانونية والتنظيمية ومعايير التدقيق والشفافية تفرض تكاليفاً على القطاع الخاص عن طريق مفاومة هذه البيئة المجهولة المصير بدلاً عن تخفيفها. وبمقتضى الظروف الراهنة التي تم بموجبها تعليق مفاوضات الوضع النهائي، فإن السلطة الفلسطينية مع ذلك تمتلك العديد من خيارات السياسات التي تمكنها من التصدي لهذه القيود واستثارة وتحفيز قطاع خاص يتصف بدينامية أكبر في المستقبل.

النمو الاقتصادي الفلسطيني - الماضي والمستقبل

إن تحليل السياسات التجارية والعمالية وبيئة الأعمال خلال فترة ما قبل أوسلو ووفق بروتوكول باريس، يشير إلى وجود إطار غير متوازن للحوافز، إضافة إلى اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على الاقتصاد الإسرائيلي في الوقت الذي يتركز فيه الإنتاج الفلسطيني على الأعمال ذات القيمة المضافة المتدنية. ومنذ ١٩٦٧، اتبعت التنمية الاقتصادية الفلسطينية نموذجاً من الاندماج مع إسرائيل، تميّز بالتقارب مع الاقتصاد الإسرائيلي أو السعي لإدراكه واللاحق به. إلا أن النمو السريع لم يتجسّد واقعياً في الضفة وغزة. لقد حصل بعض التقارب في الدخل، وبخاصة في السبعينيات وأوائل الثمانينيات من القرن العشرين، وكان ناتجاً عن المكاسب التي تتحقق على المدى القصير جراء الوصول إلى الأسواق، إضافة إلى الدخول المرتفعة وتحويلات العمال. غير أن عوامل التقارب هذه توازنت أو تعادلت مع الخسائر بعيدة

المدى بسبب الإنتاجية المتدنية وسرعة التأثر والتضرر من الصدمات الخارجية، والقدرة الضعيفة على التنافس التي أدت في النهاية إلى تباين وانحراف في الأداء بين الاقتصادين ما أدى إلى تخلف اقتصاد الضفة الغربية وغزة إلى حد بعيد. (انظر الشكل رقم ٦).



بروتوكول باريس والنمو بعد أوسلو:

استهدف بروتوكول باريس إصلاح بعض التباينات التنموية التي تمت ملاحظتها بين الاقتصادين الفلسطيني والإسرائيلي، وبخاصة فيما يتعلق بجوانب التجارة والدخل، عن طريق تحسين البيئة الاستثمارية للقطاع الخاص والنمو في الضفة الغربية وغزة من خلال القضاء على العوائق التجارية الإسرائيلية أمام المنتجات الزراعية الفلسطينية، ورفع القيود عن الأنشطة الاقتصادية، وتقليص درجة الغموض السياسي والاقتصادي عن طريق الخروج

التدريجي المرحلي للاحتلال العسكري، وتطوير المؤسسات المالية وإيجاد إطار قانوني وتنظيمي. وقد أدى بروتوكول باريس أيضاً إلى التشارك في الإيرادات أو المقاصة، وهي الآلية التي من خلالها تحول إسرائيل الضرائب التي تحصلها من التجارة والمشتريات والقيمة المضافة إلى السلطة الفلسطينية بعد اقتطاع نسبة ٣% تمثل قيمة الرسوم الإدارية. ولقد واكب هذه الإجراءات دعم كبير من المانحين من حيث الاستثمارات في البنية التحتية والمساعدات الفنية. ومع هذا، فإن نموذج الاندماج الاقتصادي قد أخفق بسبب تباين وانحراف الدخل بين الفلسطينيين والإسرائيليين خلال الفترة الانتقالية.

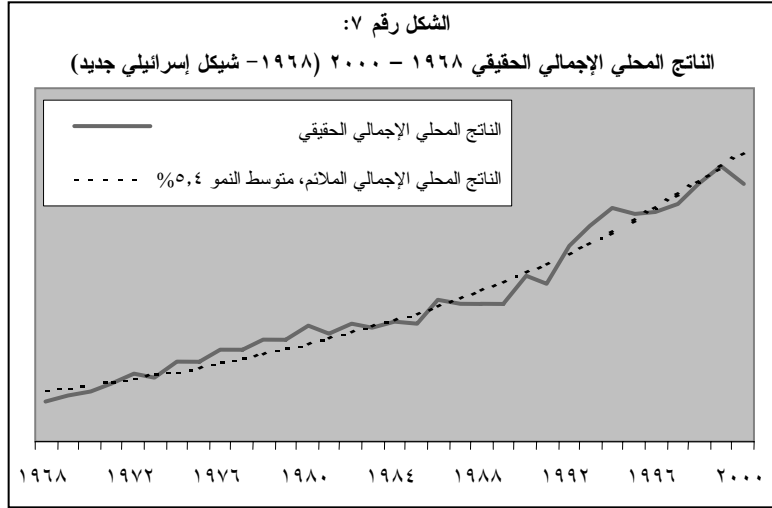
لقد كانت المخرجات الاقتصادية الفلسطينية متقلبة بعد أوسلو ورافقتها فصول متميزة تعكس التطور المتقلب أيضاً للعلاقات السياسية مع إسرائيل، وبخاصة في مواجهة درجة ومدى الإغلاقات الداخلية والخارجية. ففي السنوات الأولى بعد أوسلو، شهد الاقتصاد عودة المواطنين وتدفقات كبيرة من رأس المال العام والخاص نتيجة للتوقعات الإيجابية لعملية السلام، ولكن عامين من الإغلاقات الخارجية المتقطعة (١٩٩٥ - ١٩٩٦)، والهبوط الحاد في تدفق الأيدي العاملة الفلسطينية إلى إسرائيل قد أدت إلى حدوث ركود في الاقتصاد الفلسطيني.

