



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

الاقتصاد الفلسطيني: الطريق إلى مستقبل أفضل

د. جورج توفيق العبد

يطرح هذا المؤتمر الهام الذي يعقده "ماس"، برأيي، عنواناً طموحاً، ومناسباً للظروف التي نعيشها الآن. فالمؤتمر يهدف إلى صياغة "رؤية جديدة للنهوض بالاقتصاد الفلسطيني"، في وقت يعاني فيه الاقتصاد الفلسطيني من ركود مقلق كما وتشهد فيه المنطقة العربية انتشاراً غير مسبوق للاقتتال والعنف. كما يأتي المؤتمر أيضاً في الوقت المناسب، إذ أن اتفاقات أوسلو وبروتوكول باريس الاقتصادي (والتي سنشير إليها لاحقاً بإطار "أوسلو")، والتي ألفت بظلمها على التطورات السياسية والاقتصادية منذ مطلع التسعينات، قد تجاوزت فترة استحقاقها وبهذا فقد حان الوقت لإلقاء نظرة جديدة على هذه الاتفاقيات سعياً لوضع إطار هيكلي جديد لمستقبل الاقتصاد الفلسطيني.

1- الإطار الهيكلي لاتفاقيات أوسلو: النتائج الاقتصادية

إن إطار أوسلو، وكما نبه الكثيرون حين إطلاقه، هو اتفاق عديد المثالب، كما أن التطورات التي تبعتها أكدت على صواب رأي الناقد في حينه. فاتفاق أوسلو يمنح الفلسطينيين حكماً ذاتياً مقيداً ومحصوراً في مناطق محددة في الضفة الغربية وقطاع غزة. وليس هذا فقط، إذ أن قدرة الفلسطيني على ممارسة التنمية الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، التي حددها الاتفاق، اشتربت بتأمين حماية أمن الإسرائيليين، بما في ذلك المستوطنين. بينما يعطي نفس الإطار لإسرائيل نفوذاً كاملاً ونهائياً لإحكام سيطرتها على كامل المنطقة إذا رأت لذلك ضرورة. مما يعني أن الاتفاق منح إسرائيل الحق بكتب بل وتعطيل الأنشطة الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية المحتلة بأي شكل كان إذا شعرت أن هناك ما يهدد أمنها، والأمن بتعريفها هي فقط.

لهذا، وبعد مرور 23 عاماً، ليس من الغريب أن لا يحقق "إطار أوسلو" النتائج الاقتصادية التي عقدت عليها الآمال، برغم مرونة الشعب الفلسطيني تجاه الظروف الصعبة وقدرته على التكيف وإيجاد الحلول. حيث تباينت معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال هذه الفترة الزمنية بشكل كبير، بسبب انعدام الاستقرار وتقلبات المنطقة بين فترات هدوء نسبي وفترات انهيار للوضع الأمني شهد الاقتصاد الفلسطيني خلالها تراجعاً اقتصادياً خطيراً. نتيجة لذلك، وبرغم أن نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في بعض الأحيان كان يبلغ معدلات سنوية تقارب 10%، إلا أنه كان يتراجع في سنوات أخرى، حتى أن متوسط معدل النمو السنوي منذ أوائل تسعينيات القرن العشرين لم يتجاوز 4.5%. وبمعدل نمو سكاني يصل إلى 3.5% سنوياً، بقي الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للفرد في الضفة الغربية وقطاع غزة متواضعاً خلال الفترة بمجملها. علاوة على ذلك، لم تشعر الأسر الفلسطينية النموذجية بتحسين يذكر في مستوى المعيشة نتيجة التباين المستمر في نسب توزيع الدخل والثروات. بالنسبة لسكان قطاع غزة، كانت النتائج الاقتصادية أسوأ مقارنة بالضفة الغربية حيث تزايد الشرح في الناتج المحلي الإجمالي للفرد بين المنطقتين في الفترة 1994 إلى 2015 بنسبة 52%. وينعكس هذا، جزئياً، في معدلات الفقر التي وصلت في عام 2015 إلى 40% في قطاع غزة و18% في الضفة الغربية.

بالرغم من ذلك، إن إطار أوسلو حقق بعض الإنجازات الإنمائية في السنوات الأولى لتوقيعه، إذ شهدت هذه الفترة عودة القيادة السياسية الفلسطينية وأعداداً كبيرة من الفلسطينيين من المنفى، بالإضافة إلى إقامة مؤسسات الدولة الفلسطينية لتحل محل مكاتب الإدارة المدنية الإسرائيلية، وتدفق المساعدات المالية الرسمية ورؤوس أموال ضخمة من القطاع الخاص. كل هذا أدى إلى تسارع معدلات النمو وإلى ارتفاع معدلات الدخل بشكل كبير، كما اجتذب سوق العمل الإسرائيلي أعداداً كبيرة من العمال الفلسطينيين، مما رفع نسبة التحويلات المالية. وأدى تحسن الظروف السياسية والاقتصادية إلى تشجيع الاستثمارات في البنية التحتية المادية والاجتماعية وإلى تحفيز نشاط القطاع الخاص.

علاوة على ذلك، كان لاستعادة الشرعية السياسية لمؤسسات السلطة الفلسطينية التي كانت في مهدها في ذلك الوقت، دور كبير في طمأنة المستثمرين ورجال الأعمال وزادت من ثقة المستهلكين، الأمر الذي أدى إلى زيادة الطلب الكلي وإلى تحفيز النمو الاقتصادي. كما أن تزايد إيرادات الموازنة، مكن السلطة الفلسطينية من تفعيل وبناء مؤسسات جديدة في الوقت الذي أدخلت السلطة فيه إصلاحات مؤسسية كانت قد أهملت، لا سيما في مجالي التعليم والصحة.

إلا أن هذا الوضع لم يستمر طويلاً، لأسباب عدة. ويمكن القول إن السياسات والإجراءات التي انتهجتها السلطة الفلسطينية قد لم تحفز النمو الاقتصادي بالقدر الممكن. غير أن مما لا شك فيه هو أن العوامل المرتبطة بسياسات الاحتلال القمعية ومصادرة واستيطان الأراضي الفلسطينية تبقى هي المعيق الأول أمام إحراز تقدم حقيقي في الوضع الاقتصادي للأراضي الفلسطينية المحتلة. إذ أدت ممارسات الاحتلال إلى تصاعد وتيرة العنف وتدمير الممتلكات على نطاق واسع مما أعاق النشاط الاقتصادي وعطل إمكانيات النمو.

ومع مرور الوقت، وانخفاض التوقعات الاقتصادية والسياسية من توقيع إطار أوسلو، دخلت المنطقة في مرحلة جديدة من الركود الاقتصادي والاضطراب السياسي والتي لا تزال سائدة حتى يومنا هذا. إن الوضع في المنطقة مقلق حقاً، ويدعونا جميعاً إلى البحث عن مخرج إلى مستقبل أفضل.

2- إمكانات رؤية جديدة ؟

المتطلبات

إذا تطلعنا إلى المستقبل، فإن الوضع الحالي لا يبشر بالخير. فمعدلات البطالة لا تزال مرتفعة على نحو استثنائي ومزمن؛ وهي أسوأ ما يكون في قطاع غزة (38% في عام 2015)- وفقاً لصندوق النقد الدولي فإن أكثر من نصف الفئة الأعلى إنتاجية ضمن القوى العاملة-أي الفئة العمرية من 18-34 عام، عاطلون عن العمل.

وفي الوقت نفسه، أصبح من الصعب التعويل على المساعدات الخارجية، والتي هي أصلاً في انخفاض، لدعم النفقات الحكومية المتزايدة. كما تشير استطلاعات الرأي العام إلى وجود عدم رضا واضح على نطاق واسع وحالة من الإحباط واليأس، لا سيما وأن الأفق السياسي يبدو قاتماً.

من منظور أوسع، تواجه "عملية السلام" طريقاً مسدوداً، فالتوسع الاستيطاني الإسرائيلي في الأراضي الفلسطينية يسير بلا هوادة، كذلك تراجعت احتمالات التوصل إلى حل يؤمن قيام دولة فلسطينية وخاصة أن القضية الفلسطينية نفسها انحدرت مرتيتها في سلم الأولويات التي تشغل المجتمع الدولي.

لذا فإن الحاجة إلى 'رؤية جديدة'، كما يوحي موضوع هذا المؤتمر، هو حاجة حقيقية وملحة. السؤال الآن هو "أي نوع من الرؤية؟"

في بداية الأمر، وبغرض تسهيل النقاش حول "الرؤية الجديدة" يمكن لنا أن نستحضر بعض الدروس المستفادة من التجارب الدولية حول تجربة النمو وسياسات التنمية في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. فيمكننا من هذه التجربة الغنية، الخروج بعدد ولو قليل من المبادئ المتفق عليها بشكل واسع، والتي يمكن إيجازها في ثلاثة "متطلبات" ثبتت جدارتها في تحقيق معدلات مرتفعة ومستدامة من النمو، بالإضافة إلى تنمية اجتماعية-اقتصادية ناجحة بوجه عام. كما أن هذه المتطلبات تتفق أيضاً مع أحدث التطورات في علم الاقتصاد، وبخاصة التقدم الذي تم إحرازه في نظريات النمو الذاتي (indigenous growth) وفي الاقتصاد المؤسسي.

