مؤتمر ماس الاقتصادي 2016
MAS ECONOMIC CONFERENCE

نحو رؤية جديدة للنهوض بالاقتصاد الفلسطيني

الأوراق التحضيرية

معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)
MAS

فريق المؤتمر

اللجنة المشرفة: سمير حليلة – رئيس مجلس الأمناء
جواد ناجي – عضو مجلس الأمناء
نبيل قسيس – مدير عام المعهد

المنسق: رجا الخالدي

اللجنة العلمية: رجا الخالدي
سام بحور
سامية البطمة
سمير عبد الله
عبد الهادي يوسف
لؤي شبانة
محمد نصر
محمود الجعفري
مسيف جميل
نبيل قسيس
نعمان كنفاني

مساعدو البحث: اروى ابو هشهش
بشار غرابة
حبيب حن
سلام صلاح
علي جبارين

سكرتاريا: حنين مصري
ديالا جرار
لينا عبد الله
محمد ناصر

الرعاة:

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)
القدس ورام الله
2016
حقوق الطبع والنشر محفوظة© (ماس)

ISBN 978-9950-374-63-8

مقدمـــة

في ظل تعثر العملية السلمية وتكثيف الاستيطان الإسرائيلي في الأرض الفلسطينية المحتلة وتشديد قبضة الاحتلال وتنامي ممارسات المستوطنين، مما يثقل على النشاط الاقتصادي ويعيقه، تسعى السلطة الوطنية الفلسطينية لمواجهة تحديات الإدارة الاقتصادية منقوصة السيادة وتفاقم الأزمات الاقتصادية وتقلب الأسواق والتهديد للنسيج الاجتماعي. وقد أسفرت الظروف الصعبة التي يعيش ويعمل في ظلها كل من صانع القرار والمنتج والتاجر والمستهلك الفلسطيني، عن فشل الأسواق المحلية في تلبية الاحتياجات المعيشية للعديد من الشرائح الاجتماعية المهمشة، وعن تشوهات مزمنة في أداء الاقتصاد الكلي والقطاعي. زد على ذلك عدم اندماج الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإقليمي والعالمي بعد حوالي نصف قرن من الاحتلال ورغم ما يزيد على 20 سنة من ترتيبات الحكم الذاتي الانتقالية التي كان من المفترض أن تنتهي بعد 5 سنوات من بدئها وصولاً إلى نهاية الاحتلال وإنجاز الاستقلال الوطني.

هناك إدراك واسع لأسباب فشل خطط التنمية الشاملة تحت الاحتلال. وبينما يبدو أن الظروف المعيقة للتنمية الاقتصادية ستستمر على المدى المتوسط، يطرح السؤال عمّا يمكن عمله في مثل هذه الظروف للحفاظ على مكتسبات المرحلة السابقة واجتياز مخاطر الوضع الراهن، خاصة وأن مؤشرات البطالة والفقر وعدم المساواة في توزيع الدخل وتشوهات سوق العمل في ارتفاع بسبب تراجع الاقتصاد وغياب التنمية المتوازنة. من هنا يبدو هدف بلورة برنامج وطني متوسط المدى لمواجهة هذه التحديات أمراً ملحّاً يستوجب تضافر جهود جميع الجهات الفلسطينية في الوطن والشتات لتحقيقه، وصياغة الرؤى والسياسات والآليات الكفيلة بمعالجتها ضمن ما هو متوفر أو يمكن توفيره من كفاءات وموارد ومؤسسات عامة وخاصة وأهلية في شراكة الصمود والبناء الذاتي.

يتضمن هذا الكتاب مجموعة الأوراق التي قام معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) بإعدادها ضمن الفعاليات التحضيرية لعقد "مؤتمر ماس الاقتصادي 2016"، وتحتوي الأوراق على تصور لكيفية مواجهة أبرز التحديات التي تهدد الاقتصاد الوطني وتداعياتها الاجتماعية، والقابلة للعلاج أو لتخفيف وطأتها على المدى القصير أو المتوسط من خلال استهداف مخرجات محددة في مجالات منتقاة، وسن السياسات المناسبة لذلك، ومن ثم وضع الآليات اللازمة لتنفيذها. وإذ يدرك المعهد الحاجة إلى شراكة مجتمعية وطنية واسعة لتحقيق هذا المسعى، فهو تناول تلك المجالات في سلسلة من الندوات العلمية والحوارات المتخصصة التي عقدت خلال فترة نيسان– حزيران 2016، تمهيدا لتنظيم المؤتمر العام في 31 آب 2016 تحت رعاية رئيس الوزراء، تصدر عنه توصيات توضع أمام الحكومة كجهة صنع القرار، والجهات الأخرى المعنية في القطاعين الخاص والأهلي، للنظر في اعتمادها كل حسب اختصاصه.

يأتي "مؤتمر ماس الاقتصادي 2016" ليعالج بأسلوب علمي ومن خلال حوار تراكمي أسئلة أساسية بخصوص الرؤية لدور الاقتصاد في هذه المرحلة، فهل هو التوجه نحو معالجة أثر الوضع الراهن على قدرة الناس على الصمود؟ أم تعظيم دور الاقتصاد في السير نحو بناء الدولة؟ أم خدمة أغراض أخرى سياسية واجتماعية؟ وهل تسعى الرؤية الفلسطينية في الواقع لتحقيق شعارات التنمية الشاملة والمستدامة رغم إدراك استحالة ذلك تحت الاحتلال؟ لا يهدف المؤتمر إلى وضع رؤية بعيدة المدى للاقتصاد الفلسطيني ولا ينطلق من فرضية أن الاحتلال سينتهي خلال فترة قصيرة، بل يسعى إلى استهداف مشاكل ملحة ومعالجتها في المدى القصير بما لا يجحف بالتطلعات الأبعد مدىً للشعب الفلسطيني وإصراره على رفض الأمر الواقع نحو الانعتاق من الاحتلال وممارسة حقوقه غير القابلة للتصرف كاملة.

في هذا السياق العام تنطلق الدراسات المتضمنة في هذا الكتاب باستعراض تداعيات الوضع السياسي الراهن على الوضع الاقتصادي، حيث تنامي الاعتماد على الدعم الخارجي المحفوف بعدم اليقين والذي بدأ فعلاً بالتراجع، وكذلك تراجع الاستثمار، وتراجع قطاعات اقتصادية أساسية، وازدياد البطالة – وبالتالي الفقر– وصعوبة تحقيق أي توازن في التنمية المتاحة، جراء المعيقات التي يضعها الاحتلال والانقسام. كذلك تستعرض دور الخطط الإنمائية والإصلاحية والسياسات لاقتصادية والاجتماعية الحالية في التعامل مع هذه المشاكل، ومن ثم تسلط الضوء على أبرز تحديات أمام النمو الاقتصادي في البيئة المنظمة للأعمال والتجارة وفي القطاعات الإنتاجية الوطنية الرئيسية وفي البنية التحتية، محللةً نقاط الضعف القائمة والأزمات المحتملة وتحديد القضايا العاجلة وذات الأولوية من بينها، بغية صياغة الرؤية والسياسات والآليات الكفيلة بمعالجتها والتخفيف من شدة وطأتها خلال الفترة المتوسطة.

انطوت عملية التحضير للمؤتمر على إطلاق حوار بهدف التوصل إلى مقاربة وطنية للتعامل مع تردي الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بها، تتمتع بقبول واسع، وتستخلص من دراسة ومناقشة كل من:

- ملامح الوضع الراهن سياسياً واقتصادياً، مع التركيز على التحديات التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني والخطط والسياسات الراهنة لمواجهتها.
- الرؤية الفلسطينية لمجابهة التحديات الاقتصادية وتداعياتها الاجتماعية الأكثر إلحاحا وتراجع الإنتاجية وضعف بيئة الأعمال؛
- السياسات الاقتصادية والاجتماعية اللازمة لمواجهة التحديات ولتحقيق الرؤية؛
- الآليات والأدوات والبرامج المناسبة واللازمة لتنفيذ السياسات.

تتم مناقشة هذه الأمور من خلال الفصول الأربعة للكتاب، الأول أعده رجا الخالدي ويشخص ملامح الوضع الراهن اقتصادياً ويركز على تقييم الأداء الاقتصادي الحالي مع إبراز أهم التحديات التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني والخطط والسياسات الراهنة للتعامل معها. تركز الفصول الثلاثة التالية على تحليل علاجي في

الأساس. الفصل الثاني الذي أعده د. لؤي شبانه يختص بانعكاسات البطالة والفجوات التنموية على الفقر ومستوى المعيشة وبالإصلاحات الهيكلية في القطاعات الاجتماعية ذات العلاقة. أعد د. محمود الجعفري الفصل الثالث الذي يحلل بيئة الأعمال ويركز على الإصلاحات الهيكلية القانونية والتنظيمية اللازمة لتطوير قطاع الأعمال كما تتناول معوقات التجارة. أما الفصل الرابع الذي فقد أعده د. سمير عبدالله ويتناول تحديات تراجع النمو الاقتصادي والمعيقات في القطاعات الإنتاجية والبنية التحتية ذات العلاقة. كما يتضمن الكتاب ملحق بأبرز المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية التي توجز حالة الاقتصاد الفلسطيني في عام 2016.

د. نبيل قسيس

المديـــر العـــام

شكر وعرفان

يتوجه المعهد بجزيل الشكر إلى دولة رئيس الوزراء د. رامي الحمد الله لموافقته على رعاية "مؤتمر ماس الاقتصادي 2016" ولتفضله بتوفير الدعم والتشجيع اللازمين لكي يكون المؤتمر جامعاً لجميع الأطر الفاعلة في مجال الاقتصاد الوطني. كما يتوجه المعهد إلى الشركات الفلسطينية التي تبرعت بسخاء لجعل انعقاد المؤتمر ممكناً. ونشكر في هذا السياق الراعين الأساسيين: شركة المقاولون المتحدون، بنك فلسطين المحدود، شركة المشروبات الوطنية، مؤسسة فلسطين للتنمية، وشركة فلسطين للتنمية والاستثمار (باديكو القابضة)، ومجموعة الاتصالات الفلسطينية. كما نشكر الراعين المساندين: شركة بيرزيت للأدوية، وشركة صفد، وشركة نصار، ومجموعة سنقرط العالمية. كما يتقدم المعهد بالشكر لأحد شركائه، سلطة النقد الفلسطينية لدعمها إعداد ورقة المؤتمر الثالثة بعنوان "آفاق تعزيز بيئة الأعمال والتجارة الفلسطينية في ظل الإمكانات المتوفرة".

المحتويـــــات

الفصل الأول: أبرز ملامح الاقتصاد الفلسطيني: التحديات أمام صموده، والرؤى القائمة لمواجهتها **1**

رجا الخالدي **1**

1- تحديات التحول الهيكلي المتوازن وتعزيز المقومات الاقتصادية الذاتية 3

2- التخطيط الفلسطيني والأطر المتوفرة لصياغة رؤية وطنية لمواجهة التحديات الاقتصادية الراهنة 15

3- استنتاجات ختامية وأسئلة عالقة 26

الفصل الثاني: المشهد الاجتماعي الفلسطيني في سياق الحد من البطالة ومكافحة الفقر **33**

وجسر الفجوات الاجتماعية **33**

لؤي شبانة **33**

1- مقدمة 35

2- تشخيص الوضع الراهن 37

3- مراجعة للسياسة الاجتماعية 42

الفصل الثالث: آفاق تعزيز بيئة الأعمال والتجارة الفلسطينية في ظل الإمكانات المتوفرة **61**

محمود الجعفري **61**

1- مقدمة 63

2- أهداف البحث ومنهجيته 66

3- محددات التجارة الداخلية 67

4- محددات التجارة الخارجية 74

5- محددات الاستثمار 77

6- مجالات التدخل لتحسين بيئة الأعمال والتجارة 85

7- الاستنتاجات والتوصيات 91

الفصل الرابع: أجندة تطوير القدرات الإنتاجية **95**

سمير عبد الله **95**

1- مدخل: السياسة والاقتصاد وتحديات النمو الاقتصادي في دولة فلسطين المحتلة! 97

2- جذور وأسباب حالة الاقتصاد الراهنة 99

3- أهداف الورقة 104

4- مبادئ عامة في صياغة السياسات والتدخلات 104

5- منهجية إعداد الورقة 106

6- تنمية مجالات البنية التحتية 106
7- توفير وتسجيل الأراضي لتشجيع الاستثمارات 108
8- تنمية القطاعات الإنتاجية 115
9- ملاحظة ختامية 127

موجز المؤشرات الاقتصادية-الاجتماعية الرئيسية 129

السير الذاتية للمؤلفين 145

الفصل الأول

أبرز ملامح الاقتصاد الفلسطيني: التحديات أمام صموده، والرؤى القائمة لمواجهتها

رجا الخالدي

ملخص

تقدم هذه الورقة المعدة لـ"مؤتمر ماس الاقتصادي 2016"، تشخيصاً لأبرز سمات الاقتصاد الفلسطيني، وأهم التحديات على الصعيد الاقتصادي الكلي، وذلك بغية تحديد المحاور الرئيسية للعمل الاقتصادي الاجتماعي المناسب للتصدي لما يمكن تناوله في سياق استمرار قيود الاحتلال، وغياب آفاق سياسية قد تفضي إلى إنهاء الاحتلال، وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة في المدى المتوسط.

ينطلق التحليل من الإقرار بالتأثيرات السلبية العديدة والمتواصلة التي سببها الاحتلال منذ العام 1967 في بنية الاقتصاد الفلسطيني وموارده وتماسكه المجتمعي، التي تبقى المحدد الرئيسي للتشوه في الهيكل الاقتصادي وأدائه المتقلب، وعدم ترجمة النمو الاقتصادي إلى عملية تنمية شاملة مستدامة.

تعالج الورقة كتلة من الإخفاقات في الأداء الكلي تؤثر على جميع نواحي الحياة الاقتصادية، ويتفرع عنها العديد من المشاكل والتشوهات الثانوية، تشكل مع بعضها منظومة مترابطة من التحديات التي لا يمكن إغفالها، حتى لو كان الحيز المتاح اليوم لمعالجتها محدوداً. وعلى الرغم من 20 سنة من الجهود الفلسطينية الرامية إلى تحقيق أهداف "تنموية" غير قابلة للتنفيذ، وسن قوانين وإجراءات إصلاحية وتنظيمية لإدارة العملية الاقتصادية (التي يتم استعراضها في هذه الورقة بإيجاز)، يبدو من الضروري مجابهة هذه التحديات المزمنة الكلية والقطاعية معاً في المدى القصير، وزيادة مساحة "الممكن" والمتاح ضمن شروط ترتيبات الحكم الذاتي الانتقالية القائمة. عرضت نسخة مسودة لهذه الورقة في الندوة التحضيرية الأولى لمؤتمر ماس 2016، التي تميزت بنقاش مستفيض للمواضيع المطروحة هنا من قبل المشاركين، ما ساهم في مراجعة الورقة واغتنائها.

يعرض القسم الأول من الورقة أبرز مؤشرات الأداء الاقتصادي الكلي والقطاعي، وما تتضمنه من أوجه ضعف أو قصور يمكن معالجتها أو التخفيف من وطأتها في إطار السعي إلى بناء اقتصاد أكثر إنتاجاً وفعالية على المدى المتوسط، يوفر عناصر تعزيز الصمود المجتمعي الفلسطيني في المرحلة القادمة. وهنا يتطرق التحليل إلى مشاكل قديمة؛ مثل عدم استقرار النمو الإجمالي، وركود في نمو دخل الفرد وسط ظاهرة

مزمنة (رغم النمو الاقتصادي) من بطالة مرتفعة، وفقر منتشر في العديد من المناطق، وعلى الرغم من سنوات من محاولة معالجتها بواسطة برامج وصناديق وسياسات "شبكة الأمان الاجتماعي". مقابل ذلك، يلاحظ ارتفاع متواصل لحصة الإنفاق الاستهلاكي من الإنتاج المحلي (ما يعني مستويات ادّخار محلية سالبة) في ظاهرة تعيق فعالية الاستثمار المحلي الذي يوظف بشكل مفرط في القطاع العقاري، مع شبه غياب القطاع العام عن المشهد الاستثماري المنكمش. أما المالية العامة الفلسطينية، فأصبحت الأداة الاقتصادية الرئيسية المتاحة للسلطة الفلسطينية، لكنها تعمل بغياب أهم العناصر المكملة لأي ترسانة سياساتية؛ أي إمكانية تطبيق السياسة النقدية والتجارية المستقلة. وعلى الرغم من ذلك، فإن تركيز الحكومة الفلسطينية على إصلاح وضبط وتطوير ما يتاح لها، أفضى إلى تحسن في الأداء المالي، والاقتراب من الاستدامة المالية، على الرغم من اختلال في هيكلة الموازنة بين الموازنة الجارية والتطويرية من جهة، وفي عدم توفر التمويل الكافي لتغطية الاحتياجات الجارية والتطويرية للقطاعات الخدمية الرئيسية التي تخص المصلحة العامة من جهة أخرى. هذه الاحتياجات تعتبر "سلعة عامة" (public good) خاصة للطبقات الفقيرة والمتوسطة الدخل، التي تعتمد على السلطات العامة لتوفير التعليم، والصحة، وحماية البيئة، والمياه، والكهرباء ... وغيرها من "الاحتياجات الأساسية" في الحالة الفلسطينية النضالية.

في هذا السياق العام، يتطرق التحليل إلى خمسة محاور من التحديات التي تتفرع عن التشوهات الهيكلية الكلية وتعززها في آن واحد، في دوامة ما يعرف بـ"التنمية المتفاوتة"، أو "نكوص التنمية". أبرز هذه المشاكل يكمن في التشوهات الهيكلية في القطاعات المنتجة الرئيسية، والمتمثلة بتراجع الزراعة كمصدر للدخل، أو العمالة، أو الصمود الأسري، ثم ضعف التصنيع وعدم اعتماد سياسة وطنية لبناء قاعدة صناعية حديثة، وأخيراً هيمنة قطاعات الخدمات العامة والخاصة، وبعضها غير متصلة بالإنتاج، بل تعتبر وسيطة وريعية، على هيكل الاقتصاد، وعلى توليد الناتج المحلي واستيعاب القوة العاملة (وتركيز جزء كبير منها في الإدارة العامة). بموازاة هذه التشوهات التي ليست جميعاً حتمية أو من صنع الاحتلال، فإن سيطرة إسرائيل ومستوطنيها على الأرض والموارد الطبيعية (وبخاصة المياه والطاقة)، تبقى من أبرز المحددات للمسار الإنمائي الفلسطيني، ومن أصعب الجبهات لعمل السياسة الاقتصادية العامة. من بين المجالات التي تبدو أكثر قابلة للمعالجة وواعدة بالنسبة لما تحمله من مكتسبات مالية وتجارية في حال التصدي لها، هو تحكم إسرائيل بالإيرادات التجارية والتدفقات السلعية مع الأسواق الدولية. ثم يتطرق العرض إلى مسألة تشرذم الأسواق المحلية الجغرافي والوظيفي، وضعف تنظيمها، وعدم كفاية الرقابة عليها من قبل السلطات العامة.

يستعرض القسم الثاني من الورقة الأطر القائمة للأهداف والسياسات العامة في المجالات الاقتصادية، التي من شأنها النهوض بالاقتصاد الفلسطيني، وحماية النسيج الاجتماعي، ودعم صمود المواطنين. ويلاحظ أن العديد من الخطط الوطنية منذ العام 1994، تضمنت أهدافاً وتوجهات سياساتية متباينة، حسب كل مرحلة

واحتياجاتها وافتراضاتها، وتحوي مجموعةً برزمة من الغايات والأمنيات الصائبة، لكنها لم تكن دائماً واقعية أو قابلة للتنفيذ. على الرغم من التطور الذي تحقق في عملية صياغة وتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية، فإن الإطار القائم (الأهداف العامة المحددة في الخطط التنموية، قوانين وأنظمة وقرارات حكومية، إجراءات وبرامج تنفيذية فعلية) يتميز بنقاط ضعف، منها أن أهداف السياسة العامة ليست بالضرورة موجهة للتعامل المركَّز مع أهم التحديات التي تم استعراضها أعلاه، ثم ليس هناك ما يجعل من الأهداف المخططة توجيهات ملزمة للعمل الحكومي في مجالات القوانين والأنظمة والقرارات والبرامج. كما لا بد من الإقرار بالفجوة بين ما تعبر عنه الخطط القائمة من رؤى متوسطة (أو بعيدة) المدى للأهداف الاقتصادية والاجتماعية المرغوبة، من جهة، وما هو متاح للسلطة الفلسطينية من أدوات السياسة الاقتصادية المحدودة (والمقيدة بحكم إطار الاحتلال الأوسع) لتحقيق ما هو ممكن من هذه الأهداف الطموحة، من جهة ثانية، وذلك يمهد لاقتراح سياسات إضافية أو بديلة نحو خدمة الأغراض نفسها، والآليات المناسبة لذلك، الأمر الذي يتم تناوله، باختصار، في القسم الثالث لهذه الورقة، وبشكل متعمق في الأوراق العلاجية اللاحقة كمحاور رئيسية للعمل الاقتصادي الاجتماعي المشترك.

1- تحديات التحول الهيكلي المتوازن وتعزيز المقومات الاقتصادية الذاتية

كما لا يمكن -أينما كان- تحليل المسائل الاقتصادية خارج سياقها السياسي والمحددات التي يفرضها الوضع القائم على الأرض، فإنه ليس هناك فصل حقيقي بين الاقتصادي والاجتماعي عند الحديث عن التنمية وبناء المؤسسات والأنظمة الوطنية في الحالة الفلسطينية. وبالفعل، نجد في جميع تجارب الدول النامية تلك العلاقة الإيجابية النظرية والفعلية (بالاتجاهين) بين النمو والاستثمار في بناء القدرة الإنتاجية الذاتية من جهة، وخلق فرص العمل وزيادة معدلات دخل الأفراد من جهة ثانية. إضافة إلى ذلك، تعكس الحالة الفلسطينية العلاقة السلبية بين التشوهات في هيكلية الاقتصاد وعملية التهميش وعدم المساواة الاجتماعي والإقليمي/الجغرافي (ما تعرف بـ"التنمية المتفاوتة" uneven development). هكذا، فإن فهماً أدق للتفاعل بين أوجه القصور في الأداء الاقتصادي والاجتماعي الكلي، وفي البنية القطاعية للاقتصاد، وفي البيئة التجارية والاستثمارية، يوضح أهمية معالجة هذه التحديات لدوافع اقتصادية واجتماعية وسياسية في آن واحد، وضمن رؤية جامعة لها.

1-1 الآثار الاقتصادية للاحتلال الطويل

إن ما يعانيه الاقتصاد الفلسطيني اليوم ليس وليد الظروف والضغوطات الراهنة فحسب، بل إن جذور الأزمة تعود إلى بداية الاحتلال العام 1967. شكلت (ولا تزال) قيود الاحتلال المعروفة أشد عقبة أمام

إحداث تنمية فلسطينية تتسم بإحراز تحول متوازن في عملية الخروج من نمط الاقتصاد الريفي/الزراعي عبر المراحل الاعتيادية للتصنيع، ثم نمو الخدمات ... الخ، مصاحبة بتقدم في الوضع الاجتماعي يشمل جميع المواطنين، أو ازدهار في ظروف المعيشة تتمتع به جميع فئات الشعب والمناطق التي يسكنونها. بالتأكيد، هنالك تغييرات إيجابية مهمة وثابتة حصلت خلال العقود الخمسة الماضية، وبخاصة منذ توقيع اتفاقيات أوسلو/باريس، وتأسيس سلطة الحكم الذاتي الفلسطيني. لكن هذه التغييرات كانت مشوهة مقارنة بالمسار التنموي العادي: عشوائية وغير مخططة، وجزئية وغير مكتملة، وبعضها لم يشمل كل الفئات. مقابل ذلك، هناك عدد من سمات بنية الاقتصاد الفلسطيني لم يتغير جذرياً خلال فترة ولاية السلطة الوطنية الفلسطينية، بعضها لأنها تبدو كأنها محكومة بوجود الاحتلال (مثل السيادة على الموارد الطبيعية)، وغيرها لأنه مهما حاولت السياسات العامة التصدي لها كان ذلك دون أثر واضح أو دائم (مثل البطالة والفقر)، وأحياناً كان يتم التعامل معها بالاستناد إلى افتراضات سياسية لم تكن دقيقة، أو منطلقات اقتصادية غير مناسبة لطبيعة التحديات الخاصة بفلسطين (مثل مبدأ التحرير التجاري)، وبخاصة أن الكثير من الحلول المعتمدة افترضت وجود آليات سوقية "عادية" في وضع مشوّه لأساسيات عملية السوق الحر أو التنمية المتراكمة.

بشكل عام، تتلخص الآثار الاقتصادية للاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية منذ العام 1967 بعملية "نكوص التنمية" (de-development). وتتسم هذه العملية بالتضييق على استغلال الموارد الطبيعية التي ساهمت في تراجع في القدرة الإنتاجية المحلية، وتضخم في الخدمات غير المرتبطة بالإنتاج، وفي توليد وإدارة الريع، وبالتالي أضعفت القدرة الاستيعابية المحلية للقوى العاملة، وشوهت اتجاهات تكوين الرأسمال البشري تعليمياً ومهنياً، ومدى ملائمتها لاحتياجات السوق المتقلبة. هذه القيود أدت بدورها إلى عدم استقرار في النمو الاقتصادي، الذي بات يعتمد بدرجة مبالغ بها على الإنفاق الاستهلاكي المولد للاستيراد. كما خلقت بيئة أعمال غير مواتية للاستثمار وللإنتاج المحلي، وعززت حالة الارتهان للاقتصاد الإسرائيلي الذي يتحكم بقطاع التجارة الخارجية، وبتشغيل الأيدي العاملة الفلسطينية الفائضة.

هذه التحديات، مجتمعة، لا تزال تحول دون إطلاق عملية نمو اقتصادي مستدام، وتنمية اجتماعية متوازنة. وهي تؤثر على جميع نواحي الحياة الاقتصادية، ويتفرع عنها العديد من المشاكل والتشوهات الثانوية، تشكل مع بعضها منظومة مترابطة من التحديات، تستدعي، بالمقابل، تجاوب سياساتي متشابك العناصر ضمن رؤية تُبقي هذه الإشكاليات في مركز اهتمام عملية صياغة الأهداف والسياسات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية في كل المراحل.

على الرغم من العقبات، شهدت السنوات العشرون الماضية تقدماً ملموساً لدى فئات وطبقات واسعة في مستويات المعيشة والدخل والرفاهية (وبخاصة التي تنعكس بالاستهلاك الخاص الظاهر والبناء السكني) كما

في الخدمات العامة والخاصة التي تستفيد منها المناطق الحضرية والريفية الواقعة ضمن ولاية السلطة الفلسطينية (أي باستثناء القدس المحتلة، ومناطق "ج" للضفة الغربية، وقطاع غزة اليوم). وسُجل تحسن في بعض المؤشرات الاجتماعية (الديموغرافية والصحية والتعليمية) لغالبية السكان، على الرغم من أنها ما زالت منخفضة مقارنة بما كان ممكناً إحرازه على افتراض ظروف "عادية". يلاحظ أن التقدم في فلسطين في بعض المجالات قد يفوق ما تم إنجازه في دول عربية أخرى، كما أن العملية التنموية الفلسطينية شهدت بعض التحولات مماثلة لأي اقتصاد نامٍ صغير ومفتوح على العالم، وبخاصة ظاهرة انحسار الزراعة التقليدية، وذلك على الرغم من الصعاب والبيئة المناوئة للتنمية التي أوجدها الاحتلال. إلا أن ما تم تسجيله من تطورات إيجابية –وإن كان شاهداً على القدرات الكامنة للاقتصاد والمجتمع الفلسطيني– لم يكن شاملاً أو كافياً لسد أبرز الفجوات الاجتماعية والإقليمية والاقتصادية، وبقي الأداء في تلك المجالات عرضة للانتكاس والتراجع في حال التعرض لأي هزة خارجية، أو نتيجة أوجه قصور في الأداء الفلسطيني المؤسسي والسياساتي.

من المؤكد أن ما تم تشويهه أو تدميره في نصف قرن، لا يمكن تصحيحه وإعادة بنائه كلياً في بضع سنوات، مهما كانت الرؤية صائبة، والسياسات مناسبة، والآليات المؤسسية رشيدة. لكن عدم التعامل مع التحديات التي أوجدها الاحتلال من منطلق أن ما خلقه الاحتلال لا يمكن إزالته دون إنهاء الاحتلال لم يعد كافياً بعد 20 سنة من الجهود الفلسطينية الرامية إلى تحقيق أهداف "تنموية" (غير قابلة للتنفيذ). أصبح من الضروري مجابهة هذه التحديات المزمنة، وزيادة مساحة "الممكن" والمتاح ضمن شروط الحكم الذاتي المحدود. إن مهمة المعالجة المركزة للتحديات الاقتصادية المزمنة، والمشاكل المرحلية المنبثقة عنها على حد سواء، ليست محصورة بالسلطات العامة فحسب، بل إنها عملية تعني جميع القطاعات الاقتصادية والفئات المجتمعية، بما لها من مصالح وتطلعات مشتركة في النمو والاستثمار والتماسك الاقتصادي والاستقرار والازدهار المجتمعي.

1–2 الأداء الكلي للاقتصاد

يواجه الأداء الكلي للاقتصاد الفلسطيني عدداً من الإخفاقات ونقاط الضعف التي تحول دون تراكم الإنجازات باتجاه مسار إنماء مستدام ومتوازن إقليمياً، ما يزيد من حدة الفجوات الاجتماعية، ومن صعوبة تعبئة الموارد البشرية وتوظيفها. وبينما تعكس الإحصاءات الواردة هنا الحالة الاقتصادية الفلسطينية في كل الأرض المحتلة، فإن وطأتها وحجمها أكبر عموماً في حالة اقتصاد غزة ومناطق "ج"، مقارنة ببقية مناطق الضفة الغربية التي تحتوي على 90% من سكان المحافظات الشمالية (باستثناء القدس المحتلة التي لا تتضمنها معظم الإحصاءات الاقتصادية الكلية والقطاعية الواردة هنا).

أ. عدم استقرار النمو الإجمالي، وركود في نمو دخل الفرد، وبطالة مرتفعة، وفقر منتشر

إن أول التحديات في تعزيز مسار النمو في الناتج المحلي الإجمالي (وفي الدخل القومي الإجمالي) يكمن في ضرورة التخفيف من حدة التقلبات المتكررة والهشاشة المتمثلة في قابليته للانحسار والتراجع الكبير ثم للنهوض السريع، تحت مؤثرات المعونة الدولية الكبيرة للسلطة الفلسطينية (بعد 2008)، أو التعافي من تراجعات كارثية في غزة، من خلال تجارة الأنفاق مثلاً، أو إعادة الإعمار (بعد 2009). على الرغم من عدم الاستقرار في مسار نموه، أصبح حجم الاقتصاد اليوم –قيمة الناتج المحلي الإجمالي– والبالغ 12.7 مليار دولار (بالأسعار الجارية) العام 2015، أكبر من ضعف حجمه قبل عشرين سنة (7.7 مليار دولار مقابل 3.1 مليار دولار، مقاساً بأسعار 2004 الثابتة). لكن السمة الأبرز للنمو الاقتصادي هي الجولات المتكررة من التراجع والتباطؤ تحت وطأة الاعتداءات العسكرية والصدمات المالية الخارجية (1988–1992، و2001–2007، و2013–2015)، تتبعها سنوات من الاستقرار أو التعافي (1993–1996، و1999–2000، و2008–2012). بهذا، فإن معدل النمو في الناتج المحلي الذي وصل ذروته (12%) العام 2011، تراجع منذئذٍ وأصبح سالباً العام 2014 وسط جو من عدم اليقين السياسي المتجدد، وتزايد أجواء المواجهة مع الاحتلال. لقد سجل الأداء الكلي في العام 2015 نمواً نسبته 3.5% (وذلك حسب الأسعار الثابتة لسنة الأساس 2004) مع توقعات باستعادة الاقتصاد معدل نمو إيجابي العام 2016.

مقابل النمو الحقيقي الشحيح والمتقلب في الناتج المحلي والدخل القومي، تضاعف تقريباً عدد السكان في العشرين سنة الماضية، وبالتالي فإن المكاسب الحقيقية للاقتصاد الفلسطيني كانت محدودة ومتذبذبة بدورها. وحتى مع التسارع في نمو الناتج المحلي الجمالي بين 2007 و2011، وفي معدل النمو في الناتج المحلي للفرد الذي كاد يصل 10% سنوياً في نهاية تلك الفترة، فإن الإنجازات سريعاً ما تبخّرت، ودخل الاقتصاد الفلسطيني في كساد في 2013– 2015، وسجل النمو الحقيقي في الناتج المحلي للفرد والدخل القومي للفرد ارتفاعاً نسبته 0.5% و–0.1% على التوالي العام 2015.

عند إضافة المكونات الخارجية للدخل، تصل قيمة الدخل القومي الإجمالي المتاح إلى 15.5 مليار دولار العام 2014 (بالأسعار الجارية)؛ أي أن مساهمة العناصر المحلية في الدخل المتاح في السنوات الأخيرة تراوحت حول 83% من إجمالي الدخل المتاح، مقارنة بمعدلات حوالي 73% بين 2002–2006. وهذا يعكس انخفاضاً نسبياً في الاعتماد على العمل في إسرائيل والمعونات الخارجية، وربما قدرة متزايدة للاعتماد على العناصر المحلية لتوليد الدخل. لكن التجارب الماضية أكدت هشاشة مثل هذه المكاسب، وبخاصة في قدرة الناتج المحلي على تحمل عبء متزايد في توليد الدخل القومي.

لهذا الأداء الاقتصادي انعكاسات سلبية، ليس على تطور دخل الفرد فحسب، بل أيضاً على قدرة الاقتصاد على توظيف القوة العاملة الفلسطينية التي بلغت 1.3 مليون شخص العام 2015، بنسبة مشاركة في القوة العاملة تقدر بـ 46% (مقارنة بـ 40% قبل عشرين سنة) مع نسبة مشاركة منخفضة جداً للإناث (19% مقارنة بـ 72% لدى الذكور) ومعدلات بطالة تصل 26% (وأكثر في قطاع غزة والقدس والمناطق الهامشية)، بينما يعمل 11.7% من العاملين داخل الاقتصاد الإسرائيلي. من الواضح، إذاً، أن الإمكانيات البشرية الفلسطينية غير مستغلة، فالاقتصاد المحلي لا يوظف سوى 60% من القوة العاملة المتاحة، وأقل من ذلك إذا احتسبت المشاركة المحتملة للمرأة في سوق العمل. تضاف للمشهد حقائق الفقر والفقر المدقع (26% و13% من الأسر الفلسطينية على التوالي العام 2011)، ما يدل، بدوره، على عدم كفاية الأداء الكلي، والتشوه في توزيع عوائد النمو والدخل بين من يعمل، ومن لا يجد عملاً، ومن لا يستطيع الخروج من دوامة الفقر والتخلف الاجتماعي.

ب. تزايد الإنفاق الاستهلاكي مع مستويات ادّخار محلية سالبة، ما يعيق فعالية الاستثمار المحلي

إن المسار الإنمائي المنحرف (skewed development) للاقتصاد الفلسطيني، في ظل الاحتلال المطول، انطوى على تشوهات في ما يعرف بمكونات الطلب الإجمالي؛ أي توزيع الناتج المحلي الإجمالي بين كلٍّ من: 1) الإنفاق الاستهلاكي (الخاص والعام). 2) الإنفاق الاستثماري (الخاص والعام). 3) صافي الصادرات. ويدل التطور (على المديين المتوسط والبعيد) في الحصة النسبية لهذه المؤشرات على التغيير في البنية الإنتاجية والاستهلاكية للاقتصاد الفلسطيني، ومسار نموه الحساس للصدمات. هكذا، في السياق الفلسطيني يوجد فترات "عادية" يكون فيها الناتج المحلي قوياً ونموه نشطاً، وتتراوح نسبة الاستهلاك النهائي من الناتج المحلي حول 120% أو أقل (مثلاً في التسعينيات ومنذ 2010)، بينما ترتفع النسبة في فترات الأزمات وانحسار الناتج المحلي (على الرغم من تراجع الاستهلاك الكلي) لتصل إلى 136% (كما في العام 2006). لا تكمن المشكلة في مستويات هذه النسب بقدر ما تكمن في تقلبها، وما يعكسه ذلك من هشاشة وعدم نضوج الاقتصاد الكلي، وقدرة الاعتماد على المصادر المحلية للناتج القومي المتاح.

مقابل ذلك، في ظل معدلات سالبة للادخار الوطني (عندما يفوق الاستهلاك 100% من الناتج المحلي)، فإن التطور في نسبة الاستثمار يعكس بدوره حجم ووجهة توظيف ما ينتجه الاقتصاد الفلسطيني في تطوير وتجديد وتراكم رأس المال، وقدرة الاقتصاد على استيعاب التمويل الجديد، وعلى توظيف رأس المال داخل الاقتصاد الوطني، وبالتالي على إنشاء قدرت إنتاجية مستقبلية. عادة تكون نسبة الاستثمار في الاقتصاديات الصناعية المتقدمة (بما في ذلك الاستثمار العام) دون 20%، نظراً لهيكلتها المعقدة وكفاءة بنيتها القطاعية ومستويات المعيشة الأعلى من الدول النامية التي انتهجت

مساراً إنمائياً مخططاً ومستداماً بنسب استثمار تفوق 30%. تصل نسب الاستثمار في غالبية الدول العربية إلى 30%، بينما تبقى نسب الاستثمار في الدول الآسيوية النامية مرتفعة، يفوق بعضها 40% من الناتج المحلي.

كانت نسبة الاستثمار الفلسطينية إلى الناتج المحلي الإجمالي قوية ومتزايدة في التسعينيات عقب إقامة السلطة الفلسطينية، ودخول الاستثمار الخاص إلى السوق بقوة، وصلت مثيلاتها الآسيوية (43% العام 1999)، ثم تراجعت بشدة إلى 24% العام 2006، ووصلت أدني مستوى (18%) العام 2011، وما زالت منخفضة (21% العام 2015، و19% العام 2014) على الرغم من تحسن طفيف العامين 2012 و2013. للأسف، فإن هذا الأداء وهذه المستويات المنخفضة للاستثمار لا تعكس نضوجاً أو تطوراً اقتصادياً، ولا الخروج من دوامة نكوص التنمية. على العكس، فهذا الوضع يشير إلى ضعف فرص الاستثمار ضمن بيئة تتسم بعدم اليقين، وبخاصة الفرص في القطاعات المنتجة التي لا تستحوذ على أكثر من 15–20% من إجمالي الاستثمار (الضعيف أصلاً)، إضافة إلى غياب الاستثمار العام الذي يلعب، عادة، دوراً مهماً في اجتذاب الاستثمار الخاص وتشجيعه، من خلال المشاركة والقيادة والمخاطرة، حيث يتردد الرأس المال الخاص بالمبادرة الاستثمارية. لذلك، فإن الادخار الخاص (الأسري والتجاري) يحرك المشهد الاستثماري الذي يرتكز أساساً في العقارات السكنية والتجارية، بنسبة 80% من إجمالي الاستثمار الفلسطيني، نظراً لأن مثل هذه الاستثمارات تعتبر ملاذاً آمناً لرأس المال بغض النظر عن أحوال أو إشارات السوق. إن التعامل مع هذا التشوه الهيكلي، بحد ذاته، من خلال دفعة استثمارية كبرى (Big-Push)، يعتبر من أبرز التحديات أمام نهوض الاقتصاد الفلسطيني، وتعزيز أركان صموده أمام التقلبات المختلفة.

بسبب المستويات المرتفعة نسبياً للاستهلاك المولد للاستيراد في بيئة تجارية مفتوحة ضمن شبة الاتحاد الجمركي مع إسرائيل، تراوحت نسبة العجز التجاري الفلسطيني (بحسب تقديرات الحسابات القومية التي تختلف عن إحصاءات التجارة الخارجية) بين 55%–60% من الناتج المحلي طوال فترة 1995–2006 تقريباً، وانخفضت فيما بعد لتصل 43% العام 2015. وهذا الأداء يعكس تحسناً في الصادرات الفلسطينية (سلع وخدمات) التي زادت ثلاثة أضعاف منذ 2006 لتصل 2.3 مليار دولار العام 2015، بينما تضاعفت قيمة الواردات في الفترة نفسها لتصل 7.7 مليار دولار، ما يولّد عجزاً تجارياً يقدر بـ 5.5 مليار دولار، منه ما يقدر بـ 2.5 مليار دولار مع الاقتصاد الإسرائيلي. لهذا المؤشر الأخير دلالة مهمة؛ أي أن إسرائيل لم تعد تهيمن على غالبية التجارة الفلسطينية كما كان عليه الوضع قبل عقدين. بينما كانت الأسواق الإسرائيلية مصدراً أو وجهة لـ 84% من التجارة الفلسطينية العام 1995، انخفضت هذه الحصة منذ 2006 من 60–65% لتصل أدني مستوى لها ربما في نصف قرن (أقل من 50% بحسب إحصاءات الحسابات القومية).

هكذا أصبح الهدف الاقتصادي الوطني المنشود بتخفيض العجز التجاري عموماً، وبخاصة مع إسرائيل وبالتحرر من هيمنة الاقتصاد الإسرائيلي (التي تبقى أكبر شريك تجاري في كل الأحوال) قابلاً أكثر للتحقيق من أي فترة سابقة، ما يبشر بإمكانية مواصلة هذا المسار الإيجابي (المصحح للتشوهات) من خلال تنشيط التصدير وتقليل الاستيراد (وبخاصة غير المباشر) من إسرائيل حينما توجد البدائل المجدية.

ت. المالية العامة: تحسن في الأداء والاستدامة المالية، وسط اختلال في هيكلة الموازنة

تواجه السلطة الفلسطينية تحديات جمة في مجال إدارة المال العام وتغطية نفقاتها المتزايدة، في إطار مسؤوليات متباينة للحكم في كل من مراكز تجمع السكان في الضفة الغربية ومناطق "ج"، وفي القدس المحتلة وقطاع غزة المنكوب. وعلى الرغم من تعدد المهام وتعقيدها، فإن المالية العامة الفلسطينية سجلت خلال السنوات الأخيرة إنجازات في مجالات الأداء والاستدامة المالية، وفي ربط الإيرادات الضريبية مع ترشيد النفقات، وسط اختلال بعض نواحي هيكلة الموازنة العامة، وبخاصة بين الإنفاق الجاري والاستثماري، بين المناطق وبين القطاعات.

وبينما انخفض الإنفاق العام من رقم قياسي وصله العام 2006 (نسبة 46% من الناتج المحلي المتدني جداً في تلك الفترة) ليراوح معدلاً بلغ حوالي 30% منذ العام 2012، فإن الإيرادات العامة لم تتجاوز 20% من الناتج المحلي خلال السنوات الأخيرة، ما عدا في 2015 حين وصلت 23%. لكن مع تخفيض فاتورة ما يسمى بـ"صافي الإقراض" وجهود جباية أخرى، استطاعت السلطة الوطنية أن تخفض عجزها الجاري من 26% من الناتج المحلي العام 2006، إلى أقل من 10% خلال السنتين الأخيرتين، ما يدل على قدرة مؤسسية متزايدة للتعامل مع هذه التحديات المزمنة، طالما يتوفر الاستعداد الدولي للمساهمة في تغطية هذا العجز بواسطة دعم الموازنة الجارية والتطويرية.

مقابل هذا التقدم، وغيره من التطورات الإيجابية مثل وضع أسس الموازنة على أساس البرامج وبعض الإجراءات للجم الزيادة في نسبة فاتورة الرواتب من الإنفاق الجاري، ما زالت هناك نقاط ضعف في قدرة المالية العامة على تحمل العبء الكبير (والطبيعي) لحالات الفقر والرعاية الاجتماعية للفئات والمناطق العديدة المتضررة جراء الاحتلال والحرمان من التنمية الشاملة. كما أن الموازنة التطويرية تبدو ضئيلة مقابل حجم الاستثمار العام المطلوب في هذه المرحلة. ما من شك أن المعونات الدولية منذ العام 1994 أدت دوراً مهماً في توفير جزء من احتياجات الاستثمار العام، لكن غالبية تلك المعونات وظفت لتمويل النفقات الجارية، ضمن سياسة مالية اعتمدت منذ 2002 "لتحفيز الطلب العام"، من خلال تغطية فاتورة الرواتب التي تمول بدورها الاستهلاك الخاص، وتساهم في تدوير عجلة الاقتصاد.

خلال الفترة 1995–2014، قدمت الدول والمنظمات المانحة للأراضي الفلسطينية ما مجموعه 26 مليار دولار من "المعونة الإنمائية" (بحسب تعريف وإحصاءات منظمة التعاون والتنمية) وحوالي 23 مليار دولار منذ العام 2001، وقدم ما مجموعه 17 مليار دولار من الأخير عبر خزينة السلطة الفلسطينية. خصص حوالي 12.7 مليار دولار من ذلك المبلغ لدعم الميزانية الجارية (بحسب إحصاءات سلطة النقد الفلسطينية للفترة 1996–2015) لاسيما رواتب القطاع العام، بينما خصص 4.3 مليار دولار لتغطية النفقات التطويرية للسلطة. أما رصيد المعونة المقدمة من المانحين، فخصص للبرامج التي لا تديرها السلطة الفلسطينية (حوالي 9 مليارات دولار) والتابعة للأمم المتحدة والإغاثة الإنسانية المتعددة الأطراف، والمساعدة التقنية، والتكاليف الإدارية، وقطاعات أخرى غير اقتصادية. ووفقاً لسلطة النقد الفلسطينية، منذ بلوغ ذروة التمويل الخارجي لميزانية السلطة الفلسطينية (حوالي ملياري دولار في العام 2008، الذي خصص منه 1.7 مليار دولار لدعم الميزانية)، قد انخفض هذا المصدر الرئيسي للتمويل العام بحلول العام 2015 إلى حوالي 800 مليون دولار (88 في المائة منه كان مخصصاً لدعم الميزانية).

مع التوقع بأن مرحلة التمويل السهل للموازنة العامة (وفاتورة الرواتب) من مخصصات الدول المانحة قد ولَّت، ومع الإقرار بأن السياسة المالية المتمثلة أساساً بتحفيز الطلب العام من خلال ضخ التمويل في قناة الاستهلاك الخاص لم تعد مناسبة أو مجدية، تبقى هناك تحديات مهمة في مجال المالية العامة التي تعني ليس برنامج الإصلاح المالي فحسب، بل تصب مباشرة بمصير قطاعات حيوية اجتماعية وإنتاجية وفعالية الأجهزة الحكومية عامة:

- النسبة المرتفعة للإنفاق الاستهلاكي الجاري الحكومي، مقابل الحصة الصغيرة للموازنة التطويرية (والاستثمار العام).
- التوزيع الراهن للإنفاق الجاري الذي يتركز أكثره في فروع الإدارة العامة والأمن، بينما تتفاقم الاحتياجات التشغيلية للقطاعات الخدمية الحيوية (تعليم، صحة، رعاية اجتماعية).
- عدم وجود معايير لترشيد للإنفاق الجاري والتطويري تعكس الأولويات التنموية أو الاحتياجات الإنسانية الإقليمية، وبخاصة فيما يتعلق بالمناطق الحدودية الإستراتيجية مثل القدس، وقطاع غزة، ومناطق "ج" (التي تشمل ما يزيد على 60% من مساحة الدولة الفلسطينية العتيدة).

وهنا لا بد من التذكير بصعوبة التوفيق ما بين القدرات المالية المحدودة للمالية الفلسطينية والسياسة الاقتصادية التي تحرم السلطة من اللجوء إلى توظيف أدوات السياسة الاقتصادية الكلية (النقدية خاصة)،

من جهة، والتحديات الاجتماعية الضاغطة التي لا يمكن معالجتها بشكل اعتيادي، وترك أمور البطالة والفقر وعدم المساواة الاقتصادية والجغرافية إلى قوى السوق، من جهة أخرى.

1-3 التشوهات الهيكلية في القطاعات المنتجة: تراجع الزراعة، وضعف التصنيع، وهيمنة الخدمات غير المتصلة بالإنتاج

إن أهمية إبراز عدم استقرار النمو والاختلال في توظيف مكونات الطلب الإجمالي، تكمن في أنها مشاكل تعتبر في آن واحد أعراضاً لأزمة هيكلية في الاقتصاد الحقيقي، ومشاكل مستعصية لا بد من استهدافها وإبقائها في مركز الاهتمامات عند معالجة القضايا البنيوية/الهيكلية. وبالتالي، هنالك علاقة أساسية بين تصحيح المسار الإنمائي الكلي، والارتقاء ببناء اقتصاد وطني مولد للسلع والخدمات وفرص العمل وتوزيع منصف للدخل، ضمن رؤية تعزيز العناصر الذاتية لسيادة الاقتصاد الفلسطيني وصمود الشعب على أرضه.

لقد خضع التحول الهيكلي الاقتصادي الفلسطيني، كما في دول نامية وعربية أخرى، إلى المؤثرات الخارجية نفسها (وبخاصة العولمة والتحرير التجاري) التي غيرت من "شروط التجارة" بينها وبين الأسواق المنافسة، وأدت إلى انحسار طبيعي في الزراعة، وبروز "اقتصاد الخدمات". لكن، عكس المسار التنموي العادي لاقتصادات زراعية صغيرة ومفتوحة على العالم، تجتاز مرحلة ثم أخرى في التحول من اقتصاد نامٍ إلى اقتصاد متطور، شهد الاقتصاد الفلسطيني عملية "نكوص التصنيع" منذ تسعينيات القرن الماضي. فتحْتَ تأثيرات الاقتصاد الإسرائيلي الأكبر والأقوى وعمليتي التحرير التجاري والعولمة، لم يستطع الاقتصاد الفلسطيني حماية قاعدته الإنتاجية (المحدودة طبعاً) من هذه التأثيرات العاصفة، والنهب الإسرائيلي المنتظم للموارد الطبيعية. ومن منطلق الاعتقاد بإمكانية القفز عن المراحل التنموية المجربة عالمياً، أُهمل قطاع الزراعة، ودمرت أو هجرت فروع صناعية تقليدية وناشئة متتالية، وأصبحت مفاتيح وقنوات السياحة والتجارة الخارجية الفلسطينية رهينة التحكم الإسرائيلي. وجزء من هذه العملية تمت وفق افتراض سياساتي (وعقائدي اقتصادي) بأنه من الممكن القفز من اقتصاد ريفي تقليدي غير صناعي، إلى اقتصاد تهيمن عليه الخدمات الوسيطة، غير المرتبطة بمراحل الإنتاج المحلي، وتكون أحياناً تابعة/لاحقة لمصالح إسرائيلية أكبر.

من أبرز هذه التحولات هو الانهيار لمركزية قطاع الزراعة من حصة ربع الناتج المحلي قبل الانتفاضة الأولى، و12% في منتصف التسعينيات، إلى أدني مستوى لها، 3% العام 2015. يعود هذا التراجع الكبير إلى عوامل عدة، أولها قيود الاحتلال على الأرض والمياه والتسويق، وقوة الجذب من السوق الإسرائيلية للعمالة الفلسطينية غير الماهرة، تليها الآثار التنافسية السلبية للانفتاح المفرط على الزراعة الإسرائيلية المدعومة، ناهيك عن تأثير الفكر الاقتصادي الشائع بأنه لا مستقبل للزراعة الفلسطينية في

اقتصاد دولي معولم. كما أن النظام الضريبي المتبع تجاه المنتجين الزراعيين لا يراعي أهمية تشجيع الاستثمار الكبير واستدامة الحيازات الصغيرة وحمايته من المخاطر بما فيه الكفاية. أدت هذه العناصر، مجتمعة، إلى إحجام الاستثمار العام والخاص عن الولوج في هذا القطاع المحفوف بالمخاطر. لكن ما زال هناك مجال لإنقاذ الزراعة المولدة للعمالة والدخل والمعززة للنسيج الاجتماعي والمقاومة للاستيطان، مع بروز اهتمام من قبل الاستثمار الزراعي الخاص (الكبير نسبياً) وإمكانيات دخوله في مناطق قابلة للزراعة وغير مستغلة حتى الآن، وفي فروع جديدة تتجاوب مع كل من الطلب المحلي والتصدير.

مقابل ذلك، يبقى أداء قطاع الصناعة دون مستوياته التاريخية (21% من الناتج المحلي الإجمالي العام 1995، و18% من العاملين) ومتقلباً نسبياً في السنوات الأخيرة، إلى أن وصلت حصة الصناعة (الاستخراجية والتحويلية والطاقة) 13% فقط من الناتج المحلي العام 2015 (ونسبة 13% من العاملين)، مقارنة بمعدلات لدى بعض الدول العربية المجاورة تفوق 30%. وتنتج الصناعات التحويلية حوالي 80% من الإنتاج الصناعي الإجمالي؛ أي أن حصة هذه الصناعات المهمة من الناتج المحلي لا تزيد على 12%. في المقابل، شهد قطاع الإنشاءات الذي كان قطاعاً ريادياً قبل 1994، ويعتمد على المدخلات المحلية المتاحة (المواد الخام، والعمالة متوسطة المهارة، والاستثمار الصغير)، تراجعاً مماثلاً، وبات ينتج فقط 8% من الناتج المحلي، ويوظف 15.5% من العاملين، وسط ما يبدو كفائض من المساكن (والمرتفعة الأسعار خاصة) لفئات الدخل المتوسط.

وبينما تضاعفت حصة الخدمات العامة (تعليم، صحة، حكم، أمن) إلى حوالي 22% من الناتج المحلي العام 2015، كنتيجة متوقعة لتأسيس السلطة الفلسطينية، وتقلد مسؤوليات إدارة شؤون الشعب الفلسطيني المختلفة في جميع أنحاء الوطن المحتل، شهد قطاع الخدمات الخاصة (غالبيتها "تجارية"، بما فيها خدمات السياحة، وفروع المعلوماتية والاتصالات الناشئة) نمواً متواصلاً، من ثلث الناتج المحلي قبل الانتفاضة الأولى إلى ما يزيد على 40% اليوم. هذا أدى إلى خلق اقتصاد خدمي بالأساس (ثلثان من الناتج المحلي تقريباً)، يعكس هيكله محدودية الفرص الإنتاجية المتاحة ضمن ظروف الاحتلال والسياسات المتبعة.

هذه التحولات في تآكل البنية القطاعية الإنتاجية الرئيسية، لم تكن كلها حتمية، بل تداخلت القرارات الاقتصادية والاستثمارية مع الظروف المحيطة وأوضاع الأسواق المحلية والعالمية في ترسيخ هذه التشوهات. لذلك، فإن مسار التحول القطاعي المستقبلي ليس بالضرورة مرهوناً لقوى اقتصادية أو سياسية خارجية مطلقة خارج السيطرة الفلسطينية، بل يمكن للقرارات الاقتصادية السياسية والاستثمارية التأثير أيضاً على الأحداث، أي أنه يوجد بديل إذا تقرر البحث عنه.

1-4 سيطرة الاحتلال على الأرض والموارد الطبيعية

بينما تسيطر إسرائيل على قطاع التجارة لأغراض السياسة والأمن قبل المال والاقتصاد، فإن المواجهة الأولى والأخطر للاقتصاد الفلسطيني مع الاحتلال هي الصراع المتواصل حول التحكم بالأرض والمياه. مع أنه مسلم به أن الحل الجذري لهذا التحدي الرئيسي يقع في سياق إنهاء الاحتلال، وتحقيق سيادة دولة فلسطين، فإنه من الممكن ليس اتخاذ موقف دفاعي للحفاظ على ما تبقى من الموارد المتاحة حالياً فحسب، بل أيضاً استغلال الحيز القانوني والمحافل الدولية المتاحة لزيادة الوصول الفلسطيني إلى الأسواق العالمية ومصادر المياه والأراضي القابلة للزراعية والمعادن وغيرها من الموارد الطبيعية، وبخاصة تلك الواقعة داخل مناطق "ج" (60% من الضفة الغربية) التي تبقى إسرائيل القوة السيادية فيها. وقدر البنك الدولي قيمة الفرص الضائعة جراء حرمان الاقتصاد الفلسطيني من استغلالها اقتصادياً بـ 3.4 مليار دولار سنوياً (على سبيل المثال، فإن حوالي 23% من أراضي مناطق "ج" الزراعية قابلة للاستغلال فلسطينياً). كما أن رزمة الأفكار التي تضمنتها "المبادرة الاقتصادية الفلسطينية" للعام 2014 (التي لم ترَ النور على الرغم من أهميتها الاقتصادية والتنموية المحتملة) تمحورت حول استثمارات كبرى (مقدرة بأكثر من 10 مليارات دولار) مطلوبة في قطاعات إنتاجية وخدمية حيوية، غالبيتها تخص الموارد المنهوبة من قبل إسرائيل، التي لا بد من الوصول لها دون عوائق أو مقابل.

1-5 الهيمنة الإسرائيلية على التدفقات السلعية مع الأسواق الدولية والإيرادات التجارية

كما تبين أعلاه، يكمن أحد أبرز الإنجازات الاقتصادية للمرحلة الأخيرة في تخفيف الاعتماد التجاري على الاقتصاد الإسرائيلي، حيث لم تعد إسرائيل مصدراً/وجهةً سوى لـ 50% من التجارة الفلسطينية (بحسب تعريفات إحصاءات الحسابات القومية)، لكنها لا تزال أكبر شريك تجاري لفلسطين، ولا تزال تتحكم بـ 100% من التجارة الفلسطينية المرصودة والعابرة للموانئ التجارية الإسرائيلية. شكل العجز التجاري الفلسطيني مع إسرائيل في 2015، ولأول مرة منذ الاحتلال، أقل من 20% من الناتج المحلي، مقارنة بمعدلات وصلت 40% قبل عشر سنوات. لكن مقابل ذلك المؤشر المشجع، فإن إسرائيل لا تزال السوق المهيمن على قطاع التصدير الفلسطيني (87% من إجمالي الصادرات الفلسطينية السلعية والخدمية المرصودة في إحصاءات التجارة الخارجية)، ويسجل على 70% من الواردات الفلسطينية أن إسرائيل منشأها التجاري.

على الرغم من أن السوق الفلسطيني لا يمثل سوى 3% من إجمالي قيمة التجارة الخارجية الإسرائيلية، وبالتالي ليست مصلحة اقتصادية حيوية لإسرائيل، فإن التحكم الإسرائيلي بانسياب التدفقات التجارية الفلسطينية يعتبر سلاحاً أمنياً يستخدم لأغراض العقاب الجماعي، وقيداً رئيسياً على تطوير الإنتاج

والتصدير الفلسطيني، ويضيف تكاليف على السلع المستوردة والمصدرة. من جهة ثانية، فإن الترتيبات التجارية القائمة (عند الحدود والمعابر وفي الموانئ) تسمح بتسريب للخزينة الإسرائيلية، ما يقدره كل من الأمم المتحدة والبنك الدولي بحوالي 300 مليون دولار سنوياً (أو أكثر) من الإيرادات التجارية الفلسطينية الضائعة بحكم الاستيراد غير المباشر عبر إسرائيل. هذا المبلغ، إضافة إلى ما يتم عدم رصده بسبب التهريب والتهرب الضريبي، يعتبر مصادر للنزيف المتواصل للخزينة الفلسطينية، وفرصاً ضائعة لسد العجز العام أو للاستثمار العام من خلال الوصول إلى مثل هذه الموارد الضريبية المشروعة. أي برنامج وطني يركز على تصحيح التشوهات ونقاط الاختلال في الاقتصاد الفلسطيني من خلال تعزيز القدرة الإنتاجية، لا بد أن يتضمن شقاً لأجندة عمل وطني لتسهيل التجارة نحو المزيد من تنويع الأسواق، وتفعيل الوظائف الاقتصادية السيادية الخاصة بالتجارة الخارجية، وبخاصة سلطات الجمارك، وهيئات القطاع الخاص التجاري.