أما في الفترة من ١٩٩٧ إلى سبتمبر / أيلول ٢٠٠٠، فقد قلّ تكرار الإغلاقات، وازدادت أعداد الأيدي العاملة المتدفقة إلى إسرائيل بشكل درامي، وانخفضت تكاليف المعاملات والصفقات في الوقت الذي ازدادت فيه استثمارات القطاع الخاص. ولقد استفاد الاقتصاد الفلسطيني من الطفرة الاقتصادية في إسرائيل من خلال تحسين فرص تصدير السلع والأيدي العاملة الفلسطينية. غير أن اندلاع الانتفاضة في أواخر سبتمبر / أيلول ٢٠٠٠ قد أوقف عملية التعافي والانتعاش الاقتصادي، وأظهر مرة أخرى، التأثير السلبي للإغلاقات على النمو الاقتصادي.

يُعدّ النمو الفلسطيني متقلباً إلى حد كبير عندما يقاس بالنتائج المحلي الإجمالي، ولكنه مع ذلك بلغ في المتوسط ٥,٤ بالمائة سنوياً خلال الفترة ١٩٦٨ و ٢٠٠٠ أو ٢,٥ بالمائة من حيث حصة الفرد من ذلك الناتج. ولم تؤدِ فترة ما بعد أوسلو إلى حدوث نمو أعلى كما كان

متوقعاً. وقد أعاد التحسن في الأداء، خلال الفترة من ١٩٩٨ وحتى النصف الأول من عام ٢٠٠٠، .. أعاد نمو الناتج المحلي الإجمالي إلى توجهه التاريخي (انظر الشكل رقم ٧).

تمت إدارة هذا الأداء بواسطة تراكم عوامل الإنتاج؛ أي من خلال رأس المال والأيدي العاملة المضافة، بدلاً عن نمو الإنتاجية التي بلغت في المتوسط مستويات يمكن إغفالها. حيث وصل متوسط النمو الإجمالي



إنتاجية عوامل الإنتاج إلى مستويات مخيبة للآمال فبلغ ٠,٣ - ٠,٤ بالمائة سنوياً خلال الأعوام ما بين ١٩٦٩ - ٢٠٠٠. أما حقيقة عدم انطلاق النمو في رأس المال العام بعد أوصلو رغم التدفقات الكبيرة للمساعدات التنموية الرسمية، فيعني ضمناً عدم حدوث تغيير درامي في حوافز الاستثمار في مجال تحديث وتطوير وتوسيع الأعمال. إضافة إلى ذلك، فإن معظم إنفاقات رأس المال اتجهت إلى قطاع البناء والإنشاءات بدلاً من توجيهها إلى الأنشطة الإنتاجية مما يفترض استيراداً محدوداً للآلات والتكنولوجيا اللازمة للنهوض بمستوى الإنتاجية. ولقد استمر الاقتصاد الفلسطيني في الاعتماد على البضائع والسلع الإسرائيلية وعلى جانب الطلب الوارد من سوق العمل الإسرائيلي، والتي لم تسمح للقطاع الخاص الفلسطيني بتنويع المخاطر التي تواجهه، الأمر الذي استلزم حدوث تحول كبير للتجارة وأجور محلية باهظة كما سبقت مناقشته بالتفصيل أعلاه.

بناء نموذج لإمكانات النمو المستقبلي: يقدّر هذا التحليل، وهو يتطّلع بأمل إلى المستقبل، نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال العقد القادم بالاستناد إلى عدة سيناريوهات للعلاقات الاقتصادية والسياسية مع إسرائيل. وعلى نحو مغاير للتقديرات المذكورة أعلاه والمتوازنة جزئياً في مجالات التجارة والأيدي العاملة والقطاع الخاص، فإن هذا الجزء من التحليل يوحد في إطار

