

## الجدوى الاقتصادية لدولة فلسطينية

في الضفة الغربية وقطاع غزة:

هل هي ممكنة من دون سيادة

وطنية ووحدة جغرافية؟

ليلى فرسخ\*

### مقدمة

إن مسألة الجدوى الاقتصادية لدولة فلسطينية لطالما راودت الكثيرين من الأكاديميين والاقتصاديين والسياسيين (Abed 1990; Sayigh 1993). وبعد مضي خمسة أعوام على توقيع الاتفاق الانتقالي، لم تزل هذه المسألة من دون حل، ووضع الاقتصاد الفلسطيني حالياً أسوأ مما كان عليه قبل سنة 1992، إذ انخفض الدخل الفردي، وازداد انتشار الفقر، واستعرت نسبة البطالة بصورة صارخة. كذلك، تراجعت الصادرات والواردات، في حين لم يتحقق الاستثمار المأمول للأرصدة المالية في الاقتصاد.

والسؤال المهم الذي ستسعى هذه الدراسة لمعالجته هو ما إذا كانت الضفة الغربية وقطاع غزة قابلين للحياة اقتصادياً، وما إذا كانت تلك القابلية ممكنة من دون

---

\* باحثة في مركز دراسات الشرق الأوسط في جامعة هارفرد.

سيادة كاملة على الأرض والموارد. ففي عالم تزداد عولمته أكثر فأكثر، حيث حرية التجارة وتدفق الأموال والمعلومات يوشكان أن يطغيا على أهمية الولاية الجغرافية الواضحة، قد تبدو مسألة السيادة الجغرافية غير ضرورية، وغير مرتبطة بالازدهار الاقتصادي. أمّا فيما يتصل بالوضع الفلسطيني، فالأمر ليس كذلك.

## الجدوى الاقتصادية في الضفة الغربية

### وقطاع غزة ومشروع أوسلو

تُعرّف الجدوى الاقتصادية بأنها قدرة الاقتصاد على استخدام موارده البشرية والمالية وثرواته الطبيعية كي ينمو ويديم نفسه ويرتقي بالأوضاع المعيشية للسكان المقيمين بمنطقته. وقد تتباين الوسائل التي يمكن من خلالها تحقيق ذلك، وفقاً لما إذا كانت السياسات المتبعة للنهوض بالاقتصاد تتركز على موارد وسياسات تنموية داخلية ومحلية بحتة، أم تسعى كذلك للاعتماد على وسائل خارجية، مثل التجارة والاندماج في الاقتصاد الإقليمي والعالمي، لدعم عملية التنمية. فالنجاح الذي حققته دول آسيا الشرقية، شأنها في ذلك شأن الدول الغربية، في بلوغ الازدهار، أثبت أهمية التجارة والعولمة كوسيلة مساعدة للنمو الاقتصادي. كذلك يزيد النقاش، حالياً، في إظهار أهمية مشاريع التكامل الاقتصادي الإقليمي في دفع عملية النمو وإتاحة الفرص لكل اقتصاد على حدة للنهوض بمقوماته وسكانه بشكل أسرع وأكثر ديمومة (Oman 1994).

وفي الإطار الفلسطيني، من الصعب الحديث عن الجدوى الاقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وذلك لسبب بسيط جداً هو أنه ليس لدينا تعريف عملي لماهية الاقتصاد الفلسطيني، أو للمنطقة التي يشملها ذلك الاقتصاد. فمع أنه بات من المتفق

عليه، على العموم، أن الاقتصاد الفلسطيني يغطي الضفة الغربية وقطاع غزة، فإن حدودهما ليست واضحة، والروابط بينهما ليست ثابتة. فهل الضفة الغربية وقطاع غزة يشكلان اقتصاداً واحداً موحداً على الرغم من عدم ارتباط المنطقتين جغرافياً؟ وهل نمت هاتان المنطقتان بالنسق نفسه، وهل تشتركان في الخصائص والإمكانات والتطلعات؟ وهل من الممكن التحدث عن اقتصاد فلسطيني، بينما هناك أكثر من 140 مستعمرة إسرائيلية تنتشر في جميع أنحاء الأراضي الفلسطينية، وتحول دون أي تكامل جغرافي واقتصادي بين مختلف الأجزاء؟ وهل يمكن أن يكون هناك نمو وازدهار في فلسطين، بينما تبقى مدينة القدس - وهي الرابط الطبيعي والاقتصادي بين شمال الضفة الغربية وجنوبها - ليست جزءاً منها؟ وهل يمكن أن تنشط حركة تجارية من دون رسم الحدود مع إسرائيل والأردن ومصر، فضلاً عن بقية دول العالم؟

لقد جاء في الاتفاق الانتقالي بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية أن من الممكن، فعلاً، تحقيق جدوى ونمو اقتصادي من دون رسم الحدود أو تحديد المناطق. وعلى الرغم من محاولات الفلسطينيين الحصول على تخطيط للحدود والأراضي، فإن إسرائيل رفضت البحث في هذه الموضوعات، مؤكدة أنها تشكل جزءاً من مفاوضات الوضع النهائي. وإعلان المبادئ، الذي يحدد إطار العلاقات الفلسطينية - الإسرائيلية في الفترة الانتقالية، ينص بوضوح على أن الموضوعات المتصلة بالحدود، كما هي الحال بالنسبة إلى مسألة اللاجئين، والاستيطان، والقدس، والسيادة الفلسطينية على الموارد، ستجري مناقشتها جميعاً في مفاوضات المرحلة النهائية. لكن إعلان المبادئ حدد أن الطرفين يعتبران الضفة الغربية وقطاع غزة وحدة جغرافية واحدة يجب المحافظة على وحدتها وسلامتها خلال الفترة الانتقالية (إعلان المبادئ، المادة الرابعة). وتُرك لبروتوكول العلاقات الاقتصادية بين إسرائيل ومنظمة التحرير والتنفيذ

البنود المتعددة من اتفاق أوسلو 2، تحديد كيفية الحفاظ على تلك الوحدة، وضمان جدواها الاقتصادية، من دون تناول المسائل المركزية، مثل مسألتي الحدود والسيادة وغيرهما.

