الضفة الغربية وقطاع غزة

الأداء الاقتصادي والاحتمالات والسياسات الاقتصادية

تحقيق الرخاء ومواجهة التحديات الديمغرافية

روزا أ. فالديفييزو
أولريك إريكسون فون آلمن
جيفري ج. بانيستر
حميد داودي
فيليكس فيشر
إيفا ينكنر
منى سعيد

إدارة الشرق الأوسط

صندوق النقد الدولي
٢٠٠١

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الضفة الغربية وقطاع غزة

الأداء الاقتصادي
والاحتمالات والسياسات الاقتصادية

تحقيق الرخاء ومواجهة التحديات الديمغرافية

روزا أ. فالديفييزو
أولريك إريكسون فون آلمن
جيفري ج. بانيستر
حميد داودي
فيليكس فيشر
إيفا ينكنر
منى سعيد

صندوق النقد الدولي
٢٠٠١

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

© صندوق النقد الدولي ٢٠٠١

إنتاج: شعبة البيانيات بالصندوق
تصميم الغلاف والأشكال البيانية: لي أوي لوي
تنضيد الطباعة: جاك فيديرينشي

بيانات فهرسة المطبوعات

الضفة الغربية وقطاع غزة: الأداء الاقتصادي والاحتمالات والسياسات الاقتصادية: تحقيق الرخاء ومواجهة التحديات الديمغرافية/ روزا أ. فالديفييزو ... (وآخرون).
يشمل الإشارات البيلوغرافية.
ISBN 1-58906-076-8 (alk. paper)
١- الضفة الغربية ـ الأوضاع الاقتصادية. ٢- قطاع غزة ـ الأوضاع الاقتصادية.
٣- الضفة الغربية ـ السياسة الاقتصادية. ٤- قطاع غزة ـ السياسة الاقتصادية.
أولا- فالديفييزو، روزا.

HC415.254. W473 2001
338.95694—dc21

2001039274

الثمن: ٢٥ دولارا أمريكيا
للحصول على مطبوعات صندوق النقد الدولي يرجى الاتصال بالعنوان التالي:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431, U.S.A.
هاتف: (202) 623-7430 فاكس: (202) 623-7201
بريد إلكتروني: publications@imf.org
إنترنت: http://www.imf.org

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

المحتويات

تمهيد ز

قائمة المختصرات ط

تنويه لقرّاء الطبعة العربية ي

نظرة عامة ١

١- التطورات الأخيرة في الاقتصاد الفلسطيني ٤
أولريك إريكسون فون آلمن

التطورات الاقتصادية الكلية وتطورات السياسات قبل الأزمة ٤
تأثير الاضطرابات والإغلاقات خلال عام ٢٠٠٠ وتوقعات عام ٢٠٠١ ١٩

٢- العوامل الديمغرافية ونمو الاقتصاد الفلسطيني على الأجل الطويل ٢٤
حميد داودي وأولريك إريكسون فون آلمن

محاسبة النمو، ١٩٧٠-١٩٩٩ ٢٥
التغيرات المتوقعة في العوامل الديمغرافية والقوة العاملة وتوظيف العمالة ٣١
النمو المطلوب في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج على مدى السنوات العشر القادمة ٤٠
عوامل تحقيق النمو طويل الأجل في الاقتصاد الفلسطيني ٤٢
الانعكاسات على صعيد السياسات ٤٨
ملاحظات ختامية ٥٥
الملحق الأول: محاسبة النمو وتحليل انحدار النمو عبر البلدان:
المنهجية ومصادر البيانات ٥٥

٣- تكاليف المعاملات في الاقتصاد الفلسطيني: منظور الاقتصاد الجزئي ٦١
فيليكس فيشر ومنى سعيد وروزا أ. فالديفييزو

دور تكاليف المعاملات في الاقتصاد ٦١
القواعد والقيود التي تحكم التجارة الداخلية والخارجية ٦٢
خفض تكاليف المعاملات وتشجيع التجارة ٧٤
ملاحظات ختامية ٨٢

٤- التجارة الفلسطينية: الأداء والاحتمالات والسياسات ٨٣
جيفري ج. بانيستر وأولريك إريكسون فون آلمن

أداء التجارة واحتمالاتها ٨٤
السياسة التجارية للضفة الغربية وقطاع غزة بعد الاستقلال ٩٣
ملاحظات ختامية ٩٨

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

٥- سياسة المالية العامة: التحديات الناجمة عن الديناميكية الديمغرافية وتطورات أخرى على متوسطة الأجل ١٠٠
إيفا بنكنر

سياسة المالية العامة والديناميكية الديمغرافية المتوقعة ١٠١
تحديات أخرى تواجه سياسة المالية العامة على الأجل المتوسط ١٠٧
خاتمة ١١١

٦- اختيار نظام سعر الصرف في المستقبل في الضفة الغربية وقطاع غزة ١١٣
أولريك إريكسون فون آلمن وفيليكس فيشر

نظرة عامة موجزة وانتقائية على الاقتصاد الفلسطيني ١١٣
اختيار نظام سعر الصرف ١١٥
اختيار نظام مجلس العملة ١٢١
قضيتان أخريان: أرباح سك العملة وخيار الخروج ١٢٥
ملاحظات ختامية ١٢٧

الإطارات

١-١: بيانات عن دفعات صرف المعونة والاستثمار العام ١٦
١-٢ التوقعات السكانية ٣٦
٢-٢: الهجرة إلى الداخل ٤٠
٢-٣: جودة الإطار المؤسسي والنمو الاقتصادي ٤٤
٣-١: تكاليف معاملات التجارة الدولية ٦٣
٣-٢: تنظيمات التصدير والاستيراد في الضفة الغربية وقطاع غزة ٦٤
٣-٣: نقل التجارة الداخلية والخارجية الفلسطينية: المعابر والموانئ والطرق ٦٦
٣-٤: تصدير السلع القابلة للتلف من قطاع غزة إلى أوروبا: الفراولة والزهور ٧٠
٣-٥: المنطقة الصناعية في غزة وتحديد القواعد المعيارية المقارنة بمناطق تجهيز الصادرات المنافسة في المنطقة ٧٦
٣-٦: تجارب مناطق تجهيز الصادرات ٧٩
٤-١: نموذج الجاذبية ٨٦
٦-١ استخدام الدينار الأردني والشيقل الإسرائيلي الجديد والدولار الأمريكي في الضفة الغربية وقطاع غزة ١١٥
٦-٢: مجلس العملة الفلسطيني، ١٩٢٧-١٩٥٢ ١٢٢

الأشكال البيانية

١-١: الناتج الفردي للعامل، ١٩٧٠-١٩٩٩ ٥
١-٢: مؤشرات اقتصادية مختارة ٧
١-٣: نسب الائتمان والودائع في الضفة الغربية وقطاع غزة والبلدان المتخذة أساسا للمقارنة ١٠
١-٤: تطورات أسعار المستهلك وأسعار الصرف، ١٩٩٧-٢٠٠١ ١٣
٢-١: مخطط مبسط لعملية النمو على المدى الطويل ٢٦
٢-٢: النمو وتكوين النمو، ١٩٧٠-١٩٩٩ ٢٨
٢-٣: مقارنة تقلب الناتج ١٩٧٣-١٩٩٤ ٣٢
٢-٤: الديناميكية السكانية للفلسطينيين ٣٤
٢-٥: التحول الديمغرافي المبسط ٣٥
٣-١: شحنة صادرات إلى اليونان من مطار بن غوريون ٧٢
٣-٢: تكاليف نقل وتخليص شحنة واردات من الأردن ٧٤

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

٤-١: مقارنة للصادرات والواردات، ١٩٩٩ ٨٤
٥-١: ملخص تأثير التغير الديمغرافي على الإيرادات والنفقات والعجز في المالية العامة للسلطة الفلسطينية ١٠٧
٥-٢: العبء الضريبي للضفة الغربية وقطاع غزة بالمقارنة مع بعض البلدان ١٠٨
٥-٣: ملخص تأثير التغير الديمغرافي على الإيرادات والنفقات والعجز في المالية العامة للسلطة الفلسطينية، مع الهجرة ١١٠

الجداول

١-١: مؤشرات اقتصادية كلية مختارة، ١٩٩٤-٢٠٠١ ٤
١-٢: تطورات سوق العمل الفلسطينية، ١٩٩٤-٢٠٠٠ ٦
١-٣: تكوين نمو القوة العاملة، ١٩٩٤-٢٠٠٠ ٧
١-٤: عمليات المالية العامة للسلطة الفلسطينية، ١٩٩٦-٢٠٠٠ ٨
١-٥: هيكل إيرادات المالية العامة للسلطة الفلسطينية، ١٩٩٦-٢٠٠٠ ٩
١-٦: البيانات الموحدة للجهاز المصرفي، ١٩٩٦-٢٠٠٠ ١١
١-٧: تطورات أسعار المستهلك، ١٩٩٧-٢٠٠٠ ١٢
١-٨: شرائح الدخل وأسعار الضريبة ١٧
٢-١: مصادر نمو الناتج: الفترة ١٩٧٠-١٩٩٩ والفترات الفرعية ٢٧
٢-٢: مصادر نمو الناتج: الضفة الغربية وقطاع غزة وبلدان مختارة من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ١٩٧٣-١٩٩٤ ٣١
٢-٣: مصادر نمو الناتج: الضفة الغربية وقطاع غزة والمجموعات الإقليمية ومجموعات الدخل الرئيسية، ١٩٧٣-١٩٩٤ ٣٢
٢-٤: نمو السكان في الضفة الغربية وقطاع غزة بالنسبة إلى بقية العالم ٣٣
٢-٥: التوقعات السكانية في الضفة الغربية وقطاع غزة حسب فئات الأعمار، ١٩٩٩-٢٠٢٥ ٣٦
٢-٦: معدلات المشاركة في القوة العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة حسب العمر والنوع، ١٩٩٩-٢٠٢٥ ٣٧
٢-٧: توقعات القوة العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة حسب فئات الأعمار، ١٩٩٩-٢٠٢٥ ٣٨
٢-٨: سيناريوهات توظيف العمالة والبطالة: ١٩٩٩-٢٠١٠ ٣٩
٢-٩: سيناريوهات النمو في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج وإجمالي الناتج المحلي الحقيقي، ٢٠٠١- ٢٠١٠ ٤١
٢-١٠: محددات نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، ١٩٧٠-١٩٩٩ ٤٥
٢-١١: تحليل عناصر فارق النمو بين الضفة الغربية وقطاع غزة ومختلف المستويات المعيارية، ١٩٩٥-١٩٩٩ ٤٧
٢-١٢: النمو الفعلي مقارنا بالنمو المتنبأ به في الضفة الغربية وقطاع غزة ومناطق مختارة، ١٩٩٥-١٩٩٩ ٤٨
٣-١: تكاليف نقل وتخليص شحنة واردات من الأردن ٧٣
٣-٢: شحنة واردات مواد خام من إيطاليا عن طريق حيفا: التكاليف والتأخيرات التي تتحملها شركة فلسطينية مقارنة بشركة إسرائيلية ٧٥
٤-١: الصادرات والواردات الفلسطينية، ١٩٨٠-١٩٩٩ ٨٥
٤-٢: نتائج تحليلات الانحدار في نموذج الجاذبية - التعاقب الأساسي ٨٧
٤-٣: تدفقات التجارة الفلسطينية الفعلية مقارنة بتدفقاتها المتنبأ بها ٨٩
٤-٤: نتائج تحليلات الانحدار في نموذج الجاذبية باستخدام متغيرات صورية للتجارة الفلسطينية مع إسرائيل وبقية العالم ٩١
٥-١ التوقعات الديمغرافية الأساسية ١٠١
٥-٢ الديناميكية الديمغرافية وإيرادات المالية العامة، ٢٠٠٠-٢٠١٠ ١٠٢

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

٥-٣ التأثير المقدر للتغيرات الديمغرافية على الإيرادات، ١٩٩٩-٢٠١٠ ١٠٣
٥-٤ التأثير المقدر للمتغيرات الديمغرافية على النفقات، ١٩٩٩-٢٠١٠ ١٠٤
٥-٥: التوقعات الخاصة بقطاع الصحة ١٠٥
٥-٦ التوقعات الخاصة بقطاع التعليم ١٠٦
٥-٧ التأثير المقدر للمتغيرات الديمغرافية على الإيرادات العامة مع الهجرة، ١٩٩٩-٢٠١٠ ١٠٩
٥-٨ : التأثير المقدر للمتغيرات الديمغرافية على النفقات العامة مع الهجرة، ١٩٩٩-٢٠١٠ ١١٠
٦-١ المؤشرات الاقتصادية للضفة الغربية وقطاع غزة واقتصادات مختارة ١١٣
٦-٢ الميزانية الموحدة للجهاز المصرفي ١١٤
٦-٣ تكوين عملات الودائع والقروض ١١٦

قائمة المراجع **١٢٩**

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

تمهيد

قام بإعداد هذه الدراسة جيفري بانيستر وحميد داودي وأولريك إريكسون فون ألمن وفيليكس فيشر وإيفا ينكتر ومنى سعيد وروزا فالديفييزو، وهم جميعا من خبراء صندوق النقد الدولي. وهذه الدراسة هي رابع مطبوعة يصدرها صندوق النقد الدولي عن الاقتصاد الفلسطيني.[1] وتركز مطبوعة هذا العام على التحديات وقضايا السياسات التي يواجهها الاقتصاد الفلسطيني على الأجل المتوسط، مع توجيه اهتمام خاص إلى الديناميكية الديمغرافية وانعكاساتها الاقتصادية. وقد تم إنجاز معظم العمل في هذه الدراسة في خريف وشتاء عام ٢٠٠٠.

ويعرب المؤلفون عن امتنانهم للتعليقات والاقتراحات المفيدة التي قدمها كل من بول شابرييه وبيير دونتي ونور كاليكا (على الفصل الرابع)، وجيفري ديفيز (على الفصل الخامس)، وآن ماري غولدي وولف (على الفصل السادس)، وغابرييلا تيرازاس. ويدينون بالشكر بوجه خاص لديفيد بورتون وسلام فياض وأسامة كنعان على تعليقاتهم المفصلة والمتعمقة. وينوهون مع العرفان بالمساعدة التي قدمتها غابرييلا تيرازاس على صعيد البحث وتوني داكاناي في مهام السكرتارية. وقد تولى شون م. كالهين من إدارة العلاقات الخارجية بالصندوق تحرير هذا المجلد وتنسيق نشره بكفاءة غير عادية. كما قدمت ناتالي باومر مساعدة مفيدة في أعمال التحرير في مرحلة مبكرة.