ثابت متناغم شروط العرض والطلب على البضائع والسلع وأسواق عوامل الإنتاج عن طريق وصف العلاقات الاقتصادية بين الأسر، والمنتجين، والحكومة وبقية العالم باستخدام نموذج توازن عام ديناميكي صُممت معاييرها من أجل ملائمة الاقتصاد الفلسطيني. حيث تمت نمذجة (وضع نماذج) لسبع قطاعات هي الزراعة، التصنيع، الإنشاءات، المواصلات/النقل والاتصالات، التجارة والسياحة، خدمات القطاع الخاص الأخرى والخدمات العامة. وتم أخذ شريكين تجاريين بعين الاعتبار: إسرائيل وبقية العالم. ويعكس النموذج أيضاً التجارة القائمة والترتيبات المالية مع إسرائيل منذ سبتمبر / أيلول ٢٠٠٠. وافترض النموذج حدوث ارتفاع في الناتج المحلي الإجمالي جرّاء تزويد الأيدي العاملة الداخلية، ومراكمة رأس المال في الأنشطة الإنتاجية إضافة إلى الزيادة الإنتاجية التي تعتمد على درجة المنافسة والانفتاح والقيود على الحركة.

كما تم بناء خمسة سيناريوهات لعكس العلاقات الاقتصادية المحتملة مستقبلياً بين الضفة الغربية وغزة وإسرائيل، وهي تمثل معاً مجموعة من خيارات السياسات ودرجات متفاوتة من التعاون على الجبهتين السياسية والاقتصادية. ولا يوجد أي ترجيح خاص لأي من هذه السيناريوهات على الآخر في ظل الغموض الذي يلفّ التوجهات المستقبلية لعملية السلام. أو المستقبل المجهول الذي ينتظرها. وتعكس السيناريوهات مسارات النمو المحتملة للاقتصاد الفلسطيني، بدءاً من الأزمة المتواصلة حالياً، بمقتضى السيناريو ١، والعودة إلى الظروف التي كانت سائدة ما قبل الأزمة الحالية بمقتضى السيناريو رقم ٢، إضافة إلى الآفاق الوردية المنتظرة عقب حل الأزمة القائمة حالياً والتوصل لاتفاق السلام (السيناريوهات ٣، ٤ و ٥).

وهذه السيناريوهات الأخيرة تعكس مجموعة من الاستراتيجيات الاقتصادية للضفة الغربية وغزة كما يلي:

* السيناريو رقم ٣ يصف مواصلة الاندماج الاقتصادي مع إسرائيل وتحسين الاتحاد الجمركي؛

* السيناريو رقم ٤ يعكس اقتصاديات أكثر انفصلاً بين الاقتصادين الفلسطيني والإسرائيلي وسياسة تجارة غير تمييزية؛

* السيناريو رقم ٥ يتضمن استقلال السياسة الفلسطينية ضمن إطار بيئة تعاونية ومنطقة تجارة حرة ما بين الضفة الغربية وغزة وإسرائيل.