6-1 تشرذم الأسواق المحلية وضعف تنظيمها وعدم كفاية الرقابة العامة عليها

كما شرحنا أعلاه، فإن النهوض بالاقتصاد الوطني يتطلب التركيز على أبرز التحديات من أجل الخروج "بحلقة اقتصادية حميدة":

- تحقيق الأهداف الاجتماعية المحقة والمعقولة.
- إطلاق مسار نمو (كلي وفي دخل الأفراد) مستدام وأقل حساسية للصدمات.
- حماية وتقوية القطاعات الإنتاجية المحلية لتستطيع بدورها:
  - ✧ توفير المزيد من فرص العمل المحلية.
  - ✧ توفير حصة أكبر من الطلب الإجمالي، من خلال زيادة عناصر:
    - ▪ الاستثمار.
    - ▪ التصدير.
    - ▪ تلبية جزء أكبر من الاستهلاك النهائي في السوق المحلي على حساب الواردات.

لا يمكن تحقيق هذه الأهداف، كل على حدة، بل تعتبر رزمة واحدة متكاملة، من شأن التعامل معها التمهيد لمعالجة تحديات أخرى متصلة، لكنها ربما أقل إلحاحاً في المرحلة التنموية الراهنة. يكمن المفتاح الأخير واللازم لتفعيل أي جهود جديدة باتجاه معالجة هذه التحديات، في أهمية التعامل مع كل ما يتعلق بإصلاح وتطوير البيئة التنظيمية والإدارية الخاصة بالأسواق الداخلية، التي لا بد أن تلعب دورها في استيعاب جزء متزايد من الإنتاج الوطني الزراعي الصناعي والخدمي.

هناك العديد من العقبات الذاتية التي تعقّد وتبطِّئ وتحبط المبادرات الاستثمارية والجهود الترويجية للتصدير، ولتأمين أسواق استيراد بديلة عن إسرائيل، من أهمها المعيقات الجغرافية، وفي شبكة المواصلات التي تجزئ الأراضي الفلسطينية، وتفصل الأسواق الإقليمية عن بعضها (داخل الضفة الغربية نفسها، بين القدس والضفة، بين قطاع غزة وبقية الأرض المحتلة)، وتزيد من صعوبة تحقيق اقتصادات الحجم في تخطيط القرارات الاستثمارية والتجارية. يخلق هذا الوضع تشوهات إقليمية في مؤشرات السوق ومستويات الأسعار للسلع والخدمات المختلفة بين المناطق، وبين بعض القطاعات التي تشهد تضخماً غير منطقي بالأسعار (مثلاً سوق العقارات). من المهم البدء بالتصدي لهذا التشتت في تنظيم الأسواق المحلية وعملها وفعاليتها.

كما أن البيئة المنظمة للأعمال لا تزال بحاجة للمزيد من التسهيل والترشيد والشفافية واليقين، إضافة إلى رزمة من القوانين واللوائح التنظيمية التي تحتاج للتفعيل حيثما يمكن، وتجديد أو تطوير في محالات أخرى. كما لا بد من إعادة النظر في الدور الإشرافي والتوجيهي للهيئات والسلطات الحكومية في كل مجالات العمل الاقتصادي؛ بغية تقوية قدراتها المؤسسية والبشرية، وتفعيل دورها في حماية المصلحة العامة، وتشجيع القطاع الخاص على الشراكة في المخاطرة والاستثمار والتنمية.

دون إرادة صلبة للقطاع العام في التطوير، وفي قيادة دفة العمل الاقتصادي الوطني، وفي ظل غياب إدارة حسنة تتجاوب مع الجمهور، وتوظف الكفاءات وتطورها باستمرار، فإن أوضح الرؤى، وأصوب الأهداف، وأدق السياسات، لن تؤدي إلى التغيير المطلوب في المشهد الاقتصادي والاجتماعي الفلسطيني.

2- التخطيط الفلسطيني والأطر المتوفرة لصياغة رؤية وطنية لمواجهة التحديات الاقتصادية الراهنة

نستعرض في هذا القسم أهم عناصر وأهداف الخطط التنموية الرسمية الراهنة، وما تعكسه من أولويات قطاعية محددة. عملياً، فإن "السياسات" تتكون من ثلاثة عناصر رئيسية:

- الأهداف العامة المحددة في الخطط التنموية.
- قوانين وأنظمة وقرارات حكومية.
- إجراءات وبرامج تنفيذية فعلية.

الهدف من هذا الاستعراض هو تبيّن إلى أي مدى تستجيب الخطط والسياسات القائمة للتحديات المطروحة في هذه الورقة، للانطلاق منها والبناء عليها واقتراح سياسات إضافية في أي جهود قادمة لمواجهة تلك التحديات على المدى المتوسط. وسنعرض بداية ملخصاً سريعاً للخطط السابقة، حيث يمكن الاستفادة من بعض ما ورد فيها، إما لأنه يتضمن أفكاراً لم تُجرّب تماماً، وإما أنها جُرِّبت ويمكن استخلاص دروس منها.

2-1 الأهداف والمحددات في الخطط والبرامج التنموية السابقة

أ. 1994-2000: وضع أسس السلطة الوطنية

شكل البرنامج العام الإنمائي للاقتصاد الوطني الفلسطيني للأعوام 1994-2000 أول محاولة جادة لوضع إطار تنموي فلسطيني. سعى البرنامج الإنمائي، بشكل أساسي، إلى دعم صمود الشعب الفلسطيني، من خلال التركيز على إعادة تأهيل المرافق الاقتصادية الفلسطينية، وإعادة بناء ما دمره الاحتلال الإسرائيلي، وركز على ضرورة التخلص من التبعية للاقتصاد الإسرائيلي، وعلى أهمية تنمية القدرات الإنتاجية للقطاعات الاقتصادية الفلسطينية، وبالأخص الصناعة والزراعة والإنشاءات، وقدم العديد من المقترحات الخاصة بالعلاقات التجارية الخارجية للاقتصاد الفلسطيني. ولكن مع التوقيع على اتفاقية أوسلو، ظهر واقع جديد لم يكن في الحسبان، وبذلك وضع هذا البرنامج جانباً، ولم يتم تنفيذه أو العودة له في مراحل لاحقة.

في السنوات الثلاث الأولى لإنشائها، اعتمدت السلطة الوطنية الفلسطينية على برامج سنوية للاستثمار العام تقدم للدول المانحة. وفي العام 1997، قدمت "خطة التنمية الفلسطينية 1998-2000"، وتبعت هذه الخطة "خطة التنمية الفلسطينية 1999-2003"، لكن لم تتبع هذه الخطط منهجاً تنموياً، ولم تكن أهدافها محددة بدقة، وافتقرت إلى آليات التنفيذ والمتابعة وقياس الآثار. وفي الواقع، كانت هذه الخطط تجميعاً لمشاريع وبرامج مرشحة للتمويل في الوزارات والمؤسسات العامة المختلفة. وعلى مستوى الوزارات، ظهر العديد من الخطط التنموية القطاعية التي ركزت بالمجمل على كفاءة وفعالية عمل الوزارات وقدرتها على خدمة الجمهور، وكان الهدف الأساسي منها جلب التمويل من خلال تبرير البرامج المقترحة، وليس تحقيق التنمية.

ب. 2001-2006: الإغاثة والصمود

شهدت الأرض الفلسطينية المحتلة تصعيداً عسكرياً إسرائيلياً خلال الانتفاضة الثانية في نهاية العام 2000، نتج عنه دمار خطير في البنية التحتية والمؤسساتية الفلسطينية، واعتلال في الظروف المعيشية للشعب الفلسطيني. وفي ظل هذه الظروف، وكمحاولة لإغاثة المتضررين، أعدت السلطة الوطنية الفلسطينية خطة الاستثمار العام الطارئة، ثم برنامج التدخل السريع (2003)، وخطة الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي (2004). ومن تجربتها في هذه الخطط والبرامج، قامت وزارة التخطيط الفلسطينية بإعداد "خطة التنمية متوسطة المدى 2005-2007"، و"خطة التنمية متوسطة المدى 2006-2008"، اللتين شكلتا تقدماً في إعداد الخطط التنموية ورسم السياسات الاجتماعية، من خلال تعزيز مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص في عملية التخطيط التنموي، وربط الإغاثة القصيرة الأمد باحتياجات التنمية على المدى الطويل.

هدفت خطط التنمية في هذه المرحلة إلى الاستثمار في رأس المال البشري والاجتماعي، وإعادة إطلاق وتيرة النمو الاقتصادي، وتعزيز قدرة القطاع الخاص من أجل الارتقاء بالإنتاجية، وخلق فرص عمل جديدة ومستدامة. إضافة إلى ذلك، تضمنت هذه الخطط أهداف تحقيق الحماية الاجتماعية، واتسمت بربط الإغاثة بالتنمية، وذلك بسبب خصوصية الوضع في تلك الفترة، وما انطوى عليه من ظروف سياسية، واقتصادية واجتماعية صعبة. ومن منطلق تعزيز صمود المواطنين في أرضهم، وتحقيق الاستقرار السياسي، ركزت هذه الخطط على الفئات الأكثر تضرراً جراء الاعتداءات الإسرائيلية، وأعارت اهتماماً لقطاعات التعليم والصحة والسكن والبينة التحتية. ولكن لم يكن ممكناً الالتزام بتنفيذ جميع برامج هذه الخطط، أو تحقيق أهدافها الطموحة، بسبب المقاطعة الإسرائيلية والدولية للسلطة الوطنية الفلسطينية في العام 2006، ما أدّى إلى قصور المصادر المالية للسلطة، وعدم قدرتها على الإيفاء بالتزاماتها ودفع مستحقاتها التشغيلية، بما يشمل أجور موظفي القطاع العام، ناهيك عن تأجيل العديد من المشاريع التنموية الاستراتيجية.

ت. 2007–2013: الإصلاح وبناء المؤسسات

في العام 2007، تم إعداد خطة التنمية والإصلاح 2008–2010 بهدف عرضها في مؤتمر المانحين للحصول على المساعدات الخارجية، وبخاصة على ضوء الأزمة المالية الخانقة التي كانت تعاني منها السلطة الوطنية آنذاك، إضافة إلى اقتصار الولاية الفعلية للسلطة الوطنية على مناطقها في الضفة الغربية بعد سيطرة حماس على قطاع غزة. وفي ظل ذلك، قامت الحكومة بإعداد الخطة بشكل منفرد، ودون مشاورات تذكر مع القطاع الخاص والمجتمع المدني، على عكس ما تم في الخطط السابقة واللاحقة.

شكلت هذه الخطة نقلة نوعية في منهجية الخطط التنموية في فلسطين، لأنها انطلقت من رؤية تنموية، وتستند إلى أجندة سياسات وطنية، وركزت الخطة على برامج تساهم في تحقيق الاستقرار المالي والاجتماعي والاقتصادي، إضافة إلى تحقيق الانتعاش المنشود في المدى المتوسط. وفي سبيل تحقيق هذه الغايات، تم رسم العديد من الأهداف التي تشمل توفير الحماية الاجتماعية، وتعزيز الترابط والتماسك الاجتماعي، وتنمية الرأسمال الاجتماعي والبشري والمادي، وتمكين القطاع الخاص، والسعي إلى تحقيق الاستقرار المالي. ولكن على الرغم من التقدم المحرز في خطة التنمية والإصلاح 2008–2010، فإنها اتسمت بالعمومية، ولم تقدم سياسات محددة، لأنها اعتمدت البرامج اسمياً، واستمرت في تطبيق الموازنة وفقاً للبنود.

تبعت خطة التنمية والإصلاح 2008–2010 وثيقة "إنهاء الاحتلال وإقامة الدولة 2009–2011"، التي حددت، بدورها، أهدافاً طموحة مثل تحقيق الاستقلال الاقتصادي والازدهار الوطني، وتحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية، وغيرها من الأهداف السامية. وقد حققت السلطة الوطنية بعض الإنجازات في إطار هذه الخطة، وبالأخص فيما يتعلق ببناء المؤسسات، وتأهيل البنية التحتية، والعمل بمبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة. ولعل أهم الإضافات في مجال ربط عملية التخطيط بالسياسات الاقتصادية الفعلية، كان تحديد أولويات السياسات الوطنية واستهدافها من خلال 18 استراتيجية قطاعية أفقية، تشمل القطاعات الاجتماعية والاقتصادية والحكم، و5 استراتيجيات عبر قطاعية في القطاع الاجتماعي وقطاع الحكم. وقد أعطت الخطة، لأول مرة، أولوية من حيث التدخلات التنموية لقطاع غزة والقدس الشرقية والمناطق الريفية الأكثر تأثراً بممارسات الاحتلال. وعلى الرغم من التقدم الواضح في صياغة الخطط التنموية، فإن هذه الخطط واجهت العديد من التحديات، لعل أبرزها عدم ربط التدخلات المقترحة بالموارد المالية والبشرية المتاحة، واعتمادها على أموال المانحين المتناقصة، ما أدى إلى ضعف في التنفيذ بسبب استخدام الموارد الشحيحة المتوفرة لدعم الموازنة العامة للحكومة.

2–2 الأهداف الأساسية للخطط التنموية الفلسطينية القائمة

الحكومة الفلسطينية هي الجهة التي تعد وتشرف على تنفيذ الخطط الاقتصادية والتنموية (بالتشاور مع القطاع الخاص والمجتمع الأهلي)، وبالتالي تركز هذه الورقة على الخطط الوطنية الرسمية باعتبار أنها تشكل نقاط انطلاقة عامة في الحوار نحو بناء إجماع حول الرؤية الاقتصادية والاجتماعية. والجدير بالذكر أن هنالك مبادرات اقتصادية أخرى غير حكومية، مثل "المبادرة الاقتصادية الفلسطينية" التي أعلنت عنها الرباعية الدولية العام 2013 لترشيد قرارات الاستثمار العام والخاص في قطاعات حيوية، و"مبادرة القطاع الخاص" التي أطلقتها في الفترة نفسها تقريباً مجموعة من رجال الأعمال بمساعدة مستشارين دوليين؛ بغية تشجيع استبدال المعونات الرسمية الدولية بالاستثمار الخاص والعام. المبادرتان هما بمثابة خطط استثمارية كبرى (وربما خيالية في بعض توقعاتها أو افتراضاتها مقارنة بالوضع الفعلي للاستثمار الشحيح العام والخاص المتوفر اليوم، واحتمالات تسهيلها من قبل السلطات الإسرائيلية). لكنها اعتمدت أهدافاً اقتصادية مهمة، مثل "تحسين صمود الاقتصاد الفلسطيني، وتشجيع التنمية المستدامة، وتوليد نمو بعيد المدى وخلق فرص العمل"، وهي ليست بعيدة عما رمت إليه الخطط الوطنية الرسمية. على الرغم من كل ما تحمله هذه المبادرات من دراسات اقتصادية/استثمارية مهمة ومفيدة في حال تغيرت الأوضاع المحيطة جذرياً، فإنها تفتقد إلى إطار سياساتي ورؤية أوسع نطاقاً، تلك الرؤية التي لا بد من إيجادها وطنياً إذا كان لمثل هذه المبادرات الخاصة أن تنجح.

أ. خطة التنمية الوطنية 2014-2016

تشكل هذه الخطة المرحلة الرابعة من مراحل التخطيط الوطني الشامل الهادفة إلى تعزيز التكامل بين عمليات التخطيط ورسم السياسات وإعداد الموازنات. وتعكس هذه الخطة التوجهات والأولويات الوطنية الفلسطينية التي من شأنها أن تكون المرشد لأعمال الحكومة، ولتخصيص النفقات التطويرية خلال فترة التنفيذ. وتتمحور الخطة حول أربعة قطاعات رئيسة، هي: قطاع الحكم الرشيد وبناء المؤسسات، قطاع البنية التحتية، قطاع الحماية والتنمية الاجتماعية، قطاع التنمية الاقتصادية والتشغيل. وأشارت الخطة إلى أهداف/أولويات رئيسة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، هي:

- توسيع السيطرة على الموارد الطبيعية، والتركيز على تطوير المناطق المصنفة "ج"، ولاسيما منطقة الأغوار والبحر الميت، وتطوير القدس الشرقية وقطاع غزة؛ كونهما مناطق تنموية ذات أولوية.
- إنعاش الاقتصاد الوطني المبني على المعرفة، وتفعيل دور القطاع الخاص الفلسطيني، ومساهمته الاجتماعية، ورفع قدرته الإنتاجية والتنافسية، وبخاصة في مجالات الزراعة، والسياحة، والصناعات التحويلية، وتكنولوجيا المعلومات.
- مكافحة الفقر والبطالة وتعزيز العدالة الاجتماعية، مع الأخذ بعين الاعتبار التباينات في الاحتياجات والظروف التي تعيشها الفئات المختلفة؛ سواء على أساس النوع الاجتماعي، أو العمر، أو الإعاقة، أو المنطقة الجغرافية.

وتم تحديد أهداف استراتيجية للقطاعات قيد الدراسة كما يلي:

في قطاع التنمية الاقتصادية والتشغيل، تقر الخطة الوطنية بضرورة تأسيس قواعد أكثر متانة لاقتصاد وطني مستقل، يوفر فرص عمل لائقة للمواطنين، ويحسن من إنتاجيتهم. وضمن هذا السياق، تم تحديد أربعة محاور أساسية: زيادة حجم الاستثمارات التي تخلق فرص عمل لائقة؛ تحسين البيئة العامة للتنمية الاقتصادية المتوازنة؛ رفع القدرة التنافسية للمنتج الوطني وللشركات الفلسطينية؛ توسيع المبادرات الريادية والإبداعية بين النساء والشباب في المجال الاقتصادي.

أما أولويات العمل في قطاع الحماية والتنمية الاجتماعية، فتتلخص بالاستمرار في تقديم الخدمات الاجتماعية المستدامة ذات النوعية، القائمة على الحقوق والمراعية للنوع الاجتماعي، التي تساهم في الحد من الفقر وتحقيق العدالة الاجتماعية بين الفئات والمناطق، وفي حماية الأطفال، والنساء، والشباب، وكبار السن، والأشخاص ذوي الإعاقة، وتمكينهم. وتتلخص الأهداف المحددة بنظام وطني للحماية الاجتماعية أكثر شموليةً وتكاملاً واستدامةً للحد من الفقر والتهميش والإقصاء الاجتماعي؛ ونظام تعليمي تربوي، وتعليم عالٍ ومهني وتقني، يضمن تعليماً ذا جودة عالية للجميع دون تمييز،

مرتبطاً مع احتياجات السوق والمجتمع ومواكب للتطور العلمي والمعرفي العالمي؛ ونظام صحي أكثر تكاملاً يقدم خدمات الصحة العامة والرعاية الصحية ذات الجودة العالية للجميع بمساواة وعدالة.

إضافة إلى ذلك، وفي قطاع البنية التحتية، فإن إطار السياسات الوطنية يسعى إلى تطوير بنية تحتية مستدامة ومنصفة، تساهم في تعزيز التنمية الاقتصادية والاستقلال والعدالة الاجتماعية والتواصل بين المناطق ومع الخارج. ومن أهم الأهداف المحددة تطوير نظام مواصلات وشبكات طرق أكثر أماناً وفعاليةً وفق المعايير الدولية، ومتكامل مع شبكة الربط العربي والدولي؛ وتأمين طاقة للمستهلك بكميات كافية وبأسعار معقولة وبمواصفات فنية وبيئية تحقق المعايير الدولية؛ وقطاع مياه وصرف صحي أكثر تنظيماً ومقدرةً على تأمين الحقوق المائية للمواطنين وتحقيق التوزيع العادل للاستخدامات كافة. أما في قطاع الإسكان، فإن إطار السياسات يؤكد على ضرورة تلبية أمن الحيازة القانوني، وإسكان ملائم، ويمكن تحمل تكاليفه، ويتيح الاستفادة من الخدمات العامة ويلبي حاجات المواطنين.

ب. المخطط الوطني المكاني 2025 – 2050

إلى جانب الخطة التنموية الثلاثية، عملت السلطة على بلورة رؤية مستقبلية بعيدة المدى للتنمية الشاملة، وتوفير الاستغلال الأمثل للموارد والإمكانات المتاحة، والمحافظة على التوازن البيئي والتنمية المستدامة، على افتراض تحقيق السيادة والاستقلال الوطني. هذا المخطط طويل المدى مهم لمؤتمرنا فقط بالقدر الذي يساعد في توفيق التدخلات قصيرة ومتوسطة المدى التي تعنينا مع ذلك المخطط. من هنا، فهو يشكل أداةً يسترشد بها في التخطيط على المستويين الإقليمي والمحلي، كما يشكل إطاراً ناظماً للخطط التنموية الفلسطينية. ويغطي المخطط الوطني المكاني القطاعات كافة في جميع المحافظات، وسبل الربط الإقليمي مع دول الجوار، ويشمل سبعة محاور أساسية، نستعرض فيما يلي المواضيع الأساسية التي تتناولها هذه المحاور، والخاصة بنطاق اهتمام "مؤتمر ماس الاقتصادي 2016".

في مجال التنمية الاقتصادية، فإن رؤية المخطط المكاني تهدف إلى بناء اقتصاد متنوع القطاعات: تنوع اقتصادي يعزز القدرة الإنتاجية الريادية في مجالات الزراعة والسياحة والصناعة، ويضمن الاستغلال الأمثل (الممكن على المدى المتوسط في حالتنا!) للموارد الطبيعية. كما يتطلع إلى قطاع زراعي مستدام (الحفاظ على الأراضي الزراعية المحدودة، والعمل على إدارتها بتقنيات عالية بسبب محدودية مصادر المياه، واستغلال المياه المكررة للزراعة بما يعزز الأمن الغذائي والقدرة الإنتاجية)؛ وقطاع صناعي يكون محركاً للاقتصاد (يوظف الموارد المتاحة ويتكامل مع القطاعات الأخرى ليكون رافعة للبحث العلمي والابتكار والإبداع، ويوفر أوسع قاعدة ممكنة من السلع الأساسية والاستراتيجية)؛

وقطاع تجارة يخدم الناتج المحلي، ليرتقي إلى أعلى المعايير في تسهيل وتيسير انسياب التجارة؛ وقطاع سياحة متطور (تصوير فلسطين كوجهة سياحية فريدة، توظيف الأماكن الدينية والتاريخية والتنوع في المناخ لجعل فلسطين مقصداً سياحياً فريداً، وتطوير الخدمات والمرافق السياحية المساندة)؛ وقطاع خدمات يدعم القطاعات الإنتاجية، ويستجيب لاحتياجات الفرد والمجتمع. كما يؤكد المخطط على أهمية اتّباع سياسات كلية ومالية موجهة وممكّنة للنمو والاستثمار والعدالة الاجتماعية.

يشمل المخطط أهدافاً أخرى متعلقة بالاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية ذات الأولوية، وبخاصة:

- الاستثمار في الطاقة الكهربائية والطاقة البديلة.
- استغلال البحر الميت بطريقة سليمة وتدعيم الدور السياحي والديني لنهر الأردن.
- الانتقال التدريجي من المركزية إلى اللامركزية في إدارة التجمعات السكانية.
- علاج الفجوات الكبيرة في الكثافة السكانية.
- مناطق لوجستية وجمركية لتسهيل التجارة الخارجية.
- إسكان لذوي الدخل المنخفض والمتوسط.
- تطوير أنظمة توزيع المياه، وشبكات الكهرباء.
- إنشاء أنظمة صرف صحي، ومحطات لمعالجة المياه العادمة، وإعادة تدوير النفايات الصلبة.
- رفع مستوى شبكة المواصلات العامة.
- خدمات اتصالات وإنترنت عالية الجودة وبتكلفة مناسبة.
- تكثيف الخدمات الأساسية من تعليم وصحة، وخلق فرص عمل بما يتلاءم مع الزيادة الطبيعية للسكان.
- تفعيل وتطوير نظام الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية.
- تمكين القطاع الخاص وتفعيل دوره في تطوير قطاع الخدمات وتنظيمه.

ج. أطر سياساتية أخرى

1. الإطار الوطني الاستراتيجي للسياسات والتدخلات الإنمائية في المناطق المسماة "ج"

يمثل هذا الإطار الذي أعدته وزارة التخطيط والإصلاح الإداري العام 2014، التدخلات التنموية في المنطقة المسماة "ج" المقترحة من الحكومة الفلسطينية لمختلف الشركاء، مع الأخذ بالاعتبار القضايا والتحديات التنموية والأولويات القطاعية لتلك المنطقة، مرتبطة بشكل تكاملي بإطار خطة التنمية الوطنية 2014–2016. يهدف هذا الإطار الاستراتيجي إلى تعزيز المبادرات المحلية الجماعية المستدامة، ودعم وسائل الصمود المبتكرة التي يمكن أن تساعد في التغلب على الموانع الإسرائيلية، والارتكاز على تكامل وتوزيع الأدوار بين الجهات المعنية المختلفة؛ كمدخل للتغلب

على المعيقات الإسرائيلية، وتعزيز الصمود والتنمية في المناطق المسماة "ج" بما فيها القدس الشرقية. ويشير هذا الإطار الاستراتيجي إلى ثلاثة محاور رئيسة هي قطاع الحكم والسياسة، والقطاعات الاجتماعية، والقطاعات الاقتصادية والبنية التحتية. ويحدد الإطار متطلبات العمل القطاعي لكل من هذه المحاور، إضافة إلى القضايا الإستراتيجية الخاصة بكل قطاع، وتوجهات سياسات التدخل وبرامج التدخل. ويلخص الإطار التدخلات المقترحة كما يلي:

- الحفاظ على فلسطينية الأرض والمصادر الطبيعية والتاريخية والموروثات الأثرية والثقافية الموجودة في المنطقة المسماة "ج".
- المحافظة على المنطقة المسماة "ج" كمكون أساسي للضفة الغربية، وليس كملحق للمناطق "أ" و"ب".
- تعزيز صمود المواطنين وتوفير مقومات الحياة الكريمة والخدمات الأساسية اللازمة.
- التأكيد على حق المواطن الفلسطيني بالتنقل والحركة والعيش بحرية أينما أراد داخل حدود الدولة الفلسطينية المحتلة العام 1967، بما فيها المنطقة المسماة "ج" والقدس الشرقية.
- تعزيز وحدة الأرض الفلسطينية والتفاعل التنموي المتبادل بين الموارد والمقدرات المتاحة والكامنة.
- تمكين كافة المؤثرين الرئيسين من الاندماج في هذه العملية، ولعب الدور المناط بهم.
- تحقيق الأهداف الوطنية والتقليل من الفجوة التنموية الحاصلة بين مختلف المناطق الفلسطينية، ودعم التنمية والصمود في المناطق المسماة "ج".

في القطاعات الاجتماعية، يولي هذا الإطار أولوية لصياغة منظومة عمل واضحة تضمن الاندماج والاحتواء المبني على الشراكة والاعتماد على الذات في العمل التنموي، وعلى تسهيل الإجراءات السياساتية التعليمية التي تحد من البيروقراطية، والقادرة على التعامل مع خصوصية المنطقة. بموجب الإطار، يجب قيادة النظام الصحي في المناطق "ج" وفقاً لمنظومة عملية قائمة على الحق في الوصول للخدمة، وتوفير بيئة يتمتع الشباب والشابات فيها بالأمن والأمان، ومجتمع محلي يؤمن بمشاركة النساء في التنمية والمجتمع وبناء الدولة، إضافة إلى توفير كافة الخدمات الأساسية والحيوية للأطفال كحق يكفله القانون والتشريعات المختلفة، وضمان وصول الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة إلى الخدمات الأساسية والحيوية.

أما في القطاعات الاقتصادية والبنية التحتية، يحتوي الإطار على العديد من اتجاهات سياسات التدخل التي لا مجال لعرضها هنا، ويمكن تلخيص البنود الرئيسية كما يلي: توفير المياه والتحكم

بمصادرها؛ دراسة إمكانيات التخطيط الهيكلي والبناء في المناطق المسماة "ج" وتطويرها؛ تعزيز وتقوية قطاعات السياحة والزراعة والثروة الحيوانية؛ استغلال مقدرات وموارد المناطق المسماة "ج" لتقوية النسيج الاقتصادي الوطني والقدرة الإنتاجية الذاتية؛ تطبيق معاملة تفضيلية للمناطق المسماة "ج" من حيث السياسات الاقتصادية والضريبية والتجارية.

2. الخطة الاستراتيجية للتنمية القطاعية في القدس الشرقية، 2010

سعت هذه الخطة إلى تقوية صمود الفلسطينيين في مدينة القدس، وذلك من خلال تقديم احتياجات تحقيق العديد من الأولويات التطويرية للقطاعات المختلفة، وسبل معالجتها. وقد منحت الخطة أولوية التطوير للأجزاء الواقعة داخل جدار الفصل العنصري. تستهدف الخطة أحد عشر قطاعاً موزعة على ثلاث مجموعات: الحماية والتنمية الاجتماعية، التنمية الاقتصادية، حماية حقوق الإنسان، وتشتمل الخطة على العديد من المبادئ الناظمة لها، ومنها السياسية، والقانونية، والمالية، والمؤسسية التنظيمية، والتنموية. وتشمل المبادئ التنموية ما يلي:

على الرغم من عدم تحديث هذا الإطار الإرشادي منذ اعتماده قبل خمس سنوات، فإن عناصره الأساسية لا تزال ذات صلة بالوضع الراهن، وبخاصة مبدأ دعم صمود الشعب الفلسطيني في القدس وتقليل الأعباء عليه، ودعم المؤسسات المقدسية وتقويتها وتعزيز دورها. تركز الخطة على التحديات الخاصة داخل جدار الضم والتوسع والتعامل معه على أنه غير قانوني ومؤقت، مع ضرورة الربط المتين بالمحيط المباشر خارج الجدار ومع المحيط الأوسع في سياق وظيفي وتكاملي. تسعى الخطة إلى العمل على فك الارتباط مع المؤسسات الإسرائيلية، وخلق البدائل الفلسطينية الفاعلة، إضافة إلى إيجاد توازن بين المساعدات الإنسانية والتدخلات التنموية من أجل توفير حلول مستدامة، مع ضرورة دعم الفئات المهمشة والمستضعفة والفقيرة ومحاربة الفقر والبطالة.

3. الخطة الوطنية للإنعاش المبكر وإعادة إعمار غزة 2014

وضعت حكومة الوفاق الوطني هذه الخطة كخارطة طريق للخروج من الأزمة الإنسانية والدمار اللذين خلفتهما الحرب الإسرائيلية على قطاع غزة، وصولاً إلى تحقيق التنمية طويلة الأمد. واعتمدت الخطة على التقييم السريع لاحتياجات الإنعاش المبكر وإعادة إعمار قطاع غزة، واتخذت من الوضع السائد قبل العدوان نقطة انطلاق لها. وسعت الخطة إلى الانتقال من جهود الإغاثة إلى التنمية في قطاع غزة عبر أربعة قطاعات: القطاع الاجتماعي، قطاع البنية التحتية،

القطاع الاقتصادي، قطاع الحوكمة. ولا تزال غالبية برامج هذه الخطة غير ممولة أو منفذة على الرغم من بعض التقدم في عملية إعادة الإعمار.

2-3 اتجاهات السياسة الاقتصادية للسلطة الفلسطينية ومجالات تركيزها

على الرغم من التطور الذي تحقق في عملية صياغة وتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية، فإن الإطار القائم (الأهداف العامة المحددة في الخطط التنموية، قوانين وأنظمة وقرارات حكومية، إجراءات وبرامج تنفيذية فعلية) يتميز بثلاث نقاط ضعف رئيسية. أولاها أن أهداف السياسة العامة ليست بالضرورة موجهة للتعامل المركَّز مع أهم التحديات التي تم استعراضها أعلاه، إما بسبب عمومية الأهداف المحددة، وإما لأنها ربما غير مناسبة لطبيعة المرحلة (الاقتصادية والسياسية). ثم، ليس هناك ما يجعل من الأهداف المخططة توجيهات ملزمة للعمل الحكومي في مجالات القوانين والأنظمة والقرارات والبرامج، بل كثيراً ما يكون للاعتبارات الآنية أو الصدمات الخارجية (العدوان الإسرائيلي بمختلف أشكاله، وتراجع التمويل من الجهات المانحة) أثرٌ أكبر في عملية صنع القرارات. كما لا بد من الإقرار بالفجوة بين ما تعبر عنه الخطط القائمة من رؤى متوسطة (أو بعيدة) المدى للأهداف الاقتصادية والاجتماعية المرغوبة، من جهة، وما هو متاح للسلطة الفلسطينية من أدوات السياسة الاقتصادية المحدودة (والمقيدة بحكم إطار الاحتلال الأوسع) لتحقيق ما هو ممكن من هذه الأهداف الطموحة من جهة ثانية، وهذا هو هدف مؤتمر ماس الاقتصادي. بسبب جميع هذه الأسباب وغيرها، فإن التطور في مجال وضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية يظهر قدراً من التجزئة والعشوائية والبطء، مقارنة برزمة التحديات الكبرى القائمة، وضرورة التعامل معها ومع كل ما يتعلق بدور الحكومة الخدمي والتوجيهي والتنظيمي في مجالات الحياة كافة.

دون استعراض جميع نواحي الإطار السياساتي الذي تمت بلورته حتى العام 2005، يمكن النظر إلى أهم المجالات الاقتصادية (التجارية والزراعية والمالية) التي تم فيها تطوير الإطار السياساتي خلال السنوات العشر الأخيرة، من خلال سن قوانين وقرارات بقانون (بعد تغييب المجلس التشريعي) ولوائح، ومراسيم، ثم قرارات حكومية وبرامج تنفيذية. من هذا السجل، يمكن استشفاف التوجهات السياساتية الفعلية والحيز الضيق (المتاح أو المستغل) لعملية صنع السياسات الفلسطينية.

في مجال القانون التجاري، تم اعتماد 54 إجراء سياساتياً في الفترة بين العامين 2006 و2016، غالبيتها (42) بشكل قرارات أصدرها مجلس الوزراء مع إضافة 9 قوانين جديدة في تلك الفترة. من حيث مضمون هذه الإجراءات، هناك تركيز في مجال سوق التأمين (13 قانوناً وقراراً) والقطاعات الاقتصادية والتجارة الخارجية (9 قوانين وقرارات)، ثم في كل من مجالات الشركات (8)، وسوق رأس المال (6 قرارات)، وحماية المستهلك (5 قرارات)، والاستثمار (3 قوانين وقرار واحد). يدل هذا التوزيع للإجراءات السياساتية التجارية

خلال العقد الماضي على المحدودية النسبية للتعامل الحكومي مع النطاق الأوسع للتحديات، وتركيزها في عدد من الأسواق/الفروع الجديدة نسبياً، التي كان لا بد من حد أدنى من التنظيم لها. أما قطاع الزراعة الحيوي، فحاز على اهتمام سياساتي أيضاً ضمن ما هو ضروري لتنظيمه وتسيير شؤونه، وكان القطاع موضوعاً لـ 19 قراراً وإجراءً حكومياً في مجالات مثل أنظمة زراعية، وتعويضات عن أضرار، وإدارة القطاع، وترخيص وتسويق.

من جهة أخرى، صدر للقطاع المالي 75 قانوناً/مرسوماً/قراراً، غالبيتها قوانين خاصة بالموازنة (16)، والضرائب والجمارك (22 قانوناً وقراراً)، إضافة إلى قوانين وقرارات تخص المؤسسات المالية والتعيينات فيها ... الخ (19). هذا النشاط السياساتي المكثف نسبياً يأتي ضمن تلك المجالات القابلة للمعالجة وذات الأولوية لعمل مالية الحكومة، ويعكس، بدوره، النطاق الضيق المتوفر للتقدم في صياغة سياسات اقتصادية متكاملة ومتجاوبة مع الأهداف الإستراتيجية المعتمدة ومختلف تحديات المرحلة.

ويؤكد التقرير السنوي الأخير لعمل الحكومة الفلسطينية الـ 17، على ما تدل عليه الخارطة أعلاه من مجالات الاهتمام الاقتصادي ونقاط تركيز عملها، حيث يبرز التقرير برامج الحكومة في زيادة الإيرادات والاعتماد على الموارد المالية الذاتية، وتخفيض النفقات وتحسين الرقابة المالية والإدارية، إضافة إلى تسديد ديونها للقطاع الخاص، وتوفير مساعدات مالية طارئة لتجار البلدة القديمة في القدس، وغيرها من الإعانات المتواضعة مقارنة بحجم الكارثة الاقتصادية التي تشهدها القدس. في مجال الاقتصاد الوطني، تركز عمل الحكومة على سياسة النهوض به، وبالمنتج المحلي، وتحرير التجارة من خلال إلغاء الوكالات الحصرية، وإعداد الإستراتيجية الوطنية للتصدير، إضافة إلى الشروع بإنشاء أربع مدن صناعية باستثمارات تقدر بـ 100 مليون دولار. في قطاع السياحة، عملت الحكومة على برامج لجذب المزيد من السياح لزيارة فلسطين وعلى إدراج بيت لحم على قائمة اليونسكو للتراث العالمي المعرَّض للخطر. أما في مجال الزراعة والتنمية الريفية، فقامت الحكومة بتنفيذ مشروع إعادة تأهيل القطاع الزراعي في المحافظات الجنوبية، إضافة إلى إطلاق الإستراتيجية الوطنية لقطاع الزيتون في فلسطين. كما يوجز تقرير الحكومة تقدمها العملي في بعض المجالات المتصلة مثل توليد الطاقة، وتنظيم قطاع المياه، والحماية الاجتماعية، وتمكين المرأة. كما استدركت الحكومة، مؤخراً، أهمية تطوير إطار إداري جديد لعملها وللجهود الإنمائية بالاستناد إلى مفاهيم التنمية الإقليمية، للتجاوب مع التفاوت في المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية بين مختلف المناطق، وباشرت العمل على دراسة البدائل المتاحة في هذا المجال.

على ضوء هذه المراجعة الأولية لحجم واتجاهات الجهد السياساتي خلال الفترة الماضية، يتضح مدى الحيز المتاح للتجاوب مع احتياجات الوضع الراهن، وصعوبة خلق ربط مباشر بين: 1) أهداف السياسات

الاقتصادية والاجتماعية. 2) التطور في وضع الإجراءات التنظيمية اللازمة لتحقيقها. 3) التقدم الممكن إحرازه من خلال برامج ومشاريع هنا وهناك. وهذا، بدوره، يستدعي وقفة مراجعة تجاه مضمون أهداف السياسات التي يتم إقرارها في إطار الخطط وقابليتها للتحقيق على المدى المتوسط الذي نركز عليه في هذا المؤتمر، من جهة، والآليات التنظيمية والمؤسسية المتوفرة (أو الغائبة) لضمان تنفيذ توجيهات السياسة العامة، من جهة ثانية. هنا تكمن الحاجة للمزيد من التفصيل وترتيب الأولويات عند وضع الرؤية والأهداف والتدخلات متوسطة المدى لتتلاءم مع احتياجات وتحديات المرحلة، ولتكون أكثر قابلة للتطبيق على أرض الواقع، من خلال قوانين وقرارات وبرامج وآليات أخرى، بما فيها الشراكة بين القطاعين العام وغير الحكومي (خاص وأهلي)، لتشكل معاً توجهاً سياساتياً متجانساً وواضح المعالم.

3- استنتاجات ختامية وأسئلة عالقة

إن المسائل التي تم استعراضها أعلاه لأبرز أوجه التحدي الاقتصادي التنموي الفلسطيني، باتت معروفة من قبل الباحثين وصنّاع القرار، ووردت في خطط التنمية المختلفة، وبالتالي فإن المشكلة ليست في التعرف على هذه التحديات بقدر استعصاء هذه التحديات على الحل وتفاقمها مع مرور الوقت. وعليه، فإن السؤال الذي يثار هنا هو "ما السبب وراء عدم القدرة على حل هذه التحديات؟". وفي هذا الصدد، تلاحظ جملة من الأسباب، منها: تدهور خطير في "القدرة الإنتاجية" وسط غياب رؤية اقتصادية واضحة، ارتباط وجود بعض هذه التحديات بعوامل خارجة عن السيطرة الفلسطينية، مستقبل اتفاق باريس ودور الدولة في العملية الاقتصادية.

ما سبق عرضه بخصوص ظاهرة تدهور القطاعات الإنتاجية يدل على ضرورة العمل على علاجها، نظراً لانطوائها على تحديات خطيرة. نتج عنها: تقليص القدرة الاستيعابية والتشغيلية للقطاعات الرئيسية في الاقتصاد، وبالتالي عدم القدرة على توليد فرص عمل للعاطلين عن العمل، أو الداخلين الجدد إلى سوق العمل، الأمر الذي يضع هؤلاء أمام ثلاثة خيارات: الانضمام إلى صفوف البطالة، التوجه للعمل داخل إسرائيل، الهجرة إلى خارج البلاد، ما يعني هجرة الأدمغة والكفاءات. لهذه المسألة تأثير مباشر على صمود الناس على الأرض، حيث أن التراجع الحاصل في قطاع الزراعة يعني هجرة هائلة للأرض، ما يؤكد على ضرورة النظر للمسألة من الزاوية السياسية والاجتماعية، وليس من الزاوية الاقتصادية فقط. إضافة إلى ضعف الإنتاجية الاقتصادية، بشكل عام، وقطاعياً، فإن انخفاض الاستثمار الفلسطيني العام والخاص، ينذر بعواقب طويلة المدى، حيث تشير بعض الإحصاءات إلى أن حجم الاستثمار في السنوات الأخيرة لم يكن كافياً لتغطية الإهلاك في الآلات، وهو ما يعني تآكل القاعدة الاستثمارية، بينما يُوظَّف جزء كبير من مدخرات رأس المال الفلسطيني خارج البلاد.

إن تدهور عناصر الإنتاج الرئيسية في الحالة الفلسطينية، حيث تسيطر إسرائيل على الأرض، ورأس المال يهرب إلى الخارج، والعمالة الماهرة المهاجرة إلى الخارج يقابلها استيراد السلع والخدمات من الخارج، يضع الاقتصاد أمام تحدٍ مركزي هو كيفية الحفاظ على الموارد الإنتاجية المهمة في بناء وتطوير الاقتصاد، وما الذي يمكن عمله لاستعادة العامل والمستثمر الفلسطيني؟ إن المهمة التي تقع على عاتق جميع الشركاء هي خلق بيئة لتشجيع القطاع الخاص الفلسطيني على الاستثمار، واستعادة الأموال الموظفة في الخارج، الأمر الذي يؤدي إلى خلق الآلاف من فرص العمل، وتخفيف البطالة، وزيادة النمو الإجمالي والدخل، وتخفيف الفقر، ثم زيادة الصادرات وتقليل الواردات وهو ما ينعكس بشكل إيجابي على الميزان التجاري، وزيادة الإيرادات الضريبية، وبالتالي تخفيف عجز الموازنة وتقليل اعتمادها على المساعدات الخارجية، فيما يسمى بـ "حلقة اقتصادية حميدة".

عند الحديث عن الرؤية السياسة للمرحلة القادمة، فإنه لا بد أن تبنى صياغتها على أساس من التشاؤم العميق منبعه عدم وجود أفق للحل السياسي. يلاحظ أن إنشاء السلطة الفلسطينية في العام 1994، قام بناء على افتراض وجود اتفاق شامل سيتم تنفيذه بسهولة ويسر (وهو ما أطلق عليه فيما بعد بمشروع إقامة الدولة وإنهاء الاحتلال بطريقة سلمية). بعد مضي 22 عاماً على هذا المشروع، يطرح السؤال: هل ما زلنا أمام المشروع نفسه والأدوات نفسها؟ أم أن الصيغة السياسية التي قام عليه المشروع الأصلي لم تعد قائمة اليوم؟ يبدو أن إمكانية استعادة الصيغة السابقة في الوقت الراهن غير واردة، ويترافق هذا مع عدم وضوح الرؤية لطبيعة الخيار الواجب تبنيه لإنهاء الاحتلال. هل لم يتبقَّ إلا الاختيار بين المقاومة العنيفة أم الاستمرار في "ضبط النفس" لعشرين سنة أخرى دون أي تحرك؟ إن غياب رؤية سياسية توضح كيفية التخلص من الاحتلال يضع علامة استفهام على واقعية مشروع بناء الدولة وإنهاء الاحتلال. إن التوصل إلى فهم مشترك لطبيعة المرحلة القادمة أمر ضروري لمعرفة نوع وحجم الاستثمار الذي قد تستوعبه المرحلة، وإذا ما كانت التنمية الاقتصادية بالطريقة "العادية" واردة، أم أن ما تتحمله المرحلة هو فقط اقتصاد صمود ومقاومة. هل المطلوب هو تحسين الظروف الاقتصادية أم بناء اقتصاد مقاوم يحمل برنامجاً سياسياً نضالياً؟

في السياق نفسه، من الضروري بلورة موقف وطني تجاه سريان اتفاق باريس الذي يشكل الإطار المنظم للاقتصاد الفلسطيني، ويستذكر هنا الضعف السريع (بعد سنتين من توقيع الاتفاق) الذي أصاب اللجنة الاقتصادية المشتركة التي كان يفترض أن تعمل بمثابة الموجه لهذا الاتفاق على الأرض. هذا، بين أمور أخرى، جعل منه اتفاقاً مشتتاً يتم فيه انتقاء ما هو مناسب لإسرائيل، في حين يحاول الفلسطينيون، كل حسب موقعه، الحفاظ على الجزء الذي يخص هذا الموقع، بدون وجود توجه موحد واضح للتعامل مع هذا الإطار. هذا يتطلب تقديم إجابات جادة حول إذا ما كان هذا الاتفاق يحد من إمكانات الاقتصاد الفلسطيني، أو أنه ما زال هناك حيز للاستفادة منه لتوسيع تلك الإمكانات. كما تبين من التحليل السابق

لاتجاهات النمو الاقتصادي الفلسطيني، أن المفهوم الذي يصف الحالة التي يعيشها الاقتصاد الفلسطيني هو ليس "التنمية اللامتكافئة" فحسب، بل حالة مركبة من الاستعمار الاستيطاني والتبعية الاقتصادية. من هنا تأتي أهمية تحديد العلاقة الاقتصادية مع الاحتلال، إذا كان المطلوب تحسين هذه العلاقة أم إلغاءها، وبالتالي تحسين اتفاق باريس أم إلغاؤه؟

أما بشأن دور الحكومة في العملية الاقتصادية، وفيما إذا كانت تشكل عنصراً محفزاً أم عبئاً على الاقتصاد الفلسطيني، فإن هذا السؤال يكتسب مشروعية بعد عجز الحكومات المتتالية على توفير أهم متطلبات البنية التحتية للاقتصاد، أو معالجة الأزمات الاجتماعية المتكررة، على الرغم من جميع المساعدات الدولية، التي تذهب حصة الأسد منها إلى الإنفاق الجاري. لذلك، يجب أن تستدرك الحكومة أن التوظيف ليس إحدى مهامها، بل إن المطلوب منها اقتصادياً هو تقديم الخدمات الأفضل الممكنة بأقل الموارد العامة الممكنة وتنظيم الأسواق وضبطها. من هنا تأتي ضرورة وجود عقيدة اقتصادية تعكس رؤية جديدة تنبع من الواقع، وهذا يتطلب عمل مراجعة جدية للواقع لصياغة عقيدة اقتصادية تتناسب مع المرحلة السياسية الراهنة التي تختلف عن تلك التي رافقت تأسيس السلطة. هذا، بدوره، يحتاج إلى إرادة سياسية لديها القدرة لحمل هذه العقيدة، وقادرة على قيادة التغيير، وبخاصة فيما يتعلق بالعلاقة الاقتصادية مع الأطراف الأخرى، بما في ذلك إسرائيل، والمانحون، والمستثمرون.

في سياق الإدارة العامة، هناك تأخير في معالجة العديد من الملفات التي بدأ العمل فيها منذ سنوات دون إنجازها، مثل تسجيل الأراضي، وإنشاء قدرة مستقلة لتوليد الكهرباء، وإنشاء شبكة مواصلات، وتنظيم قطاع الاتصالات والمياه، وتفعيل قانون تشجيع الاستثمار، وتسريع إجراءات الإرجاع الضريبي ... وغيرها من العناصر الحيوية المؤثرة على النشاط الاقتصادي، كما أن هنالك حاجة لتطوير القدرات الفنية والخدمية للطواقم والكوادر العاملة في الوزارات. ومن المفيد المصارحة بشأن هذه الأمور لأجل الخروج بخطوات تنفيذية حاسمة لتحسين الأداء الحكومي، بما يتجاوب مع تطلعات المواطنين وتوقعاتهم وحقوقهم. كما يبدو أن المؤسسات الحكومية المختلفة ومؤسسات القطاع الخاص –على حد سواء– قد أخفقت بتراكم التجربة والذاكرة المؤسسية الكافية خلال السنوات السابقة، ما يستدعي التفكير بإمكانية إنشاء آليات مشتركة ثابتة (بين الهيئات العامة من جهة، وبين القطاعين العام والخاص من جهة أخرى) لقيادة العمل الاقتصادي، تكون مشرفة ومراقبة على عملية التنمية الاقتصادية–الاجتماعية.

جدول 1: الأراضي الفلسطينية المحتلة: مؤشرات الاقتصاد الكلي: سنوات مختارة*

	1995	1999	2002	2005	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
أداء الاقتصاد الكلي											
الناتج المحلي الإجمالي (مليون دولار)	3,282.8	4,271.2	3,555.8	4,831.8	4,910.1	8,913.1	10,465.4	11,279.4	12,476.0	12,715.6	12,677.4
الدخل القومي الإجمالي (مليون دولار)	3,722.6	5,025.0	3,774.7	5,180.8	5,332.7	9,512.2	11,214.9	12,136.9	13,636.4	14,198.3	14,059.0
الدخل القومي المتاح الإجمالي (مليون دولار)	4,122.4	5,398.4	4,826.1	6,317.2	6,623.7	11,503.2	12,319.6	13,887.2	14,824.9	15,572.0	16,143.2
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (دولار)	1,427.1	1,552.9	1,181.8	1,470.1	1,448.8	2,338.7	2,664.9	2,787.2	2,992.2	2,960.1	2,865.8
نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (دولار)	1,618.3	1,826.9	1,254.6	1,576.2	1,573.5	2,495.9	2,855.8	2,999.1	3,270.5	3,305.2	3,178.2
نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (%)	7.1	8.3	−12.5	10.8	−3.9	8.1	12.4	6.3	2.2	−0.2	3.5
نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (%)	−0.2	4.8	−15.0	7.5	−6.8	5.0	9.1	3.1	−0.8	−3.1	0.5
نمو نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي الحقيقي (%)	0.5	4.6	−16.1	9.1	−5.4	2.7	9.2	3.6	0.5	−1.9	0.1−
نسبة الإنفاق الاستهلاكي النهائي إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)	118.5	117.8	123.3	133.5	136.3	121.8	119.4	117.8	115.8	120.5	119.7
نسبة التكوين الرأسمالي الإجمالي إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)	38.1	42.9	26.2	25.7	23.5	21.6	17.8	21.1	21.7	19.0	21.2
نسبة الإنفاق الاستهلاكي النهائي للأسر المعيشية إلى الإنفاق الاستهلاكي النهائي (%)	79.2	76.8	73.4	75.8	76.4	73.5	73.6	73.0	72.8	73.6	73.6
نسبة المباني إلى التكوين الرأسمالي الثابت الإجمالي (%)	75.0	67.4	63.1	65.8	61.1	71.6	78.6	78.5	80.7	77.7	81.0
السكان والعمال											
عدد السكان (مليون)[1]	2.34	2.96	3.23	3.51	3.61	4.05	4.17	4.29	4.42	4.55	4.68
البطالة (%)[2]	32.6	21.7	41.2	29	29.8	30	25.8	26.7	27	29.8	لا يوجد تعريف موسع
عدد العاملين (ألف)	417	588	452	603	636	744	837	858	885	917	963

	1995	1999	2002	2005	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
قطاع عام	51	103	125	145	148	179	188	195	204	210	211
إسرائيل والمستوطنات	68	135	42	56	55	78	84	83	99	107	112
التجارة الخارجية											
صافي التحويلات الجارية (مليون دولار)	400	373	1,051	1,128	1291	1,991	1,246	1,750	1,189	1,190	1,191
صادرات السلع والخدمات (مليون دولار)	562	752	477.8	723.3	736.3	1,367.3	1,799.4	1,871.1	2,071.8	2,298	2,323
واردات السلع والخدمات (مليون دولار)	2,441	3,363	2,233.6	3,573.9	3,683.3	5,264.3	5,723.2	6,300	6,804	7,781	7,501
الميزان التجاري (مليون دولار)	−1,879	−2,611	−1,756	−2,851	−2,947	−3,897	−3,924	−4,429	−4,732	−5,483	5,179
الميزان التجاري (٪ من الناتج المحلي الإجمالي)	−57.2	−61.1	−49.4	−59.0	−60.0	−43.7	−37.5	−39.3	−37.9	−43.1	−40.8
الميزان التجاري مع إسرائيل (مليون دولار)	−922	−1,598	−886	−1,945	−1,887	−2,818	−3,203	−3,302	−3,115	−2,514	−2,748
الميزان التجاري مع إسرائيل (٪ من الناتج المحلي الإجمالي)	−28.1	−37.4	−24.9	−40	−38.4	−32	−31	−29.3	−25	−19.7	−21.7
تجارة السلطة الفلسطينية مع إسرائيل/إجمالي تجارة السلطة الفلسطينية (٪)[3]	83.5	67.5	56.9	83	64.4	77	69	63.5	59.7	49.2	55.3
تجارة السلطة الفلسطينية مع إسرائيل/إجمالي التجارة الإسرائيلية (٪)[3]	4.2	3.7	1.8	2.5	2.2	2.8	2.7	2.8	2.9	2.6	3.1

*: المراجع: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني؛ سلطة النقد الفلسطينية (إحصاءات الأداء الكلي)؛ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (إحصاءات التجارة الخارجية). جميع القيم بالدولار الأميركي هي بالأسعار الجارية، ما عدا معدلات النمو الحقيقية التي تحتسب من البيانات بالأسعار الثابتة.

[1]: باستثناء الأرقام المتعلقة بالسكان، لا تشمل البيانات الأخرى القدس الشرقية.

[2]: بحسب التعريف الموسع للبطالة الذي يشمل العمال المثبطين.

[3]: تشير بيانات التجارة الفلسطينية والإسرائيلية إلى السلع والخدمات المرتبطة وغير المرتبطة بعوامل الإنتاج.

المراجـــــع

الأمانة العامة لمجلس الوزراء. (2016) . التقرير السنوي لعمل الحكومة الفلسطينية السابعة عشرة (2014/6/2-2015/6/2). رام الله – دولة فلسطين.

برنامج دراسات التنمية. السياسات الاقتصادية والتنمية البشرية في فلسطين 1994-1999. رام الله: جامعة بيرزيت.

برنامج دراسات التنمية، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي. (1998) . سلسلة التخطيط من أجل التنمية. رام الله: جامعة بيرزيت.

الخفيف، محمود؛ ومسيف، مسيف؛ والأقرع، معتصم. (2013). تسرب الإيرادات المالية الفلسطينية إلى إسرائيل في ظل بروتوكول باريس الاقتصادي. جنيف: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد).

ديوان الرئاسة الفلسطينية: وحدة القدس. (2010). الخطة الاستراتيجية للتنمية القطاعية في القدس الشرقية. دولة فلسطين.

عبد الرازق، عمر؛ وموسى، نائل. (2001). تقييم خطط التنمية الفلسطينية وبرامج الوزارات المختلفة من زاوية مكافحة الفقر. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

عبد الله، سمير. (2005). نحو صياغة رؤية تنموية فلسطينية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

فواضلة، أيمن. (2014). سياسات التنمية الاجتماعية الشاملة: المضمون والآليات. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب أسيا – الإسكوا.

قسيس، نبيل. (2012). نحو ترشيد الجهد التخطيطي للتنمية وزيادة فعاليته في الأرض الفلسطينية المحتلة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

قسيس، نبيل. (2014). إطار قانوني للتخطيط التنموي الفلسطيني. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

المخطط الوطني المكاني. (2015). فلسطين 2025، فلسطين 2050: الرؤية التخطيطية. رام الله – دولة فلسطين.

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني. (2011). "الخطة الوطنية العامة للأعوام 2011-2013، الأهداف المنشودة ومحددات التطبيق". ملخصات مداولات الطاولة المستديرة للعام 2011، مائدة مستديرة (2).

النقيب، فضل. (2003). مدخل نظري: نحو صياغة رؤية تنموية فلسطينية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

وزارة التخطيط والتنمية الإدارية. (2012). التقرير الوطني حول تقييم التقدم المحرز في تنفيذ خطة العمل الصادرة عن المؤتمر الدولي للسكان والتنمية العام 1994. رام الله – دولة فلسطين.

ـــــــــــــــ (2014). الإطار الوطني الاستراتيجي للسياسات والتدخلات الإنمائية في المناطق المسماة "ج" (2014–2016). رام الله – دولة فلسطين.

ـــــــــــــــ (2014). الخطة الوطنية للإنعاش المبكر وإعادة إعمار غزة 2014. رام الله – دولة فلسطين.

ـــــــــــــــ (2014). خطة التنمية الوطنية 2014–2016. رام الله – دولة فلسطين.

ـــــــــــــــ (2010). التقرير الوطني حول السياسات الاجتماعية المتكاملة في فلسطين 1994–2008. رام الله – دولة فلسطين.

Ad-Hoc Liaison Committee Meeting. (2013). Summary of the Palestinian Economic Initiative. New York: Office of the Quartet Representative. (http://www.quartetrep.org/files/image/quartet/documents/ahlc-sept-2013.pdf)

The World Bank. (2013). Area C and the Future of the Palestinian Economy. The World Bank publications, Report No. AUS2922.

الفصل الثاني
المشهد الاجتماعي الفلسطيني في سياق الحد من البطالة ومكافحة الفقر وجسر الفجوات الاجتماعية

لؤي شبانة

ملخص

تقدم الورقة مراجعة عامة للمشهد الاجتماعي في الأراضي الفلسطينية في سياقه الاقتصادي الأوسع، والبحث عن طرق ومداخل عملية وتطبيقية لمعالجات خارج إطار التفكير النظري والرؤى بعيدة المدى، وفي إطار التطورات الدولية الجديدة، لاسيما في إطار أهداف التنمية المستدامة. وتشير الدراسة إلى ثلاث حقائق مهمة بشأن الأداء الاقتصادي الفلسطيني، وهي أن التطورات الإيجابية الطفيفة في مؤشرات الاقتصاد الكلي لم تكن كافية من زاوية تحسن معدلات الفقر والبطالة لإحداث انتعاش اجتماعي، وأن المكاسب الاقتصادية لم تنعكس كمردود اجتماعي يؤثر إيجابياً في حياة المواطنين اليومية بشكل مباشر، وأن هناك فجوة عدم مساواة على الصعد كافة، ما يستدعي توسيع جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتثميرها وتوزيعها. كما تبين أن التقدم الحقيقي تركّز خلال مرحلة التنمية للألفية في الأنشطة الاقتصادية وليس في المردود الاجتماعي للانتعاش الاقتصادي. وبذلك هناك مجال للعمل باتجاه العدالة في التنمية لتحسين الوضع العام في العدالة الاجتماعية للسياسات والخطط. وتظهر الدراسة الحاجة إلى البحث في حوكمة القطاع الاجتماعي والعلاقة بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني في معالجة قضايا البطالة والفقر وفجوة اللامساواة. وتخلص إلى عدد من المقترحات الأولية على صعيد السياسات والتدخلات أهمها:

1. صياغة وتطبيق سياسة مكافحة فقر تنطلق من تحسين خدمات التعليم والصحة، وتحسين انتشار التعليم بين الفقراء، وحماية اجتماعية فعالة، وتفاوت أقل بين الرجال والنساء، وأن تركز مكافحة الفقر على أن يكون الدخل الأساسي للفقراء من العمل، وليس الدعم والمساعدات والإعانات.
2. خلق بيئة تجعل مكافحة الفقر غير محصورة في وزارة محددة، بل مسؤولية تضامنية جماعية لكافة الوزارات والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وأن تكون مكافحته إطاراً عاماً جامعاً لسياسات وخطط الحكومة استناداً إلى سياسة استهداف الفقراء وزيادة كفاءة برامج الحماية الاجتماعية لتخفيف حدة الفقر على المدى القصير، وتقليل عدد الفقراء على المدى الأبعد.