وتعبر الآراء الواردة هنا عن وجهات نظر المؤلفين، ولا تعكس بالضرورة آراء خبراء الصندوق الآخرين، أو إدارته العليا، أو مديريه التنفيذيين، أو السلطة الفلسطينية.

[1] الدراسات الثلاث الأخرى التي أصدرها صندوق النقد الدولي هي:
Recent Economic Developments, Prospects, and Progress in Institution Building in the West Bank and Gaza Strip, by Zavadjil, Calika, Kanaan, and Chua (1997), *The Economy of the West Bank and Gaza Strip: Recent Experience, Prospects, and Challenges to Private Sector Development*, by Barnett, Calika, Chua, Kanaan, and Zavadjil (1998), and *West Bank and Gaza Strip: Economic Developments in the Five Years Since Oslo*, by Alonso-Gamo, Alier, Baunsgaard, and Erickson von Allmen (1999).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

قائمة المختصرات

AHLC	Ad Hoc Liaison Committee	لجنة الاتصال المخصصة
ASEAN	Association of South East Asian Nations	رابطة أمم جنوب شرق آسيا
CBJ	Central Bank of Jordan	البنك المركزي الأردني
EAP	East Asia and Pacific	شرق آسيا والمحيط الهادئ
EFTA	European Free Trade Area	منطقة التجارة الحرة الأوروبية
EIB	European Investment Bank	بنك الاستثمار الأوروبي
EPF	Economic Policy Framework	إطار السياسات الاقتصادية
EPZ	Export Processing Zone	منطقة تجهيز الصادرات
EU	European Union	الاتحاد الأوروبي
FPCCIA	Federation of Palestinian Chambers of Commerce, Industry and Agriculture	اتحاد عام غرف التجارة والصناعة والزراعة الفلسطيني
GDP	Gross Domestic Product	إجمالي الناتج المحلي
GIE	Gaza Industrial Estate	المنطقة الصناعية في غزة
GNI	Gross National Income	إجمالي الدخل القومي
GOS	Gross Operating Surplus	إجمالي فائض التشغيل
GPC	General Personnel Council	ديوان الموظفين العام
ICBS	Israeli Central Bureau of Statistics	دائرة الإحصاء المركزية الإسرائيلية
IFC	International Financial Corporation	مؤسسة التمويل الدولية
IMF	International Monetary Fund	صندوق النقد الدولي
ITU	International Telecommunications Union	الاتحاد الدولي للاتصالات
JD	Jordan Dinar	دينار أردني
MAS	Palestinian Economic Policy Research Center	معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)
MENA	Middle East and North Africa	الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
MFN	Most-Favored-Nation	الدولة الأولى بالرعاية
MOPIC	Ministry of Planning and International Cooperation	وزارة التخطيط والتعاون الدولي
MPTC	Ministry of Post and Telecommunications	وزارة البريد والاتصالات
NAFTA	North American Free Trade Agreement	اتفاقية أمريكا الشمالية للتجارة الحرة
NGO	Non-governmental Organization	منظمة غير حكومية
NIS	New Israeli Shequel	الشيقل الإسرائيلي الجديد .
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
PA	Palestinian Authority	السلطة الفلسطينية
PADICO	Palestine Development and Investment Company	الشركة الفلسطينية للاستثمار والتنمية (باديكو)
PALTEL	Palestine Telecommunications Company	شركة الاتصالات الفلسطينية
PCBS	Palestinian Central Bureau of Statistics	الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني
PCSC	Palestinian Commercial Services Company	شركة الخدمات التجارية الفلسطينية
PDF	Palestinian Development Fund	صندوق التنمية الفلسطيني
PEA	Palestine Energy Authority	هيئة الطاقة الفلسطينية
PEC	Palestine Electricity Company	شركة الكهرباء الفلسطينية
PECDAR	Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction	المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)
PIF	Palestinian Investment Fund	صندوق الاستثمار الفلسطيني

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

PITA	Palestinian Information Technology Association	اتحاد شركات أنظمة المعلومات الفلسطينية (بيتا)
PLC	Palestinian Legislative Council	المجلس التشريعي الفلسطيني
PLO	Palestinian Liberation Organization	منظمة التحرير الفلسطينية
PMA	Palestinian Monetary Authority	سلطة النقد الفلسطينية
PMCA	Palestinian Ministry of Civil Affairs	وزارة الشؤون المدنية الفلسطينية
PPP	Purchasing Power Parity	تعادل القوة الشرائية
PSE	Palestinian Securities Exchange	سوق فلسطين للأوراق المالية
PWA	Palestinian Water Authority	سلطة المياه الفلسطينية
TIR	Transports Internationaux Routiers	النقل البري الدولي
TFP	Total Factor Productivity	الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (أونكتاد)
UNDP	United Nations Development Program	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency	وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (أونروا)
UNSCO	United Nations Special Coordinator to the Occupied Territories	المنسق الخاص للأمم المتحدة في الأراضي المحتلة
VAT	Value Added Tax	ضريبة القيمة المضافة
WEO	World Economic Outlook	تقرير "آفاق الاقتصاد العالمي"
WTO	World Trade Organization	منظمة التجارة العالمية

تنويه لقرّاء الطبعة العربية

وضعت تقديرات وتوقعات الناتج المعروضة في هذه الدراسة في يناير ٢٠٠١، وهي لا تعكس بصورة ملائمة عمق الهبوط الاقتصادي في الضفة الغربية وقطاع غزة في عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٢، ويعكف خبراء صندوق النقد الدولي الآن على إعداد تقديرات وتوقعات اقتصادية كلية منقحة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

نظرة عامة

تستعرض هذه الدراسة أداء الاقتصاد الفلسطيني وتفحص آفاقه على الأجل المتوسط. ومنذ أكتوبر ٢٠٠٠، أصيب الاقتصاد الفلسطيني باختلال شديد من جراء النزاع الفلسطيني-الإسرائيلي، مما أسفر عن هبوط شديد في الدخل والناتج في الضفة الغربية وقطاع غزة. وعلى الرغم من أن هذه الدراسة تناقش الآثار الاقتصادية للنزاع، وما يتعلق بها من إغلاقات، فإنها تتجاوز أيضا هذه المشكلات الآنية والحادة حيث تنظر في التحديات والفرص التي ستواجه الاقتصاد الفلسطيني على الأجل المتوسط، لاسيما ما ينشأ منها عن التغيرات الديمغرافية المهمة الجارية الآن. وعلى الرغم من أن كيفية حل النزاع الراهن وتوقيت حله سيكون لهما انعكاسات مهمة على الأداء الاقتصادي في السنوات القادمة، فإن معالجة تحديات السياسات المثارة في هذه الدراسة ستظل أمرا بالغ الأهمية لنجاح الاقتصاد الفلسطيني على المدى الأطول.

وتعتبر معدلات النمو السكاني في الضفة الغربية وقطاع غزة أعلى المعدلات في العالم، ومن المتوقع أن تنخفض معدلات الخصوبة على الأجل المتوسط، مما سيؤدي إلى تباطؤ النمو السكاني وزيادة متوسط عمر الفرد. ومن المتوقع أن يرتفع نصيب السكان في سن العمل باطراد. ويمكن أن تعطي هذه التغيرات الديمغرافية دفعة مهمة لنمو نصيب الفرد من الدخل، غير أنها يمكن أن تؤدي أيضا إلى فترة تشهد ارتفاع البطالة أو انخفاض الأجور الحقيقية، أو كليهما، وسوف تتحدد النتيجة النهائية إلى حد كبير باختيارات السياسات وإصلاح القيود التي تعوق التجارة والاستثمار في الوقت الحاضر، وهي قضايا تشكل موضوعا مهماً في هذه الدراسة.

يستعرض الفصل الأول التطورات الاقتصادية والسياسية الأخيرة، مع التركيز على الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٠. ويتناول بالمناقشة أيضا كيفية تأثير الاضطرابات والإغلاقات على الاقتصاد، بما في ذلك آفاقه في عام ٢٠٠١. وفي السنوات التي سبقت الأزمة الأخيرة، كان الاقتصاد الفلسطيني يعمل بصورة جيدة تماما إذ كان يشهد نموا قويا وتقدما على جانب السياسات الاقتصادية. وكان المتوقع أن يصل النمو الاقتصادي إلى ٥٪ في عام ٢٠٠٠، وكانت البطالة قد انخفضت بالفعل إلى أقل من ٩٪ بحلول منتصف ذلك العام. وخلال عام ٢٠٠٠ أيضا، كان معدل التضخم أقل من ١٪. وقد أدت الاضطرابات التي بدأت في أواخر سبتمبر ٢٠٠٠ وما تلا ذلك من إغلاقات إلى هبوط حاد في الدخل والناتج في الضفة الغربية وقطاع غزة، وعلى الرغم من عدم اليقين من الحجم الدقيق للهبوط في الناتج، فمن الواضح أنه كبير جدا مع ما حدث من اضطرابات وإغلاقات شاملة، الأمر الذي يمثل أشد الصدمات الاقتصادية المعاكسة التي شهدتها الضفة الغربية وقطاع غزة على مدى الثلاثين عاما الماضية، حيث ارتفع معدل البطالة في ديسمبر إلى ٢٨٪.

ويتناول الفصل الثاني الاقتصاد الفلسطيني بالتحليل من منظور متوسط الأجل. فالضفة الغربية وقطاع غزة لديهما أعلى معدلات النمو السكاني الطبيعي في العالم، حيث يبلغ حوالي ٣,٨٪، ولكن من المتوقع أن يتباطأ النمو السكاني بصورة ملموسة على الأجل المتوسط، مما يؤدي إلى ارتفاع شريحة السكان في سن العمل. وطبقا لافتراضات مقبولة بشأن العوامل الديمغرافية ومعدلات المشاركة في القوة العاملة، سوف يزيد عرض العمالة بنسبة ٤,٤٪ سنويا في الفترة ٢٠٠١-٢٠١٠. وحتى يمكن استيعاب هذه التدفقات الداخلة في العمالة المنتجة، مع خفض معدل البطالة المرتفع في الوقت ذاته، يجب التوسع في توظيف العمالة المحلي بحوالي ٦,٥٪ سنويا. ولكي يتحقق هدف توظيف العمالة هذا، مع السماح في الوقت نفسه بحدوث زيادة متواضعة

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

في الأجور الحقيقية (٠,٥٪ سنويا)، سوف يتعين تحقيق نمو في إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بمعدل ٨٪ سنويا، ونمو في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بمعدل ١,٢٪ سنويا. وعلى الرغم من أن هذا يمثل تحديا غير عادي أمام الاقتصاد الفلسطيني، فقد تحققت معدلات نمو من هذا القبيل في الماضي. ويتضح من الفحص المفصل لسجل النمو أن نمو إجمالي الناتج المحلي قد بلغ ٦٪ في المتوسط، وأن نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بلغ ١,٤٪ في المتوسط على مدى الثلاثين عاماً الماضية، وإن كانت هناك فروق سنوية كبيرة. ولكي يتسنى استشفاف العوامل النهائية وراء النمو في إجمالي الناتج المحلي والإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، أجرى مؤلفو هذه الدراسة قياسا مقارنا لانحدار النمو بين بعض البلدان في عينة شملت الضفة الغربية وقطاع غزة. وفي معرض استشراف المستقبل، يخلص المؤلفون إلى أن الأوضاع المبدئية للنمو الاقتصادي على الأجل المتوسط تعتبر مواتية بشكل عام: فالتركيبة السكانية تركيبة شابة والسكان على قسط وافر من التعليم نسبيا، ويمكن أن يتوقع أن يوفر التغير المحتمل في التركيب العمري للسكان الفلسطينيين قوة دفع مهمة (ولكنها مؤقتة) لنمو نصيب الفرد من الدخل على الأجل الطويل. وإذا تحسن الوضع السياسي والأمني وتمت إزالة العقبات والتشوهات الرئيسية في الاقتصاد الفلسطيني، فإن ذلك الاقتصاد سيكون في استطاعته أن يشهد فترة ممتدة من النمو المرتفع، بافتراض وجود سياسات مساندة والقيام بتحسينات مستمرة في البنية التحتية. وتبين عمليات قياس انحدار النمو أن العوامل الديمغرافية المتغيرة يمكن أن تعطي دفعة مهمة لنمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي. لكن هذه الدفعة لا تعد أمرا تلقائيا، وهناك مخاطر واضحة، كما سلفت الإشارة، تتمثل في أن التدفقات الكبيرة الداخلة إلى سوق العمل تؤدي إلى ارتفاع البطالة وانخفاض الأجور الحقيقية. كما تؤدي عمليات قياس الانحدار إلى شيء من التعمق في فهم العوامل التي يمكن أن تساعد على تحقيق إسهام إيجابي للديناميكيات الديمغرافية في النمو. وعلى الرغم من وضوح ضرورة تحسين الوضع الأمني والسياسي، فإن تحقيق النمو المتواصل على الأجل المتوسط سوف يتطلب أيضا تحسين النفاذ إلى الأسواق الخارجية، وسياسات اقتصادية كلية سليمة، وممارسة سليمة للسلطات، وبنية تحتية منافسة، وتطويرا ماليا، وتقوية للإطار القانوني والتنظيمي.

وفي الفصل الثالث، يناقش المؤلفون تكاليف المعاملات، التي تعتبر في العادة عالية جدا في الضفة الغربية وقطاع غزة، إلى درجة أنها تشكل عقبة رئيسية أمام التجارة والاستثمار والنمو. ويشرح هذا الفصل مصادر تكاليف المعاملات التي تنفرد بها الضفة الغربية وغزة، لاسيما التكاليف التي تتعلق بترتيبات إسرائيل الأمنية، ويتناول بشيء من التفصيل تكاليف المعاملات الناجمة عن إجراءات النقل والقيود المعقدة المفروضة، وعمليات الفحص الأمني ورسوم الفحص، والشروط المتعلقة بالتصاريح. كما يناقش التدابير الممكنة لخفض تكاليف المعاملات هذه.