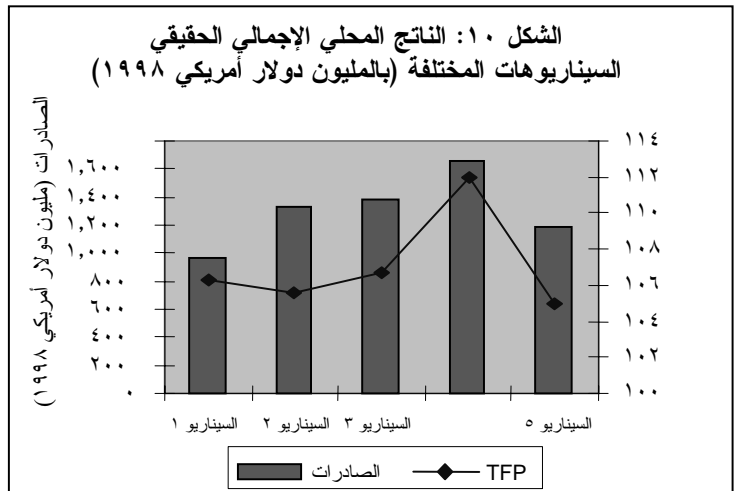
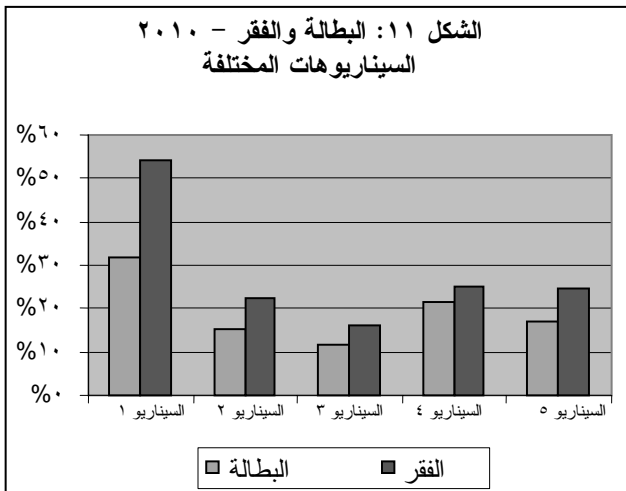
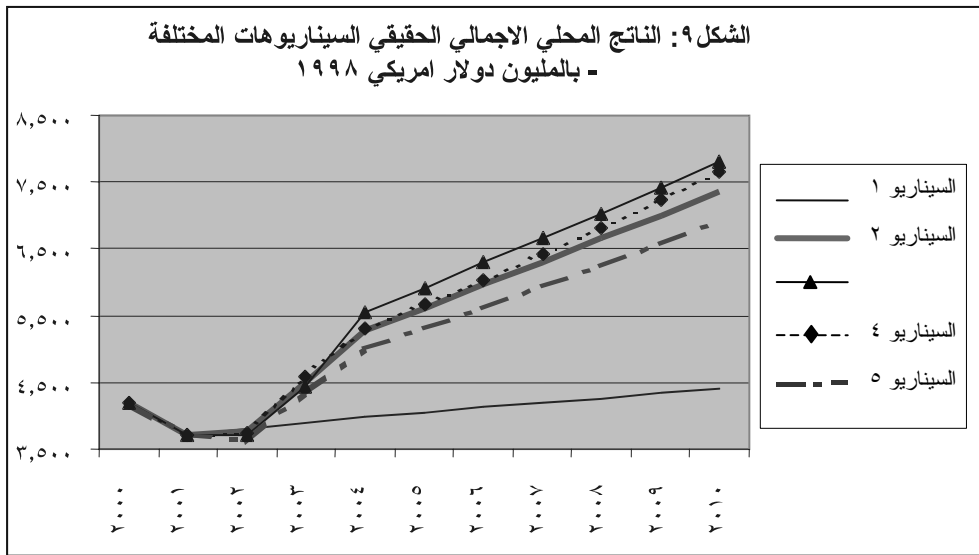
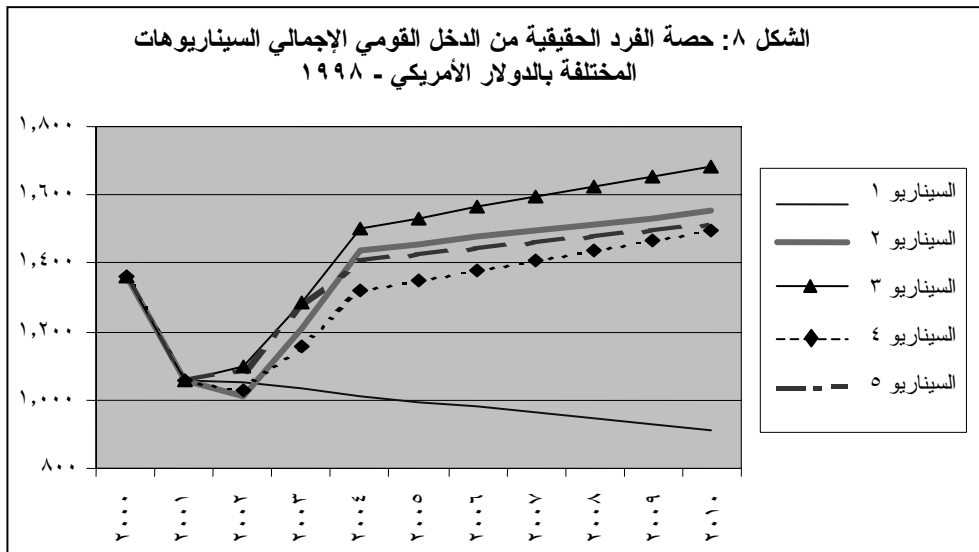
وقد تم استخدام أربع متغيرات خارجية لبناء هذه السيناريوهات: (١) درجة الإغلاقات والمواجهات. (٢) مستوى تكاليف الصفقات والمعاملات. (٣) عدد الفلسطينيين العاملين في إسرائيل. (٤) طبيعة الترتيبات التجارية (انظر الجدول رقم ٣). تجدر الإشارة إلى أن كثافة الإغلاقات الإسرائيلية مرتبطة ارتباطاً مباشراً بحركة البضائع والأشخاص ضمن الضفة الغربية وغزة من ناحية، وبين الضفة الغربية والشركاء الخارجيين من ناحية أخرى. وهذا يؤثر بالتالي على تكاليف المواصلات والصفقات والمعاملات بشكل واسع النطاق.

الجدول رقم ٣: الافتراضات للسيناريوهات الخمسة				
السيناريو	الإغلاقات والمواجهات	تكاليف الصفقات والمعاملات	العمال الفلسطينيين في إسرائيل	النظام التجاري
١	مستمرة لغاية ٢٠١٠	مرتفعة جدا لغاية ٢٠١٠	٧٠,٠٠٠ في ٢٠١٠	اتحاد جمركي
٢	تبلغ ذروتها في ٢٠٠٢، وتنتهي في ٢٠٠٣	كما هي في عام ٢٠٠٠	١٤٥,٠٠٠ في ٢٠١٠	اتحاد جمركي
٣	تبلغ ذروتها في ٢٠٠٢، وتنتهي في ٢٠٠٣	٢٠% أقل عن عام ٢٠٠٠	١٦٥,٠٠٠ في ٢٠١٠	اتحاد جمركي
٤	تبلغ ذروتها في ٢٠٠٢، وتنتهي في ٢٠٠٣	٢٠% أعلى من عام ٢٠٠٠	٧٠,٠٠٠ في ٢٠١٠	سياسة تجارة غير تمييزية
٥	تبلغ ذروتها في ٢٠٠٢، وتنتهي في ٢٠٠٣	٢٠% أعلى من عام ٢٠٠٠	١٤٥,٠٠٠ في ٢٠١٠	منطقة تجارة حرة