- المتطلب الأول هو وجود دولة قوية وفعالة وذات هيكلية كفؤة ومتلاحمة competent, cohesive and effective قادرة على الحفاظ على سيادتها وعلى الأمن الداخلي وصدقية النظام السياسي. كما ينبغي أيضاً لهذه الدولة أن تكون قادرة على حماية الحقوق الأساسية للمواطنين الأفراد والجماعات التي تعمل بصورة سلمية في المجالات السياسية والاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية والدينية، بما في ذلك الحق في حرية التعبير وتكوين الأحزاب وممارسة الحقوق السياسية كأفراد وجماعات. ومن أجل ضمان الشرعية السياسية، على الحكومة المكلفة بالقيام بوظائف الدولة أن تحظى بثقة وتأييد الشعب، وهو شرط أظهرت الأعراف والتقاليد أن أفضل السبل لتحقيقه هو عن طريق النهج الديمقراطي. كما انه مطلوب من الهيئات الحكومية أيضاً أن تمارس الشفافية في أعمالها وأن تكون خاضعة للمساءلة سواء من الشعب مباشرة أو من ممثلي الشعب المنتخبين.

- المتطلب الآخر، وهو ذو علاقة بالمتطلب السابق، هو أن المؤسسات والهيئات التابعة للدولة والمناطة بمسؤولياتها بموجب القانون يجب أن تكون كفؤة وفي موقع اختصاصها، تسعى لتحقيق الرسالة التي أنشئت من أجلها بأمانة وكفاءة، وتحمل مسؤولية التأكد أن سياساتها وإجراءاتها تخلو من الفساد (بمعنى لا مكان فيها لأية اعتبارات سياسية أو شخصية أو مصالح ذاتية). وتشمل هذه المؤسسات على وجه خاص الهيئة التشريعية والنظام القضائي، والهيئات التنظيمية، ومؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية.

- وأخيراً، فيما يتعلق بالمبادئ المعتمدة في النظام الاقتصادي، فقد أثبتت تجارب الدول أن اعتماد نظام السوق الحر مع بعض التعديلات التي تبين ضرورتها، هي أهم أداة فعالة لتخصيص الموارد بفاعلية وكفاءة. ومن الجدير بالذكر، أن نظام السوق الحر لن يكون حراً بالكامل فهناك دور هام للدولة في تنظيم قوى السوق وترشيد عملها. بالإضافة إلى ما ورد أعلاه، فقد أظهرت التجارب أيضاً أهمية إنشاء بيئة سليمة وآمنة للأنشطة الاستثمارية والأعمال التجارية، وحماية حقوق الملكية، وتوفير بيئة تنظيمية عادلة وفعالة، ومكافحة الفساد، وتعزيز التوزيع العادل لعوائد النمو، بما في ذلك توفير الحماية الاجتماعية للفئات المهمشة.

ما ذكرناه سالفا بالطبع هي المتطلبات المثلى ومن النادر وجود بلد تلبي هذه المتطلبات كافة وبشكل مستدام. وفي حالة فلسطين، فإن هذه المتطلبات لا تتوفر إلا جزئياً. وحتى ولو تمكنت فلسطين من توفير بعض هذه المتطلبات، إلا أن افتقارها للسيادة هو أكثر ما يعيقها عن تحقيق تنمية اقتصادية نشطة ومستدامة. فلسطين تفتقر إلى السيطرة على مواردها الذاتية وعلى حدودها المادية، وعلى أمنها الداخلي والخارجي، وعلى سكانها وعلى حركة الدخول والخروج من الأراضي الفلسطينية. فهي تتمتع بسيطرة جزئية فقط على معظم وليس كل مؤسسات الدولة. كما تفتقر فلسطين إلى عملة نقدية خاصة بها، وتعتمد في معاملاتها التجارية على إسرائيل كشريك مهيمن وفي نفس الوقت لا تتمتع بالسلطة التي تخولها لتوقيع اتفاقيات تجارية واستثمارية ثنائية أو متعددة الأطراف مع دول أخرى ذات سيادة.

السياق السياسي

نظراً لظروف فلسطين، لا بد عند صياغة "رؤية جديدة" للاقتصاد الفلسطيني أن تُطرح هذه الرؤية ضمن السياق السياسي للبلاد. أخذين هذا بعين الاعتبار، سيركز هذا البحث على السياسة الاقتصادية الهادفة إلى تنشيط النمو على المدى القصير والمتوسط، في الوقت الذي تضع فيه أيضاً أسساً للحفاظ على معدلات مرتفعة ومعقولة للنمو على المدى الطويل. وعلاوة على ذلك، وبالرغم من محدودية الإطار السياسي الذي يعتمده هذا البحث، لا بد من معالجة آثار الاحتلال الإسرائيلي على الأقل على الإمكانيات الاقتصادية، والتي لا بد من أخذها في الاعتبار عند رسم السياسات والتوجهات الاقتصادية.

هناك بُعد آخر منفصل عن "السياق السياسي" الذي تحدده إسرائيل وهو الوضع السياسي الداخلي في فلسطين، والذي ترتبط به بعض الجوانب والتأثيرات التي قد تكون معيقة للنمو الاقتصادي. وبسبب هذه العلاقة، فإن برنامج الإصلاح والإنعاش الاقتصادي لا بد أن يتطرق لمعالجة تلك الجوانب والتأثيرات. وفي هذا الصدد، هناك معوقان رئيسيان، يعيقان تنشيط النمو الاقتصادي إلى المدى المرغوب وهما:

الأول هو الانقسام القائم بين الفصائل السياسية الفلسطينية والذي من شأنه، من بين أمور أخرى، أن يعمق الانفصال والتباعد بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وقد يقوض أي جهد وطني لتحقيق السلام العادل. والثاني هو تكلس النظام السياسي الذي نتج عن اتفاق أوسلو، وهو الوضع الذي أدى إلى تقليص هوامش العمل المستقبلي للسلطة الفلسطينية، سواء في المجالات الاقتصادية أو السياسية. وفي هذا الصدد، يمكن إيجاز تأثير هاتين القضيتين الهامتين على النحو التالي:

- التمزق السياسي الداخلي، والذي عززه الفصل الجغرافي المستقل منذ العام 2007، يمكن أن يصل إلى نقطة يصبح فيها مستعصياً. أن هذا التمزق لا يعطي الفرص لتحقيق سلام عادل ودائم في فلسطين فحسب، وإنما يعمق من الفروقات والتباينات بين الشعبين فهناك أجيال جديدة تنشأ وتنمو بعيداً بعضها عن البعض في ظل ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية متباينة.

لا يمكن لهذا التمزق السياسي أن يلتئم دون تحقيق مصالح حقيقية ووحدة وطنية، ينتج عنها اندماج كامل لاقتصادي الضفة الغربية وقطاع غزة. ولا بد، وبالتزامن مع تحقيق هذا الهدف، من العودة إلى النهج الديمقراطي والذي سيضمن شرعية السلطة الوطنية التشريعية والتشكيل الصحيح لأجهزة الحكومة المحلية.

بالإضافة إلى الفوائد الجمة الأخرى التي ستحققها هذه المصالحة الكبرى والتكامل الاقتصادي، يتوقع أن تؤثر المصالحة إيجابياً وجوهرياً على التوقعات المستقبلية للاقتصاد الفلسطيني، وعلى الموارد المالية للسلطة الفلسطينية. كما انه يمكن للتكامل الاقتصادي أن يحقق فوائد جمة إذا ما رافق ذلك اتفاق سياسي، يتيح ربط المنطقتين جغرافياً ويوسع فرص ممارسة عمليات التجارة الخارجية والاستثمار وخاصة عن طريق ميناء بحري في غزة، من بين أمور أخرى.

- تقادم إطار أوسلو السياسي: أما القضية السياسية الأخرى التي لا تزال تهيمن بظلالها على أفق إعادة تنشيط النمو الاقتصادي فهي تكلس الإطار السياسي الذي شكلته اتفاقات أوسلو، والتي في أصلها صممت كترتيب انتقالي مؤقت، إذ أنها تركت الاتفاقات "النهائية" غير محددة. كما أن اتفاق أوسلو لم يتم تحديده من خلال تضمين الاتفاقية إقراراً صريحاً حول حل الدولتين، وهو الحل الذي أصبح الآن مقبولاً كلياً لدى المجتمع الدولي.

هذه الورقة لن تتطرق لقضايا سياسية جدلية، كونه ليس الموضوع الرئيسي لهذا البحث، إلا أنه يمكننا التأكيد، وحتى في غياب حل نهائي للوضع السياسي الفلسطيني، على أنه لا زال بإمكان السلطة الفلسطينية أن تأخذ زمام المبادرة لإصلاح ولتجديد الهياكل المؤسسية والسياسات الحالية بهدف تعزيز فعالية السلطة الفلسطينية بشكل عام، وخاصة في تعزيز قدرتها على حسن تنفيذ برنامج الإصلاح والإنعاش الاقتصادي موضع هذا البحث.