### البروتوكول الاقتصادي:

#### اتحاد جمركي مع إسرائيل

سعى بروتوكول العلاقات الاقتصادية، الذي يعتبر الوثيقة التي تنظم العلاقات الاقتصادية بين إسرائيل والفلسطينيين في الفترة الانتقالية، للإجابة على مسألتين مهمتين في تحديد مفهوم ومستقبل الجدوى الاقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة. المسألة الأولى، التي حاول البروتوكول تحديدها، هي تعريف الهدف الاقتصادي الذي يسعى لتحقيقه المفاوضون الفلسطينيون والإسرائيليون، والمسألة الثانية تتعلق بتحديد كيفية الوصول إلى هذا الهدف. فيما يتعلق بالهدف، يُحدد البروتوكول أنه يسعى لأن "يرسي الأساس لتقوية القاعدة الاقتصادية للجانب الفلسطيني ولممارسة حقه في اتخاذ القرار الاقتصادي وفقاً لخطته الخاصة للتنمية وألوياته" (الديباجة). أما كيفية الوصول إلى هذا الهدف، فتتمثل في إجراءين أساسيين: إقامة سلطة وطنية فلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة تكون مسؤولة عن إدارة الاقتصاد، وتأسيس اتحاد جمركي خاص بين الضفة الغربية وقطاع غزة من جهة، وبين إسرائيل من جهة أخرى. وهذا الاتحاد الجمركي يعطي الفلسطينيين الحق في تحديد أولوياتهم الاقتصادية، وطبيعة سياستهم في مجالات العمالة والصناعة والزراعة، فضلاً عن فرض الضرائب والاستثمار في المناطق الخاضعة لسيطرتهم. لكن السلطة الوطنية الفلسطينية لم تحصل

على السيطرة الكاملة في جميع مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة، كما أنها لم تحصل إلا على صلاحية محدودة فيما يتعلق بسياسة الشؤون النقدية والتجارية.<sup>1</sup>

يحافظ البروتوكول الاقتصادي على التبعية الاقتصادية بين الضفة الغربية وقطاع غزة من جهة وبين إسرائيل من جهة أخرى، وإن كان أجرى على هذه التبعية بعض التغييرات الطفيفة. فهو يربط الضفة الغربية وقطاع غزة بإسرائيل في اتحاد جمركي يسمح بحرية الحركة لرؤوس الأموال والبضائع، باستثناء قائمة من المنتجات الزراعية يُسمح لها بحرية الحركة بحلول سنة 1998.<sup>2</sup> وفي الوقت ذاته، سُمح لاقتصاد الضفة والقطاع بالتبادل التجاري المباشر مع الأقطار العربية والأجنبية، فيما يتعلق بقائمة محدودة من البضائع (القوائم أ: 1؛ أ: 2؛ ب).<sup>3</sup> لكن السياسة التجارية الفلسطينية ظلت مرتبطة بالسياسة التجارية الإسرائيلية. وباستثناء البضائع والكميات المذكورة في القائمتين أ: 1 وأ: 2، تُستخدم المعايير وأنظمة الاستيراد المعمول بها في إسرائيل.<sup>4</sup> وتظل النسب الضريبية الإسرائيلية (للضرائب المباشرة وغير المباشرة) هي المرجعية السائدة. إلا إن إسرائيل وافقت على أن تعيد للاقتصاد الفلسطيني ضريبة القيمة

<sup>1</sup> في السياسة النقدية لم يُسمح للسلطة الوطنية الفلسطينية بإصدار عملتها، لكن سُمح لها بإنشاء سلطة نقد تتولى المسؤولية عن إدارة المصارف وضبط النشاط المالي في المنطقة.

<sup>2</sup> فيما يتصل بحرية حركة اليد العاملة، لم يكفل البروتوكول الاقتصادي دخول العمال الفلسطينيين إلى إسرائيل. وقد استوعبت سوق العمل الإسرائيلية أكثر من ثلث القوى العاملة الفلسطينية بين سنة 1975 وسنة 1992 (فرسخ 1998).

<sup>3</sup> يتم تحديد الكميات المستوردة وفقاً لبعض التقديرات المتفق عليها لحاجات السوق الفلسطينية.

<sup>4</sup> إن المواد الغذائية والتجهيزات الأساسية لـ "برنامج تطوير الاقتصاد الفلسطيني"، المذكورة في القائمة ب، يجب أن تطابق المعايير الإسرائيلية، لكنها لا تخضع لقيود الحصص.

المضافة والضرائب الجمركية على البضائع المتجهة إلى الضفة الغربية وقطاع غزة على وجه التحديد، وهي مسألة لم تكن واردة قبل سنة 1993.