المخرجات المتنبأ بها: باختبار هذه السيناريوهات المختلفة للعلاقات الاقتصادية ما بين الضفة الغربية وغزة، وإسرائيل تمخّضت المحاكاة الافتراضية للأحداث عن النتائج التالية للسيناريوهات ١- ٥:

- ١- إن استمرار الأزمة قد يكون له آثار مريعة على الاقتصاد والسكان الفلسطينيين، بما في ذلك الهبوط الحاد في حصة دخل الفرد من الناتج القومي الإجمالي، وركود الصادرات وارتفاع نسبة الفقر فوق ٥٠%.
- ٢- إن العودة إلى الحالة التي كانت سائدة في سبتمبر / أيلول ٢٠٠٠ تمثل حلاً مختلطاً ومشوشاً من الركود والاعتماد المتزايد على إسرائيل.
- ٣- قد يؤدي التنفيذ الناجح لبروتوكول باريس إلى تحقيق حصة أعلى للفرد من الدخل القومي ومعدل بطالة معتدل، مع الإخفاق في إنتاج معدل نمو مرتفع ومستدام من خلال الصادرات والمكاسب الإنتاجية.
- ٤- إن الفصل الاقتصادي (من خلال نظام تجاري أكثر استقلالاً وحياديةً، وتدفق أقل للأيدي العاملة إلى إسرائيل)، الهادف إلى تنويع الاقتصاد الفلسطيني بعيداً عن إسرائيل والموجه نحو اندماج أكبر في الأسواق العالمية .. سيجلب مكاسب ديناميكية مهمة من حيث الاستثمار والإنتاجية، تؤدي في نهاية المطاف إلى تحقيق نمو قوي في الناتج المحلي الإجمالي تحركه وتديره قوى التصدير، ولكن بتكاليف يتحملها المجتمع من خلال ارتفاع معدل البطالة.
- ٥- اندماج إضافي مع إسرائيل من خلال إقامة منطقة للتجارة الحرة من شأنها أن تؤدي إلى تحقيق ناتج محلي إجمالي معتدل ومستويات تصديرية، ولكن أيضاً تحقيق معدل أقل للبطالة وزيادة اعتمادية الاقتصاد الفلسطيني على إسرائيل.

أما نتائج المحاكاة الافتراضية للسيناريوهات الخمس فهي موضحة في الأشكال أرقام ٨، ٩، ١٠ و ١١ ومذكورة في الجدول رقم ٤ أدناه.



TFP = الإنتاجية الإجمالية لعوامل الإنتاج

الجدول رقم ٤ : نتائج المحاكاة الافتراضية					
٥	٤	٣	٢	١	السيناريوهات
					معدلات النمو ٢٠٠٠ - ٢٠١٠ %
١,٠	١,٠	٢,١	١,٣	٤,٠-	حصة الفرد الحقيقية من الدخل القومي
٥,١	٦,٢	٦,٤	٥,٨	٠,٥	الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي
					معدلات النمو ٢٠٠٥ - ٢٠١٠ %
١,٢	٢,١	١,٩	١,٣	١,٨-	حصة الفرد الحقيقية من الدخل القومي
٥,٤	٦,٢	٥,٧	٥,٦	١,٧	الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي
٣,٤	٤,٦	٤,٤	٣,٨	٣,٧-	حصة الفرد من رأس المال القومي
٠,٥	١,٠	٠,٣	٠,٥	٠,٣	إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج
٢,٦	٣,٣	٣,٢	٢,٧	٠,٤	الواردات
٦,٢	٨,٦	٦,٠	٦,٤	٣,٢	الصادرات
٣,٣	٣,٣	٣,٣	٣,٣	٣,٣	السكان
					كحصة من الناتج المحلي الإجمالي في ٢٠١٠ (%)
١٧,٢	٢١,٧	١٧,٧	١٨,٠	٢٢,٠	الصادرات
١٤,٨	١٥,٩	١٥,١	١٥,٤	٢٠,١	منها لإسرائيل
٥٩,٧	٥٢,٨	٥٤,٩	٥٥,٤	٥٦,٠	الواردات
٤٠,٧	٣٩,٥	٤٠,٦	٤٠,٩	٤١,٦	منها من إسرائيل
٨٨,٢	٧٨,٩	٨٥,٣	٨٤,٦	٩٣,٦	استهلاك القطاع الخاص
٢٠,٤	٢٢,٠	٢٠,٥	٢٠,٥	١٠,٥	الاستثمار الإنتاجي
٢٠,٧	١٩,٤	٢٢,٣	٢٢,٤	٢٢,١	إيرادات الضرائب
					البنود الأخرى (%)
١٦,٨	٢١,٤	١١,٧	١٤,٥	٣١,٨	معدل البطالة في عام ٢٠١٠
٢٢,٤	٩,٦	٢٥,٢	٢١,٥	١١,٢	تدفق الأيدي العاملة إلى إسرائيل (%) للتشغيل
٢٤,٥	٢٥,٢	١٦,٠	٢٢,٤	٥٤,٠	معدل الفقر في عام ٢٠١٠
١١١,٠	١١٠,٠	١٢٣,٧	١١٤,٢	٦٦,٧	حصة الفرد الحقيقية من الدخل القومي في ٢٠١٠ (مؤشر ٢٠٠٢ = ١٠٠)