برنامج للتجديد والإصلاح الاقتصادي

أقدم فيما يلي برنامجاً شاملاً للإصلاح والإنعاش الاقتصادي من خلال طرح مبادرات تهدف إلى تحويل مسار نمو الاقتصاد الفلسطيني إلى مستوى أعلى وأكثر استدامة.

ومن المهم أن نبين، بداية، أن إمكانات تحقيق البرنامج للارتفاع بمسار النمو بشكل مستدام، يعتمد في الأساس على إقرار برنامج للإصلاح الهيكلي والمؤسسي وعلى تنفيذه بكل أمانة ودقة. يركز هذا البرنامج إلى مبادرتين توأمتين: التجديد المؤسسي

والإصلاح الاقتصادي، ويجب العمل على تنفيذ المبادرتين بالتزامن وبالتكامل فيما بينهما. التجديد المؤسسي، كما هو مبين أعلاه، هو شرط ضروري لنجاح برنامج الإصلاح والإنعاش الاقتصادي، فبدون الشرعية السياسية، سرعان ما ستفقد المبادرات الاقتصادية مصداقيتها، وفي نهاية المطاف، فعاليتها.

لا شك أن الإصلاحات المطلوبة، سواء المؤسسية أو الاقتصادية، ستكون صعبة وشاقة على المدى القصير، ولكنها ضرورية للغاية، لا ويل أصبحت ملحة. قد يكون من المفيد الإشارة، إلى أن نقطة الانطلاق لأي جهد يهدف لرفع معدلات النمو وتعزيز العدالة الاجتماعية يبدأ بالاعتراف بمدى أهمية الإصلاح الهيكلي والمؤسسي باعتباره شرطاً أساسياً لنجاح السياسة الاقتصادية. لذلك، ويقدر ما يبدو الأمر صعباً، فإن إحداث التغيير في سياسات ومؤسسات السلطة الفلسطينية وكذلك في الظروف الاقتصادية السائدة ضروري لنجاح برنامج الإصلاح والإنعاش الاقتصادي. وهذا يعني أيضاً أن التنفيذ الفعال للإصلاحات الهيكلية اللازمة، وتوقيتها المناسب، يتطلب المشاركة الفعالة للقيادة السياسية بالإضافة إلى ضرورة ضخ الطاقات والموارد المطلوبة لتنفيذ السياسات الاقتصادية.

معالجة الجوانب الاقتصادية في البيئة السياسية

لا بد لأي برنامج إصلاح وإنعاش اقتصادي شامل أن يتطرق لبعض الجوانب المتعلقة بالوضع السياسي والأمني السائد والتي تؤثر بشكل مباشر على أداء الاقتصاد الفلسطيني. ومن بين القضايا التي يتوجب تناولها في هذا السياق ما يلي:

- التكامل بين الضفة الغربية وقطاع غزة: إن تحقيق الوحدة الوطنية والتكامل بين اقتصادي الضفة الغربية وقطاع غزة، كما ذكرنا سابقاً، أمر مهم من شأنه أن يعزز إلى حد كبير الآفاق الاقتصادية لكلا المنطقتين. وإلى أن يتحقق هذا الهدف، لا بد من تطوير آليات واستخدام وسائل تضمن تعزيز العلاقات الاقتصادية بين المنطقتين بالحد الأدنى من المخاطر والتكاليف. على القائمين على قطاع الأعمال في كلا المنطقتين التفكير بما هو أبعد من ذلك، وإعطاء الأولوية للمشاريع والأنشطة التي تعزز التكامل بين المنطقتين وتعمل لصالح المنطقتين (من خلال الشراكات والمشاريع المشتركة).
- استرداد الأموال من إسرائيل: يجب على السلطة الفلسطينية تكثيف ومواصلة جهودها لاسترداد جميع الأموال المحتجزة بشكل غير قانوني من قبل إسرائيل. وتشمل هذه الإيرادات غير المحصلة لضريبة القيمة المضافة على الواردات غير المباشرة وعلى التجارة الثنائية مع إسرائيل، وتقييم الواردات الفلسطينية بأقل من قيمتها من الوطاء الإسرائيليين، وعوائد التسوية، والتسريبات الأخرى. كما يتوجب متابعة تحويل الأموال المتجمعة في صناديق نقاعد العمال الفلسطينيين في إسرائيل (بقيمة إجمالية تبلغ حوالي \$670 مليون في عام 2015).
- المنطقة "ج": على السلطة الفلسطينية أن تصر على توسيع حدود الأنشطة الاقتصادية الفلسطينية لتشمل المنطقة "ج" والتي تشكل حوالي 62% من مساحة الضفة الغربية. وفقاً لتقديرات البنك الدولي، يمكن لهذه الخطوة أن ترفع من الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني بنسبة الثلث.

- اللجنة الاقتصادية المشتركة: وأخيراً، على السلطة الفلسطينية النظر في إمكانات تفعيل اللجنة الاقتصادية المشتركة، والتي يمكن أن تتيح المجال للتفاوض وتسوية القضايا الاقتصادية والمالية ذات الأثر المباشر على الاقتصاد الفلسطيني. ويمكن أن تفعل اللجنة ضمن آلية مراقبة دولية لضمان امتثال إسرائيل بتنفيذ المتفق عليه.

السياسات الرامية إلى تعزيز تنمية اجتماعية وتكنولوجية

- مشاركة الإناث في القوى العاملة الفلسطينية، وفقاً لبيانات البنك الدولي، هي 16% فقط، وهي أدنى بكثير من المتوسط في العالم العربي (24%) ومنخفضة بشكل خاص مقارنة بمؤشرات التنمية البشرية الأخرى لفلسطين. وبالنسبة للبلدان ذات الدخل المتدني-المتوسط، وهي مجموعة البلاد التي تصنف فلسطين من ضمنها من حيث مستوى دخل الفرد، تبلغ نسبة مشاركة الإناث 40%، وفقاً لمنظمة العمل الدولية، بينما في البلدان ذات الدخل المرتفع فتتراوح النسبة بين 50% - 55%. أما معدل مشاركة الذكور في فلسطين فيصل إلى 70% ويتماشى مع المعايير الدولية. بناءً على ما سبق من المرجح أن الإناث في سن العمل، ومن بينهن النساء المتعلمات، يمثلن أحد أهم الموارد غير المستغلة في الاقتصاد الفلسطيني.

إن زيادة نسبة الإناث المشاركات في القوى العاملة سيزيد من ديناميكية الاقتصاد الفلسطيني، كما سيكون لها تأثير محوري في رفع معدلات النمو، وهو هدف أساسي لبرنامج الإصلاح الاقتصادي ورفع مستوى أدائه. ومع ذلك، فإن التحدي الأكبر في معالجة انخفاض نسبة مشاركة الإناث هو أن ذلك عائد إلى انخفاض الطلب وليس إلى محدودات العرض. لذلك، إن لم يتم إقرار برنامج استثمار كبير وواسع لن يتم خلق فرص العمل بأعداد كافية لاستيعاب الذكور والإناث الوافدين إلى سوق العمل على حد سواء، وبهذا من الصعب أن نشهد ارتفاعاً في معدلات مشاركة الإناث.

لذا كلما حفز البرنامج الإصلاحي القطاع العام والخاص على زيادة استثماراتها بشكل كبير، كما هو موضح في موضع آخر من هذا البحث، كلما نرى زيادة مطردة في مشاركة الإناث في سوق العمل. في هذه الحالة، يمكن استخدام سياسات خاصة لتشجيع مشاركة المرأة، والتي يمكن أن تحقق معدلاً يبلغ 30% على المدى المتوسط. ومع أن هذا المعدل يمثل تحسناً ملحوظاً إلا أنه يبقى دون النسب السائدة في الدول النظيرة لفلسطين. إن مثل هذا التطور سيرفع نسبة المشاركة لكلا الجنسين مجتمعين (الذكور والإناث) من حوالي 45% حالياً إلى حوالي 52%، وهو مستوى مماثل لدول أخرى، على سبيل المثال للبنان والمغرب، مع أنه يبقى دون المعدل السائد في الدول ذات الدخل المتدني-المتوسط (وهو 59%).

- التعليم: لقد شهد النظام التعليمي في فلسطين إصلاحات بارزة إلا أن التقدم في هذا المجال كان بطيئاً ومتفاوتاً. فلإصلاح التعليم يتوجب تخصيص المزيد من الموارد، وتصميم مناهج متطورة، بالإضافة إلى تأهيل المعلمين، ووضع سياسات اجتماعية داعمة للابتكار والتجارب النابعة من الواقع بهدف تحقيق نتائج أفضل. كما يتوجب تعميم الآليات التي أثبتت نجاحها في بعض المؤسسات التعليمية على نطاق أوسع في النظام التربوي. كما أن هناك حاجة إلى تعاون وثيق بين القائمين على التعليم والقطاع الخاص للمساعدة في تحديد المهارات اللازمة وتطوير المناهج الدراسية والبرامج التدريبية بما يتماشى مع تغير الطلب على العمالة في السوق. وغني عن القول، أن إصلاح نظام التعليم بما يضمن توسيع فرص التقدم الاقتصادي والاجتماعي، هو مشروع طويل الأجل. ومع ذلك، من المهم مضاعفة جهود العاملين في هذا القطاع كون إصلاح هذا القطاع الهام يشكل حاجة ملحة.