3. معالجة أسباب فجوة اللامساواة من خلال تحسين وصول الفقراء والمجموعات المهمشة إلى خدمات التعليم الجيد وخدمات الصحة والإسكان والمياه النظيفة، وتبني معايير تضمن المساواة في الفرص للجميع، واستثمار أكبر قدر من مصادرها لتمتع السكان بحقوقهم.
4. إجراء إصلاح تشريعي لتعزيز العدالة وتوفير الحماية للعمل غير المنظم والامتثال للتشريعات المتعلقة بالحد الأدنى للأجور ومكافحة التمييز، وتحسين التدريب لتعظيم رأس المال البشري وتعزيز الوصول إلى المعلومات والمعرفة، وتطبيق موازنات حساسة للنوع الاجتماعي، وموازنات محابية للشباب والأطفال والفقراء.
5. إعداد وتطبيق برامج لتعزيز المهارات الحياتية كإدارة المفاوضات، وحل المشكلات، والتفكير الإبداعي كرافعة للتعليم الرسمي في معالجة المخاطر التي ترافق الدخول الأول لسوق العمل.
6. بناء حوافز للشركات لمعالجة العجز في رأس المال الاجتماعي في المجتمع، من خلال فتح المجال لإشراكهم في الهياكل التعليمية الموجهة للتعليم والتدريب المهني، وإدماج العمالة الماهرة الفقيرة في برامج التدريب التي غالباً ما تكون من حظ النخبة المجتمعية.
7. إشراك القطاع الخاص في معالجة البطالة في إطار من الشراكات الإبداعية التي تتيح للقطاع الخاص التأثير في بمحتوى المناهج التعليمية التي لا بد أن تواكب التطورات السريعة في الطلب على العمل في القطاع الخاص.
8. تعزيز آليات البحث عن عمل، بما في ذلك الآليات المعتمدة في مكاتب التشغيل التابعة لوزارة العمل، وتشجيع روّاد الأعمال من خلال تحفيز المزيد من الشباب على المبادرة وتأسيس أعمال جديدة وتوفير التدريب الملائم لهم، إضافة إلى تسهيل حصولهم على القروض من البنوك للمشاريع المتوسطة والصغيرة، وتعزيز الحوار الثلاثي بين الحكومة وأرباب العمل والعمال لمأسسة آليات الحوار الاجتماعي.
9. وضع آليات تمويل تقوم على التعليم والإشراف المالي على الشباب المنخرطين لأول مرة في سوق العمل لتجنب الفشل، والتواصل مع البنوك لتشجيع برامج إقراض، وتوسيع دائرة المستفيدين، ونشر وتعميم الخبرات الناجحة والممارسات الجيدة، وتعزيز قدراتهم المعرفية في إدارة الأعمال وتعزيز نجاحها.
10. تشجيع الشركات بإعفاءات ضريبية للتوسع التوظيفي، وإعفاءات ضريبية للشركات التي أنشئت في المناطق الفقيرة الأكثر عرضة للبطالة.
11. صياغة سياسات سكانية تأخذ بعين الاعتبار كون فلسطين في المراحل الأولى من التحول الديموغرافي؛ تقوم على إدماج البعد السكاني وديناميات في الخطط والموازنات، وتعزيز برامج تنظيم

الأسرة وقضايا الصحة الإنجابية، وتسريع توليد فرص العمل المنتج، وإزالة الحواجز أمام مشاركة النساء في سوق العمل.

12. البدء في حوار وطني من أجل توطين أهم أهداف أجندة التنمية الدولية 2030، وربطها بالرؤية الفلسطينية، أخذاً بعين الاعتبار خصوصية الأوضاع الفلسطينية والقيود المفروضة، ومن شأن ذلك تحسين تصويب أهداف ومؤشرات الأداء الفلسطيني خلال السنوات القادمة.
13. مأسسة المسؤولية الاجتماعية كمصدر تمويلي قد يكون له مردود إيجابي على القطاع الاجتماعي، من خلال تنسيق الجهود بالتعاون بين جميع الشركاء الفاعلين في القطاع الاجتماعي، والبحث في آليات لتنسيق وحوكمة المسؤولية الاجتماعية كجزء متكامل مع حوكمة الشركات، وكمكون داعم وموجه نحو التنمية المستدامة.
14. تنفيذ الأجندة الاجتماعية بشكل إبداعي مختلف كما هو الحال في معالجة مواضيع الفقر والبطالة، وتحسين أدوات الوصول إلى الفئات المهمشة، بالاستناد إلى بيانات ومعلومات دقيقة على المستوى المحلي، وابتكار طرق جديدة لتنفيذ العمل، بالاستناد إلى أفكار إبداعية بشأن العوامل التي تؤثر في المحصلات اعتماداً على نظرية التغيير.
15. خلق شراكات إبداعية تعزز الصمود وتتغلب على العوائق، من أجل خلق فرص عمل جديدة تستفيد من العمالة وهي في مكانها نظراً للحصار الإسرائيلي، وفتح أسواق عمل خارجية بشكل غير تقليدي يتيح العمل من الداخل. وقد يشكل صندوق التشغيل مظلة لمبادرات تتضمن شراكات إبداعية، وصندوق إغاثة للمشاريع الأسرية الصغيرة، لاسيّما في قطاع غزة والقدس ومناطق "ج"، وضمان تسهيلات مصرفية استثمارية للفئات المهمشة.
16. إجراء حوار بهدف التوصل إلى ميثاق وطني اجتماعي يستند إلى العلاقة بين السياسة والاقتصاد والمجتمع المدني كرافعة لجسر فجوة اللامساواة، انطلاقاً من ممارسة الجميع لحقوقهم في التنمية والعمل والحماية، للوصول إلى توجهات عالمية بشأن الضمان الاجتماعي، والإنفاق على الخدمات الاجتماعية ومواصفات مزوديها، إضافة إلى الإشارة إلى استهداف الفئات المهمَّشة عبر المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص.

1- مقدمة

تقدم هذه الدراسة مراجعة عامة للمشهد الاجتماعي في الأراضي الفلسطينية في سياقه الاقتصادي الأوسع، من خلال دراسة التغيرات في أهم مؤشرات التنمية الاجتماعية على مختلف الصعد خلال السنوات الأخيرة. وتسعى الدراسة إلى البحث عن طرق ومداخل عملية وتطبيقية لمعالجات خارج إطار التفكير النظري والرؤى

بعيدة المدى، وفي إطار التطورات الدولية الجديدة، لاسيما في إطار أهداف التنمية المستدامة، وتحاول فهم التحديات التي أدت إلى عدم تحقيق السياسات الاجتماعية جميع أهدافها المرجوة في مكافحة الفقر والبطالة، وتحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية، كونها قضايا تتفاعل مع التحديات الاقتصادية الأخرى، إضافة إلى بعدها الإنساني والمعيشي للمواطنين.

تركز الدراسة على تتبع معدلات الفقر وانتشاره ومستويات البطالة وتوزيعاتها، وفجوة اللامساواة على صعيد النوع الاجتماعي والجغرافيا ونوع التجمع السكاني وعبر الأجيال، كمؤشرات للأداء الاجتماعي، ومدى انعكاس التطورات الاقتصادية كمكاسب اجتماعية يتمتع بها المواطنون. وتستعرض الدراسة الأوضاع والإحصاءات في سياقاتها واتجاهات تطورها، لاستقراء المسببات، والبحث في التحديات، وتقديم بعض المقترحات العملية التي من شأنها المساهمة في تحسين الأوضاع على الأرض.

1-1 منظور تنموي عملي لا يغفل العلاقة بين السياسة والاقتصاد في ظل الاحتلال

هناك ارتباط عضوي وظيفي بين السياسة والاقتصاد، سواء كعلم، أو ميدان بحثي، أو ممارسة في العلاقات الدولية نتيجة التداخل الكبير بين الأوضاع السياسية والاقتصادية، وبخاصة في علاقة الأوضاع الاقتصادية الاجتماعية في قيام ثورات كبرى. كما تشير الدراسات التاريخية إلى أن أحد المحركات الأساسية للاستعمار والاحتلال كظاهرة سياسية، كان السعي إلى الحصول على مصادر رخيصة للمواد الخام والأيدي العاملة، وفتح أسواق جديدة لتصريف منتجاتها الفائضة. وفي ملف مفاوضات أوسلو بين إسرائيل والفلسطينيين، احتل الملف الاقتصادي أهمية خاصة، بل يعتقد البعض أن بروتوكول باريس الاقتصادي ربما شكل إحدى أهم أدوات الاحتلال للسيطرة على حاضر الفلسطينيين وطموحاتهم السياسية مستقبلاً في الحرية والاستقلال، والحد من تحول كيان السلطة الوطنية الفلسطينية الناشئة إلى دولة ذات سيادة وقابلة للحياة والاستمرار. وعلى الرغم من اتفاق النخبة السياسية والاقتصادية الفلسطينية بشأن جدلية العلاقة بين السياسة والاقتصاد، فإنها لم تتفق بشأن آلية التعامل والتوظيف فيما بينهما، وأيهما أسبق وذو أولوية على الآخر مرحلياً، وحتى في طبيعة البناء الاقتصادي الفلسطيني من حيث كونه اقتصاد تحرر أو مقاومة، أو اقتصاد سلطة مؤقتة تتحول تدريجياً إلى دولة، أو اقتصاد صمود ريثما يقضي الله أمراً كان مفعولاً. على مدار عقود المفاوضات الماضية، استخدمت إسرائيل الاقتصاد والسياسة في التعامل مع الفلسطينيين كالعصا والجزرة، وبشكل تبادلي، فطرحت أخيراً مفهوم "السلام الاقتصادي"، وفكرة الانفصال بين الاقتصاد والسياسة للقفز على الحقوق الفلسطينية. بالمقابل، حاول الفلسطينيون، وعلى مدار العقود القليلة الماضية، تبني نماذج مختلفة، منها "تنمية في ظل الاحتلال"، و"استكمال بناء المؤسسات لإقامة الدولة".

في هذه الدراسة، نحاول التطرق إلى المشكلات الاجتماعية من زاوية نماذج تنموية تركز على الإنسان واحتياجاته اليومية في وطن يتوجب أن يوفر للمواطن شروط الحد الأدنى من الكرامة والمساواة والعدالة

الاجتماعية والاقتصادية بالقدر الممكن في ظل الأوضاع الراهنة. ونظراً لأن النماذج الاقتصادية لا بد لها أن تتضمن مجموعة من الافتراضات، ولأن الواقع السياسي والاقتصادي الفلسطيني المرتبط عضوياً بالاقتصاد الإسرائيلي، ولأن جدلية العلاقة بين السياسة والاقتصاد لها ما يبررها وما ينفيها، سنحاول في هذه الدراسة البحث في منهج عملي يقوم على استهداف مركز على المدى القصير إلى المتوسط، الذي من غير المتوقع خلاله حدوث تغير جوهري في الركائز الأساسية للواقع السياسي. وبينما هذا النهج لا يعني بأي حال استسلاماً للمنطق القاضي بعدم جدوى التخطيط بعيد المدى، فإنه محاولة للبحث عن تدخلات عملية توقف التدهور الحاصل في القطاع الاجتماعي ضمن الإطار العام لأهداف مؤتمر ماس الاقتصادي 2016.

2- تشخيص الوضع الراهن

بعد فترة ركود اقتصادي امتدت بين 2013-2014، تشير التقديرات الأولية (غير المنشورة) للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، إلى استعادة الاقتصاد لمعدل نمو إيجابي للناتج المحلي الإجمالي بنسبة 3.5% خلال العام 2015، وارتفاع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 0.5%. كما أشارت التقديرات إلى وجود ارتفاع في إجمالي عدد العاملين في سوق العمل المحلي الفلسطيني بنسبة 6.0%، وبخاصة في قطاعي الخدمات والإنشاءات. كما أظهرت التقديرات ارتفاع نسبة العاملين الفلسطينيين في إسرائيل إلى 11% من إجمالي العاملين مقارنة بـ 1.7% خلال العام 2014. وانخفضت نسبة البطالة خلال العام لتصل إلى 26.6% مقارنة بـ 27.5% خلال العام 2014، بينما ارتفعت معدلات البطالة في قطاع غزة لتصل إلى 38.4% خلال الربع الأخير من 2015، وهي بطالة تتركز في الفئة الأكثر تعليماً، لاسيما بين الإناث الحاصلات على أعلى من ثانوية عامة. وعلى صعيد نوع التجمع السكاني، بلغت نسبة الفقر في فلسطين بين الأفراد اللاجئين وفقاً لأنماط استهلاك الأسرة الشهري الحقيقي 31.2% للعام 2011، في حين بلغت النسبة بين الأفراد غير اللاجئين 21.8%. وتشير البيانات إلى أن مخيمات اللاجئين هي الأكثر فقراً مقارنة مع الريف والحضر، إذ أن 35.4% من الأفراد في المخيمات مقابل 19.4% في المناطق الريفية و26.1% في المناطق الحضرية فقراء. وقد يعود ارتفاع معدلات الفقر في مخيمات اللاجئين إلى ارتفاع معدلات البطالة وكبر حجم الأسرة بين أسر المخيمات مقارنة مع غيرها من الأسر في المناطق الحضرية والريفية،[1] كما تشير البيانات إلى ارتفاع نسبة الفقر في قطاع غزة ككل، فقطاع غزة يشهد أعلى معدلات للفقر بغض النظر عن نوع التجمع السكاني، حيث بلغت نسبة الفقر في قطاع غزة 38.8% مقابل 17.8% في الضفة الغربية. وعلى صعيد متصل، هناك تباين بين اللاجئات وغير اللاجئات في معدل المشاركة في النشاط الاقتصادي، حيث بلغت نسبة مشاركة الإناث اللاجئات 20.9%

[1] تجدر الإشارة إلى أن تصنيف المناطق الجغرافية كمناطق حضرية وريفية لم يعد ذا صلة بشكل كامل، في ضوء أن عديد المناطق صنفت على غير أسس مهنية (أحياناً إدارية أو سياسية).

مقابل 18.4% لغير اللاجئات. كما أن هناك فرقاً كبيراً في معدلات البطالة بين اللاجئين وغير اللاجئين (33.7% مقابل 22.3%).

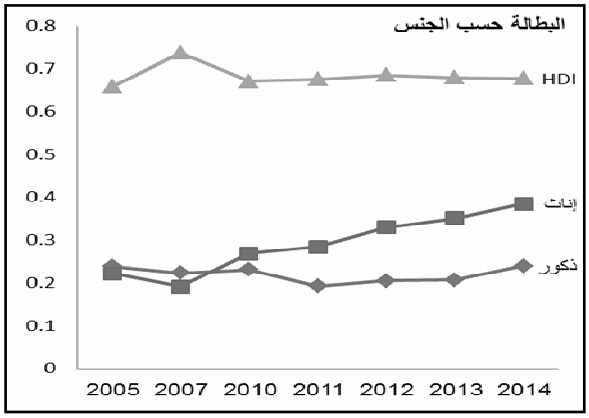
وأشارت الدراسة الصادرة عن منظمة العمل الدولية بشأن الانتقال من المدرسة إلى سوق العمل، إلى أن الكثير من الشباب لا يستفيدون بالكامل من نظام التعليم، حيث أن نصف غير المنتظمين بالدراسة شباب، وأن أكثر من نصف الشباب الفلسطيني الذي لم يكمل المرحلة الثانوية؛ لعدم قناعتهم بجدوى الاستثمار في تعليمهم كوسيلة لتحقيق فرص عمل، وأن نسبة مشاركة الشباب في القوى العاملة أقل من 40%، وفيها فجوة كبيرة للنوع الاجتماعي (62% للذكور مقابل 16% للإناث)، وأن معدل البطالة بين الشباب الفلسطيني بين أعلى المعدلات في المنطقة، لاسيما بالنسبة للشابات. والبطالة على المدى الطويل تطال أكثر من نصف الشباب العاطلين عن العمل. وفي حين أن البطالة قد تكون أعلى بين الأكثر تعليماً، فإن التعليم يجلب عوائد إيجابية للشباب من حيث الأجور والحصول على وظائف أفضل. كما أن 42% من الشبان الذين يعملون فعلاً، و7% من الشابات، معظمهم منخرطون في العمل المأجور، إذ لا يبدو التشغيل الذاتي خياراً مرغوباً أو متاحاً. وهناك مصدر قلق بشأن تدني جودة العمل الذي يمارسه الشباب، ما يؤثر على قدرتهم من تحقيق الاستفادة القصوى من الإمكانات المتاحة. وأن أقلية من الشباب استكملت مرحلة الانتقال في سوق العمل إلى وظائف مستقرة و/أو مرضية، بينما البقية في مراحل انتقال أو لم تبدأها بعد. وأشارت الدراسات إلى أن النوع الاجتماعي ومكان الإقامة (قطاع غزة/الضفة الغربية) والتعليم، أهم محددات بلوغ حالة الاستقرار الوظيفي. وتشير هذه الإحصاءات إلى ثلاث حقائق مهمة بشأن الأداء الاقتصادي الفلسطيني، وهي أن التطورات الإيجابية الطفيفة في مؤشرات الاقتصاد الكلي، لم تكن كافية من زاوية تحسن معدلات الفقر والبطالة لإحداث انتعاش اجتماعي، وأن المكاسب الاقتصادية لم تنعكس كمردود اجتماعي يؤثر إيجابياً في حياة المواطنين اليومية بشكل مباشر، وأن هناك فجوة عدم مساواة على الصعد كافة، ما يستدعي توسيع جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتثميرها وتوزيعها.

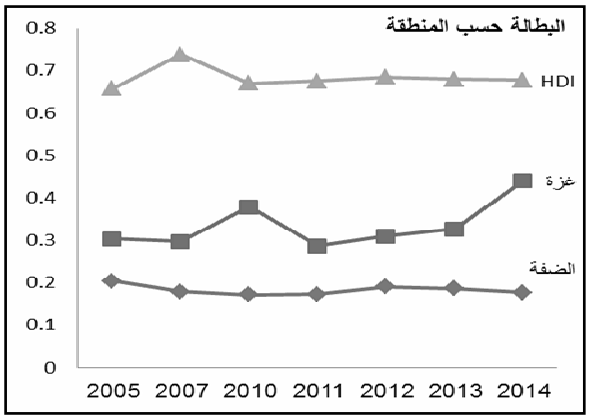
2-1 حصاد خطة التنمية للألفية 1990-2015

على الرغم من التقدم في تنفيذ عدد من "الأهداف الإنمائية للألفية (2000 – 2015)" في عديد من الدول ومنها فلسطين، فإنه لم يتحقق إدماج مبادئ المساواة والعدالة الاجتماعية نتيجة تركيز الخطة على النتائج والمعدلات العامة للتقدم الذي أخفى تباينات وعدم مساواة اجتماعية على عدة مستويات جغرافية وفئوية. وقد أشارت الإحصاءات، على المستوى الدولي، إلى أن التقدم لم يكن متوازناً ولا متكافئا لجميع الفئات؛ فعلى سبيل المثال، بلغت نسبة التقزم بين الأطفال في الخمس الأفقر من السكان في الهند 60%، مقابل 25% بين السكان في الخمس الأغنى. كما استمرت الفجوة بين النساء والرجال بالاتساع في مجال التعليم والمشاركة في سوق العمل والتمثيل السياسي والقيادي. وكذا استمر اتساع فجوة توزيع الثروة على الصعيدين الدولي والقطري. وقد أشار تقرير أوكسفام العام 2016 بشأن تفاوت توزيع الثروة، إلى أنه مع

انتهاء مرحلة التنمية للألفية (2015)، فإن 1% من السكان يملكون ما يعادل ما يملكه 99% من سكان العالم، في حين أن أغنى 20% من السكان كانوا يملكون أقل من 83% من الثروة قبيل انطلاق مرحلة الأهداف الإنمائية للألفية (1990) وفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.[2]

تطور مؤشر التنمية البشرية في فلسطين مع معدل البطالة
حسب بعض الخصائص 2005-2014

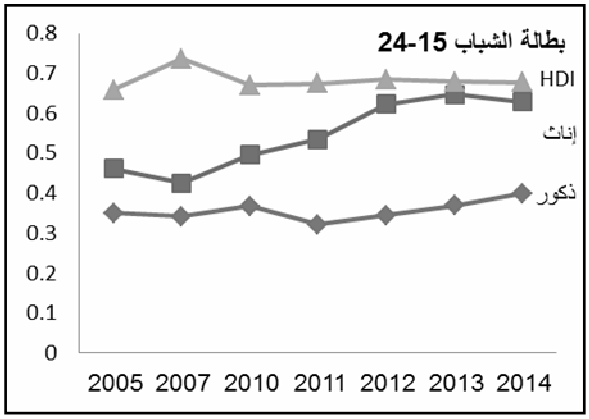




وتشير الإحصاءات إلى أن فلسطين أنجزت تقدماً مهماً في عدد من مجالات الاقتصادية للأهداف الألفية، وفي مؤشر التنمية البشرية بشكل عام، وبالمقارنة، مثلاً، مع دول كالأردن ولبنان ومصر وتونس، التي تتمتع بحرية واستقلال اقتصادي وتبادل تجاري حر، ومتاح لها الاستفادة من مصادرها الاقتصادية كافة. وبينما اشتركت فلسطين مع بقية دول العالم في التركيز على التطور الاقتصادي، وقيمة الناتج المحلي الإجمالي، ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي على مستوى المعدلات العامة، إلا أن تحول هذا التقدم إلى مكاسب اجتماعية على صعيد المواطنين والفئات المهمشة كالنساء والشباب لم يتحقق، فبلغ مؤشر التنمية البشرية للنوع الاجتماعي[3] 0.86، وهو قريب من الأردن، ما يعني أن تمتع النساء والرجال بعوائد التنمية لم يكن على قدم المساواة كما هو في إسرائيل التي بلغ المؤشر فيها 0.97. يلاحظ من ناحية أخرى أن تطور قيم مؤشر التنمية البشرية على مدار السنوات العشر الماضية كان متواضعاً بنسبة تغير بلغت أقل من 3%، وهي أقل من نصف التطور الحاصل في الأردن على سبيل المثال، والبالغ حوالي 6.1%. على صعيد

[2] تقرير التنمية البشرية. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 1992.

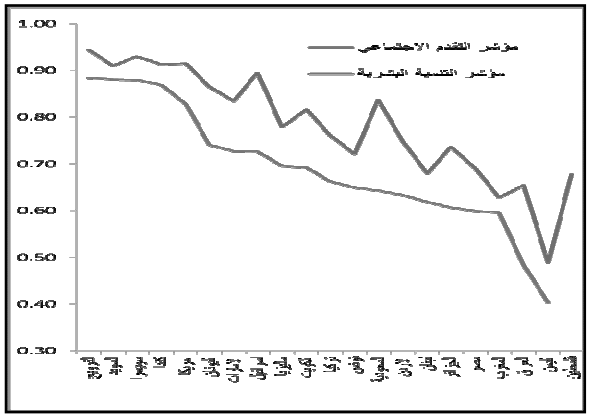
[3] يتم احتساب مؤشر التنمية البشرية كمتوسط بسيط لثلاثة أدلة: نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالدولار، وتحويلها إلى تعادل القوة الشرائية لحساب فروق الأسعار، والعمر المتوقع عند الولادة بالسنوات ومستوى التعليم. للمزيد، انظر تقارير التنمية البشرية الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. أما مؤشر التنمية البشرية للنوع الاجتماعي، فهو نسبة مؤشر التنمية للإناث إلى نسبة مؤشر التنمية للذكور.



آخر، ترافق التغير المتواضع للتنمية البشرية في فلسطين مع تطور متواضع أيضاً في معدل المشاركة في قوة العمل بحوالي 10%، في الوقت الذي نما فيه عدد السكان خلال الفترة نفسها بحوالي 30%، مع تراجع كبير في معدلات التشغيل واستيعاب سوق العمل للقوى البشرية النامية كعاملين، حيث يبدو أن الارتفاع في معدلات المشاركة كان على شكل بطالة التي ارتفعت في الضفة الغربية في الفترة ذاتها بمقدار 45%، وبأكثر من 130% في قطاع غزة.

إضافة إلى ذلك، كان التغير في بطالة الشباب في الفترة ذاتها حوالي 14% للشباب الذكور (15–24) سنة، و36% للشابات في الفئة العمرية ذاتها، ما يعني أن العوائد التنموية لم تشمل الشباب على قدم المساواة مع بقية الفئات في سوق العمل الفلسطيني (انظر الشكل المجاور).

2–2 مؤشر التقدم الاجتماعي[4]



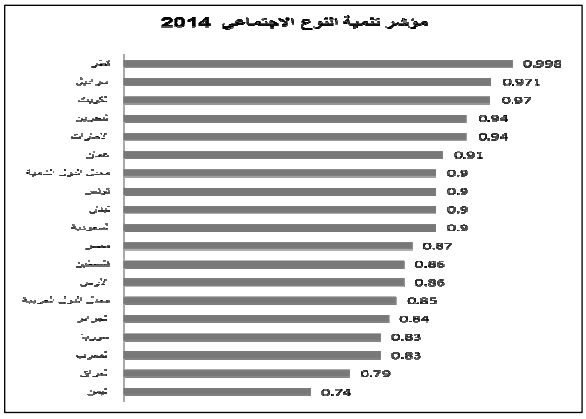
يقيس مؤشر التقدم الاجتماعي، الذي تقوم بتنفيذه مؤسسة أهلية دولية، مدى تقدم البلدان في تلبية الاحتياجات الاجتماعية والبيئية لمواطنيها. ويعتمد المؤشر على 54 مؤشراً فرعياً في 3 مجالات رئيسية هي الحاجات الإنسانية الأساسية (التغذية والخدمات الطبية والماء والسكن والسلامة الشخصية)، وأساسيات الرفاهية (الوصول للمعرفة، والوصول للمعلومات، والصحة والمعافاة، والنظام البيئي المستدام)، وفرصة التقدم الاجتماعي (الحقوق الشخصية، الحرية والاختيار، التسامح والاندماج، الوصول إلى التعليم المتقدم). وقد احتلت إسرائيل أعلى مجموعة الشرق الأوسط بمقدار 73%، وأقلها اليمن 40.3%، في حين توسط المجموعة الأردن ولبنان ومصر والجزائر.

[4] لمزيد من المعلومات حول تفاصيل وتعريف وطرق قياس مؤشر التقدم الاجتماعي، انظر الصفحة الإلكترونية social progress imparitave على الرابط:

http://www.socialprogressimperative.org/who-we-are/advisory-board

ويلاحظ أن فلسطين لم ينشر عنها قيمة مؤشر التقدم الاجتماعي مما يستدعي ان تبادر إحدى الجهات الفلسطينية بالتواصل مع المنظمة التي تنشر هذا المؤشر وأن تبادر للعمل معها لضمان حساب ونشر مؤشر التقدم الاجتماعي في فلسطين لما فيه من أهمية لا تقل عن الاهتمام بالمؤشرات الاقتصادية. ويلاحظ أنه في معظم الدول، فإن مستوى مؤشر التقدم الاجتماعي أقل من مؤشر التنمية البشرية، ما يوحي بأن التقدم الحقيقي تركز خلال مرحلة التنمية للألفية في الأنشطة الاقتصادية، وليس في المردود الاجتماعي للانتعاش الاقتصادي.

2-3 مؤشر تنمية النوع الاجتماعي



يقيس مؤشر التنمية للنوع الاجتماعي Gender Development Index (GDI) الفجوة في التنمية البشرية بين الذكور والإناث، ويقاس كمؤشر التنمية البشرية (المعتمد على مستوى العمر المتوقع عند الولادة، ومعدل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين، ونسبة القيد الإجمالية في التعليم5 ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي) للإناث إلى مستواه لدى الذكور، وتتراوح بين صفر وواحد، حيث كلما ازداد المؤشر واقترب من 1، ضاقت فجوة عدم المساواة في التنمية على أساس النوع الاجتماعي، والعكس كذلك.

تشير بيانات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للعام 2014 إلى أن مستوى المؤشر في فلسطين بلغ 0.86، وهو مستوى أقل من معدل الدول النامية وأعلى من معدل الدول العربية. وأن الدول التي سجلت نتائج أقل من فلسطين هي دول في الغالب تمر بأزمات إنسانية غير طبيعية وعنيفة، وبالتالي فإن الجهد الفلسطيني بشأن عوائد التنمية يواجه تحديات في تحويل مكاسب التطور الاقتصادي بشكل عادل بين الجنسين. وبذلك، هناك مجال للعمل باتجاه العدالة في التنمية لتحسين الوضع العام في العدالة الاجتماعية للسياسات والخطط.

[5] اختلفت منهجية تقرير التنمية البشرية فيما يخص مؤشر التعليم، حيث أصبح حالياً يعتمد على متوسط سنوات الدراسة المتوقعة، وهذه المنهجية المتبعة للعام 2014، التي تعرضها الدراسة. انظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

3- مراجعة للسياسة الاجتماعية

في هذه الجزء من الدراسة، نستكشف محصلة نتائج السياسات الاجتماعية على المستوى الإجمالي دون الخوض في تقييمها. نتج عن التجزئة الجغرافية المتزايدة بين مختلف المناطق الفلسطينية تطور متواضع وبمعدلات متفاوتة بين مختلف مكونات الاقتصاد، وتقلبات عديدة في معدلات النمو، وزيادة كبيرة ومتفاوتة في معدلات البطالة والفقر حسب المنطقة والجنس، وتدني في حجم الاستثمار.

إن تطور بنية المؤسسة الفلسطينية، والتحول من منظمة التحرير لمؤسسات سلطة وطنية، والتنازع في الأدوار والمرجعيات، أضعف القدرة على تطوير سياسات حصيفة قابلة للتنفيذ، ما ساهم في إعاقة بناء مؤسسات دولة على أسس مهنية ونظم إدارية تتسم بالحوكمة والشفافية والمساءلة، وتداخل السلطات، إضافة إلى التخطيط المركزي في ضوء انفصال جغرافي كامل بين الضفة الغربية وقطاع عزة، وانفصال تواصلي ومادي بين القدس والضفة الغربية، وتحديات في التواصل الفعلي بين محافظات الضفة الغربية، حدا ببعض الباحثين إلى التفكير في موضوع التخطيط اللامركزي على مستوى أقاليم محددة كمخرج لمعالجة موضوع التخطيط التنموي في فلسطين، في ظل الانقسام السياسي والبعد الجغرافي، وعدم تحقيق الاستقلال والسيادة.[6] إن هذا الوضع، على ما يبدو، أضعف حوكمة العمل الاجتماعي، وأعاق بناء الهياكل والنظم المؤسساتية الفعالة القادرة على إجراء مشاركة مجتمعية واسعة لرسم السياسات الاجتماعية وتنفيذها. وتشير دراسة أعدتها وزارة التخطيط والتنمية الإدارية إلى أن الانقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة منذ حزيران 2007، ونشوء سلطة أمر واقع في غزة، إضافة إلى تباين هيكلية الموازنة العامة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، من زاوية العمل الاجتماعي، أدت إلى إضعاف القدرة الفلسطينية في قيادة المنظومة القيمية الاجتماعية، وحشد الجهود المجتمعية، وتنفيذ السياسات الاجتماعية بشكل كفء.

وعلى صعيد متصل، أدى اعتماد الحكومة الفلسطينية، بشكل كبير، على المساعدات الخارجية في تنفيذ سياساتها الاجتماعية، وعدم انتظام تلك المساعدات، إلى إضعاف نتائجها، كما عززت الإحساس بالانكشاف وعدم الأمان، الأمر الذي أضعف سلطة القانون والدولة وحوكمتها، وهذا قلل من العوائد التي كان من الممكن الحصول عليها نتيجة تحسن الأداء الحكومي في تناول القطاع الاجتماعي تخطيطاً وأداءً، حيث تطورت عملية التخطيط من العمل الفردي إلى التخطيط المنظم، التي أخذت وقتاً طويلا لتتطور وتنضج أركانها كخطط متوسطة المدى ذات رؤى شاملة. كما أن الفكر التخطيطي اختلف بين حقبة وأخرى حسب احتياجاتها، واتسم التخطيط للقطاع الاجتماعي خلالها بأنه تخطيط حكومي لأجهزة السلطة

---

[6] انظر قسيس 2012، و2014.

الوطنية، وليس جامعاً لكافة الفاعلين في القطاع الاجتماعي الذين يضاهي بعضهم دور الحكومة إن لم يتجاوزها بحكم الدور التاريخي والقدرة على الحشد والفعل على الأرض.

حسب تقرير وزارة التخطيط، فإن الفكر الاجتماعي لبعض المبادرات الاجتماعية المهمة كصندوق التشغيل، وبرامج خلق فرص عمل، وبرامج الإقراض والتأهيل المهني، اتسم بالتركيز على تعزيز الصمود والاستقرار السياسي، بالاستجابة لتطورات ظرفية، أكثر منه انطلاقاً من مفاهيم العدالة الاجتماعية والحق في التنمية وحقوق الإنسان وقيم المواطنة وترسيخ فكرة العقد الاجتماعي بين الدولة والمواطن في إطار من الحقوق والواجبات. ويشير التقرير إلى أن ذلك تحسن لاحقاً بعد أن تبنت السياسات الاجتماعية فلسفة تنموية تستند إلى ضرورة تكامل القطاعات الاجتماعية مع القطاعات الاقتصادية، فارتبط التوجه نحو تحقيق النمو الاقتصادي مع ضرورة تحقيق التوزيع العادل، إضافة إلى تناغم مجمل أهداف القطاعات وسياساتها. كما أن بعض الخطط أنجزت على عجل تحت ضغط توقيتات مؤتمرات المانحين، فلم يتسنَّ إجراء الحوارات المجتمعية اللازمة، ولا التنسيق الكافي بين القطاعات، ما أضعف الملكية العامة المجتمعية.[7] تجدر الإشارة إلى أن هناك تطورات مهمة طرأت على عملية تناول القطاع الاجتماعي في فلسطين، إلا أن الظروف لم تكن مواتية على ما يبدو لتثمير نتائجها على شكل مكتسبات اجتماعية على الأرض، إضافة إلى أن معظم الخطط والموازنات لم تأخذ بعين الاعتبار التطورات في حجم وتوزيع السكان كأحد المدخلات الأساسية للخطط.

ويتضح مما سبق، أن السياسات الاجتماعية ما زالت في مراحل التطور، وأن هناك تطوراً إيجابياً في الفكر والتناول، لكنه يسير بشكل أبطأ من تطور الاحتياجات والطلب على الخدمات، ما أعاق تحول هذه السياسات إلى مردودات اجتماعية مستدامة تفي بالغرض.

3-1 حوكمة مكافحة الفقر والحماية الاجتماعية

لم تعد الحوكمة الجيدة شرطاً مهماً فقط لتحقيق أي سياسة اجتماعية أو اقتصادية عوائد اجتماعية للمواطنين، بل أيضاً معيار ينظر له المواطنون بشأن عقدهم الاجتماعي مع الدولة يؤثر في الاستقرار والنظام العام. لقد أشار عمر وسوزان رزاز في دراستهما الصادرة عن المعهد الكندي للتنمية الدولية،[8] إلى أن التغير الجوهري في مرحلة الربيع العربي هو "صوت"، وقد ظهر ذلك على شكل رغبة في تغيير محتوى العقد الاجتماعي بين الجمهور والدولة، بدءاً بمطالب اقتصادية بتوفير فرص العمل اللائق، واجتماعية من

---

[7] فواضلة، 2014.

[8] رزاز، 2013.

خلال العدالة الاجتماعية، تطورت إلى مطالب سياسية وإنسانية مرتبطة بالكرامة والحرية، وبحوكمة الدولة، وبناء نظام ديمقراطي جديد. لكن مأسسة ذلك الصوت في إطار جامع، يضم مختلف الاتجاهات، هو الكفيل بعبور المرحلة والوصول إلى استقرار عبر تحول سياسي واقتصادي واجتماعي في إطار نظام مدني ديمقراطي. لذلك، لم تعد الجماهير بعد حركات الاحتجاج التي انطلقت في مرحلة الربيع العربي، تقبل بالروايات التي تقدمها الحكومات، وتشير محتويات الرسائل التي تتضمنها حركات الاحتجاج الفئوية في الدول العربية (وفي سياق آخر في فلسطين) من خلال حواراتها مع الحكومة إلى تغير واضح في مزاج المواطنين وقراءتهم للعقد الاجتماعي، ونظرتهم إلى العدالة الاجتماعية والمنظور الحقوقي كمعيار مهم في تطور رؤاهم وعلاقتهم بالدولة كمواطنين وكفئة اجتماعية، بل إن الفكر الاجتماعي يسير باتجاه الحقوق والمساواة والعدالة بين الفئات.[9]

على صعيد متصل، أصدرت الأمم المتحدة تقريراً في العام 2016 حول العلاقة بين انتشار الفساد والعدالة الاجتماعية،[10] أوردت فيه بعض الأدلة بناء على مراجعة للأوضاع في عدد من الدول العربية، مفادها أن الإحساس العام بإنفاذ القانون يشكل محدداً مهماً لتخفيض الفساد، وأن الترهل في البنية المؤسسية الحكومية يؤدي إلى ظهور جهات أخرى كأفراد ومؤسسات تأخذ دور الدولة في السيطرة على الوصول إلى الخدمات التي غالباً ما يكون توزيعها غير محابٍ للعدالة الاجتماعية. وما زال هناك مجال كبير للتطوير والتحسين في تناول العمل الاجتماعي في فلسطين من ناحية الإرادة السياسية لإصلاح المؤسسة والمنظومة وهيكلة وبناء الجسم التخطيطي والتنفيذي، على الرغم مما يشكله الاحتلال الإسرائيلي من تحدٍّ من الواجب أخذه بالحسبان مع بقية المحددات والتحديات وصياغة سياسات تعزز الصمود والتفكير في الموقف بين ما هو تنموي وما هو سياسي وتحرري.

من دون شك، فإن نجاح إدارة السياسات الاجتماعية مرتبط، بشكل أساسي، بوجود مؤسسات دولة (مركزياً ومحلياً) قوية وديمقراطية، وللوصول لذلك قد يصار إلى إجراء مراجعة وظيفية لدور المؤسسات العامة، وإعادة هيكلتها وإصلاحها. كما يتوجب أن تتبنى مثل هذه المؤسسات نزعة نحو وضع خطط وسياسات واقعية يكتب فيها ما يراد تنفيذه فعلاً لتعزيز مبدأ المساءلة. ومن الجدير بالذكر الحاجة لعمل كبير باتجاه تمكين المجتمع المدني والقطاع الخاص في تناول العمل الاجتماعي، والنزعة نحو التخطيط القطاعي التشاركي، والتشاور مع جميع شركاء التنمية من الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص والنقابات المهنية والمجتمع البحثي والأكاديمي.

---

[9] على سبيل المثال، أشارت الحوارات بين قيادة إضراب المعلمين الفلسطينيين في العام 2016، إلى أهمية المساواة في العلاوات التي أقرتها الحكومة لفئات اجتماعية أخرى مثل الأطباء، كأحد المطالب الأساسية لوقف الإضراب.

[10] Sumf, 2016 , ESCWA.

3-2 محتوى القطاع الاجتماعي وحدوده

كما أن هناك حاجة لحوار بشأن هيكلة القطاع الاجتماعي، وعلاقة مسائل التشغيل وسياسات العمل اللائق وقطاع الإسكان بإطار القطاع. وتبرز أهمية بناء سياسات مرتكزة على السكان، وتأخذ بعين الاعتبار سياسات سكانية تشكل الأساس لتطوير السياسات الوطنية، وإدماج قضايا السكان، بما في ذلك الخصوبة والهجرة والتركيب العمري وحسب الجنس والتوزيع الجغرافي، في الخطة والاستراتيجيات القطاعية، كذلك أخذ احتياجات وأولويات الفئات السكانية المستضعفة بعين الاعتبار (أطفال، نساء، شباب، معاقين، كبار السن ... الخ)، وتعزيز مبدأ الحق في الحصول على الخدمات العامة.

3-3 التحديات الراهنة

هناك عدد من التحديات التي تواجه السلطة الوطنية الفلسطينية والمجتمع الفلسطيني بمكوناته كافة فيما يخص القطاع الاجتماعي، ويمكن تقسيم التحديات في ثلاث مجموعات؛ الأولى ترتبط بتحديات هيكلية لمشكلات متوارثة مثل انسداد الأفق في الوظائف العامة بسبب تضخم الجهاز الحكومي والفقر والأحوال المعيشية المتردية وارتفاع معدل البطالة، ناهيك عن الازدياد في فجوة اللامساواة في الدخل والفرص، وما ينتج عنه من تهميش اجتماعي. المجموعة الثانية من التحديات مرتبطة بضبابية الوضع السياسي والمحيطين العربي والدولي؛ مثل التراجع في تمويل التنمية نظراً للأزمات الإنسانية المتلاحقة، وتغير أولويات المانحين، وبخاصة التراجع في المساعدات العربية والأوروبية، وما تلاها من تباطؤ في النمو بسبب الحروب والثورات والاضطرابات. أما المجموعة الثالثة، فهي تحديات تتعلق باحتياجات المستقبل؛ مثل الحاجة لخلق فرص عمل الغد لشباب اليوم، وتأهيل الخريجين بمهارات السوق الأساسية غير المدرجة في مناهج التعليم العالي، والتجاوب مع النمو المطّرد في القوى البشرية والتطور التكنولوجي ... وغيرها.

4- رؤى مستقبلية

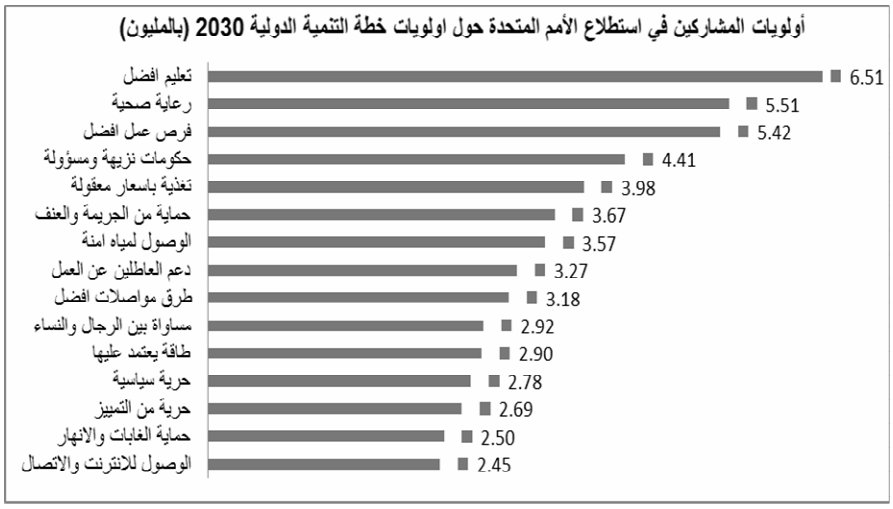
4-1 آفاق تحقق خطة التنمية المستدامة 2016-2030

اعتباراً من غرة كانون الثاني 2016، بدأ رسمياً نفاذ أهداف التنمية المستدامة الـ17 لخطة التنمية المستدامة للعام 2030، التي اعتمدت في أيلول/سبتمبر 2015 في قمة أممية تاريخية كأجندة مشتركة لجميع دول العالم. على عكس الأهداف الإنمائية للألفية التي أخذت شكل التعاقد بين دول الشمال والجنوب بشان عدة أهداف مخصصة لدول الجنوب لتحقيقها، فإن أجندة التنمية المستدامة أجندة دولية للجميع، كما أنها أجندة تستند إلى مرجع حقوقي، وهي نتاج عملية تفاوض تمت بين جميع دول العالم، وليس اقتراحاً من مجموعة خبراء كما حدث في الأهداف للألفية. ووفقاً للإعلان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، فإن

جميع البلدان ستعمل خلال السنوات الخمس عشرة المقبلة على حشد الجهود للقضاء على الفقر بجميع أشكاله، ومكافحة عدم المساواة، ومعالجة تغير المناخ، مع كفالة اشتمال الجميع بتلك الجهود.

ترتكز الخطة، بشكل عام، على أهداف تستهدف الإنسان، وأخرى تستهدف الازدهار والرفاه، وأخرى للحفاظ على كوكب الأرض، وأهداف تركز على السلام العالمي والأمن، وأهداف تشجع على الشراكات والعمل معاً، ولذا، فالدول هي التي تتحمل المسؤولية الرئيسية عن متابعة التقدم المحرز واستعراضه، ما يتطلب جمع بيانات عالية الجودة، من المتوقع أن ترصد التقدم في إنجاز أهداف التنمية المستدامة، من خلال إطار عالمي للرصد والمتابعة، يتألف من قائمة من المؤشرات ستعتمدها الأمم المتحدة.

وفي إطار استكشاف ما يمكن أن تفضي إليه أجندة التنمية الدولية 2030، أصدر معهد التنمية الدولية (ODI)، تقريراً موجزاً خلال العام 2015، استطلع خلاله احتمالات تحقيق أهداف التنمية المستدامة بحلول العام 2030، وصنف الأهداف السبعة عشر في ثلاث مجموعات: الأولى تتطلب إصلاحات من أجل تحقيقها، وتشمل الفقر، والنمو الاقتصادي، والتنوع الحيوي، والثانية أهداف تحتاج إلى ثورة على الأداء الحالي، وهي الأهداف المتعلقة بالصحة، والتعليم، والجوع، والشراكات الدولية، والسلام، والمياه، والطاقة، والنوع الاجتماعي، والمجموعة الثالثة تحتاج إلى تغيير في بوصلة الأداء بشكل عكسي تماماً، وهي الأهداف المرتبطة بالتحضر، وإدارة النفايات، والتغير المناخي، والمحيطات.



إن عملية التشاور في إعداد أجندة التنمية المستدامة شملت استطلاع آراء الناس بشكل مباشر على مستوى العالم، حيث شارك أكثر من 9 ملايين شخص من كل أنحاء العالم، وعبروا عن أولوياتهم بشأن خطة التنمية الدولية كما يبين الشكل التالي، الذي يشير إلى أن الأولوية الأولى هو التعليم الجيد، تليه الرعاية الصحية، يليها العمل اللائق، ثم الحوكمة الجيدة، وهي تنطبق على الواقع الفلسطيني إلى حد كبير.

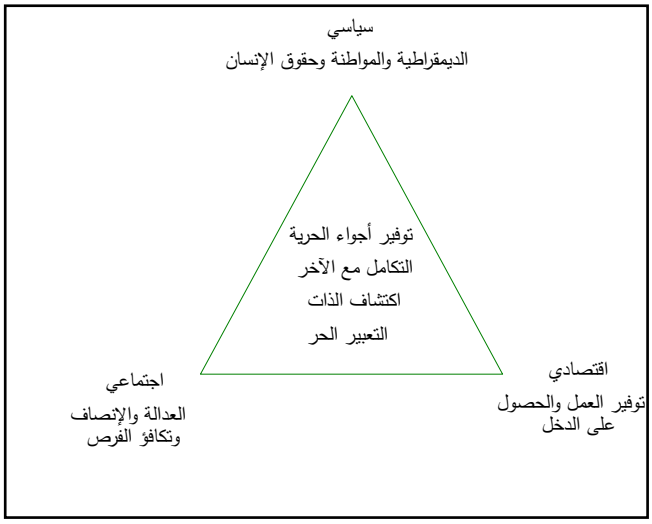
وطنياً، يلاحظ أن معظم الأهداف المرتبطة في فلسطين إما تحتاج إصلاحات جوهرية وإما ثورة في مجال الأداء العام لتحقيقها. لذلك، من الضروري البدء بتوطين أهداف التنمية المستدامة وفقاً لاحتياجات السكان، وعلى أساس تحقيق المصلحة الوطنية، من خلال الاسترشاد العام بالأهداف، التي توفر أيضاً عناصر مفيدة لبرنامج عمل وطني في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

2-4 مقاربات ذات صلة

أصبح من الضرورة تبني مقاربة فلسطينية لمعالجة القطاع الاجتماعي ومواجهة تحدياته. وفي هذا الإطار، نشير إلى مقاربتين يمكن بحثهما لاستخلاص نموذج فلسطيني للتعامل مع تحديات العمل الاجتماعي.

مقاربة التمكين

في مقاربة التمكين تلجأ الدولة إلى عملية تكوين وتنمية وتوظيف القدرات لإنتاج وتوزيع فرص الحياة انطلاقاً من الالتزام بالحقوق الأساسية وتكافؤ الفرص بين جميع شرائح المجتمع لتحرير إرادة المجموعات السكانية المختلفة، وتوسيع خياراتها ومبادراتها؛ من أجل ممارسة مشاركتها في المجالات المختلفة. وكون جوهر المشاركة هو المساهمة الإيجابية في صنع القرارات لتحديد نوع ومستوى فرص الحياة الممكنة والمرغوبة في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، وعلى الصعد كافة؛ من الأسرة إلى مؤسسات الدولة ومنظمات المجتمع المدني، ويأخذ التمكين الأبعاد الثلاثة الموضحة بالشكل المجاور.



مقاربة الحقوق

تفيد المقاربة الحقوقية بأن على المؤسسات الفلسطينية مسؤولية جماعية تتمثل في إعلاء مبادئ الكرامة الإنسانية والمساواة والعدل، وهي ملزمة بذلك كجهة مكلفة بالمسؤولية تجاه السكان كأصحاب حقوق، لاسيما المجموعات الأكثر ضعفاً. وفي هذا السياق، يبدو إطار الحقوق الهادف للوصول إلى حالة يتمتع فيها جميع السكان بحقوقهم كمدخل ذي صلة لأداء الحكومة ومؤسسات الدولة، وتعزز الدولة وضع السكان من حيث المهارات والخدمات والفرص في فئات الحقوق الثلاثة الموضحة في الشكل المجاور.

الحقوق الأساسية	مهارات	خدمات	فرص
الحقوق الحياتية	•	•	•
الحقوق الاجتماعية والاقتصادية	•	•	•
المشاركة السياسية والمجتمعية	•	•	•

وفي كلتا المقاربتين، فإن جودة التعليم أمر بالغ الأهمية، وهو أمر حاسم في معالجة عدم المساواة والتخفيف من الفقر ومكافحة البطالة، شريطة أن تتمكن منظومة التعليم من مواكبة متطلبات أسواق العمل المستقبلية، على سبيل المثال، وفقاً لتقرير المنتدى الاقتصادي العالمي 2015 بشأن مستقبل الأعمال وكيف ستتأثر بما سماه "الثورة الصناعية الرابعة"، حيث يتوقع أن تشهد أسواق العمل تغيرات جذرية في المهارات اللازمة للنجاح في البيئة الجديدة، وقد احتلت قضايا مثل حل المشكلات المعقدة، والتفكير النقدي، والإبداع، أولويات المهارات اللازمة لسوق العمل 2020.

5- سياسات ذات صلة

يمكن العمل باتجاه تطوير سياسات مبنية على أساس المقاربة التي تتبناها الدولة الفلسطينية، والمبنية على نتائج حوار اجتماعي ومجتمعي يضم شركاء التنمية كافة، وتقوده الحكومة للوصول إلى فهم مشترك لمقاربة العمل الاجتماعي في فلسطين.

5-1 سياسات مكافحة الفقر

من المتوقع أن تسعى أي إستراتيجية أو سياسة لمكافحة الفقر إلى تمتع السكان بمستويات رفاه أفضل، وخدمات أساسية ذات جودة عالية، وعمل لائق في إطار مجتمع متناغم ومنيع قادر على التعامل مع الصدمات، وهي كثيرة في مجتمعنا، وأن تحشد الالتزام الحكومي سياسياً، والإدماج في الموازنة العامة تنفيذياً كمدخل أساسي. ولا بد أن تشكل مكافحة الفقر إطاراً عاماً جامعاً في سياسات الحكومة وخططها، وأن تنظر للفقر كظاهرة متعددة الأبعاد. كما يتوجب أن تعتمد سياسة استهداف الفقراء، وزيادة كفاءة برامج

الحماية الاجتماعية، وتعتمد سياسة تخفيف وطأة الفقر على المدى القصير، وتقليل عدد الفقراء على المدى الأبعد. كما يتوجب أن تشكل سياسة مكافحة الفقر منطلقاً للحوار والنقاش حول محتوى تشخيص وفهم النمو الاقتصادي وعلاقته بالفقر، وأن تكون مسؤولية مكافحة الفقر غير محصورة في وزارة محددة، بل مسؤولية تضامنية جماعية لكافة الوزارات والقطاع الخاص والمجتمع المدني كذلك. كما يتوجب التخفيف من التأثير السلبي غير المحسوب لسياسات الإصلاح على الفقراء. ومن المفيد أن تركز سياسات مكافحة الفقر على أن يكون الدخل الأساسي للفقراء من العمل، وليس الدعم والمساعدات والإعانات، وأن تتضمن تحسين المستوى الصحي للفقراء، وتحسين انتشار التعليم بين الفقراء، وتوفير بيئة سكن أفضل، وحماية اجتماعية فعالة، وتفاوت أقل بين الرجال والنساء، وأن يسهم في الاشتمال الاجتماعي.

2-5 سياسات جسر فجوة اللامساواة

يجب أن تكون معالجة عدم المساواة، إلى جانب حقوق الإنسان والسلام والأمن والاستدامة، حجر الزاوية في جدول أعمال الحكومة لبناء مجتمع أكثر شمولاً واستدامة. إن تحسين وصول الفقراء والمجموعات المهمشة إلى خدمات التعليم الجيد، وخدمات الصحة والإسكان والمياه النظيفة، والحصول على التمويل، وتعزيز القدرة على اللجوء إلى القضاء، يزيد من مساهمتهم في النمو الاقتصادي ورعاية أسرهم. وسيكون التحدي الرئيسي للتنمية البشرية تخفيف الفقر، وتضيق الفجوات ومعالجة أسبابها. إن معالجة فجوة اللامساواة يجب أن تنطلق من قيم إنسانية، إذ من غير المقبول التسليم بموت أطفال رضع، أو دون الخامسة بسبب أمراض يمكن معالجتها، أو بوفاة أمهات أثناء الولادة بسبب عدم توفر العمالة الماهرة والمدربة لرعايتها. إن الإقرار بأهمية معالجة اللامساواة له تبعات عملية على الحكومة الالتزام بها، وأهمها أن تكون حقوق الإنسان والمساواة الاجتماعية معياراً مركزياً في صياغة السياسات، ما يتطلب من الحكومة تبني معايير تضمن المساواة في الفرص للجميع، واستثمار أكبر قدر من مصادرها لتمتع السكان بحقوقهم. كذلك، فقد أشارت غالبية الدراسات إلى أن ازدياد فجوة اللامساواة يؤدي إلى تباطؤ النمو على المدى البعيد.[11]

بالمجمل، فإن عدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي، فضلاً عن التدهور في العلاقات الاجتماعية والرعاية الصحية ورأس المال البشري، يؤثر سلباً على جميع المواطنين، من أفقرهم إلى أغناهم، في حين أن الاستثمار في الخدمات والحماية الاجتماعية بشكل شمولي، يؤدي إلى استدامة التنمية والنمو الاقتصادي. ويتطلب ذلك رسم سياسات اقتصاد كلي قادرة على توليد فرص العمل اللائق، وتوفير فرص عمل للمجموعات المهمشة، والتقليل من الفرص الهامشية التي يتركز فيها النساء والشباب، إضافة إلى الإصلاح

[11] UN task team on the post-2015 development agenda. Addressing inequalities: The heart of the post-2015 agenda and the future we want for all Thematic Think Piece ECE, ESCAP, UNDESA, UNICEF, UNRISD, UN Women.

التشريعي لتعزيز العدالة، والتصدي للممارسات الإقصائية ومعالجة التمييز، وصياغة سياسات اجتماعية بما في ذلك الإحاطة وتوفير الحماية للعمل غير المنظم، والامتثال للتشريعات المتعلقة بالحد الأدنى للأجور ومكافحة التمييز، وتحسين خدمات التعليم والتدريب عالي الجودة، لتعظيم رأس المال البشري، وتعزيز برامج الحماية الاجتماعية، ليس فقط ضد الانخفاضات الحادة في الدخل نظراً لحالات الطوارئ كالمرض والإعاقة والاحتلال وإجراءاته، بل أيضاً استمرار انخفاض الدخل المتعلق بأسباب هيكلية كغلاء المعيشة والتضخم. كما أنه على السلطة الوطنية تعزيز إمكانيات الوصول إلى المعلومات والمعرفة وإعادة توزيع الدخل، من خلال اعتماد موازنات حساسة للنوع الاجتماعي، وموازنات محابية للشباب والأطفال، وإصلاح المنظومة الضريبية لصالح الفقراء، وتطوير أدوات لمراقبة وتقييم السياسات الاقتصادية وأثرها على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتعزيز المشاركة واللامركزية، وتعزيز الحوكمة والمساءلة والشفافية.

3-5 سياسات مكافحة البطالة

اتسمت مؤشرات سوق العمل خلال مرحلة الأهداف الإنمائية للألفية بعدد من السمات التي لم تتغير جوهرياً، أهمها فجوة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وفجوة بين الذكور والإناث، وفجوة بين الحضر والريف، وبين الشباب وغير الشباب. وتطورت حدة مؤشرات التحديات التي يعاني منها سوق العمل، كالبطالة، بوتيرة أسرع من انتعاش المؤشرات الدالة على تطور الاقتصاد كنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، ومعدلات المشاركة في النشاط الاقتصادي، ما يعني أن هذه المشكلات أصبحت مزمنة، تميز السوق على مدى أطول. على سبيل المثال، ارتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة خلال آخر 15 سنة بحوالي 20%، في حين ارتفع معدل البطالة في غزة بمقدار حوالي 75%، وفي الضفة الغربية بحوالي 50% في الفترة ذاتها.

وعلى صعيد مشاركة النساء، فعلى الرغم من أن السلطة الفلسطينية أحرزت تقدماً في تعزيز مشاركة النساء في سوق العمل خلال العقدين الماضيين، فإن الفجوة الكمية والنوعية للنوع الاجتماعي لا تزال كبيرة، فكمياً هناك فجوة بالمشاركة في القوى العاملة ومعدلات الأجور والبطالة، ونوعياً هناك فجوة في نقاط الدخول والاستقرار في سوق العمل، بحيث تتركز النساء في الزراعة والخدمات وفي المهن المتدنية والداعمة وظيفياً، كما تنخرط عديد النساء في العمل غير المأجور، ما يؤثر على التمكين الاقتصادي والاجتماعي. إن تدني مشاركة المرأة في القوى العاملة مرتبط بعدد من الأسباب الاقتصادية في مقدرة سوق العمل الفلسطيني على استيعاب العرض من القوى العاملة النسوية، وعوامل الطرد للمرأة، وبخاصة تدني الأجور، وانخراط النساء في العمالة المهمشة، وأسباب اجتماعية مرتبطة بدخول المرأة إلى سوق العمل في سن متأخرة بالمقارنة مع

الذكور، وأسباب ثقافية تتمثل في محدودية المهن والأنشطة الاقتصادية التي تنافس المرأة عليها، وضعف سياسات الاستهداف للمجموعات المهمّشة.