يمثل السيناريوهان ١ و ٢ التطورات السياسية ولكن دون حدوث تغيير جوهري في السياسات التي تحكم العلاقات الاقتصادية بين الضفة الغربية وغزة وإسرائيل. وتفترض النتائج المتنبأ بها أنه - وبموجب هذه الافتراضات - من المرجح أن يبقى الاقتصاد الفلسطيني أسير توازن يتصف بالنمو المنخفض والدخل المنخفض. أما السيناريو ٣ - الذي يمثل عدم حدوث أي تغيير في سياسة التجارة، وإنما تحسناً في الحركة وتكاليف أقل للمعاملات

والصفقات - فهو ينتبأ بحدوث تحسّن بسيط في النمو التاريخي للإنتاج، ونمو أعلى في الدخل، والانتعاش الأسرع في حصة الفرد من الدخل القومي، ولكن هذا التحسن البسيط يرافقه أداء تصديري ضعيف، واستمرار الاعتماد على إسرائيل من خلال نظام التجارة الأحادية الجانب المطبّق بحكم الواقع، وسوق الأيدي العاملة المفتقرة إلى التوازن، وما يلزم ذلك من الاستخدام الأقل من المطلوب لرأس المال البشري. أما السيناريوهات المستقبلية التي تتميز بسياسة تجارية جديدة - إما من خلال الفصل الاقتصادي ونظام التجارة غير التمييزي (السيناريو ٤) أو من خلال منطقة للتجارة الحرة واستمرار إدماج سوق الأيدي العاملة (السيناريو ٥) - فهي تتضمن درجات متفاوتة من المرونة في صنع القرار على الجانب الفلسطيني ودرجات مختلفة من الاعتماد الاقتصادي على إسرائيل. فالسيناريو ٤ يُحدث تحولاً في زيادة الصادرات وفي مسار نمو الإنتاجية من خلال تنويع التجارة مع باقي دول العالم، ولكن الدخل تنتعش بوتيرة أكثر بطأً بسبب الانخفاض في تدفق في الأيدي العاملة إلى إسرائيل. أما منطقة التجارة الحرة المفترضة في السيناريو ٥، فتعني أن الاعتماد المتواصل على إسرائيل من خلال التجارة وتدفقات الأيدي العاملة يؤديان فقط إلى مكاسب متواضعة من مرونة التجارة الفلسطينية مع البلدان الأخرى، في حين أن حصة الفرد من الدخل القومي ومعدلات الفقر في ٢٠١٠ تضاهي نظيرتها في السيناريو ٤.

مضامين المقايضة والرفاه الاجتماعي: توضّح النتائج المتوقعة للسيناريوهات الخمسة التفاعل المعقّد للمتغيّرات الاقتصادية المرتبطة بأنظمة التجارة المختلفة، والترتيبات الحدودية، والتكاليف الضمنية للصفقات والمعاملات وتدفق الأيدي العاملة. ويوضح التحليل السابق المقايضات التي من المحتمل أن تواجه واضعي السياسة الفلسطينيين في إطار إبرام اتفاقية سلام مع إسرائيل. كما أن مختلف خيارات السياسات لها دلالات متباينة للغاية على الفقر في الضفة الغربية وغزة. فالاتحاد الجمركي المحسّن (المطروح في السيناريو ٣) يحقق أعظم المكاسب من حيث حصة الفرد من الدخل القومي والفقر. غير أن هذا النمو المتوقع محكوم بتحويلات العمال من إسرائيل بدلاً من أن يكون موجّهاً بنمو الإنتاجية المحلية مما يؤدي إلى تحقيق فوائد كبيرة على المدى القريب ولكن على حساب التنمية بعيدة المدى، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، فإن النمو الاقتصادي يكون أعلى في ظل السياسة التجارية غير التمييزية بسبب التصدير القوي والأداء القوي للإنتاجية [المتناغم مع التوازن الجزئي (الفصل الثاني - النتائج) والذي يفيد بأن السياسة التجارية غير التمييزية تقود إلى نتائج تجارية أفضل من النتائج التي يحققها الاتحاد الجمركي ومنطقة التجارة الحرة]. وفي ظل هذه السياسة أيضاً تتخفف درجة وسرعة تأثير الاقتصاد وهشاشته بالصدمات الخارجية، وتظل البطالة والفقر عاملين جوهريين في هذا السيناريو. فالتحدي الذي سيواجهه واضعو السياسات يتمثل في موازنة التكاليف والمنافع التي سيتم تحملها أو جنيها على المديين القريب والطويل. وسيواصل موضوع التصدي لهموم ومباعث القلق الخاصة بالرفاه الاجتماعي بشكل كافٍ في الغرض - وأقصد الفقر على وجه التحديد - اكتساب أهمية كبيرة في المستقبل، وبخاصة ضمن السيناريوهين ٤ و ٥، الأمر الذي يؤكد على الحاجة الماسة إلى برامج لشبكات الأمان الاجتماعي الشاملة والمرسومة أهدافها بشكل جيد لحماية الفقراء.