- العلوم والتكنولوجيا: نظراً لندرة الموارد الطبيعية في فلسطين، يعتمد تحقيق معدلات النمو في المستقبل على القوى العاملة الماهرة ونشر التكنولوجيا الحديثة من أجل تحفيز النمو في الإنتاجية. تحقيقاً لهذه الغاية، قد يكون من المناسب النظر في إمكانية إنشاء صندوق وطني للعلوم والتكنولوجيا، يشارك في تمويله القطاع العام والخاص. كما يتوجب تقديم حوافز مناسبة للقطاع الخاص (على سبيل المثال، من خلال رفع سقف الأهلية للحصول على الاقتطاعات الضريبية الخاصة بالإتفاق على البحث والتطوير) لتشجيع الاستثمار في التكنولوجيات المناسبة ولتطوير المهارات. حالياً تتفق معظم البلدان ذات الدخل المرتفع ما بين 2.5%-3.5% من الناتج المحلي الإجمالي على البحث والتطوير (كوريا وإسرائيل تتفق كل منهما أعلى نسبة بما يقارب 4%) وفقاً لمنظمة التعاون والتنمية. إلى جانب الإصلاحات الأخرى، يجب أن يطمح صانعو السياسات لرفع نسبة الإتفاق على البحث والتطوير من مستواها الحالي الذي يكاد لا يذكر لتصبح قرابة 2.5% من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2025 على سبيل المثال.

3- الإصلاحات الاقتصادية والمالية

- بيئة الأعمال: في إطار تطوير برنامج الإصلاح والتجديد هناك ضرورة لمراجعة القوانين والأنظمة التي تؤثر على تكوين وسير الأعمال التجارية وعلى أداءها العام، وذلك بهدف تحديثها وتسهيل استخدامها. وأثبتت التجارب أن أفضل طريقة لتحقيق ذلك هي من خلال إنشاء لجنة مشتركة من القطاع العام والخاص تتمتع بسلطة واسعة تمكنها من تطوير بيئة الأعمال وجعلها مواتية للاستثمار والتجارة والتمويل، بينما في الوقت نفسه تضمن عملية التحديث أيضاً حماية حقوق المستهلك. ويمكن أن تشمل هذه المراجعة بعض عناصر الإصلاح الضريبي، وترشيد الإطار التنظيمي لمؤسسات قطاع الأعمال، ومراجعة القوانين الخاصة بتسوية المنازعات ومعالجة عمليات الإفلاس، وتسريع تحصيل الديون (ربما من خلال إنشاء نظام محاكم تجارية متخصصة)، وتسهيل دمج الشركات، وتعزيز الإجراءات القضائية التي تؤثر على النشاط التجاري بالكفاءات المتخصصة.

- مكافحة الفساد: من الضروري أيضاً مراجعة القوانين واللوائح المعمول بها بهدف تعزيز الجهود القائمة لمكافحة الفساد ولا سيما استغلال المنصب العام لتحقيق مكاسب شخصية أو لصالح أشخاص ذوي نفوذ. وكما ينبغي تعزيز الشفافية في إدارة المال العام، بالإضافة إلى إقرار مبدأ مساءلة السلطة والمؤسسات الحكومية من قبل الهيئات المختصة وفقاً للقانون. وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى ضرورة استعادة الأطر اللازمة لضمان سن قانون موازنة دستوري يخضع لرقابة تشريعية فاعلة.

- الإصلاحات المالية: واجه صانعو السياسات في السلطة الفلسطينية في جهودهم الرامية إلى تحقيق التوازن في الحسابات المالية، تحديات جمة منذ البداية. ويعود ذلك إلى عدة عوامل، أهمها القيود التي يفرضها إطار أوسلو واستمرار الاحتلال الإسرائيلي الذي يحرم السلطة الفلسطينية من السلطة الكاملة على اقتصادها مما اضعف قدرتها على تحقيق الاستقلال في موازنتها. وحيث أن القدرة الإنتاجية الفلسطينية أقل من إمكاناتها، تبقى القاعدة الضريبية وإيرادات الموازنة العامة محدودة. في نفس الوقت، فإن التزامات الإتفاق في نمو مستمر وذلك مع تزايد وتضاعف تكلفة شبكة الحماية الاجتماعية، والتي

توسعت بشكل استثنائي نتيجة لضعف معدلات النمو الاقتصادي وارتفاع معدلات البطالة العائدة أصلاً لظروف الاحتلال أيضاً.

ثانياً، تعرّض مجمل الرواتب والأجور في القطاع العام (بالإضافة إلى مستحقات الموظفين) إلى نمو مستمر حتى قارب مجموع الإنفاق في هذا المجال ما نسبته 16% من الناتج المحلي الإجمالي، أي أكثر من ضعف المتوسط في البلدان النامية. ويعود ذلك جزئياً إلى الظروف الاستثنائية في البلاد ولكن أيضاً وفي بعض الأحيان، إلى تبني سياسات توظيف غير مناسبة. فمنذ زمن تجسد لدى المواطن الفلسطيني نظرة لفرص العمل في السلطة الفلسطينية على أنها الملاذ الأخير وان العمل في القطاع العام بمثابة شبكة حماية اجتماعية، ويعود ذلك إلى ندرة فرص العمل في القطاع الخاص وعدم استقرارها (جزء كبير في ذلك يعود إلى الأوضاع الأمنية المتعلقة بالاحتلال والاستيطان).

ثالثاً، نتيجة لكل ما سبق، اضطرت السلطة الفلسطينية إلى الاعتماد على المساعدات المالية الخارجية والى اللجوء إلى الاقتراض من البنوك المحلية لسد الفجوة الناجمة عن تصاعد النفقات وتدني الموارد. وقد نجحت وزارة المالية في السنوات الأخيرة في تخفيض الدعم الخارجي للموازنة، وذلك بسبب إجراءات تقشفية صارمة اتخذتها السلطة الوطنية. إلا أن الدعم الخارجي، والذي بلغ ذروته في عام 2008 حين وصل 27% من الناتج المحلي الإجمالي، لا يزال يساهم بما نسبته 6% في الوقت الحاضر، وفي نفس الوقت، اضطرت السلطة الوطنية إلى اللجوء للاقتراض من البنوك أيضاً بشكل مستمر، حيث بلغت المديونية الكلية للسلطة لدى البنوك إلى أكثر من \$1.5 مليار في الوقت الحالي. وجدير بالملاحظة أن هذه الديون يمكن اعتبارها في الجوهر، إن لم يكن وفق التعريفات الدولية، أنها "دين أجنبي" بسبب أن السلطة الفلسطينية ليس لديها عملة وطنية تسدد بها ديونها والديون هي بعملة تصدرها دولة أخرى. في نهاية الأمر، فإن أياً من هذه الخيارات، الاعتماد على الدعم الخارجي أو الاقتراض من البنوك الوطنية، لا يشكل في صلبه سياسة سليمة، وفي النهاية قد لا تكون هذه الإجراءات حلولاً معتمدة ومستدامة.

وأخيراً، فإن التزام السلطة الفلسطينية بتخصيص كافة الموارد المالية المتاحة لسد النفقات الجارية (بشكل أساسي فاتورة الرواتب والأجور) قد اضعف من قدرتها على الاستثمار في البناء والتجديد بالقدر اللازم. فقد كانت مساهمة الاستثمارات العامة في الناتج المحلي الإجمالي في السنوات الأخيرة تتراوح ما بين 2-4% سنوياً، وهو مستوى أقل بكثير من المستوى المطلوب لبناء وصيانة البنية التحتية المادية والاجتماعية والمؤسسية اللازمة للبلاد. ولذلك، ومع تزايد الضغوط على السلطة الفلسطينية لزيادة الإنفاق في نفس الوقت الذي سيطلب فيه من السلطة زيادة المخصصات للإنفاق الرأسمالي، فإنه قد يصعب على السلطة الوطنية إبقاء العجز في الموازنة على مستواه الحالي، علماً بأن هناك ضغوطاً خارجية تطالب بتخفيضه.