بينما تتركز فئة النساء خارج القوى العاملة على الصعيد الدولي في فئة النساء الأكبر سناً والأقل تعليماً، نجد في الوضع الفلسطيني أن النساء خارج القوى العاملة أكثر شباباً وأكثر تعليماً، ما يشير إلى أن المشكلة الأساسية هي في توفر فرص العمل في سوق العمل المحلية؛ أي أن المشكلة ليست في العرض، وإنما الطلب على عمل النساء، وبخاصة أن هناك نسبة عالية من النساء المنخرطات في سوق العمل تعاني من البطالة، لاسيما بين المتعلمات. وربما يكون أهم أسباب انخفاض المشاركة النسوية هو وصول الكثير من النساء إلى القناعة بأن البحث عن عمل غير مجدٍ بسبب طول فترة البحث بدون نتيجة، إضافة إلى ذلك يؤدي التمييز ضد النساء في الأجور بالمقارنة مع أقرانهن الذكور، مع ارتفاع تكلفة التسهيلات اللازمة لعمل المرأة مثل دور الحضانة والرعاية النهارية، إلى الوصول إلى حالة يكون فيها عمل المرأة غير مجدٍ من الناحية الاقتصادية، لاسيما للمرأة التي لديها أطفال، ما يجعلها تخرج خارج سوق العمل، وهذا الواقع يشكل أهم عامل طرد للمرأة المتزوجة التي لديها أعباء تربوية من سوق العمل.

على صعيد متصل، لم تنجح مشاريع مكافحة البطالة في الحفاظ على تواصل منتظم مع عدد كبير من المستفيدين، فعلى صعيد الطلب، تتوجب معالجة حاجات الشركات المستقطبة للعمالة لتوظيف خريجين جدد ماهرين ذوي خبرة محدودة، كاستثمار بعيد المدى، عوضاً عن استقطاب عمالة ذات خبرة، ومشتغلة في مواقع أخرى من الاقتصاد، لاسيما العاملين في الحكومة، ومعالجة محددات إيجاد فرص عمل للعمالة التي لا تتمتع برأسمال بشري متميز. ومن الضروري أن تدرك الجهات التربوية، أن المهارات التي يحتاجها الشباب تتعدى الكتابة والقراء والمهارات الحسابية، حيث أصبح العالم أكثر تعقيداً، تلعب فيه المهارات الحياتية كإدارة المفاوضات، وحل المشكلات، والتفكير الإبداعي، دوراً مهماً في دخول الشباب لسوق العمل، وكرافعة للتعليم القليل في معالجة المخاطر التي ترافق الدخول الأول لسوق العمل. كما أننا بحاجة إلى بناء حوافز للشركات لمعالجة العجز في رأس المال الاجتماعي في المجتمع، من خلال فتح المجال لإشراكهم في الهياكل التعليمية الموجهة للتعليم والتدريب المهني، وإدماج العمالة الماهرة الفقيرة في برامج التدريب التي غالباً ما تكون من حظ النخبة المجتمعية. ولا بد للسلطة الوطنية أيضاً من إشراك القطاع الخاص في معالجة البطالة في إطار من الشراكات الإبداعية التي تتيح للقطاع الخاص التعبير عن ذاته، والتأثير في طبيعة مخرجات التعليم، بحيث لا يتطلب من الخريجين الجدد مراحل تأهيل إضافية لدخول سوق العمل. الحكومة تستطيع الالتزام طويل المدى بالتعليم والتدريب، ولكن شركات القطاع الخاص تستطيع تحديد العوامل التي تجعل من الخريج الجديد قابلاً للتشغيل. كذلك، فإن مشاريع مكافحة البطالة لا بد أن تتجاوب

مع احتياجات القطاع الخاص فيما يتعلق بمحتوى المناهج التعليمية التي لا بد أن تواكب التطورات السريعة في الطلب على العمل في القطاع الخاص.

وتجدر الإشارة، في هذا السياق، إلى أن إطار خطة التنمية الوطنية 2014–2016، اعتبر التشغيل إحدى الأولويات الوطنية، ودعا إلى خلق 600,000 فرصة عمل خلال السنوات العشر القادمة، من خلال التدريب والتأهيل وإدارة المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وتحسين نوعية التعليم والتعليم المهني، لزيادة المواءمة بين التعليم العالي واحتياجات سوق العمل. كذلك هناك مبادرات غير حكومية ناجحة لتعزيز فرص العمل للشباب؛ مثل برامج التدريب لمؤسسة التعاون، ومعهد ماس، لتأهيل خريجي الجامعات الجدد، لتهيئتهم للالتحاق بسوق العمل. إلا أن هناك حاجات لمبادرات إضافية على المديين القصير والمتوسط، من بينها تصميم إطار سياساتي جديد للاقتصاد الكلي مبني على مراجعة بنود بروتوكول باريس، التي تقيد حرية التجارة، وتعزيز الاستثمار، وتوفير الحوافز لذلك، لاسيما في القطاعات المولدة لفرص العمل بالتوازن في النمو القائم على التصدير والتوسع في الأسواق المحلية. وكذلك من المقترح زيادة تعزيز الوصول إلى التعليم للجميع، لتجنب مغادرة الدراسة في وقت مبكر، والتنويع الاقتصادي والتحول الإنتاجي، مع التركيز على تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، ودعم الأعمال كثيفة العمالة لزيادة انخراط الشباب. كما أن هناك حاجة إلى معالجة عدم المواءمة بين متطلبات سوق العمل ومخرجات نظام التعليم العالي، من خلال نظام تعليم مهني ذي جودة عالية وأكثر حساسية لمتطلبات السوق الآنية والمستقبلية. وتحسين ظروف العمل بطريقة تضمن تمتع العاملين بحقوقهم الأساسية بعدالة، وجسر فجوة النوع الاجتماعي في سوق العمل، ودعم أرباب العمل ليأخذوا دوراً في خلق فرص العمل اللائق. كذلك تعزيز آليات البحث عن عمل، بما في ذلك الآليات المعتمدة في مكاتب التشغيل التابعة لوزارة العمل، وتشجيع رواد الأعمال من خلال تحفيز المزيد من الشباب على المبادرة وتأسيس أعمال جديدة، وتوفير التدريب الملائم لهم، إضافة إلى تسهيل حصولهم على القروض من البنوك للمشاريع المتوسطة والصغيرة. كما أن هناك حاجة لتعزيز الحوار الثلاثي بين الحكومة، وأرباب العمل، والعمال (من خلال ممثليهم)، لتعزيز التزام الشركاء الاجتماعيين حول مبادئ الثلاثية وأشكال العمل نحو مأسسة آليات الحوار الاجتماعي.

إن تشجيع رواد الأعمال يتطلب إجراءات عملية لتأسيس صندوق لدعمهم، ربما من خلال صندوق التشغيل الوطني، والبحث عن فرص تدريب للشباب لتعزيز قدراتهم في الحصول على المؤهلات اللازمة لدخول سوق العمل، ووضع آليات تمويل تقوم على التعليم والإشراف المالي على الشباب المنخرطين لأول مرة في سوق العمل، لتجنب الفشل، ورفع احتمالات النجاح. وعلى الحكومة التواصل مع البنوك لتشجيع برامج إقراض للمبتدئين في سوق العمل، وتشجيع البنوك للمضي قدماً بخطوات جريئة من شأنها توسيع دائرة

المستفيدين، بما في ذلك برامج ضمان طويل الأجل، كما يمكن نشر وتعميم الخبرات الناجحة والممارسات الجيدة والدروس المستفادة لفائدة الشباب، وتعزيز قدراتهم المعرفية في إدارة الأعمال وتعزيز نجاحها.

4-5 سياسات مالية وضريبية محابية للفقراء ومحفزة للنمو الاقتصادي المحابي للفقراء

في هذا الجزء نقدم جملة من الأفكار التي تتطلب دراسة أعمق في السياق الاجتماعي والاقتصادي الفلسطيني، حيث أن للسياسات المالية والضريبية دوراً في تحفيز خلق فرص العمل ودعم الطبقات الفقيرة، من خلال المساعدة على زيادة الطلب الكلي ومعدل النمو الاقتصادي، وهذا ينطوي على خفض الضرائب، وزيادة الإنفاق الحكومي في المجالات التي تستقطب الفقراء وتولد فرص العمل. إضافة إلى ذلك، فإن السياسة النقدية (إن وجدت) يمكن أن تنطوي على خفض أسعار الفائدة، وانخفاض معدلات تكلفة الاقتراض، وتشجيع الناس على الإنفاق والاستثمار، ما يساعد على زيادة الناتج المحلي الإجمالي، وتخفيض الضرائب، وزيادة الإنفاق الحكومي على برامج التدريب لزيادة المستوى المهاري للعاطلين عن العمل، وتشجيع الشركات بإعفاءات ضريبية للتوسع التوظيفي، وإعفاءات ضريبية للشركات التي أنشئت في المناطق الفقيرة الأكثر عرضة للبطالة.

لكن من الضروري أن ينظر إلى السياسات المالية والضريبية كجزء من مشروع إصلاحي اقتصادي واجتماعي تكاملي بأفضلية لتحفيز فرص العمل والرعاية الاجتماعية، وتضييق فجوة اللامساواة، ويتضمن ذلك تحرير العائدات الضريبية لاستخدامها في مشاريع الاستثمار العام والتنمية الاجتماعية، وتعزيز فعالية النظام الضريبي وعدالته، فضلاً عن تأثيره على النمو الاقتصادي وتوليد فرص العمل، وأن تراعي السياسات المالية تشجيع نمو الصادرات ومستوى الاستثمار والادخار، ما قد يتضمن إعادة النظر في النظام المالي، ويكمن التحدي في تحقيق أعلى مستوى من الفعالية مع المحافظة على العدالة، وتخفيض العجز، وتحقيق التوازن.

وتجدر الإشارة إلى أهمية الحوار في هذا الشأن، لاسيما أن الحكومة ستكون أمام إجراءات ذات تأثيرات متناقضة بشأن الحماية الاجتماعية وتخفيف البطالة، حيث في بعض الأحيان يلجأ صناع السياسات إلى استخدام تدابير موجهة؛ مثل تخفيض المساهمات الاجتماعية التي يقدمها أصحاب الأعمال، أو إصلاح نظم معاشات التقاعد كجزء من رزمة سياسات تساعد في زيادة العمالة وتخفيض البطالة بين الشباب وزيادة مشاركة النساء، ولكن ذلك سيكون على حساب حمايتهم الاجتماعية. ويشير صندوق النقد الدولي إلى أن التدابير الموجهة لمشكلات محددة في سوق العمل غالباً ما تؤتي ثمارها أسرع بالمقارنة مع الإصلاح الشامل الذي يتطلب وقتاً. وبالنظر إلى المستقبل، ينبغي تركيز الجهود على تحسين نتائج المالية العامة

عن طريق تعبئة الإيرادات، وتحديد أولويات الميزانية، ورفع كفاءة الإنفاق العام، لمواجهة أهم تحديات السياسة المالية؛ المتمثل في زيادة توفير الخدمات العامة الاجتماعية، والبنية التحتية الداعمة للنمو، والخدمات الصحية والتعليمية.

5-5 سياسات سكانية مرتبطة بالعائد الديموغرافي

يشير العائد الديموغرافي إلى النمو الاقتصادي المتسارع الذي قد ينجم عن انخفاض معدلات الوفيات والخصوبة، وانخفاض نسبة العبء الديموغرافي نتيجة ارتفاع نسبة السكان في سن العمل، وانخفاض معدلات وتائر النمو لدى الفئات المعتمدة بالمقارنة مع الفئات المنتجة. ويقدر عدد السكان في فلسطين بحوالي 4.6 مليون نسمة. كما شهد العقدان الأخيران نمواً سكانياً مطرداً، حيث ازداد عدد السكان بحوالي 1.8 مليون نسمة ما بين 1997 و2015. وللعائد الديموغرافي في فلسطين مدلولات سياسية واجتماعية واقتصادية وتنموية،[12] فهو فرصة سانحة لكنها غير مضمونة نحو الانتقال بالمجتمع لمستويات معيشية ورفاهية أفضل، ويمكن تحويلها إلى مكتسبات تنموية فعلية، شريطة تنفيذ سياسات مناسبة واستثمارات مواتية.[13]

ويُعد العائد الديموغرافي في فلسطين نتيجةً للتحول الديموغرافي، ويصعُب اغتنام هذه الفرصة وتحويلها إلى مكتسبات تنموية دون تحقيق أهداف برامج تنظيم الأسرة، ومن دون إيلاء الاهتمام الكافي بقضايا الصحة الإنجابية التي من شأنها المساهمة في خفض معدلات الولادة والوفاة بين الأطفال. ويلاحظ أنه بينما تحسنت فرص بقاء الأطفال على قيد الحياة في فلسطين، لا تزال معدلات الولادة مرتفعة على الرغم من انخفاضها مؤخراً. وقد صنف تقرير صدر مؤخراً عن البنك الدولي حول أجندة التنمية المستدامة في عصر التحول الديموغرافي، فلسطين، في المراحل الأولى من التحول الديمغرافي (Early Dividend) التي تتسم بتراجع مستويات الخصوبة، لكن لا تزال مرتفعة على مستوى الإحلال، وتكون نسبة السكان في سن العمل لا تزال تتصاعد، لكن لم تصل إلى المستوى اللازم لجني مرحلة العائد الديموغرافي. واقترح التقرير خيارات سياساتية تقوم على تسريع توليد فرص العمل، وخلق فرص عمل منتجة للقوى البشرية المتنامية للحصول على العائد الديموغرافي، من خلال الاستثمار في رأس المال البشري والتدريب المهني والتقني، وإزالة الحواجز أمام مشاركة النساء في سوق العمل، وتعزيز الظروف التي تفضي إلى تحقيق وفورات من العمل والنمو الاقتصادي.[14]

---

[12] على سبيل المثال، هو جزء من الصراع الديموغرافي مع إسرائيل من ناحية، لكنه، من ناحية أخرى، يشكل تحدياً اقتصادياً في مجتمع يعاني من الفقر والبطالة وضعف المهارات الحياتية للشباب.

[13] هناك العديد من السياسات تتعامل مع ازدياد نسبة الشباب على أنها تحدٍ يتوجب التصدي له أكثر منه فرصة يجب اغتنامها.

[14] World Bank, 2015. Global Monitoring Report 2015-2016.

يشكل العائد الديموغرافي فرصة لتعزيز كرامة الإنسان وحقوقه؛ فهو يمس العديد من أبعاد الفقر، وقضايا تمكين المرأة، والمساواة بين الجنسين، بما في ذلك التغير في النمط الإنتاجي والإنجابي للمرأة، فضلاً عن التغير في المواقف من قضايا المساواة بين الجنسين، والعنف المبني على النوع الاجتماعي، والزواج المبكر. كما أنه يشير إلى الأهمية الديموغرافية للشباب وارتباطها بقضايا شائعة في المنطقة العربية كالزواج المبكر، وانجاب المراهقات، وتعليم الإناث. ومن أجل الاستفادة من التحول الديموغرافي وتحويله إلى عائد تنموي، هناك حاجة لتحسين جودة التعليم بما يتلاءم مع احتياجات سوق العمل، وتوفير فرص الحصول عليه، وضمان الحق في العمل اللائق للشباب، وتطوير قدرات الشباب على التفاعل وبناء العلاقات الاجتماعية الصحية التي تساعد على منع العزلة الاجتماعية، وتعزز الفهم الواعي للصحة الإنجابية والجنسية، إضافة إلى إشراك الشباب بفاعلية في جميع آليات السياسات والبرامج، وتمكينهم من المشاركة الفعالة كمتطوعين وقادة للتغيير الاجتماعي بدون التعرض للاستغلال، أو العنف، أو الحرمان من الحقوق.

6- تدخلات عملية مقترحة على المدى القصير

6-1 توطين أهداف التنمية المستدامة

قد يكون من المفيد البدء في حوار وطني من أجل توطين أهم أهداف أجندة التنمية الدولية 2030 وربطها بالرؤية الفلسطينية، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية الأوضاع الفلسطينية والقيود المفروضة، ومن شأن ذلك تحسين تصويب أهداف ومؤشرات الأداء الفلسطيني خلال السنوات القادمة. ومن المفيد أن تقود الحكومة حواراً مجتمعياً ومع جميع القوى السياسية والاقتصادية والمجتمع المدني والقطاع الخاص، للوصول إلى أجندة وطنية متوافقة مع الأجندة الدولية قدر الإمكان، وتعبر عن الاحتياجات الفعلية على أساس مقاربة جديدة يتفق عليها وطنياً.

6-2 الاستثمار في حوكمة المسؤولية الاجتماعية

عرّفت منظمة العمل الدولية المسؤولية الاجتماعية بأنها جملة المبادرات الطوعية التي تقوم بها المؤسسات علاوة على ما عليها من التزامات قانونية. وهي طريقة تستطيع أن تنظر بها أي مؤسسة في تأثيرها على جميع أصحاب المصلحة المعنيين. وتعد المسؤولية الاجتماعية للشركات تكملة للوائح الحكومية، أو السياسة المجتمعية، وليست بديلاً عنهما. كما عرّفها البنك الدولي بأنها التزام أصحاب النشاطات الاقتصادية بالمساهمة في التنمية المستدامة، من خلال العمل مع المجتمع المحلي لتحسين مستوى المعيشة

بأسلوب يخدم الاقتصاد والتنمية في آن واحد، وعرّفتها الأمم المتحدة بأنها ربط اتّخاذ القرارات في مؤسسات الأعمال بالقيم الأخلاقية وبالامتثال للاشتراطات القانونية، وباحترام الأشخاص والمجتمعات المحلية والبيئة، لذلك فإنه لا يوجد تعريف دولي واحد ومحدد للمسؤولية الاجتماعية، لكنها تأتي في سياق أخلاقي نحو المساهمة الإيجابية والبناءة في المجتمع.

وبالتالي، في السياق الفلسطيني، فإن مضمون المسؤولية الاجتماعية هو عدم الاكتفاء بالسعي إلى تحقيق الربح كغاية وحيده للمؤسسات الاقتصادية، بل أن تراعي الاعتبارات الاجتماعية والبيئية والسياسية لأعمالها. فلسطينياً، بدأت المسؤولية الاجتماعية باحتلال مكان في الحياة العامة بعد ازدياد بروز الشركات الكبرى. وبينما لم يتسنَّ لنا تقدير حجم ما ينفق سنوياً من القطاع الخاص كمسؤولية اجتماعية، فإنه من الملاحظ أن المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص يمكن أن تحدث فرقاً في دعم القطاع الاجتماعي لو استغلت بشكل كفء. لكن لا تزال تتصف حوكمتها بعدم الانتظام وضعف التخطيط والتنسيق وعدم تعظيم الاستفادة منها، وغياب تعريف متفق عليه بين من يفهم مضمونها الاستثماري الاجتماعي، ومن يعتبرها شكلاً جديداً للعمل الخيري (أو الزكاة). فهي موسمية أحياناً، وتتنافس فيها بعض الشركات، وتكرر أبواب الإنفاق ذاتها أحياناً، وهي غير موجهة لدعم تنمية مستدامة بشكل كامل، وربما أحياناً تنقصها حوكمة، بحيث لا تكون باباً خلفياً لزيادة الأرباح. لذلك، فإن مأسسة هذا المصدر التمويلي المهم قد يكون له مردود إيجابي على القطاع الاجتماعي، من خلال تنسيق الجهود بالتعاون بين جميع الشركاء الفاعلين في القطاع الاجتماعي. لذلك من الضروري البحث في آليات لتنسيق وحوكمة المسؤولية الاجتماعية كجزء متكامل مع حوكمة الشركات، وكمكون داعم وموجه نحو التنمية المستدامة التي تخص جميع الأطراف والمواطنين، بما فيها تعزيز فرص العمل القائمة، ومكافحة الفقر، وجسر فجوات اللامساواة الاجتماعية والجغرافية، من خلال المساهمة في سدّ احتياجات المجتمع، إضافةً إلى خلق فرص عمل جديدة، من خلال إقامة مشاريع اجتماعية ذات طابع تنموي.

6-3 تعزيز الحداثة والإبداع الاجتماعي

يتضمن مفهوم الابتكار أو الإبداع الاجتماعي تطوير أفكار وخدمات ونماذج جديدة لتلبية احتياجات اجتماعية، بشكل أفضل، في تعزيز المهارات، وتقديم الخدمات، وإتاحة الفرص بعدالة، ما يتطلب تنفيذ الأجندة الاجتماعية بشكل إبداعي مختلف، يحسن مستوى الوصول، ويعظم الفائدة والمكتسبات على مستوى المجموعات المستهدفة. ويتوجب أن يكون الابتكار اجتماعياً في أدواته وأهدافه، وقد يطال ذلك الاحتياجات أو معالجة التحديات، لاسيما حينما تكون الحدود بين ما هو اقتصادي وما هو اجتماعي غير محددة، كما هو الحال في معالجة مواضيع الفقر والبطالة، أو التغيير المنهجي لإصلاح المجتمع بطريقة أكثر تشاركية،

توازن بين الحماية الاجتماعية والاستثمار الاجتماعي الملائم للمجتمع، الذي يترك أثراً إيجابياً، ويحدث فرقاً بالمقارنة مع الممارسات القائمة في تقديم الخدمات. وهذا يتطلب بيانات وإحصاءات عن المجموعات المستهدفة، ومعلومات عن البرامج التي قد تنجح في ظروف محددة ومعلومات اقتصادية عن التكاليف والعوائد. لذلك، هناك حاجة لتحسين أدوات الوصول إلى الفئات المهمشة، بالاستناد إلى بيانات ومعلومات دقيقة على المستوى المحلي، وابتكار طرق جديدة لتنفيذ العمل، بالاستناد إلى أفكار إبداعية بشأن العوامل التي تؤثر في المحصلات، وتعزيز الاستدامة لأدوات التحديث من خلال بناء شراكات مع الجامعات ومراكز البحوث لرصد الأثر قبل التدخلات وبعدها، لتقييم العمل، وتحديث أدواته ومناهجه، والموازنة بين النهج الإغاثي والاستثماري في المجموعات المهمشة.

6-4 خلق شراكات إبداعية لتعزيز الصمود والتنمية الاجتماعية

الوضع الفلسطيني بحاجة إلى خلق شراكات إبداعية تعزز الصمود وتتغلب على العوائق من أجل خلق فرص عمل جديدة، وهذه الشراكات لا بد أن تكون إبداعية بمعنى يتجاوز الشراكات التقليدية في تصدر العمالة، فمثلاً قطاع غزة بحاجة إلى خلق شراكات تستفيد من العمالة وهي في مكانها نظراً للحصار الإسرائيلي، وفتح أسواق عمل خارجية بشكل غير تقليدي يتيح العمل من داخل القطاع. كما أن صندوق التشغيل قد يشكل مظلة لمبادرات عديدة تتضمن شراكات إبداعية تشمل مشاريع عمل مشتركة لدعم الأجور والعمل، وصندوق إغاثة للمشاريع الأسرية الصغيرة، لاسيما في قطاع غزة والقدس ومناطق "ج"، وضمان تسهيلات مصرفية استثمارية للفئات المهمشة، ودعم التدريب المهني والتقني للشباب الأفقر والأقل حظاً.

6-5 ميثاق اجتماعي بين الحكومة والقطاع الخاص وشركاء التنمية

في سياق تنفيذ إجراءات محددة تستهدف الفقراء، من المقترح إجراء حوار بهدف التوصل إلى ميثاق وطني اجتماعي يتم التوافق على محتواه ورؤاه وآليات التنسيق والعمل بين مختلف شركاء التنمية؛ بهدف العمل باتجاه واحد غير متناقض، وبحيث تؤدي جميع الجهود من مختلف الشركاء إلى نتيجة واحدة؛ وهي تحسين حال الفقراء، وانقاص عددهم على المدى البعيد، وجسر فجوة اللامساواة، وتخفيف وطأة البطالة لاسيما بين الشباب. وتستند فكرة الميثاق الاجتماعي إلى أن المجتمع، وحتى ينطلق، يتوجب أن يركن إلى ثلاثة أبعاد هي السياسة والاقتصاد والمجتمع المدني. وبافتراض أن القطاع العام هو السياسة، والاقتصاد هو القطاع الخاص، والمجتمع المدني هو الرابط الاجتماعي والعمل التطوعي لخدمة الصالح العام، فإن العناصر هذه تتداخل وتتفاعل لتعطي المجتمع الطاقة القصوى للانطلاق نحو البناء والتقدم والتوزيع العادل. ومن الضروري أن يتبنى ميثاق كهذا المنهج الحقوقي ليرفع من شأن قيمة حقوق الإنسان في الفكر والقيم المجتمعية، وفي مناهج العمل في القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني. وقد يشكل ميثاق كهذا رافعة

لجسر فجوة اللامساواة انطلاقاً من ممارسة الجميع لحقوقهم في التنمية والعمل والحماية وغيرها. وقد يتضمن الميثاق توجهات عالمية بشأن الضمان الاجتماعي والإنفاق على الخدمات الاجتماعية، ومواصفات مزوديها، إضافة إلى الإشارة إلى استهداف الفئات المهمّشة عبر المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص، والتخفيض من عبء الديون على الأسر، واقتراح أنظمة تأمين خاصة بالفقراء والمجموعات المهمّشة.

المراجـــــع

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، سنوات عدة، نشرات عدة: www.pcbs.gov.ps

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2015. بيان صحافي لمناسبة يوم نكبة فلسطين.

مركز المرأة للدراسات والتوثيق، 2008. تحديات مشاركة المرأة الفلسطينية في سوق العمل والتدخلات المطلوبة، لؤي شبانة وجواد الصالح.

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2014. إطار قانوني للتخطيط التنموي الفلسطيني، نبيل قسيس.

وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، 2014. "سياسات التنمية الاجتماعية الشاملة: المضمون والآليات (تجربة دولة فلسطين)". ورقة بحثية مقدمة في اجتماع فريق الخبراء حول "التنمية الاجتماعية الشاملة في المنطقة العربية". بيروت، الإسكوا. إعداد أيمن فواضلة.

Andrea Beltratti, 2005. The complementarity between corporate governance and corporate social responsibility. The Geneva papers, 2005, 30 (373-386).

Denise Sumpf, 2016. A review of the relationship between corruption and social justice. E/ESCWA/EDID/2015/WP.12. 8 January 2016

IDRC, 2013. What Has Changed? The Political Economy of the Arab Spring and Implications for the Research Community. Omar M. Razzaz and Susan R. Razzaz. SIG Working Paper 2013/2.

ILO, 2014. Labour market transition in the occupied Palestinian Territories. Youth Employment Programme, Work 4 Youth publication Series, No.2.

Overseas Development Institute 2015.Flagship for projecting progress. Reaching the SDGs by 2030. Susan Nicolai, Chris Hoy, Tom Berliner and Thomas Aedy

OECD, 2012. Tax reform can create jobs, No. 21: Taxation and Employment.

OXFAM, 2016. OXFAM briefing paper: An economy for the 1%. How privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped.

UNDP, 2012, 204, 2015 Human Development Report.

UNFPA, 2015. Demographic dividend. Proposition paper and messaging note. Unpublished article.

World Bank 2015. Global monitoring report 2015-2016. Development goals in an Era of Demographic change.

World Economic Forum, 2016. The future jobs; employment, skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution.

الفصل الثالث

آفاق تعزيز بيئة الأعمال والتجارة الفلسطينية في ظل الإمكانات المتوفرة

محمود الجعفري

ملخص

يتوقف تعزيز بيئة الأعمال والتجارة في الأراضي الفلسطينية على مدى قدرة الجهات المعنية في القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني، على استغلال الهامش المتاح لمواجهة عديد من التحديات المتعلقة بتوفير بيئة للأعمال والتجارة تمتاز بالشفافية وجاذبة للمستثمرين، وتتلخص تلك التحديات في ما يلي:

1. توفير الحماية الاقتصادية والاجتماعية لشرائح المجتمع التي تعاني من الفقر والبطالة وقلة الموارد، والتي يجب دمجها في القوة العاملة والإنتاج.
2. إيجاد ظروف مهيِّئة لتشجيع الاستثمار الخاص والعام.
3. تطوير القطاعات الاقتصادية التي تتمثل في التجارة الداخلية وقطاعات الصناعة والزراعة والسياحة.
4. إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات الخاصة بتنشيط الاستثمار واستقرار الأسواق.
5. تحقيق التلاؤم بين مخرجات التعليم العالي وسوق العمل للحد من معدلات البطالة في صفوف الخريجين التي تزيد على 40%، حيث يشكل الخريجون العاطلون عن العمل حوالي 50% من مجموع العاطلين عن العمل للفئة العمرية من 20–30 عاماً.

ولمواجهة تلك التحديات، فقد تمت صياغة أهداف عدة يرتبط كل هدف منها بمجموعة من السياسات والأدوات التي يمكن اعتمادها وتبنيها وفقاً لعدد من أدوات وآليات التدخل اللازمة لتحقيق ذلك. ولتعزيز البيئة القانونية والاستثمارية المشجعة لزيادة الإنتاج المحلي، فإنه يمكن اعتماد عدد من السياسات الضريبية التي يتوقع منها تشجيع الاستثمار في البنية التحتية، وبخاصة في المناطق المصنفة (ب)، و(ج)، لإقامة المشروعات الصغيرة والمتوسطة. أما آليات التدخل، فتتمثل في مدى وفاء الحكومة بالتزاماتها تجاه تعديل القوانين الضريبية، وفي تسريع دفع الرديات الضريبية، وإعفاء المحروقات المستخدمة في الصناعة من ضريبة البلو، ومحاربة الإغراق والتهريب التي يمكن أن تساهم في تحقيق العدالة، وضمان استقرار الأسعار وكفاءة الأسواق لتوفير المواد الخام، والمواد الوسيطة، وخدمات المياه والكهرباء بأسعار منخفضة، وبالكميات اللازمة للإنتاج.

ونظراً لبطء العمل في المحاكم، وعدم ردع الأحكام الصادرة عن المحاكم تجاه المخالفين، الذين يقومون بالتزوير والغش في طرح السلع الفاسدة في الأسواق، فإنه لا بد من تطوير نظام قضائي وتشريعي جاذب للمستثمرين الفلسطينيين، وذلك من خلال إنشاء المحاكم المتخصصة، وإعادة هيكلة عمل محكمة الأراضي وشراء العقارات. أما في ما يتعلق بتطوير القدرات، فإن ذلك يتطلب تنويع الاستثمار في التعليم، وتطوير رأس المال البشري، من خلال تغيير السياسات التعليمية الحالية، لتركز على إكساب الطلبة المهارات التي تمكنهم من الاندماج في سوق العمل، وإعادة هيكلة النظام التعليمي العالي، وأخذ ذلك بعين الاعتبار عند ترخيص جامعات ومعاهد وبرامج جديدة، والاستفادة من خبرات الجامعات العالمية في مجالات البناء والإنشاءات والتصاميم الهندسية والتسويق المحلي والدولي.

ونظراً لتراجع الأهمية النسبية للقطاعات السلعية (زراعة، وصناعة، وبناء، وتشييد) من حيث المساهمة في التوظيف والناتج المحلي الإجمالي، فإن تنويع الهياكل الاقتصادية لإنتاج سلع جديدة للتصدير، وسلع بديلة لإحلال الواردات، يبقى هدفاً حيوياً لتعزيز بيئة الأعمال في الأراضي الفلسطينية، الأمر الذي يعتمد تنفيذه على السياسات والأدوات المتاحة، وبخاصة السياسات الصناعية والزراعية والسياسات المالية والتجارية المكملة لها. أما أدوات التدخل، فتتمثل في دعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وتقديم حوافز مالية؛ كالتسهيلات الضريبية للمصدريين وللمنتجين، لتسهيل التصدير للمنتجات الزراعية والصناعية، وتوفير الخبرة التقنية من الدول المستوردة للمنتجات الفلسطينية، ومساعدة المنتجين على الابتكار في الصناعة، وذلك بإنتاج منتجات جديدة لأسواق جديدة، أو تطوير المنتجات الحالية للتصدير.

ولمواجهة مشكلات الإغراق والتهريب وطرح السلع الفاسدة في الأسواق المحلية، فان رفع مستوى الإدراك والثقة والوعي للمستهلك الفلسطيني تجاه السلع المنتجة محلياً، يتطلب إعداد سياسات تسويقية وبرامج توعية لتشجيع المنافسة ومنع الاحتكار، وذلك بتفعيل تطبيق المواصفات والمقاييس والرقابة على السلع المنتجة محلياً والمستوردة، للحد من المنافسة غير العادلة، والتشوه في الأسعار، بحيث يكون المستهلك الفلسطيني الحَكَم النهائي على أداء الأسواق التي يتوقع أن تعتمد الترقيم الإلكتروني الدولي في أسواق التجزئة. ويمكن أن يكون تأسيس وتشغيل المدن الصناعية هدفاً مكملاً لجذب الاستثمارات الفلسطينية من الخارج، ولكن ذلك يرتبط بمدى قدرة هيئة تشجيع الاستثمار على الاتصال بالمستثمرين الفلسطينيين وغير الفلسطينيين في الخارج للاستثمار في الأراضي الفلسطينية، وبخاصة عندما يعمل السوق الفلسطيني بكفاءة وشفافية، وتوفير قاعدة بيانات ومعلومات تساعد في اتّخاذ القرار.

ولأن الاقتصاد الفلسطيني يتأثر بشكل مباشر بالسياسات المالية والنقدية الإسرائيلية من جهة، وبشكل جزئي بالسياسات الأردنية من جهة أخرى، فإن التعامل مع الحوافز التي يمكن تقديمها للقطاعين الزراعي

والصناعي، يجب أن لا يقل مستواها عن تلك التي يحصل عليها المنتج الإسرائيلي أو المنتج الأردني. وفي حالة عدم تحقيق ذلك، فان عملية الاحتواء الإسرائيلي للاقتصاد الفلسطيني ستستمر، وتدفع بالمستثمرين الفلسطينيين إلى الاستثمار في الخارج.

وفي هذا السياق، فإن الحد من قوى الطرد، وتعزيز قوى الجذب، يمكن أن يكون مدخلاً لتطوير بيئة أعمال تعتمد على المنافسة العادلة واستقرار الأسعار في الأسواق الفلسطينية. ويمكن للجهات الفلسطينية التدخل للحد من القوى الطاردة للاستثمار من خلال مراجعة للقوانين الصادرة، وبخاصة قانون الاستثمار المعدل للعام 2014. وعليه، فان إعفاء المصدرين من دفع عديد من الرسوم والضرائب، وتوفير مدخلات بأسعار مدعومة، يمكن أن يعزز من نمو المنشآت الإنتاجية التصديرية عمودياً وأفقياً.

1- مقدمة

يعكس أداء المتغيرات الاقتصادية الكلية الفلسطينية في السنوات الأخيرة ارتفاعاً غير مسبوق في معدلات البطالة، وتزايداً مستمراً في معدلات التضخم الناشئ عن التضخم المستورد،[15] حيث تشكل الواردات البالغة تقريباً 6 مليارات دولار 66% من الناتج المحلي الإجمالي، ويشكل العجز التجاري نسبة 43% منه، كما كان للارتفاع المستمر في عجز الموازنة، واتساع الفجوة الادخارية الاستثمارية (ما بين ادخارات الجمهور والتكوين الرأسمالي الفعلي)، تأثير في تعميق التشوهات في بنية الاقتصاد الفلسطيني في كل من الضفة الغربية والقدس وقطاع غزة، وإنْ تفاوَتَ الأداء فيما بينهما. وتعمل مؤسسات الأعمال الفلسطينية في ظروف شديدة التغير ومعقدة في الأسواق المحلية وفي أسواق الاستيراد والتصدير. وقد انعكست هذه التغيرات في البيئة المحيطة بالأعمال والتجارة بشكل كبير، فقد تراكم العديد من الإشكاليات كالإغراق وعمليات التهريب والتهرب الضريبي والتضخم في الأسعار (سلطة النقد الفلسطينية: النشرة الإحصائية الربعية؛ التقرير السنوي، أعداد متنوعة).

قدمت الدراسات والأبحاث التي صدرت عن مراكز الأبحاث المحلية وعن المؤسسات العالمية خلال ربع القرن الماضي، تشخيصاً معمقاً لأداء الاقتصاد الفلسطيني، إلا أن هذا التشخيص لم يُتبع بالخطوات العلاجية الكافية واعتماد السياسات الكفيلة بمعالجة التشوهات المشار إليها، وذلك على الرغم من إصدار السلطة الوطنية الفلسطينية الأنظمة والتشريعات المتعلقة بحماية المستهلك وتنظيم التجارة الداخلية للحد من الغش، والإغراق، والتهريب، والاحتكار، وكذلك القوانين المتعلقة بتشجيع الاستثمار والتصدير والإجراءات الخاصة بتنظيم الاستيراد.

---

[15] الارتفاع في معدلات الأسعار المحلية نتيجة لارتفاع أسعار السلع المستوردة ، نظراً لأهمية الواردات بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي التي تزيد على 60%.

من ناحية ثانية، تقدم العديد من الوزارات بخطط ومشاريع، وعقدت المؤتمرات واللقاءات الدولية لمناقشة آفاق تحقيق التنمية وتعزيز الاستثمار والمساهمة في تسويق وترويج المنتجات الفلسطينية في الأسواق المحلية وأسواق التصدير، ومساعدة المواطنين في تنفيذ مشاريعهم الصغيرة والمتوسطة، من خلال ربطهم بالمؤسسات المالية والمصرفية، ومن خلال برامج الشؤون الاجتماعية التي تلعب دوراً في متابعة تنفيذ المشاريع، ومتابعة وتسهيل كل ما يتعلق بالمناطق الصناعية من الأمور اللوجستية (ملكية الأراضي، وتجهيز البنية التحتية). إلا أنه وعلى الرغم من تلك الجهود الإيجابية، ومع بقاء الاحتلال وأدوات التحكم الاقتصادي المختلفة في مركز أو خلفية كل مشهد اقتصادي/مالي/تجاري فلسطينيي، فما زال هناك الكثير من المهام المتعلقة بتوفير بيئة ممكنة للأعمال والتجارة التي لم تتحقق، والتي تتلخص في ما يلي:[16]

1. توفير الحماية الاقتصادية والاجتماعية لشرائح المجتمع التي تعاني من الفقر والبطالة وقلة الموارد، والتي يجب دمجها في القوة العاملة والإنتاج لتحفيز وتعظيم النمو الاقتصادي العام.
2. إيجاد ظروف مهيِّئة لتشجيع الاستثمار من النواحي البنيوية والقانونية والتشريعية.
3. تنظيم الاستثمار وتطوير القطاعات الاقتصادية على صعيد إقليمي مثل قطاعات التجارة الداخلية، والصناعة، والزراعة، والسياحة.
4. إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات الخاصة بتنشيط بيئة الأعمال.
5. العمل على تحقيق التلاؤم بين مخرجات التعليم العالي وسوق العمل، للحد من معدلات البطالة في صفوف الخريجين التي تزيد على 40%، كما يشكل الخريجون العاطلون عن العمل حوالي 50% من مجموع العاطلين عن العمل للفئة العمرية من 20–30 عاماً (الجعفري، 2015).

ومع أن الاحتلال الإسرائيلي يقف وراء التراجع الاقتصادي ونكوص التنمية بسبب سيطرته الكاملة على الأراضي والموارد والمعابر والحدود، حيث لا يمكن إحداث تنمية اقتصادية حقيقية ضمن هذه المنظومة، فإن العامل الفلسطيني الذاتي يبقى في غاية الأهمية لتحسين بيئة الأعمال والاقتصاد، وفي تقوية النسيج الاجتماعي والاقتصادي الذي لا بد من صونه في سياق صراع الصمود والتحرر. فقد أدى التعثر في تحقيق العديد من الأهداف التي نادت بها خطط التنمية والمبادرات التي تقدم بها القطاعان العام والخاص، إلى إضعاف بيئة الأعمال والاقتصاد وتكريس الكثير من المشكلات الاقتصادية مثل ارتفاع نسب البطالة، وبخاصة في صفوف الخريجين، وزيادة حدة الفقر، وضعف القدرة الشرائية بسبب التضخم في الأسعار، وما يصاحب ذلك من انعكاسات مثل تآكل القوة الشرائية للأجور، وازدياد عمليات التهريب من وإلى المستوطنات والمناطق الإسرائيلية، وإغراق الأسواق الفلسطينية بالبضائع الإسرائيلية والصينية وغيرها،

---

[16] الأونكتاد (2012): التقارير الصادرة عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد للشعب الفلسطيني، جراء التطورات التي شهدها الاقتصاد الفلسطيني، الدورة 49، جنيف.

وكذلك التهرب من دفع الجمارك والضرائب، وما يترتب على ذلك من آثار سلبية على بيئة الأعمال والتجارة الفلسطينية. كما كان لاحتكار الاستيراد لعديد من المواد الخام والمواد الوسيطة، ارتفاع في أسعارها مقارنة مع مستوى أسعار تلك السلع في الأسواق الإسرائيلية، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع أسعار المنتجات النهائية، وهذا ينطبق على استيراد الإسمنت، ومشتقات البترول، والكهرباء، ... وغيرها.

يمكن البدء باستغلال الهامش المتاح للجانب الفلسطيني في تحديد أولويات الاستثمار لخلق فرص عمل، من خلال استخدام رأس المال والموارد المحلية بكفاءة وفعالية أكثر لتحقيق الأهداف والأولويات المشتركة على المستوى المحلي، وبالتالي خلق المزيد من فرص العمل، وتحسين جودة حياة الأفراد، والتقليل الملموس من البطالة والفقر، ومحاربة الإغراق، وتقليص فرص التهرب الضريبي ... وغيرها.

إن المؤشرات والمعطيات المتعلقة بأداء الأسواق المحلية وأسواق التصدير، ما زالت تعكس حدة المنافسة بين السلع المنتجة محلياً والسلع المستوردة، إضافة إلى احتواء إسرائيل لنسبة عالية من السوق الفلسطيني، إما بمنتجاتها وخدماتها، وإما من خلال تحكمها بقنوات التجارة الدولية. وقد أدى الضعف في مجالات القوانين والتشريعات والمحاكم، ونقص المواد الخام، ومنع استيراد بعضها، وقلة فرص التسويق المحلية، وزيادة تعقيد بعض الإجراءات، والبيروقراطية لدى مؤسسات القطاع العام، إلى تشويه البيئة الاستثمارية، حيث تعتبر عوامل غير مشجعة وطاردة للاستثمار المحلي والأجنبي على البقاء داخل الوطن، كما تؤدي إلى نزوح عديد من المستثمرين المحليين إلى الخارج.

من جهة أخرى، فإن جودة رأسمال البشري الفلسطيني، التي لا بد من رعايته وتطويره نظراً لأهميته في تحسين البيئة العامة للأعمال والتجارة وثقافة السوق، تبقى مهددة بسبب العديد من التحديات الاجتماعية التي لا تزال مستعصية عن الحل، وبخاصة البطالة والفقر وعدم المساواة. وقد وصلت نسب البطالة في الأراضي الفلسطينية إلى 20% في الضفة الغربية، وأكثر من 40% من قطاع غزة، وأصبحت من أهم التحديات التي تحول دون استقرار بيئة الأعمال وبناء الاقتصاد الفلسطيني. ولعل ارتفاع نسبة البطالة في صفوف خريجي مؤسسات التعليم العالي، وممن تتراوح أعمارهم بين 20–30 عاماً، حيث لا يوجد انسجام أو اتساق بين العرض والطلب، هو الظاهرة الأكثر خطورة، في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس على حدٍّ سواء. ويتصل بمشكلة البطالة العديد من العوامل المرتبطة بالنظام التعليمي الحالي الذي يقود إلى التسرب، كما يتركز الخريجون في العلوم الإنسانية والأدبية، وتراجعت نسبة الملتحقين بالفرع العلمي إلى 18% بعد أن زادت تلك النسبة على 45% في منتصف سبعينيات وأوائل ثمانينيات القرن الماضي. وقد ترتب على ذلك فشل المبادرات المعنية تجاه تنويع القوى العاملة، والاتجاه نحو زيادة العمالة الفنية والتقنية في القطاع الخاص. فما زال حوالي 80% من القوى العاملة في القطاع الخاص من ذوي المؤهلات

العلمية دون الثانوية العامة، وما زال القطاع الزراعي وقطاع الخدمات يعتبران الملاذ الأخير للعاطلين عن العمل في القطاعات الاقتصادية الأخرى، التي تصنف كقطاعات كثيفة العمل، وإن عملية التوظيف في هذه القطاعات، لا تتطلب امتلاك الفرد مؤهلات علمية وقدرات ومهارات فنية (الجعفري، 2015؛ سلطة النقد الفلسطينية: النشرة الإحصائية الربعية؛ التقرير السنوي؛ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، كتاب القدس السنوي).

2- أهداف البحث ومنهجيته

يهدف هذا البحث إلى تحليل بيئة الأعمال والتجارة في الأراضي الفلسطينية (الضفة الغربية والقدس، وقطاع غزة)، وذلك من خلال:

1. مناقشة المحددات التي تضبط أداء الأسواق المحلية وعلاقتها بالتصدير والاستيراد والاستثمار.
2. استعراض الجوانب السياسية والاقتصادية (مالية، ونقدية، وتجارية، والحوافز) والإدارية والقانونية ذات الصلة.
3. تشخيص للعوائق والعقبات الإدارية والتشريعية والمؤسسية التي تحد من تنشيط الاستثمار.
4. تحديد الآليات التي يمكن أن تعزز بيئة الأعمال والقدرة التنافسية في الأسواق المحلية، وبخاصة مشكلات التقلب في الأسعار، وتحديداً ما يرتبط بالمواد الغذائية والسلع الزراعية من جهة، وعدم القدرة على ضبط جودة السلع المعروضة من جهة أخرى.
5. تحليل العوائق غير الجمركية التي ما زالت تطبق على السلع المصدرة والمستوردة والمرتبطة بالقيود الإدارية، والقيود الفنية وغير الفنية.
6. تحليل لدور قوى الجذب والطرد الإسرائيلية في الاقتصاد الإسرائيلي في تحديد أداء الأسواق المحلية، وعلاقتها بالتصدير والاستيراد والاستثمار في الأراضي الفلسطينية.
7. تحليل دور قوى الجذب والطرد الفلسطينية في تحديد أداء الأسواق المحلية، وعلاقتها بالتصدير والاستيراد والاستثمار.

كما يتناول البحث تحليل متطلبات تصويب العلاقة بين التجارة والاستثمار في الأسواق المحلية، بحيث تصبح التجارة الفلسطينية أداة للنمو وخلق الوظائف بدلاً من الإعتماد على سياسة تمويل العجز في الموازنة من خلال العجز في الميزان التجاري. ويتطلب ذلك إختيار السياسات الاقتصادية اللازمة لتصويب العلاقة بين التجارة والاستثمار، من خلال تفعيل قوى الجذب والحد من قوى الطرد، لزيادة الحصة السوقية للمنتج المحلي، والحد من التفاوت في أسعار السلع، بما ينسجم مع جودتها في الأسواق داخل المدن وبينها، ومن

المتوقع أن يؤدي ذلك إلى تعزيز العلاقة بين المنتج المحلي في الأسواق المحلية وأسواق التصدير من جهة، وتعزيز العلاقة بين المنتج المحلي وإعادة هيكلة الاستيراد من جهة أخرى. ويتقدم البحث بعدد من الاقتراحات لمعالجة المشكلات التي يمكن حلها أو التأثير في عمقها أو مستواها، أو التخفيف من حدتها، وبخاصة المتعلقة بالعوائق الإدارية والتشريعية، التي يتوقع أن تحد من تعزيز بيئة الأعمال في الأسواق الداخلية للوصول إلى أسواق التصدير. ومن المتوقع أن يكون لذلك تأثير على المستوى القطاعي وعلى متغيرات الاقتصاد الكلي.

ويكمن جوهر المشكلة التي يواجهها قطاعا الأعمال والتجارة في أن المؤسسات الاقتصادية (الرسمية والخاصة) الفلسطينية تعمل في ظروف عدم اليقين بشأن المتغيرات الداخلية والخارجية، إضافة إلى نقص كبير في توفر المعلومات اللازمة والكافية عن أداء المؤسسات الاقتصادية التي يفترض أن تعكس الخبرة المتراكمة، والتي يمكن أن يعتمد عليها في اتّخاذ القرارات اللازمة لمعالجة العديد من المشكلات. ومن أهم المشكلات ضعف التجارة الداخلية، الذي يعزى إلى عديد من الأسباب منها التهرب الضريبي والجمركي، وضعف القوانين والتشريعات، وبطء الإجراءات التي تتبع في المحاكم لتنفيذ القضايا، وبخاصة المتعلقة بضبط الأسواق. وتؤثر تلك العوامل على الأداء في أسواق التصدير، وما يتعلق منها بكل من الاستيراد والتصدير، كما تؤثر على الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي. وتتناول الأجزاء التالية من البحث المحددات الرئيسية لأداء الأسواق المحلية والتجارة الداخلية من جهة، وأسواق التصدير من جهة أخرى، وما يتعلق منها بكل من الاستيراد والتصدير، كما تتناول تأثيرها على الاستثمار.

وقد اعتمد الباحث في إنجاز هذا البحث على مراجعة العديد من القوانين والمراسيم التي صدرت خلال العقدين الماضيين منذ قيام السلطة الوطنية، إضافة إلى إجراء المقابلات مع مصدرين ومستوردين ومسؤولين في القطاع العام.

وبناء على تشخيص واقع الأداء العام لبيئة الاقتصاد والتجارة الفلسطينية، فإن البحث سيتقدم بعدد من التوصيات والسياسات المرتبطة بتحديد آليات يوصى بتبنيها لتعزيز بيئة الاقتصاد والأعمال، وفقاً للهامش المتاح لكل المعنيين في القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني، وغيرها من الجهات ذات العلاقة.

3- محددات التجارة الداخلية

تعتبر التجارة الداخلية رافعة قوية لنجاح التجارة الخارجية، في ظل سهولة وتنظيم التبادل السلعي؛ سواء بين المنتج والمستهلك النهائي، أو من خلال الوسطاء من الموزعين وتجارة الجملة والتجزئة وبين المستوردين

والمستهلك النهائي، وتشكل هذه العلاقات أسس تنظيم الأسواق المحلية ورفع أدائها. وما زالت الأسواق الفلسطينية تعاني من ظاهرة التضخم المستورد بسبب فاتورة الواردات الثقيلة من جهة، وعدم القدرة على التحكم بالأسعار من جهة أخرى، نظراً للعلاقة النقدية القائمة مع إسرائيل، وهذا ما يظهر في التقارير التي تصدر عن سلطة النقد الفلسطينية.[17] ولا يرتبط التضخم بارتفاع الأسعار بالشيكل الإسرائيلي فحسب، بل يرتبط أيضاً بسعر الصرف للشيكل تجاه العملات الأخرى. يضاف إلى ذلك، أن نسبة ارتفاع مستوى التضخم في الأسواق الفلسطينية هي أعلى بكثير مما هي عليها في الأسواق الإسرائيلية والأسواق الأردنية. وفي ظل تفاوت مستويات التضخم بين أسواق المحافظات الفلسطينية، نجد أن معدلات التضخم تزيد كثيراً في رام الله والقدس وبيت لحم مقارنة بما عليه الحال في محافظة الخليل، وهي أعلى بكثير من معدلات التضخم في المحافظات الشمالية في نابلس وجنين (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: الأسعار القياسية، ومستويات المعيشة؛ سلطة النقد الفلسطينية، تقرير التضخم، أعداد متنوعة).

3-1 آثار التضخم على أداء الأسواق الفلسطينية

يعكس التفاوت في مؤشرات التضخم، العديد من المضامين المرتبطة بتنظيم أداء الأسواق الفلسطينية، التي يمكن عرضها على النحو التالي:

- ارتفاع تكاليف النقل (بسبب المعوقات التي تسببها شبكة الطرقات المخططة لخدمة أغراض الاستيطان الإسرائيلي والقيود على الحركة المختلفة) علاوة على هامش الربح المعقول والمقبول لتجار الجملة والتجزئة الذي ينعكس على ارتفاع الأسعار النهائية التي يدفعها المستهلك، فهناك تفاوت في الأسعار من محافظة إلى أخرى، سواء للسلع المستوردة أو المنتجة محلياً (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح إنفاق الأسرة؛ الرقم القياسي لأسعار المستهلك).
- كما يعكس التفاوت في معدلات التضخم في الأسعار ظاهرة التهرب الضريبي والتهريب الجمركي بشكل جزئي أو كلي من حيث الإفصاح عن قيمة وحجم السلع المنتجة محلياً أو المستوردة، أو التقليل من قيمة وحجم السلع المنتجة محلياً أو المستوردة، أو الإخفاء الكلي لقيم البضائع من خلال التهريب الجمركي. وقد ترتب على هذه الممارسات السعرية غير التنافسية تحول العديد من أصحاب الأعمال إلى عمال بأجرة؛ سواء في الاقتصاد المحلي أو الإسرائيلي (سلطة النقد الفلسطينية: النشرة الإحصائية الربعية؛ التقرير السنوي).

[17] سلطة النقد الفلسطينية: التقرير السنوي؛ النشرة الربعية السنوية؛ الاستقرار المالي، 2015.

- ويعزى التفاوت في الأسعار إلى حجم وقيمة البضائع التي يتم تهريبها من إسرائيل والمستوطنات عبر المنافذ والمعابر، وتكون مطابقة للمعايير والمقاييس الفلسطينية أو الإسرائيلية، ويكون ذلك على حساب السلع المنتجة محلياً، أو على حساب السلع المستوردة التي تتدفق إلى الأسواق المحلية بشكل قانوني.
- إن عدم استقرار الأسعار في الأسواق الفلسطينية، وبخاصة في الضفة الغربية، وعدم القدرة على ضبط أداء التجارة الداخلية من حيث طبيعة ومصدر وجودة السلع المعروضة في الأسواق المحلية، يعتبران من المعيقات أمام التوسع في الإنتاج المحلي. فالقانون المتعلق بتنظيم التجارة الداخلية الفلسطينية يعاني من الثغرات التي تحكم المعاملات التجارية نظراً لغياب التوازن بين التنظيم والرقابة والتكامل بين مؤسسات القطاع العام. كما أن القانون الذي يحكم التجارة الداخلية يعتبر في نظر المسؤولين غير فعال، لأنه يستند إلى القانون الأردني السابق الذي يعتمد حالياً في المحاكم، فلا يشكل أي رادع لأي مخالفات، كما أن القانون يحظر الإفصاح أو الإعلان عن أسماء التجار المخالفين لقواعد التجارة الداخلية.[18]

3-2 الآثار المترتبة على التهريب والإغراق في الأسواق الفلسطينية

ما زالت ظاهرة الإغراق وعمليات التهريب مستمرة وبشكل يومي، وتتخذ أنماطاً مختلفة في جميع الاتجاهات. ويترتب على التهريب تقلبات كثيرة في الأسعار لا يمكن للمنتجين تحملها، وبخاصة من الذين يعملون في الأسواق بشكل قانوني، كما يلعب التهريب دوراً في جعل أداء الأسواق مشوهاً، الأمر الذي يخلف عديداً من التشوهات السعرية داخل الأسواق المحلية. وهناك أيضاً تهريب للسلع التي لا تنطبق عليها المواصفات والمعايير الصحية، الأمر الذي يعرض المستهلك للمخاطر الصحية، إضافة إلى ما يلحق الخزينة الفلسطينية من خسائر التسرب للرسوم الجمركية والإيرادات الضريبية. وتعتبر سلع الوقود والسجائر والملابس والمنتجات الجلدية والأحذية والمنتجات الغذائية والأدوية والمشروبات الخفيفة وقطع السيارات من أهم السلع التي يتم تهريبها أو إغراق السوق الفلسطيني بها . وتتمثل تأثيرات التهريب والإغراق في خسارة كبيرة لفرص العمل وعدم جذب الاستثمارات المحلية والأجنبية في السوق المحلي وفقدان السلطة الفلسطينية لكثير من إيراداتها العامة ، بالإضافة إلى ذلك يترتب من أثار سلبية على السلامة والصحة العامة عندما يتم تهريب بعض المنتجات الغذائية منتهية الصلاحية. وما زالت ظاهرة التهريب من جهة، والإغراق بمفهومها السوقي (ضخ كميات كبيرة من البضائع إلى السوق) من جهة ثانية، تشكلان مصدر قلق بالغ للعاملين في الأسواق المحلية. وهناك شكلان رئيسيان للإغراق:

---

[18] ورشة عمل حول قانون الاستثمار المعدل للعام 2014 التي عقدت في معهد ماس –تشرين الأول/أكتوبر 2014. ومقابلات عقدت مع أصحاب المعارض والمنتجين ممن يستخدمون مدخلات مستوردة.

أ. الإغراق المفاجئ للسلع الإسرائيلية التي تصل إلى الأسواق الفلسطينية وتباع بأسعار منخفضة.

ب. الإغراق شبه القانوني والمنظم للسلع المستوردة (وبخاصة من الصين وتركيا) الأمر الذي يحد من الحوافز السوقية للتوسع في الإنتاج المحلي، والذي يؤدي بدوره إلى اختفاء العديد من المنشآت المحلية، فقد وصل الأمر بالعديد من المستوردين أن قاموا باستيراد سلع ذات تصميم وذوق يناسب المستهلك، حيث يتم إنتاجها في الصين بناء على رغبة المستهلك لتضليله بأن هذه سلع منتجة محلياً، أو ما يطلق عليها صناعة صينية – خليلية، بتصميم فلسطيني وإنتاج صيني، وهنا تحصل المنافسة السعرية غير النزيهة بين السلع المنتجة محلياً ونظيرتها المستوردة التي تتمتع بالتصميم نفسه دون علم المستهلك والزبون بمكونات السلعة. ولعب التهريب دوراً سلبياً في تحويل العديد من المنتجين المحليين إلى مستوردين أو إلى العمل بأجر، ما يشكل إحدى النتائج السوقية المشوهة والمدمرة للاقتصاد الفلسطيني.

وتعتمد عملية ضبط الأسواق المحلية على جهود العديد من الأطراف مثل دوائر وجمعيات حماية المستهلك، والضابطة الجمركية، ووزارات الاقتصاد الوطني، والزراعة، والصحة، التي تقوم بمعاينة السلع المعروضة في الأسواق من حيث جودتها وأسعارها ومحتواها وتاريخ إنتاجها ومدة صلاحيتها، وهناك عمليات التهريب التي يتم كشفها في المخازن، حيث تتم تعبئة السلع بأشكال مختلفة لتعرض بعبوات جذابة في سوق التجزئة. هناك أشكال أخرى من التهريب وهي المتاجرة بالسلع التي يتم نقلها مع المسافرين من الخارج، والتي يتم شراؤها من السوق الحرة (Duty Free) في المعابر والمطارات والمعابر والجسور بكميات تزيد كثيراً على حاجة المسافر، وهذا ما ينطبق كثيراً على السجائر ودخان النرجيلة، وغيرها من السلع، حيث يستنزف ذلك نسبة عالية من موارد الخزينة، إضافة إلى حدوث تفاوت في أسعار هذه السلع في أسواق التجزئة بشكل خاص، واضطراب الأسواق بشكل عام.

وما زال تأثير التهريب على الاقتصاد الفلسطيني عميقاً للغاية، وبخاصة عندما يتعلق الأمر بالسلع التي يتم تهريبها من المستوطنات، ما يحرم العديد من المنتجين والمستوردين من العمل في سوق تتمتع بالمنافسة السعرية النزيهة عندما تتدفق السلع المهربة إلى الأسواق بأشكال مختلفة، بما فيها الخضار والفواكه والتمور، التي يمكن الحصول عليها عبر حوافز وعروض سعرية مجزية، وبخاصة أن بيئة الأعمال في المستوطنات تخضع لعديد من الترتيبات الإدارية والمالية التي تختلف إلى حد ما عما هو الحال داخل الخط الأخضر.