وهكذا، من دون تحديد الحدود المفتوحة على العالم الخارجي، ومن دون تحديد المنطقة الخاضعة للسلطة الفلسطينية، هدف البروتوكول الاقتصادي إلى إرساء الآلية التي تكفل جدوى اقتصادية وديمومة اقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد قامت هذه الآلية، بصورة أساسية، على ربط الضفة والقطاع بإسرائيل في اتحاد جمركي، مع احتفاظهما، في الوقت نفسه، بالحق في التجارة ببضائع وكميات محدودة مع أطراف ثالثة. وكان في رأي المفاوضين أن من شأن هذا الإجراء الفريد أن يسمح للاقتصاد الفلسطيني بالازدهار وبالتطور نحو الاستقلال، وذلك لأنه يسمح لعاملين مختلفين بأن يتعايشا وبأن يحققا بعض الازدهار. فمن جهة، يعطي اتفاق الاتحاد الجمركي الموقع الفلسطيني فرصة التجارة مع أطراف ثالثة لا تتاجر مع إسرائيل، وبالتالي يسمح للاقتصاد الفلسطيني بتنويع وارداته وبتخفيف اعتماده على الاقتصاد الإسرائيلي. ومن جهة أخرى، يبقى البروتوكول الاقتصادي الفلسطيني مربوطاً تجارياً ومالياً وسياسياً بالاقتصاد الإسرائيلي، الأمر الذي يسمح - في رأي البعض - لاقتصاد الضفة والقطاع بالاستفادة من التعامل مع اقتصاد قوي مجاور (Klieman 1994). لكن البروتوكول الاقتصادي لم يمنح السلطة الفلسطينية جميع الوسائل الضرورية لتحقيق النمو الاقتصادي. فالسلطة الفلسطينية تتمتع بالنفوذ على الموارد البشرية والقرارات الاستثمارية، لكنها تفتقر إلى السيطرة على الأرض والمياه، على الرغم من أنهما عنصران أساسيان في امتلاك القدرة على تحديد طبيعة الاستثمارات في قيد التنفيذ وقابليتها للحياة. لكن البروتوكول لم يكثرث لهذه الأمور، وافترض أن نجاح الاتفاق لا يعتمد على تحديد سلطات حقيقية ومجدية وإنما على فرضية أن الطرفين

سيتعاونان على صعيد التنسيق والنمو في المرحلة الانتقالية. وهذه الفرضية أثبتت الأيام عدم جدواها.

### قدرة الاقتصاد على الديمومة:

#### سجلُّ الأعوام الخمسة الماضية

إن توقيع اتفاقات أوسلو حمل معه تطلعات نحو سلام واستقرار في المنطقة، وبالتالي تحقيق نمو فعال في الضفة الغربية وقطاع غزة. فبعد أكثر من 25 عاماً من الاحتلال العسكري، عانى خلالها اقتصاد الضفة والقطاع جراء القمع النقدي والمالي، وتزعزعت قاعدته الزراعية، وركد قطاعه الصناعي، برز الأمل بأن العهد الجديد سيحمل بوادر الازدهار والنمو (World Bank 1993; UNCTAD 1993). وقد انطلق هذا التفاؤل من ثلاثة عوامل رئيسية هي: قيام السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة؛ غنى الموارد البشرية والمالية الفلسطينية في المنطقة وخارجها؛ الدعم الذي كان يقدمه المجتمع الدولي للمشروع الفلسطيني لتقرير المصير وإقامة الدولة. وقد هيا البروتوكول الاقتصادي الإطار التنظيمي لهذا النمو.

#### الحقائق: أوضاع متدهورة

على الرغم من جميع التوقعات، فقد تدهور الوضع الاقتصادي في الضفة الغربية وقطاع غزة. ومن بواعت القلق أيضاً، أن جزأي الاقتصاد الفلسطيني، أي الضفة والقطاع، تفككا أكثر بدلاً من أن يتكاملا. فبدايةً، انخفض الدخل الفردي بنسبة 16٪ خلال الفترة 1992 - 1999، بينما ارتفعت نسبة الفقراء إلى 20.1٪ سنة 1998 (ماس

1999). وكان قطاع غزة أكثر تأثراً من الضفة الغربية (ماس 1998).<sup>5</sup> واستعرت البطالة لتصل نسبتها إلى 30% سنة 1996. ومع أنها انخفضت إلى ما دون 15% سنة 1998، فإنها لا تزال مشكلة كبرى، وخصوصاً بالنسبة إلى سكان قطاع غزة. وفي حين استطاع الاقتصاد إيجاد أكثر من 62.000 فرصة عمل محلية في الفترة 1995 - 1998، فإن هذه الفرص ظلت عاجزة عن استيعاب الزيادة السكانية، حيث يدخل نحو 30.000 شخص إلى سوق العمل سنوياً. وفي الوقت نفسه، بقي أكثر من 60.000 عامل، سنوياً، يذهبون للعمل في إسرائيل يومياً، نظراً إلى فقدان فرص العمل محلياً (ماس 1998).

كذلك لم يتحسن الأداء القطاعي المحلي خلال الفترة الانتقالية. فقطاع الزراعة ساهم في 16% من الناتج المحلي الخام في الضفة الغربية، وفي أقل من 8% في قطاع غزة، كما كان عليه الحال قبل سنة 1992، إلا إن صادراته قلت وقدرته على استيعاب العمالة تضاءلت. وفي الفترة نفسها، واجهت الصناعة صعوبات متزايدة، إذ وجد الصناعيون المزيد من العوائق أمام تصدير بضائعهم أو استيراد مدخلاتهم. ولا تزال مساهمة الصناعة أقل من 15% من الناتج المحلي الخام، وهناك الكثير من الشواهد على ضعف طاقاتها (نصر 1997). ونما قطاع الخدمات في قطاع غزة أكثر منه في الضفة الغربية. لكن هذا النمو لم يكن دائماً في القطاعات الإنتاجية، حيث أدى نمو هذا القطاع إلى نمو القطاع العام الذي يساهم في استيعاب أكثر من 24% من العاملين في الاقتصاد المحلي في قطاع غزة، بينما يستوعب أقل من 15% من القوى العاملة في الضفة الغربية.

<sup>5</sup> إن نسبة الفقراء تعني أولئك الذين يكسبون 650 دولاراً أو أقل سنوياً. وقد جرى حساب الدخل الفردي بقيمة 1379 دولاراً سنوياً. وشكّل الفقراء في قطاع غزة 40% من مجموع السكان، بعد أن كانوا يشكلون 36% سنة 1995. وفي الضفة الغربية، بلغ هذان الرقمان 11% و10.8% (ماس 1998).