على ضوء ما جاء أعلاه، فقد أصبح للإصلاح في المالية العامة أهمية خاصة، وذلك نظراً لضرورة تخفيض نفقات القطاع العام وتعديل حوافز التوظيف في القطاع الخاص للأجيال القادمة من القوى العاملة. في نفس الوقت من شأن الإصلاحات المالية هذه أن تساعد في تحقيق وفر مالي، ولو كان متواضعاً، وذلك لتمكين الحكومة من المساهمة في البرنامج الوطني الاستثماري المرجى تبنيه بالشراكة بين القطاعين الخاص والعام. ومن التدابير الممكن استكشافها في هذا المجال ما يلي:

- إجراء مراجعة شاملة ودقيقة للوظائف الحكومية بهدف تحديد "الحجم الأمثل" لموظفي الخدمة المدنية وموظفي القطاع العام بشكل عام. في هذه الأثناء، يتوجب وضع سياسات لتجميد أو على الأقل الحد من نمو التوظيف في القطاع العام (مع ضرورة استحداث برامج تأهيل وإعادة تأهيل للموظفين المسرّحين بما يساعد على توظيفهم في مجالات إنتاجية أخرى على المدى المتوسط).
- التخفيض التدريجي للحجم الهيكلي للتكاليف الكلية لتعويضات الموظفين في الجهاز الحكومي، من خلال تقليص أعداد الموظفين أو إقرار خطط للتقاعد المبكر، على المدى المتوسط، ليصبح مجموع تعويضات الموظفين بالمستوى السائد في البلدان النامية النظيرة، أي ما نسبته 8% من الناتج المحلي الإجمالي.
- إلى جانب تدابير أخرى تهدف إلى تحسين الأداء في المالية العامة (على سبيل المثال استرداد الأموال من إسرائيل المذكورة سابقاً، وتحصيل الضرائب على الواردات غير المباشرة، والضرائب والرسوم في غزة، والضرائب والرسوم في المنطقة (ج) - والمرهونة حالياً بالموافقة من طرف السلطة الوطنية)، إجراء تدابير تتعلق بتعزيز الإدارة الضريبية من خلال استخدام أفضل للتكنولوجيا المتوفرة، ورفع قدرات الموظفين للحد من التهرب وتعزيز الامتثال.
- مع تحقيق الوفرة في الموازنة نتيجة تنفيذ هذه التدابير المختلفة، ستصبح هناك فرصة للبدء بتحويل هذه الموارد إلى بند الموازنة الخاص بالاستثمار في البنية التحتية والصحة والمرافق التعليمية بالإضافة إلى بند تطوير المهارات المتقدمة والبحث والتطوير.
- من الجدير أيضاً المثابرة في تأسيس إطار هيكلي متوسط المدى لإعداد الموازنة وتحسين التنسيق مع صندوق الاستثمار الفلسطيني، وذلك للأخذ بعين الاعتبار الخطط والأولويات الاستثمارية للصندوق. وسيصبح هذا الأمر مهماً عندما تزداد أهمية إنفاق وزارة المالية على الاستثمار في المشاريع التنموية.
- تهدف هذه الإصلاحات المالية والتدابير المقترحة في محصلتها إلى تخفيض نسبة العجز المالي إلى حوالي 3% على المدى المتوسط. بهذا المستوى وبعد إجراء تحسينات في تحصيل الإيرادات، ينبغي أن تتمكن السلطة الفلسطينية من زيادة حصة النفقات الرأسمالية من المستويات الحالية (2%-4% من الناتج المحلي الإجمالي) لتصبح 8%-10% من إجمالي الناتج المحلي خلال نفس الأفق الزمني.
- القطاع المصرفي: يعتبر القطاع المصرفي من أهم الأركان التي ارتكز عليها الاقتصاد الفلسطيني خلال العقد الماضي. حيث أظهر هذا القطاع مرونة ملحوظة أمام التحديات الهائلة التي واجهته والتي لم تمنعه عن الاستمرار في تعزيز قاعدته الرأسمالية وتوسيع أصوله وزيادة حجم الإقراض. ومع ذلك، فإن جزءاً كبيراً من هذا النمو في الأصول تم إقراضه للحكومة بينما تركزت الائتمانات الخاصة بشكل كبير في قطاعات "غير إنتاجية" مثل العقارات وقروض موظفي الحكومة.
- في ضوء الظروف الخاصة بالاقتصاد الفلسطيني، والذي يفتقر بشكل خاص للموارد الطبيعية، يمكن للبنوك بالتعاون مع قطاع الأعمال التجارية (وربما المغتربين الفلسطينيين)، استنشاء إمكانية مشاركتها في تمويل مشاريع مبتكرة ومشاريع ناشئة تهدف

إلى استحداث فرص جديدة للنمو وخلق فرص عمل متطورة. وقد يستحسن النظر أيضاً في إمكانية أن تحظى هذه الأنشطة والمشاريع بضمانات ضمن حدود من الحكومة في المراحل الأولى من إنشائها ضمن الخطة المقترحة أعلاه بإعادة توجيه المزيد من الموارد الحكومية بالتعاون مع صندوق الاستثمار والقطاع الخاص نحو الاستثمار في البحث والتطوير وتحديث المهارات بهدف تطوير أنشطة تخرج منتجات وخدمات ذات قيمة عالية.

4- إعادة النظر في علاقتنا مع المانحين

فهم العلاقة

بعد توقيع اتفاقيات أوسلو في عام 1993، التزم مجتمع المانحين الدولي بتقديم رزمة مساعدات بقيمة \$2.3 مليار للمساعدة في تمويل السلطة الفلسطينية في مراحل تكوينها. وقد ظلت السلطة الفلسطينية تعتمد على المساعدات الخارجية الرسمية منذ ذلك الحين. ونظراً لافتقارها للسيادة التي تؤهلها للاقتراض من المؤسسات متعددة الجنسية أو من الأسواق العالمية لرأس المال، فقد كان التمويل الخارجي للسلطة الفلسطينية يأخذ شكل منح مباشرة، وهو وضع استثنائي استمر لأكثر من جيل. طوال هذه الفترة الزمنية، تم استخدام هذه الأموال لدعم الموازنة العامة مع تخصيص حصة بسيطة لتمويل مشروعات التنمية.

على الأرجح أن حجم المساعدات التي تلقتها السلطة الفلسطينية منذ إنشائها حتى الآن، لدعم الموازنة قد تجاوز \$25 مليار (هذا بالإضافة إلى منح إعادة الإعمار التي تم الالتزام بتقديمها بعد تدمير المنشآت الناتج عن الاعتداءات الإسرائيلية). ومع ذلك، فإن مستويات الدعم السنوي ما زالت في انخفاض منذ عدة سنوات، ومن المرجح أن يستمر هذا التراجع. وهذا يعود من ناحية إلى التحسن المطرد في جهود السلطة الفلسطينية الخاصة بضبط الإنفاق في الموازنة العامة في السنوات الأخيرة. ومن ناحية أخرى، يرجع الانخفاض كذلك إلى "إجهاد" الدول المانحة في تقديم المنح، بالإضافة إلى مواجهة حكومات هذه الدول لضغوط مالية داخلية نتيجة سياسات التقشف، فضلاً عن أن النزاعات الإقليمية في المنطقة العربية أبرزت مناطق أخرى تبدو في حاجة ملحة أكثر من فلسطين للمساعدات الدولية.

بلغت المساعدات الخارجية لموازنة 2015 قرابة \$0.8 مليار، 90% منها مخصص لدعم النفقات الجارية. من جهة أخرى، وصلت قيمة التعهدات لدعم إعادة إعمار قطاع غزة في أعقاب حرب عام 2014 إلى \$3.5 مليار تم صرف أقل من نصفها حتى منتصف العام 2016.

ربما باستثناء السنوات القليلة الأولى لإنشاء السلطة الفلسطينية، لم تكن العلاقة مع الدول المانحة علاقة صحية في حقيقتها، وقد أخذت في الميل إلى التوتر مع مرور الوقت. وهذا ليس مستغرباً، وربما يكون في واقع الأمر مفهوماً (برغم الانخفاض الأخير في حجم المساعدات) في ضوء امتداد الفترة الزمنية للدعم إلى حد لم يكن متوقعاً كما أن فتور العلاقة راجع أيضاً إلى ظروف الدول المانحة خلال هذه الفترة. وتجدر الإشارة إلى أن كلا الجانبين افتراضاً في أول الأمر أن أوسلو سيكون ترتيباً مؤقتاً وسينتهي بحل دائم للصراع الفلسطيني/الإسرائيلي. إذا، وفي ضوء هذه الاعتبارات ربما يكون من المفيد إلقاء نظرة جديدة على كامل الترتيبات التي اعتمدت في الأصل ثم تطورت مع الزمن والتي ربطت ما بين الجهات المانحة والسلطة الفلسطينية.

في هذا السياق، من المهم تحديد أسباب استمرار اعتماد السلطة الفلسطينية على الدعم الخارجي. فالسبب الأول، وهو ذو طبيعة هيكلية، يستند إلى فشل المجتمع الدولي في التوصل إلى حل للصراع الفلسطيني/الإسرائيلي ينتهي بإقامة دولة فلسطينية

مستقلة وذات سيادة. إن هذا التقصير قد منع السلطة الفلسطينية من السيطرة الكاملة على اقتصادها ومواردها، وبالتالي من تحمل المسؤولية الكاملة اتجاه التزاماتها الذاتية المالية المتمثلة في موازنتها السنوية وتمويل برامجها الاقتصادية. ومن هنا برزت الحاجة إلى دعم مالي دولي.

أما السبب الثاني، فيعود إلى الإجراءات التي تتبعها السلطة الفلسطينية وإلى سياساتها في إدارة الحسابات المالية. بهذا الخصوص، ولكي نكون منصفين، فقد تطور أداء السلطة الفلسطينية وارتقى إلى مستوى معقول في السنوات الأخيرة. فعلى سبيل المثال، إن الجهد الضريبي للسلطة الفلسطينية (أي قدرتها على تحصيل الإيرادات الضريبية المحلية) هي حالياً بحدود 19%-22% من الناتج المحلي الإجمالي، وهو مستوى مشابه أو قريب لبلدان أخرى تصنف في نفس مستوى الدخل أو في مجموعة دخل أعلى، علماً بأن هذه النسبة تفوق النسب المرادفة في معظم الدول العربية. ومع ذلك، وبسبب غياب السيادة الكاملة فإن السلطة الفلسطينية مازالت تعاني من عجز في موازنتها لا يمكن السيطرة عليه ضمن الظروف الحالية، حتى بعد التحسينات والإصلاحات الذاتية في الفترات الأخيرة.