3-3 القيود على شروط المنافسة العادلة في الأسواق الفلسطينية

على الرغم من أن مشروع قانون المنافسة استهدف تحقيق عديد من الأهداف مثل تقليص الفقر، والحد من ارتفاع الأسعار، وتشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة، فإن تحقيق تلك الأهداف يواجه تحديات كبيرة بسبب الإجراءات الأمنية والسياسية والاقتصادية الإسرائيلية التي أثرت على تنظيم وضبط الأسواق

الفلسطينية (مكحول وعطياني، 2003). ولم يركز قانون المنافسة على عديد من القضايا مثل المنافسة والاحتكار التي لها أهمية بالغة في الاقتصاد الفلسطيني . كما لم يتطرق القانون بالتفصيل إلى المحاكم التجارية ، وحماية المنتجات الوطنية أمام الإغراق من خلال الاستيراد . ولهذا استمرت عمليات التهريب وإدخال السلع الفاسدة إلى الأسواق المحلية دون رادع، ويلاحظ أن قانون التجارة الفلسطيني جاء كبقية القوانين الفلسطينية منقولاً عن القوانين المصرية والأردنية التي لم تراع خصوصية الوضع الفلسطيني تحت الاحتلال الإسرائيلي المباشر وغير المباشر أحياناً[19]. وتعاني الأسواق الفلسطينية من المشكلات التالية:

1. تعاني بيئة الأعمال التجارية من عدم توفر بيئة مواتية بسبب عدم تكافؤ الفرص بين التجار ورجال الأعمال، ناشئة عن الدخول إلى الأسواق الفلسطينية والإسرائيلية والعربية والأجنبية، وضعف القدرة على تطبيق التشريعات وطول إجراءات المحاكم، ما انعكس على ارتفاع نسبة البطالة، بحيث أصبحت نسبة الفرص والشواغر المتاحة لا تزيد على 10% من عدد المتقدمين، وما زال النظام التعليمي الأساسي والعالي يقود إلى التسرب والبطالة.[20]

2. لم تنجح الجهات المعنية (وزارة الاقتصاد الوطني والضابطة الجمركية ووزارة الصحة وغيرها من الجهات المعنية) بضبط الأسواق، بشكل كافٍ، في اكتشاف سلع مهربة تتدفق من الجانب الإسرائيلي، أو سلع غير صالحة للاستخدام أو منتهية الصلاحية، ويبقى وعي وإدراك المستهلك الأساس الذي يعتمد عليه في اتّخاذ القرار الشرائي والاستهلاك (نجاجرة، 2016).

3. تلعب الإجراءات الإسرائيلية دوراً بارزاً في حدوث تقلبات حادة في أسعار السلع الغذائية والزراعية الفلسطينية، وذلك يحدث عندما تقوم السلطات الإسرائيلية بمنع تدفق المنتجات الفلسطينية إلى أسواقها، مثل حالة البيض في الأشهر السابقة الذي انخفضت أسعاره بنسبة 50%، وقد ترتب على ذلك إغلاق العديد من المزارع التي لم يتحمل أصحابها الاستمرار في تحمل الخسائر. وما حدث أيضاً عند فرض القيود على تدفق سلع منتجات الألبان ومستحضرات اللحوم بسبب عدم التزام المؤسسات المنتجة لهذه السلع بالمعايير والمواصفات (حسب الادعاءات الإسرائيلية). كما تفرض إسرائيل إجراءات معقدة على استيراد الأغنام من طرف ثالث، الأمر الذي يقود إلى ارتفاع أسعار اللحوم في الأسواق الفلسطينية بسبب عدم السماح بزيادة العرض من هذه السلع، ما يجبر المستورد الفلسطيني على استيرادها من إسرائيل (سميرات، 2011).

---

[19] ورشة عمل عقدت في مركز التجارة الفلسطيني –بال تريد بتاريخ 18-2-2003، بناء على رسالة من المجلس التشريعي في حينه لمناقشة قانون التجارة الفلسطيني ولم تأخذ توصيات الورشة بعين الاعتبار.

[20] وزاد عدد المتقدمين العام 2016 على 44 ألفاً للحصول على فرصة عمل من 1200 وظيفة شاغرة في التربية والتعليم العالي. وهذا يعني أن القدرة الاستيعابية لقطاع التربية والتعليم لم تتجاوز 3% من خريجي المهن التعليمية، حيث تصل نسبة البطالة في صفوفهم نحو 60%.

4. وفقاً لعوامل الطرد المتعلق بالاستثمار، ما زالت الشركات الاحتكارية غير قادرة على توفير سلع وخدمات ذات تعرفة منخفضة بسبب تكلفة المياه والكهرباء المرتفعة السعر، وهذا يعتبر من عوامل الطرد للاستثمار داخلياً وخارجياً. وما زالت تركيبة إتفاق باريس الاقتصادي التي تتمثل في تحويل الرسوم والإيرادات الجمركية من الحكومة الإسرائيلية إلى السلطة الوطنية الفلسطينية تشجع على إستمرار الإحتكارات الفلسطينية وذلك لضمان الحد من تسرب الإيرادات الجمركية، حيث يتم تبادل البيانات والمعلومات المتعلقة بحجم وقيمة تدفق السلع المستوردة من إسرائيل إلى الأسواق الفلسطينية على مدار الساعة . وقد أعاقت هذه الممارسات الاحتكارية المنافسة في الأسواق الفلسطينية حيث يتم تحديد الأسعار وفقاً لمستواها في إسرائيل من جهة ومصالح الجهات الفلسطينية المستوردة، الأمر الذي كرس من ظاهرة التضخم المستورد في الأسواق الفلسطينية من جهة، والإعتماد على تمويل العجز في الموازنة من خلال العجز في الميزان التجاري. وهناك مجموعة من السلع تأتي حصرياً وفقط من إسرائيل، وتشكل قيمتها 35% من إجمالي المستوردات من إسرائيل، ونظراً لوجود عقود إحتكارية طويلة الأمد بين الطرف الفلسطيني وإسرائيل وعدم توفر البنية التحتية لإستيراد هذه السلع من طرف ثالث، فإنه لا يمكن استبدال مصدر استيرادها. ومن هذه السلع :الوقود بأنواعه المختلفة، الغاز، الرمل والحصى، الأسمنت،وغيرها التي تعتبر مدخلات لإنتاج عديد من السلع والخدمات (مسيف وكنفاني، 2013).

ونظراً لتأثر فلسطين بمعايير ومبادئ واتفاقيات منظمة التجارة العالمية، من خلال الإطار القانوني الإسرائيلي المتحكم بالتجارة الفلسطينية، دون التمتع بحقوق العضوية، فإن هناك كثيراً من الإشكاليات بين فلسطين وإسرائيل ستبقى مجمدة، ولا يمكن حلها، وتبقى رهينة بإجراءات إسرائيل السياسية والأمنية والاقتصادية، وستبقى فلسطين تعاني من عدم حصولها على مزايا البلدان غير الساحلية والأقل نمواً الممنوحة في إطار منظمة التجارة، وهذا ينعكس بدورة على الإجراءات المتعلقة بالتصدير والاستيراد من جهة، وتأثير ذلك سلباً على المنافسة في الأسواق المحلية. إن تجربة الوصول إلى الميناء، لو حصلت، ستعزز من القدرة التنافسية للمنتج الفلسطيني في أسواق التصدير، أما بالنسبة للاستيراد، فيمكن أن تتخذ الإجراءات الكفيلة بتسهيل تدفق المواد الوسيطة والمواد الخام والحيوانات الحية والسلع النهائية في إطار إجبار إسرائيل على التقيد بالتزاماتها القانونية الدولية، وبخاصة اتفاقية تسهيل التجارة للعام 2013.

5. كما تقف وراء افتقار الأسواق الفلسطينية للمنافسة النزيهة، سياسة الاحتواء الإسرائيلية للاقتصاد الفلسطيني. ففي ظل انفتاح الاقتصاد الفلسطيني على إسرائيل من جانب الاستيراد، هناك العديد من السلع الإسرائيلية التي تتدفق إلى الأسواق الفلسطينية وتقل أسعارها كثيراً عن السلع المماثلة والمناظرة

لها والمنتجة محلياً في فلسطين، كما هو الحال بالنسبة لمنتجات الألبان والأدوية وغيرها، وما زالت الحصة السوقية لتلك المنتجات الإسرائيلية في السوق الفلسطيني مرتفعة نسبياً، الأمر الذي دفع بالمصانع المحلية الفلسطينية إلى التركيز نحو التصدير مباشرة أو الاستثمار في إنشاء مواقع إنتاجية جديدة في الخارج. وقد تم رصد أكثر من 150 صنفا من الأدوية في أسواق الضفة الغربية وقطاع غزة والتي يعادل سعرها ثلاثة أضعاف سعرها في الأسواق الأردنية والإسرائيلية وهذا يمثل إخلالاً بقانون التسعيرة الدوائية الذي يحظر ان يكون سعر الأدوية في الأسواق المجاورة أقل من سعرها في السوق الفلسطينية وذلك لحماية حقوق المواطنين والتخفيف عن كاهلهم في شراء مثل هذه الأدوية للأمراض المزمنة[21].

وفي ظل الانقسام الحالي والفصل القسري للضفة الغربية عن قطاع غزة، يبقى إنشاء ميناء في قطاع غزة مشروعاً بعيد المنال، كما أن الممر البري بين الضفة والقطاع لم يعد مطروحاً للنقاش بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل، الأمر الذي يجعل العلاقات الاقتصادية بين الضفة الغربية وقطاع غزة رهينة بالمصالح السياسية والأمنية والاقتصادية الإسرائيلية.

6. ما زال عمل شركة الاتصالات الفلسطينية وشركتي الهاتف الخليوي مرتبطاً مع شبكات الاتصالات الإسرائيلية. وعلى الرغم من العروض الترويجية التي تقدمها تلك الشركات، فإن أسعار خدماتها ما زالت تصنف أعلى بكثير من الخدمات المناظرة لها التي تقدمها الشركات الإسرائيلية، والتي تمتاز بأسعارها المنخفضة وجودتها العالية. وما زال قطاع الاتصالات يخضع للقيود الإسرائيلية. أما بالنسبة لتكاليف المكالمات، فإن على شركة الاتصالات وشركتي الهاتف الخليوي الفلسطينيتين، دفع مستحقات أجرة المكالمة للدولة التي تستقبل المكالمات من الأراضي الفلسطينية، إضافة إلى دفع مستحقات بدل أجرة تمرير المكالمة من خلال شركة بيزك الإسرائيلية. وما زالت إسرائيل تفرض العديد من القيود على خدمات الاتصالات الفلسطينية، ويمكن إبراز تداعياتها على النحو التالي:

- القيود المفروضة على الحد من تغطية شبكات الهاتف الأرضي والخليوي لمناطق شاسعة في الضفة الغربية تصنف ضمن ما يسمى بالمنطقة (ج) أو المناطق التي تقع بين مدن الضفة الغربية التي لا يسمح لشركات الاتصالات الفلسطينية إقامة بنية تحتية فيها، ويترتب على ذلك خسائر فادحة لتلك الشركات.
- عدم استثمار شركات الاتصالات في صناعة تكنولوجيا المعلومات وتطوير البرمجيات الذكية لخدمات الاتصال للوصول إلى شبكة الإنترنت، وهنا سوف يدفع هذا الإجراء المستفيد الفلسطيني

[21] مقابلة مع وزير الصحة الفلسطيني د.جواد عواد 2014/1/5 مع جريدة الحياة الجديدة

إلى الحصول على تلك الخدمات من شركات الاتصال الإسرائيلية، وزيادة كلفة الاستثمار في المستقبل. إن عدم انتقال شركتي الاتصال الخليوي الفلسطينيتين من العمل وفقاً لنظام 3G أو 4G، سيحرم الاقتصاد الفلسطيني من الاستثمار في مجال الأعمال والتجارة الإلكترونية والتسويق الإلكتروني، وبالتالي الحد من خلق فرص العمل لخريجي أقسام الحاسوب وتكنولوجيا المعلومات وهندسة الحاسوب والاتصالات، حيث ترتفع معدلات البطالة في صفوفهم، ويعمل عدد كبير من الخريجين في غير مجال تخصصاتهم (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: إحصاءات القوى العاملة؛ بيانات دورية عن البطالة في صفوف الخريجين).

4- محددات التجارة الخارجية

على الرغم من المناقشات المستفيضة التي تناولت الآليات المناسبة لتعزيز القدرة التنافسية للصادرات الفلسطينية، فإن هناك العديد من العقبات التي تشكل تحدياً للتوسع في عدد ونوعية السلع المصدرة من جهة، وفي إعادة هيكلة المستوردات من جهة أخرى (مسيف وكنفاني، 2015). وتحد القيود المفروضة على الصادرات الفلسطينية عبر المعابر التي تتحكم فيها إسرائيل من القدرة التنافسية للسلع المصدرة من الأراضي الفلسطينية إلى الخارج. وتنعكس إجراءات الفحص الأمني للحاويات التي تشحن بها الصادرات الفلسطينية على زيادة التكلفة والنقل للسلع المصدرة من مناطق الإنتاج إلى الموانئ الإسرائيلية عبر المعابر المعروفة (وأحادية الجانب الإسرائيلي) مثل معبر ترقوميا في محافظة الخليل، وبيتونيا في رام الله، ومعبر طولكرم، والجلمة قرب جنين، وعلى زيادة كلفة الصادرات بنسبة قد تصل إلى 30%،[22] الأمر الذي يقلل من هامش الربح الذي يحصل عليه المصدر الفلسطيني. وعلى الرغم من ذلك، يبدو أن الفرص داخل أسواق التصدير نفسها تعتبر أكثر استقراراً وتعتبر أسواقاً واعدة بالنسبة للمصدر الفلسطيني عندما يستطيع الوصول إليها لأنه يستطيع المنافسة فيها كما هو الحال بالنسبة لصادرات الأدوية والبلاستيك والحجر والرخام. وإذا استمر التواصل مع هذه الأسواق، فإن عملية التعلم وتراكم الخبرة والحصول على البيانات حول أسواق التصدير سوف تدفع بهده الصناعات للتوجه نحو الأسواق الخارجية على حساب السوق المحلية. لكن الأمر يبدو أكثر حساسية عند مقارنة إجراءات الاستيراد للسلع النهائية والمواد الخام والسلع الوسيطة التي تستخدم في إنتاج سلع مشابهة ومماثلة للسلع النهائية المستوردة.

4-1 دور المواصفات والمقاييس الإسرائيلية في تقييد الواردات

ما زالت مشكلة الاستيراد تعاني من عديد من القيود المرتبطة بضرورة ملائمة ومطابقة المستوردات من السلع الوسيطة والمواد الخام للمواصفات والمقاييس الإسرائيلية. ولتجنب تلك المشكلة، يتم الاستيراد من بلد

[22] مقابلة مع عدد من المصدرين والمستوردين، أجريت في شهر أبريل/نيسان 2016.

يقيم علاقات تجارية مع إسرائيل، حيث يقوم الجانب الإسرائيلي بإصدار تعليمات وترتيبات تتعلق بالاستيراد بين الحين والآخر، الأمر الذي يتطلب فترة من الزمن بالنسبة للجانب الفلسطيني لاستيعابها ومتابعتها حتى يمكن الاستمرار في الاستيراد. وبدلاً من انتظار المعلومات حتى تصل للجانب الفلسطيني، يقوم المستورد الفلسطيني، وعبر شركات التخليص الفلسطينية بالحصول على المعلومات باختيار السلعة والبلد المصدر لها من خلال خدمات شركات التخليص الإسرائيلية. وفي هذا المجال، لا بد من الإشارة إلى إجراءات وسياسات التكيف التي تهدف إلى الاستمرار في الاستيراد لتلبية احتياجات السوق المحلي، وبخاصة المتعلقة منها بالاستيراد من المواد الخام والمواد الوسيطة لتلبية احتياجات المصانع، حتى يتم إنتاج السلع المطلوبة في الموعد المحدد وبالكميات المطلوبة، ومن بينها تلك الإجراءات المتعلقة بالاستيراد بكميات كبيرة وتخزينها. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن هنالك استثمارات (أو مصاريف) في المباني المخصصة لإدارة عملية الاستيراد من تخزين، ونقل، وتوزيع، وهذا يشكل عنصراً إضافياً في ارتفاع تكاليف الإنتاج. كما أن هناك شكاً لدى بعض المراقبين بصحة الأرقام حول الاستيراد من المواد الخام والسلع الوسيطة التي لا تستخدم في الصناعة الفلسطينية، بل يعاد تصديرها وفقاً لمصالح مستورة بين المستورد الفلسطيني والجهة النهائية المستوردة والمستفيدة من ذلك.

أما في مجال استيراد الآلات والمعدات من الخارج عبر إسرائيل، فإن هناك العديد من المعيقات المرتبطة بالقيود المفروضة على الاستيراد بسبب الاستخدام المزدوج، وفقاً لتقييم الجانب الإسرائيلي. كما أن هناك قيوداً مرتبطة بالتمويل، وإجراءات التخليص التي تتطلب مدة زمنية طويلة نسبياً، إضافة إلى عمليات الصيانة. ومن أجل تفادي هذه المعيقات، فإن المؤسسات الإنتاجية تلجأ إلى استيراد عدد إضافي من الآلات التي تستخدم باستمرارية في عمليات الإنتاج عندما يحدث عطل في إحدى الآلات المستخدمة التي تتطلب صيانتها، وبالتالي توقفها عن العمل يمكن أن يصل إلى حوالي شهر، وبخاصة عندما يتم نقلها إلى ورش الصيانة داخل إسرائيل.

4-2 إجراءات الاستيراد في الدول غير الساحلية من خلال الدول المجاورة

تعتبر الإجراءات التي تؤخر تلبية الطلبيات والإنتاج أو الحصول على المواد الخام أو المواد الوسيطة طويلة نسبياً في الحالة الفلسطينية عند مقارنتها بالإجراءات التي يتم التعامل بها مع المستورد أو المصدر الإسرائيلي، أو الإجراءات التي تطبقها الدول التي لها موانئ بحرية مع الدول المجاورة غير الساحلية (landlocked)، التي لا تتمتع باتصال بالملاحة البحرية سوى من خلال دول أخرى، كما كان الأمر بين العراق والأردن خلال العقود الماضية، حيث كان العراق يتمتع بتسهيلات ومعاملات في الموانئ الأردنية تماثل تلك الممنوحة للمصدر و/أو المستورد الأردني. وينطبق واقع الحال هذا على 45 دولة في العالم، ولكنه لا ينطبق على الحالة بين الأراضي الفلسطينية المحتلة وإسرائيل، حيث لم تتم الإشارة إلى هذا النوع

من المعاملات واتفاقيات المرور العابر (ترانزيت) التي وقعتها منظمة التحرير الفلسطينية بالنيابة عن السلطة الفلسطينية مع إسرائيل.[23] غالباً ما ترتبط الدول غير الساحلية مع الدول المجاورة المفتوحة (البحرية) بترتيبات تجارية، تتراوح بين استئجار الدول المغلقة لميناء خاص بها في الدولة المفتوحة أو الحصول على تسهيلات في الشحن والتحميل والتخليص للمستوردين والمصدرين في الدول المفتوحة تماثل الحقوق التي يحصل عليها المصدر و/أو المستورد في تلك الدول.

جدول رقم (1): أبرز العوائق غير الجمركية التي تطبق على الصادرات والواردات الفلسطينية

العوائق التي ما زال تأثيرها يحد من الصادرات	العوائق التي ما زال تأثيرها يحد من الاستيراد
القيود الإدارية المتعلقة بإجراءات التصديق على الوثائق والمدة المطلوبة والدوائر المعنية بذلك ورخص التصدير، والتخمين، وشهادات المنشأ، وفاتورة التصدير، والتأمين.	القيود الإدارية وتتضمن: إجراءات تصديق الوثائق، إجراءات جمركية حدودية (معاينات، تفتيش، فحوص أمنية، التخزين والأرضيات، نظام الحواسيب).
الإجراءات الجمركية الحدودية، مدة العبور، مراجعة المستندات، معاينة البضائع، إجراءات التفتيش، التخزين والأرضيات، والفحص الأمني والجمركي.	القيود الفنية: التعبئة، التغليف، وزن المنتج، علامات تجارية.
القيود الفنية المتعلقة بالتعبئة والتغليف، وزن المنتج، العلامات التجارية، شروط صحية، شروط بيئية، شروط بيطرية.	القيود المالية: رسوم عبور، رسوم تصديق وثائق، رسوم تصاعدية على القيمة، رسوم الكشف، تحويل العملاء، تسهيلات البنوك، خدمات التحميل والتنزيل.
الخدمات الفنية: تحميل وتنزيل، تخليص جمركي، تكنولوجيا، معلومات تسويقية، فرز وتوزيع.	القيود غير الفنية على الاستيراد (التهريب، تقليل الأسعار، الاحتكار، الانحراف).
القيود المالية: رسوم، تصديق وثائق، كلفة التحميل والتنزيل، كلفة التخليص، نقص التسهيلات المالية في البنوك.	انحصار العلاقة بين المستوردين الفلسطينيين والمستوردين الإسرائيليين بحيث يستفيد الجانب الفلسطيني من التسهيلات الجمركية وغير الجمركية في الموانئ الإسرائيلية والاستفادة من تخفيض كلفة الاستيراد عندما يتم استيراد كميات كبيرة للسوقين الفلسطيني والإسرائيلي.
	عدم توفر معلومات عن أسواق التصدير للأراضي الفلسطينية.

المصدر: تم إعداد هذا الجدول بناء على مقابلات أجريت مع عدد من المصدرين والمستوردين، وعدد من المديرين في وزارتي الزراعة والاقتصاد الوطني خلال شهر إبريل/نيسان 2016.

بحجة الأمن والسياسة، فإنه لم يطرح مفهوم الاقتصاد غير الساحلي وعلاقته بالدول المفتوحة بحرياً كما هو الحال بين الأراضي الفلسطينية وإسرائيل. وقد تمت الاستعاضة عن ذلك بعدد من القيود والعقبات التي تم تغليفها بترتيبات أمنية وأحياناً اقتصادية، بحيث تتعاقد شركات التخليص الفلسطينية من الباطن مع شركات التخليص الإسرائيلية للقيام بكافة الأنشطة المتعلقة بالاستيراد والتصدير، ما يترتب عليه زيادة في التكاليف يمكن أن تصل أحياناً إلى حوالي 40% أكثر من تكلفة الشحن والتخليص للمصدر أو المستورد الإسرائيلي،

[23] الأونكتاد، 2015، اتفاقية تسهيل التجارة الدولية 2013: التزامات إسرائيل تجاه التجارة الفلسطينية.

ما يؤدي إلى إضعاف القدرة التنافسية للمنتج الفلسطيني؛ سواء في السوق المحلية أو أسواق التصدير. وهذا هو الحال، مثلاً، بالنسبة للمواد الخام أو المواد الوسيطة المستوردة من الخارج عبر إسرائيل، عندما يتم استخدام تلك المواد لإنتاج سلع للسوق المحلي أو لأغراض التصدير. أما في جانب التصدير تحديداً، فإن الوفاء بتسليم الطلبيات في الوقت المحدد، يتطلب من المصدرين الاستثمار داخل إسرائيل في مرافق لتخزين البضاعة المتوقع تصديرها حتى يتم تصديرها في الوقت المناسب، وهذا ينطبق على الشركات الكبيرة التي تتمتع بديمومة واستمرارية الاتصال بأسواق التصدير، كما هو الحال بالنسبة لشركات الحجر والرخام والأدوية والأدوات المنزلية والأثاث والبلاستيك. والجدول التالي يوضح أهم جوانب المعيقات غير الجمركية التي تعقد وتحبط القدرة على المبادرة التجارية الفلسطينية.

5- محددات الاستثمار

تواجه البيئة الاستثمارية، بدورها، العديد من المحددات الطاردة لها، الأمر يضعف العلاقة بين الاستثمار والتجارة التي تكاد تكون تبادلية، وبخاصة في مجال التصدير؛ فكلما زاد الطلب على المنتجات المحلية في أسواق التصدير، فإن هناك عديداً من الخدمات والمرافق التي يتطلب توفيرها وبناؤها، ولكن، في الحالة الفلسطينية، فإن العلاقة تبدو ضعيفة للغاية. وما زال يعتمد على التجارة الفلسطينية لتمويل الخزينة وفقاً لمبدأ تمويل العجز في الموازنة من الإيرادات الجمركية المفروضة على الواردات التي يطلب تزايدها ونموها من سنة إلى أخرى، وفي هذا الجزء من البحث سيتم التركيز على عوامل الطرد للاستثمار في البيئة المحلية.

5-1 تأثير قوى الطرد والجذب على الاستثمار

يبين الجدول رقم (2) أن هناك العديد من قوى الطرد التي لا يمكن معالجتها في الأجل القصير؛ سواء أكانت فلسطينية أم إسرائيلية أم كلتيهما معاً. لذلك، مهما احتوى قانون الاستثمار على نصوص بشأن التسهيلات والحوافز والضمانات للمستثمر المحلي أو الأجنبي، فإن الاستثمارات لن تزداد دون معالجة للقيود التي تقع ضمن قوى الطرد. وما لم يتم ذلك، فإن الاستثمارات الخارجية الفلسطينية، التي أصبح حجمها ثلاثة أضعاف استثمارات القطاع الخاص في الاقتصاد الفلسطيني (وتعادل أكثر من 55% من الناتج المحلي الإجمالي) ستشكل نزيفاً استثمارياً مستمراً بالنسبة للاقتصاد الوطني الذي يحتاج إلى مثل هذه الموارد لإطلاق عملية نمو مستدام. وهذه النسب في تزايد مستمر عند مقارنتها بما كانت عليه في الأعوام 2010-2011، عندما وصلت نسبة الاستثمارات الخارجية إلى الناتج المحلي حوالي 30%، كما شكلت الاستثمارات الخارجية ضعف الاستثمارات في الاقتصاد الوطني. هذا يعني أن أي تسهيلات أو إجراءات

يمكن أن تتخذها السلطة الوطنية الفلسطينية تجاه تشجيع الاستثمار المحلي، أو الحد من التوجه للاستثمار في الخارج، أو جذب الاستثمارات من الخارج، ستبقى تأثيرها محدوداً عند مقارنتها بالقوى الطاردة التي يزداد تأثيرها من فترة إلى أخرى ما لم تتم مواجهتها والحد منها.

جدول رقم (2): القوى الطاردة للاستثمار وقوى الجذب الخارجية للاستثمارات من فلسطين

	القوى الطاردة[24]	القوى الجاذبة الخارجية
مؤشرات اقتصادية	P انخفاض درجة الثقة في الاقتصاد الفلسطيني.	الاستقرار السياسي وارتفاع الثقة من مؤسسات السوق.
	I احتواء إسرائيل للاقتصاد الفلسطيني.	علاقات متكافئة وحوافز للمستثمر الأجنبي.
	PI انحسار التجارة الفلسطينية مع إسرائيل. (لها بعدان فلسطيني وإسرائيلي).	غير محددة.
	P صغر حجم السوق الفلسطيني.	حجم الاقتصاد الكبير (الأردن، إسرائيل).
	P انخفاض مستوى دخل الفرد الفلسطيني.	ارتفاع مستوى الدخل في الخارج.
	P ضعف منافسة المنتجات الفلسطينية مقابل المستوردة.	هناك ضمانات للعمل والاستثمار في بيئة تنافسية.
	I صعوبة وتأخير استيراد مدخلات الإنتاج من المواد الخام والمواد الوسيطة.	سهولة الحصول على مدخلات الإنتاج.
	I صعوبة استيراد الآلات.	سهولة استيراد الآلات.
	P ضعف البنية التحتية الفلسطينية (ماء وكهرباء ونقل).	البنية التحتية المتطورة.
	PI ارتفاع أسعار الأراضي (في مناطق "أ" و"ب") بسبب صعوبة الوصول إلى مناطق "ج"	انخفاض أسعار الأراضي.
	PI ارتفاع أسعار الكهرباء.	انخفاض أسعار الكهرباء.
	PI عدم توفر الكهرباء للتصنيع.	توفر الكهرباء للتصنيع.
	PI ارتفاع أسعار المياه.	انخفاض أسعار المياه.
	PI عدم توفر المياه للزراعة والصناعة.	تتوفر المياه للاستخدام في الزراعة والصناعة.
	P تدني هامش الربح.	ارتفاع هامش الربح.
	P التسهيلات البنكية محدودة.	التسهيلات البنكية غير محدودة.
البيئة المحلية	P عدم عدالة أنظمة الضرائب.	تسهيلات في أنظمة الضرائب.
	P عدم قدرة المحاكم الفلسطينية على تنفيذ قراراتها.	إجراءات سريعة في تنفيذ القضايا المقدمة للمحاكم.
	P بطء المحاكم في تنفيذ قرارتها.	سرعة الإجراءات.
	P صعوبة في الترخيص تحتاج إلى فترة طويلة.	سهولة الترخيص (ONE- STOP- SHOP)
	P صعوبة في الشراكة في السوق المحلي الصغير.	سهولة إيجاد شركاء في الخارج.
		توفر المعلومات عن الأسواق الخارجية.

[24] P تأثير فلسطيني؛ I تأثير إسرائيلي؛ PI تأثير إسرائيلي وفلسطيني مشترك.

5-2 توجهات المصدرين والمستوردين تجاه الاستثمار

يبين الجدول رقم 3 توجهات المصدرين والمستوردين تجاه الاستثمار في أنشطة التجارة الخارجية. وقد تم الحصول على هذه البيانات من عينة ميسرة من المصدرين والمستوردين حول توجهاتهم تجاه الاستثمار وحول علاقاتهم مع أسواق التصدير والاستيراد. وتظهر القائمة الاستعداد الكبير للتجارة على الرغم من محدودية الاستفادة من الاتفاقيات التجارية ومزاياها المحتملة، ومشاكل الحصول على معلومات وانعزال التاجر الفلسطيني عن دوائر التجارة الخارجية عموماً وقضاياها، وغيرها من العوامل التي تعيق تطوير العلاقة بين التجارة والاستثمار.

جدول (3): توجهات المصدرين والمستوردين تجاه الاستثمار/الأداء العام للتجارة الخارجية

	المؤشر	قيمة المؤشر الإيجابي
1	اهتمام بزيادة حجم الاستيراد	%20
2	اهتمام بزيادة التصدير	%50
3	معرفة بالاتفاقيات التجارية التي وقعتها السلطة الوطنية الفلسطينية (إسرائيل، الاتحاد الأوروبي، كندا، التجارة العربية الكبرى، الأردن، مصر)	%20
4	القيام بالاستيراد وفقاً للاتفاقيات التجارية التي عقدتها السلطة الفلسطينية	%12
5	المزايا التي تحققت عند الاستيراد من الدول التي عقدت معها اتفاقيات تجارية	%20
6	المزايا – تخفيض كلفة الاستيراد	%12
7	المزايا – تخفيض كلفة التصدير	%20
8	المزايا – تخفيض كلفة الإنتاج	%30
9	الحصول على معلومات عن الاستيراد من الدول التي تقوم بالتصدير لفلسطين	%15
10	الحصول على معلومات عن التصدير من الدول التي تقوم بالاستيراد لفلسطين	%30
11	أهمية زيادة فرص الاستيراد	%20
12	أهمية زيادة فرص التصدير	%11
13	التعاون مع الدول المصدرة للمواد الخام والمواد الوسيطة في مجال تطوير الإنتاج وتلبية احتياجات السوق المحلي وأسواق التصدير	%36
14	التعاون مع الدول المستوردة للمنتجات الفلسطينية في مجال تطوير الإنتاج وتلبية احتياجات سوق التصدير	%30
15	الحصول على خدمات فنية من الدول المستوردة	%25
16	ساعد التصدير للدول المجاورة على زيادة استثماراتك في القطاع الذي تعمل فيه	%12
17	ساعد التصدير للدول الأوروبية على زيادة استثماراتك في القطاع الذي تعمل فيه	%50
18	أهمية تخفيض الرسوم الجمركية	%45

	المؤشر	قيمة المؤشر الإيجابي
19	أهمية إلغاء القيود التجارية غير الجمركية	%45
20	أهمية تسهيل الإجراءات غير الجمركية (الفنية والفحص)	%25
21	الالتزام بالمواصفات الأوروبية لإنتاج السلع المعدة للتصدير	%50
22	كان للتبادل التجاري مع الدول المجاورة دور في تطوير الصادرات	%40
23	كان للتبادل التجاري مع الدول الأوروبية دور في تطوير الصادرات	%20
24	كان لبال تريد دور في تنشيط التجارة مع الاتحاد الأوروبي	%45
25	معرفة المعلومات عن تراكم المنشأة في تطوير الإنتاج مع أكثر من بلد	%20

من بين أبرز العوائق التي تواجه المصدرين/المستوردين بحسب تعبيرهم:
عدم تراكم الخبرة الكافية؛ التقلبات المستمرة في أسعار العملات؛ صغر حجم السوق المحلي؛ صعوبة الالتزام بالمواصفات والمقاييس المحلية والعالمية؛ إجراءات الفحوصات الأمنية الإضافية عند عبور إسرائيل؛ إجراءات النقل على الجسور التي لم تتحسن منذ عقود؛ وعدم وجود تسهيلات بنكية تجارية؛ وزيادة الرسوم الجمركية.

بالنتيجة، أفاد 30% من المصدرين بأن مستوى التطبيق للعوائق لم يتغير، كما أن حوالي 12% من المصدرين توقفوا عن التصدير بسبب العوائق ولم يتوجهوا لتصدير سلعة أخرى. بالمقابل، فقد انعكس التزام بعض المصدرين بالقواعد الفنية بشكل إيجابي على أعمالهم، الأمر الذي زاد من فرص التصدير إلى أسواق جديدة، وارتفاع المبيعات في السوق المحلي، وهذا يعكس بروز ظاهرة الريادة والابتكار، بينما واجه أكثر من 30% من المصدرين العوائق غير الجمركية، وتمكنوا من توسيع نشاطهم التجاري.

على الرغم من أن أكثر من 80% من المصدرين أبدوا الاهتمام بالتوسع والاستمرار في التصدير، فإن العديد منهم (70%) ليس لديه معرفة عن الاتفاقيات التجارية التي وقعتها السلطة الوطنية الفلسطينية مع دول العالم (غير إسرائيل والأردن ومصر). وتعتمد الغالبية منهم على شركات التخليص في تسيير صادراتهم و/أو مستورداتهم، التي لديها كافة المعلومات والترتيبات مع الجانب الإسرائيلي؛ سواء على المعابر أو في الميناء، وما زال المستوردون أو المصدرون يقرّون بأنهم لم يحققوا أيّاً من المزايا المرتبطة بتخفيض تكلفة الاستيراد أو تكلفة التصدير، بل كانت التكلفة تزداد مع الزمن. إضافة إلى ذلك، فإن تكاليف الإنتاج ما زالت مرتفعة، ويعزى ذلك إلى انخفاض الإنتاجية بالنسبة للأجور، وارتفاع تكلفة المواد الخام والمواد الوسيطة بسبب العوائق المفروضة على استيراد عوامل الإنتاج بسبب المواصلات والكميات أو مصدر استيرادها، أو نقص المعلومات المتوفرة عن الدول المصدرة إلى الأراضي الفلسطينية. بالمقابل، فإن ازدياد فرص الاستيراد وتراكم خبرة المستوردين تجاه إدارة المواد الخام والوسيطة المستوردة، ما زال محدوداً،

كما أن عملية ترويج الصادرات ما زالت متدنية للغاية، حيث لا يوجد تعاون بين المصدرين والمستوردين للسلع الفلسطينية، وبخاصة من حيث الحصول على خدمات فنية من الدول المستوردة لتصدير المنتجات الفلسطينية. ويعكس ذلك ضعف العلاقة بين التصدير والاستثمار، وبخاصة من القطاعات التصديرية التي تقوم بتوجيه إنتاجها للأسواق الأوروبية.

يقترح المصدرون من أجل التخفيف من المعاناة لإزالة العوائق غير الجمركية، بعض المطالب الأساسية؛ مثل إنشاء ميناء فلسطيني، وتوفير تسهيلات على المعابر للحد من الفحص الأمني ولتسهيل نقل البضائع على المعابر، وتخفيض تكلفته. كما يطالبون بالمزيد من الحماية تجاه المخاطر التي تواجه المصدرين، والتعامل مع موظفين رسميين مهنيين ملمين بعملهم ودون تمييز، ناهيك عن المطالبة بوضع حدود معينة أمام تدفق استيراد السلع المنافسة للمنتجات المحلية المماثلة.

تحتاج الإنتاجية إلى تحسين وتطوير عبر التدريب وجذب للخريجين الجدد ليتم تدريبهم وتأهيلهم لمساعدتهم في الاندماج في سوق العمل للقيام بمهام تعتمد على القدرات والمهارات التي حصلوا عليها أثناء التدريب، والتي تعتمد أيضاً على التراكم المعرفي الذي حصلوا عليه أثناء الدراسة الجامعية. وبالتالي، فإنه يمكن توظيف الخريجين الجدد المدربين في القطاعات كثيفة العمل حتى يمكنهم الارتقاء بمستوى الإنتاجية في هذه القطاعات، وبالتالي فإن الإنتاجية ستزداد، وستزداد الأجور أيضاً.

3-5 العلاقة بين التجارة والاستثمار

جاءت قوانين الاستثمار لتضمن العديد من الإعفاءات والمزايا لتشجيع رجال الأعمال المحليين على زيادة استثماراتهم في الاقتصاد الوطني من جهة، وجذب المستثمرين من الخارج من جهة أخرى، وذلك حتى يكون للاستثمار دور في الحد من البطالة وتحقيق نمو حقيقي مستدام في الناتج المحلي الإجمالي. وقد تم إدخال تعديلات متواصلة على قانون الاستثمار تتمثل في سنوات الإعفاء مقابل إلغاء سنوات الإعفاء الجزئي الذي ارتبط بمدى القدرة على تشغيل الأيدي العاملة. وقد وصلت نسبة الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي حوالي 20%. وعلى الرغم من حدوث تحسن في البيئة الاستثمارية، فإن 88% من الاستثمارات الداخلية ما زالت محصورة في المباني والعقارات لخدمة الاستيراد. بالمقابل، فإن القيود المفروضة على حركة التجارة ما زالت تحد من التوسع في الإنتاج المحلي لأغراض التصدير، كما أن مستوى الاستثمار الحالي ما زال بعيداً عن المستوى المطلوب. وساهمت العلاقة التبادلية غير الإيجابية بين التجارة والاستثمار في تراجع الأخير، وعدم التوسع عمودياً في إنتاج السلع الصناعية والزراعية.

وكما تبين في الجدول رقم (2)، فإن تعقيدات الأنظمة والقيود وعدم كفاءة تطبيقها، قد أدت إلى زيادة تكاليف الإنتاج، وبالتالي تراجع القدرة التنافسية للمنتج المحلي في الأسواق المحلية وأسواق التصدير. وفي ظل ارتفاع أسعار المستوردات من السلع والخدمات، وارتفاع أسعار الأراضي، وإهمال البنية التحتية، وارتفاع الأجور النسبي مقارنة مع الإنتاجية المنخفضة، نجد أن الحد الأدنى للأجور يتطلب زيادة في الإنتاجية في القطاع الخاص. وعلى الرغم من أن حوالي 80% من العاملين في القطاع الخاص يحملون مؤهلاً علمياً يقل عن الثانوية العامة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: إحصاءات القوى العاملة، أعداد متنوعة). ويعكس ذلك طبيعة المشكلة التي تعاني منها البيئة الاستثمارية، حيث أن تطبيق سياسات تجارية أو تصديرية لإنتاج سلع ما زال محدوداً ومحصوراً في عدد محدود من القطاعات، وما زالت العمالة تتركز في القطاعات كثيفة العمل أو الإنشاءات التي لا تتطلب مهارات عالية، كما هو الحال في تجارة الخدمات وتجارة التجزئة والجملة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: تجارة الخدمات، أعداد متنوعة). كما أن هناك مشكلات تتعلق بالإعفاءات الضريبية التي ما زالت غير واضحة ومحدودة تجاه عدد السنوات الممنوحة من تاريخ الإنتاج. ونظراً لأن الإعفاء مخصص للمشاريع التي يزيد العاملون فيها على 25 عاملاً، فإن عدد المستفيدين من الإعفاء الضريبي لن يتجاوز 1% من إجمالي عدد المشاريع العاملة في فلسطين، وهذا الربط قد يبدو معقداً ويحتاج إلى نظام خاص لتنفيذه. من جهة أخرى، يفتقر القانون إلى المعايير المتعلقة بتحفيز التصدير من المواد الخام أو من السلع النهائية ذات القيمة المضافة العالية، وكان من المفضل الاستناد إلى نسبة الصادرات من المبيعات للسلع المنتجة، حيث تتوفر بيانات تفصيلية عن ذلك لدى الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

5-4 القدرة التنافسية للمنشآت الفلسطينية في الأسواق المحلية وأسواق التصدير

بسبب صغر السوق الفلسطينية من جهة، وعدم القدرة على المنافسة فيها أمام السلع المستوردة؛ سواء أكانت إسرائيلية أم أجنبية من جهة أخرى، فقد أصبح رجال الأعمال الفلسطينيون يبحثون عن الفرص الاستثمارية عبر إيجاد أسواق بديلة للإنتاج المحلي من خلال الأسواق الإسرائيلية و/أو الخروج إلى أسواق التصدير خارج الاقتصاد الوطني. ولذلك، أصبح التوسع الأفقي في الإنتاج يستهدف أسواق التصدير بعد قيام العديد من المنتجين بالاستثمار في مجال الحصول على المعلومات المتعلقة بأسواق التصدير، كما هو الحال في الصناعات التي تجاوزت مسألة الاستمرار في تعزيز قدرتها التنافسية في السوق المحلية، وصولاً إلى البحث عن إنشاء مواقع إنتاجية في أسواق التصدير في دول عربية أو آسيوية أو أوروبية شرقية، الأمر الذي ضاعف قيمة مبيعاتها 10 مرات خلال العقد الماضي.[25] وهناك شركات قامت بإنشاء فروع لها في الخارج،

[25] مقابلة مع أحد مصانع الأدوية في الضفة الغربية، حيث تضاعفت قيمة صادراته عشر مرات خلال الفترة 2006- 2015.

كما هو الحال في الجزائر ومالطا، لتجنب التأخير في استيراد المواد الخام والمواد الوسيطة و/أو تأخير الشحنات المخصصة للتصدير. كما قام عدد من المصانع باستيراد المواد الخام والوسيطة وتخزينها لأكثر من 6 شهور، بحيث يكون المصنع جاهزاً لتلبية الطلبيات حسب رغبة الزبون، وهذا يعني أن هذه المصانع استثمرت في التسويق الدولي والترويج لمنتجاتها في الخارج، واستثمرت أيضاً في التخزين للمواد الخام لإنتاج المنتجات النهائية في الوقت المحدد (Just on Time).

5-5 محددات الاستثمار في الصناعات التصديرية

ما زال استيراد المواد الوسيطة وعوامل الإنتاج من إسرائيل أو من خلالها، يواجه صعوبات كثيرة، إضافة إلى انخفاض درجة الثقة في الاقتصاد الفلسطيني، وضعف منافسة المنتجات الفلسطينية للإسرائيلية، وعدم كفاية قوانين الاستثمار، وصغر حجم السوق الفلسطيني، وهذه جميعها من المحددات الدافعة للبحث عن فرص تصديرية أخرى، تتمثل في ما يلي:

1. التوجه نحو التصدير للسلع التي تمتاز بالعمر الطويل نسبياً، حيث يمكن تخزين المواد الوسيطة والخام لاستخدامها في الإنتاج بحسب حالة الطلب في السوق المستهدف، ما يؤدي إلى زيادة في تكاليف الإنتاج.
2. يرافق ذلك الاستمرار في البحث عن فرص للتصدير إلى الخارج، والحصول على إيرادات تصديرية عالية نسبياً مقارنة مع إيرادات المبيعات في الأسواق المحلية، كما اتجهت بعض الشركات إلى الإنتاج من الخارج لتصبح قريبة من المواد الخام الوسيطة، وتصدير المنتج إلى الأسواق ذات الدخل الفردي المرتفع والمنخفض على حد سواء.
3. كذلك كان البحث عن اكتساب الخبرة بعيداً عن محددات البيئة المحلية، الفلسطينية والإسرائيلية، التي منها بطء إجراءات المحاكم، وعدم قدرتها على تنفيذ القرارات، وعدم عدالة أنظمة الضرائب، والمشاكل المرتبطة بالشحن وتصدير السلع، إلى أن تراكمت لدى العديد من المصدرين الخبرة والدراية في كيفية التغلب على المشكلات.
4. من جهة أخرى، فإن عدم توفر المختبرات اللازمة لفحص مدى التزام السلع المستوردة، أو التي يتم تهريبها إلى الأسواق الفلسطينية بالمواصفات والمقاييس، دفع بالعديد من المستثمرين إلى البحث عن فرص في الخارج، وشكل ذلك ضغطاً على الجهات المعنية لعدم قدرتها على فرز السلع والتحقق من مصدرها وجودتها.

وعلى الرغم من الحوافز التي تقدم للمستثمرين المحليين، فإن السوق ما زالت غير آمنة، وتتسم بعدم اليقين، ولا تزال بيئة الأعمال المحلية وارتفاع عناصر الإنتاج من المياه والكهرباء، يشكلان دافعاً للبحث عن فرص استثمارية وتصديرية في الخارج، من النواحي التالية:

أ. ارتفاع أسعار المياه والكهرباء بالنسبة للمستهلك أو المستخدم النهائي في مقارنة بما عليه الحال في الأردن وإسرائيل.

ب. عدم توفر الكميات اللازمة من الطاقة والمياه لإقامة مصانع ذات أهمية خاصة بالنسبة للاقتصاد الفلسطيني؛ مثل مصانع الحديد والإسمنت وغيرها، التي تتطلب طاقة كهربائية أكبر بكثير من الكميات التي يتم توريدها من الشركات الإسرائيلية، والتي يتم توزيعها عبر شركات الكهرباء الفلسطينية.

ج. كان لتوقف عمل المجلس التشريعي، وتوقف الحياة الديمقراطية، والانقسام الفلسطيني، تأثير سلبي على ثقة المستثمرين بالبيئة القانونية. كما أن تصنيف البنك الدولي لأداء الاقتصاد الفلسطيني في مرتبة متأخرة من حيث عدم سهولة ممارسة الأعمال في الأراضي الفلسطينية، جعل عديداً من المستثمرين يترددون في الاستثمار في الاقتصاد الفلسطيني.[26]

ويعكس تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2016 الذي يصدر سنويا عن البنك الدولي أن سهولة الإجراءات لتأسيس المشاريع الصغيرة والمتوسطة ما زالت متدنية، ويبلغ مؤشر سهولة إجراءات الأعمال في الضفة الغربية وقطاع غزة 54.83% وهي نسبة متدنية إذا تم مقارنتها بإجراءات تأسيس الأعمال في الدول المحيطة بفلسطين مثل الأردن ولبنان (World Bank , 2016).

وكان ترتيب الضفة الغربية وقطاع غزة في تأسيس وإنجاز الأعمال 170 مقارنة مع مصر (73)، الأردن (88) ولبنان (114). وتضمن مؤشرات إجراءات تأسيس الأعمال عدد الأيام اللازمة لانجاز معاملات تأسيس الأعمال، الدخل الفردي، إجراءات تراخيص البناء، تكاليف التخزين، الحصول على الكهرباء تسجيل الأملاك، الحصول على التسهيلات البنكية، تكاليف التصدير، الموعد المحدد للتصدير، تكاليف الاستيراد. أما بالنسبة لسهولة البدء بتأسيس الأعمال فإن ترتيب الضفة الغربية وقطاع غزة كان أدنى ترتيب بالنسبة لدول المنطقة (170)، مقارنة الأردن (88) وتركيا (94) ولبنان (114) أما متوسط ترتيب دول المنطقة مقارنة بدول العالم فكان (79.3) .

[26] جاءت هذه المؤشرات في تقرير صدر عن معهد العالم العربي للبحوث والتنمية "أوراد" في رام الله، بناء على استطلاع أجراه المعهد حول توجهات القطاع الخاص الفلسطيني تجاه أداء الاقتصاد الوطني.

6- مجالات التدخل لتحسين بيئة الأعمال والتجارة

ينعكس واقع الحال الاجتماعي الفلسطيني المتردي الذي أشرنا إليه أعلاه، وتم تناوله بالتفصيل في الورقة العلاجية السابقة، على الاقتصاد الفلسطيني وبيئة الأعمال التي تتمثل في عدم الاستقرار في الأسواق المحلية والتجارة الداخلية وممارسة أنماط مختلفة ومتعددة من التهريب والتهرب الضريبي. ويشكل هذا الدافع الاجتماعي سبباً إضافياً للبحث في الآليات التي يمكن أن تعزز من أداء بيئة الأعمال من جهة، وتقوي الروابط الأمامية والخلفية مع قطاعي الاستيراد والتصدير من جهة أخرى، لما في ذلك من آثار على توليد فرص العمل والدخل من مصادر محلية. يتبين من العديد من الأبحاث والدراسات حول الاقتصاد الفلسطيني، وكذلك من المقابلات التي أجريت مع مديري المصانع والشركات ومديرين من القطاع العام، في وزارتي الاقتصاد والزراعة خاصةً، أهمية التخفيف من هذه الإشكاليات التي يعاني منها قطاع الأعمال والتجارة الفلسطينية كجزء من جهد أوسع للنهوض بالاقتصاد الفلسطيني يربط بين الاقتصادي والاجتماعي والمؤسسي/التنظيمي.

يقدم هذا البحث تصوراً مدعوماً بآليات تهدف بالأساس إلى تعزيز بيئة الأعمال والتجارة وفقاً للهامش المتاح لكل من المعنيين في القطاعين الخاص والعام والمجتمع المدني، وغيرها من الجهات المعنية. ويبين الملحق رقم 1 مصفوفة مجالات وآليات التدخل بالتفصيل. وتعتمد هذه الخطة المبينة في المصفوفة على المحاور التالية:

أولاً. مجال تطوير القدرات: تأتي أهمية هذا المحور بسبب عدم توزيع الأيدي العاملة والمدربة أو الأيدي العاملة الفنية التقنية على قطاعات الاقتصاد الوطني، نظراً لاستحواذ قطاعي الزراعة والخدمات على العمالة غير المدربة، أو غير الحاصلين على وظائف في مجال تخصصاتهم، أما أدوات هذا المحور فتتركز في التالي:

1. الاستثمار في نوعية التعليم.
2. تطوير رأس المال البشري القائم على المعرفة.

ثانياً. تعزيز البيئة الاستثمارية المشجعة، من خلال مواجهة كافة المحاور القانونية والتشريعية والإجرائية والبنى التحتية والمعلوماتية، التي تتمثل في ما يلي:

1. بيئة قانونية مناسبة للحفاظ على حقوق المستثمرين.
2. تحسين إجراءات ممارسة الأعمال.

3. عدالة السياسات الضريبية.
4. الاستثمار العام والخاص في البنية التحتية.

ثالثاً. تنويع الهياكل الاقتصادية من خلال تنفيذ الأهداف العامة للخطط التنموية، وتتمثل فيما يلي:

1. دعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وربط أدائها مع أسواق التصدير وفقاً لاتفاقية بالي 2013 لتسهيل التجارة.
2. تطوير القطاعين الزراعي والصناعي من خلال تكثيف الاستثمارات فيها لزيادة مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي، واستيعاب القوى العاملة.
3. زيادة الاستثمارات في قطاع البناء خارج مناطق "أ" و"ب".

رابعاً. تحسين شروط تسويق المنتجات المحلية في الأسواق المحلية، من خلال تعزيز ترويجها وتوفرها في السوق المحلي، وذلك عبر:

1. تطبيق المواصفات الفلسطينية على البضاعة المستوردة خصيصاً من المدخلات والسلع الوسيطة، والسلع النهائية المستوردة والسلع المنتجة محلياً.
2. الحد من التهريب والإغراق.
3. مراقبة الأسعار.
4. الحد من الاحتكارات وتشجيع المنافسة.

خامساً. إدارة التجارة الخارجية من خلال ما يلي:

1. المزيد من التركيز نحو التصدير.
2. تسهيل استيراد المواد الخام والوسيطة على حساب السلع النهائية.
3. معالجة لغز التصدير والاستثمار في الخارج، بحيث لا يكون على حساب السوق المحلي.

1-6 تطوير القدرات

تعزى مشكلة البطالة في الأراضي الفلسطينية إلى عديد من العوامل من أهمها:

1. تراجع عدد ونسبة خريجي التعليم المهني والتقني، وارتفاع نسبة الخريجين من العلوم الإنسانية والأدبية. وفي ظل ضعف العلاقة بين معدلات النمو وعدد سنوات التعليم، فإن إمكانية الاستفادة من القوى البشرية من فئة الشباب تبقى معدومة؛ فإما نجدها عاطلة عن العمل، وإما تستخدم في مهن لا تحتاج إلى مهارات عالية (قطاع الخدمات)، وإما في الاقتصاد الإسرائيلي والمستوطنات في البناء.

2. ما زالت العلاقة بين الجامعات والقطاع الخاص غير محددة. وهناك تساؤلات كثيرة حول احتياجات القطاع الخاص من خريجي العلوم التطبيقية والصحة وتكنولوجيا المعلومات. بالمقابل، فإن الاستثمار في القطاع الخاص المنتج ما زال محدوداً. وتعادل الاستثمارات الفلسطينية التي تتسرب إلى خارج الاقتصاد الوطني ثلاثة أضعاف الاستثمارات التي تستثمر في داخل الاقتصاد الوطني. إضافة إلى ذلك، فإن الاستثمارات الموجودة لا يعول عليها في خلق الوظائف وفق المفهوم المضاعف، أو توليد نمو حقيقي في الناتج المحلي الإجمالي، فما زالت المتغيرات الاقتصادية الكلية الفلسطينية غير مترابطة للغاية، وتفتقر إلى أي حركة ترابطية.
3. إن الاستثمار في نوعية التعليم وتطوير رأس المال البشري يتطلبان اعتماد التخصصات في مؤسسات التعليم العالي التي تربط بين التعليم والتصدير لإنتاج سلع جديدة لأسواق جديدة محلية أو خارجية، أو سلع معروفة يعتمد في تسويقها وتصميمها لأسواق جديدة بناء على تخصصات حديثة في التصميم والتغليف والتسويق والتمويل. إن من شأن ذلك تمكين المؤسسات الإنتاجية الصغيرة والمتوسطة من الوصول إلى الأسواق الدولية. والمعلومات المتوفرة عن قصص النجاح في مجال الأدوية والحجارة والرخام والبلاستيك تؤكد أن ضرورة الاستفادة من الخبرات العالمية في مجال التدريب في الأعمال والتجارة تلقي بظلالها على إمكانية الاستفادة من العنصر البشري المدرب والمؤهل للقيام بالأنشطة التسويقية كافة.

إن الوصول إلى النتائج المتوقعة أعلاه، يتطلب من العديد من الجهات التعاون معاً لحل المشكلات المتعلقة بالفقر والبطالة في صفوف الخريجين. أما الجهات المعنية بذلك، فهي وزارات التربية والتعليم العالي، والعمل، والتنمية الاجتماعية، والجامعات المحلية، وبال تريد، ومجلس الشاحنين، وجمعيات رجال الأعمال، والغرف التجارية، والاتحادات الصناعية.

2-6 البنية الاستثمارية

ما زال تسهيل إجراءات التسجيل والترخيص للشركات والتصدير يواجه عديداً من المعيقات في غياب إقامة مركز خدمات واحد لإنجاز كافة المعاملات (one-stop shop) لتقليل تكاليف إجراءات التسجيل والتصدير. ويتعلق بذلك ضرورة توفر الشروط القانونية المناسبة للحفاظ على حقوق المستثمرين، ما يستدعي استكمال وتحديث الإطار القانوني المتعلق بكافة النواحي الاقتصادية والتجارية والمالية؛ مثل قانون الملكية الفكرية، وقوانين تشجيع الاستثمار، ومكافحة الإغراق والمنافسة، وغيرها، وبشكل يناسب احتياجات المستثمرين. وكل ذلك ممكن على الرغم من استمرار تأثير قوى الطرد للاستثمار في البيئة الفلسطينية، والمتعلقة أساساً بحالة عدم اليقين، وتجزئة الأسواق الفلسطينية، والقيود المفروضة على حركة المدخلات والسلع الوسيطة،

وعلى الاستيراد، وعلى توفر عوامل الإنتاج من الأراضي والمياه والكهرباء. إن عدم معالجة هذه الأمور يشكل أهم العقبات أمام التوسع في الاستثمار للمنشآت القائمة، ويحد من دخول مؤسسات استثمارية جديدة أو التوسع في الأنشطة التي تمتاز بكثافة العمالة مثل الاستيراد، والتخزين، والتحميل، وغير ذلك من الأنشطة التي تعاني من الإنتاجية المنخفضة.

تكمن مجالات التدخل في البيئة الاستثمارية في آليات عدة، منها ضرورة استغلال الأراضي في المنطقة "ج" التي تنخفض أسعار الأراضي فيها، حيث يمكن أن يخفف ذلك الضغط على الطلب في مناطق "أ" و"ب". ويمكن إقامة المشاريع الزراعية في مناطق "ج"، ويمكن أن تقام المدن الصناعية في المنطقة "ب"، حيث يزداد الاستثمار الذي يمكن أن يرتبط مباشرة بالتجارة عندما يتم إنتاج سلع تتناسب مع احتياجات الأسواق العربية. كما أن أهمية منطقة "ج" تكمن في إتاحة المجال للمنشآت الصناعية المقامة في المناطق "أ" و"ب" للتوسع الأفقي، وبخاصة أن العديد من تلك المنشآت يزيد عمرها على 25 سنة، ولا تتوفر أي إمكانيات للتوسع حالياً عمودياً في مواقعها الحالية، وعليها أن تنقل جزءاً من نشاطها إلى الخارج، وتعتبر الصناعات الدوائية من الأمثلة على ذلك. ولمجابهة قوى الطرد للاستثمار في البيئة المحلية، لا بد من تطوير أدوات التأمين التي يمكن أن تشكل الأمان للمستثمر، وضمان ثقته بالسوق الفلسطيني، كمنصة للانطلاق إلى أسواق التصدير وأسواق الاستيراد. كما تستلزم البيئة الاستثمارية تركيز مزيد من الاستثمارات في المهارات والقدرات اللازمة لاستيعاب التكنولوجيا عندما تتوفر مراكز ومعاهد للتدريب الفني والتقني تقوم على تأهيل وتدريب الكوادر اللازمة للقيام باستيعاب التكنولوجيا في القطاع الخاص، وزيادة أنشطة الريادة والابتكار.

تجدر الإشارة إلى عدم وجود قانون يمنع إقامة أعمال في الاقتصاد الإسرائيلي، وحتى في المستوطنات، إضافة إلى أن إجراءات تطبيق قانون مقاطعة سلع المستوطنات لا يشتمل على مقاطعة العمل فيها، كما هو الحال في مناطق قلنديا "عطيروت" المستثمَر بها 500 مليون دولار حيث تغطي 58 مصنعاً تشغِّل 10,000 عامل. ويبقى الأمر المهم هو فقدان الثقة في البيئة الاستثمارية الفلسطينية، وهو ما يستدعي إعادة النظر في قوى الطرد والجذب ونقاط القوة والضعف. ويمكن للجانب الفلسطيني أن يقلل العوائق الحكومية أمام المستثمر وتشجيع الاستثمارات الكبيرة والصغيرة والاتجاه نحو استخدام الودائع البنكية، لأن انتقال رأس المال يعتمد على ما يتوفر من ضمانات وتدابير حمائية تكفل عدم التعرض لمخاطر غير متوقعة.