ويركز الفصل الرابع على أداء التجارة وسياستها. وتعد السياسة التجارية واحدة من أهم قضايا السياسات التي سيتعين على السلطة الفلسطينية البت فيها مستقبلا. وللتمهيد لمناقشة خيارات السياسة التجارية، يورد الفصل الرابع تقديرا لتدفقات التجارة باستخدام نموذج الجاذبية. ويتم الجانب الأكبر من التجارة الفلسطينية في الوقت الحاضر مع إسرائيل، وإن كان نصيبها غير معروف بسبب جوانب الضعف في البيانات. ولا يعد نصيب إسرائيل الكبير من الصادرات والواردات الفلسطينية دليلا في ذاته على تشوهات التجارة، ولكن هناك مبررات قوية للقول بأن القيود الأمنية وإجراءات التجارة والنقل المعقدة والمكلفة تميل إلى خفض التجارة الكلية وإحداث التواء في تركيبها لصالح التجارة مع إسرائيل. ولا يمكن أن تؤدي تكاليف المعاملات الناجمة عن هذه المعوقات القائمة بالفعل إلا إلى تحول وجهة التجارة لا إلى خلق التجارة. غير أن النتائج التي تم التوصل إليها في نموذج الجاذبية لا تخلص إلى دليل يعتد به على أن التجارة بين إسرائيل والضفة الغربية وقطاع غزة، في الفترة ١٩٩٥–١٩٩٨، أعلى مما قد يتوقع في ضوء الجوار الجغرافي بينهما، وإجمالي الناتج المحلي، والسكان، والمتغيرات الأخرى. وتشير النتائج إلى أن إسرائيل ستظل شريكا تجاريا رئيسيا للضفة الغربية وقطاع غزة في ظل أي نوع من الترتيبات التجارية بين الاقتصادين تقريبا. غير أن المؤلفين يخلصون إلى أدلة على وجود مجال كبير لتوسع التجارة الفلسطينية مع بقية العالم، وخاصة مع الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. ويرى المؤلفون أن هذا يعني أن خفض تكاليف المعاملات وتحسين البنية التحتية للتجارة وتحسين سياسة التجارة يمكن أن يتوقع لها جميعا أن تؤدي إلى زيادة التجارة مع بقية العالم دون حدوث انخفاض (ملموس) في التجارة الفلسطينية مع إسرائيل. وفيما يتعلق بسياسة التجارة في المستقبل، يؤيد هذا الفصل الرأي القائل بانتهاج السلطة الفلسطينية نظام تجارة مفتوحاً وشفافاً وغير تمييزي يتصف بعدم وجود حصص أو احتكارات تجارية. كما أنه يدعو إلى قيام السلطة الفلسطينية باعتماد سعر موحد للتعريفة الجمركية على الواردات (٥–١٠٪) بالنسبة لجميع البنود.

ويركز الفصل الخامس على تطورات المالية العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة على الأجل المتوسط. ويبدأ بتحليل تحديات المالية العامة بالإضافة إلى الفرص الناشئة عن الديناميكية الديمغرافية المتوقعة. فمن ناحية، يطرح هذا الفصل حجة مفادها أن زيادة شريحة السكان المنضمين إلى قوة العمل يمكن أن يتيح فرصة لضبط أوضاع المالية العامة: فالوعاء الضريبي سوف يتسع، وسينخفض عدد الأطفال في سن الدراسة وعدد المتقاعدين ممن يحتاجون للرعاية كنسبة مئوية من مجموع السكان، وتؤيد النتائج التي تم التوصل إليها من تطبيق نموذج محاسبي بسيط وتحليل الانحدار هذه النقطة. ومن ناحية أخرى، يتعين أن ينمو الاقتصاد بصورة ملموسة لكي يتمكن من استيعاب العمالة الإضافية دون انخفاض في الأجور الحقيقية، ويتعين تطبيق

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

سياسات المالية العامة المناسبة إذا كان يراد لهذه المكاسب أن تتحقق. فعلى سبيل المثال، يتعين كبح زيادة النفقات وإعادة النظر في أولويات الإنفاق داخل الموازنة لتوفير مخصصات لزيادة النفقات الاجتماعية وزيادة المساهمات في الاستثمار الرأسمالي. ويناقش الفصل أيضا التغيرات الممكنة في النظام الضريبي ونظام التجارة، والتي يمكن أن تشجع التنمية الاقتصادية.

وبالإضافة إلى ذلك، يناقش الفصل الخامس مختلف خيارات السياسة الضريبية التي ستتوفر أمام السلطة الفلسطينية إذا تم إنشاء حدود جمركية مع إسرائيل. وعلى وجه التحديد، متى أصبحت السلطة الفلسطينية في النهاية مسؤولة مسؤولية كاملة عن تحصيل كل إيراداتها – على عكس الوضع في ظل الاتحاد الجمركي الحالي – فسوف يتعين معالجة قضايا مهمة في الإدارة الضريبية. وأخيرا، فإن التوصل إلى اتفاقية الوضع الدائم سينطوي أيضا على تسوية دائمة لمسألة اللاجئين، وما يترتب على ذلك من الهجرة. وسوف تؤدي الدفعة الناتجة في النمو السكاني إلى زيادة العائد الديمغرافي المشار إليه أعلاه، لكن التحديات المتمثلة في توفير فرص العمل وتنفيذ السياسات المعززة للنمو سوف تصبح هي الأخرى أشد إلحاحا. وموجز القول أن سياسات المالية العامة يمكن أن تكون أداة رئيسية في تشكيل الآفاق الاقتصادية على الأجل المتوسط في الضفة الغربية وغزة. وعلى الرغم من أن التغيرات الديمغرافية قد تشكل عونا للسلطة الفلسطينية، فإنه سيتعين عليها انتهاج سياسات سليمة لمواجهة تحديات السنوات العشر القادمة.

وفي الفصل السادس، يناقش المؤلفون إمكانية إصدار عملة فلسطينية، وهي قضية نالت بعض الاهتمام وسوف تحظى بالتأكيد بمزيد من الاهتمام في المستقبل. غير أنه يشار إلى أن النظام الحالي الذي يجري في ظله التداول الحر لثلاث عملات (هي الشيقل الإسرائيلي الجديد والدينار الأردني والدولار الأمريكي) يسير سيرا حسنا، وأنه وفر درجة طيبة من الاستقرار. ويرى المؤلفون أنه إذا تقرر المضي نحو استحداث عملة فلسطينية، فإن العملة الجديدة سيكون أمامها أكبر فرص النجاح – من حيث تمتعها بأعلى درجة من القبول العام – إذا أصدرت في ظل نظام مجلس العملة، وبعد القيام بإصلاحات لتقوية إدارة المالية العامة والرقابة المصرفية. وتستند مبررات إنشاء مجلس العملة إلى ضرورة إعطاء العملة الجديدة أعلى درجة ممكنة من المصداقية. فمؤسسات السياسة الاقتصادية الفلسطينية، بما في ذلك سلطة النقد الفلسطينية، هي مؤسسات وليدة وكثير منها مازال في مرحلة تأسيس بنيانه. وفي مثل هذه البيئة، سيكون من غير المعقول أن يتوقع من الجمهور الفلسطيني منذ البداية أن يولي عملة فلسطينية جديدة، لم تختبر بعد، ذات الدرجة من الثقة التي يوليها للعملات الثلاث الأخرى التي يجري تداولها حاليا في الضفة الغربية وقطاع غزة ما لم يوجد إطار مؤسسي شفاف وبسيط يقيد بصورة فعالة المجال المتاح للاستصواب في السياسة النقدية، ومجلس العملة يوفر مثل هذا الإطار. ومن المرجح أن يؤدي إصدار عملة فلسطينية في ظل أي شكل آخر لنظام سعر الصرف إلى إبطاء التحول إلى العملة الجديدة وإلى درجة مرتفعة من الإحلال بين العملات. وتستند مبررات إنشاء مجلس للعملة إلى قضية المصداقية بدرجة أكبر من استنادها إلى المفاضلة المعتادة بين نظامي سعر الصرف الثابتة وسعر الصرف المرن. والواقع أن الأخذ بنظام سعر الصرف الثابت في ظل مجلس العملة أمر لا يخلو من المخاطر. ومن أهم الشواغل في هذا الصدد ما يتعلق بخطر المغالاة في تقييم سعر الصرف الحقيقي. ويمكن التخفيف من هذه المخاطر باختيار عملة ارتكاز واحدة أو أكثر وانتهاج سياسات مساندة على صعيدي الاقتصاد الكلي والدخل. ومن شأن تعزيز إدارة سياسة المالية العامة من جانب السلطة الفلسطينية وتعزيز قدرات سلطة النقد الفلسطينية في الرقابة المصرفية أن يساعدا على الحد من مخاطر تسبب السياسات المحلية في المغالاة في تقييم سعر الصرف الثابت. وربما كانت أهم مسألة في هذا الصدد هي الوصول إلى قرار بشأن عملة الارتكاز الملائمة للضفة الغربية وقطاع غزة، لكنها أيضا أصعب مسألة ولا يوجد حل واضح وسهل لها. وتعد مشكلة تحديد عملة الارتكاز الملائمة، في أعقاب عملية قد ترقى إلى مصاف التحول الجذري في الاقتصاد الفلسطيني، مبررا آخر للتريث في إصدار العملة لا سيما أن النظام الحالي لا يشكل قيدا على تنمية الاقتصاد الفلسطيني على الأجل المتوسط.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

١

التطورات الأخيرة في الاقتصاد الفلسطيني

أولريك إريكسون فون آلمن

أدت الاضطرابات التي اندلعت في خريف عام ٢٠٠٠ وما أعقبها من إغلاقات إلى هبوط حاد في النشاط الاقتصادي في الضفة الغربية وقطاع غزة، الأمر الذي لم يتسبب فقط في تدمير التوقعات الاقتصادية لرابع عام على التوالي في ارتفاع نصيب الفرد من الدخل، بل تسبب أيضا في تراجع معظم المكاسب التي تحققت في السنوات الثلاث السابقة. وتعد هذه الصدمة أسوأ صدمة يواجهها الاقتصاد الفلسطيني على مدى ثلاثين عاما. فحتى نشوب الأزمة، كان الاقتصاد الفلسطيني يتمتع بنمو اقتصادي قوي بصورة معقولة، كما حدثت بعض التطورات الإيجابية على صعيد السياسات بما أحرزته السلطة الفلسطينية من تقدم في تحسين ممارسة السلطات في الميدان الاقتصادي. وفي أعقاب الاضطرابات والإغلاقات، ازداد بشكل ملموس تدهور وضع المالية العامة الذي كان هشا قبل الأزمة لأسباب أهمها ضعف ضوابط الإنفاق.

ويقدم هذا الفصل نظرة عامة على التطورات الاقتصادية الأخيرة، مع التركيز على التطورات والسياسات الاقتصادية الكلية خلال الفترة ١٩٩٩–٢٠٠٠. غير أن هذه النظرة العامة تعد موجزة، ومن الحتمي العبور بصورة سريعة على بعض القضايا، لكن العديد منها يجري تناوله بمزيد من التفصيل في الفصول اللاحقة.[١] وينقسم هذا الفصل إلى قسمين.

يناقش القسم الأول التطورات الاقتصادية وتطورات السياسات حتى نشوب الأزمة، أما القسم الثاني فيناقش الاضطرابات والإغلاقات وآفاق الاقتصاد الفلسطيني لعام ٢٠٠١. وتوخيا لإتمام التغطية، يقدم القسم الأول في بعض مواضعه بيانات عن عام ٢٠٠٠ ككل، بينما ترد في القسم الثاني مناقشة محددة بشأن تأثير الاضطرابات والإغلاقات على الاقتصاد الفلسطيني. كما يناقش هذا الفصل قضايا السياسات الخاصة بالمجالات التي لا يجري تناولها بشكل مستفيض في الفصول التالية، كالنقود والنشاط المصرفي.

التطورات الاقتصادية الكلية وتطورات السياسات قبل الأزمة

التطورات الاقتصادية

كان الاقتصاد الفلسطيني، قبل الاضطرابات التي بدأت في أواخر سبتمبر ٢٠٠٠، يحقق منافع من الاستقرار السياسي النسبي والتفاؤل المعقول تجاه المستقبل.[٢] وكان مهيئا للتمتع بنمو إيجابي في نصيب الفرد من الدخل لرابع عام على التوالي، حتى على الرغم من التباطؤ في وتيرة النمو بعد الذروة التي وصل إليها في ١٩٩٨، وذلك بسبب انحسار آثار الانتعاش الذي تلا الركود (المستحث أيضا بالإغلاقات) في الفترة ١٩٩٥–١٩٩٦. وكان المتوقع أن ينمو إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٠ بحوالي ٥٪، وإجمالي الدخل القومي بمعدل ٤,٥٪، وكلاهما بالأسعار الحقيقية (الجدول ١–١).[٣] وعلى الرغم من أن

---

[١] للاطلاع على تحليلات أكثر شمولا للتطورات الاقتصادية وتطورات السياسات في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ ١٩٩٤، راجع الدراسة المعدة من جانب خبراء الصندوق في: Alonso-Gamo, Alier, Baunsgaard, and Erickson von Allmen (1999). وراجع كذلك Fischer, Alonso-Gamo, and Erickson von Allmen (2001), and Philippe and Pissarides (1999).

[٢] وفقا لما ورد في تقرير صادر عن مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة لعملية السلام في الشرق الأوسط (UNSCO (2000a))، أدت الإغلاقات في عام ١٩٩٩ إلى خسارة قدرها سبعة أيام عمل فقط، والمحتمل أن يكون هذا أيضا عدد أيام العمل الضائعة في عام ٢٠٠٠. أما في السنوات ١٩٩٥ و١٩٩٦ و١٩٩٧ فقد أدت الإغلاقات إلى خسارة ٨٣,٥ يوم عمل و٨٩,٥ يوم عمل و٥٧ يوم عمل على التوالي.