النتائج التجارية في أفضل الحالات: بينما تمثل السيناريوهات ١ إلى ٥ النتائج الأكثر ترجيحاً، من المحتمل أن يواكب التوصل إلى اتفاق للسلام في المستقبل، حدوث توسع كبير في التجارة الفلسطينية وبخاصة مع دول الجامعة العربية. وهذا النوع من "مكاسب السلام" يُصاغ نموذجاً عن طريق حدوث انخفاض تراكمي في التجارة مع أسواق الأطراف الثالثة باستثناء إسرائيل. أما النتائج فتشمل ارتفاع معدل النمو السنوي بحوالي ٠,٥ - ٠,٧ نقطة مئوية في السنة، ولكنه يكون مصحوباً بمكاسب خاصة كبيرة في ظل تطبيق السياسة التجارية غير التمييزية للسيناريو ٤، الذي يُقدّر بأن معدل النمو السنوي للصادرات سيصل إلى ١٠ بالمائة بين ٢٠٠٥ و ٢٠١٠ (مقارنة مع ٨,٢ بالمائة في الجدول رقم ٤). وتتضمن هذه السيناريوهات المبنية على أفضل حالات التوسع في التجارة تحقيق حصة أعلى للفرد من الدخل القومي، ومستوى أدنى من الفقر بالمقارنة النسبية مع النتائج الأكثر ترجيحاً.

مخاطر الانخفاض: إن القدرة على تطبيق التغييرات في السياسة بشكل فاعل والتجاوب الذي يبديه القطاع الخاص الفلسطيني يشكّلان عاملين مركزيين لتحقيق نتائج النمو في المستقبل. وهناك مخاطر انخفاض حقيقية مرتبطة بتغيرات السياسة عقب التوصل إلى اتفاق حول

الوضع النهائي، مثل زيادة تكاليف الصفقات والمعاملات بسبب إدارة الحدود غير الكفؤة أو فرض أسعار تعرفه حمائية على سبيل المثال. إضافة إلى ذلك، فإن استمرار المخاطر وغموض المستقبل سيسببان المزيد من التراجع في استثمارات القطاع الخاص، مما يؤدي إلى نمو أقل في حصة الفرد من الدخل القومي، إلى جانب الارتفاع الكبير في معدلات الفقر. أما تقديرات السيناريو الأسوأ، فهي توحى بأن خيارات السياسة الاقتصادية المستقبلية لن تكون سهلة ومباشرة، ولا يمكن إهمال المخاطر المتأصلة، تحت أي سيناريو.

النتائج

لقد أظهر الاقتصاد الفلسطيني أداءاً اقتصادياً متواضعاً خلال العقود الثلاثة الماضية، وأثناء الفترة الانتقالية الأخيرة والتي تم توقُّع تحقيق نتائج اقتصادية أفضل خلالها في إطار بروتوكول باريس. وأظهرت نتائج النمو التي لوحظت بعد أوصلو الترابطات المتداخلة والوثيقة بين العوامل السياسية والاقتصادية. لقد نصَّ بروتوكول باريس على الإدماج الموجَّه (المسيطر عليه) للاقتصاد الفلسطيني مع إسرائيل، ولكنه لم يفصل بشكل يفى بالغرض، الضغوط السياسية عن الاعتبارات الاقتصادية. وافترقت النزاعات التي نشأت في سياق الصفقات والمعاملات الاقتصادية إلى آليات تسوية كافية، مما أدى إلى تحقيق نتائج اقتصادية سيئة في الوقت الذي ألهب فيه حدة الضغوط السياسية. وقد جاءت الترتيبات الاقتصادية في صالح إسرائيل وأدامت تبعية المسار التنموي للاقتصاد الفلسطيني. كما أوجدت سياسة الإغلاق والحصار الإسرائيلية معاناة كبيرة للفلسطينيين، وزادت من مستوى الإحباط بشأن التوقعات التي لم تتحقق والافتقار إلى التقدم اتجاه الإستقلال.