يمثل الاستقرار السياسي والإطار المؤسسي ودرجة الوعي الاستثماري أهمية كبيرة في التشريعات والإجراءات القانونية والاتفاقات والقدرة المؤسسية، حيث أن المتغير الخارجي، وبخاصة الإسرائيلي، يؤثر

على البنية التحتية وسهولة استيراد المواد الأولية، وتقليل تكاليف الاستثمار، واختصار مراحل الإنتاج التي تمر بها عملية وصول المنتجات إلى المستهلك. إن ضعف الثقة في الأداء الاقتصادي الفلسطيني، وفقدان الثقة لدى المستثمر بالاستثمار في الاقتصاد المحلي، يتطلبان القيام بسلسلة متواصلة من الإجراءات المتعلقة بتحسين الإدارة العامة وإدارة المؤسسات الضريبية والبنوك. ويترتب على ضآلة المعلومات عن البيئة المحلية، البحث عن الفرص الاستثمارية خارج الاقتصاد القومي، وهذا يستدعي توفير المعلومات الكافية لإفادة المعنيين. كما أن نقص المعلومات عن الاقتصاد العالمي، وبخاصة أسواق التصدير، يدفع الفلسطينيين إلى الاتكال على الخبير الإسرائيلي. وعليه، فإن قلة الخبرة والتعلم وعدم القدرة لدى رجال الأعمال الفلسطينيين على الانخراط في السوق الدولي، وصعوبة السفر والحركة، تعمقان من ضعف القدرة التنافسية لدى المنتج والمصدر الفلسطيني.

3-6 التنويع الاقتصادي الهيكلي

في سياق الجهود المطلوبة لإصلاح الأطر القانونية والإجرائية الناظمة للاستثمار وللأعمال والمسيرة للتجارة الداخلية والخارجية، فإن التنويع الاقتصادي الهيكلي يكتسب بُعدين، العامودي (القطاعي) والأفقي (ما بين القطاعات على مستوى الشركات). وبالقدر نفسه الذي أصبح من الضروري بمكان التركيز على تشجيع عملية التحول الهيكلي، بما يعزز القدرة الإنتاجية الذاتية، وتجانس وتناسق، وارتباطات أمامية وخلفية بين القطاعات، فإنه يجب التعامل مع مسألة الهيكلية المؤسسية المشوهة للاقتصاد التي تتميز بأن 90% من المنشآت الاقتصادية صغيرة الحجم، يشكل جزءاً كبيراً منها، القطاع غير الرسمي للأعمال. عند صياغة السياسات الخاصة بتطوير بيئة الأعمال والتجارة التي ربما تخص الشركات الأكبر والاستثمارات الكبرى بالدرجة الأولى، لا بد من العمل على تنظيم تلك المؤسسات غير الرسمية ضمن البناء القطاعي، على الرغم من صغر حجمها، وضعف الاستثمار فيها، وانعدام التكنولوجيات الحديثة، والانقطاع عن فرص التمويل، وغيرها من المشاكل التي تحول دون إدماج طاقاتها الإنتاجية الكامنة في البرامج الاستثمارية والسياسات المحفزة للإنتاج الوطني.

يتطلب تنويع الهياكل الاقتصادية، توفير مصادر التمويل بأسعار فوائد منخفضة لإقامة المشاريع الصغيرة التي يمكن أن تقوم بإنتاج سلع وخدمات للسوقين المحلي والخارجي. لكن ذلك يتطلب تقديم الدعم الفني والتقني لهذه المشاريع بناءً على إعداد القدرات التي تمت مناقشتها أعلاه. ويمكن أن يقود ذلك إلى مزيد من الابتكارات والاختراعات وإنتاج سلع جديدة يمكن أن يتم تسويقها في أسواق جديدة. هذا ممكن عندما توفر للكادر البشري إمكانيات الابتكار من خلال المنح والحوافز من جهة، وعندما يتم ربط هذه المشاريع الصغيرة بالمشاريع الكبرى في الداخل والخارج، من جهة أخرى. وهذا ينسجم مع طبيعة الاقتصاد

الفلسطيني الذي يمتاز بأن المؤسسات العائلية تشكل أكثر من 90% من المنشآت العاملة في الاقتصاد الفلسطيني. ومن شأن ذلك أن يحفز أيضاً أو يوجه عدداً من أفراد العائلة للحصول على التعليم المهني أو التعليم المزدوج لإدارة المنشأة العائلية وفقاً لأحدث الأفكار المطروحة في الجوانب الإدارية والتسويقية والهندسية والتمويلية. وفي هذا المجال، يمكن تطوير العديد من القطاعات مثل السياحة والصناعة والزراعة، وهذه سيتم التطرق إليها في الورقة المعدة للندوة التحضيرية الرابعة.

4-6 تطوير المنتجات والأسواق المحلية

تعتمد إمكانية تطوير المنتجات المعدة للاستهلاك المحلي والتصدير، على مدى اهتمام وجدية الجهات المعنية في تنظيم عمل الأسواق المحلية، وتغيير ثقافة المستهلك وتاجر التجزئة والجملة في نظرتهم للمنتج المحلي. وهذا يتطلب تشجيع رأس المال المحلي على العمل في التجارة الداخلية والاستيراد، لما في ذلك من أثر على خفض نسبة التضخم وزيادة فرص التشغيل. ويرتبط هذا التغيير بإنشاء مراكز التسوق الضخمة، وفي الغالب يعتمد تحقيق مثل هذه النتائج الإيجابية على تبني سياسات إستراتيجية لتخفيض الأسعار مقابل البيع الكثير والربح القليل. إضافة إلى ذلك، يمكن تنظيم المعارض المتخصصة في مجال المبيعات والتصدير وتنويع البضائع لتغطية الطلب المتزايد في الأسواق المحلية، وتطبيق سياسات تجارية للنفاذ إلى الأسواق العربية منخفضة الدخل، ومن ثم الدخول إلى الأسواق متوسطة الدخل، وتشغيل أيدٍ عاملة متوسطة الدخل للاستثمار في الأعمال.

كما ترتبط بالتجارة الداخلية عملية تسويق المنتجات المحلية في السوق المحلي، لتعزيز حصة هذه المنتجات من خلال تعزيز قدرتها التنافسية، بحيث تقدم السلع المنتجة محلياً بجودة عالية في ظل إنتاجية متزايدة وبكفاءة عالية. وتجدر الإشارة إلى وجوب اتخاذ التدابير اللازمة لمنع التهريب وإغراق الأسواق المحلية بالسلع منخفضة الجودة؛ سواء أكانت مستوردة من الخارج، من إسرائيل أو عن طريقها، أم السلع القادمة من المستوطنات. ومن المتوقع أن تقود التجارة الداخلية إلى تشجيع سياسات إحلال الواردات بمنتجات محلية، في حال كان أداء الأسواق المحلية يسير وفق الأنظمة والمواصفات والمقاييس، بحيث يتم تحديد الكميات والأنواع من السلع المسموح إدخالها للأسواق المحلية من خلال وضع شروط على دخول البضائع الأجنبية المستوردة للحفاظ على تطبيق المواصفات والمقاييس الفلسطينية مع فرض رسوم جمركية على السلع الممكن إحلالها فلسطينياً، وبخاصة السلع الكمالية.

ومن المتوقع أن تساهم التجارة الداخلية في معالجة مشاكل الفقر، والحد من إغراق الأسواق الفلسطينية بالبضائع الأجنبية وتهريبها إليها، والتهرب الضريبي، وبالتالي دعم المنتجات المحلية، كل ذلك في حال

تمت إدارتها بالشكل الصحيح. ويجب أن تستهدف السياسات فئة ذوي الدخل المحدود للمشاركة في التجارة الداخلية كمنتجين أو موزعين أو تجار تجزئة، وذلك عبر تمكنهم من إقامة المشاريع الخاصة بهم، وهذا يتطلب تقليل متطلبات الدخول إلى الأسواق ذات الدخل المتوسط، وتنشيط التجارة الداخلية والأسواق المحلية، ومتابعة البسطات العشوائية، والتعديات على الشوارع المخصصة للمارة.

عند الاهتمام بالتجارة الداخلية والأسواق الفلسطينية، فإنه يجدر الانتباه إلى أهمية الصناعات الغذائية في تعزيز الاستقرار، فهناك روابط قوية تؤثر على العلاقات التجارية الفلسطينية الإسرائيلية، منها اهتمام نسبة كبيرة من الشركات الصناعية الإسرائيلية بالسوق الفلسطيني، وتفضل العديد من الشركات الفلسطينية التعامل مع الشركات الإسرائيلية من خلال عقود مباشرة وغير مباشرة لزيادة العرض من المنتج الإسرائيلي داخل السوق الفلسطيني، حيث يقدَّم المنتج الإسرائيلي كسلعة لها خصائص أنيقة وراقية تهُم فئة من المستهلكين ومن ذوي الدخل المرتفع.

يقع تطوير التجارة الداخلية على عاتق عدد كبير من المؤسسات العامة والخاصة، وبخاصة مؤسسة المواصفات والمقاييس، ووزارات الاقتصاد الوطني، والمالية، والزراعة، والنقل والمواصلات، والغرف التجارية، والضابطة الجمركية، ولجنة السلامة العامة، والاتحادات الزراعية والصناعية.

7- الاستنتاجات والتوصيات

يعتمد تعزيز بيئة الأعمال والتجارة في الأراضي الفلسطينية على مدى قدرة الجهات المعنية في القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني على استغلال الهامش المتاح لتحقيقه، في ظل عديد من القيود الأمنية والسياسات الاقتصادية الإسرائيلية التي تفرضها إسرائيل على الاقتصاد الفلسطيني. وعلى الرغم من الدراسات التي أجريت حول أداء الاقتصاد الفلسطيني، والتوصيات التي صدرت، والسياسات التي تمت صياغتها، فإنه ما زال هناك الكثير من التحديات المتعلقة بتوفير بيئة للأعمال والتجارة تمتاز بالشفافية وجاذبة للمستثمرين.

ولمواجهة تلك التحديات، فقد تمت صياغة أهداف عدة يرتبط كل منها بمجموعة من السياسات والأدوات التي يمكن اعتمادها وتبنيها وفقاً لعدد من أدوات وآليات التدخل اللازمة لتحقيق ذلك. وفي هذا السياق، فإن الحد من قوى الطرد وتعزيز قوى الجذب يمكن أن يكونا مدخلاً لتحقيق المنافسة العادلة واستقرار الأسعار في الأسواق الفلسطينية، ويمكن للجهات الفلسطينية التدخل في المجالات التالية:

1. الحد من تأثير القوى الطاردة للاستثمار في الاقتصاد الوطني، من خلال مراجعة القوانين الصادرة، وبخاصة قانون الاستثمار المعدل للعام 2014، ودعم أسعار المدخلات من المياه والكهرباء للصناعة، بحيث تكون تعرفتها لا تزيد على تلك السائدة في إسرائيل، وتوفير هذه المدخلات في الوقت المحدد، وبالكميات المطلوبة للصناعة والزراعة. كما يتطلب مراجعة تلك التعديلات، عدم الربط بين عدد العمال وحجم الاستثمار، وبخاصة أن أكثر من 90% من المنشآت الإنتاجية توظف أقل من 5 عمال، والمطلوب هنا تحفيز الاستثمار بدلاً من حصر الحوافز بفئة محدودة من المنشآت التي يمكن أن يزيد عدد العاملين لديها على 25 عاملاً. ولتعزيز البيئة القانونية والاستثمارية المشجعة لزيادة الإنتاج المحلي، فقد اعتمد على عدد من السياسات الضريبية لتشجيع الاستثمار في البنية التحتية، وبخاصة في المناطق المصنفة "ب"، و"ج"، لإقامة المشروعات الصغيرة والمتوسطة. أما آليات التدخل، فتتمثل في مدى وفاء الحكومة بالتزاماتها تجاه تعديل القوانين الضريبية، وفي تسريع دفع الرديات الضريبية، وإعفاء المحروقات المستخدمة في الصناعة من ضريبة البلو، ومحاربة الإغراق والتهريب التي يمكن أن تساهم في تحقيق العدالة، وضمان استقرار الأسعار، وكفاءة الأسواق. ويعتبر تقديم الحوافز والمساعدات المباشرة وغير المباشرة، من أهم وأكفأ السياسات المالية اللازمة لدعم الإنتاج.
2. وإذا كانت ظروف وشروط المنافسة تتحقق في أسواق التصدير مقارنة مع تلك السائدة في الأسواق المحلية بسبب عدم القدرة على مواجهة التهريب والإغراق للسلع الإسرائيلية والصينية في أسواق التجزئة من جهة، ومواجهة الاحتكارات في الأسواق المحلية التي توفر سلعاً وخدمات بأسعار غير عادلة للمستهلك من جهة أخرى، فان إعفاء المصدرين وتوفير مدخلات بأسعار مدعومة، وتوفير الحوافز المالية، يمكن أن يعزز من نمو المنشآت الإنتاجية التصديرية عموديا وأفقياً، بحيث تقوم السلطة الفلسطينية بتقديم حوافز مالية مماثلة لتلك التي تقدمها الحكومات المجاورة لفلسطين، وبخاصة في الأردن وإسرائيل، وحتى لا يكون هناك مبرر لتدفق رأس المال الفلسطيني للعمل في بيئة الأعمال في تلك الأسواق. وفي حالة عدم تحقيق ذلك، فإن عملية الاحتواء الإسرائيلي للاقتصاد الفلسطيني ستستمر وستدفع بالمستمرين الفلسطينيين للتوجه للخارج.
3. وللحد من تراجع الأهمية النسبية للقطاعات السلعية (الزراعة والصناعة)، فإن هناك عديداً من الإجراءات التي لا بد من اتّخاذها لمنح المزايا والحوافز للمنشآت التي تستخدم الموارد الطبيعية، أو مواد خام مستوردة لإنتاج سلع تصديرية وسلع للسوق المحلي، وهذا يرتبط بدعم المنتجين المحليين لمساعدتهم في الترويج للمنتج المحلي، حيث أن المشكلة لا تقتصر على الإنتاج فحسب، بل على القدرة على زيادة الكفاءة التصديرية في أسواق التصدير، وعلى الكفاءة التسويقية في الأسواق المحلية. ولذلك، فإن صياغة أي سياسات صناعية واتّخاذ إجراءات محددة تستهدف زيادة الإنتاج في القطاعات السلعية، يتوقف على مدى الترابط بينها وبين السياسات التجارية والمالية الداعمة لها، التي تعتبر

وتصنف من الشروط الكافية لنجاح السياسات الصناعية. ويمكن أن يكون تأسيس وتشغيل المدن الصناعية هدفاً مكملاً لإعادة هيكلية القطاعات السلعية (زراعة، وصناعة، وبناء) لجذب الاستثمارات الفلسطينية من الخارج، عندما السوق الفلسطيني بكفاءة وشفافية، وتتوفر قاعدة بيانات ومعلومات تساعد في اتخاذ القرار.

4. وفيما يتعلق بتطوير القدرات، فإنه لا بد من تنويع الاستثمار في التعليم، وتطوير رأس المال البشري من خلال تغيير السياسات التعليمية الحالية، بحيث يتم التركيز على إكساب الطلبة للمهارات، وإعادة هيكلة النظام التعليمي، وبخاصة في الجامعات والمعاهد الفلسطينية.
5. ولمواجهة مشكلات الإغراق والتهريب وطرح السلع الفاسدة في الأسواق المحلية، فان رفع مستوى الإدراك والثقة والوعي للمستهلك الفلسطيني تجاه السلع المنتجة محلياً، يتطلب إعداد سياسات تسويقية وبرامج توعوية وتثقيفية لتشجيع المنافسة ومنع الاحتكار، ويمكن أن يتم ذلك من خلال تفعيل تطبيق المواصفات والمقاييس والرقابة على السلع المنتجة محلياً، كما هو الحال بالنسبة للسلع المستوردة للحد من المنافسة غير العادلة، والتشوه في الأسعار، بحيث يكون المستهلك الفلسطيني الحَكَم النهائي على أداء الأسواق التي يتوقع أن تعتمد الترقيم الإلكتروني الدولي.

المراجـــــــع

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: إحصاءات القوى العاملة، أعداد متنوعة.

ـــــــــــــــ: كتاب القدس السنوي، أعداد متنوعة.

ـــــــــــــــ: الأسعار القياسية ومستويات المعيشة، أعداد متنوعة.

ـــــــــــــــ: إنفاق الأسرة، أعداد متنوعة.

ـــــــــــــــ: الرقم القياسي لأسعار المستهلك، أعداد متنوعة.

سلطة النقد الفلسطينية: التقرير السنوي، أعداد متنوعة: النشرة الإحصائية الربعية: تقرير الاستقرار المالي، تقرير التضخم.

نجاجرة، منى (2016): محددات وعي المستهلك وسلوكه تجاه سلامة الأغذية عند شرائها واستهلاكها في الأراضي الفلسطينية، رسالة ماجستير، معهد الإدارة والاقتصاد، جامعة القدس.

الجعفري، محمود (2015): التعليم الأكاديمي الفلسطيني: أداة للتنمية لتكريس التسرب والبطالة، ورقة منشورة في جامعة القدس، كلية الأعمال والاقتصاد.

سميرات، عيسى (2011): محددات الاستثمار الفلسطيني من الضفة الغربية في إسرائيل والمستوطنات، رسالة ماجستير، معهد الإدارة والاقتصاد، جامعة القدس.

مكحول وعطياني (2003): مراجعة نقدية لمشروع قانون المنافسة الفلسطيني، رام الله–فلسطين: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

الأونكتاد (2015): اتفاقية تيسير التجارة لمنظمة التجارة العالمية 2013: التزامات إسرائيل تجاه التجارة الفلسطينية، صادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، جنيف.

الأونكتاد (2014): تسرب الإيرادات المالية الفلسطينية إلى إسرائيل في ظل بروتوكول باريس الاقتصادي، صادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، جنيف.

مسيف وكنفاني (2015): نحو سياسات لتقليص واردات الأراضي الفلسطينية من إسرائيل، رام الله–فلسطين: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

الوقائع الفلسطينية (2014): تعديل قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني رقم (1) لسنة 1989 وتعديلاته، العدد 107.

World Bank (2016): Doing Business 2016, Measuring Regulatory Quality and Efficiency, Economy Profile 2016, West Bank and Gaza.

الفصل الرابع
أجندة تطوير القدرات الإنتاجية

سمير عبد الله

ملخص

شهد الاقتصاد الفلسطيني خلال العقود الخمسة الماضية فترات انتعاش قصيرة من حين لآخر، ولكن الركود كان السمة السائدة التي تعكس الاتجاه العام لتطوره. فقد تأثر بشكل كبير بتقلبات الدورة الاقتصادية في إسرائيل وبالسياسات والإجراءات الإسرائيلية العدائية. أما حالة الركود الراهنة، فتبدو أكثر عمقا واتساعا. وهي مرشحة للاستمرار لفترة طويلة بسبب طبيعة العوامل الإضافية المسببة لها. فإلى جانب استمرار تأثير تقلبات الاقتصاد الإسرائيلي، وسياسات الاحتلال العدائية، بدأ الاقتصاد الفلسطيني يعاني من حدة ندرة مصادر نموه بعد استنفاذ استغلال الموارد المحدودة التي وضعتها اتفاقات أوسلو المؤقتة تحت تصرف الشعب الفلسطيني وسلطته الوطنية، واقتران ذلك بتخلي المانحين عن تغطية كامل العجز في موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية. ناهيك عن المناخ الاستثماري المحبط بسبب السياق السياسي السلبي الذي يشهد إغلاق أبواب التسوية السياسية بشكل كامل.

تهدف هذه الورقة إلى البحث عما يمكن عمله، ضمن السياق السلبي القائم، لإخراج الاقتصاد الفلسطيني من حالة الركود، أو التخفيف من حدتها على حياة المواطنين وعلى صمودهم في وطنهم. أي اقتراح سياسات وتدخلات عملية وقابلة للتطبيق، وكفيلة بتحقيق تقدم في مؤشرات نمو الاقتصاد الفلسطيني الرئيسية الكمية والنوعية. ونقصد بالمؤشرات الكمية معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي للفرد، وزيادة التشغيل، وخفض مستويات الفقر والبطالة وتخفيض العجز في الميزان التجاري. أما المؤشرات النوعية فتشمل على وجه الخصوص تقليص التبعية للسوق الإسرائيلية في مجالي السلع والعمل، إعادة التوازن في بنية الاقتصاد لصالح القطاعات الإنتاجية، وتطوير السلع ذات المحتوى المعرفي الأعلى، والقيمة المضافة المرتفعة خصوصا في القطاعات التصديرية، إلى جانب العمل على تخفيض التفاوت في مستويات الدخل أفقياً بين الأقاليم (المحافظات)، وعموديا بين شرائح الدخل المختلفة.

انطلقت الورقة من تشخيص للتحديات الملحة التي تواجه تطور القطاعات الاقتصادية الرئيسية، وتحديد السياسات والتدخلات العملية الكفيلة بمواجهة تلك التحديات. وأعطت الأولوية لمواجهة تحديات النقص الكبير في الأراضي المسجلة القابلة للتطوير، والنقص الخطير في مياه الشرب وللاستخدامات الضرورية

الأخرى، ونقص الكهرباء خصوصا في قطاع غزة، واستنزاف خزينة السلطة بسبب سوء إدارة التعاقدات مع الشركة الإسرائيلية وسوء إدارة التوزيع، وارتفاع الفاقد بسبب السرقات واهتلاك شبكات التوزيع. كما أشارت الورقة إلى ضرورة الاهتمام بإصلاح قطاع النقل العام بما يضمن زيادة اعتماد المواطنين على المواصلات العامة من خلال زيادة فعاليتها وتنظيمها وامتثال الشركات المشغلة للخطوط العامة لمواصفات الراحة والأمان والالتزام بمواعيد محددة تلبي حاجة جميع الفئات.

أشارت الورقة إلى ضرورة متابعة الجهات المانحة لتخصيص الدعم اللازم لضمان صيانة شبكات الطرق وشبكات توزيع المياه والكهرباء وجمع ومعالجة النفايات الصلبة، بما يستجيب مع احتياجات السكان وقطاع الأعمال المتنامية. كما نادت بتشجيع القطاع الخاص المحلي والخارجي على الاستثمار من خلال طرح عطاءات تنافسية لامتيازات حصرية في مجالات خدمات البنى التحتية، وبخاصة في مجالات إنتاج ونقل وتوزيع الكهرباء، وإنتاج الكهرباء من مصادر الطاقة البديلة والمستدامة، وجمع ومعالجة النفايات الصلبة ومعالجة المياه، وبناء المرافق والأسواق والمناطق الصناعية، والمرافق الأخرى الجاذبة للاستثمارات الخاصة.

وفي القطاعات الاقتصادية الأخرى، طالبت الورقة بضرورة العمل على الاستفادة من الميزات النسبية والفريدة التي تمتلكها فلسطين في عدة قطاعات أهمها الزراعة والسياحة إلى جانب تطوير رأس المال البشري أيضا. كما نادت بإعادة هيكلة القطاع الصناعي نحو منتجات ذات قيمة مضافة مرتفعة، وزيادة الاعتماد على الاستيراد المباشر للسلع الوسيطة والنهائية، ومواصلة العمل على رفع جاهزية الشركات الفلسطينية للتصدير. كما نادت بضرورة تطوير قطاع البناء والإسكان بالنظر لأهمية دوره كقطاع تشغيل ذي ارتباطات أمامية وخلفية كثيفة، وكقطاع اجتماعي بحكم دور السكن اللائق كحاضنة لرأس المال البشري ولجودة الحياة. وأشارت إلى أهمية إصلاح قانون الإيجار والاستئجار لتشجيع الاستثمار في بناء مساكن مناسبة لفئات الدخل المختلفة، وتدخل السلطة للمساعدة في تزويد المساكن لمن لا يستطيعون بنائها أو شرائها بأنفسهم، وخصوصا لأسر القدس الشرقية ولمن دمرت بيوتهم في قطاع غزة.

كما اقترحت الورقة بضرورة الاهتمام بتطوير قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وتحويله إلى قطاع تصديري. وهذا يتطلب المزيد من الاهتمام بتطوير مناهج التعليم وجودته والحفاظ على الكفاءات المتميزة داخل الوطن، لتشجيع الاستثمارات في هذا القطاع وتطوير جاهزيته للتعاقدات الخارجية، إلى جانب تطوير قدرة شركاته على توفير الحلول لتلبية احتياجات القطاعات الأخرى بما يحقق زيادة في إنتاجيتها وتنافسية منتجاتها وخدماتها. وتطرقت الورقة إلى جاهزية القطاع المالي بفرعيه المصرفي وغير المصرفي التي يمكن البناء عليها لأداء وظيفته بتوفير خدمات وساطة مالية فعالة لتمويل الاستثمارات وإدارة مخاطرها بصورة حكيمة.

إن أجندة تطوير القدرات الاقتصادية الذاتية بطبيعتها ستبقى مفتوحة للإضافة والتعديل، وهي تتسع لكل فكرة تساعد في إغنائها وتطويرها. ويفترض أن تكون بعد التوافق عليها وإقرارها من الشركاء أجندة للفعل المشترك، يستوجب حشد الموارد والجهود لتنفيذ مشروعاتها وبرامجها بكل شفافية. واقترحت الورقة ضرورة تصميم وإنشاء الترتيبات المؤسسية الضرورية على المستوى العام لمأسسة الشراكة الوطنية وتحديد الهيئة المسؤولة عن مواكبة ومتابعة التقدم في تنفيذ الأجندة الوطنية.

1- مدخل: السياسة والاقتصاد وتحديات النمو الاقتصادي في دولة فلسطين المحتلة!

حمل الاحتلال الإسرائيلي تأثيرا عميقا على اتجاهات تطور الاقتصاد الفلسطيني منذ عام 1967. ومر ذلك التأثير عبر قناتين متوازيتين ومختلفتين من حيث آليات التأثير واتجاهاته. الأولى وهي القناة الإدارية التي شملت السياسات والإجراءات التي كانت أجهزة الاحتلال و"إدارته المدنية" تتخذها وتنفذها من وقت إلى آخر. والقناة الثانية التي نجمت عن ديناميكية السوق: المفتوحة" في إطار إخضاع الاقتصاد الفلسطيني للسياسة التجارية الإسرائيلية، وفرض تداول العملة الإسرائيلية كأداة التداول الرئيسية في سائر الأراضي الفلسطينية المحتلة.

استخدمت سلطات الاحتلال القناة الإدارية، ولا تزال تستخدمها، لإضعاف وتهميش الوجود المادي للشعب الفلسطيني في وطنه، وهي تعمل على مسارين متوازيين ومتكاملين: الأول يسعى إلى إقصاء المواطنين الفلسطينيين عن معظم مواردهم الطبيعية والاقتصادية (أي مصادر نمو اقتصادهم)، ونهب تلك الموارد، ووضعها تحت تصرف المستعمرين وشركاتهم. والمسار الثاني يعمل على تقييد مبادرات الفلسطينيين وتعطيل قدراتهم، لاستغلال ما بقي تحت تصرفهم من مصادر محدودة، باستخدام الصلاحيات الإدارية التي منحتها سلطات الاحتلال لنفسها، كمنع أو تعقيد ترخيص الشركات والأبنية والاستيراد والتصدير والاستثمار، وإهمال تطوير البنى التحتية بشقيها الاقتصادي والاجتماعي، وإقفال مجالات استثمار حيوية في قطاعات المال والبنى التحتية (الكهرباء، الاتصالات، ... الخ).

أما قناة التأثير الثانية، أو ما سمي بسياسة السوق "المفتوحة" التي يتم من خلالها التبادل الحر للسلع والخدمات وعناصر الإنتاج (العمل)، فهي تقوم على قاعدة النفع المتبادل و"المنافسة" من الناحية الشكلية، ولكنها استغلت حالة ضيق الفرص والخيارات المتاحة أمام الفلسطينيين كأداة إكراه اقتصادي وفرض شروط تبادل في غير صالحهم. وكان لهذا التبادل تأثير كبير على تشكيل بنية الاقتصاد الفلسطيني وعلى مستوى الأسعار والأجور. كما نقلت السوق المفتوحة تأثيرات وانعكاسات السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية

الإسرائيلية إلى الاقتصاد الفلسطيني، التي تم إعدادها وإقرارها لخدمة الاقتصاد الإسرائيلي، ودون أي اهتمام لما تحمله تلك السياسات من آثار سلبية على الفلسطينيين.[27]

ليس هناك جدل حول التأثير السلبي والمدمر لسياسات وإجراءات إدارة الاحتلال المباشرة على الاقتصاد الفلسطيني، بينما فتح تأثير قناة "السوق المفتوحة" المجال لبعض الآثار الجانبية (byproducts) الإيجابية على المدى القصير، كتشغيل أعداد كبيرة من العاطلين عن العمل، وفتح الباب أمام تسويق بعض السلع الفلسطينية (الحجر، والرخام، والأثاث، ... الخ)، والتعاقدات من الباطن في فروع الخياطة والجلود والأحذية بعد تخلي حكومة الليكود بعد فوزها بانتخابات العام 1977 عن دعم الصناعات التقليدية. وسمحت "السوق المفتوحة" أيضاً بانتقال بعض التكنولوجيات الحديثة المستخدمة في إسرائيل إلى السوق الفلسطينية، كما حصل في قطاعات البناء، والزراعة، وبعض الصناعات التقليدية. بعبارة أخرى، فتحت آلية السوق الباب أمام هامش نمو اقتصادي ملموس من حين إلى آخر، وتأمين دخل نقدي لعشرات آلاف الأسر الفلسطينية التي اضطر أفرادها للعمل لدى الشركات الإسرائيلية في مجالات العمل اليدوي.

ولكن تطبيق سياسة "السوق المفتوحة"، من قبل الحكومة الإسرائيلية، كان انتقائياً، ما قلص من الآثار الجانبية الإيجابية. فقد كانت السوق من الناحية العملية مفتوحة باتجاه واحد للإسرائيليين، ولكنها كانت مقيدة بالنسبة للفلسطينيين، الذين منعوا من تسويق منتجاتهم الزراعية والصناعية في السوق الإسرائيلية بموجب أوامر إدارية، أو بحجة عدم مطابقتها للمواصفات والمقاييس و/أو الشروط الصحية الإسرائيلية، أو غيرها من القيود غير الجمركية. كما حرم الفلسطينيون من الوصول إلى بعض التكنولوجيات "الحديثة" التي أتقنوا استخدامها خلال عملهم في إسرائيل (كمنعهم من شراء بعض أنواع البذور المهجنة والأشتال (الأفوكادو، وتمر المجول، على سبيل المثال لا الحصر). ومنعهم من إقامة مزارع أبقار الحليب، وفقاسات البيض لفترة امتدت حتى تسعينات القرن الماضي، وغيرها من الإجراءات الحمائية، التي واظبت سلطات الاحتلال على تقديمها للمزارعين الإسرائيليين على حساب المنتجين الفلسطينيين. هذا إضافة إلى استخدام إقفال سوق العمل و/أو التجارة أمام الفلسطينيين كأحد أشكال العقوبات الجماعية التي كثر استخدامها منذ أواخر ثمانينيات القرن الماضي حتى اليوم.

لا تغيير في السلوك الإسرائيلي (business as usual) بعد اتفاقية أوسلو

استمر السلوك الإسرائيلي تجاه سياسة السوق المفتوحة على الشاكلة نفسها. فعلى الرغم مما تضمنته اتفاقية باريس الاقتصادية من نصوص واضحة بفتح السوق الإسرائيلية أمام المنتجات الزراعية والصناعية الفلسطينية، ومعاملة الصادرات والواردات الفلسطينية على قدم المساواة مع الإسرائيلية في المرافق

[27] Samir Abdullah (1989), The Impact of the Israeli Occupation on the Palestinian Econmy, in J Nassar and Roger Hickok, (1989) Intifada at Crossroads, Rutledge Press.

الإسرائيلية، والحفاظ على التدفق الطبيعي للعمال الفلسطينيين إلى سوقها، وغيرها من التسهيلات، فإن إسرائيل لم تطبق معظم تلك الالتزامات. وقد واصلت منع دخول المنتجات الزراعية الفلسطينية إلى سوقها، واستغلت أول فرصة للاستغناء عن العمال الفلسطينيين واستبدالهم بعمال أجانب من مختلف الدول منذ منتصف التسعينيات. فباستثناء تسهيل العبور والتجارة بين الضفة وغزة لفترة محدودة بعد توقيع إعلان المبادئ في أيلول/ سبتمبر 1993، وتسهيل تدفق السلع الإسرائيلية تحت تأثير تنفيذ عشرات المشاريع الممولة من الجهات المانحة، فلم يشهد السلوك الإسرائيلي أي تطورات ايجابية أو تخفيف في النظرة العدائية للجهود التنموية في الاقتصاد الفلسطيني. كما لم تغير اتفاقيات أوسلو (1993–1995) من ديناميات العلاقات الاقتصادية الفلسطينية الإسرائيلية من حيث الجوهر، بل إن حكومة إسرائيل التي تولى حزب الليكود قيادتها في العام 1996، صعدت في تطبيق سياسات "إقصاء الفلسطينيين عن مصادرهم، والتضييق عليهم في استغلال ما هو متاح لهم"، ببشاعة أكبر وبأدوات جديدة. فإلى جانب استخدام السياسات والأدوات القديمة نفسها، بدأ الاحتلال باتخاذ إجراءات إستراتيجية لفرض حل من جانب واحد، كعزل القدس الشرقية كلياً عن الضفة الغربية، وإغلاق قطاع غزة منذ اندلاع الانتفاضة الثانية في سبتمبر 2000، وفرض حصار مشدد عليه منذ العام 2006. كما قام ببناء جدار الضم والتوسع على حدود مختلفة كلياً عن حدود ما قبل الخامس من حزيران 1967، واقتطاع ما لا يقل عن 10% من أراضي الضفة الغربية الخصبة والغنية بمصادر المياه، إضافة إلى معظم أراضي القدس الشرقية ومحيطها، ومنطقة اصبع اللطرون، وتجمعات المستعمرات في شمال مدينة حلحول، وجنوبي مدينة سلفيت. وعلى الرغم من إدعاء حكومة إسرائيل أن بناء الجدار هو ترتيبات مؤقتة لأسباب أمنية، فقد بات من الواضح أن الغرض الحقيقي هو تفتيت الضفة الغربية إلى كنتونات منفصلة عن بعضها وفرض أمر واقع يمكن إسرائيل من إطالة أمد احتلالها بأقل قدر من التكاليف.

في ضوء ذلك، كان من الطبيعي أن ترتفع الأصوات المنادية بفك الارتباط مع الاقتصاد الإسرائيلي، وإلغاء اتفاقية باريس ... وغيرها. ولكن أية خطوة فلسطينية قد لا تكون ذات معنى إن لم تتوفر لها الإمكانيات لتطبيقها، وقد تستغل كمبرر لابتكار عقوبات وقيود جديدة على الفلسطينيين. لذا تنطلق هذه الورقة من السؤال عما يمكن عمله ضمن السياق السياسي القائم، رغم رفضنا المطلق له. بمعنى مواجهة التحديات الاقتصادية في المديين القريب والمتوسط بسياسات وأدوات قابلة للتنفيذ في ظل استمرار سيطرة الاحتلال وسياساته المعرقلة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

2- جذور وأسباب حالة الاقتصاد الراهنة

نود في مطلع هذه الورقة التذكير بأبرز التحديات والتشوهات الجديدة التي نشأت وترسخت وأدت إلى إدخال الاقتصاد الفلسطيني في حالة الركود الحالية منذ العام 2012، والتي باتت واضحة للعيان في جميع

مؤشرات الاقتصاد الكلي: انخفاض معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي، وارتفاع معدلات البطالة والفقر وانخفاض الدخل الحقيقي للفرد. كما تدل مؤشرات عجز الموازنة العامة والدين العام، والمؤشرات القطاعية على شمول الركود لمعظم القطاعات أيضاً، وبخاصة قطاعات إنتاج السلع والخدمات القابلة للإتجار.

وعلى الرغم من أن ظاهرة الركود كانت متكررة وطاغية في اقتصاد الأراضي الفلسطينية المحتلة منذ احتلال حزيران 1967، إلا أن حالة الركود الحالية تبدو أكثر عمقا ومرشحة للاستمرار لفترة طويلة بسبب طبيعة العوامل المسببة لها والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

أولا: استنفاد استغلال الموارد المحدودة التي وضعتها اتفاقات أوسلو المؤقتة تحت تصرف الشعب الفلسطيني وسلطته الوطنية، واقتران ذلك بتخلي المانحين عن تغطية العجز في موازنة السلطة الوطنية بشكل كامل. فالاتفاقية المؤقتة، التي حولتها إسرائيل إلى واقع مستمر، أحالت لمنظمة التحرير الفلسطينية كامل المسؤولية عن تلبية احتياجات الفلسطينيين المتزايدة في الأراضي المحتلة العام 1967، بما يشمل خدمات التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية وخدمات البنية التحتية والأمن العام. وأتاحت بالمقابل للفلسطينيين ممارسة نشاطهم الاقتصادي في أقل من 40% من أراضيهم ضمن حدود ما قبل حزيران العام 1967، واستخدام أقل من 20% من مياههم الجوفية، وحظر عليهم استغلال أراضيهم الخصبة في المناطق التي ظلت تحت سيطرة قوات الاحتلال والتي تزيد على 60% من أراضي الضفة الغربية، ومنعوا من استغلال موارد البحر الميت وموارد الحجر والرخام ذات الجودة العالية،[28] وحدد نطاق استغلالهم لثروتهم السمكية بشكل تعسفي، ومنعوا من استغلال آبار الغاز المكتشفة ضمن المياه الإقليمية في قطاع غزة، والنفط المكتشف على الخط الأخضر الفاصل بين الضفة الغربية وإسرائيل. كما تم ضم وعزل القدس الشرقية والقرى والبلدات المحيطة بها (نحو 19 بلدة وقرية فلسطينية) بمساحة تزيد على 70 ألف دنم، وإخراجها من الاقتصاد الفلسطيني (تقدر بنحو 15% من الاقتصاد الفلسطيني).[29]

برزت مؤشرات استنفاد الموارد بشكل واضح في ارتفاع أسعار الأراضي، وارتفاع تكاليف الاستثمار بسبب حصره ضمن المناطق التابعة لولاية السلطة الوطنية. وبعد اقتران النضوب "النسبي" للمصادر الطبيعية المتاحة للاستغلال مع تخلي المانحين عن تغطية العجز الكبير والمتزايد في موازنة السلطة الوطنية الجارية

---

[28] قدرت دراسة للبنك الدولي أن بإمكان الفلسطينيين زيادة ناتجهم المحلي الإجمالي سنويا بنحو 704 مليون دولار (7% من الناتج المحلي الإجمالي) في حال سمح لهم استغلال أراضيهم الواقعة في المنطقة ج، وأن بإمكانهم مضاعفة القيمة المضافة للقطاع الصناعي في حال حصلوا على حقهم في استغلال أملاح البحر الميت (918 مليون دولار، أي 9% من الناتج المحلي الإجمالي)، وزيادة ناتجهم المحلي الإجمالي بواقع 241 مليون دولار من الحجر والرخام (2% من الناتج المحلي الإجمالي، و126 مليون دولار (1% من الناتج المحلي الإجمالي) من استغلال الموارد السياحية في المنطقة ج. (لأ. ولكن قائمة الخسائر الناجمة عن الاحتلال وسياساته تفوق هذا الرقم إذا ما تم احتساب تكلفة إقصاء القدس وتكلفة الأراضي التي تسيطر عليها المستعمرات والمنشآت الاستعمارية، ومنع الفلسطينيين من الوصول إلى مكتشفات الغاز في شواطئ غزة والنفط في منطقة غرب رام الله.

[29] عبد الله، سمير. (2015). تأثير الانتهاكات الإسرائيلية على قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). ص: 11.

والتطويرية اعتبارا من العام 2012، كان من المحتم دخول الاقتصاد الفلسطيني في حالة ركود عميقة. فقد أصبح الاقتصاد الفلسطيني غير قادر على فتح فرص عمل لأغلبية الداخلين الجدد إلى سوق العمل (نحو 60 ألف)، وغير قادر على توليد إيرادات ضريبية كافية لتمويل نفقات السلطة الفلسطينية ذات الطبيعة المتزايدة لارتباطها بحاجات السكان، الذين ارتفع عددهم من 2.8 مليون العام 1997 إلى 4.8 مليون نسمة العام 2016.[30] وكان على الحكومة الفلسطينية اللجوء إلى الاقتراض لسد عجز الموازنة بواسطة الاقتراض من البنوك ومن صندوق التقاعد، وعبر تأخير تسديد ثمن المشتريات الحكومية من السلع والخدمات والرديات الضريبية للقطاع الخاص. ولكن سرعان ما استنفدت تلك المصادر ووصل اقتراضها مستوى لا يجوز تجاوزه منذ عام 2014.[31]

ويأتي هنا السؤال عما يمكن عمله لإطلاق النمو الاقتصادي وإخراج الاقتصاد الفلسطيني من حالة الركود التي يعيشها؟ فخيارات إخراج اقتصاد من حالة الركود الناجمة عن نضوب مصادر نموه يمكن تحقيقه فقط إما بواسطة زيادة الإنتاجية، وإما من خلال التقدم التكنولوجي (Productivity & innovation)، ولكن هذه الخيارات غير قابلة للتحقيق في الاقتصادات النامية التي يعتمد نموها بالأساس على استغلال موارد جديدة (resource driven)، وبالتالي فإن الحل الفعلي والمستدام لإخراج الاقتصاد الفلسطيني من حالة الركود يكمن في استعادة موارده المنهوبة والمحتجزة وحرية استغلالها. فقد بينت تجربة العقدين السابقين أيضا أنه لا يمكن التعويل على الدعم الخارجي لتحقيق نمو مستدام، فهو ساعد الفلسطينيين في تحقيق معدلات نمو مرتفعة لبعض الوقت، ولكنه لم يعوضهم عن فقدان الموارد لتحقيق النمو المنشود.

ثانيا: أدى سلوك سلطات الاحتلال العدائي، وبخاصة زج ترسانته الحربية لمواجهة نشاطات الاحتجاج والمقاومة الفلسطينية، وبخاصة في العام 2002 وما بعده، إلى ارتفاع حاد في مستوى المخاطر السياسية، التي لم يشهدها قطاع الأعمال الفلسطيني من قبل. فقد اشتملت على أعمال تدمير واسعة للممتلكات العامة والخاصة، واستهداف المصانع والورش الصناعية بصورة مباشرة، وحجز المستوردات من التجهيزات والمواد الخام والسلع الاستهلاكية لأشهر عديدة في الموانئ والمطارات الإسرائيلية. وترافق هذا التغير النوعي في السلوك الإسرائيلي مع نظام إغلاق غير مسبوق من حيث تكاليفه على قطاع الأعمال، الذي بات يواجه صعوبات في توزيع منتجاته في السوق الداخلي، كما ارتفعت تكاليف الصادرات والواردات وباتت غير

---

30 PCBS,

31 انخفضت المساعدات الدولية للسلطة الوطنية الفلسطينية من نحو 1850 مليون دولار خلال العامين 2008 و2009 إلى 1300 مليون خلال العامين 2010–2011 وإلى نحو 1100 مليون دولار العام 2012، وأقل من 800 مليون منذ العام 2013 . (المراقب الاقتصادي والاجتماعي، ماس، العدد 43، 2016)

مجدية، واضطرت معظم الشركات إلى العودة للاعتماد على الموردين الإسرائيليين.[32] هذا إضافة إلى أن بناء جدار الضم والتوسع أضعف توقعات السلام والاستقرار، الأمر الذي زاد في ترسيخ أجواء الإحباط أيضاً. كما ساهمت حالة ضعف سيادة القانون وانتشار الفوضى والفلتان الأمني التي سادت حتى صدمة الانقسام في منتصف العام 2007 في إضعاف حالة السلم الأهلي وانتشار الفساد، كما أدى الانقسام إلى تراجع الثقة بالسلطة الفلسطينية، وزيادة الشك في قدرتها على تثبيت سيادة القانون وإعادة الوحدة بين شطري الوطن، على الرغم من التطور الملحوظ في أداء مؤسساتها لترسيخ سيادة القانون ومكافحة الفساد وتحسين بعض الخدمات.

ثالثا: يضاف إلى ذلك، الإحباط الناجم عن ضعف أداء وفشل العديد من الأجهزة الحكومية التي عجزت عن الاستجابة لاحتياجات قطاع الأعمال والمستثمرين بوجه خاص، والجمهور الواسع بوجه عام. ونسجل هنا على سبيل المثال، لا الحصر البطء الشديد في مجالات تسجيل وإفراز الأراضي، وضعف تحسن خدمات قطاع الطاقة الذي ظل معتمدا على شركة الكهرباء الإسرائيلية، إضافة إلى استمرار تردي حالة تزويد المياه للمواطنين وللقطاعات الاقتصادية، واستمرار تردي قطاع التدريب المهني، وتخلف الخدمات الصحية والطبية عن مواكبة احتياجات الجمهور. كما شهدت جودة التعليم تراجعا ملحوظا على الرغم من التطورات المهمة في مؤشرات الالتحاق بما في ذلك للإناث، وتطور حالة البنى التحتية. كما ظلت مخرجات التعليم قاصرة عن الاستجابة لاحتياجات السوق كما وكيفا، وأصبحت هذه المشكلة واحدا من أهم التحديات التي تواجه الفلسطينيين من حيث انعكاساتها السلبية على رأس المال البشري ورأس المال الاقتصادي. ويضاف إلى ذلك بط الجهاز القضائي في البت بالمنازعات التجارية، ... وغيرها.

رابعا: عانى الاقتصاد الفلسطيني من التضخم في عدد الموظفين الحكوميين ومن سوء توزيعهم على مجالات ومراكز تقديم الخدمات الحكومية. كما بدأت السلطة تعاني من حالة العجز المزمن في موازنتها الجارية العام 2000،[33] ومن تراكم الدين العام الداخلي بعد العام 2011. ويتوقف نجاح السلطة الوطنية في تجاوز تلك المشكلات الصعبة على كسب ثقة المواطنين ورضاهم عن أنشطة الحكومة وطرق تأديتها لخدماتها، وبخاصة التزامها بحسن إدارة المال العام، وبالتزام مبادئ العدالة والإنصاف ومحاربة الفساد

---

[32] انخفضت نسبة المستوردات من إسرائيل من 84% من إجمالي الواردات العام 1997 و80% العام 1998 إلى 72% العام 2005 ولكنها عاودت الارتفاع بعد ذلك إلى 82% العام 2008، ثم عاودت الهبوط إلى75% العام 2009 ونحو 73% كمتوسط من إجمالي الاستيراد خلال الفترة 2009– 2014 . إحصاءات التجارة الخارجية المرصودة 1997–2014، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

[33] ننوه هنا أن السلطة الوطنية الفلسطينية اعتمدت على الدول والجهات المانحة لتمويل الموازنة التطويرية منذ نشوءها في عام 1994، وقد استمر هذا الوضع إلى يومنا هذا. كما أن معظم معونات تمويل المشاريع التنموية لا يمر عبر الموازنة العامة وإنما ينفذ بشكل مباشر من وكالات التنمية التابعة للدول المانحة. لذا، فإن الأرقام التي تظهر في تقارير وزارة المالية عن تنفيذ الموازنة تتعلق فقط بالأموال التي مرت عبر حساب الخزينة الموحد. من هنا ما زالت المعلومات حول الإنفاق على التنمية مبعثرة وغير دقيقة، وهو من النواقص الهامة التي لم تحل إلى الآن على الرغم من الجهود الكبيرة المبذولة لتحقيق ذلك.

وتطبيق سيادة القانون، وحسن إدارتها للعلاقة مع دافعي الضرائب من شركات القطاع الخاص وجميع المكلفين الآخرين لتقليص تسرب الإيرادات العامة، ولتقليص التهرب الضريبي. كما يتطلب من الحكومة مواصلة ضبط الإنفاق العام، وزيادة إنتاجية وجودة خدمات القطاع الحكومي، وتحقيق المرونة في إعادة توزيع الموظفين حسب أهمية الاحتياجات الاجتماعية،...الخ. كما أن علاقة القطاع الحكومي مع شركائه في التنمية (القطاع الخاص والمجتمع المدني) تعاني من نقص الثقة المتبادلة والرؤية المشتركة، ومن ضعف التعاون، ما يستوجب منح الاهتمام المطلوب من أعلى المستويات لتطوير طرق عمل جديدة لترسيخ علاقة شراكة أكثر إنتاجية وفعالية.

يترافق تدهور الحالة الاقتصادية أيضا مع تصعيد التوتر الناجم عن تصعيد النشاطات الاستيطانية والانتهاكات الإسرائيلية الأخرى، وبخاصة الإعدامات الميدانية التي ينفذها جنود وشرطة الاحتلال، الأمر الذي يستوجب مواجهة مدروسة ومسؤولة دون الانجرار إلى حلبة المواجهات العسكرية المفضلة من قبل سلطات الاحتلال. كما يتأثر الوضع الاقتصادي أيضا باستمرار الانقسام السياسي الفلسطيني، وتراجع الاهتمام العربي والدولي بالقضية الفلسطينية، ووهن الوضع العربي وارتفاع مخاطر الحروب في المنطقة.

ينطلق إعداد ورقة "أجندة تطوير القدرات الاقتصادية الذاتية" من هذا التشخيص لفهم جذور حالة الركود الاقتصادي الذي يعيشه الاقتصاد الفلسطيني منذ العام 2012، وهو يتقاطع مع التشخيص العام للحالة الفلسطينية، والتحديات التنموية التي تواجه الشعب الفلسطيني في هذه المرحلة. وما نود التأكيد عليه هنا، أن مواجهة تحديات المرحلة يحتاج إلى شراكة حقيقية، ومن نوع جديد، بين القطاعات الثلاثة؛ العام والخاص والأهلي، تقوم على التشاور والمشاركة في القرار والثقة المتبادلة وتكامل الأدوار والمسؤوليات بين أطرافها. ومهمة هذه الورقة، كما الأوراق الأخرى، تقديم أفكار ومقترحات لبلورة رؤية وأجندة مشتركة لمواجهة التحديات الاقتصادية، مع التأكيد على ضرورة الاتفاق بين جميع الشركاء على القيم العامة التي توفر الحماية للجبهة الداخلية وفي مقدمة ذلك استعادة الوحدة الوطنية، واستعادة الثقة بين جميع الشركاء وبين ممثليهم ومؤسساتهم، وبين الجمهور الواسع، كمتطلب ضروري لزيادة القدرة على الصمود في مواجهة المشروع الإسرائيلي.

وسنركز فيما يلي على تحديد الأهداف التي نعتقد أن بالإمكان تحقيقها كليا أو جزئيا في المدى المتوسط، لتجاوز التحديات والقيود التي تواجه إطلاق النمو الاقتصادي وإخراج الاقتصاد من حالة الركود. كما سنقوم بالمفاضلة بين السياسات والأدوات أو الآليات اللازمة لتحقيق ذلك. ونتطلع إلى أن يتمخض نقاش هذه الورقة عن تدقيق هذه الأهداف من حيث أولويتها وقابليتها للتحقيق، والإضافة إليها، وتدقيق السياسات والأدوات المقترحة لتحقيقها.

3- أهداف الورقة

تهدف هذه الورقة إلى تحديد السياسات والتدخلات القابلة للتطبيق والكفيلة بتحقيق تقدم في مؤشرات نمو الاقتصاد الفلسطيني الرئيسية الكمية والنوعية. ونقصد بالمؤشرات الكمية معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي للفرد، وزيادة التشغيل، وخفض مستويات الفقر والبطالة، وتخفيض العجز في الميزان التجاري. اما المؤشرات النوعية، فتشمل، على وجه الخصوص تقليص التبعية للسوق الإسرائيلية في مجالي السلع والعمل، وإعادة التوازن في بنية الاقتصاد لصالح القطاعات الإنتاجية، وتطوير بنية الإنتاج، وبخاصة الصادرات، لصالح السلع ذات المحتوى المعرفي الأعلى، والقيمة المضافة المرتفعة، وتخفيض التفاوت في مستويات الدخل أفقياً بين الأقاليم (المحافظات)، وعموديا بين شرائح الدخل المختلفة. وعلى نطاق آخر، فإن أي قدر من الانجاز على صعيد تلك الأهداف سينعكس في إيرادات أعلى للخزينة، لتخفيض العجز فيها، وتطوير قدرتها على الوفاء بالتزاماتها تجاه توفير الخدمات العامة والبيئة التنظيمية المواتية.

وفي مجال اقتراح السبل لتحقيق هذه الأهداف، يجدر التنويه هنا إلى ضرورة تفعيل الشراكة بين شركاء التنمية الثلاثة؛ القطاع العام، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني؛ كأداة رئيسية وفعالة لتنفيذ السياسات التي سيتم توظيفها لتحقيق تلك الأهداف. وأن عملية تحفيز وإطلاق مثل هذه الشراكة، يجب أن يشمل المستويين الوطني والمحلي لتنفيذ المشروعات الإستراتيجية. كما نرى أهمية استثنائية لزيادة الحوافز للمنشآت الصغيرة والمتوسطة التي تلعب الدور الأكبر في التوظيف والإنتاج، وهي بحاجة ماسة لتمكينها من الوصول للتمويل، وللمساعدات الفنية، وتطوير جاهزيتها للتصدير أيضاً.

4- مبادئ عامة في صياغة السياسات والتدخلات

تركز هذه الورقة على تحديد ما يمكن عمله الآن من تدخلات قابلة للتطبيق ضمن السياق السياسي القائم؛ أي تقديم مقترحات لمواجهة التحديات القائمة بسياسات وأدوات عملية قادرة على إخراج الاقتصاد من حالة الركود الشاملة لمعظم قطاعاته، وبخاصة تحفيز قطاعه الخاص على زيادة استثماراته، وزيادة قدرته على فتح فرص عمل جديدة ومستدامة، وزياد الإيرادات العامة لتقليص العجز المزمن في موازنة السلطة الوطنية، وزيادة قدرتها على تقديم السلع العامة (public goods)؛ أي، بعبارة أخرى، توظيف النشاط الاقتصادي بكفاءة لمراكمة شروط صمود المواطنين على أرضهم، الذي يشكل متطلباً رئيسياً لحماية المشروع الوطني الفلسطيني، وللمساعدة في تحقيق أهدافه بإنهاء الاحتلال وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة على حدود الرابع من حزيران،1967 وعاصمتها القدس الشرقية.

وانطلاقا من الإقرار بالأهمية السياسية للنشاط الاقتصادي، تم تحديد بعض المبادئ الأساسية التي طالبت الشروط المرجعية لإعداد أوراق المؤتمر أخذها بالاعتبار لدى تشخيص التحديات الرئيسية، والأهداف ذات الأولوية للأجندة الاقتصادية الوطنية، ولدى صياغة مقترحات السياسات والتدخلات على المستوى القطاعي، والتي تم تشخيصها في المناقشات التمهيدية التي استهدفت بلورة فكرة وأوراق العمل المطلوبة لمداولات المؤتمر، وهي:

أ. زيادة حصة المنتجات الوطنية في السوق المحلي، من خلال:

- دعم المنتج الوطني وتمييزه في العطاءات كافة، والحكومية منها على وجه الخصوص.
- مقاطعة منتجات المستعمرات والشركات التي تستثمر فيها أو تدعمها.
- إحلال الواردات حيثما كان ذلك ممكناً، من حيث استدامته، ومن حيث توفر الجدوى الفنية والمالية.

ب. تشجيع المنشآت الصغيرة والصغيرة جدا والتعاونيات، من خلال:

- منح الإعفاءات الضريبية ومساعدتها في الوصول إلى التمويل.
- تحفيز المنشآت والأعمال الصغيرة والصغيرة جدا بالحصول على وضع قانوني من خلال التسجيل دون تكاليف، وإعفائها من الضرائب المباشرة لفترة 3 سنوات أو أكثر.

ج. اجتذاب فلسطينيي الشتات للمشاركة في تنمية الاقتصاد الفلسطيني، من خلال:

- تشجيعهم على تأسيس شركات جديدة في الصناعة والزراعة مع شركاء محليين، مع إعفاءات ضريبية.
- بناء منتجعات سياحية وبيع حصص مشاركة للمغتربين وتشجيعهم في قضاء الإجازات في فلسطين.
- الاستثمارات غير المباشرة في السوق المالي أو من خلال منتجات مالية مبتكرة (سندات تنمية مضمونة رأس المال) (capital guaranteed bonds).
- تطوير سبل الاستفادة من الخبرات المتراكمة لدى رجال الأعمال المقيمين خارج الوطن، للمساعدة في تسويق الصادرات الفلسطينية، وفتح الأسواق في الدول المستهدفة.

د. تطوير الإطار القانوني المناسب لتشجيع شراكة متوازنة وجاذبة لرأس المال الخاص بين القطاعين العام والخاص المحلي والأجنبي لتنفيذ بعض المشاريع القابلة للتنفيذ، ولذلك عبر:

- تنفيذ المشاريع الإستراتيجية (الطاقة، والمياه، مخازن مبردة، صوامع حبوب، محطات تحلية مياه البحر، محطات معالجة المياه الرمادية لغرض الري ... الخ).

- تنفيذ استثمارات سياحية، نقل ومواصلات، بنية تحتية.
- تشجيع البلديات والمؤسسات العامة على ترويج مشاريعها لجذب المستثمرين لتنفيذها بأنماط الشراكة المناسبة.
- الاستثمار في مشاريع حماية البيئة وإعادة تدوير النفايات وفي مجالات الطاقة البديلة أيضا.

هـ. العمل لتحقيق الإنعتاق من قيود وإجراءات الاحتلال الاقتصادية، والتعامل بالمثل مع القيود والعوائق الإسرائيلية حيثما كان ذلك ممكنا. وهنا لا بد من عمل ردود مدروسة ومؤثرة على الإجراءات التعسفية الإسرائيلية، بما في ذلك خروقاتها لاتفاقية باريس الاقتصادية، لغرض تجنيد الضغوط وتقوية شرعية المقاطعة لها، واستقطاب التضامن على الصعيدين الرسمي والشعبي في مختلف دول العالم، لكشف طبيعة الاحتلال الكولونيالية والعنصرية.

5- منهجية إعداد الورقة

استخدمنا في إعداد الورقة المنهج الوصفي التحليلي للبيانات والمعلومات حول حال الاقتصاد الفلسطيني الواردة في المصادر الثانوية المحلية والدولية، والتي تشمل البيانات الإحصائية والخطط والدراسات والبرامج والمبادرات الجادة التي حاولت النهوض بتنمية الاقتصاد الفلسطيني. وتم تحقيق ذلك على المستوى القطاعي للخروج بتوصيات تفصيلية، ابتداءً من تحديد سياسات تطوير البنية التحتية، وقطاعاتها الفرعية، ومن ثم الانتقال إلى اقتراح السياسات والتدخلات لتطوير أهم القطاعات الإنتاجية، وخصوصا الزراعة والصناعة والبناء والإسكان، والنقل والمواصلات، والقطاع السياحي، وتكنولوجيا الاتصالات والمعلومات. واختتمنا الورقة باقتراحات لتطوير قطاعات الوساطة المالية المصرفية وغير المصرفية، وتحديد الترتيبات المؤسسية الضرورية لمتابعة تنسيق تنفيذ السياسات والتدخلات من قبل جهات الاختصاص. وتجدر الملاحظة هنا أن تطوير رأس المال البشري ورأس المال الاجتماعي ليست من اختصاص هذه الورقة وهي عولجت في أجندة النهوض بالقطاع الاجتماعي.