[٣] تستند هذه التوقعات إلى دراسة بعنوان: Economic Policy Framework: Status Report، أعدتها السلطة الفلسطينية بمساعدة خبراء الصندوق (راجع Palestinian Authority, 2000) وهي متاحة في موقع الإنترنت الخاص بالسلطة الفلسطينية: www.pna.net. ويقوم الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بوضع سلسلة متسقة من الحسابات القومية للسنوات ١٩٩٤– ١٩٩٩، بما في ذلك بيانات بالأسعار الحقيقية (لأول مرة). ولم يكن ذلك العمل قد استكمل عند وضع هذه الدراسة في صيغتها النهائية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ١-١: مؤشرات اقتصادية كلية مختارة، ١٩٩٤-٢٠٠١

	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	توقعات ٢٠٠٠آ	توقعات ٢٠٠٠ب	توقعات ٢٠٠١
نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي[1]	٨,٥	٢,٤-	٣,٢-	٤,٨	٧,٠	٦,٠	٥,٠	١,٥-	٤,٠-
نمو إجمالي الدخل القومي الحقيقي[1]	٠,٩	٤,٣-	٤,٦-	٧,٦	١١,٩	٧,٢	٤,٥	٤,٩-	١٢,٩-
نمو نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي الحقيقي[1]	٤,٩-	٩,٦-	٩,٠-	٣,٤	٧,٧	٣,٣	٠,٨	٨,٣-	١٦,٠-
تضخم أسعار المستهلك (على أساس سنوي)[1]	١٤,٠	١٠,٠	٨,٤	٧,٦	٥,٦	٥,٥	٣,٢	٢,٨	٢,٤
معدل البطالة[2]	١٤,٨	١٨,٢	٢٣,٨	٢٠,٦	١٣,٢	١١,٨	١٠,٠	١٤,١	٢٩,١
إجمالي الناتج المحلي الاسمي (مليون شيقل إسرائيلي جديد)	٢١٤,٣ ١٠	٨٥٤,٣ ١٠	٥٧١,٠ ١١	٢٠٥,٤ ١٣	٩٠١,٢ ١٤	٤٧٣,١ ١٧	٨٩٤,٧ ١٨	٥٣٥,٠ ١٧	١٣٨,٤ ١٧

المصادر: تقديرات وتوقعات خبراء صندوق النقد الدولي استنادا إلى بيانات من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
ملحوظة: تشير بيانات ٢٠٠٠آ إلى توقعات خبراء صندوق النقد الدولي قبل تفجر الأزمة؛ أما بيانات ٢٠٠٠ ب فهي التوقعات المعدلة. ولا يرجع الفرق بين بيانات ٢٠٠٠آ وبيانات ٢٠٠٠ ب برمته إلى آثار الأزمة، وإنما يعكس أيضا معلومات أحدث. ويصدق هذا على وجه التحديد بالنسبة للتضخم. وتفترض توقعات ٢٠٠١ أن الإغلاقات والاضطرابات سوف تنتهي في النصف الثاني من العام.
[1] التغير ٪ من العام السابق.
[2] المتوسط السنوي كنسبة مئوية من قوة العمل.

معدلات النمو هذه كانت ستسمح بارتفاع نصيب الفرد من الدخل، فقد كانت أدنى بكثير من المتوسط المسجل تاريخيا في الاقتصاد الفلسطيني، وأدنى أيضا من معدلات النمو اللازمة لضمان تحقيق انخفاض في البطالة يقترن بنمو في الأجور الحقيقية على الأجل المتوسط (راجع الفصل الثاني).[4] كذلك فإن الاقتصاد الفلسطيني، بالرغم من الانتعاش، لم يكن قد عوض خسارة الناتج التي مني بها في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٦، الأمر الذي يتبين على أوضح وجه من نسبة الناتج الفردي للعامل في الشكل البياني ١-١.

ويظهر التوسع الاقتصادي في أوضح صوره في البيانات المتعلقة بسوق العمل الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: فقد هبط معدل البطالة إلى ١٠٪ في سبتمبر ٢٠٠٠، بعد أن كان ١١,٦٪ في العام السابق وأكثر من ٢٨٪ في الربع الأول من عام ١٩٩٦ (الجدول ١-٢ والشكل البياني ١-٢).[5] ومن الأمور ذات الدلالة أن هذا الهبوط الحاد في معدل البطالة صاحبته زيادة في متوسط معدل المشاركة في قوة العمل، وانخفاض في البطالة الجزئية، وارتفاع في الأجور الحقيقية (في الضفة الغربية). وطوال تلك الفترة كان معدل البطالة في الضفة الغربية أقل من نظيره في قطاع غزة (٧,٥٪ مقابل ١٥,٥٪ في سبتمبر ٢٠٠٠)، كما ارتفعت الأجور الحقيقية على نحو أسرع بشكل ملموس (الشكل البياني ١-٢). وقد جاء هبوط معدل البطالة عن الذروة التي بلغها عام ١٩٩٦ نتيجة عوامل أهمها عودة عدد الفلسطينيين العاملين في إسرائيل إلى التزايد بشكل كبير، ولكن كان هناك أيضا نمو ملموس في الوظائف في القطاع الخاص الفلسطيني، وإن كان ذلك بشكل غير منتظم (الجدول ١-٣). ومن بين مجموع ما نشأ من وظائف جديدة خلال الفترة مارس ١٩٩٦_سبتمبر ٢٠٠٠، بلغ نصيب توظيف العمالة في إسرائيل والمستوطنات ٤٣٪،

[4] بلغ متوسط معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي حوالي ٦٪ خلال الفترة ١٩٧٠- ١٩٩٩. وعلى الأجل المتوسط، يتعين أن يبلغ متوسط نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي ٨٪ سنويا كي يتمكن الاقتصاد الفلسطيني من استيعاب تدفقات العمالة الداخلة إلى سوق العمل مع خفض البطالة بصورة ملموسة في الوقت نفسه والسماح بتحقيق نمو سنوي معدله ٥,١٪ في الأجور الحقيقية. على النحو المبين في الفصل الثاني. وقد تم تحقيق معدلات نمو من هذا القبيل في الماضي في الضفة الغربية وقطاع غزة، لكن تحقيقها بصورة متواصلة في المستقبل يقتضي إجراء خفض كبير في تكاليف المعاملات والحد من عدم اليقين، وتحسين النفاذ إلى الأسواق العالمية، واتباع سياسات اقتصادية كلية سليمة، وتحسين البنية التحتية المادية، وإجراء إصلاحات قانونية وتنظيمية.

[5] بلغ معدل البطالة ٨,٨٪ في يونيو ٢٠٠٠.

الشكل البياني ١-١:

الناتج الفردي للعامل، ١٩٧٠-١٩٩٩

(١٠٠=١٩٧٠)

المصادر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات تقرير "آفاق الاقتصاد العالمي"؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
[1] تم حساب الاتجاه العام باستخدام مرشح هودريك-بريسكوت (HP filter) للفترة ١٩٧٠-١٩٩٣ وبالاستناد حتى نهاية ١٩٩٩.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ١-٢: تطورات سوق العمل الفلسطينية، ١٩٩٤-٢٠٠٠

	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	[1]٢٠٠٠ الربع الثالث	[1]٢٠٠٠ الربع الأخير
				(بالآلاف)				
قوة العمل	٤٦٤	٤٨٥	٥٢٢	٥٥٤	٥٧٦	٥٩٩	٦٣٧	٦١٥
توظيف العمالة[2]	٣٩٤	٣٩٧	٣٩٨	٤٣٩	٥٠٠	٥٢٩	٥٧٣	٤٤١
البطالة[3]	٧٠	٨٨	١٢٤	١١٤	٧٦	٧١	٦٤	١٧٤
٪ من قوة العمل	١٥	١٨	٢٤	٢١	١٣	١٢	١٠	٢٨
توزيع توظيف العمالة الفلسطينية حسب القطاعات[2]	٣٩٤	٣٩٧	٣٩٨	٤٣٩	٥٠٠	٥٢٩	٥٧٣	٤٤١
الزراعة	٨٩	٤٩	٦٠	٥٩	٦١	٦٧	٧٣	...
التشييد	١٠٢	٧٥	٦٤	٨٠	١١٠	١١٨	١٢٤	...
الصناعة التحويلية	٦٠	٧١	٦٧	٧٢	٨٠	٨٢	٨٦	...
التجارة	٦٩	٩٨	٩٢	١٠٦	١١٥	١١٤	٩٨	...
خدمات أخرى	٧٥	١٠٥	١١٥	١٢٢	١٣٤	١٤٨	١٩٢	...
توظيف العمالة في إسرائيل والمستوطنات	٧١	٦٤	٥٦	٧٥	١٠٨	١٢٢	١٢٧	٤٠
الزراعة	٨	٩	٦	٨	١١	١١	١١	...
التشييد	٤٧	٢٨	٢٩	٤١	٦١	٦٩	٧٠	...
الصناعة التحويلية	٥	١٢	٩	١٠	١٣	١٦	١٨	...
التجارة	٧	١٠	٨	١١	١٥	١٦	١٧	...
خدمات أخرى	٤	٦	٤	٤	٨	١٠	١٠	...
توظيف العمالة في الضفة الغربية وقطاع غزة	٣٢٣	٣٣٣	٣٤٢	٣٦٤	٣٩٢	٤٠٦	٤٤٧	٤٠١
الزراعة	٨١	٤٠	٥٣	٥١	٥٠	٥٦	٦١	...
التشييد	٥٥	٤٧	٣٥	٣٩	٤٩	٤٩	٥٤	...
الصناعة التحويلية	٥٥	٥٨	٥٩	٦١	٦٧	٦٦	٦٨	...
التجارة	٦٢	٨٨	٨٤	٩٥	٩٩	٩٧	٨١	...
خدمات أخرى	٧٠	٩٩	١١١	١١٨	١٢٧	١٣٨	١٨٢	...
توظيف العمالة لدى مؤسسات السلطة الفلسطينية[4]	٣١	٥٢	٧٠	٨١	٩١	١٠٠	١١٢	١١٥
				(التغير السنوي٪)				
البطالة	١٤١,٨	٢٦,٢	٤٠,٦	-٨,٠	-٣٣,٥	-٧,٠	-١,٢	١٧,٣
توظيف العمالة	١,٩-	٠,٨	٠,١	١٠,٥	١٣,٨	٥,٧	٧,٤	٢٠,٧-
توظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل والمستوطنات	٣٣,٥-	٩,٤-	١٢,٨-	٣٤,٠	٤٤,٣	١٢,٧	٠,٧	١٣,٦-
توظيف العمالة في الضفة الغربية وقطاع غزة	٩,٥	٣,٠	٢,٦	٦,٦	٧,٦	٣,٨	٦,٧	٧,٢-
توظيف العمالة لدى مؤسسات السلطة الفلسطينية[4]	لا ينطبق	٦٦,٢	٣٤,٣	١٦,٤	١١,٩	١٠,٠	٢,٧	٠,٣
بند للتذكرة:								
توظيف العمالة في القطاع الخاص بالضفة الغربية وقطاع غزة[5]	٢٩٢,١	٢٨١,٠	٢٧٢,١	٢٨٣,٢	٣٠١,١	٣٠٦,٧	٣٣٤,٠	٢٨٦,٠
التغير ٪	لا ينطبق	٣,٨-	٣,٢-	٤,١	٦,٣	١,٩	٣,٩	٧,٥-

المصادر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

[1] التغير كنسبة مئوية عن سبتمبر وديسمبر ١٩٩٩، على التوالي.

[2] يشمل توظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل والمستوطنات، كما يشمل أيضا من يعتبرون عاطلين عن العمل.

[3] باستثناء العمال الذين توقفوا عن البحث عن عمل بسبب التثبيط.

[4] الحكومة المركزية فقط.

[5] يشمل توظيف العمالة لدى السلطات المحلية والمؤسسات العامة.

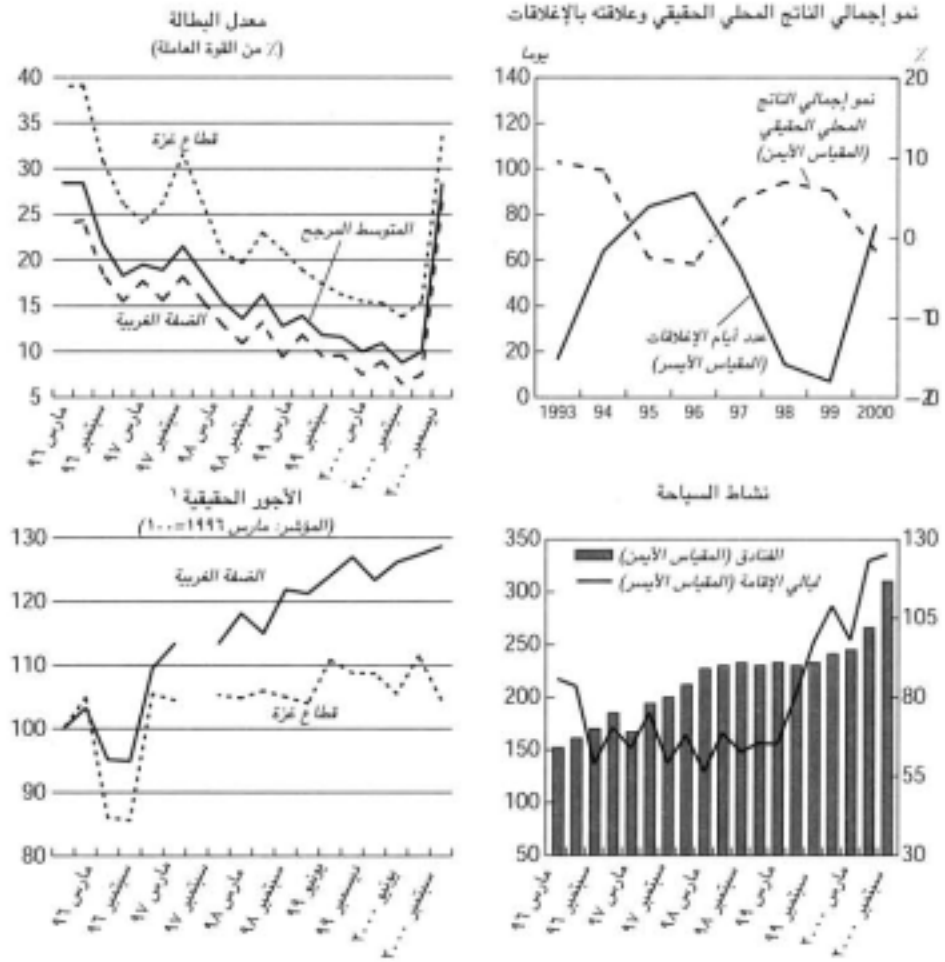
ونصيب توظيف العمالة في القطاع الخاص في الضفة الغربية وقطاع غزة ٣٤٪، ونصيب توظيف العمالة في مؤسسات السلطة الفلسطينية ٢٣٪.[6] وعلى الرغم من أن توظيف العمالة بمؤسسات السلطة الفلسطينية لم يشكل أهم مصدر لخلق الوظائف، فقد اتسم نموه بالارتفاع الكبير من منظور المالية العامة، وأصبح يشكل عبئا رئيسيا على الموازنة (راجع أدناه).

[6] ما يشار إليه هنا بالقطاع الخاص هو في الواقع توظيف العمالة المحلي خارج مؤسسات السلطة الفلسطينية، ويشمل الحكومات المحلية والمؤسسات العامة. ولا تسمح البيانات بتقديم تعريف أدق للقطاع الخاص. والبيانات الخاصة بتوظيف العمالة في مؤسسات السلطة الفلسطينية مصدرها وزارة المالية بالسلطة الفلسطينية، أما البيانات الكلية الخاصة بتوظيف العمالة والبطالة فمصدرها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ١-٣

مؤشرات اقتصادية مختارة



المصادر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ومكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة لعملية السلام في الشرق الأوسط (UNSCO)، وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

[1] لا تتوفر بيانات عن سبتمبر ١٩٩٧.