ويساهم قطاع الخدمات في أكثر من 73% من الناتج المحلي الخام في قطاع غزة، وفي 60% في الضفة الغربية.

من ناحية أخرى، ازدهرت أشغال البناء نتيجة تدفق العائدين، وقيام السلطة الوطنية، والحاجة إلى إعادة الإعمار. لكن قياساً بمعظم الدول النامية، لا تزال الضفة الغربية وقطاع غزة يعانيان نقصاً في البنى التحتية (مودى 1997).<sup>6</sup> وقد أُعيد تأهيل بعض الطرقات، وازدهر قطاع الإسكان (ماس 1998). وذهب القسم الأكبر من التمويل إلى قطاع غزة، نظراً إلى الأوضاع الاقتصادية المتردية، وإلى ارتفاع نسب البطالة.<sup>7</sup> وعلى صعيد التجارة، فشل الاقتصاد الفلسطيني في تنويع موارده وصادراته، وفي استخدام التجارة العالمية كوسيلة للنمو. إذ انخفض الحجم الحقيقي للصادرات بنسبة 30% في الفترة 1993 - 1996، بينما بقي 90% من مجمل التجارة الخارجية محصوراً مع إسرائيل. وعلى الرغم من توقيع اتفاقية تجارية مع كل من الأردن ومصر، وتوقيع اتفاق شراكة مع الاتحاد الأوروبي، واتفاق تجارة حرة مع الولايات المتحدة الأميركية، فإن التجارة مع العالم الخارجي واصلت تدهورها. كما تدهورت بصورة مثيرة للقلق الحركة التجارية بين الضفة الغربية وقطاع غزة (UNCTAD 1998).<sup>8</sup> وفي هذه الأوضاع، لم يتراجع الاعتماد الاقتصادي على إسرائيل. ومن المؤشرات الواضحة لهذا الاعتماد، تدفق العمال الفلسطينيين إلى ما وراء الخط الأخضر. فحتى سنة

<sup>6</sup> تستثمر الدول النامية ما يعادل 4% من مجموع الناتج المحلي الخام في البنى التحتية. وقد اقتصررت هذه النسبة على 1% في الضفة الغربية، وبلغت 2% في قطاع غزة (مودى 1997).

<sup>7</sup> في الفترة 1994 - 1998، تراوحت نسبة البطالة في قطاع غزة بين 14% و36%، وفي الضفة الغربية بين 10% و24% (دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية).

<sup>8</sup> في الفترة 1994 - 1996، بلغت قيمة صادرات قطاع غزة إلى الضفة الغربية 22.7 مليون دولار، بينما انخفضت صادرات الضفة إلى القطاع من 27.3 مليون دولار إلى 16.3 مليون دولار (UNCTAD 1998).

1998، كان التقدير أن أكثر من 110.000 عامل من الضفة الغربية وقطاع غزة يجتازون الخط الأخضر يومياً للعمل في إسرائيل. وهذا الرقم قريب جداً من الرقم القياسي الذي سُجل سنة 1992 (فرسخ 1998)، إلا إنه يختلف عن سابقه في أنه مكون من أغلبية ساحقة قادمة من الضفة لا من القطاع. ففي سنة 1998، استوعبت إسرائيل 16% من القوى العاملة في قطاع غزة، في مقابل 22% منها في الضفة الغربية. وهذا معاكس لما كان عليه الوضع قبل سنة 1992.<sup>9</sup> فمُنذ سنة 1993 واجه عمال قطاع غزة صعوبات أكثر من إخوانهم في الضفة الغربية في دخول سوق العمل الإسرائيلية، الأمر الذي أدى إلى زيادة نسبي البطالة والفقر. ومع فرض سياسة الإغلاق تفاقمت البطالة، وخصوصاً في قطاع غزة (أنظر، أدناه، الشكل رقم 1).

### سياسة الإغلاق والحدود

هل السبب في هذا السجل الاقتصادي الضعيف هو غياب السيادة الوطنية والجغرافية؟ إنه كذلك إلى حد بعيد. فهو، بصورة خاصة، نتيجة السيطرة الأحادية على الأرض وحركة التنقل. فمسألة السيادة والحدود والأرض لم يتم تجاوزها في المرحلة الانتقالية كما توقع البروتوكول الاقتصادي، وإنما بقيت في يد إسرائيل. وقد سهّل البروتوكول، بسبب غموضه وهيكلته، السماح لإسرائيل باستخدام المرحلة الانتقالية لتأكيد سيطرتها على الحدود والأراضي ولتحديد سيادتها في إغلاق المناطق كلما وكيفما أرادت، وبالتالي بتحديد طبيعة الاحتكاك بين الاقتصادين الفلسطيني والإسرائيلي، وبوادر نجاح النمو الاقتصادي في الضفة والقطاع.

<sup>9</sup> في الفترة 1976 - 1992، كانت سوق العمل الإسرائيلية أكثر أهمية بالنسبة إلى قطاع غزة، إذ استوعبت 35% من

العاملين، في مقابل ما يقل عن 25% من القوى العاملة في الضفة الغربية (فرسخ 1998).