6- تنمية مجالات البنية التحتية

مدخل:

طبقت سلطات الاحتلال سياسة تقتير شديد في الإنفاق على البنى التحتية المادية والاجتماعية، حيث لم تتجاوز استثماراتها فيها 1% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 1970-1992. وأدت تلك السياسة إلى تراكم عجز واضح في وفرة وجودة المرافق العامة، وإلى تأثيرات سلبية على نوعية الحياة وعلى المناخ

الاستثماري أيضا.[34] وعملت السلطة الوطنية الفلسطينية بمساعدة الدول المانحة على تعبيد الطرق وخطوط المياه والكهرباء وبناء المدارس والمرافق الصحية، ونجحت في سد أجزاء ملموسة من النواقص في البنية التحتية المادية والاجتماعية حتى العام 2000. ولكن اندلاع الاحتجاجات في العام 2000 رداً على الاستفزازات الإسرائيلية، وقيام إسرائيل بإعادة احتلال المدن والقرى الفلسطينية كافة، ألحق دماراً هائلاً في كافة مرافق البنى التحتية، كما شهدت البنى التحتية نقصا في الاستثمارات وتراجعاً في التطوير بعد العام 2000 بسبب تراجع الدعم الدولي للسلطة الوطنية الفلسطينية، وتخصيص معظمه لتغطية عجز الموازنة وأعمال الإغاثة، التي ازدادت الحاجة لها في ضوء ارتفاع معدلات البطالة والفقر وتردي نوعية الحياة وبخاصة لمن فقدوا منازلهم جراء الاعتداءات الحربية الإسرائيلية. ومن المتوقع أن يؤدي استمرار هذا الوضع إلى تآكل المرافق العامة، وتردي خدماتها. كما سيقود النقص والتآكل للبنى التحتية إلى إحداث تردي في نوعية حياة السكان، وإلحاق المزيد من الإضعاف في المناخ الاستثماري، وإضافة عناصر إحباط جديدة للمستثمرين. ولمعالجة هذا الوضع بصورة فعالة وسريعة، نرى أن تبادر الحكومة والسلطات المحلية إلى العمل على مسارين متوازيين ومتكاملتين:

الأول وهو العمل على حث الجهات المانحة على تخصيص الدعم اللازم لضمان صيانة شبكات الطرق، وشبكات توزيع المياه والكهرباء وجمع ومعالجة النفايات الصلبة، بما يستجيب مع احتياجات السكان وقطاع الأعمال المتنامية.

أما الثاني، فيركز على تشجيع القطاع الخاص المحلي والخارجي على الاستثمار من خلال طرح عطاءات تنافسية لامتيازات حصرية في مجالات خدمات البنى التحتية، وبخاصة إنتاج الكهرباء من مصادر بديلة ومستدامة، وإنتاج ونقل وتوزيع الطاقة الكهربائية، وجمع ومعالجة النفايات الصلبة ومعالجة المياه، وبناء المرافق والأسواق والمناطق الصناعية، والمرافق الأخرى القابلة للخصخصة، ودعوة القطاع الخاص إلى لشراكة إستراتيجية على المستويين الوطني والمحلي ضمن بيئة أعمال مواتية، وفي إطار من الشفافية والتنافسية. وقد قامت الحكومة بتبني توجهات مشجعة لتحقيق تلك الشراكة، ولكنها ستكون بحاجة إلى تطوير الإطار القانوني الشفاف والبعيد عن التعقيدات، بما يسهل عقد تلك الشراكات بشكل مباشر ودون تدخل مراكز الوزارات في التفاصيل، وبما يضمن تحقيق الشفافية وتوازن مصالح الشركاء، وجودة الخدمة وتكاليفها بصورة عادلة، ولإعطاء دفعة قوية لهذا التوجه الاستراتيجي لتطوير الاعتماد على الذات، كما

---

[34] الخدمات المقدمة من البنى التحتية تشكل أساس الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الأراضي المحتلة . فتزويد المياه، والنقل، والكهرباء والخدمات التي تقدمها، تحدد إلى حد كبير، نوعية الحياة وآفاق تطور الصناعة والزراعة في الأراضي المحتلة". وصفت بعثة البنك الدولي الأولى إلى فلسطين في عام 1992 بأن أوضاع البنى التحتية في فلسطين أسوأ من البنى التحتية في الدول المناظرة من حيث مستوى دخل الفرد. كما أشارت إلى أن هناك ما يثبت أن سلطة الاحتلال لم تنفق كل أموال الضرائب التي كانت تجبيها من السكان. (World Bank (1993), Developing the Occupied Territories An Investment in Peace, No. 5, Infrastructure, p.1-2 :

ستكون هناك حاجة لإيجاد آليات دعم فني للبلديات والمجالس القروية التي تمكنها من الدخول في تلك الشراكات. وعلى صعيد البنية التحتية المادية (ترد أجندة تطوير البنى التحتية الاجتماعية في ورقة أجندة التطوير الاجتماعي) نرى ضرورة التركيز على الأهداف العامة التالية: توفير وتسجيل الأراضي القابلة للتطوير؛ إصلاح وتطوير قطاع الطاقة الكهربائية؛ تنمية قطاع المياه والصرف الصحي؛ تنمية وإصلاح قطاع النقل والمواصلات. وسنتناول كل من تلك الأهداف باختصار فيما يلي:

7- توفير وتسجيل الأراضي لتشجيع الاستثمارات

تبين الدراسات أن هناك وفر من الأراضي القابلة للاستثمار. ولكن عدم فرزها وتسجيلها أو وصلها بخدمات الطرق والمياه والكهرباء يحول دون استغلالها لأغراض البناء أو البيع لأمن يرغبون في استخدامها لأغراض شخصية أو استثمارية. وحل مشكلات الإفراز والتسجيل وضع قابل للعلاج، على الأقل في الأراضي التي تقع تحت ولاية السلطة الوطنية التي تشكل نحو 40% من أراضي الضفة الغربية وجميع أراضي قطاع غزة. كما لا بد من تشجيع ملاك الأراضي المسجلة في المنطقة "ج" على مواصلة العمل على استخدام أراضيهم والعمل على إعادة تسجيلها لتثبيت ملكيتهم فيها في حال عدم وجود شركاء يعيشون خارج الوطن أو عوائق أخرى.

التحديات

معالجة ندرة الأراضي المسجلة القابلة للتطوير ضمن نطاق ولاية السلطة الفلسطينية، وأصبح ارتفاع أسعار الأراضي من عوامل تثبيط الاستثمارات.

السياسات المقترحة:

- تطوير الإطار القانوني لتسجيل الأراضي، وتسوية وتوحيد وإعادة تقسيم الأراضي وقانون المساحة، وأملاك الغائبين، وكافة التعليمات الضرورية لتنفيذ تلك القوانين.
- تخفيض رسوم تسجيل الأراضي غير المسجلة في دوائر الطابو لمدة سنة مع إمكانية التمديد وحث المواطنين على تسجيل أراضيهم.
- إصدار قرار بقانون لإنشاء صندوق أمانة لحماية أراضي الغائبين من خلال تسجيل حقوقهم وحمايتها لحين عودتهم.
- تطوير سياسات لحماية أراضي الفلسطينيين الغائبين في الخارج وتشجيعهم على العودة والاستثمار.

الآليات والأدوات المقترحة:

- تخفيض رسوم تسجيل الأراضي غير المسجلة في دوائر الطابو لمدة سنة قابلة للتجديد وحث المواطنين على تسجيل أراضيهم.
- إنشاء صندوق أمانة لحماية أراضي الغائبين من خلال تسجيل حقوقهم وحمايتها لحين عودتهم.
- وضع خطة لإطلاق حملة تسجيل الأراضي غير المسجلة، في ما يسمى بالمنطقة أ، والمنطقة ب، وتسهيل إجراءات المسح، والتقسيم، وإعادة التوحيد، والتسجيل، وإيصال الطرق والخدمات الأخرى.
- تطوير سلطة الأراضي ورفدها بالكوادر الفنية والقانونية لزيادة قدراتها بما يتناسب واحتياجات المواطنين في المحافظات كافة.
- إعادة تسجيل الأراضي المسجلة (طابو) والواقعة في المنطقة (ج) لإزالة الشيوع فيها، وتشجيع استغلالها زراعياً لحيلولة دون تسريبها أو تزوير البيوعات فيها، وعدم السماح بإنشاء سجل إسرائيلي مواز.
- مد الطرق وتوصيل خدمات الكهرباء والمياه إلى قطع الأراضي المخصصة للبناء والتطوير في المدن والقرى لزيادة العرض وتخفيض الأسعار، وتمكين ذوي الدخل المحدود من حيازة مساكن لائقة.
- عمل حملات لتسجيل الأراضي غير المسجلة في ما يسمى بالمنطقة (أ)، والمنطقة (ب)، وتبسيط إجراءات المسح، والتقسيم، وإعادة التوحيد، والتسجيل، وإيصال الطرق والخدمات الأخرى.
- إعادة تسجيل الأراضي المسجلة (طابو) والواقعة فيما يسمى بالمنطقة (ج)، لإزالة الشيوع فيها، وتشجيع استغلالها زراعياً والحيلولة دون تسريبها أو تزوير البيوعات فيها.
- مد الطرق وتوصيل خدمات الكهرباء والمياه إلى قطع الأراضي المخصصة للبناء في المدن والقرى لزيادة العرض، وتخفيض الأسعار، وتمكين ذوي الدخل المحدود من شراء قسائم لبناء مساكنهم بأنفسهم.

7-1 تنمية قطاع الطاقة الكهربائية

مدخل

ما زالت السمات السلبية لهذا القطاع التي ورثتها السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994 قائمة، وهي تتمثل في استمرار هشاشته وضعفه، وعدم كفاءته، وارتفاع تكلفة خدماته على المواطنين والقطاع الخاص، وعدم قدرته على الاستجابة للاحتياجات، واعتماده المطلق على الشركة القطرية الإسرائيلية. وقد تفاقمت تلك السلبيات مؤخرا بصورة مقلقة بعد تهديد الشركة الإسرائيلية بقطع التيار في منطقة نفوذ شركة كهرباء القدس وفي مناطق أخرى بحجة عدم تسديد شركات التوزيع الفلسطينية للديون المتراكمة عليها لتلك الشركة. ويعيش قطاع غزة منذ سنوات عدة، أزمة نقص في الكهرباء، حيث كان التزويد لا يتجاوز 45% من الطلب

المقدر[35]. كما أن ديون شركات ومؤسسات التوزيع، أو ما يطلق عليه "صافي الإقراض"، ما زال يستنزف مئات ملايين الدولارات سنوياً، وبات يهدد بوقف استيراد الكهرباء بكميات مناسبة لمختلف الاستخدامات، الأمر الذي سيلحق أذىً شاملا بمختلف مجالات النشاط الإنساني والاقتصادي والاجتماعي، كما سيساهم في إضعاف استدامة السلطة الوطنية، وتراجع قدرتها على توفير الحد الأدنى من الأموال المطلوبة لاستقرار خدمات قطاعات التعليم والصحة والحماية الاجتماعية وعدم تدهورها.

التحديات

تتلخص التحديات في قطاع الكهرباء في تأمين القدرة على تزويد الاقتصاد والمجتمع بمصادر طاقة مستدامة، وبتكلفة مناسبة، وتقليص التبعية الشديدة للشركات الإسرائيلية، وذلك من خلال تنفيذ السياسات والتدخلات الملحة التالية:

السياسات المقترحة:

في ضوء ذلك، بات من الملح إجراء إصلاح جذري في تنظيم هذا القطاع، وتنفيذ خطة وطنية متوسطة المدى، بهدف تزويد الاقتصاد بمصادر طاقة مستدامة، وتقليص الاعتماد على الشركات الإسرائيلية، وذلك من خلال تنفيذ السياسات والتدخلات الملحة التالية:

- إعادة هيكلة المؤسسات المشرفة على القطاع، وتحقيق الفصل بين الإطارين السياساتي والرقابي، وضمان استقلالية الأخير، وتوفير الكوادر والموارد اللازمة له لتمكينه من متابعة دوره الحيوي في المشاركة الفعالة في تطوير القوانين والأنظمة والتعليمات ومراقبة تطبيقها، ومنع استغلال شركات الإنتاج والنقل والتوزيع الكبرى ذات الطابع الاحتكاري لمنتجي الطاقة المتجددة من المنتجين – المستهلكين، والمنتجين الصغار والمتوسطين.
- إعادة تنظيم العلاقة التعاقدية بين شركات التوزيع الفلسطينية والشركة القطرية الإسرائيلية، بما يضمن تعديل الشروط المجحفة بحق المؤسسات الفلسطينية، وضمان الشفافية والإدارة الوطنية السليمة للتعاقدات معها.
- إصلاح نظام صافي التدفق (net metering)، واستكمال أنظمة الطاقة المتجددة الأخرى بحيث تسمح بتحفيز الاستثمارات الكبيرة والمتوسطة والصغيرة، وإلزام شركات التوزيع بتقديم النصح الفني للمستثمرين.
- تطوير سياسات لتشجيع الاستثمارات في مصادر الطاقة المتجددة لزيادة الاعتماد على الذات، وبخاصة بزيادة استغلال الطاقة الشمسية من خلال تبني سياسات لتشجيع أصحاب المنازل والمنشآت

[35] CCC & Others,

والمؤسسات على تركيب ألواح الخلايا الشمسية بقدرات صغيرة ومتوسطة (5 كيلو وات لكل أسرة في المنازل والعمارات السكنية، و30–100 كيلو واط للمنشآت والمؤسسات وبدون سقوف غير مبررة).

- زيادة الوعي العام حول أهمية ترشيد الطاقة في المباني الجديدة ،
- إصلاح قانون البناء والأنظمة المفسرة له بما يضمن إلزام المعماريين بتصاميم معمارية موفرة للطاقة، وتشجيع استخدام مصادر الطاقة المتجددة.

الأدوات والتدخلات:

الاقتصاد الفلسطيني بحاجة ماسة إلى توفير إمدادات طاقة تتمتع بالمرونة والاستدامة والتعرفة التنافسية، ويمكن تحقيق ذلك من خلال اعتماد الأدوات التدخلات التالية:

- تطوير الربط مع الشبكات العربية المجاورة، وتطوير الاستيراد منها في المديين الآني والمتوسط
- معالجة أسباب ارتفاع نسبة الفاقد بصورة عاجلة، وبخاصة الناجم عن السرقات من خلال تطبيق عقوبات رادعة
- تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص لإقامة محطات التوليد الإقليمية الكبرى باستخدام الغاز الطبيعي.
- الشراكة مع المستثمرين المحليين والخارجيين في بناء محطات توليد متوسطة (1–10 غيغا واط) باعتماد الطاقة الشمسية في البلدات الصغيرة والقرى والمؤسسات الكبرى والمناطق الصناعية.
- منح قروض خضراء للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم لمشاريع توليد الطاقة.
- تشجيع الاستثمار في محطات توليد الطاقة من مختلف المصادر الفعالة بما في ذلك من الطاقة البديلة بما يكفي لتزويد الاقتصاد الفلسطيني باحتياجاته لمختلف الاستعمالات.
- الاستثمار في الطاقة المتجددة داخل قطاع غزة لتلبية جزء من الطلب على الطاقة من خلال ألواح الخلايا الشمسية
- العمل تدريجيا على زيادة استخدام ألواح الخلايا الشمسية على أسطح المباني الخاصة والعامة وإدخاله ضمن متطلبات الترخيص في بعض المناطق.
- الإسراع في رفع كفاءة شبكات نقل الطاقة من خلال التأهيل والحماية من الاعتداءات.
- مطالبة البلديات والمجالس القروية باستملاك أراض مناسبة لإقامة محطات توليد من الطاقة الشمسية بأحجام متناسبة مع قدراتها، وتوفير الدعم القانوني والفني لها لتحقيق مشاريعها.

7-2 تنمية قطاع المياه

مدخل

يعاني المواطنون الفلسطينيون من تراجع كمية ونوعية المياه التي يمكنهم استخدامها للأغراض المختلفة من سنة إلى أخرى. ويرجع ذلك إلى تحديد كمية المياه المتاحة لاستخداماتهم المختلفة بأقل من 20% من حقوقهم المائية، وتأجيل البت في حقوق المياه إلى مفاوضات الوضع النهائي. واستغلت سلطات الاحتلال الوضع بتكثيف نهبها لتلك الحقوق، وزادت الضخ إلى 180% من الحصة التي حددتها اتفاقية أوسلو للاستخدامات الإسرائيلية[36]. وهذا يعني تناقص حصة المياه للفرد الفلسطيني من سنة لأخرى بسبب زيادة عدد السكان، وتراكم أزمة شح المياه وتردي جودتها بشكل تصاعدي. وحسب المقاييس الإقليمية أصبح وضع الوصول إلى المياه النقية في فلسطين الأكثر سوءا، وباتت حصة الفرد لا تتجاوز 50 لتراً يوميً لاستخدامات كافة، وهي متفاوتة جدا بين المناطق، حيث تصل (10-15) لتراً في بعض المناطق، كما أن 10% من سكان الضفة الغربية يفتقرون إلى شبكات المياه، و31% فقد من المساكن مرتبطة بشبكة المجاري، و4 مدن فقط لديها محطات بدائية لمعالجة المجاري، بينما يتدفق سنويا ما يزيد على 25 مليون متر مكعب من مياه الصرف الصحي عبر أودية الضفة الغربية، ملحقة الأذى بالأحواض المائية وبصحة البيئة. أما في قطاع غزة فقد باتت نسبة ضئيلة من مياه الحوض الساحلي (5-10% عام 2009) صالحة للشرب، وأصبحت نوعية المياه منذ العام 2005 في مستوى "حالة الأزمة" بسبب نقص الوقود وقطع الغيار للمضخات، وزيادة الضخ الجائر.[37] زد على ذلك النتائج المدمرة لحروب إسرائيل التي ألحقت دمارا كبيرا في البنى التحتية وتوقف معدات معالجة المياه وتدفقها إلى الحوض الساحلي وإلى شواطئ البحر[38].

حمل نقص وتردي نوعية المياه ولا يزال، تأثيرات مدمرة على الزراعة، ستمتد إلى مختلف القطاعات الاقتصادية، وبخاصة القطاعين السياحي والصناعي، وسيحمل نتائج خطيرة على صحة البيئة وجودة الحياة. وهذا يتطلب المثابرة على حشد جهود مختلف القطاعات وتطوير آليات عمل وتدخلات للتحرك على مختلف الجبهات لوقف جريمة تعطيش الفلسطينيين، وتجفيف مزارعهم الحيوانية والنباتية. فعلى جبهة العمل السياسي، نوصي بتطوير آليات رقابة وتوثيق للانتهاكات الإسرائيلية لسلب الفلسطينيين مياههم وضخها إلى داخل إسرائيل وإلى المستعمرات، التي تعتبر جرائم حرب مكتملة الأركان، ويجب وضعها أمام المحافل الدولية ذات الصلة، بما في ذلك محكمة الجنايات الدولية قبل أن يصبح شح المياه عاملا طارداً للسكان وللاستثمارات من دولة فلسطين.

---

36 World Bank (2009), Assessment of Restrictions on Palestinian Water Sector Development, West Bank And Gaza, MENA Region, Sustainable Development, Report No. 47657-G7; p. v

37 أشار تقرير "رؤية مكانية لمحافظات غزة أيضا إلى أن الضخ من الحوض الساحلي وصل إلى أربعة أضعاف معدل الضخ القابل للاستدامة، وأن حل مشكلة المجاري وزيادة تزويد المياه الصالحة للشرب تشكل تشكل احتياجات عاجلة في محافظات القطاع. CCC & Others (April 2016), Global Palestine-Connected Gaza, Aspatial Vision for the Gaza governorate, Portland Trust, p.3

38 وزارة التخطيط والتنمية الإدارية (2014) خطة إعادة الاعمار وانعاش الاقتصاد في قطاع غزة.

وعلى الصعيد الفني، يجب إعطاء أهمية لإصلاح الأعطال واستبدال الشبكات المتآكلة في الكثير من المدن والقرى الفلسطينية لتقليص نسبة الفاقد، وملاحقة قراصنة المياه المحليين أيضا. وهناك حاجة لإعطاء أولوية قصوى لمواجهة تفاقم أزمة المياه في قطاع غزة بصورة مقلقة جدا، حيث بات معظم المتوفر من المياه فيها غير صالح للشرب، وأصبح الخزان الجوفي الساحلي مهددا بالانهيار بسبب الضخ الجائر، ارتفاع درجة التلوث، وتسرب مياه البحر إليه.

التحديات:

يعتبر توفير مصادر مياه آمنة وكافية ومستدامة لاستعمالات كافة ولجميع المناطق، وبخاصة في قطاع غزة من أخطر التحديات التي تواجه السلطة الوطنية الفلسطينية. ويحتل وقف الانتهاكات الإسرائيلية لحقوق المياه الفلسطينية وحرية الوصول للمزيد من مصادر المياه المفتاح الرئيسي لوقف التدهور. ونقترح لمواجهة تلك التحديات اعتماد السياسات والأدوات والتدخلات التالية:

السياسات المقترحة:

- تشكيل المجلس الوطني للمياه كجهاز لوضع التشريعات والسياسات الخاصة بالمياه والإشراف على كافة المؤسسات الفاعلة في هذا القطاع الحيوي،
- توفير إدارة مهنية للحوض الساحلي في قطاع غزة وعمل كل ما يلزم لمنع انهياره، وفي مقدمة ذلك وقف الضخ الجائر.
- وضع السياسات والأنظمة المتعلقة بضبط الإنتاج والاستهلاك من الآبار الخاصة، وترشيد الضخ منها لحماية المصادر المائية، وضبط توزيع المياه بعدالة بين المحافظات وبين التجمعات السكانية فيها، ووضع قوانين رادعة لمنع التعديات والسرقة، وتطوير كفاءة شبكات التوزيع.
- زيادة الموارد المائية من المصادر غير التقليدية مثل معالجة مياه الصرف الصحي للاستخدامات الزراعية.
- التوسع في استخدام وحدات تحلية المياه لإعادة تأهيل الآبار ذات الملوحة العالية.

الأدوات والتدخلات المقترحة:

- توحيد جهود كافة الشركاء للعمل على تأمين الدعم الدولي للحقوق المائية للفلسطينيين، وتقسيم المسؤوليات لمتابعة تلك الحقوق في كافة المحافل والجهات الدولية ذات العلاقة.
- عمل حملة رأي عام دولية حول الانتهاكات الإسرائيلية، وتحضير ملف انتهاكات حكومة إسرائيل لحقوق المياه الفلسطينية ورفعه إلى محكمة الجنايات الدولية.
- مواصلة الجهود لضبط الالتزام بتسديد فواتير المياه، وتقليص صافي الإقراض بما في ذلك تركيب عدادات دفع مسبق.

- تنفيذ مشروع تحلية مياه البحر في قطاع غزة بطاقة مناسبة لتوفير مياه الشرب مع ضرورة قيادة القطاع العام لهذا المشروع، والاستفادة من خبرات القطاع الخاص في إدارته.
- تنقية المياه الرمادية وإعادة استخدامها للري الزراعي.
- توفير وحدات متنقلة لتحلية المياه لتوفير مياه صالحة للشرب في قطاع غزة.
- توسيع ثقافة ترشيد استخدامات المياه في مختلف مجالات النشاط الاجتماعي والاقتصادي.

7-3 النقل والمواصلات العامة

مدخل:

يعاني قطاع المواصلات العامة الفلسطيني من سوء التنظيم وسوء الخدمة، وعدم الكفاءة، وارتفاع التكلفة. وهو من القطاعات التي تآكل الطلب عليها، وهجرها معظم الزبائن نحو استخدام سياراتهم الخاصة، أو سيارات الأجرة الصغيرة أو متوسطة الحجم لضمان الوصول والعودة في الوقت المستهدف. وشهد هذا القطاع أيضا ظاهرة انتشار الفاعلين غير المرخصين بتقديم خدمات النقل الرديئة وغير الآمنة.

تحدث تلك التطورات بعكس اتجاهات التطور العامة التي شهدت زيادة الطلب على استخدام المواصلات العامة، ليس فقط بهدف التوفير فحسب، بل أيضا من أجل الوصول إلى المكان المستهدف والعودة بوقت أقصر، وتجنب أزمة الطرق، وإضاعة الوقت في البحث عن موقف، وغيرها من المشكلات التي تزداد حدتها سنة بعد أخرى.

التحديات:

تأمين قطاع نقل عام عصري يتميز بالكفاءة والانتظام لتنقل المواطنين ونقل البضائع لتحقيق هدفين رئيسيين هما تقليص التكاليف وتخفيف التلوث.

السياسات المقترحة:

- إصلاح قطاع النقل بما يمكنه من الالتزام بالشروط والمواصفات العصرية لنقل الركاب وشحن الضائع بفعالية وبشكل آمن.
- وضع حلول مناسبة لامتيازات النقل العام القائمة، وبخاصة تلك التي أصبحت تشكل عقبة أمام تنفيذ استثمارات جديدة، وأمام إصلاح وتطوير خدمات هذا القطاع.

الأدوات والتدخلات:

- تطوير مصلحة النقل العام الوطنية لتقديم خدمات نقل عصرية وجاذبة لمعظم شرائح المجتمع، وقادرة على تلبية احتياجاتهم، والبدء بتسيير حافلاتها في الخطوط العابرة للمدن في الضفة الغربية وقطاع غزة.

8- تنمية القطاعات الإنتاجية

مقدمة:

شهدت القطاعات الإنتاجية ضموراً في مساهمتها النسبية في تكوين الناتج المحلي الإجمالي، إذ هبطت نسبة مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي من نحو 13% خلال الفترة 1994-،1996 إلى نحو 11% خلال الفترة 1998-1999، وواصلت الهبوط إلى نحو 5.5% في الفترة 2005-2006، ثم إلى أقل من 5% بعد العام 2011.

نسبة مساهمة الأنشطة الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية (%)

النشاط الاقتصادي	1994-1997	1997-2000	2000-2003	2004-2007	2008-2011	2011-2014
الزراعة والصيد والحراجة وصيد الأسماك	12.4	10.9	8.3	6.0	5.9	4.7
التعدين والمحاجر والصناعة التحويلية	18.8	14.8	15.6	15.8	15.7	15.4
البناء والتشييد	9.3	8.4	6.6	5.8	4.0	5.2
التجارة والمطاعم والفنادق	13.5	12.5	11.9	12.7	16.8	19.5
النقل والتخزين والاتصالات	3.5	4.5	6.5	7.0	8.2	7.0
الخدمات والفروع الأخرى	42.5	49.0	51.1	52.7	49.3	48.2

المصدر :الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

http://pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/a-navacurr-1994-2014.htm

التوزيع النسبي للعاملين في فلسطين (15 سنة فأكثر) حسب نوع النشاط الاقتصادي (%)

	1999	2000-2003	2004-2007	2008-2011	2011-2014
الزراعة والصيد والحراجة وصيد الأسماك	12.6	14.5	16.1	12.4	11.1
التعدين والمحاجر والصناعة التحويلية	15.5	13.3	12.6	11.9	12.1
البناء والتشييد	22.1	14.3	11.6	12.4	14.8
التجارة والمطاعم والفنادق	16.9	19.1	19.3	19.6	19.9
النقل والتخزين والاتصالات	4.7	5.4	5.5	5.7	6.1
الخدمات والفروع الأخرى	28.2	33.4	35.1	38.0	36.0

المصدر :الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

http://pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/employment-2015-01a.htm

أما مساهمة القطاع الصناعي في تكوين الناتج المحلي الإجمالي فقد شهدت هبوطاً طفيفاً من نحو 18% خلال الفترة 1994-1997 إلى أقل من 15.4% خلال الفترة 2011-2014. أما نسبة العاملين، فقد تراجعت من 15.5%-12.1% من إجمالي العاملين. ويرجع هذا الهبوط إلى عدم قدرة معظم الصناعات

الفلسطينية على منافسة المنتجات الصناعية المماثلة التي تدفقت عبر السوق الإسرائيلية منذ منتصف تسعينيات القرن الماضي، إثر انضمام إسرائيل والعديد من الدول النامية إلى منظمة التجارة العالمية. ويرجع ذلك إلى ارتفاع تكاليف بعض المدخلات الرئيسية للتصنيع، مثل أجور العاملين وأسعار المياه والكهرباء التي تؤدي إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج، وارتفاع أسعار المنتجات النهائية، ما يضعف من تنافسيتها مع السلع المماثلة المستوردة من الأردن ومصر وتركيا والصين ومختلف دول شرق آسيا. وخسر الاقتصاد الفلسطيني خلال تلك الفترة فرعين صناعيين كبيرين هما قطاعا الملابس والأحذية، اللذان أغلقت فيهما معظم المصانع باستثناء حالات فردية لبعض الشركات التي تمكنت من الانتقال إلى مستويات جودة أعلى. وتواجه القطاعات الصناعية الأخرى المصير نفسه إن هي واصلت إنتاج منتجات تعتمد تنافسيتها على "العمل الرخيص".

يضاف إلى ذلك أن القطاعات المنتجة للسلع والخدمات القابلة للإتجار (tradable) تأثرت بشكل كبير بمنظومة وإجراءات الإغلاق والحصار بالمقارنة مع القطاعات غير قابلة للإتجار (non tradable) بسبب ارتفاع تكاليف نفقات النقل والتنزيل والتحميل والفحص الأمني وما يرافقها من تأخير وإلحاق أضرار بالمنتجات، وبخاصة بالنسبة للسلع الغذائية والمنتوجات الزراعية الطازجة. أما القطاعات المنتجة لسلع غير قابلة للإتجار (كالشقق السكنية والأراضي وخدمات الفنادق والمطاعم..الخ) ، فهي أقل تأثرا بالإغلاق بسبب كونها تستهدف زبائن يعيشون في الأحياء المجاورة.

وتعمل وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطينية على تنفيذ العديد من البرامج لتحديث الصناعة، وتطوير تشبيكها ضمن عناقيد صناعية لتمكينها من تطوير تنافسيتها وقدراتها للحفاظ على حصتها في السوق المحلي وفي أسواق التصدير أيضاً.

8-1 القطاع الزراعي

مدخل:

تمتلك فلسطين ميزات زراعية فريدة، تمكنها من إنتاج الخضار والفواكه بكفاءة وجودة عالية على مدار العام بحكم تنوعها المناخي. ويشكل حسن استغلال تلك الميزات مجالاً مهماً لزيادة تنافسية المنتجات الزراعية وزيادة حصتها السوقية، وتحقيق دخل زراعي مناسب، وتحسين الأمن الغذائي. كما تتيح تلك الميزات إنتاج محاصيل مرغوبة في الأسواق الخارجية في أوقات محددة، وتحقيق عائدات مرتفعة في حال تذليل عقبات التصدير الأخرى، التي ينبغي عدم تجاهلها. على الرغم من الميزات الطبيعية المذكورة فإن ما يجري على أرض الواقع يشير إلى وجود تراجع كبير في مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي من نحو 11.7% العام 1994 إلى 8.2% العام 2000، ثم إلى نحو 5.4% العام 2010 وأقل من 5% العام

2015. لم يتوقف التراجع على القيم النسبية، بل تعداها إلى القيم المطلقة. فقد اتخذت قيم الناتج المحلي الزراعي اتجاها متناقصا بالقيم المطلقة الحقيقية، حيث تراجع من حوالي 400 مليون دولار بالأسعار الثابتة لعام 2004 إلى 275 مليون دولار كمتوسط خلال الفترة 2002–2006، وعاود الارتفاع إلى 300 مليون دولار كمتوسط للفترة اللاحقة حتى العام 2014. أما التوزيع النسبي للعاملين في القطاع الزراعي فقد شهد ارتفاعا ملحوظا من 12.4% العام 1999 إلى 16% خلال 2002–2003 إثر تدفق العمال الفلسطينيين الذين طردوا من أماكن عملهم في إسرائيل، وكان العمل في الزراعة ملاذا مؤقتا من سوق البطالة، حيث عاودت نسبتهم إلى الهبوط من 14.1% العام 2008 إلى أقل من 10% كمعدل خلال الفترة 2013–2015.[39]

يعزو تقرير البنك الدولي التراجع في الإنتاج الزراعي إلى نقص المياه الصالحة للري، ويشير إلى توفر إمكانيات كبيرة للتوسع في حال توفير المياه، وأن الفرصة الضائعة بسبب عدم توفر المياه تصل إلى 10% من الناتج المحلي الإجمالي.[40] وهذا يؤكد على أهمية منح موضوع حقوق المياه الاهتمام والجهد الكافيين لوقف سلب حكومة إسرائيل للمياه الفلسطينية. وعلى الصعيد الفني يستوجب الارتقاء بقدرات وزارة الزراعية ومنظمات المزارعين لمأسسة التعاون فيما بينهم باتجاه الانتقال من الحالة العفوية القائمة في إدارة مزارعهم إلى طرق وأساليب عمل حديثة كفيلة بالارتقاء بإنتاجية القطاع وإدارة مخاطره بما يضمن استمراريتهم واستدامة مزارعهم.

التحديات:

شهد القطاع تراجعاً ملحوظاً على الرغم مما يمتلكه من ميزات زراعية نسبية فريدة بفضل التنوع المناخي، وبسبب امتلاكه لمساحات خصبة جدا في منطقة الأغوار، التي يمكن زراعتها على مدار العام، وإنتاج خضار وفواكه مبكرة. ويتلخص التحدي الأكبر الذي يواجه القطاع الزراعي في وقف التراجع في مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي والتشغيل، واستغلال الفرص الكبيرة الكامنة في هذا القطاع. ولتحقيق ذلك، نوصي بالعمل على تنفيذ السياسات والتدخلات التالية:

السياسات المقترحة:

- تطوير التعليمات الكفيلة بتنظيم السوق المحلي لزيادة فعالية توزيع المحاصيل الزراعية في السوق المحلي، وتحديد حقوق مختلف الأطراف ذات العلاقة بما يضمن حماية صغار المنتجين في الحصول على سعر عادل لمنتجاتهم من جهة، وضمان مطابقتها للمواصفات والشروط الصحية المتعلقة بحماية المستهلك من جهة أخرى.

---

39 المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني http://pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/a-navacurr-1994-2014.htm

40 World Bank (2009); Ibid. p.VI

- إقرار مسودة قانون التعاون الفلسطيني بغرض استغلال هذا النمط من تنظيم الإنتاج والتسويق والتوزيع الذي أثبت جدارته في مواجهة الأزمات الاقتصادية، وفي حماية مصالح صغار المنتجين، وتوفير الإطار المناسب لتمكينهم من الاستفادة من اقتصاديات الحجم؛ أي تحقيق وفورات الحجم في حالة الإنتاج الكبير، وتحسين شروط البيع للمنتجات الجاهزة والشراء لمدخلات الإنتاج في السوق، وإقامة المشاريع المشتركة كمخازن التبريد، ومراكز التدريج والتغليف والتصدير، ومراقبة السوق. كما سيكون بإمكان القطاع التعاوني الانطلاق إلى مختلف مراحل سلسلة القيمة في الإنتاج الزراعي والصناعي ومجالات البناء والصيانة والتمويل الصغير ... وغيرها.
- مواظبة السلطة على وضع خطط تأشيرية لضمان إنتاج أنواع وكميات متوائمة مع الطلب المتوقع على المنتجات في الرزنامة الزراعية، ومراقبة نتائج الخطط بشكل دوري، وإدخال التصحيحات عليها بشكل سنوي لمساعدة المنتجين على تجنب مخاطر السوق (فائض العرض في هذه الحالة)، لضمان تحسين الدخل الزراعي واستدامتهم.
- تطوير تعليمات حماية المستهلك والامتثال بها، وبخاصة في استخدام المبيدات والأدوية الزراعية وطرق التخزين والنقل الآمن للسلع الغذائية.

الآليات والأدوات المقترحة:

- تطوير البنية التحتية للتسويق الزراعي: مخازن التبريد، مخازن الحبوب، التصنيع الزراعي من خلال شراكات بين القطاعين الخاص وبخاصة تعاونيات المنتجين الصغار، والقطاع العام على المستويين المحلي والوطني.
- استصلاح الأراضي القابلة للزراعات المنتقاة (التمور، الفواكه، النباتات الطبية، ...الخ)، وتأجيرها للمزارعين الذين لا يملكون أراضي صالحة للزراعة.
- توسيع استخدام أنماط جديدة لإنتاج قطاع زيت الزيتون، كالتعاونيات أو الشركات، بما يسمح بالاستفادة من اقتصاديات الحجم، والتقنيات الحديثة، والانتقال للإنتاج الطبيعي (organic olive oil).
- تطوير الاستثمارات في قطاع الصناعات الزراعية التي تعتمد منتوجات محلية، مما يساعد في تطوير سلسلة القيمة للمنتجات الزراعية المحلية، ومنحها شبكة أمان امام تقلبات السوق، ويسهل فرص التصدير أيضا.
- تعزيز التنسيق بين المزارعين وتجميع إنتاج الحيازات الصغيرة والتوسع في المزارع الكبيرة من خلال إقامة تعاونيات جديدة وتعزيز القائمة عبر جميع مراحل سلسلة القيمة، وبالأخص التجهيز والتعبئة والتغليف والتوزيع والتسويق التعاوني الهادف إلى الوصول إلى السوق المحلي والأسواق العالمية.
- استخدام التقنيات والممارسات الزراعية الحديثة، والاستثمار في المحاصيل ذات القيمة المضافة العالية بما يعزز الإنتاجية والربحية، ويزيد من جودة المنتجات الزراعية، ويرفع من القدرة التنافسية في السوق ويحسن من كفاءة استخدام الموارد المائية المتاحة.

- الاهتمام بحماية وتعزيز المناطق الزراعية في كافة الأراضي ذات الخصوبة المرتفعة في شطري الوطن، وتوفير مياه الري للاستخدامات البشرية، واستبدالها بمياه معالجة بمقاييس آمنة، واستصلاح الأراضي القابلة للزراعة.
- التوسع في برنامج وزارة الزراعة الخاص بشهادات التصدير، وإنشاء مركز للتصنيف (التدريج) والتعبئة والتغليف، وإطلاق حملة دولية لترسيخ الصورة الإيجابية للقطاع الزراعي الفلسطيني، وإقامة مركز تصدير دولي لتشجيع التجارة في الأسواق ذات الإمكانات العالية.
- الاستثمار في إنشاء صوامع قادرة على استيعاب وتخزين صحي لكميات كبيرة من الحبوب لتزويد المطاحن بشكل منتظم، التي تقوم بدورها بتزويد السوق بدلاً من الأسلوب المتّبع حالياً، الذي يعتمد على استيراد كميات صغيرة من شركات دولية أو إسرائيلية من قبل تجار الحبوب وبأسعار مرتفعة.
- العمل على زيادة الاستثمارات الزراعية لإحلال الواردات الغذائية والاستهلاكية المستوردة من مصادر أخرى.
- العمل على توفير صندوق لتأمين المخاطر السياسية ومخاطر الصقيع والجفاف وتمويله من مصادر عربية ودولية لتشجيع الاستثمارات في الأراضي الخصبة في المنطقة ج.
- تشجيع إقامة مزارع الأسماك في قطاع غزة.
- تطوير الإرشاد الزراعي الذي تقوم به وزارة الزراعة بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال التنمية الزراعية.
- تشجيع أصحاب الحيازات الصغيرة على إقامة شركات أو تعاونيات من شأنها تمكينهم من الاستفادة من اقتصاديات الحجم (economies of scale) عبر جميع مراحل سلسلة القيمة،
- تطوير القدرات البشرية والفنية لتطوير إدارة الإنتاج الزراعي، وتوطين التكنولوجيات الحديثة في مختلف مجالات الزراعة النباتية والحيوانية.
- عمل مراكز تدريب مهني زراعي لتطوير قدرات المزارعين الشباب على استخدام وتوطين التكنولوجيا الزراعية الحديثة.
- الاهتمام بتطوير الخبرات والمعارف الزراعية وفحص فرص تصديرها إلى الخارج.

8-2 القطاع الصناعي

مدخل:

ظل حجم ومساهمة القطاع الصناعي في الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني (المحاجر والمقالع والصناعات التحويلية) منخفضين بالمقارنة مع معظم الدول النامية المتشابهة من حيث مستويات الدخل والموارد. وشهدت مؤشرات تطور القطاع تراجعاً ملحوظاً بلغت نسبته 18.8% من الناتج المحلي الاجمالي خلال الفترة 1994-2015. كما أن تنوع هذا القطاع ظل مقيدا بسياسات الاحتلال التي عملت على تقسيم السوق

الفلسطينية إلى 3 أسوق منفصلة (غزة، والقدس الشرقية، والضفة الغربية)، وعطلت انسياب السلع الفلسطينية فيما بينها، وتقييد دخول السلع الفلسطينية إلى السوق الإسرائيلية. كما أغلقت أبواب الاستيراد المباشر لقائمة طويلة من السلع الوسيطة والنهائية تحت مسمى "السلع المزدوجة الاستعمال"، مما أدى إلى تعطيل العمل في مئات المصانع وبخاصة صناعة الأسمدة، والصناعات الكيماوية والحديدية، ولجوئها إلى تدمير مئات الورش والمصانع المنتجة لبعض السلع تحت المبرر نفسه.

كما أدى انفتاح إسرائيل على صناعات شرق آسيا إلى إلحاق خسائر جسيمة في قطاعي النسيج والأحذية وقطاعات أخرى. وبينت تلك التجربة أن الصناعيين الفلسطينيين لا يمكنهم منافسة الصناعات التي تعتمد على العمل الرخيص، فتكلفة العمل في فلسطين مرتفعة نسبيا بالمقارنة مع الدول النامية وبعض الاقتصادات الانتقالية (emerging markets) أيضاً، بسبب تؤثرها بمستويات الأجور والأسعار في السوق الإسرائيلية، وأصبح مفتاح استمراريتها معتمدا على إعادة هيكلتها باتجاه إنتاج السلع ذات القيم المضافة المرتفعة، و/أو ذات محتوى معرفي مرتفع (knowledge rich products).

على الرغم من ذلك، فقد تطورت إنتاجية وتنافسية بعض فروع القطاع الصناعي بصورة جيدة، وتمكنت عشرات الشركات الصناعية من فتح أسواق عديدة في مختلف القارات. ولم يقتصر ذلك على صناعة الحجر والرخام، والأثاث وبعض الصناعات التقليدية الأخرى، بل امتد إلى صناعة الأدوية والأغذية، التي تجاوزت صدمة انفتاح السوق الإسرائيلية على السوق العالمي، وما رافقها من تدفق السلع الرخيصة إلى السوق الفلسطينية من مختلف القارات أيضا.

التحديات الرئيسية

يواجه القطاع الصناعي تحديات كبيرة أبرزها إثبات جدارته في إحلال الواردات الإسرائيلية المماثلة، والاستفادة من الفرص الناجمة عن إغلاق الباب أمام سلع المستعمرات الإسرائيلية في السوق المحلية، وانتقاله التدريجي نحو إنتاج منتجات ذات قيمة مضافة مرتفعة، وذات محتوى معرفي أعلى، وزيادة جاهزية الصناعات للتصدير.

السياسات المقترحة:

- إعادة هيكلة الصناعات الواعدة القادرة على الانتقال لإنتاج منتجات ذات القيمة المضافة المرتفعة ولديها القدرة على المنافسة في السوق المحلية والأسواق الدولية.
- حماية الصناعات الناشئة (infant industries)، وبخاصة في مجال الصناعات الزراعية والغذائية المعتمدة على المدخلات المحلية، القادرة على إحلال الواردات.
- توحيد جهات التسجيل والترخيص، وتقليص نفقاتها للمنشآت الصغيرة والصغيرة جدا، وإعفاؤها من الضرائب لفترة 3–5 سنوات.

الأدوات والتدخلات المقترحة:

- المباشرة في إنتاج الإسمنت محليا.
- تطوير 4 مناطق صناعية كبيرة في أقاليم الضفة الغربية وإقليم غزة لتخفيف الضغوط على المناطق الصناعية المكتظة، والملاصقة أو المتداخلة مع الأحياء السكنية في المدن، وتوفير شروط نجاحها وزيادة جاذبيتها بتقديم المباني والمساحات المفتوحة فيها بأسعار تشجيعية.
- دراسة جدوى للخيارات الأخرى الممكنة لاستيراد مشتقات البترول. فاستمرار الاعتماد على إسرائيل يبقي الاقتصاد الفلسطيني عرضة للابتزاز السياسي، ويحرم الفلسطينيين من جزء مهم من الإيرادات العامة، كما يحول دون الاستفادة من المنح التي يمكن الحصول عليها من الدول النفطية العربية والصديقة.

3-8 قطاع البناء والتشييد

التحديات:

يشكل النقص في عرض المساكن معتدلة الكلفة التي تستهدف ذوي الدخل المنخفض، وبخاصة من يحتاجون لمساعدة الدولة للحصول على سكن لائق، واحداً من التحديات الرئيسية التي تستوجب التخفيف من وطأتها على السكان في المديين القريب والمتوسط. ومن الطبيعي منح الأولوية لضحايا الاعتداءات الإسرائيلية على قطاع غزة، حيث ما زالت عشرات الألوف من الأسر هناك تعيش في مراكز إيواء مؤقتة منذ عدوان حزيران 2014. كما لا تزال ألوف الأسر على قائمة الانتظار للحصول على مواد البناء اللازمة لإصلاح وترميم منازلها التي تضررت من الاعتداءات المتلاحقة منذ العام 2008[41]. وتحتل مشكلة النقص في المساكن في القدس الشرقية اولوية قصوى، إذ يقدر العجز المتراكم في الوحدات السكنية بما لا يقل عن 40 ألف شقة حالياً (2006)، ومن المتوقع أن يزداد العجز إلى 100ألف شقة مع حلول العام 2025.[42] أما التحدي الرئيسي الثاني الذي يواجه القطاع فهو انتشار ظاهرة عدم التنظيم (informality) بين فئات العاملين فيه من المقاولين المتوسطين والصغار، والمهنيين والعمال. وأدى انتشار تلك الظاهرة إلى انخفاض جودة الإنشاءات والمباني، وكثرة الأخطاء المعمارية، وتدني جودة التشطيب وما يرافق تلك السلبيات من هدر في التكاليف.

ونرى أن مواجهة تلك التحديات الملحة، يمكن تحقيقه من خلال تنفيذ السياسات والأدوات المقترحة التالية:

---

41 أشار تقرير رؤية مكانية لمحافظات غزة أن عرض المساكن في قطاع غزة أقل من 60% من الاحتياجات، وأن العجز المتراكم يصل إلى 140 ألف وحدة سكنية CCC & Others, In Cooperation with the Portland Trust, Global Palestine, Connected Gaza, A Spacial Vision for Gaza Governorates, April 2016.

42 Machoul-Naser, Su'ad (1986) Master Plans fot the West Bank Cities 1982-1987, Al-Haq, Ramallah

السياسات المقترحة:

- إصلاح قانون الإيجار والاستئجار بروح تشجيع الاستثمارات الصغيرة للمساكن لغرض الإيجار.
- تخصيص أراضي حكومية وبلدية وتقديمها بأسعار مخفضة لغرض إقامة مساكن رخيصة وإتاحتها للبيع أو للإيجار للفقراء، مع ضرورة أن يسبق ذلك نظام للإسكان الاجتماعي يحدد شروط الانتفاع بصورة مناسبة.
- إقرار التشريعات لتصنيف المهن لجميع المنخرطين في قطاع البناء والتشييد بما ينظم الأعمال ذات العلاقة، وبما يضمن تأهيلهم وإجازتهم لتولي القيام بأعمال بناء المساكن وكافة أنواع المباني الأخرى.
- وضع خطة للإسكان الميسر والعمل على تخفيض تكاليف البناء وإعطاء أهمية أكبر للبناء المستدام أو ما يسمى بالمباني الخضراء .
- إصلاح وتطوير مواصفات الأبنية بروح تخفيض تكاليف البناء بالاستفادة من التجارب الدولية الناجحة في هذا المجال.
- توظيف السياسات المالية والنقدية لتشجيع المؤسسات المالية والمصرفية على تخفيض أسعار الفائدة على تمويل شراء الوحدات السكنية لزيادة الإقبال عليها.

الآليات والأدوات:

- التوسع في فتح الطرق المزودة بخدمات البنية التحتية من طرق وشبكة مياه وكهرباء على الأراضي المخصصة للبناء لتشجيع المواطنين على بناء مساكنهم بأنفسهم.
- وضع التعليمات والتشريعات لتشجيع استخدام المواد والأعمال والتقنيات الصديقة للبيئة والمخفضة لاستهلاك الطاقة، وربط التمويل البنكي بتنفيذ هذه الأعمال في المشاريع الممولة.[43]
- وضع التشريعات والتعليمات اللازمة لتأهيل وتصنيف العاملين في قطاع الإنشاءات.[44]
- تنفيذ مراقبة لمؤشرات نمو قطاع البناء لتوفير بيانات ذات مصداقية ومحدثة بشكل دوري، وتشجيع مراكز الأبحاث والباحثين المستقلين على تحليل تلك البيانات، للوقوف على حالة العرض والطلب على المساكن لمساعدة المستثمرين والعاملين في هذا القطاع في اتخاذ قراراتهم بالاستناد إلى المعرفة، ولتجنب المخاطر الناشئة عن الإفراط في الاستثمار في هذا القطاع.
- حل منازعات الأراضي المتراكمة لدى القضاء من خلال تخصيص محاكم خاصة بالموضوع .
- توفير بيانات ذات مصداقية ومحدثة، ودراسات تحليلية لتلك البيانات، للوقوف على حالة العرض والطلب على المساكن لمساعدة المستثمرين والعاملين في هذا القطاع من اتخاذ قراراتهم بالاستناد إلى المعرفة، ولتجنب المخاطر الناشئة عن الإفراط في الاستثمار في هذا القطاع.[45]

---

[43] عبد الله، محمود. (2014). تقانات وتكاليف البناء المخصصة للسكن في الأراضي الفلسطينية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). ص: 100

[44] عبد الله، محمود. (2014). نفس المرجع السابق. ص: 100

[45] عبد الرازق، عمر. (2014). سوق السكن: العرض والطلب والأسعار. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). ص: 132

- العمل على توفير المساكن لذوي الدخل المنخفض (الإسكان الاجتماعي social housing) بالشراكة مع القطاع الخاص.
- حل منازعات الأراضي المتراكمة لدى القضاء من خلال تخصيص محاكم خاصة بالموضوع لتحرير الأراضي من القيود المكبلة للتطوير فيها.

4-8 السياحة

مدخل:

تمتلك دولة فلسطين كنوز سياحية تمكنها من التحول إلى وجهة عالمية للسائحين بمختلف أنواعهم واهتماماتهم وثقافاتهم. ولكن تحقيق ذلك يصطدم بالسيطرة الإسرائيلية على القطاع وسيطرتها على الحدود وتحكمها في الدخول إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة. ويكمن التحدي الأكبر أمام القطاع السياحي زيادة حصة الشركات الفلسطينية في تسويق وإدارة السياحية الوافدة، ومواصلة تقليص الاعتماد على الشركات الإسرائيلية الذي حقق نجاحات بارزة خلال العقد الأخير، ونجاحها في استقطاب فئات سياحية جديدة، ويمكن تحقيق ذلك، من خلال اعتماد السياسات والتدخلات التالية:

السياسات المقترحة:

- دعم الشركات والأفراد من الفلسطينيين العاملين في حقل السياحة من حملة هوية القدس، ومن حملة الهوية الإسرائيلية من فلسطينيي الداخل، لتولي تسويق فلسطين في الدول المستهدفة، وبخاصة في مجال السياحة الدينية والثقافية.
- تطوير مجالات وقدرات تعليم المهارات السياحية في التعليم الأساسي والثانوي والجامعي لتنمية ثقافة سياحية فلسطينية تلتزم الصدق والأمانة واحترام ضيوف فلسطين، لزيادة جاذبية السياحة أنواعها كافة، بما في ذلك السياحة الترفيهية وسياحة المؤتمرات العلمية والثقافية ومؤتمرات الأعمال.
- تطوير معايير تصنيف المرافق السياحية بهدف الارتقاء بالجودة وشروط الصحة والسلامة، وبناء السمعة الجيدة.

الأدوات المقترحة:

- تفعيل مجلس السياحة الفلسطيني ورفده بالكوادر الكفيلة بتمكينه من لعب دور الهيئة الرقابية على القطاع السياحي الفلسطيني.
- تطوير نظام المعلومات السياحية، وإصدار الخرائط والمعلومات التي تساعد السائحين في التعرف على المرافق السياحي،ة وتخطيط زيارتها مسبقاً، ما يوفر وقت الوصول والتمتع بمشاهدة المرافق والثروات السياحية الفلسطينية بفعالية.

- تطوير رزم سياحية مناسبة تشمل القدس، وبيت لحم، والناصرة، وأريحا، والخليل، وفحص إمكانيات وفرص التعاون مع شركات السياحة في كل من الأردن ومصر.
- تأهيل وترميم المواقع السياحية الرئيسية وتحسين البنية التحتية والخدمات السياحية فيها، وبالأخص ضمان البيئة النظيفة وتوفير المرافق العامة الملائمة، ووضع لافتات إرشادية وتفسيرية بلغات متعددة.
- توفير خرائط سياحية مجانية، ووضع مواصفات ومراقبة خدمات الفنادق والمطاعم في المناطق السياحية وإعطاء تراخيص فقط للمطاعم والفنادق التي تزيد من تنوع هذا القطاع، وتأتي وبخدمات وأفكار جاذبة للسائحين.
- إنشاء مكتب لتنظيم وترويج فعاليات ونشطات دينية وثقافية مختلفة خلال المناسبات والأعياد الدينية والوطنية بمشاركة بين القطاعين العام والخاص.
- إطلاق حملات ومبادرات لجذب فلسطينيي الشتات للتواصل مع مدنهم وقراهم، وعرض فرص استثمارية للمشاركة فيها. ومن المهم أيضاً العمل على تنفيذ برامج ومهرجانات ثقافية وترفيهية ومدارس صيفية خلال فترة الإجازة الصيفية لجذبهم للزيارة.

5-8 قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وريادة الأعمال الرقمية

مدخل:

يعتبر قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أسرع القطاعات نموا والأكثر جاذبية في دولة فلسطين، حيث يلاحظ وجود اهتمام واضح من الطلبة بالالتحاق بفروع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وبرز هذا بشكل واضح في ازدياد عدد الكليات والبرامج في فروعه المختلفة. ومن المعروف أن مهارات فروع تكنولوجيا المعلومات باتت مطلوبة في جميع قطاعات الاقتصاد، سواء كان ذلك ضمن مجالات النشاط الرئيسية أم المساعدة. وتبين الدراسات والندوات التي ناقشت الموضوع، أن فلسطين باتت تواجه مشكلة فائض في عدد خريجي القطاع، وأن نسبة العاطلين أو العاملين من خريجي علم الحاسوب خلال الفترة 2015/2014 كانت ضمن مرتبة متوسطة بين الفروع الأخرى[46]. كما يشكو أصحاب شركات البرمجيات من ضعف مستويات التأهيل، الأمر الذي يستوجب تدخلات مثابرة لتطوير كفاءات ومهارات قادرة على الاستجابة لتوقعات الشركات المحلية والدولية الباحثة عن كفاءات مميزة.

التحديات

قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات أصبح واحدا من القطاعات الواعدة، فقد حقق معدلات نمو مرتفعة، واستمر في تزويد السوق بحلول مبتكرة وتنافسية، ونجح العديد من شركاته في دخول الأسواق الخارجية. والتحدي الأكبر الذي يواجه القطاع يكمن في قدرته على الاستجابة لاحتياجات القطاعات الأخرى في زيادة

[46] معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، المراقب الاقتصادي والاجتماعي كانون ثاني 2016، العدد 43، ص. 12

إنتاجية وتنافسية منتجاتها وخدماتها، وقدرته على توسيع صادراته من المنتجات والخدمات للأسواق الخارجية، وزيادة قدرته على التوظيف للحفاظ على الكفاءات داخل الوطن. ونقترح للتغلب على تلك التحديات اعتماد السياسات واستخدام الأدوات التالية:

السياسات المقترحة:

- تنفيذ قانون تنظيم قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وبخاصة تأسيس الهيئة التنظيمية الضرورية للرقابة على الجودة والأسعار والمواصفات الفنية، وما يتطلبه ذلك من مواصلة الاستثمار في التكنولوجيات الجديدة لتحسين تنافسية القطاع بشكل مطرد، بما في ذلك تخفيض أسعار خدماته للقطاعات الاقتصادية وللأفراد والأسر.
- تطوير القوانين ذات العلاقة بتوسيع استخدام أنظمة الكمبيوتر والتكنولوجيات الرقمية في الخدمات الحكومية والتجارية وغير الحكومية، وعلى وجه الخصوص في حفظ المعلومات والأرشفة والإدارة المالية ونقاط البيع، لتشكل رافعة لزيادة الوعي المحلي بأهمية استخدام التكنولوجيا، وتشجيع المؤسسات على إدخال التكنولوجيا في إدارة شؤونها الإدارية والمالية والمعاملات اليومية.

الأدوات المقترحة:

- تحسين جودة وفرص التعليم المحلي في مجال تكنولوجيا المعلومات من خلال تدريب المعلمين، وتحسين المناهج الجامعية، وتوفير المهارات التي تتلاءم مع متطلبات سوق العمل، وبالأخص مهارات حل المشكلات والتفكير الناقد.
- إنشاء صندوق للاستثمار الميسر في التكنولوجيا الرقمية وريادة الأعمال لمساعدة الشركات المبتدئة لتصبح مؤهلة لمزيد من الاستثمار والنمو.
- تحسين البنية التحتية الخاصة بالخدمات الإلكترونية، وبخاصة خدمات – G3.
- تشجيع إنشاء حاضنات الأعمال في المحافظات الفلسطينية كافة، لتوفير بيئة حاضنة للمشاريع والحلول القابلة للتطوير، وتشجيع التشبيك والتعاون في مشاريع مشتركة تزيد من فرص نجاحها .

6-8 تطوير دور القطاع المالي

مدخل:

إن تحقيق الإصلاحات والتطويرات المذكورة أعلاه غير ممكن دون وجود قطاع مالي فلسطيني قوي وقادر على المشاركة الفعالة في التنمية، ليس فقط لتقديم خدمات الوساطة المالية وإدارة مخاطر الاستثمارات، وإنما لتقديم النصح والخبرة الفنية حول وضع السوق ومخاطرها، وجدوى المشاريع المقترحة، وتقديم مقترحات حول سبل التمويل المناسبة. ولا شك أن القطاع المالي الفلسطيني قطع شوطا مهماً من حيث تطور خبرات كوادره

الإدارية القيادية والفنية، ومن حيث تطور نظم الحاسوب، واستخدام التكنولوجيا الرقمية التي حسنت من تنوع وجودة منتجاته وخدماته، ما عزز من ثقة الزبائن بمؤسساته، وتطور محافظ مؤسساته بشكل مطرد.

حققت البنوك وشركات التأمين والسوق المالي والإقراض الصغير والتأجير التمويلي تطويرا كبيرا في منتجاتها بما يتلائم مع احتياجات الزبائن، وزادت من انتشارها الجغرافي واستهدافها لكافة شرائح الدخل في مختلف المناطق. وعملت الجهات الرقابية على تطوير الأطر القانونية المناسبة بالاستفادة من تجارب الدول الأخرى الناجحة، وطورت قواعد عمل تلك القطاعات وفق التجارب الفضلى المثبتة، وعملت على إقامة الترتيبات المؤسسية اللازمة لمتابعة الامتثال بقواعد وأخلاقيات العمل المعتمدة لإدارة المخاطر بصورة نظامية. فقد أنشأت سلطة النقد الفلسطينية مؤسسة ضمان الودائع، وهيئة مكافحة غسيل الأموال، وأنشأت نظام الاستعلام عن الزبائن. وقامت بالتعاون مع بعض الجهات المانحة بإيجاد آليات لتأمين المخاطر، ولضمان القروض للشركات المتوسطة والصغيرة بنسب تراوحت بين 60–70%. وقامت سلطة النقد الفلسطينية وهيئة سوق رأس المال بحملات تثقيف بالمنتجات والخدمات المالية في المدارس، وباستخدام وسائل الإعلام لزيادة الشمول المالي. وتعمل المؤسستان حاليا على إعداد إستراتيجية وطنية في أرجاء المحافظات الفلسطينية كافة، للنهوض بمستويات الشمول المالي لفئات الدخل الدنيا، وللمناطق النائية أيضا. فقد أثبتت الدراسات والتجارب العملية في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، أن الشمول المالي بات يشكل قوة دافعة مهمة للنمو الاقتصادي، ولتوسيع دائرة الفرص المتاحة للفقراء.