ويمكن للمراقب أن يرى حاجةً للمزيد من الإصلاحات المالية لزيادة الإيرادات وخفض النفقات. ولكن، من ناحية أخرى، إن السلطة الفلسطينية بحاجة أيضاً إلى زيادة مستوى النفقات الاستثمارية إلى حد كبير، وذلك لتوفير الاحتياجات الأساسية للاقتصاد. وهذا يعني، أن السلطة الفلسطينية، بغض النظر عن جهودها، ستظل عاجزة هيكلية طالما بقيت فلسطين محرومة من حقها في السيادة على مواردها واقتصادها، وهو وضع يبقي البلاد بقدرة إنتاجية دون المستوى الممكن، وبالتالي، ستظل مصادر الحكومة المالية غير كافية.

من خلال التحليل الذي أوردناه أعلاه، فإننا نقترح ما نراه نهجاً ممكناً لإعادة هيكلة العلاقة بين السلطة الفلسطينية والمانحين. وهو ما يمكن أن يأخذ شكل "صفقة كبرى" تمكن السلطة الفلسطينية من تنفيذ إصلاحات هيكلية ومؤسسية من شأنها رفع الأداء المالي لمستويات مقبولة دولياً، بينما تقوم الجهات المانحة من طرفها، بالالتزام بتمويل تنفيذ هذه الإصلاحات في المراحل الأولى ومن ثم تبدأ بتقليص حجم مساعداتها للموازنة بشكل تدريجي حتى تصل إلى الحد الأدنى المعقول. فرضياً، يمكن تحديد الحجم "المعقول" لهذا الدعم باعتبار هذه المساعدات كتسوية للعجز المالي الناجم عن عدم توفر السيادة الفلسطينية التامة على الموارد والحدود، الأمر الذي يسبب فجوة تمويل هيكلية طالما استدامت هذه الظروف. وفي اللحظة التي تتأسس فيها دولة فلسطينية ذات سيادة وسيطرة كاملة على اقتصادها ومواردها، يمكن أن يعفي المانحون من التزاماتهم بتمويل السلطة الفلسطينية ضمن هذا الترتيب حيث أنه يمكن تخفيض بل وإنهاء المساعدات المالية الخارجية بعد ذلك.

الإصلاحات الواجب على السلطة الفلسطينية تنفيذها

كما أوضحنا سابقاً، فإن الإصلاحات المالية الأساسية صعبة بطبيعتها، ويمكن أن تكون مكلفة جداً في البداية، حتى ولو كان من المتوقع أن ينتج عنها توفير للمال مع مرور الوقت وأن تعود على الاقتصاد بمنافع جمة نتيجة رفعها للكفاءة. في سياق الحديث عن "صفقة كبرى" مع الجهات المانحة، فإن محور الإصلاحات الهيكلية المتوخاة هو عمل إصلاحات مالية للحد من الحاجة إلى دعم خارجي للموازنة، خاصة للنفقات الجارية. وتشمل هذه الإصلاحات، إصلاحات في الخدمة المدنية والتي أصبحت ضرورية نظراً لحجم فاتورة تعويضات العاملين وفائض العمالة من موظفي القطاع الحكومي. كما نوهنا سابقاً، لا

يمكن لهذه الإصلاحات أن تكون ممكنة في ظل الظروف السياسية القائمة إلا إذا: (أ) تم توفير المزيد من المصادر المالية اللازمة لتسريح موظفي القطاع العام من خلال التقاعد المبكر وصفقات إنهاء الخدمة بعد مراجعة شاملة للتوظيف في القطاع العام، و(ب) إذا رافق ذلك استثمارات واسعة النطاق للقطاع العام وبرنامج إعادة تأهيل (وهو بحد ذاته جهد مكلف) للمساعدة في خلق فرص عمل بالقدر الذي يمكن أن يخفف من الآثار السلبية لخطة الإصلاح وذلك بالحد من ارتفاع معدلات البطالة الناتجة عن ذلك.

وبشكل أكثر تحديداً، تشمل الإصلاحات الرئيسية الممكنة في هذا السياق ما يلي:

- إصلاحات قطاع الخدمة المدنية: ترشيد حجم هذا القطاع وإعادة هيكلة بنية تعويضات الخدمة المدنية هما من بين أكثر الإصلاحات الهيكلية الصعبة التي تقوم بها الحكومات في أي بلد. وتزداد صعوبة هاتين المهمتين في فلسطين نظراً لضعف قدرة الاقتصاد الفلسطيني على خلق الأعداد الكافية من الوظائف في القطاع الخاص بديلة للوظائف في القطاع العام، ونظراً لعدم استقرار الوضع السياسي السائد. غير أن توفر الأموال الخارجية لدعم مثل هذا البرنامج لا بد وأن يسهل إنجازه.

- برنامج تنمية موسع: بالتزامن مع إصلاح الخدمة المدنية، يتوجب العمل على إطلاق برنامج تنموي موسع وبرنامج لإعادة الإعمار (خاصة في غزة) ينفذ على مدار عدة سنوات. هدف البرنامج هو تسريع عملية إعادة الإعمار في قطاع غزة وتعويض التناقص الواضح في الاستثمارات وفرص العمل في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة لسنوات عديدة خلت. أما برنامج الاستثمار الموسع، والذي يمكن إشراك القطاع الخاص فيه، يهدف إلى خلق فرص عمل للأعداد الكبيرة من العاطلين عن العمل في الوقت الحالي، وكذلك للباحثين عن عمل الوافدين إلى سوق العمل، وبالتالي سيعمل البرنامج على الحد من الارتفاع المحتمل في معدلات البطالة في المستقبل. ويمكن لهذا البرنامج التنموي الجديد الانطلاق من البناء على خطة التنمية للسلطة الفلسطينية للأعوام 2014-2016 وتوسيع نطاقاتها.

- برنامج تدريب وإعادة تأهيل واسع-النطاق: يشكل هذا البرنامج عنصراً أساسياً من عناصر الإصلاحات الهيكلية التي يتعين اتخاذها لإعادة توجيه المال العام في اتجاه تنموي. يحتاج البرنامج لدعم من الجهات المانحة والتي، بحكم طبيعة البرنامج، سيكون على شكل تمويل مالي ومن خلال إشراك المؤسسات المانحة وخبرائها. بالطبع فإن التخطيط لبرنامج طموح مثل هذا إن تم تنفيذه سيحتاجان إلى وقت طويل، وبالتالي يتوجب الأخذ بعين الاعتبار أن هذا العنصر وعناصر أخرى تمت مناقشتها في هذه الورقة، هي أهداف متوسطة إلى طويلة المدى، علماً بأنه يمكن الشروع في صياغتها والبدء في تنفيذها في الأمد القريب.

إمكانية تجاوب المانحين

هذه الإصلاحات الهيكلية طموحة وتشكل تحدياً هائلاً تحت أي ظرف من الظروف. في حالة فلسطين، فإنها ستشكل مهمة شاقة للغاية لا ويل مكلفة جداً. إلا أنه سيتم تجاوز الكثير من العقبات إذا ما تم توفير الدعم المالي اللازم والكافي، على الأقل خلال السنوات القليلة الأولى من مراحل التنفيذ، لحين أن تبدأ نتائج هذه الإصلاحات بالانكشاف على شكل تحسن في الظروف والتوقعات الاقتصادية.

في هذا الخصوص، فإن دعم المانحين لبرنامج الإصلاح أمر حاسم، وحتى مع هذه التكاليف الضخمة التي قد لا تحظى بالتأييد في أول الأمر، إلا أن المهمة تصبح ممكنة إذا ما نظرنا إليها على أنها عملية تمويل لإصلاحات هيكلية ستعود على الاقتصاد بفوائد طويلة الأمد من شأنها أن تقلل من حجم المساعدات الدولية في المستقبل. في الواقع قد يكون أسلوب التعامل مع المانحين هذا، أكثر تقبلاً، إذ أنه بعد 3-5 سنوات من تمويل الإصلاحات الهيكلية، ستبدأ التزامات المانحين لدعم السلطة الفلسطينية في الانخفاض إلى حجم يتم الاتفاق عليه بين الطرفين بحيث يكون اقل بكثير مما هو عليه الآن.

على هذا الأساس، يمكن للسلطة الفلسطينية النظر في إمكانية إبرام صفقة كبرى شبيهة بهذه مع الجهات المانحة، يتم بموجبها رفع مستويات الدعم الحالية بشكل كبير في البداية، ربما إلى الضعف أو أكثر من ذلك، وذلك لمدة 3-5 سنوات يتم تنفيذ برنامج الإصلاح خلالها. بعد ذلك يبدأ الدعم الخارجي في الانخفاض تدريجياً على مدى عدة سنوات حتى يصل إلى الحجم الذي يتم الاتفاق عليه بما يتماشى مع الالتزامات الدولية للجهات المانحة كما هو موضح أعلاه. إذا تم في هذه الأثناء قيام دولة فلسطينية مستقلة، فيمكن أن يعفى المانحون من التزاماتهم تماماً (علماً بأن الجهات المانحة يمكن أن تستمر طوعاً في دعم التنمية الفلسطينية بعد هذه الفترة إذا رغبت بذلك).