والسبب الأساسي في تدهور الأوضاع في الضفة الغربية وقطاع غزة هو سياسات إسرائيل في الإغلاق والتصاريح. فقد أغلقت إسرائيل، من جانب واحد، الحدود مع الضفة والقطاع أكثر من 400 يوم في الفترة 1994 - 1998. وبقيت البضائع في الموانئ الإسرائيلية كما بقي الناس، عملاً ومديرين، غير قادرين على الخروج من مناطقهم فترات طويلة بلغت أحياناً 30 يوماً متتالياً. فضلاً عن ذلك، أصبحت الحياة الاقتصادية في المرحلة الانتقالية مشروطة بالتصاريح. فخلافاً لما كان عليه الوضع قبل سنة 1994، لم يعد ممكناً لأي شخص أو أية سلعة الوصول إلى إسرائيل، أو إلى أي مكان في العالم، من دون تصريح صادر عن الأجهزة الأمنية الإسرائيلية. وقد أدت هذه الإجراءات إلى ازدياد تكاليف المعاملات التجارية واضطرابها، وإلى شلل الأنشطة التجارية والاقتصادية كافة. ففي الفترة 1993 - 1996، بلغ مجموع تكلفة الإغلاق والتصاريح 2.8 مليار دولار (شعبان وديوان 1999)، أي ما يعادل 80% من مجموع الناتج المحلي الخام السنوي، وضعفي المبلغ المدفوع كمساعدات دولية في تلك الفترة. وفي حين بررت إسرائيل استخدامها سياسة الإغلاق لحماية مواطنيها من "الأعمال الإرهابية"، اعترفت المؤسسة العسكرية بأن هذه الإجراءات ليست وسيلة فعالة لمكافحة "الإرهاب" ولضبط الدخول إلى إسرائيل، كما أن فترات وانعكاسات هذه الإجراءات لم تكن مبررة دائماً على أسس اقتصادية وأمنية (الصبغ 1998). فغالباً ما انتهت سياسة الإغلاق إلى كونها وسيلة للضغط على القيادة الفلسطينية لتقديم المزيد من التنازلات (شعبان وديوان 1999). وقد ظهر ذلك، مثلاً، حين رفضت حكومة نتانياهو أن تدفع للسلطة الفلسطينية رسوم التخليص الضريبي، إلى أن تعهدت السلطة باتخاذ إجراءات صارمة ضد "الإرهاب". وقد أدت سياسة الإغلاق إلى أهداف مناقضة لتلك

المدرجة في ديباجة البروتوكول الاقتصادي، التي تذكر بالتحديد: "وسوف يتعاون الطرفان من أجل إنشاء قاعدة اقتصادية سليمة لعلاقتهما".

إن لجوء إسرائيل إلى الإغلاق من جانب واحد أثبت حقيقتين مركزيتين: الأولى أن الازدهار الاقتصادي في الضفة الغربية وقطاع غزة يعتمد على إمكان الوصول إلى إسرائيل والعالم؛ الثانية أن إسرائيل تفرض معايير جديدة لتحديد الحقوق في الأرض... لتحديد انسحابها من الأراضي الفلسطينية. فبدل أن ينحصر انسحاب إسرائيل في قراري مجلس الأمن 242 و338، كما هو مذكور في اتفاق المبادئ واتفاق أوسلو، أصبح الانسحاب مقروناً بتعريف إسرائيل لـ "الأمن". وقد جاء اتفاق واي ريفر ليقر بأن انسحاب إسرائيل من الأراضي المحتلة ليس مقروناً بمبدأ الأرض في مقابل السلام، كما ينص القرار 242، وإنما بمبدأ "الأمن"، كما تعرفه إسرائيل فقط، في مقابل السلام.

## السيادة الإقليمية

### والقابلية للحياة اقتصادياً

في غياب الوحدة الجغرافية بين المناطق الفلسطينية، تبقى منطقتا الضفة الغربية وقطاع غزة محرومتين من الوسائل الأساسية الضرورية لقيام اقتصاد حيوي. فاتفاق أوسلو أعطى السلطة الفلسطينية ولاية وظيفية على السكان الفلسطينيين في الضفة والقطاع.<sup>10</sup> لكنه لم يعطها ولاية جغرافية كاملة إلا بنسبة 60% في قطاع غزة،

<sup>10</sup> يعني هذا أن السلطة الوطنية الفلسطينية، باعتبارها الهيئة التنفيذية للمجلس التشريعي الفلسطيني المنتخب ديمقراطياً، هي سلطة ذات سيادة على الشؤون المدنية. وتعني هذه العبارة جميع الشؤون المتصلة بالموارد البشرية (التعليم، والصحة، والثقافة، والرفاه الاجتماعي)، وبالإدارة المحلية في المنطقتين أ، ب (الحكم المحلي، والشرطة، والتخطيط، وتنظيم المناطق)، وبالمسائل الاقتصادية غير المتصلة مباشرة بالعلاقات التجارية (الزراعة، والصناعة، والسياحة، وفرض الضرائب المباشرة).

وبنسبة 30% في الضفة الغربية. وفي حين شكّلت هذه الولاية الجغرافية استمرارية جغرافية في قطاع غزة، انحصرت في الضفة الغربية في مدن وقرى محدودة وغير متصلة بعضها ببعض. وتعني الولاية الجغرافية أنه يمكن للسلطة الفلسطينية تسجيل الأراضي والأملاك في المنطقة أ، أو في المنطقة ب، وتحديد طبيعة الاستثمار في تينك المنطقتين، والمطالبة بالمياه الموجودة فيهما (اتفاق أوسلو 2، المادة 18، 2: أ). لكن ذلك الاتفاق لم يكفل الحصول على المياه، باعتبارها ستظل باستمرار موضوعاً للتفاوض وللاتفاق في شأنه مع سلطة المياه الإسرائيلية.

إن هذه التجزئة الإقليمية تعني، عملياً، أن من المستحيل إقامة مشاريع اقتصادية ناجحة. وإذا علمنا بأن المنطقة ج تخترق المنطقتين أ، ب، لأدركنا أن السلطة الفلسطينية لا تستطيع، مثلاً، أن تشق طريقاً يربط بين القرى المتعددة، ولا أن تضمن وصول جميع البضائع إلى أسواق المناطق كافة. كذلك فإن غياب الممر الآمن بين الضفة الغربية وقطاع غزة أدى إلى ازدواجية الإنتاج وهدر الموارد بدلاً من أن يشجع الاندماج والتكامل الاقتصادي بين أجزاء المناطق الفلسطينية. وقد اضطرت عدة شركات إلى التحول إلى تصنيع منتوجات ذات قيمة مخفضة تلبي حاجات الأسواق المحلية، بدل المنتوجات ذات القيمة العالمية المخصصة للأسواق العالمية (كالأزهار والفريز)، وذلك لعدم قدرتها على الوصول إلى الأسواق العالمية والإقليمية، أو حتى إلى الأسواق الإسرائيلية، بفعل الإغلاقات.