التحديات:

يمكن القول إن القطاع المالي الفلسطيني أصبح ذا جاهزية عالية لتحقيق وساطة مالية فعالة لتمويل الاستثمارات وإدارة مخاطرها بصورة حكيمة، وهو جاهز الآن للانضمام والمساهمة في الجهود المبذولة للخروج من حالة الركود الحالية أو للتخفيف من حدتها. ولكن ذلك لن يتحقق بصورة تلقائية، وإنما من خلال المبادرة لإقرار سياسات لجذب مؤسسات القطاع المالي إلى حلبة العمل ومواجهة تحدياتها. والتحدي الأكبر أمام تطور دور القطاع المالي في الوضع الحالي، يكمن في زيادة الطلب والثقة بخدماته ومنتجاته، وبخاصة تلك التي تستهدف المستثمرين في البنى التحتية الاقتصادية والقطاعات الإنتاجية المولدة لفرص عمل مستدامة. وفيما يلي بعض التوصيات بشأن السياسات والأدوات العملية لتحقيق ذلك:

السياسات المقترحة:

- استخدام أدوات السياسة النقدية المتاحة (نسبة الاحتياطي الإجباري، تحديد الهامش بين سعر الفائدة الدائنة والمدينة، ... وغيرها) لتوجيه التمويل نحو الاستثمارات في القطاعات الإنتاجية والمولدة لفرص عمل مستدامة.
- تقليص سقف ودائع واستثمارات البنوك في الخارج.

- زيادة الثقة في القطاع المالي من خلال زيادة الاهتمام باستقلالية مؤسساته الرقابية، وتشجيعها على مواصلة العمل على امتثال الشركات المالية بتطبيق القواعد والتعليمات المعتمدة من الجهات الدولية ذات العلاقة، وتشجيعها على إتباع أفضل التجارب الدولية.
- تطوير قدرات السلطة القضائية لتمكينها من التعامل مع حالات الإخلال بالعقود المالية بفعالية لتعزيز احترام التعاقدات.
- تطوير خدمات آليات حل المنازعات التجارية من خلال التحكيم، وتشجيع الغرف التجارية على إنشاء مراكز تحكيم، وتطوير قدرات الكوادر المؤهلة لتحقيق هذا الغرض.

الأدوات المقترحة:

- المشاركة في إنشاء صناديق تمويل بالمشاركة (equity capital)، ولتقديم رأس مال ابتدائي (seed capital)، وتمويل استثمارات ذات مخاطر عالية (venture capital).
- توفير قنوات تمويل ميسر للمشاركة مع البنوك ومؤسسات التمويل في مخاطر الإقراض الاستثماري وزيادة القدرة على توفير التمويل للمشاريع الاستثمارية بمختلف أحجامها.
- المضي بإعداد وتنفيذ الخطة الإستراتيجية الوطنية لتحقيق الشمول المالي بمشاركة كل الهيئات الرقابية، والشركاء في القطاع الخاص والمجتمع الأهلي.

9- ملاحظة ختامية

نفترض أن أجندة تطوير القدرات الاقتصادية الذاتية ستبقى مفتوحة للإضافة والتعديل، ويجب أن تتسع لكل فكرة تساعد في إغنائها وتطويرها. ويفترض أن تكون بعد التوافق عليها وإقرارها من الشركاء، أجندة للفعل المشترك، يستوجب استنهاض كل الجهود لحشد الموارد ولتنفيذ مشروعاتها وبرامجها. ولكن تحقيق ذلك يتطلب إيجاد ترتيبات مؤسسية ملائمة، وجامعة لجميع الشركاء في إطاره. وهذا يتطلب منحه الصفة والمكانة، وتجهيزه بكافة المستلزمات التي تمكنه من الدور المهام المناط به، وبخاصة الإشراف على إعداد وتحديث أجندة السياسات الوطنية. وتتحمل السلطة الوطنية المسؤولية الرئيسية لإعداد تلك الترتيبات في مجلس أو هيئة وطنية للتخطيط والتنمية، يشارك فيه القطاع الخاص، والمجتمع الأهلي أيضا.

المصادر والمراجع

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني– ماس (2016)، المراقب الاقتصادي والاجتماعي الربعي، الأعداد رقم 43 و44.

مؤسسة بورتلاند ترست (2013). ما بعد المعونات الاقتصادية، مبادرة القطاع الخاص الفلسطيني للاستثمار والتشغيل.

مؤسسة بورتلاند ترست، قطاع غزة، بوابة فلسطين على الاقتصاد العالمي.

وزارة الاقتصاد الوطني و بال تريد– إستراتيجية التصدير الفلسطينية 2014–2018.

عبد الرازق، عمر. (2015). سوق السكن الفلسطيني: العرض والطلب والأسعار. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

عبد الله، محمود. (2015). تقانات وتكاليف البناء المخصصة للسكن في الأراضي الفلسطينية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

عبد الله، سمير. (2015). تأثير الانتهاكات الإسرائيلية على قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

عبد الله، سمير و دودين، محمود. (2015). نحو سياسة إسكان فلسطينية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

وزارة التخطيط الفلسطينية، خطة الإصلاح والتنمية 2008–2010

وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة التنمية الوطنية، 2011–2013

وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة التنمية الوطنية، 2014–2016

رئاسة مجلس الوزراء، أجندة السياسات الوطنية، 2016

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني-http://pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/a-navacurr-1994-2014.htm

المصدر :الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

http://pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/employment-2015-01a.htm

Samir Abdullah (1989), in J Nassar and Roger Hickok , (1989) Intifada at Crossroads, Rutledge Press.

World Bank (2009), Assessment of Restrictions on Palestinian Water Sector development, West Bank And Gaza, MENA Region, Sustainable Development, Report No. 47657-G7; p.

World Bank (2013), West Bank and Gaza; Area C and the Future of the Palestinian Economy, October 2, 2013; pp. vii-ix

World Bank (1993), Developing the Occupied Territories : An Investment in Peace, No. 5, Infrastructure, p.1-2

CCC & Others (2016), Global Palestine: Connected Gaza, A Spatial Vision for the Gaza Governorates, in Cooperation with Portland Trust, Private sector Initiative, Ramallah, Palestine.

Machoul-Naser, Su'ad (1986) Master Plans fot the West Bank Cities 1982-1987, Al-Haq, Ramallah

موجز المؤشرات الاقتصادية-الاجتماعية الرئيسية

1. الديموغرافيا والسكان والإحصاءات الحيوية

- عدد السكان: بلغ عدد سكان فلسطين منتصف العام 2015 نحو 4,682,467 نسمة، منهم 2,862,485 شخصاً في الضفة الغربية (419,108 أفراد في القدس)، وفي غزة 1,819,982 شخصاً. وحسب آخر الإحصائيات المتوافرة عن عدد سكان المنطقة "ج" للعام 2013، بلغ عدد سكانها نحو 187 ألف نسمة.
- النمو السكاني: حصل انخفاض ملحوظ في نسبة النمو السكاني (معدّل الزيادة الطبيعية) للسكان في الأراضي الفلسطينية، من 3.18% في العام 1998 إلى نحو 2.94% العام 2014، بواقع 2.62% في الضفة، و3.44% في قطاع غزة. بلغت نسبة النمو في القدس للعام نفسه نحو 1.8%.
- الكثافة السكانية: بلغ معدل الكثافة السكانية في فلسطين لمنتصف العام 2015 نحو 778 فرداً/كم^2، بواقع 506 أفراد/كم^2 في الضفة، و4,986 فرداً/كم^2 في قطاع غزة. وقد بلغ معدل الكثافة السكّانية في القدس للعام نفسه 1,215 فرداً/كم^2.
- الخصوبة: انخفض معدل الخصوبة من 7.4 طفل لكل امرأة خلال 1979-1992 إلى (6 مواليد في العام 1997) إلى 4.1 فقط خلال 2011-2013 (3.7 طفل لكل امرأة في الضفة، مقابل 4.5 طفل لكل امرأة في القطاع)، وذلك حسب آخر البيانات المتوافرة لدى الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
- حجم الأسرة: انخفض متوسط حجم الأسرة الفلسطينية من 6.4 شخص في العام 1997 (6.1 العام 2000) إلى 5.2 شخص في العام 2014. (4.9 في الضفة الغربية، و5.7 في قطاع غزة). أمّا في القدس، فقد بلغ 3.7 أفراد العام 2013.
- السكان حسب الفئة العمرية: تراجعت فتوّة المجتمع الفلسطيني (نسبة الأفراد الذين تقل أعمارهم عن 15 سنة إلى إجمالي السكان) بشكل ملحوظ، من 47.4% العام 1994 إلى 39.7% العام 2014. وقد بلغت العام 2013 في القدس نسبة 35.2%. في حين بلغت نسبة الأفراد الذين تقل أعمارهم عن 14 سنة في المنطقة "ج" نحو 41% خلال العام 2013. ويعود الاختلاف في حجم الفئة إلى اختلاف مصادر البيانات.
- الوفيات الخام: بلغ معدل الوفيات الخام المقدر في فلسطين للعام 2015 نحو 3.6 حالة وفاة لكل ألف من السكان (بواقع 3.5 في الضفة الغربية، مقابل 3.4 في قطاع غزة).

- وفيات الأطفال: بلغ معدل وفيات الأطفال الذين تقل أعمارهم عن 5 سنوات لكل ألف العام 2012 نحو 16.2.
- الإعالة: نسبة الإعالة مرتفعة في فلسطين (انخفضت من 100.6 في العام 2000 إلى 73 في العام 2015)، بواقع 67.4 في الضفة، مقابل 82.7 في قطاع غزة.

2. القوى العاملة:

- القوى العاملة ونسبة المشاركة: بلغ حجم القوى العاملة خلال العام 2015 في فلسطين 1,299 ألف شخص، وقد بلغت نسبة المشاركة في القوى العاملة في الضفة الغربية نحو 46.1% مقابل 45.3% في قطاع غزة. أمّا حسب الجنس، فقد بلغت نسبة المشاركة بين الذكور نحو 71.9% مقابل 19.1% للإناث للعام 2015. وقد ارتفعت بشكل ضئيل عن العام 2000، حيث شكّلت المشاركة بين الذكور 69.5% مقابل 12.9% بين الإناث. وحسب آخر البيانات المتوفرة في القدس العام 2014، فقد بلغت نسبة المشاركة في القوى العاملة نحو 31% على الرغم من أنها بلغت في العام 2009 نحو 40%.
- العاملون حسب المنطقة والقطاع: بلغ عدد العاملين العام 2015 ما يقارب 963 ألفاً (59% في الضفة، و29% في قطاع غزة و12% في إسرائيل والمستوطنات)، و16% من عمال الضفة الغربية يعملون في إسرائيل والمستوطنات. وعلى مستوى القطاعات، يعمل نحو 22% في القطاع العام (16% في الضفة، و36.9% في قطاع غزة) و63% يعملون في القطاع الخاص (66.1% في الضفة، و55.7% في قطاع غزة).
- العاملون في إسرائيل والمستوطنات: بلغ عدد العاملين من الضفة الغربية في إسرائيل والمستوطنات 112,300 عامل في العام 2015؛ أي بنسبة 11.7% من العاملين. وتوزع عدد العاملين في إسرائيل والمستوطنات حسب حيازتهم للتصريح للعام نفسه بواقع 63,000 عامل لديهم تصاريح عمل، و36,400 عامل بدون تصاريح عمل، و12,900 عامل يحملون وثيقة إسرائيلية أو جواز سفر أجنبي. وبلغ عدد العاملين في المستوطنات الإسرائيلية 22,400 عامل في العام 2015.
- العاملون حسب الحالة العملية: توزع العاملون في فلسطين العام 2015 حسب الحالة العملية على الشكل التالي: 68.7% مستخدم بأجر، و18.2% يعمل لحسابه، و6.2% صاحب عمل، و6.9% عضو أسرة. أمّا في القدس، فبلغت (80.1%، و13.7%، و4.3%، و1.9%) على التوالي العام 2014.
- القطاع غير المنظم: حسب بيانات العام 2008، 59.9% من العاملين هم عمالة غير منظمة (65.8% في الضفة، و42.5% في قطاع غزة). وتساهم مشاريع هذا القطاع بواقع 9.1% من

إجمالي الناتج المحلي في فلسطين. وبلغت عدد المشاريع في هذا القطاع نحو 90.6 ألف مشروع خلال الربع الرابع من العام 2008، وتتوزع بواقع (22.8% في الأنشطة الزراعية، و19.6% في أنشطة الصناعة والإنشاءات، و42.8% في التجارة الداخلية، و14.8% في الخدمات والنقل).

- عمالة الأطفال: بلغت نسبة الأطفال 10–17 سنة العاملين في فلسطين العام 2014 نحو 3.7%، بواقع 5.3% في الضفة الغربية، و1.3% في قطاع غزة. وهي أكبر من نسبتهم العام 2004 التي بلغت حينها 3.1%، وخلال هذا المسح، تبين أنّ 7.6% من الأطفال العاملين تعرضوا لإصابات عمل، أو أصيبوا بأمراض مزمنة خلال أدائهم عملهم.
- البطالة: بلغ معدل البطالة العام 2015 نحو 25.9% (17.3% في الضفة، و41% في قطاع غزة، و19% في القدس العام 2014). ويلاحظ ارتفاع كبير في معدل البطالة في القدس، حيث بلغ العام 2009 نحو 11.8%.
- البطالة حسب سنوات الدراسة: بلغ أعلى معدل بطالة في فلسطين بين الأكثر تعليم (13 سنة فأكثر) 29.9% (18.6% للذكور، و48% للإناث) العام 2015، في حين بلغ في القدس أعلى معدل بطالة بين الأقل تعليماً (1–6 سنوات دراسية) بنسبة 27.2% العام 2014.
- البطالة حسب التخصصات: بلغت نسبة العاطلين عن العمل في فلسطين العام 2015 بين خريجي العلوم التربوية وإعداد المعلمين أكبر نسبة (45.2%)، وبين خريجي القانون أقل نسبة (18.2%).
- أجر العاملين: بلغ متوسط الأجر اليومي العام 2015 في فلسطين 103.9 شيكل (94.1 شيكل في الضفة، و61.9 شيكل في قطاع غزة، و198.9 شيكل في إسرائيل والمستوطنات)، والأجر الوسيط اليومي في فلسطين للعام نفسه 84.6 شيكل (80.8 شيكل في الضفة، و46.2 شيكل في قطاع غزة، و200 شيكل في إسرائيل والمستوطنات).
- الحد الأدنى للأجور: بلغ الحد الأدنى للأجور 1,450 شيكلاً في فلسطين، ويعاني العاملون في القطاع الخاص من إجحاف كبير بحقوقهم، وبخاصة من ناحية الرواتب، فقد بلغ معدل الأجر الشهري في القطاع الخاص في الضفة وقطاع غزة العام 2014 مقدار 877 شيكلاً، بواقع 1,035 شيكلاً في الضفة، حيث بلغ أقلها في الخليل (955 شيكلاً). أما في قطاع غزة، فقد بلغ للعام نفسه 718 شيكلاً، أقلها في رفح حيث بلغ 617 شيكلاً. وبالتالي، فإن نسبة العاملين في القطاع الخاص الذين يتقاضون أجوراً أقل من الحد الأدنى للأجور بلغت نحو 32.9% في فلسطين العام 2014، بواقع 22.7% من العاملين في الضفة الغربية، و59.6% من العاملين في قطاع غزة.

أمّا بالنسبة للتفاوت بين الذكور والإناث، فإنّ 30.7% من الذكور يتقاضون أقل من الحد الأدنى للأجور للعاملين في القطاع الخاص في فلسطين، مقابل 42% من الإناث.

- الدخل الحقيقي للفرد (معدل دخل الفرد إلى الناتج المحلي الإجمالي): ذكر تقرير البنك الدولي (2015) عن الاقتصاد الفلسطيني أن الدخل الحقيقي للفرد في قطاع غزة الآن هو أقل بنسبة 31% عما كان عليه في العام 1994.

3. الرفاه الاجتماعي

- الفقر: نسبة الأفراد الفقراء في الأراضي الفلسطينية بلغت 25.8%، ونسبة الفقر المدقع بين الأفراد وفقاً لأنماط الاستهلاك الشهري في الأراضي الفلسطينية بلغت 12.9%. ويعرف الفقر للأسر التي تقل ميزانيتها عن 2,293 شيكلاً، أما الفقر المدقع فيعرف للأسر التي تقل ميزانيتها عن 1,832 شيكلاً، علماً بأن متوسط حجم الأسرة في فلسطين بلغ 5.2 العام 2014.
- اللامساواة: عدالة التوزيع (معامل جيني)، توزيع الدخل (منحنى لورنز): معامل جيني حسب تقرير للأمم المتحدة في فلسطين بلغ 0.387 في العام 2007. ووفر الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني العام 2011 منحنى لورنز لتوزيع الاستهلاك، الذي نتج عنه أن أغنى 10% يستهلكون 21.3%، وأفقر 10% يستهلكون 4.4% فقط (صندوق 6، مراقب 36).
- ظروف السكن: نسبة الاكتظاظ: بلغ متوسط عدد الغرف في المسكن العام 2013 في القدس 3.7 غرفة، كما بلغ متوسط كثافة المسكن في القدس 1.5 فرد لكل غرفة.
- الأمن الغذائي: في العام 2014 بلغ معدل انعدام الأمن الغذائي (بشدة وجزئي) في فلسطين 28.6%، ما يعني أن 1.6 مليون شخص لم تتوفر لديهم الموارد الغذائية الكافية لتلبية احتياجاتهم الغذائية (46.7% من سكان قطاع غزة، و16.3% من سكان الضفة). وعلى مستوى مكان الإقامة، فقد بلغت مستويات الأمن الغذائي في الضفة أعلى ما يمكن في مخيمات اللاجئين بنسبة 29.4%، في حين بلغت أعلى ما يمكن بين سكان الحضر في قطاع غزة بنسبة 47%. وارتفع مؤشر أسعار الغذاء بنسبة 6.2% بين 2014/9 و2015/9 (نشرة الأمن الغذائي، عدد 13).
- بلغ إجمالي المتطلبات المالية في فلسطين للعام 2014 ضمن عملية النداء الموحد[47] أكثر من 390 مليون دولار لتنفيذ برامج طارئة في ستة قطاعات (نشرة الأمن الغذائي، عدد 13).
- مؤشر التنمية البشرية: بلغ مؤشر التنمية في فلسطين العام 2014 ما مقداره 0.677، حيث حازت فلسطين على ترتيب 113 بين الدول، وعند المقارنة بين الجنسين، بلغ المؤشر 0.607 للإناث،

[47] في كل عام تقوم عدد من منظمات الإغاثة، بما في ذلك مؤسسات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الأخرى، بتخطيط وتنسيق وتنظيم وتوجيه جهودها للاستجابة لطلبات الإغاثة والمعونات العاجلة، عوضاً عن التنافس فيما بينها، وقد تم إطلاق مسمى "عملية النداء الموحد" على هذا الجهد المشترك (نشرة الأمن الغذائي).

و0.706 للذكور. والجدير بذكره أنّ مؤشر التنمية البشرية، يقاس بالنسبة للدول الأخرى، حيث تحصل أفضل دولة على قيمة 1، وأسوء دولة على قيمة 0.

4. الفئات المهمّشة

- الإعاقة: حسب بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني للعام 2011، بلغت نسبة انتشار الإعاقة حسب التعريف الموسع 6.9، أمّا حسب التعريف الضيق، فقد بلغت للعام نفسه في فلسطين 2.7 (2.9 في الضفة، و2.4 في قطاع غزة).

✧ الالتحاق بالتعليم: 37.6% من الأفراد ذوي الإعاقة 15 سنة فأكثر لم يلتحقوا أبداً بالتعليم؛ بواقع 35.5% في الضفة الغربية، و42.2% في قطاع غزة. بالمقابل، فإن 33.8% من هؤلاء الأفراد التحقوا بالتعليم وتسربوا منه؛ 37.0% في الضفة الغربية، و27.1% في قطاع غزة. كما أظهرت النتائج أن 53.1% منهم أميون؛ 51.5% في الضفة الغربية، و56.3% في قطاع غزة.

✧ العمل: خلال فترة تنفيذ المسح، كان 87.3% من هؤلاء الأفراد لا يعملون؛ 85.6% في الضفة الغربية مقابل 90.9% في قطاع غزة.

✧ مواءمات خاصة لذوي الإعاقة غير العاملين حتى يصبحوا قادرين على العمل:

▪ دعم بشري مثل قارئ، مترجم لغة إشارة، مساعد شخصي: 50% من ذوي إعاقة التواصل، و44.1% من ذوي الإعاقة السمعية، و20.6% من ذوي الإعاقة البصرية بحاجة لهذه المواءمة.

- الطفل:

✧ العنف داخل مؤسسات التعليم: أكثر من خُمس الطلاب 12–17 سنة تعرضوا للعنف في المدرسة من قبل الطلاب والمعلمين العام 2011.

✧ العنف من قبل الاحتلال: 6% من الذكور 12–17 سنة تعرضوا لعنف نفسي، منهم 8.7% في الضفة، وبين الإناث بلغت 1.7% في الضفة.

5. التعليم

- التعليم الأساسي (المدارس):

▪ عدد المدارس للعام الدراسي 2015/2014: بلغ عدد مدارس فلسطين 2,856 مدرسة، موزعة على حسب الجهة المشرفة (2,095 مدرسة حكومية، و349 مدرسة وكالة، و412 مدرسة خاصة). أمّا حسب المناطق الجغرافية، فموزعة على الشكل التالي: بلغ عدد المدارس في الضفة الغربية 2,144 مدرسة (1,701 مدرسة حكومية، منها 3 مدارس تداوم

فترة مسائية "6 مدارس فترتين"، و97 مدرسة تابعة لوكالة الغوث الدولية، و346 مدرسة خاصة). وبلغ عدد المدارس العام 2015 في قطاع غزة 712 مدرسة (394 حكومية، ولكن 264 مدرسة منها تعطي فترتين، و252 وكالة، منها 216 مدرسة ذات فترتين، و66 مدرسة خاصة).[48] عدد المدارس في القدس بلغ 239 مدرسة للعام الدراسي نفسه (115 حكومة، و16 وكالة غوث، و108 خاصة). ويوجد في المنطقة "ج" 183 مدرسة تشرف عليها وزارة التربية والتعليم. وهناك صعوبة كبيرة في الحصول على جودة جيدة للتعليم. وغالبية سكان "ج" غير حاصلين على دبلوم المدارس الثانوية. وبشكل عام، يعتبر سكان المنطقة "ج" أقل تعليماً من سكان منطقتي "أ" و"ب" (GIZ, 2015).

- عدد الطلاب للعام الدراسي 2015/2014: بلغ عدد طلاب فلسطين 1,171,596 طالباً وطالبة، موزعين حسب الجهة المشرفة (66% منهم في المدارس الحكومية، و24.6% منهم في مدارس الوكالة، و9.4% منهم في المدارس الخاصة). أمّا حسب المناطق، فبلغ عدد طلاب الضفة الغربية 684,699 طالباً وطالبة (نحو 79.3% منهم في مدارس حكومية، و7.3% منهم في المدارس التابعة لوكالة الغوث الدولية، و13.4% منهم في المدارس الخاصة). وفي مدارس قطاع غزة، بلغ عدد طلابها 486,897 طالباً وطالبة (نحو 47.3% منهم في مدارس حكومية، و49% منهم في مدارس وكالة، ونحو 3.7% منهم في مدارس خاصة). وبلغ عدد طلاب المدارس في القدس 70,367 طالباً وطالبة (نحو 43.7% منهم في مدارس حكومية، و8.5% في مدارس وكالة الغوث، و47.8% منهم في مدارس خاصة). ويوجد في المنطقة "ج" حسب بيانات العام 2013 ما يقارب 50 ألف طالب وطالبة. حوالي 10 آلاف طفل يتعلمون في خيم وكرافانات من القصدير، وتفتقر إلى أدنى قدر من الحماية من الحر أو البرد.
- معدلات اكتظاظ الطلاب 2015/2014: بلغت معدلات الاكتظاظ في فلسطين 29.9 طالب لكل شعبة (29.4 في الحكومة، و36.6 في الوكالة، و22.3 في الخاصة)، بواقع 26.6 طالب لكل شعبة في الضفة الغربية، بما فيها القدس (27 حكومة، و31.9 وكالة، و22.6 خاصة)، و36.3 طالب لكل شعبة في قطاع غزة (36.9 حكومة، و37.8 وكالة، و21 خاصة). وقد بلغ المعدل للعام الدراسي 2015/2014 في القدس 24.4 طالب لكل شعبة (24 حكومة، و29 وكالة، و24 خاصة).

---

[48] حسب بيانات التعليم في غزة، يختلف عدد المدارس عن عدد المباني المدرسية في غزة، حيث عدد المباني أقل من عدد المدارس، وذلك على النحو التالي: بلغ عدد المباني المدرسية في غزة 473 مبنى للعام 2015، (بواقع 263 مبنى تابعاً للحكومة، و159 مبنى تابعاً لوكالة الغوث الدولية، و51 مبنى تابعاً للقطاع الخاص).

- عدد العاملين في المدارس: بلغ عدد العاملين للعام الدراسي 2015/2014 في فلسطين 71,217 عاملاً (69.7% في الحكومة، و16.5% منهم في الوكالة، و13.7% منهم في الخاصة)، بواقع 46,005 عمال في الضفة الغربية (77.7% منهم في الحكومة، و5.1% منهم في الوكالة، و17.1% منهم في الخاصة). و25,212 في قطاع غزة (55% منهم في الحكومة، و34.4% منهم في الوكالة، و7.6% منهم في الخاصة). ويجدر التنويه بأن أكثر من نصف العاملين، بنحو 58% منهم، هم من الإناث.
- أعداد المعلمين في المدارس 2015/2014: بلغ عدد المعلمين في فلسطين 53,832 معلماً (68.9% في الحكومة، و18.6% منهم في الوكالة، و12.5% منهم في الخاصة)، بواقع 34,155 معلماً في الضفة الغربية (78.2% منهم في الحكومة، و5.8% منهم في الوكالة، و15.9% منهم في الخاصة). و19,677 معلماً في قطاع غزة (52.7% منهم في الحكومة، و40.8% منهم في الوكالة، و6.5% منهم في الخاصة). ويجدر التنويه بأن أكثر من نصف المعلمين بنحو 60.7% منهم هم من الإناث.
- التسرب من المدارس: بلغ عدد الطلبة المتسربين في كافة المدارس الحكومية في الضفة الغربية للعام 2014/2013، 8,363 طالباً وطالبة، ومن المراحل الدراسية كافة.
- بناء على معدلات الرسوب ومعدلات التسرب: تم تقدير المجتازين للمرحلة الثانوية العامة، حيث بلغ عدد الطلاب المجتازين المرحلة الثانوية العامة 66,814 طالباً وطالبة للعام الدراسي 2014/2013.
- عدد المرشدين التربويين: 585 مدرسة حكومية لا يوجد فيها مرشد تربوي.
- الأضرار جراء الحرب على غزة: أشار تقرير صادر عن وزارة التربية والتعليم الفلسطينية إلى أن عدد المدارس الحكومية التي تضررت نتيجة عدوان الاحتلال الإسرائيلي بلغ 187 مدرسة، في حين بلغت مدارس وكالة الغوث المتضررة 91 مدرسة، 3 مؤسسات من مؤسسات التعليم العالي الحكومية، و9 مؤسسات من مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية. أما أضرار المدارس الخاصة، فقد بلغت 49 مدرسة، ورياض الأطفال 99 روضة، فيما استشهد 250 من الطلبة، و15 من المعلمين، وجرح 856 من الطلبة، و19 من المعلمين.

6. التعليم العالي:

- مؤسسات التعليم العالي: بلغ عدد المؤسسات المعتمدة والمرخصة 52 مؤسسة تعليم عالٍ، بواقع 33 في الضفة الغربية، منها 9 جامعات تقليدية، و18 مؤسسة في قطاع غزة، منها 5 جامعات تقليدية. أما التعليم المفتوح، فتوجد جامعة واحدة في فلسطين، تتوزع مراكزها بين الضفة وقطاع غزة بواقع 17 مركزاً في الضفة و5 مراكز في قطاع غزة.

- عدد الطلبة المسجلين: بلغ عدد الطلبة المسجلين فعلاً للعام الدراسي 2015/2014 في مؤسسات التعليم العالي 221,395 طالباً وطالبة، أكثر من نصفهم إناث، نحو 59.8% منهم في الجامعات التقليدية، و7.4% منهم في الكليات الجامعية، و5.5% منهم في كليات المجتمع المتوسطة، والباقي 27% في التعليم المفتوح. وعدد الطلبة الملتحقين للعام الدراسي 2014/2013 في جامعات القدس 13,806 طلاباً وطالبات (6,114 ذكراً، و7,692 أنثى).
- بلغ عدد الطلاب الخريجين للعام 2014/2013 من الجامعات والكليات الجامعية 36,830 طالباً وطالبة (22,333 طالبة و14,497 طالباً)، وعدد الخريجين من كليات المجتمع للعام الدراسي نفسه 3,213 طالباً وطالبة (1,778 طالبة و1,435 طالباً).
- العاملون: بلغ عدد العاملين في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية للعام الدراسي (2015/2014) 15,584 عاملاً وعاملة، موزعين على النحو التالي: 65.9% منهم في الجامعات التقليدية، 12.1% منهم في الكليات الجامعية، و5.4% منهم في الكليات المتوسطة، و16.6% منهم في التعليم المفتوح.

7. التعليم والتدريب المهني والتقني:

- نسبة القبول: توجد قيود على خريجي التعليم الثانوي المهني، حيث تقوم بعض الجامعات الفلسطينية بقبول ما نسبته 5% فقط من عدد المقبولين للدراسة في البرامج المماثلة لتخصصاتهم المهنية (كحيل، 2015، ص 7).
- تغلب مشاركة الذكور على الإناث في التعليم والتدريب المهني والتقني بشكل واضح (جانب اجتماعي) (كحيل، 2015).
- عدد الملتحقين: بلغ عدد الملتحقين في المدارس المهنية للعام 2014/2013، 16,674 طالباً وطالبة، منهم 2,725 في الفروع الصناعية والزراعية والفندقة، والباقي في فرعي التجارة والشريعة (كحيل، 2015، ص 9).
- عدد المراكز: يوجد 76 مركز تعليم وتدريب مهني وتقني في فلسطين، منها 14 مركز تدريب مهني وتقني في قطاع غزة، و6 مراكز في القدس، وتعاني مراكز القدس من ضعف في البنية التحتية، ونقص في الموارد البشرية المؤهلة (GIZ, 2015).

8. الأداء الاقتصادي القطاعي

- يتكون الاقتصاد، أساساً، من مؤسسات صغيرة ومتوسطة الحجم: 89% نسبة المؤسسات التي تستخدم 5 أشخاص فأقل، و9.9% تشغل بين 5–20 شخصاً، وقدرة الصمود والتحمل لدى هذه المؤسسات ضعيفة جداً.

- قطاع الزراعة: شكلت مساهمة الزراعة والحراجة وصيد الأسماك في الناتج المحلي الإجمالي ما يقارب 3.3% العام 2015. ولكن نسبة المساهمة انخفضت مع مرور الزمن، فقد بلغت العام 2000 نحو 8.2%. وبلغت نسبة العاملين[49] في الزراعة والصيد والحراجة ما نسبته 8.7% من مجموع العاملين للعام نفسه. ولكن نسبة مشاركة العمال في قطاع الزراعة والصيد والحراجة تنخفض مع مرور الزمن، فقد بلغت العام 2000 نحو 14.1%. ولكن نحو 39% من الوظائف في منطقة "ج" هي في الزراعة، مقارنة مع 12% في منطقتي "أ" و"ب".
- قطاع الصناعة: شكّلت مساهمة التعدين، والصناعة التحويلية والمياه والكهرباء في الناتج المحلي الإجمالي ما يقارب 13.4% العام 2015، وذلك بانخفاض بنحو 0.2 نقطة مئوية عن العام 2000، حيث بلغت 13.6%. وبلغت نسبة العاملين في المحاجر والصناعة التحويلية ما نسبته 13% من مجموع العاملين للعام نفسه (15.4% من عمال الضفة، و4.9% من عمال قطاع غزة، و13.8% من عمال القدس)،[50] في حين بلغت نسبة العاملين في التعدين والمحاجر والصناعة التحويلية العام 2000 نحو 14.2%
- قطاع الإنشاءات والإسكان: شكّلت مساهمة الإنشاءات في الناتج المحلي الإجمالي ما يقارب 8.3% العام 2015، في حين بلغت العام 2000 نحو 6.7%. كما بلغت نسبة العاملين في البناء والتشييد من مجموع العاملين الكلي 15.5% العام 2015، (20.2% من عمال الضفة، و2% من عمال قطاع غزة، و31.7% من عمال القدس)[51]، في حين بلغت نسبتهم العام 2000 نحو 19.4%
- القطاع المالي والتأمين: شكّلت مساهمة الأنشطة المالية والتأمين في الناتج المحلي الإجمالي ما يقارب 4% العام 2015، في حين شكّلت 3.9% العام 2000
- قطاع التجارة: شكّلت تجارة الجملة والتجزئة وإصلاح المركبات والدرّاجات النارية في الناتج المحلي الإجمالي ما يقارب 17.7% العام 2015، وذلك بارتفاع 6 نقاط مئوية عن العام 2000، حيث شكّلت في حينه نحو 11.7%. كما بلغت نسبة العاملين في التجارة والمطاعم والفنادق من مجموع العاملين الكلي 20.6% العام 2015، وذلك بارتفاع بأكثر من ثلاث نقاط مئوية عن العام 2000، حيث بلغت 17.3%.

---

[49] يجدر التنويه بأن التقسيمات المتبعة في مساهمة القطاعات في الناتج المحلي الإجمالي يختلف تصنيفها عن نسبة مشاركة العمال في القطاعات المختلفة، حيث أن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني يعتمد لكل جزء تصنيفاً مختلفاً عن الآخر، وبالتالي ليس بالضرورة أن تكون أرقام كل من مساهمة النشاط في الناتج المحلي، ونسبة مشاركة العاملين، ذات دلالة حقيقية.

[50] نسب التقسيمات حسب المناطق حسب بيانات 2014.

[51] نسب التقسيمات حسب المناطق حسب بيانات 2014.

- قطاع النقل والمواصلات: شكّل النقل والتخزين في الناتج المحلي الإجمالي ما يقارب 1.9% العام 2015، وذلك بانخفاض بمقدار 2.6 نقطة مئوية عن العام 2000، حيث شكّلت 4.5%. كما بلغت نسبة العاملين في النقل والتخزين والمواصلات نحو 5.8% العام 2015، وبلغت نسبة العاملين في هذا القطاع نحو 4.9% العام 2000.
- قطاع الخدمات: شكّلت الخدمات (من ضمنها التعليم) في الناتج المحلي الإجمالي ما يقارب 19.9% العام 2015، وذلك بانخفاض بنحو 7 نقاط مئوية عن العام 2000، حيث شكلت 27%. كما بلغت نسبة العاملين في الخدمات وغيرها، حسب تصنيف مسح القوى العاملة، 36.4% من مجموع العاملين الكلي العام 2015، (27.7% من عمال الضفة، و58.7% من عمال قطاع غزة، و23.8% من عمال القدس).[52] وقد شكّلت بذلك ارتفاعاً بـ أكثر من 6 نقاط مئوية عن العام 2000، حيث بلغت في حينه 30.1%.
- قطاع التعليم: شكّل التعليم 6.7% من الناتج المحلي الإجمالي العام 2015، بانخفاض بأقل من نصف نقطة مئوية بالمقارنة مع العام 2000، فقد شكّل هذا القطاع 7%.
- الإدارة العامة والدفاع: شكّلت الإدارة العامة والدفاع ما نسبته 12.5% من الناتج المحلي الإجمالي العام 2015، وذلك بارتفاع بأربع نقاط مئوية عن العام 2000، فقد بلغت في حينه 8.5%.
- الإنتاجية في القطاعات المختلفة: توجد فوارق ملحوظة في إنتاجية العمل بين القطاعات المختلفة، فهي أعلى ما تكون في قطاع الأخشاب والمفروشات، وأدنى ما تكون في إنتاج الملابس. وإنتاجية العمل أعلى في المنشآت الكبيرة منها في المنشآت الصغيرة. وتصل الإنتاجية في المنشآت الكبيرة إلى 30 ألف دولار مقارنة مع 10 آلاف في المنشأة الوسيطة. وهذه نتيجة تقليدية، نظراً لأن المنشآت الكبيرة غالباً ما تكون أكثر كثافة برأس المال. وتكون الإنتاجية أعلى في القدس الشرقية (23 ألف دولار) مقارنة بالضفة الغربية (10 آلاف دولار)، وأعلى بكثير من إنتاجية العمل في قطاع غزة (6,800 دولار فقط) (صندوق 3، مراقب 38).

9. الأداء الاقتصادي الكلي

- الناتج المحلي الإجمالي: بلغ الناتج المحلي الإجمالي العام 2015 بالأسعار الثابتة سنة 2004 ما مقداره 7,721.7 مليون دولار (12,677.4 مليون دولار بالأسعار الجارية). وسجل النمو في الناتج المحلي الإجمالي ارتفاعاً بنسبة 2.2% في 2013، وانخفاضاً بنسبة 0.2% في 2014، ثم عاد إلى الارتفاع في العام 2015 بنسبة 3.5% (وذلك حسب الأسعار الثابتة لسنة الأساس 2004).

[52] نسب التقسيمات حسب المناطق حسب بيانات 2014.

- نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي: بلغ الناتج المحلي الإجمالي للفرد العام 2015 بالأسعار الثابتة سنة 2004 ما مقداره 1,745.9 دولار (2,865.8 دولار بالأسعار الجارية)، وسجل النمو في الناتج المحلي الإجمالي للفرد انخفاضاً بنسبة 0.8% في 2013، و3.1% في 2014، وارتفاعاً بنسبة 0.5% (وذلك حسب الأسعار الثابتة لسنة الأساس 2004).
- الإنفاق الخاص: بلغ الإنفاق الاستهلاكي النهائي الخاص العام 2015 بالأسعار الثابتة سنة 2004 ما مقداره 7,099.8 مليون دولار (11,795.7 مليون دولار بالأسعار الجارية).
- الإنفاق الحكومي: بلغ الإنفاق الاستهلاكي النهائي الحكومي العام 2015 بالأسعار الثابتة سنة 2004 ما مقداره 2,090.4 مليون دولار (3,374.9 مليون دولار بالأسعار الجارية).
- التكوين الرأسمالي الإجمالي (الاستثمار): بلغ الاستثمار العام 2015 بالأسعار الجارية 3,012.6.
- الصادرات: بلغت قيمة الصادرات الفلسطينية العام 2014 بالأسعار الجارية 2,172.3 مليون دولار.
- الواردات: بلغت قيمة الواردات إلى فلسطين العام 2014 بالأسعار الجارية 7,208 مليون دولار.

10.الاستثمار:

- بلغ التكوين الرأسمالي الثابت الإجمالي العام 2015 نحو 1.67 مليار دولار بالأسعار الثابتة 2004 (المباني نحو 1,487.7 مليون دولار، وغير المباني نحو 426.6 مليون دولار).
- 42.7% من رأس المال للشركات الجديدة المسجلة في الضفة الغربية العام 2015 عبارة عن خدمات، يليها التجارة بنسبة 29%، ثم الصناعة بنسبة 12%، ثم الإنشاءات بنسبة 9%، ثم كل من الزراعة والصحة والسياحة بنسب 4%، و2%، و1%، على التوالي.
- بلغت قيمة رؤوس الأموال للشركات الجديدة المسجلة في الضفة الغربية العام 2015 نحو 273 مليون دينار أردني، مقابل 224 مليون دينار في 2014، و342 مليون دينار العام 2013، و376 مليون دينار العام 2010، و824 مليون دينار العام 2009.
- بلغ عدد الفنادق العاملة في الضفة الغربية 111 فندقاً العام 2015، و109 فندق العام 2014، و113 فندقاً العام 2013، و94 فندقاً العام 2010. وبلغ عدد النزلاء للسنوات سابقة الذكر 484,394، و610,347، و600,362، و960,833 على التوالي.

11.تجارة دولية

- التجارة الخارجية المرصودة: بلغت قيمة الواردات السلعية المرصودة نحو 4,941.6 مليون دولار العام 2015، والصادرات نحو 911.9 مليون دولار، وبذلك يبلغ العجز في الميزان السلعي نحو

4,029.7 مليون دولار. أما الميزان التجاري في ميزان المدفوعات، فقد بلغ العجز في الميزان السلعي نحو 4,986.4 مليون دولار، ونحو 192.3 مليون دولار في الميزان الخدمي.

- التجارة الخارجية الكلية المقدرة (ميزان المدفوعات): بلغ صافي السلع في الميزان التجاري ما مقداره 5,178.7 مليون دولار لصالح السلع المستوردة، وذلك حسب بيانات العام 2015.
- التصدير: حسب تقرير سهولة ممارسة الأعمال (العام 2015)، فإن التكلفة التي تتحملها فلسطين جراء التصدير تبلغ مدة 23 يوماً، وبتكلفة مادية تبلغ 1,750 دولاراً لكل حاوية. أما إسرائيل فتتحمل 10 أيام، و620 دولاراً لكل حاوية.
- الاستيراد: حسب تقرير سهولة ممارسة الأعمال (العام 2015)، فإن التكلفة التي تتحملها فلسطين جراء الاستيراد تبلغ مدة 38 يوماً، وبتكلفة تبلغ 1,425 دولاراً، لكل حاوية. أما إسرائيل فتتحمل لقاء ذلك 10 أيام، و565 دولاراً لكل حاوية.
- إنتاجية العمل أعلى في المنشآت التي تنتج للسوق المحلية منها في المنشآت التي تنتج بهدف التصدير. وهذه نتيجة تتعارض مع ما هو مثبت في معظم الدول الأخرى، حيث إنتاجية العمل في منشآت التصدير غالباً ما تكون أعلى (صندوق 3، مراقب 38).

12. المالية العامة

- الدين العام: بلغ الدين العام الحكومي نهاية العام 2015 نحو 9,908.1 مليون شيكل، شكلت القروض البنكية نحو 31.5% من هذا الدين. هذا عدا عن التسهيلات البنكية (قصيرة الأجل) التي بلغت نسبتها نحو 17.1% من الدين العام. والجدير بالذكر أنّ هذا الدين لا يشمل المتأخرات، فقد بلغ إجمالي المتأخرات –بنود الإنفاق للعام نفسه– نحو 2.8 مليار شيكل، و56% من هذه المتأخرات للقطاع الخاص (نفقات غير الأجور).
- التسرب المالي: توصلت دراسة للأونكتاد (2014) إلى أنّ مقدار التسرب المالي، وصل إلى 313 مليون دولار في العام 2011، ما يعادل 3.6% من الناتج المحلي الإجمالي في ذلك العام. كذلك، توصلت الدراسة إلى أن 40% من التسرب المالي يعود على الاستيراد المباشر أو غير المباشر من إسرائيل، في حين يعود 60% على التهريب الجمركي والتهرب من تسليم الفواتير (صندوق 5، مراقب عدد 38).
- بلغ صافي الإقراض العام 2015 نحو 1.17 مليار شيكل.
- بلغ صافي الإقراض في الموازنة الجارية لقطاع غزة العام 2013 نحو 40 مليون شيكل.
- بلغت نسبة الإيرادات العامة الصافية إلى النفقات الجارية وصافي الإقراض العام 2015 نحو 84%.

- بلغت المنح والمساعدات الخارجية إلى الناتج المحلي الإجمالي نسبة 6.3% العام 2015.
- بلغت النفقات التطويرية العام 2015 نحو 686.8 مليون شيكل (أي 1.4% من الناتج المحلي الإجمالي).
- إدراج مخصص مالي لصندوق النفقة بقيمة 400 ألف شيكل ضمن موازنة 2016، وهو المسؤول عن برنامج التمكين الاقتصادي والاجتماعي، ومشروع التمكين الاقتصادي للنساء، حيث يهدف الصندوق إلى تحقيق عدالة اجتماعية.

13.الشؤون النقدية (القطاع المصرفي)

- التسهيلات الائتمانية: بلغ إجمالي التسهيلات الائتمانية المباشرة نهاية العام 2015 ما مقداره 5,824.7 مليون دولار.
  - ✧ حسب الجهة المستفيدة: توزعت التسهيلات على الشكل التالي: 1,456.1 مليون دولار للقطاع العام، 4,368.6 مليون دولار للقطاع الخاص (المقيم وغير المقيم).
  - ✧ نسب التسهيلات للقطاع الخاص حسب القطاعات الاقتصادية المستفيدة: بلغت نسبة التسهيلات الائتمانية لتطوير الأراضي 2.9% (126 مليون دولار)، والزراعة والثروة الحيوانية 1.7%، مقابل التسهيلات الائتمانية لتمويل شراء السيارات وتمويل السلع الاستهلاكية بلغت 4.6% و24.9% على التوالي.
  - ✧ أمّا التسهيلات الائتمانية لكل من: العقارات والإنشاءات، التعدين والصناعة، التجارة الداخلية والخارجية، السياحة والفنادق والمطاعم، النقل والمواصلات، الخدمات، وتمويل الاستثمار بالأسهم والأدوات المالية، فبلغت: 21.8%، 6.1%، 21.6%، 1.6%، 0.5%، 9.2%، 0.4% على التوالي.
- بلغت نسبة الفوائد من صافي الإيرادات للبنوك 74.2%، وبلغت الأرباح 133.9 مليون دولار العام 2015. فقد بلغ متوسط سعر الفائدة على القروض بالشيكل معدل 10.18%.
- سوق الأوراق المالية:
  - ✧ أرباح أعلى 5 شركات من شركات المساهمة العامة المدرجة في البورصة التي أفصحت عن بياناتها المالية بعد اقتطاع الضرائب، والمنشورة على موقع بورصة فلسطين نهاية العام 2015 هي: مجموعة الاتصالات الفلسطينية (بالتل) التي بلغت أرباحها 83 مليون دينار أردني، تلاها بنك فلسطين بأرباح بلغت نحو 43 مليون دولار، تليها فلسطين للتنمية والاستثمار (باديكو) التي بلغت أرباحها 24 مليون دولار، ثم الشركة الفلسطينية للكهرباء

بأرباح بلغت 13 مليون دولار، وأخيراً، الشركة العربية الفلسطينية للاستثمار (أيبك) التي بلغت أرباحها نحو 12 مليون دولار.

- درجة التركيز:[53] حظيت الشركات الخمس الأولى على حوالي 83% من إجمالي قيمة الأسهم المتداولة في العام 2015، وهذه الشركات هي: بنك فلسطين (33%)، الاتصالات الفلسطينية (22%)، البنك الوطني (12%)، فلسطين للتنمية والاستثمار "باديكو" (11%)، بنك القدس (5%).

[53] يستخدم هذا المؤشر لمعرفة مدى تأثير عدد من الشركات على التغيير في أسعار الأسهم. ويقاس المؤشر بحساب حصة أكبر 5 أو 10 شركات من حيث قيمة الأسهم المتداولة.

المراجع

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (2015)، الفلسطينيون نهاية العام 2015.

ـــــــــــــــــ (2016)، النتائج الأساسية لمسح القوى العاملة في فلسطين للعام 2015.

ـــــــــــــــــ (2015)، كتاب القدس الإحصائي السنوي 2015.

ـــــــــــــــــ (2015)، مسح القوى العاملة 2014.

ـــــــــــــــــ واقع حقوق الطفل الفلسطيني، 2014.

الموقع الإلكتروني لوزارة التربية والتعليم العالي في غزة 2016، التعليم العام في أرقام 2015.

الموقع الإلكتروني لوزارة التربية والتعليم العالي في الضفة الغربية 2016.

ظاهرة انتقال الطلبة من التعليم النظامي إلى التعليم غير النظامي وسوق العمل، 2015. وزارة التربية والتعليم العالي.

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس" (2015)، تنفيذ الخطة الإستراتيجية للتعليم والتدريب المهني والتقني: متطلب أساسي للاستجابة لاحتياجات سوق العمل.

المراقب الاقتصادي والاجتماعي.

Training Provision and Employment in Palestine – GIZ (2015).

UNDP, Human Development Report 2015.

السير الذاتية للمؤلفين

رجا الخالدي

رجا الخالدي باحث متخصص في التنمية الاقتصادية وحصل على شهادة بكالوريوس من جامعة اوكسفورد وشهادة ماجستير من جامعة لندن، وأجرى أبحاث ونشر كتب ومقالات على نطاق واسع حول الأوضاع الاقتصادية الفلسطينية في لبنان والأراضي المحتلة 1967 وداخل إسرائيل. وبين 1985 و2013 كان موظف في أمانة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وترأس برنامجها لتقديم المساعدة للشعب الفلسطيني، ثم فرعها الخاصة بالمديونية والتمويل الإنمائي وأخيراً مكتب مدير شعبة العولمة وسياسات التنمية. وهو الآن يشغل منصب منسق البحوث في معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

Raja Khalidi

Raja Khalidi was trained as a development economist, with a B.A.(Hons) from Oxford University and M.Sc. from University of London (SOAS). He has conducted research and published books and articles and lectured widely on Palestinian economic conditions in Lebanon, in the Arab region in Israel and in the occupied territories. He worked with the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) from 1985 to 2013 and as senior economist he served as Coordinator of its Programme of Assistance to the Palestinian people, Head of its Debt and Development Finance Branch and Chief of the Office of the Director or the Division of Globalization and Development Strategies. He is currently Research Coordinator at the Palestine Economic Policy Research Institute (MAS).

لؤي شبانة

يشغل لؤي شبانة حالياً منصب المدير الإقليمي لصندوق الأمم المتحدة للسكان في الدول العربية، وقد شغل على مدى العقدين الماضيين عدداً من وظائف الخدمة العامة الوطنية والدولية رفيعة المستوى في مجال الإحصاءات الرسمية، والتعداد السكاني والسكان والتنمية والرصد والتقييم، وإدارة البرامج والاستشاريات، وذلك داخل منظومة الأمم المتحدة والحكومة وفي الساحة متعددة الأطراف. تولى منصب كبير الإحصائيين في فلسطين من عام 2005 وحتى 2009 عند بداية حياته المهنية في الأمم المتحدة مع صندوق سكان الأمم المتحدة العراق، ثم في 2013 مع كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي / مفوضية شؤون اللاجئين أيضاً في العراق، ثم مع المكتب الإقليمي لصندوق سكان الأمم المتحدة للدول العربية؛ وابتداءً من عام 2015 تقلد منصب المستشار الإقليمي للبيانات والسياسات السكانية. شغل شبانة مناصب متعددة في العالم العربي كرئيس أو عضو في العديد من اللجان المهنية والبحثية الإقليمية مثل اللجنة الإحصائية التابعة للجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، منتدى الإحصائي الإقليمي العربي وعضوا في مجلس إدارة المعهد العربي للتدريب والبحوث الإحصائية. وكانت بداية حياته المهنية عام 1994 في مركز الإحصاء الفلسطيني التي استكملت بتبوئه رئيسا للجهاز حتى العام 2005. والسيد شبانة حاصل على درجة الدكتوراة في الإحصاء الاجتماعي التطبيقي من جامعة لانكستر في المملكة المتحدة، ودرجة الماجستير في الإحصاء الرياضي من الجامعة الأردنية، وبكالوريوس في الرياضيات من جامعة بغداد.

Luay Shabaneh

Luay Shabaneh currently serves as UNFPA Regional Director for Arab States. He has held a number of high-profile national and international public service positions over the last two decades in the area of official statistics, population census, population and development, monitoring and evaluation, programme management and advocacy within the UN System, in government and in the multilateral arena. He served as chief statistician of Palestine from 2005 until he started his UN career in 2009 with UNFPA Iraq, then in 2013 with both UNDP/UNCT in Iraq, then with the Regional Office for Arab States, as of 2015 as the Regional Adviser for Population Data and Policies. Within the Arab region, he acted as chair or member of several regional professional and research committees such as Statistical Committee of the Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), Arab regional statistical forum and the Board of the Arab Institute for Training and Research in Statistics. Prior to that, Luay Shabaneh started his professional career at Palestine Central Bureau of Statistics (PCBS) in 1994 – 2005 he completed his career there as the second President of PCBS. Shabaneh holds a PhD in Applied Social Statistics from Lancaster University, UK, a Master's Degree in Mathematical Statistics from the University of Jordan and a Bachelor of Science in Mathematics from Baghdad University.

محمود الجعفري

يعمل البروفيسور الاقتصادي محمود الجعفري مديراً لمعهد إدارة الأعمال والاقتصاد، وعميداً لكلية إدارة الأعمال والاقتصاد في جامعة القدس، في القدس منذ العام (2006–2010) وعاد ليشغل المنصب منذ العام 2014 وحتى الآن. وقد عمل الدكتور الجعفري أستاذاً زائراً في جامعة بيرزيت منذ العام (2010–2011)، وجامعة إلينوي في أيربانا شامبين، وجامعة ميشيغان في آن اربور، في الولايات المتحدة، وفي جامعة تورنتو في كندا. كما كان عضواً في مجلس المنتدى الأوروبي المتوسطي لمعاهد الاقتصاد Femise. وقد نشر عدداً من المقالات في مجلات عالمية حول الاقتصاد الزراعي، والتجارة الدولية، واقتصاديات التعليم والعمل.

الدكتور الجعفري حاصل على درجة الدكتوراه والماجستير في الاقتصاد الزراعي من جامعة ميسوري في الولايات المتحدة، ولقد حصل على درجة البكالوريوس في الاقتصاد والإحصاء من الجامعة الأردنية. هذا ولقد حصل الدكتور الجعفري على جائزة عبد الحميد شومان لأفضل الاقتصاديين الشباب في العالم العربي في عام 1994. وفي العام 2008، نال رتبة عميد لإحدى أفضل كليات إدارة الأعمال على نطاق العالم، والتي تمنحها مؤسسة EDUNIVERSAL في فرنسا. ولقد تم منح الدكتور الجعفري مؤخراً عضوية زميل باحث لمدى الحياة من قبل مجلس أمناء منتدى البحوث الاقتصادية للدول العربية وإيران وتركيا.

Mahmoud K. ELjafari

Mahmoud Eljafari is, currently, Professor Economics at ALquds University of Jerusalem and the Director of the Institute of Business and Economics. He was the Dean of the Faculty of Business and Economics, 2006-2010 and 2014 until now. He was a member and Chair of Promotion Committee. He was a visiting Professor at Birzeit University 2010-2011. Also, he is a member in the Femise Board . Professor. Eljafari has served as a visiting Professor at the University of Illinois at Urbana-Champaign, the University of Toronto, and the University of Michigan at Ann Arbor during the years 1991, 1993,2011, respectively. He has published a number of articles in international journals on agricultural economics, international trade, economics of education and labor economics. Dr. Eljafari holds a PhD and MA in Economics/ Agricultural Economics from the University of Missouri, in addition to a B.S.C in Economics and Statistics from the University of Jordan. He was awarded the Shoman Prize in 1994 for being the Best Young Economist in the Arab World. In the year, 2008, he was chosen the Dean of one of the Best World-wide Business Schools, granted by EDUNIVERSAL, FRANCE. Recently, he was awarded a Research Fellow with life membership by the Board if Trustees of the Economic Research Forum of the Arab Countries, Iran and Turkey. Also, he was a Member in the Palestinian Monetary Authority Board of Director, between 2009-2013. He is also a member of the Advisory Committee of the Palestinian Central Bureau of Statistics.

سمير عبدالله علي

يعمل الدكتور سمير عبد الله علي باحثا رئيسيا في معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) من بداية نوفمبر 2013، وكان قد شغل منصب المدير العام للمعهد لفترتين 2004–2007 و2010 – 2013. وتولى منصب وزير التخطيط ووزير العمل في الحكومة الفلسطينية في الفترة حزيران 2007 وحتى أيار 2009. وهو حاصل على درجة الدكتوراه في الاقتصاد منذ عام 1984، وبدأ عمله الأكاديمي كأستاذ مساعد في جامعة النجاح في فبراير 1985 ورئس قسم الاقتصاد فيها 1986–1989، وحصل على درجة أستاذ مشارك في أكتوبر 1990. وحاز في العام الدراسي 1991/1990 على منحة فولبرايت، حيث عمل في البحث والتدريس في جامعة وسكونسن ملواكي في الولايات المتحدة الأميركية. وفي عام 1991 اختير عضوا في الوفد الفلسطيني للمفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية الثنائية التي أطلقت في مؤتمر مدريد عام 1991 وواشنطن 1992–1993، وكان عضوا في الوفد الفلسطيني لمجموعة التنمية الاقتصادية في المفاوضات المتعددة لنفس الفترة. تولى مسؤولية رئاسة اللجنة الفلسطينية الرديفة للبنك الدولي 1992–1994، التي شاركت بإعداد البرامج التنموية الأولى للأراضي المحتلة. وشغل بعدها منصب رئيس إدارة السياسات واختيار المشروعات في المجلس الفلسطيني لإعادة الإعمار (بكدار) في عام 1994، ووكيل مساعد لوزارة الاقتصاد في 1994–1995. بعد استقالته من القطاع الحكومي في نهاية عام 1995، عمل في القطاع الخاص مديرا عاما للبنك العربي الفلسطيني للاستثمار 1996–1999، ومديرا عاما لمركز التجارة الفلسطيني – بال تريد 1999– 2003. كما كان عضوا في الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية في وزارة التعليم العالي، وعضو مجلس البحث العلمي الفلسطيني. وهو عضو في مجلس إدارة سلطة النقد الفلسطينية منذ منتصف عام 2005 ولغاية الآن. وانتخب رئيسا لجمعية الاقتصاديين الفلسطينيين منذ العام 2014. كتب العديد من الأوراق العلمية التي قدم بعضها في مؤتمرات علمية دولية، كما نشرت له العديد من الأبحاث والدراسات في الداخل والخارج في مجلات اقتصادية محكمة.

Samir Abdullah Ali

Dr. Samir Abdallah is an Associate Professor, working as a Senior Researcher at the Palestine Economic Policy Research Institute (MAS). Prior to this position, he was the Director General of MAS for two terms (2004-2007 and 2010-2013). He also served as the Minister of Planning and the Minister of Labor in the Palestinian National Authority in 2007-2009.

Dr. Abdullah received his Ph.D. in Economics in 1984 and began his academic career at Al-Najah University in 1985, where he was the Head of the Economics Department (1987-1990). He won the Fulbright Scholarship to do research and teach at the University of Wisconsin-Milwaukee for the 2000/2001 academic year. Dr. Abdullah was selected as a member of the Palestinian Delegation to the Bilateral and Multilateral Peace Negotiations in 1991 and participated in the Madrid Conference and the Washington

Bilateral Negotiation. He headed the Palestine Counterpart Team of the World Bank and the IMF (1992-1994) and was a Deputy Minister of National Economy (1995-1996).

Dr. Abdullah also worked in the private sector as the General Manager of the Arab Palestinian Investment Bank (1996-1999) and the General Manager of the Palestine Trade Center (Paltrade) (1999-2003). Dr. Abdullah has intensive experience in voluntary work and community development: as a Founder of the Palestinian Economists Association, the Arab Center for Agricultural Development (ACAD), and the Palestinian Center for Peace and Democracy (PCPD). He currently serves as a Member of the Board of Directors of the Palestine Monetary Authority (PMA) and the Chairman of the Palestinian Economists Association.

He has published numerous research papers and articles.