5- إعادة النظر في العلاقة مع المغتربين الفلسطينيين

كان المغتربون الفلسطينيون دائماً وأبداً مصدراً هاماً للدعم السياسي والثقافي والمالي للفلسطينيين في ارض الوطن. وقد اتخذ هذا الدعم أشكالاً كثيرة، إما على شكل تحويلات نقدية غير مستردة لدعم الأسر الفلسطينية، أو تبرعات لجمعيات خيرية أو مساهمات لمؤسسات تعليمية وتنموية، بالإضافة إلى تمويل مشاريع إنمائية في شراكات مع مستثمرين محليين. هذه التدفقات المالية مهمة ويجب أن تستمر.

برغم ما ذكر، هناك حاجة لتوثيق ومأسسة العلاقة بين مجتمع المغتربين وفلسطين وذلك بأن تكون هذه العلاقة على شكل شراكة كاملة تهدف لإحكام الرباط بين الشتات وفلسطين، بما يخدم ويعزز التقدم الاقتصادي، وفي نهاية المطاف، تحقيق الاستقلال الوطني. ومن الممكن أن تركز هذه الشراكة على جهود القطاع الخاص والعام، وأن تستند إلى إستراتيجية واضحة ومتناسكة وطويلة الأمد والتي يتوقع منها أن تربط المغتربين الفلسطينيين بوطنهم مع إعطائهم فرصة للمساهمة المباشرة في مستقبله.

قد يكون من الضروري إضفاء الطابع الرسمي على هذا الجهد ووضعه في إطار مؤسسي لضمان فاعليته واستمراره، ربما من خلال إنشاء صندوق وطني فلسطيني لحشد الموارد المالية اللازمة للاستثمار في فلسطين. يمكن تأسيس هذا الصندوق في الخارج، على أن يتواجد أغلب موظفيه في فلسطين. في البداية، من الممكن أن يساهم ثلاث شركاء في رأس مال الصندوق: السلطة الفلسطينية (من خلال صندوق الاستثمار الفلسطيني)، والقطاع الخاص المقيم، والمغتربون الفلسطينيون وعلى الصندوق أن يقر أحدث سياسات الحوكمة والمساءلة، وأن يكون العاملون فيه على أعلى درجة من المهنية.

من ثم يتوجب تطوير آليات لتحديد وتمويل الفرص الاستثمارية التي سيتم تمويلها من قبل الصندوق. كما يمكن للصندوق أن يدخل في شراكات مع المنظمات الإنمائية الأخرى والمؤسسات الراغبة في الاستثمار في فلسطين. في المراحل الأولى لإنشائه قد يقدم الصندوق التمويل اللازم من رأس ماله الخاص، ويمكن أن يسعى للحصول على تمويل إضافي من منظمات دولية (مثل مؤسسة التمويل الدولية (IFC) التابعة للبنك الدولي)، والمنظمات الإقليمية العربية أو، في نهاية المطاف، من أسواق المال، وذلك بدعم من المنظمات العربية الإقليمية أو من جهات مانحة رئيسية أخرى من خلال توفير ضمانات تخفض كلفة الاقتراض.

6- توسيع قنوات التبادل الاقتصادي مع دول العالم

نظرا للحالة الخاصة للاقتصاد الفلسطيني، كونه اقتصاد مقيد ومحصور، تتم معظم العمليات التجارية مع أو من خلال إسرائيل، مما يحد من قدرة الاقتصاد الفلسطيني على توسيع أسواق صادراته. ولهذا فإن العجز التجاري مع إسرائيل يتجاوز 40% من الناتج المحلي الإجمالي، علماً بأن هذه النسبة في انخفاض منذ سنوات، دليلاً على تراجع هيمنة إسرائيل على العمليات التجارية الفلسطينية نتيجة سعي التجار الفلسطينيين لتتنوع أسواقهم. وبهذا فقد تزايدت حصة التجارة "المباشرة" مع دول ثالثة من 14% في عام 1995 إلى حوالي 35% في عام 2006 وإلى ما يقارب 50% في عام 2015. وهذا يشير إلى وجود إمكانية حقيقية لتحقيق المزيد من النمو في هذا المجال.

إن الإجراءات والعراقيل التي تضعها إسرائيل في سبيل عمليات التجارة الخارجية تضعف احتمالات إنشاء علاقات تجارية مع أطراف ثالثة إلا إذا ضاعف التاجر الفلسطيني جهوده في إطار مبادرة سياسية يدعمها إجماع دولي قوي. لهذا من الضروري أن يتم بحث كافة السبل المتاحة لتوسيع فرص التجارة، وربما الاستثمار المباشر، مع أطراف ثالثة.

في هذا السياق، فإن بناء ميناء في غزة يشكل مكوناً محورياً لإستراتيجية التوسع والتنويع التجاري، وهي حقيقة تؤكد على أهمية ومدى إلحاح قضية إنهاء الانقسام السياسي بين قطاع غزة والضفة الغربية. فبالإضافة إلى فوائد أخرى، يمكن لهذا الميناء أن يعمق من أصر التكامل بين الاقتصادين، بما يعزز الفوائد الاقتصادية للمجتمع الفلسطيني بأكمله.

7- النتيجة: تنشيط الكيان السياسي وإقامة اقتصاد نشيط ومتنامٍ

إن برنامج الإصلاح والإنعاش المطروح أعلاه، مشروع طموح وواسع النطاق. كما أن التحديات التي تواجه الشعب الفلسطيني في إطلاق هذا البرنامج لا بد وأن تكون ضخمة. فمع مواجهة الزحف المستمر للمستوطنات الإسرائيلية وتشديد قبضة الأمن الإسرائيلي على الأراضي المحتلة، وشلل القيادة السياسية الفلسطينية، أصبح يسود فلسطين في الآونة الأخيرة شعور بالإحباط بل وبالأس والاسكانة. المجتمع الفلسطيني مهدد بالاضطرابات والاقتصاد يواجه خطر الركود وتوقعات السنوات القادمة توحى بالمزيد من التراجع. أضف إلى ذلك انحسار القضية الفلسطينية في الخطاب السياسي للمجتمع الدولي والأفق أمام الفلسطينيين لا يدعو للتفاؤل، لا سيما في ظل التطورات الرهيبة التي نعم الوطن العربي.

إن الهدف الوطني للشعب الفلسطيني ما زال بالطبع هو حلّ دائم وعادل ونهائي للصراع الفلسطيني/الإسرائيلي يضمن قيام دولة فلسطينية مستقلة وذات سيادة مع حلول مرضية لجميع القضايا الأخرى العالقة. ومع ذلك، عند طرح النقاش حول برنامج اقتصادي للتنمية والتجديد من زاوية ما يمكن تحقيقه على المدى القصير إلى المتوسط، فإن البرنامج الشامل للتجديد السياسي والإصلاح الاقتصادي الموضح في هذا البحث لا بد وأن يحقق تحسناً جوهرياً في الوضع الفلسطيني.

فإن البرنامج يتطلب، بداية وقبل أي شيء، تحديث الإطار الهيكلي للسلطة الفلسطينية بضخ دماء جديدة ومراجعة مهامها الأساسية بحيث تصبح أكثر انسجاماً مع الوقائع الجديدة على الأرض، على المستويات الفلسطينية والعربية والدولية. حتى إذا حصرنا النقاش في مجال الإصلاح والإنعاش الاقتصادي، فإن ذلك يتطلب إطلاق حملة تعبئة على المستوى الوطني، بدعم من القوى الإقليمية والدولية، تهدف لتوسيع حدود إطار أوسلو بمساحة تضمن تنشيط عملية النمو من جديد، كما يتيح الفرصة لتنمية اجتماعية عادلة.

والتحديات أمام الشعب الفلسطيني هي بمستوى أنه حتى بعد بذل هذا الجهد الضخم، ليس من الواضح أن الاقتصاد الفلسطيني سيحقق الأهداف والتطلعات التي يصبو إليها الشعب الفلسطيني من أجل التقدم والازدهار. ولكن من الواضح أيضاً أن أي شيء أقل من ما هو مقترح هنا لن يؤدي إلا إلى تحسينات تدريجية متواضعة تبقى عرضة للانحدار بسهولة. على وجه الخصوص، أي جهد أكثر تواضعاً مما تم عرضه هنا سيفشل في رفع احتمالات النمو للاقتصاد الفلسطيني بشكل مستدام، وبالتالي لن يحقق تحسناً نوعياً في مستويات المعيشة أو في توقعات حياة أفضل.