الجدول ١-٣: تكوين نمو القوة العاملة، ١٩٩٤-٢٠٠٠

(٪ من القوة العاملة في العام السابق)

	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠ سبتمبر[1]	٢٠٠٠ ديسمبر[2]
القوة العاملة	٧,٨	٤,٦	٧,٥	٦,١	٤,١	٤,٠	٣,٠	٠,٢-
البطالة	٩,٥	٤,٠	٧,٤	١,٩-	٦,٩-	٠,٩-	١,٣-	١٨,٢
توظيف العمالة	١,٧-	٠,٦	٠,١	٨,٠	١١,٠	٥,٠	٤,٣	١٨,٥-
إسرائيل	٨,٣-	١,٤-	١,٧-	٣,٧	٦,٠	٢,٤	٠,٧	١٣,٩-
الضفة الغربية وقطاع غزة	٦,٥	٢,١	١,٨	٤,٣	٥,٠	٢,٦	٣,٦	٤,٦-
مؤسسات السلطة الفلسطينية	...	٤,٤	٣,٧	٢,٢	١,٧	١,٦	٢,٤	١,٨
القطاع الخاص	...	٢,٤-	١,٨-	٢,١	٣,٢	١,٠	١,٢	٦,٤-

المصدر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي استنادا إلى البيانات الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

[1] التغير عن سبتمبر ١٩٩٩.

[2] التغير عن ديسمبر ١٩٩٩.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ١-٤: عمليات المالية العامة للسلطة الفلسطينية، ١٩٩٦-٢٠٠٠

(بالملايين شيقل إسرائيلي جديد)

	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	يناير-سبتمبر ١٩٩٩	١٩٩٩	الموازنة المقررة ٢٠٠٠	بيانات أولية يناير-سبتمبر ٢٠٠٠	بيانات أولية ٢٠٠٠
الإيرادات[1]	٢,١٨٥	٢,٨٤٨	٣,٢٨٠	٢,٩٠٣	٤,٠٩٣	٤,٠٦٨	٣,٠٧١	٣,٨٠٦
محلية	٨٤٦	١,١٣٦	١,٢٢٠	١,٠٨٧	١,٥٠٨	...	١,١٦٢	١,٤٢٢
ضريبية	٥٧١	٧٢٨	٨٥٢	٧٦٥	١,٠٣٧	...	٧٨٣	٩٧٠
غير ضريبية	٢٧٤	٤٠٨	٣٦٨	٣٢٢	٤٧٢	...	٣٧٩	٤٥٢
مقاصة الإيرادات	١,٣٣٩	١,٧١٢	٢,٠٦٠	١,٨١٦	٢,٥٨٤	...	١,٩٠٩	٢,٣٨٤
النفقات الجارية (على أساس الالتزام)	٢,٦٤٧	٢,٩٩٤	٣,١٨٨	٢,٦٤٢	٣,٩٠٢	٣,٩٦٨	٣,٦٠١	٤,٨٩١
مجموع الأجور	١,٢٨٦	١,٦٢٢	١,٧٧٤	١,٥٦٠	٢,٢٤٧	٢,٣٧١	١,٨٥٨	٢,٥٣٧
غير الأجور	١,٢٠٤	١,٣٥٢	١,٤١٢	١,٠٦٥	١,٧٣٢	١,٥٩٧	١,٧٤٣	٢,٣٥٤
ممولة من الخارج	١٥٧	٢٠	٢	١٧	٢٣	...	صفر	صفر
ميزان العمليات الجارية (على أساس الالتزام)	-٤٦٢	-١٤٦	٩٢	٢٦١	١٩١	١٠٠	-٥٣٠	-١,٠٨٥
الإنفاق الرأسمالي الممول من السلطة الفلسطينية	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	١٠٠	٣٠	٥٥
ميزان العمليات الجارية زائد الإنفاق الرأسمالي الممول من السلطة الفلسطينية (على أساس الالتزام)	-٤٦٢	-١٤٦	٩٢	٢٦١	١٩١	صفر	-٥٦٠	-١,١٤٠
التغير في رصيد المتأخرات	صفر	١٨	٢٨٨	-٩٦	٤٢	صفر	٢٥٤	٢٦٨
ميزان العمليات الجارية زائد الإنفاق الرأسمالي الممول من السلطة الفلسطينية (وفق الأساس النقدي)	-٤٦٢	-١٢٨	٣٨٠	١٦٥	٢٣٣	صفر	-٣٠٧	-٨٧٢
الإنفاق الرأسمالي الممول من الخارج	٧٧٣	٩٠٥	٨٩٦	٥٥٢	٩٩١	١,٦٨٨	١,٠٤٣	١,٠٤٣
الرصيد الإجمالي (وفق الأساس النقدي)	-١,٢٣٥	-١,٠٣٣	-٥١٦	-٣٨٧	-٧٥٨	-١,٦٨٨	-١,٣٤٩	-١,٩١٥
احتياجات التمويل	١,٢٣٥	١,٠٣٣	٥١٦	٣٨٧	٧٥٨	١,٦٨٨	١,٣٤٩	١,٩١٥
التمويل المتاح	١,٤٥٢	٨٦١	٧٩١	٦٠٢	٦٦٠	...	٢,٥٣٥	٢,٢٦٣
الاقتراض من الجهاز المصرفي، صاف[2]	٢٥٥	-١٨٣	٢١٣	٦٢	-٢٩	صفر	١,٤٧٢	١,١٠٧
التمويل الأجنبي	١,١٩٧	١,٠٤٣	٩٠٧	٧٦١	١,٠١٤	...	١,٠٤٣	١,٠٤٣
صافي الإيرادات المحولة وجهتها خارج سيطرة وزارة المالية	...	...	-٣٢٩	-٢٢١	-٢٢٥	صفر	-١٣٨	-١٣٨
إيرادات رسوم الإنتاج المحولة وجهتها خارج سيطرة وزارة المالية	٤٣٧	٥٤٨	٥٩٨	٤٦١	٦١٦	صفر	٢٠٣	٢٠٣
إيرادات رسوم الإنتاج العائدة إلى وزارة المالية	...	...	٢٦٩	٢٤٠	٢٩٠	صفر	٦٥	٦٥
التمويل من سلفيات ضريبة المشتريات (صاف)	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	١٥٩	٢٩
تمويل استثنائي من الاتحاد الأوروبي	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	٩٨
تمويل استثنائي من الدول العربية	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	١٢٣
المتبقي	...	...	-٢٧٤	...	٩٨	صفر	-١,١٨٦	-٢٤٨
بنود للتذكرة:								
رصيد متأخرات الإنفاق (باستثناء المتأخرات من رد ضريبة القيمة المضافة)	٠,٠	١٨,٠	٣٠٥,٩	٢١٠,٣	٣٤٨,٠	٠,٠	٦٠١,٨	٦١٦,٠
توظيف العمالة لدى السلطة الفلسطينية (بالآلاف، نهاية الفترة)	٧٥,٠	٨٣,١	٩٢,٤	٩٧,٦	١٠٣,٦	١٠٣,٠	١١٢,٧	١١٤,٩
الإيرادات، ٪ من إجمالي الناتج المحلي	١٨,٩	٢١,٦	٢٢,٠	...	٢٣,٤	٢١,٦	...	٢١,٧
النفقات المتكررة، ٪ من إجمالي الناتج المحلي[3]	٢٢,٩	٢٢,٧	٢١,٤	...	٢٢,٢	٢١,٠	...	٢٧,٩
منها: فاتورة الأجور	١١,١	١٢,٣	١١,٩	...	١٢,٣	١٢,٦		١٤,٥
ميزان العمليات الجارية، ٪ من إجمالي الناتج المحلي[3]	-٤,٠	-١,١	-٠,٦	...	٦,١	-٠,٥	...	-٦,٢
الرصيد الكلي، ٪ من إجمالي الناتج المحلي[4]	-١٠,٧	-٧,٨	-٣,٥	...	-٤,٣	-٨,٩	...	-١٠,٩

المصادر: السلطة الفلسطينية، وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

[1] في حالة موازنة عام ٢٠٠٠، مخصوما منها رد ضريبة القيمة المضافة، المقدر في الموازنة بمبلغ ١٥٠ مليون شيقل إسرائيلي جديد. ويشمل الإيرادات المحولة إلى حسابات خارجة عن سيطرة وزارة المالية، قبل توحيد الإيرادات.

[2] نطاق تغطية المؤسسات في الحسابات النقدية أوسع من نطاق تغطية المؤسسات في الموازنة.

[3] على أساس الالتزام، كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي المئوي.

[4] وفق الأساس النقدي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ١-٥: هيكل إيرادات المالية العامة للسلطة الفلسطينية، ١٩٩٦-٢٠٠٠

	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠
	(بالمليون شيقل إسرائيلي جديد)				
مجموع الإيرادات	٢,١٨٥	٢,٨٤٨	٣,٢٨٠	٤,٠٩٣	٣,٨٠٦
إيرادات الضرائب المحلية	٥٧١	٧٢٨	٨٥٢	١,٠٣٧	٩٧٠
ضريبة الدخل	١٦٨	٢٢٨	٢٦٠	٣١٠	٢٧٨
ضريبة القيمة المضافة	٢١٠	٢٥٩	٣٠٦	٣٧٢	٣٧٣
الرسوم الجمركية	٧٣	٧٦	٩٢	١٥٠	١٠٦
الضريبة العقارية	٣	٢	٢	٦	٦
رسوم إنتاج	١١٧	١٦٤	١٩٢	١٩٩	٢٠٧
ضرائب أخرى	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر
مقاصات الإيرادات[1]	١,٢٣٩	١,٧١٢	٢,٠٦٠	٢,٥٨٤	٢,٣٨٤
الضرائب على السلع المستوردة[2]	٢٧٧	٤٩٥	٧٨٢	١,٠٩٠	١,٠٤٨
ضريبة القيمة المضافة	٦٩١	٧٤٧	٧٦٨	٩٦٦	٨٢٤
رسوم إنتاج البترول	٣٢٠	٣٨٤	٤٠٦	٤١٧	٣٨٠
ضريبة الدخل	١٣	١٨	٢٥	٢٦	٣٠
الرسوم الصحية	٢٠	٢٨	٢٥	٢٦	٣٠
مقاصات أخرى	١٩	٤٠	٣٣	٤٩	٧٢
الإيرادات غير الضريبية	٢٧٤	٤٠٨	٣٦٨	٤٧٢	٤٥٢
رسوم النقل	٧٢	١١٢	١١٠	١١٧	١١٧
التأمين الصحي	٤٠	٤٤	٥٥	٨٣	٧٥
الرسوم الصحية	٣٠	٣٥	٣٩	٣٨	٤٠
أخرى	١٣٢	٢١٧	١٦٤	٢٣٤	٢٢٠
	(٪ من الإيرادات)				
بنود للتذكرة:					
إيرادات الضرائب المحلية	٢٦	٢٦	٢٦	٢٥	٢٥
مقاصات الإيرادات	٥٦	٦٠	٦٣	٦٣	٦٣
الإيرادات غير الضريبية	١٣	١٤	١١	١٢	١٢

المصادر: السلطة الفلسطينية، ووزارة المالية في إسرائيل، وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.
[1] في حالة عام ٢٠٠٠، يستند الهيكل إلى تكوين إيرادات المقاصات في الفترة يناير-أكتوبر.
[2] بما في ذلك ضريبة القيمة المضافة وضريبة المشتريات على السلع المستوردة.

وينعكس التوسع الاقتصادي أيضا في إيرادات المالية العامة للسلطة الفلسطينية، والودائع والائتمان المصرفيين. ففي الفترة ١٩٩٧-١٩٩٩، زادت إيرادات المالية العامة بنسبة ١٧٪ في المتوسط سنويا بالقيمة الاسمية، حيث ارتفعت هذه الإيرادات من ١٩٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ١٩٩٦ إلى ٢٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ١٩٩٩. وفي الأشهر التسعة الأولى من عام ٢٠٠٠، تراجع معدل نمو إيرادات المالية العامة إلى ١٢٪، نتيجة لمجموعة عوامل (ترد مناقشتها أدناه)، منها تباطؤ النمو الاقتصادي (الجدولان ١-٤ و ١-٥).[7] وبالمثل، ارتفع الائتمان المصرفي للقطاع الخاص (مقوما بالدولار) بنسبة ٢٢٪ في المتوسط سنويا خلال الفترة ١٩٩٧-١٩٩٩ (من ١١٪ من إجمالي الناتج المحلي في نهاية عام ١٩٩٦ إلى ٢٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في نهاية عام ٢٠٠٠)، في حين زادت ودائع القطاع الخاص لدى الجهاز المصرفي (مقومة بالدولار أيضا) بنسبة ١٥٪ في المتوسط خلال الفترة نفسها (من ٣٩٪ من إجمالي الناتج المحلي في نهاية عام ١٩٩٦ إلى ٧٧٪ من إجمالي الناتج المحلي في نهاية عام ٢٠٠٠) (الشكل البياني ١-٣ والجدول ١-٦). وفي فترة الاثني عشر شهرا المنتهية في سبتمبر ٢٠٠٠، أي حتى نشوب الأزمة، ارتفع الائتمان المصرفي بنسبة ٢٩٪، كما ارتفعت الودائع المصرفية بنسبة ٣٧٪، كلاهما مقوما بالدولار. وبصورة عامة، تعكس معدلات النمو القوي لإيرادات المالية العامة والمجملات النقدية خلال السنوات القليلة الماضية ما تحقق من تحسن في الإدارة الضريبية (حتى نهاية ١٩٩٩)، واستمرار عملية إعادة الوساطة المالية، وفقا لما جاء في التقرير الصادر عن السلطة الفلسطينية المعنون Palestinian Authority (2000). وتعكس كذلك ديناميكية النشاط الاقتصادي في تلك الفترة.