لقد ضاعفت عوامل أخرى خلاف السياسات غير المتوازنة للتجارة والأيدي العاملة من تعقيد البيئة الاقتصادية، وأدت الطبيعة المرحلية لاتفاقات السلام وما يلزمها من قيود جوهرية على السيادة الفلسطينية إلى حالة من الغموض المحفوف بالمخاطر، وبخاصة ضمن سياق الإغلاقات الإسرائيلية الدورية والقيود الشديدة على حركة البضائع والأيدي العاملة. كما أدى تأثير ذلك على تكاليف الصفقات والمعاملات إلى دفع تكاليف الإنتاج الفلسطيني إلى مستويات أعلى من المستويات التنافسية. وهناك عوامل أخرى أسهمت في المزيد من إعاقة

وتقييد هذا المناخ الذي يكتفه الغموض ومنها ضعف الهيكليات والبنى المؤسسية المتصلة بالاستثمار، وهي على وجه التحديد: المؤسسات القانونية والتنظيمية والمالية غير الكافية أو الملائمة لحماية الاستثمار الخاص، إضافة إلى الممارسات المناهضة للتنافس التي تتغاضى عنها السلطة الفلسطينية فعلياً. ونتيجة لذلك، فقد أخفق القطاع الخاص الفلسطيني المخنوق والمقيّد أصلاً في استثارة النمو المستدام وإيجاد فرص العمل.

وعلى ضوء الدور الإسرائيلي المركزي في الاقتصاد الفلسطيني، فإن النماذج البديلة للتنمية الاقتصادية الفلسطينية في المستقبل ستعتمد على طبيعة العلاقات السياسية والاقتصادية مع إسرائيل في إطار التوصل إلى اتفاق حول الوضع النهائي. ولا بدّ من أن ينحصر الهدف المهيمن على مستقبل العلاقات الاقتصادية بين الضفة الغربية وغزة وإسرائيل، في تحقيق نمو اقتصادي مستدام ومنافع متبادلة للطرفين وميدان واضح ومكشوف لأداء الأدوار. ومع أن مفاوضات الوضع النهائي مجمّدة الآن، فإن عقد اتفاق سلام في المستقبل قد يؤدي إلى تبني أحد الخيارات التالية: الإدماج الاقتصادي المتواصل، أو الانفصال الاقتصادي غير التعاوني. أو اعتماد سياسية اقتصادية فلسطينية مستقلة ضمن سياق تعاوني مع الاقتصاد الإسرائيلي. وتوضح السيناريوهات ٣، ٤ و ٥، التي تم تطويرها في هذا التحليل، النتائج الاقتصادية المتوقعة المرتبطة بكل خيار من خيارات السياسات والمقايضات والمعاملات الضمنية بين نمو الناتج المحلي الإجمالي والإنتاجية والدخل والبطالة والفقير.

وإن مقارنة نتائج سيناريوهات السياسات المختلفة لا يوحي بوجود حل فريد أو أمثل للأزمة إذا ما أخذنا في الحسبان أن الأداء الاقتصادي الذي يُقاس بنمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لا يختلف كثيراً على المدى البعيد (إلا في ظل استمرار الأزمة). ولكن العوامل التي تؤدي للنمو وتتحكم في مساره تختلف بشكل كبير. ففي ظل الإدماج الاقتصادي المتزايد ولكن ضمن استقلال محدود لسياسة الاقتصاد الفلسطيني، يتم تعويض النمو البطيء في الإنتاجية وتراكم رأس المال عن طريق الحرية الأكبر في الوصول إلى أسواق العمل. أما في ظل الانفصال الاقتصادي، فإن انخفاض إمكانية الوصول إلى أسواق العمل الإسرائيلية وارتفاع تكاليف الصفقات والمعاملات تتم موازنتهما عن طريق نظام للتجارة يتصف بقدر أكبر من

الليبرالية والحيادية مما يخفّض من تحوّل التجارة وانحرافها ويعزز المنافسة ويشجع على الاستثمار والتكنولوجيات الأكثر إنتاجية ولكن بتكلفة اجتماعية أعلى بالنسبة إلى البطالة.

يتضمن كل سيناريو من السيناريوهات أعلاه مستويات مختلفة من الاستقلال في صنع السياسات وفي السيادة بالنسبة للفلسطينيين، وهذا السيناريو، والحالة هذه، ربما يكون تقريباً عرضة للاحتفاظ به أو الدفاع عنه من الناحية السياسية. ولا بد لأي اتفاقية سلام تُعقد في المستقبل وأي اتفاق اقتصادي يرتبط به من أن يقوم على فصل المتغيرات السياسية عن المجال الاقتصادي؛ وذلك حتى يتسنى تجنّب تكرار الحالة الراهنة التي قوّضت الأهداف الاقتصادية نتيجة المطالب الأساسية المتنافسة للطرفين ضمن بيئة سياسية غير مستقرة. ولكن إسرائيل ستبقى شريكاً مهماً للضفة الغربية وغزة بصرف النظر عن تطبيق أي من هذه السيناريوهات.