وباختصار، فإن برنامج الإصلاح والإنعاش للاقتصاد الفلسطيني يمكن أن يشمل العناصر التالية:

- حملة جديدة لحشد جميع الموارد المتاحة، بشريا وسياسيا ودبلوماسيا ودوليا - لتحديد الآثار السلبية على الاقتصاد الفلسطيني الناجمة عن استمرار الاحتلال الإسرائيلي وعن قيود إطار أوسلو كما تفسره وتطبقه إسرائيل. كما تتضمن الحملة مبادرات تجديد في القيادة السياسية بما يؤمن الشرعية بشكل خاص لبرنامج الإصلاح والإنعاش الاقتصادي بالإضافة إلى إمكانية وضع حد للتمزق في النظام السياسي الفلسطيني.
- إجراء إصلاح شامل للقوانين والقواعد واللوائح التي تنظم بيئة الأعمال بهدف تسهيل الاستثمار وتشجيع النمو. وهذا من شأنه تحفيز الاستثمار من مصادر محلية ووافدة وذلك بهدف رفع نسبة الاستثمار الوطنية (الخاصة والعامة) من 16% - 18% من الناتج المحلي الإجمالي حالياً إلى 30% - 35% بحلول عام 2025.
- تنفيذ الإصلاحات الهيكلية في المالية العامة وذلك لخفض العجز إلى مستويات ممكن السيطرة عليها وتحويل أولويات الإنفاق من النفقات الجارية إلى بند النفقات الرأسمالية مع التركيز بشكل خاص على البنية التحتية الاجتماعية، والمؤسسية، والإنتاجية، وعلى تطوير المهارات الجديدة وعلى البحث العلمي والتطوير.
- تعميق دور القطاع المصرفي في تمويل الأنشطة الاقتصادية من خلال الآليات الخاصة والحوافز التي تقدمها سلطة النقد الفلسطينية لتعزيز نمو الشركات الصغيرة والمتوسطة والأنشطة الاقتصادية المبتكرة والغنية تكنولوجياً.

- وعلى صعيد العلاقات مع المجتمع الدولي، يدعو البرنامج لإعادة هيكلة العلاقة مع الجهات المانحة من خلال "صفقة كبرى" كما تم عرضه سابقاً، والى تحويل العلاقة مع المغتربين الفلسطينيين للمساعدة في تأسيس شراكة مؤسسية للاستثمار والنمو، ولاستكشاف فرص التوسع في العلاقات التجارية الثنائية المباشرة مع بلدان في المناطق المختلفة في العالم.

بالإضافة إلى هذه التدابير والسياسات الاقتصادية المحددة، نأمل أن يساهم البرنامج في إيجاد فرص جديدة ومحفزات لانتهاج سياسات موازية للتطوير الاجتماعي، لا سيما في مجال تعميق إصلاح النظام التعليمي وتعزيز دور النساء في المجتمع والاقتصاد من خلال رفع معدلات مشاركة الإناث في القوى العاملة. هذا، إلى جانب زيادة نسبة الاستثمار وتحسين كثافة الإنتاج التكنولوجي، لا بد أن تؤدي هذه المبادرات إلى تحول تصاعدي في مسار النمو المحتمل للاقتصاد الفلسطيني.

إن نجاح تنفيذ هذا البرنامج لإصلاح وإنعاش النمو، وضمن افتراضات معقولة مستمدة من الأداء الحالي والتاريخي للاقتصاد الفلسطيني، ومن تجارب النمو الدولية، وعلى افتراض عدم حدوث أي انتكاسات كبرى ناتجة عن أسباب سياسية أو أمنية، نتوقع أن يرتفع معدل نمو الاقتصاد من معدله الحالي البالغ 3.5% إلى قرابة 7%-9% سنوياً لعقد أو أكثر! وهذا يعني أن الاقتصاد الفلسطيني قد يتضاعف حجمه خلال 8-10 سنوات أي بحلول عام 2025 بينما قد يرتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة تصل إلى 70%، من 2700 \$ حالياً إلى حوالي 4600 \$ بحلول ذلك الوقت.

8- بعض النتائج في النطاق الأوسع

إن برنامج إصلاح وإنعاش الاقتصاد المقترح في هذه الورقة برنامج طموح، وفي ظل الظروف القائمة، سيكون من الصعب تنفيذه بالكامل. ومع ذلك، ما يقترحه البرنامج هو إستراتيجية واضحة بمكونات سياسية محددة ممكنة التنفيذ، بشكل كامل أو جزئي، لتحقيق نتائج إيجابية ذات حجم للنمو والتنمية الاجتماعية في فلسطين.

إن الفكرة الأساسية لهذا البرنامج هو الضرورة المطلقة للإصلاح وللتعبئة الشاملة كنقطة انطلاق لتبني وتنفيذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمالية. فالسياسات السليمة يمكن أن يتلاشى تأثيرها بسهولة إذا أشرفت على تنفيذها مؤسسات ضعيفة أو فاسدة أو إذا كانت البيئة المحيطة بها مليئة بالحوافز السلبية. لذلك فإن الإصلاح والتعبئة هما جوهر المسألة.

ويعكس البرنامج أيضاً رؤية جديدة تضع تصوراً حول تضاعف حجم الاقتصاد الفلسطيني بحلول عام 2025، وحول نمو اقتصادي مستدام وقادر على رفع فلسطين إلى فئة البلدان ذات الدخل المتوسط، إذا ما تم إنجاز الإصلاحات الأساسية وحشد الموارد المتاحة خلال فترة زمنية لا تتجاوز العقد بكثير.

¹ تم احتساب هذه التوقعات لمعدلات النمو بشكل سريع باستخدام دالة كوب-دوغلاس القياسية للإنتاجية بناء على افتراض حدوث زيادات سنوية في متوسط المدخلات الرئيسية: العمل، ورأس المال، وإجمالي إنتاجية عناصر الإنتاج. حيث يتوقع أن ينمو متوسط العمل بشكل أسرع من العقد الماضي إذا افترضنا ارتفاعاً في نسبة مشاركة الإناث، كذلك الأمر بالنسبة لمعدلات نمو رأس المال والذي يجب أن يتسارع بسبب ارتفاع معدلات الاستثمار. أما بالنسبة لعناصر الإنتاج فيتوقع حدوث تحسن طفيف عليها نظراً لأن الكثافة الإنتاجية الأعلى لرأس المال (إذا ما بقيت بقية المدخلات مساوية لها، فيجب أن تحفز الإنتاجية) يعارضها، إلى حد ما، ارتفاع معدلات النمو لمدخلات العمل على حساب إمكانات النمو للإنتاجية الحدية للعمل.

من بين التأثيرات الأخرى يمكن تحديد التالي:

- ستمكن السلطة الفلسطينية بعد تحقيق معدلات مرتفعة ومستدامة من النمو من البدء في تخصيص الموارد اللازمة لرفع مستوى الجهاز التعليمي وتحسين المرافق العامة والبرامج العامة، وتوفير شبكة أمان اجتماعية أفضل. وذلك من خلال استخدام أفضل للموارد والنفقات المدرجة في موازنة الدولة.
- مع ارتفاع معدلات النمو، ستوسع القاعدة الضريبية بما يمكن السلطة الفلسطينية من تخفيض العجز المالي إلى مستويات ممكن السيطرة عليها أو القضاء عليها كلياً. بنفس القدر من الأهمية، ستمكن السلطة الوطنية من توجيه المزيد من المساعدات الخارجية للمشاريع الاستثمارية، بدلاً من المصروفات الجارية. كما ستتوفر لدى السلطة الفلسطينية أيضاً الموارد الكافية للاستثمار في التعليم والتدريب وكذلك في مجال تنشيط البحث العلمي وتطوير التكنولوجيا.
- مشاركة المغتربين الفلسطينيين في المشروع الوطني لإنعاش الاقتصاد كشركاء لهم صوت وتمثيل في إطار مؤسسي فعال.
- مع إنجاز مثل هذا البرنامج للإصلاح الجذري، ستعزز السلطة الفلسطينية من مكانتها ومصداقيتها ليس فقط على الصعيد المحلي، ولكن أيضاً على الصعيد الدولي. ويمكن لذلك أن ينعكس ذلك في تمثيل أكثر فعالية ونفوذاً على الساحة الدولية في المجالات الدبلوماسية والثقافية وربما في المجال السياسي أيضاً.

وأخيراً، من المهم أن نذكر أن برنامج الإصلاح والإنعاش الاقتصادي الوارد في هذه الورقة يتمحور ضمن حدود "الوضع السياسي الراهن"، على الرغم من أن البرنامج يفترض أيضاً أن هذا الوضع قد يتغير نتيجة الضغط المتواصل على محددات الوضع القائم وذلك بشتى السبل السلمية والمشروعة. ومع ذلك، فإن التنفيذ الناجح للبرنامج وإحرازه لنتائج مؤثرة يمكنه أن يحسن من وضع السلطة الفلسطينية بما يمكنها من إحداث تغيير جذري في الوضع الراهن بما يمهد الطريق لممارسة تقرير المصير وإقامة دولة مستقلة ذات سيادة في فلسطين.

المراجع

International Monetary Fund, “West bank and Gaza: Report to the Ad Hoc Liaison Committee”, April 5, 2016, and September 12, 2016.

The World Bank, “Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee”, April 19, 2016.

International Monetary Fund, “Managing Government Compensation and Employment—Institutions, Policies, and Reform Challenges”, IMF Policy Paper, June, 2016.

International Labor Organization, ILOSTAT Database, various periods.

مجموعة باحثين. (2016). نحو رؤية جديدة للنهوض بالاقتصاد الفلسطيني: الأوراق التحضيرية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

مجموعة باحثين. (2016). اطر السياسات الاقتصادية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

ملخص الندوات التحضيرية. (2016). رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (وثائق غير منشورة).