ومن الواضح أن النمو الاقتصادي منذ عام ١٩٩٧ اتسم باتساع نطاقه إلى حد كبير، وإن كانت بيانات سوق العمل تشير إلى أن قطاعي التشييد والتجارة (تجارة التجزئة وتجارة الجملة والفنادق والمطاعم) قد شكلا أهم مصدرين للنمو الاقتصادي. فالاستثمار في التشييد لم يكن مدفوعا فقط بالحاجة إلى تحسين البنية التحتية، بل كان مدفوعا أيضا بارتفاع الطلب على المساكن بسبب النمو السكاني السريع. وخلال الفترة ١٩٩٦-١٩٩٩، نفذت أيضا استثمارات كبيرة في قطاع السياحة، حيث زاد عدد الفنادق في الضفة الغربية وقطاع غزة بنسبة ٥٠٪ تقريبا بين أوائل عام ١٩٩٦

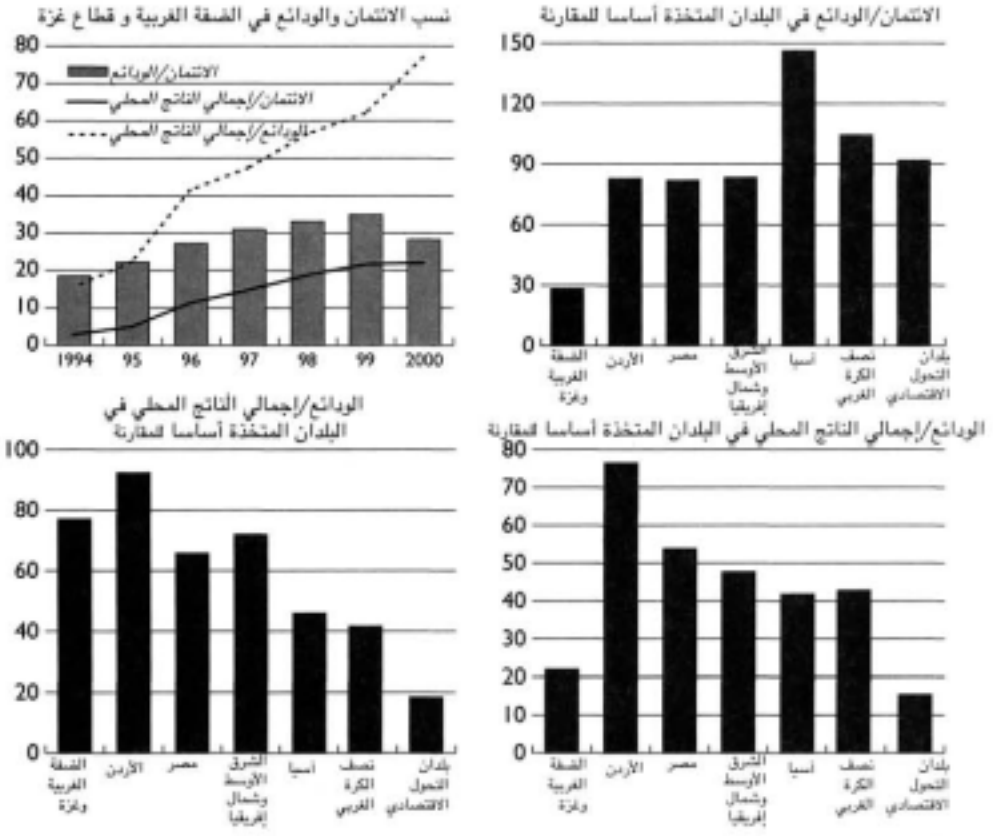
[7] يقابل نمو الإيرادات العامة بنسبة ١٢٪ النمو الأساسي للإيرادات، بعد التصحيح الذي تم بسبب التحويل المبكر لإيرادات مقاصة ضريبة القيمة المضافة في ديسمبر ١٩٩٩، وهي عملية تتم عادة في شهر يناير.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ١-٣

نسب الائتمان والودائع في الضفة الغربية وقطاع غزة والبلدان المتخذة أساسا للمقارنة

(نهاية ١٩٩٩: ٪)



المصدر: سلطة النقد الفلسطينية (PMA)؛ وصندوق النقد الدولي، وقاعدة بيانات تقرير "آفاق الاقتصاد العالمي"؛ والإحصاءات المالية الدولية؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

[1] بيانات عام ٢٠٠٠ خاصة بالضفة الغربية وقطاع غزة.

وأواخر عام ١٩٩٩، ثم زاد عددها بنسبة ٢٥٪ أخرى خلال الأشهر التسعة الأولى من عام ٢٠٠٠ (الشكل البياني ١-٢). ويعد ازدهار الاستثمارات في قطاع السياحة في العامين ١٩٩٩ و٢٠٠٠ دليلا آخر على الشعور بالتفاؤل الذي ساد تلك الفترة. أما البيانات المتعلقة بتطورات قطاع التجارة الخارجية فهي شحيحة، ولكن يبدو أن الصادرات والواردات من السلع والخدمات زادت زيادة كبيرة في عام ١٩٩٩ وأوائل عام ٢٠٠٠.

وخلال العامين السابقين، كان التضخم في أسعار المستهلك منخفضا في الضفة الغربية وقطاع غزة (الجدول ١-٧). فلم يرتفع مؤشر أسعار المستهلك، الذي يقاس بالشيقل الإسرائيلي الجديد، إلا بنسبة ٠,٦٪ خلال عام ٢٠٠٠، مقارنا بارتفاع نسبته ٢,٥٪ في عام ١٩٩٩، بعد أن بلغ ١٠٪ تقريبا في عام ١٩٩٨. وتتبع معدلات التضخم في الضفة الغربية وقطاع غزة مسار معدلات التضخم في إسرائيل، كما يتضح من الشكل البياني ١-٤، حيث تباطأ معدل التضخم في عام ٢٠٠٠ بسبب تباطؤ النشاط الاقتصادي وارتفاع أسعار الفائدة وارتفاع قيمة الشيقل (اللوحة العليا إلى اليسار من الشكل البياني ١-٤). كذلك فإن تخفيض ضريبة المشتريات في إسرائيل على سلع استهلاكية معينة في صيف عام ٢٠٠٠ كان له تأثير هبوطي (غير متكرر) على مؤشر أسعار المستهلك في إسرائيل وفي الضفة الغربية وقطاع غزة.

السياسات الاقتصادية

اتسم التقدم المحرز في تنفيذ إصلاحات السياسة الاقتصادية الفلسطينية بأنه كان عرضيا وغير متكافئ على امتداد السنوات السبع الماضية. وعلى الرغم من أن السلطة الفلسطينية حققت على وجه الإجمال تقدما كبيرا في إقامة إدارة اقتصادية فعالة من الصفر أساسا، فقد تحقق معظم هذا التقدم في السنوات الأولى التي تلت إقامة السلطة الفلسطينية عام ١٩٩٤، عندما تم إنشاء المؤسسات الرئيسية المختصة بالسياسات كوزارات المالية، والتخطيط، والاقتصاد والتجارة، وسلطة النقد الفلسطينية، وتم إصدار عدة

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ١-٦: البيانات الموحدة للجهاز المصرفي، ١٩٩٦-٢٠٠٠

	١٩٩٦ يناير	١٩٩٦ ديسمبر	١٩٩٧ ديسمبر	١٩٩٨ ديسمبر	١٩٩٩ مارس	١٩٩٩ سبتمبر	١٩٩٩ ديسمبر	٢٠٠٠ مارس	٢٠٠٠ سبتمبر	٢٠٠٠ أكتوبر	٢٠٠٠ نوفمبر	٢٠٠٠ ديسمبر	٢٠٠١ فبراير
	(بملايين الدولارات الأمريكية: الأرصدة في نهاية الفترة)												
صافي الأصول الخارجية	١٠٩٢	١٣٧٥	١٤٨٥	١٦٦٩	١٧٠٢	١٩٣٨	١٩٧٢	٢٠٧٤	٢٣٨٨	٢٢٩٩	٢٣٠١	٢٣١٢	٢٣٢٤
البنك المركزي	صفر	٨٧	١٠٩	١٨٢	١٩٣	١٧٨	١٨٤	١٩٩	٢٨٥	٢٨٦	٢٩٨	٢٧٥	٢٨٢
البنوك التجارية	١٠٩٢	١٢٨٩	١٣٧٦	١٤٨٧	١٥٠٩	١٧٩١	١٧٨٨	١٨٧٥	٢١٠٣	٢٠١٣	٢٠٢٣	٢٠٣٧	٢٠٥٢
صافي الأصول المحلية	١٨٧	١٢٦	٣٣١	٥٤٧	٦٠٧	٦٢٣	٦٤٣	٧٢٧	١١١٨	٨٣٩	٨٩٤	٩٦٢	٩٦٨
صافي الاستحقاقات على القطاع													
العالم غير المالي	٣٧-	١٨٤-	١٦٧-	٧٥-	٤٩-	٧١-	١٠٣-	٢٤	٢٦٦	٧٩	١١٦	٣٣٥	٣٧٨
صافي الاستحقاقات على السلطة الفلسطينية	٣٥-	٤٤-	٩٧-	٤١-	٢٠-	٢٦-	٤٩-	٧-	٣١٣	٥٥	١٠١	٢٢٣	٣١١
الودائع	٣٨	٩٢	١٧٦	١٣٦	١٣٨	١٣٨	١٥٧	١٣٤	١٠٧	١١٩	١٢١	١٢٠	١٠٣
القروض	٣	١٩	٧٩	٣٤	٥٧	٣٦	٣٧	٧٨	٦٦	٨٦	٨٨	١٠٠	١٣٢
السحب على المكشوف	صفر	صفر	صفر	صفر	٦٢	٧٦	٧١	٦٤	٣٥٤	٨٨	١٣٤	٢٤٣	٢٨٢
صافي الاستحقاقات على الحكومة المحلية	١٣-	٢١-	٢٤-	١٧-	١٤-	١٣-	١٣-	١٧-	١٦-	١٤-	١٣-	١٢-	١٦-
الودائع	١٢	٢١	٢٤	١٧	١٤	١٣	١٣	١٧	١٦	١٤	١٣	١٢	١٦
القروض	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر
السحب على المكشوف	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر
صافي الاستحقاقات على المؤسسات													
العامة غير المالية	٢٠	١١٩-	٤٦-	١٧-	١٦-	٣١-	٤٢-	٣٤	٣١-	٣٨	٢٨	٢٤	١٦-
الودائع	صفر	١٢٣	٥١	٢١	١٩	٣٥	٤٨	٣٩	٥٧	٥٣	٦٠	٦٤	٧٨
القروض	٢٠	٢	٣	٢	١	١	٣	٣٣	٥	٥	٥	٥	٥
السحب على المكشوف	صفر	٢	٣	٢	٢	٢	٣	٤٠	٢٠	٨٦	٨٣	٨٣	٥٦
الائتمان المقدم للقطاع الخاص	٢٥١	٤٠٩	٥٦٣	٧٣٣	٧٨٠	٨٣١	٩١٣	٨٩٥	١٠٧٤	٩٨٤	٩٧٠	٩٢٧	٩٢٦
القروض	٢٠	١٢٨	١٩١	٢٩٩	٣٢٦	٣٧٢	٤٠٢	٣٧٤	٤٧٤	٤٤٧	٤٤٢	٤١٦	٣٩٤
السحب على المكشوف	١٩٦	٢٥٢	٣٢٤	٣٨١	٣٩٨	٤٠٠	٤٥٣	٤٤٧	٥١٩	٤٥٤	٤٤٦	٤٢٩	٤٤٦
أخرى	٣٤	٢٩	٤٨	٥٤	٥٧	٥٩	٥٧	٧٣	٨٢	٨٢	٨٢	٨٢	٨٥
بنود أخرى (صافية)	٣٧-	٩٩-	٦٥-	١١٢-	١٢٣-	١٣٧-	١٦٧-	١٩٢-	٢٢٣-	٢٣٤-	٢٢٩-	٢٠٠-	٢٣٦-
الالتزامات المستحقة للقطاع الخاص	١١٩٩	١٥٠١	١٨١٥	٢٢١٦	٢٣٠٩	٢٥٦١	٢٦١٥	٢٨٠٢	٣٠٥٦	٣١٢٨	٣١٦٦	٣٢٧٤	٣٣٠٢
ودائع تحت الطلب	...	٤٨٥	٥٤٣	٦٠٥	٦٣٨	٦٨٥	٦٧٣	٧١٥	٨٦٨	٧٧١	٧٣٥	٨٠٨	٧٥٧
ودائع لأجل وودائع ادخار	...	١٠١٧	١٣٧٣	١٦١١	١٦٧١	١٨٧٦	١٩٤٢	٢٠٨٦	٢٦٣٧	٢٣٥٧	٢٤٣١	٢٤٦٦	٢٥٤٥
						(٪)							
تركيب عملات الودائع[1]	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠
الدولار الأمريكي	٣٤,٣	٣٩,٣	٤٤,٦	٦٠,٦	٦٢,١	٦١,٠	٦٢,٤	٦٢,٤	٥٧,٢	٦٢,١	٦٢,٠	٦١,٧	٦٢,٦
الدينار الأردني	٤٤,٧	٤٢,٣	٣٨,٤	٢٥,٤	٢٣,٤	٢٤,٤	٢٣,٧	٢٣,٩	٢١,٠	٢٢,٧	٢٢,٢	٢١,٦	٢١,٧
الشيقل الإسرائيلي الجديد	١٩,٧	١٧,٦	١٥,٨	١٣,٣	١٣,٧	١٣,٩	١٣,٠	١٢,٧	٢٠,٦	١٣,٩	١٣,٨	١٤,٩	١٤,٧
أخرى	١,٢	٠,٨	١,٢	٠,٧	٠,٨	٠,٨	٠,٩	١,٠	١,٢	١,٢	١,٩	١,٩	١,٠
تركيب عملات الائتمان[1]	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠
الدولار الأمريكي	٣٥,٢	٢٢,٦	٢٢,٩	٤٧,٥	٤٩,٩	٥٠,٦	٥٢,٦	٥٢,٥	٥٧,٣	٥٦,٩	٥٧,٩	٥٨,٢	٤٩,٣
الدينار الأردني	٥٣,٧	٤٥,٥	٢٢,٠	٢٨,٥	٢٩,٢	٢٦,٨	٢٣,٤	٢٣,٤	٢١,٥	٢١,٩	٢١,٢	٢١,٧	٣٠,٠
الشيقل الإسرائيلي الجديد	١١,١	٣١,٨	٢٤,٠	٢٧,٤	٢٦,٩	٢٦,٠	٢٤,٢	٢٣,٢	٢٠,٠	٢٠,٢	٢٠,٠	١٩,٠	٢٦,٩
أخرى	٠,٠	٠,١	١,١	١,٦	١,٠	١,٥	١,٧	٠,٨	١,٢	١,١	١,٠	١,١	٠,٧
الائتمان المقدم للقطاع الخاص كنصيب من مجموع الودائع	٢٠,٩	٢٧,٢	٣١,٠	٣٢,١	٣٣,٨	٣٢,٤	٣٤,٩	٣١,٩	٣٠,٦	٣١,٥	٣٠,٦	٢٨,٣	٢٨,٠