إن السياسات الإسرائيلية في عزل القدس الشرقية، وفي تكثيف نمو المستعمرات، تسبب المزيد من الأذى للوحدة الجغرافية في الضفة الغربية. فمع نهاية سنة 1998، كان ما مجموعه 171.000 مستوطن يعيشون في الضفة الغربية وقطاع غزة، في مقابل 116.000 مستوطن سنة 1993. وقد تمت مصادرة أكثر من 110.000 دونم من

الأرض في الفترة 1993 - 1998 (ماس 1999). وفي الوقت نفسه، فإن النمو الاقتصادي في المستعمرات يحرم الاقتصاد الفلسطيني المياه والأرض، في حين يواصل استيعاب القوى العاملة الفلسطينية. ففي سنة 1998، كان هناك 30.000 عامل تقريباً من الضفة الغربية وقطاع غزة، أي ما يعادل 6% من القوى العاملة الفلسطينية، يعملون في هذه الإنشاءات الإسرائيلية غير القانونية (فرسخ 1999).

إن التجزئة الإقليمية في الضفة الغربية وقطاع غزة تشكل تحدياً خطراً لمستقبل الدولة الفلسطينية وقابليتها للحياة اقتصادياً. والفصل الجاري على الصعيدين الإقليمي والاقتصادي بين الضفة والقطاع، ينبئ بأن إقامة دولة فلسطينية أمر مسموح به في القطاع فقط، من دون الضفة، التي يتم دمجها أكثر فأكثر في الاقتصاد الإسرائيلي. ولما كان لدى السلطة الفلسطينية سيطرة إدارية وجغرافية أكثر شمولية في قطاع غزة منها في الضفة الغربية، فقد تعزز إمكان ذلك الاتجاه. والسؤال الذي يطرح، اليوم، هو كيف يمكن مقاومة هذا الاتجاه لضمان تواصل بين الضفة والقطاع؟ وهو تواصل أساسي بالنسبة إلى التطلعات والحقوق الوطنية الفلسطينية، كما هو بالنسبة إلى النمو الاقتصادي.

### القابلية للحياة اقتصادياً:

#### ما هي الشروط الأخرى

#### الموارد البشرية والمالية

إن السيطرة على الأرض والموارد هي ولا شك شرط أساسي لتحقيق أي جدوى اقتصادية للدولة الفلسطينية. ومن دون هذا الشرط، لا تستطيع الهيئات الاقتصادية (شركات، وأفراد، وحكومة) أن تحدد الأسواق والموارد التي يمكنها أن تعتمد عليها، أو

أن تصل إليها، ولا أن تقرر أنواع المنتوجات التي تستطيع إنتاجها. لكن هناك شروطاً أخرى يجب تلبيتها أيضاً لنجاح النمو الاقتصادي للدولة الفلسطينية. فالموارد البشرية والمالية تشكل شروطاً جوهرية. وفي هذا الشأن، تجدر الإشارة إلى أن الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة، وفي إسرائيل، أو في الشتات، لا تنقصهم المهارات ولا الإمكانيات. فمعدل الأعوام الدراسية في الضفة والقطاع هو 8.1 أعوام، وهو معدل مرتفع، بصورة ملحوظة، بمقاييس الدول النامية. وقد حصل 20% من أفراد القوى العاملة على أكثر من 13 عاماً دراسياً (دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية 1998). وهذا المورد البشري الغني يوفر الأساس الضروري الذي يتيح للاقتصاد الفلسطيني أن يتخصص بقطاعات موجهة نحو معرفة الخدمات والصناعات التقنية العالية. وفي المقابل، فإن النسبة العالية من البطالة، أو قلة فرص العمل التي شهدتها الأعوام الماضية، تشير إلى أن الاقتصاد لا يستخدم جميع قواه العاملة الحيوية، وأنه يعمل دون مستوى طاقته. فهناك موارد بشرية كبرى يمكن استخدامها.

كما أن القدرات المالية للاقتصاد الفلسطيني لا يستهان بها. إذ بالإضافة إلى الأموال التي من المعروف أن فلسطينيي الشتات يرغبون في استثمارها، هناك موارد محلية في طور النمو. فالقطاع المصرفي المحلي تطور بفضل الودائع المحلية التي بلغت 1.7 مليار دولار سنة 1996.<sup>11</sup> وقد أنشئت بورصة، وأظهر القطاع الخاص بعض الدينامية في توجيه الموارد نحو مشاريع للبنى التحتية وأخرى صناعية (المنطقة الصناعية في غزة، وشركة الهاتف الفلسطينية الخاصة، والكهرباء في قطاع غزة...). وإضافة إلى ذلك هناك الاستثمارات الأجنبية ومساعدات المانحين التي ما زالت

<sup>11</sup> بلغت الودائع 220 مليون دولار سنة 1993 (حامد 1996).

ضرورية، وخصوصاً في المشاريع التي لا تجتذب الاستثمارات الخاصة بسهولة. لكن من دون إطار قانوني فعال وشفاف سيكون من الصعب تشجيع الاستثمار أو استمراره.