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية.
[1] القطاع الخاص فقط.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ١-٧: تطورات أسعار المستهلك، ١٩٩٧-٢٠٠٠

(التغير ٪ على مدى ١٢ شهرا)

	١٩٩٧ ديسمبر	١٩٩٨ ديسمبر	١٩٩٩ مارس	١٩٩٩ يونيو	١٩٩٩ سبتمبر	١٩٩٩ ديسمبر	٢٠٠٠ مارس	٢٠٠٠ يونيو	٢٠٠٠ سبتمبر	٢٠٠٠ ديسمبر	٢٠٠١ مارس
مؤشر أسعار المستهلك	٨,٩	٩,٧	٨,٣	٦,٨	٣,٦	٢,٥	٣,٣	٣,٨	٣,٤	-,٦	-,٧
باستثناء المواد الغذائية	٧,٥	٦,٥	٧,٤	٧,١	٥,٥	٤,١	٤,٩	٤,٤	٣,٥	٢,٧	١,٤
المواد الغذائية	٢,٢	١٤,٥	٩,٦	٦,٤	١,٠	-,٢	١,٠	٢,٩	٣,٤	٢,٧-	-,٤-
المشروبات والتبغ	٥,٤	١٢,١	٩,٨	٩,٣	٨,٢	٣,٦	٣,٩	٣,٧	٢,٥	-,١-	-,٢
الأنسجة والملابس والأحذية	١٤,٨	٤,٥	٣,٦	١,٣	١,٦-	-,٥	٢,٦	٢,٦	٣,٩	-,٣	١,٥-
الإسكان	٥,٢	٧,١	٨,٢	٨,٢	٥,٥	٦,٤	١٢,٤	٨,٥	٨,٦	٦,٠	-,١-
الأثاث والسلع والخدمات المنزلية	١٠,٠	٧,٦	٩,٠	٨,٩	٧,٢	٢,٧	-,٣-	١,٨-	٣,٢-	٤,٢-	٣,٩-
النقل والمواصلات	٥,٤	٢,٧	٧,٥	١٠,٦	٩,٩	١٠,٢	٨,٥	٦,٩	٥,٠	١١,٢	٩,٣
التعليم	٢,٧	٤,٣	٤,٤	٣,٩	١,٨	٣,٥	٤,١	٥,٢	٤,٦	-,١	٢,٠
الرعاية الصحية	٨,٧	٦,٨	٨,٦	٦,٢	٩,١	٤,٢	٣,٠	٢,٢	-,٨	-,٨	١,٣
السلع والخدمات الترفيهية والثقافية	٧,٦	٤,٦	٢,٨-	٦,٠-	١١,٠-	١٢,٨-	٩,٦-	٧,١-	٧,٤-	٧,٥-	١,٣-
سلع وخدمات متنوعة	٤,٧	١١,٥	١١,٧	١٠,٢	٦,٨	٢,٥	٦,٨	٩,٠	٦,٢	٢,٨	-,٥-
بنود للتذكرة:											
مؤشر أسعار المستهلك في إسرائيل (التغير ٪ على مدى ١٢ شهرا)	٦,٨	٨,٦	٧,٠	٥,٩	٥,٤	١,٢	-,٧	١,٨	-,٥-	-,٤	-,٧

المصادر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، دائرة الإحصاءات المركزية الإسرائيلية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

[١] متوسط التغير الشهري في مؤشر أسعار المستهلك في عام ١٩٩٧ وفي الفترات ربع السنوية اللاحقة على التوالي. وبالنسبة لكل من أكتوبر ١٩٩٩ وأكتوبر ٢٠٠٠، يرد التغير كنسبة مئوية في مؤشر أسعار المستهلك عن الشهر السابق.

قوانين مهمة منها على سبيل المثال قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، وقانون سلطة النقد الفلسطينية، وقانون الشركات. أما في الآونة الأخيرة فقد تباطأت وتيرة الإصلاح، على الرغم من المساعدات الفنية الكبيرة التي تقدمها بلدان مانحة ومؤسسات دولية. ومن القضايا البارزة في هذا الصدد إدارة المالية العامة. فقد أحرزت السلطة الفلسطينية تقدما طيبا في مجال الإدارة الضريبية، كما يدل عليه النمو في حصيلة الضرائب المحلية، ولكن كان ولا يزال من الصعب تحقيق تحسن ولو بسيط في إدارة النفقات، كما يتضح من استمرار تجاوزات النفقات للمدرج بالموازنة واستمرار تراكم المتأخرات وتدهور تركيب النفقات. وبالمثل، فإن إحراز تقدم في إصلاح الإطار القانوني والتنظيمي، بما في ذلك الرقابة المصرفية، اتسم بوجه عام بالبطء بصورة ليس لها مبرر. وقد تسبب في هذه النتيجة افتقار السلطات إلى العزم فيما يتعلق ببعض الإصلاحات، لكن هناك عاملاً آخر على قدر مماثل من الأهمية، إن لم يكن أهم، وهو الوضع الفريد للضفة الغربية وقطاع غزة، بما في ذلك الانفصال الجغرافي، والاضطرابات السياسية، وتعدد نطاقات الاختصاص، ونقص الخبرة في مجال الحكم. غير أن بطء التقدم في الإصلاحات في السنوات الأخيرة لا يعني إغفال ما حققته السلطة الفلسطينية من إنجازات كبيرة على مدى فترة لا تتجاوز سبع سنوات وفي ظل ظروف استثنائية للغاية.

وفي أواخر عام ١٩٩٩ وربيع عام ٢٠٠٠، بدا أن هناك تغيراً

أوكلت إليه مهمة الإشراف على تنسيق السياسة الاقتصادية بين مؤسسات السلطة الفلسطينية وتحسينه، كما اتخذت تدابير مهمة أدت إلى تحسين ممارسة السلطات في الميدان الاقتصادي. وقد تمت هذه التحسينات في إدارة السياسة الاقتصادية في سياق قيام السلطة الفلسطينية بوضع تصميم مفصل لإطار السياسات الاقتصادية بمساعدة من خبراء صندوق النقد الدولي.

إطار السياسات الاقتصادية

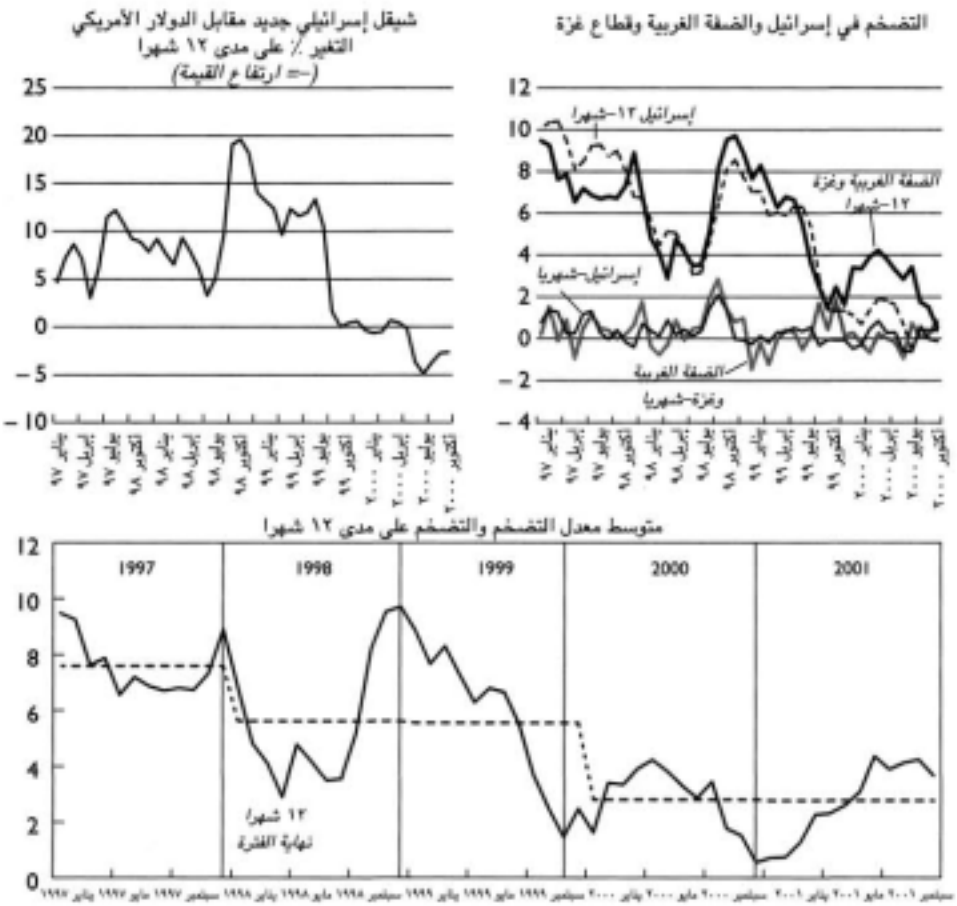
في أكتوبر عام ١٩٩٩، طلب الرئيس عرفات، في اجتماع للجنة الاتصال المخصصة في طوكيو، مساعدة خبراء صندوق النقد الدولي في وضع إطار شامل متوسط الأجل للسياسات الاقتصادية ومراقبته. وكان الهدف العام لهذا الإطار هو المساعدة في ضمان إسهام السياسات الاقتصادية التي ستنتهجها السلطة الفلسطينية على مدى السنوات القادمة بصورة إيجابية وملموسة في التغلب على التحديات التي يواجهها الاقتصاد الفلسطيني (راجع الفصل الثاني). ونظرا لكون القدرات الإدارية والفنية للسلطة الفلسطينية ما زالت محدودة، فإن إطار السياسات الاقتصادية سوف يركز في أول الأمر على القضايا الأكثر إلحاحا، وهي الحاجة الماسة إلى تعزيز إدارة المالية العامة وممارسة السلطات في العمليات المالية للسلطة الفلسطينية، وتحسين الرقابة المصرفية، وتقوية الإطار القانوني

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ١-٤

تطورات أسعار المستهلك وأسعار الصرف، ١٩٩٧-٢٠٠١

(التغير ٪)



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني؛ والمكتب المركزي للإحصاء الإسرائيلي؛ وبنك إسرائيل المركزي؛ وصندوق النقد الدولي؛ الإحصاءات المالية الدولية؛ وتقديرات وتوقعات خبراء صندوق النقد الدولي.

الفلسطينية إلى اتخاذ الإجراءات التمهيدية التالية قبل البدء في تنفيذ إطار السياسات الاقتصادية: (١) توحيد كل الإيرادات الضريبية تحت سيطرة وزارة المالية، مع الالتزام بتحويل الأرباح غير المحتجزة الناتجة عن العمليات التجارية للسلطة الفلسطينية إلى الموازنة العامة؛ (٢) نقل السيطرة الفعلية على الرواتب في غزة من ديوان الموظفين في قطاع غزة إلى وزارة المالية (على غرار حالة الرواتب في الضفة الغربية)؛ (٣) موافقة المجلس التشريعي على موازنة عام ٢٠٠٠ كما قدمتها وزارة المالية إلى جانب القيام بتخفيض مبدئي للمتأخرات الواردة في الموازنة؛ (٤) إدراج معلومات كافية عن العمليات التجارية للسلطة الفلسطينية في وثيقة إطار السياسات الاقتصادية.

ومن شأن هذه التدابير أن تعالج العاملين اللذين أعاقا إدارة المالية العامة في الماضي بشكل خطير، وهما: التوسع غير المحكوم في توظيف العمالة لدى السلطة الفلسطينية، وتغيير وجهة إيرادات رسوم الإنتاج على التبغ والمشروبات الروحية والبترول إلى حسابات خارج سيطرة وزارة المالية. وتشير التقديرات إلى أن مجموع الإيرادات التي تم تحويلها إلى خارج سيطرة وزارة المالية بلغت حوالي ١٦٠ مليون دولار أمريكي في عامي ١٩٩٨ و١٩٩٩، أي حوالي ٩٪ من مجموع إيرادات المالية العامة للسلطة الفلسطينية في تلك الفترة.[٨] وقد اتسم توظيف العمالة في مؤسسات السلطة

[٨] الإيرادات المحولة وجهتها مدرجة في جداول المالية العامة، وتظهر تحت الخط كبند تمويل (مسالب). والمبلغ المحول، أي ١٦٠ مليون دولار أمريكي، هو صافي المبالغ المحولة وجهتها بعد طرح المبالغ المعاد تحويلها إلى وزارة المالية، وهذا ما كان يحدث عادة عندما يصبح وضع السيولة صعبا. وليس من الواضح بالضبط كيفية استخدام الإيرادات المحولة وجهتها، ولكن يبدو أن جزءا كبيرا منها حول إلى شركة الخدمات التجارية الفلسطينية لأغراض الاستثمارات التجارية. وبقدر ما استخدمت الإيرادات المحولة وجهتها في نفقات متكررة غير مدرجة في الموازنة، يكون هناك تسجيل أقل من الحقيقة في عجز المالية العامة الوارد في الجدول ١-٤.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الفلسطينية بالنمو المفرط، بحيث أصبح منذ عام ١٩٩٧ أعلى بكثير مما يمكن تبريره تبريرا معقولا استنادا إلى الزيادات في نطاق الخدمات التي تقدمها السلطة الفلسطينية أو جودتها.[٩] وكان النمو المفرط في توظيف العمالة في الخدمة المدنية سببا في إثارة مشكلات في قطاع غزة على نحو خاص، حيث كانت رواتب الموظفين ضمن مسؤوليات ديوان الموظفين بغزة، على العكس تماما مما ينص عليه القانون الأساسي للموازنة. فديوان الموظفين في قطاع غزة يعمل دون مراعاة قيود موازنة السلطة الفلسطينية. وفي السنوات الأولى، أدت الزيادة القوية في الإيرادات الضريبية إلى إخفاء الآثار السلبية لنمو توظيف العمالة في مؤسسات السلطة الفلسطينية على الموازنة العامة، إذ كانت الإيرادات العامة تتجاوز توقعات الموازنة بصورة مستمرة، ولكن استقرار الإيرادات في السنتين الأخيرتين منع السلطة الفلسطينية من الإنفاق بشكل كاف على بنود النفقات المتكررة غير الأجور (بما في ذلك التشغيل والصيانة) أو تقديم إسهام محلي في موازنة التنمية. وقد تسبب ذلك أيضا في تراكم متأخرات الموازنة (ومعظمها مستحق للموردين)، وإلى زيادة القلق العام بشأن ممارسة السلطات. ومن جهة أخرى، فإن التوسع السريع في التوظيف في مؤسسات السلطة الفلسطينية جعل من الصعوبة بمكان منح موظفيها رواتب كافية.