### البيئة المؤسسية: السلطة الفلسطينية

إن البيئة القانونية والمؤسسية المحيطة بالنشاط الاقتصادي المزمع تنفيذه، هي شرط أساسي للنمو أيضاً. وسجلت السلطة الفلسطينية في هذا المجال كان مشجعاً، لكنه ليس كاملاً بعد. فقد نجحت السلطة الفلسطينية في إثبات وجودها ككيان حاكم. واستطاعت أن ترسي قاعدة متينة من العائدات الضريبية تشكل 20٪ من الناتج المحلي الخام. ويأتي أكثر من 60٪ من عائداتها من رسوم التخليص الجمركي. وقد سنت السلطة الفلسطينية عدداً من القوانين الضرورية للنمو الاقتصادي، مثل قانون الاستثمار، وقانون المناطق الصناعية، وقانون الشقق السكنية. وينتظر صدور قوانين أخرى (مثل قانون ضريبة الدخل، والأعمال المصرفية، والعمل، والسندات المالية، إلخ). والتوجه القائم نحو تسجيل الأراضي ضروري أيضاً لتحديد الملكية الخاصة ولتشجيع الاستثمار. وقد تم، حتى الآن، تسجيل 40٪ من الأراضي في قطاع غزة، بينما اقتصر هذا الأمر على ما نسبته 10٪ في الضفة الغربية.

وفي المقابل، فإن ضخامة القطاع العام تثير القلق على المستقبل الحيوي للمؤسسة العامة، وعلى الاستخدام الفعال للموارد. فقد استحدث هذا القطاع أكثر من 120.000 فرصة عمل ضمن جهازه البيروقراطي وفي قوات الشرطة، في الفترة 1994 - 1997. ويستوعب هذا القطاع في غزة ربع مجموع القوى العاملة هناك (ماس 1998). ومع أن هذا التدبير يخفف مشكلة البطالة في المدى القريب، فإنه يزيد في المشاحنات البيروقراطية من دون أن يحسن فعالية الخدمات في الاقتصاد. وقد أدى الفصل بين

الضفة الغربية وقطاع غزة إلى ازدواجية الخدمات الإدارية، الأمر الذي زاد في التكاليف من دون تحسين مستوى التنسيق واللامركزية. وفوق ذلك كله، لم يزل الجهاز القضائي عاجزاً عن إثبات وجوده كجهاز مستقل وفعال. كما أن مشروع بناء الدولة بعيد عن الاكتمال حتى الآن، ولا يمكن إنجازها من دون تحديد السيادة الجغرافية.

## التجارة

ستظل الجدوى الاقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة، بصورة أساسية، معتمدة على التجارة والعلاقات بالعالم الخارجي. وقد أظهرت سياسة الإغلاق النتائج المدمرة لذلك الاقتصاد، وأثبتت عدم قدرة الضفة والقطاع على الانقطاع عن العالم. لكن السؤال الذي يطرح نفسه، اليوم، هو عن ماهية العلاقات التجارية التي ستقوم بين الضفة والقطاع وبين إسرائيل من جهة، وبينهما وبين بقية أنحاء العالم من جهة أخرى. فإسرائيل لا تزال حتى الآن المصدر لأكثر من 70٪ من واردات الضفة الغربية وقطاع غزة، والسوق لأكثر من 90٪ من صادرات المناطق.

إن فشل البروتوكول الاقتصادي في مساعدة الضفة الغربية وقطاع غزة على تحقيق النهوض اقتصادياً، أثار السؤال عما إذا كانت اتفاقية الاتحاد الجمركي الموقعة مع إسرائيل هي الوسيلة الاقتصادية الأمثل للنمو. فلطالما أثار المفاوضون الفلسطينيون أن اتفاق تجارة حرة مع إسرائيل سيكون صفقة أفضل كثيراً. فمثل هذا الاتفاق سيمنح السلطة الفلسطينية حدوداً معترفاً بها، بينما يتيح لها، في الوقت نفسه، أن يكون لها رسومها الجمركية وعلاقاتها التجارية بدول أخرى.

أمّا من وجهة نظر اقتصادية، فاعتبر الاتحاد الجمركي مع إسرائيل أكثر فائدة للاقتصاد الفلسطيني، من اتفاق تجارة حرة بسيط (كنفاني 1996؛ شعبان وديوان 1999؛ Panagariya and Diwan 1997). ويرجع هذا الاعتقاد في معظمه، إلى أن

الاقتصاد الفلسطيني اقتصاد صغير، ويمكنه أن يستفيد من التواصل المفتوح وغير المحدود مع التكنولوجيا والمنتجات الإسرائيلية ذات القيمة العالية. ومع أن اتفاق تجارة حرة يكفل مثل ذلك التواصل، فإنه سيكلف نفقات إضافية باهظة. فإقامة حدود وإدارة جمركية ستكون مكلفة، وغير فعالة بالضرورة. وفضلاً عن ذلك، فإن كون الاقتصاد في الضفة الغربية وقطاع غزة ضئيل القيمة (law value added)، قياساً بالاقتصاد الإسرائيلي، يجعل من الصعب دخول منتجات ذلك الاقتصاد إلى الأسواق الإسرائيلية في ظل تجارة حرة. وستواصل المنتجات الإسرائيلية غزوها لأسواق الضفة الغربية وقطاع غزة، لكن من دون أن تتمكن السلطة الفلسطينية من الحصول على عائدات التخليص الجمركي، المذكورة في اتفاق الاتحاد الجمركي (وغير المتوفرة في اتفاق تجارة حرة). وقد بلغت قيمة هذه العائدات، سنة 1998، ما نسبته 60% من مجموع عائدات السلطة الفلسطينية. وربما كان لاتفاق تجارة حرة فوائده لو أن السلطة الفلسطينية فرضت ضرائب أدنى من تلك المفروضة في إسرائيل. لكن مثل هذا الاحتمال لن يكون ممكناً، نظراً إلى أن السلطة الناشئة حديثاً بحاجة إلى موارد مالية ثابتة. كذلك سيتيح اتفاق الاتحاد الجمركي للاقتصاد الفلسطيني أن يستفيد من اتفاق التجارة الحرة بين إسرائيل وكل من الولايات المتحدة الأميركية والاتحاد الأوروبي.

على أنه في حالات الإغلاق، لا يمكن لأي اتفاق، سواء أكان اتفاق تجارة حرة أم اتفاق اتحاد جمركي، أن يكون قابلاً للحياة، أو يترك انعكاسات إيجابية. وهذا بدوره يستلزم تعريفات واضحة بشأن الحدود. ومن دون هذا الإمكان لن يكون في المستطاع الاستفادة من الاتفاق التجاري الموقَّع مع أوروبا والبلاد المجاورة. وهذا الارتباط بأوروبا، وخصوصاً من خلال المبادرة المتوسطة واتفاق الشراكة الذي جرى توقيعه، يبقى آلية أساسية صالحة لنمو مستقبلي، ومبتعد عن إسرائيل.

## خاتمة

في الأعوام الخمسة الماضية، تزعزعت الوحدة الجغرافية للضفة الغربية وقطاع غزة بدلاً من أن تتعزز. وهذا يتناقض مع الحقوق الوطنية الفلسطينية، كما يتناقض مع الجدوى الاقتصادية لدولة تسعى لأن تكون ملاذاً للعدد المتزايد من سكانها ولشعبها في الشتات.

كذلك لا يمكن لدولة في الضفة الغربية وقطاع غزة أن تكون مجدية اقتصادياً إلا إذا حُلَّت مسألة السيادة الجغرافية. وقد أثبتت تجربة الأعوام الخمسة الماضية أن النمو الاقتصادي مستحيل من دون معالجة قضايا الأرض والحدود والمستعمرات والقدس. ومن الضروري إقامة حدود واضحة مع كل من إسرائيل والأردن ومصر، وحل مسألة الممر بين الضفة الغربية وقطاع غزة. كما أن حل مسألة السيادة على المياه والثروات الطبيعية أمر حيوي لتمكين الاقتصاد من الوقوف على قدميه. ويجب ترسيخ الوحدة الجغرافية الفلسطينية من أجل الازدهار التجاري، سواء أكان ذلك على أساس اتحاد جمركي أم سواه.

## المراجع

### باللغة العربية

- حامد، أ. (1996). "النظام المصرفي الفلسطيني: الواقع والإمكانات". رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية (1995 - 1998). "مسح القوى العاملة". أعداد متفرقة (1 - 8). رام الله.
- شعبان، ر. (1997). "مستويات المعيشة في الضفة الغربية وقطاع غزة: القدس ورام الله: ماس.
- شعبان، ر. وإسحاق ديوان (1999). "تنمية رغم الصعاب". ماس والبنك الدولي، تقرير مشترك.
- الصباغ، ز. (1998). "العمال الفلسطينيون في إسرائيل: بين مطرقة الكولونيالية وسندان التبعية". "السياسة الفلسطينية"، السنة الخامسة، العدد السابع عشر، شتاء 1998، ص 51 - 68.
- فرسخ، ل. (1998). "العمل الفلسطيني في إسرائيل، 1967 - 1997". رام الله: ماس.
- ---- (1999). "مادة العمل في البروتوكول الاقتصادي الموقع بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية: مراجعة نقدية". رام الله: ماس (في قيد الطباعة).
- كنفاني، ن. (1996). "العلاقات التجارية بين فلسطين وإسرائيل: منطقة تجارة حرة أم اتحاد جمركي". رام الله: ماس.

- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (1998). "المراقب الاقتصادي"، العدد 3، حزيران/يونيو 1998.
- ---- (1999). "المراقب الاقتصادي"، العدد 5، حزيران/يونيو 1999.
- مودي، أ. (1997). "البنية التحتية في الضفة الغربية وقطاع غزة: المؤسسات والنمو". رام الله: ماس.
- نصر، م. (1997). "فرص وإمكانيات التصنيع في فلسطين". رام الله: ماس.

### باللغة الإنكليزية

- Abed, G. (1990). *The Economic Viability of a Palestinian State*. Washington, D.C.: Institute for Palestine Studies.
- Kleiman, E. (1994). "The Economic Provision of the Agreement between Israel & the PLO. *Israel Law Review*, nos. 2-3, pp. 347-373.
- Oman, C. (1994). *Globalization and Regionalization*. Paris: OECD Development Centre.
- Palestine Human Rights Information Center (PHRIC) (September 1992). *The impact of the Work Permit System on Palestinian Workers in Israel*. Jerusalem.
- Palestinian Central Bureau of Statistics (February 1998). *Population Census: Main Findings*. Press Release.
- Panagariya, A. and I. Diwan (1997). *Trade Policy Options for the West Bank and the Gaza Strip*. Ramallah: MAS.
- Sayigh, Y. (1993). *Programme for Development of the Palestinian National Economy for the years 1994-2000*. Tunis: PLO.

- Shehadeh, R. (1997). *From Occupation to Interim Accords: Israel and the Palestinian Territories*. London: Kluwer Law International.
- United Nations Conference on Trade and Development (1993). *Economic Development in the Palestinian Economy*. Geneva.
- \_\_\_\_\_ (1998). *Palestinian Merchandised Trade in the 1990s*. Geneva.
- World Bank (1993). *Developing the Occupied Territories: an Investment in Peace*. 6 volumes. Washington, D.C.

مجلة الدراسات الفلسطينية، جميع حقوق النشر وإعادة التوزيع محفوظة لمجلة الدراسات الفلسطينية، ولا يمكن نشرها أو توزيعها إلكترونياً إلا بإذن من رئيس تحرير المجلة وذلك عبر الكتابة إلى العنوان البريدي التالي: [majallat@palestine-studies.org](mailto:majallat@palestine-studies.org)  
يمكن تحميل هذه المقالة أو طبعها للاستخدام الفردي وعند الاستخدام يرجى ذكر المصدر:  
<http://www.palestine-studies.org/ar/mdf>