وقد حققت السلطة الفلسطينية تقدماً مهماً فيما يتعلق بباقي الإجراءات المبدئية. فقد تم أولاً عرض موازنة عام ٢٠٠٠ على المجلس التشريعي الفلسطيني وإقرارها في المواعيد المحددة. وقد مثلت هذه الخطوة عدولاً مهماً عما كان يحدث من قبل حيث تم إعدادها ضمن إطار اقتصادي كلي متوسط الأجل كما أنها كانت ممولة بالكامل، وإن جاء ذلك استنادا إلى افتراض بالغ الأهمية يتمثل في أن رصيد المتأخرات سوف يسدد بكامله باستخدام إيرادات رسوم الإنتاج التي كانت وجهتها تحول في السابق.[١٠] وقد بذلت أيضا جهود لتحسين التكامل بين موازنة العمليات الجارية وموازنة التنمية، وإن كان يتعين بذل المزيد من الجهود في هذا المجال. واستهدفت الموازنة تحقيق فائض في ميزان العمليات الجارية نسبته ٠,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي، مما يتيح للمرة الأولى تقديم إسهام محلي في الاستثمار العام. وثانيا، أنهت السلطة الفلسطينية في إبريل ٢٠٠٠ ممارسة استمرت فترة طويلة من قبل هي تحويل وجهة إيرادات رسوم الإنتاج المشار إليها آنفا إلى حسابات خارج الموازنة، مما أدى إلى تحسين إدارة الموازنة وممارسة السلطات. وثالثا، تمت مراجعة حسابات شركة الخدمات التجارية الفلسطينية – التي تعد الكيان الوسيلي الرئيسي للسلطة الفلسطينية للقيام بالعمليات الاستثمارية والتجارية – ونشرت نتائج هذه المراجعة. وفضلا عن ذلك، بدأت السلطة الفلسطينية في إعداد هياكل جديدة لإدارة أصولها المالية لضمان الشفافية والمساءلة، كما بدأت في إعداد استراتيجية شاملة للخصخصة.

غير أنه لم يحدث أي تخفيض في رصيد متأخرات الموازنة المرحل من عام ١٩٩٩، كما أن سلطة السيطرة على الرواتب في غزة لم تنقل إلى وزارة المالية (ولم يتم ذلك حتى هذا التاريخ). كما تسارعت بالفعل وتيرة التوسع في التوظيف في مؤسسات السلطة الفلسطينية في أواخر عام ١٩٩٩ وفي عام ٢٠٠٠، بدلا من أن تتباطأ، ما أدى إلى تدهور كبير في وضع المالية العامة. وفي ظل هذه الظروف، لم يكن بالإمكان إعلان بدء تنفيذ إطار السياسات الاقتصادية في اجتماع لجنة الاتصال المخصصة الذي عقد في لشبونة في يونيو ٢٠٠٠. وبدلا من ذلك، قدم تقرير عن تقدم سير العمل بشأن المناقشات الخاصة بإطار السياسات الاقتصادية (Palestinian Authority, 2000).

سياسة المالية العامة

نجحت السلطة الفلسطينية منذ قيامها في عام ١٩٩٤ في زيادة جباية الإيرادات، التي بلغت ٢٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٠ مقارنة بأقل من ٨٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ١٩٩٤ (راجع الجدول ١–٤). وفي الأشهر التسعة الأولى من عام ٢٠٠٠، تباطأ نمو إيرادات السلطة الفلسطينية حيث بلغ ٦٪ (١٢٪ عند تعديله لمراعاة تحويل مبكر غير متكرر لإيرادات المقاصة في ديسمبر ١٩٩٩ بدلا من يناير ٢٠٠٠)، وهو ما يتفق عموما مع توقعات موازنة عام ٢٠٠٠ ويعكس، بين جملة أمور، التأثير الكامل للإصلاح الضريبي في عام ١٩٩٩ (راجع أدناه)، وتباطؤ النشاط الاقتصادي، وزيادة رد ضريبة القيمة المضافة (التي تخصم من الإيرادات)، والتوسع في استخدام الحوافز الضريبية الممنوحة بموجب قانون تشجيع الاستثمار (عام ١٩٩٨). غير أن الإيرادات في عام ٢٠٠٠ ككل تراجعت (بنسبة ٦٪) بسبب التأثيرات السلبية للاضطرابات والإغلاقات في الربع الأخير من العام على الوعاء الضريبي وعلى قدرة السلطة الفلسطينية على تحصيل الإيرادات (وهو ما ترد مناقشته بمزيد من التفصيل في القسم الثالث من هذه الدراسة). أما الإيرادات الناتجة من نظام المقاصة – أي الإيرادات التي تحصلها الحكومة الإسرائيلية نيابة عن السلطة الفلسطينية – فقد ظلت تمثل أكثر من ٦٠٪ من الإيرادات في عام ٢٠٠٠ (الجدول ١–٥).

وقد تراوحت النفقات المتكررة (على أساس الالتزام) بين ٢١٪ و ٢٢٪ من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة الممتدة بين عامي ١٩٩٦ و١٩٩٩، مقارنة بأقل من ٩٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ١٩٩٤، لكنها سجلت زيادة حادة في عام ٢٠٠٠. وفي الأشهر التسعة الأولى من عام ٢٠٠٠، زادت النفقات المتكررة بصورة ملحوظة

---

[٩] ينصب القلق بشأن زيادة بند الرواتب بالسلطة الفلسطينية على الأرقام المطلقة وعلى الطريقة التي يتم التوظيف بها على حد سواء. فمعظم عمليات التوظيف التي تمت في السنوات القليلة الماضية لم تكن مدرجة في الموازنة، ولم تكن مرتبطة بحاجات التوظيف الحقيقية في قطاعات التعليم والصحة والقضاء التابعة للسلطة الفلسطينية. وعلى الرغم من حركة التوظيف الضخمة التي قامت بها السلطة الفلسطينية، لم تتحقق في الواقع في أغلب الأحيان تلبية احتياجات التوظيف في تلك القطاعات.

[١٠] يتم دوما إعداد موازنة السلطة الفلسطينية وتنفيذها على أساس إتاحة جميع الإيرادات لوزارة المالية. وكان قسم من الإيرادات التي يتم تحويل وجهتها يخصص للنفقات الجارية، ولكن يبدو أن معظم تلك الإيرادات كان يتم ادخاره أو استثماره عن طريق شركة الخدمات التجارية الفلسطينية. أما استخدام الإيرادات المحولة وجهتها في السابق لتسديد المتأخرات فهو خطوة معقولة حيث إن أسلوب تحويل وجهة الإيرادات هذا كان في الأصل عاملا رئيسيا في تراكم المتأخرات.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

(بنسبة ٣٠٪) بسبب الزيادة الكبيرة في فاتورة الأجور وأيضا بسبب التوسع السريع للغاية في النفقات بخلاف الأجور في الربعين الثاني والثالث من العام نفسه. وقد رافق هذا التوسع في النفقات بخلاف الأجور تحسن في وضع السيولة لدى وزارة المالية في أعقاب توحيد الإيرادات الضريبية في إبريل وتحويل سلفة من إسرائيل تحت حساب ضريبة المشتريات في يونيو (سجلت موازنة العمليات الجارية فائضا في تلك الفترة، على الرغم من نمو الإنفاق).[١١] وبالنسبة لذلك العام ككل، زادت النفقات المتكررة (على أساس الالتزام) بنسبة ٢٥٪ بالأسعار الاسمية، مقارنة بالزيادة المتوخاة في الموازنة والبالغة ٢٪. وبلغت النفقات المتكررة على أساس الالتزام ٢٨٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٠، مقابل ٢٢٪ في عام ١٩٩٩. وزاد عدد العاملين في مؤسسات السلطة الفلسطينية إلى ١١٥ ألف شخص في نهاية عام ٢٠٠٠، مقابل أقل من ١٠٤ آلاف في نهاية عام ١٩٩٩ (الجدول ١-٤).

ويتمثل واحد من أهم إنجازات السلطة الفلسطينية في مجال المالية العامة منذ عام ١٩٩٦ في تحول رصيد موازنة العمليات الجارية (على أساس الالتزام) من عجز نسبته ٤٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ١٩٩٦ إلى فائض يقارب ١٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ١٩٩٩. وقد جاء هذا التحول نتيجة الإلغاء التدريجي للدعم العام للموازنة من جانب الجهات المانحة – لم يقدم أي دعم من هذا القبيل منذ عام ١٩٩٨ حتى نشوب الأزمة الأخيرة – وقد أمكن تحقيق هذا التحول نتيجة النمو القوي في الإيرادات إلى جانب قدر من التقييد في النفقات المتكررة الإجمالية. وفي عام ٢٠٠٠، يقدر أن ميزان العمليات الجارية (على أساس الالتزام) سجل عجزا يساوي ٦,٢٪ من إجمالي الناتج المحلي نظرا للارتفاع الكبير جدا في النفقات المتكررة وهبوط الإيرادات في الربع الأخير. وفي نهاية عام ٢٠٠٠، ارتفع رصيد المتأخرات في الموازنة إلى حوالي ١٥٥ مليون دولار أمريكي أي حوالي ٣,٦٪ من إجمالي الناتج المحلي، بعد أن كان ٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في نهاية عام ١٩٩٩.

وقد جاء تطور رصيد العجز الكلي للمالية العامة مماثلا إلى حد كبير لتطور ميزان العمليات الجارية، إذ تراوح في المتوسط بين ٦٪ و٧٪ من إجمالي الناتج المحلي خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٩، وإن كانت البيانات الإحصائية المتوفرة عن الاستثمارات الممولة من الجهات المانحة بيانات ضعيفة (راجع الإطار ١-١). وفي عام ٢٠٠٠ زاد العجز الكلي للمالية العامة إلى ما يقدّر بنسبة ١١٪ من إجمالي الناتج المحلي، وقد تم تمويل هذا العجز من جانب الجهات المانحة بسبل من بينها استئناف تقديم الدعم العام للموازنة، والاقتراض المكثف من الجهاز المصرفي المحلي. وفي نهاية عام ٢٠٠٠، ارتفع ما حصلت عليه السلطة الفلسطينية من القروض والسحب على المكشوف من الجهاز المصرفي إلى ٨٪ من إجمالي الناتج المحلي، مقابل ٢,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في نهاية العام السابق.[١٢]

وقد ركزت الإصلاحات الهيكلية في مجال المالية العامة في السنوات القليلة الماضية على قضايا الإدارة الضريبية وإدارة النفقات وعمليات الخزينة. وكما سلف ذكره، تم إحراز تقدم مهم عند إعداد موازنة عام ٢٠٠٠، ولكن من الضروري بذل المزيد من الجهود لدمج نفقات التنمية بالموازنة العامة. كما يتعين إحراز المزيد من التقدم في مجال تنفيذ الموازنة وعمليات الخزينة. وعلى سبيل المثال، من المهم أن تستند أوامر الدفع المالية إلى توقعات تدفق السيولة، وأن يتم تخفيض عدد المسؤولين الذين يمارسون سلطة استصوابية على المدفوعات. ويمكن، أيضا، تحسين إدارة الموازنة من خلال تحسين المطابقة بين بيانات الإيرادات والنفقات وبين تمويل الموازنة، ووضع نظام لكشف ومراقبة تراكم متأخرات الموازنة، وتحسين التعاون بين إدارتي الخزينة والموازنة. وعلى جانب الإيرادات، تم تخفيض أسعار ضريبة الدخل بمرسوم رئاسي في أول يناير عام ١٩٩٩، على النحو المتوخى في مشروع قانون ضريبة الدخل الذي يعود إلى عام ١٩٩٧، والذي ما زال ينتظر موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني (راجع الجدول ١-٨). وبالإضافة إلى ذلك، تم توسيع الوعاء الضريبي حيث أصبح يشمل حوالي ٧٠ ألف مكلف في عام ١٩٩٩. وقد تأجل المضي في الإصلاح في المجالات الأخرى للإدارة الضريبية، حيث تطلب الإصلاح تحولا كبيرا عن الأساليب المطبقة حاليا في الإدارة الضريبية. وبصورة خاصة، تميل الإدارة الضريبية الحالية، نظرا لوجود مكاتب ميدانية منفصلة تابعة لها ونظرا لوجود مديرين مختلفين، إلى زيادة تكاليف تطبيق النظام الضريبي وإضعاف الأهداف المتمثلة في تحسين الامتثال الضريبي للمكلفين وزيادة تحصيل الإيرادات. وتشير التقديرات إلى أن المتأخرات الضريبية القائمة تعادل تقريبا ٩٪ من إجمالي الناتج المحلي.

---

[١١] في يونيو ٢٠٠٠، تلقت السلطة الفلسطينية من حكومة إسرائيل مبلغ ٢٠٠ مليون شيقل إسرائيلي جديد كإيراد من مقاصة ضريبة المشتريات، منها ٥٠ مليون شيقل إسرائيلي جديد كتقدير أولي للمبلغ المستحق للسلطة الفلسطينية عن الفترة نوفمبر ١٩٩٩- يونيو ٢٠٠٠ (علما بأن شهر نوفمبر هو نقطة البدء المتفق عليها لإجراء تلك التحويلات الخاصة بالإيرادات الضريبية)، و١٥٠ مليون شيقل إسرائيلي جديد تمثل سلفة تحت حساب إيرادات ضريبة المشتريات في المستقبل. ومتى تم تحديد المبلغ الصحيح للفترة نوفمبر ١٩٩٩- يونيو ٢٠٠٠، تسدد السلطة الفلسطينية الفرق المستحق عليها أو تحصل على الفرق المستحق لها. وتشير المعلومات الأولية إلى أن السلطة الفلسطينية قد سددت مبلغ ٢٩,٥ مليون شيقل إسرائيلي جديد من أصل مبلغ ٥٠ مليون شيقل إسرائيلي جديد. وفيما يتعلق بمبلغ المائة وخمسين مليون شيقل إسرائيلي جديد، تم الاتفاق على سداده على أربعة أقساط متساوية يبلغ كل منها ٣٧,٥ مليون شيقل إسرائيلي جديد اعتبارا من سبتمبر ٢٠٠٠ وأن يخصم ذلك المبلغ من إيرادات مقاصة الضريبة على القيمة المضافة. ويعرض الجدول ١-٤ عملية التحويل وعمليات السداد كبنود تمويل. وبعد تخفيض أسعار ضريبة المشتريات في إسرائيل في صيف عام ٢٠٠٠، يقدر دخل السلطة الفلسطينية من تلك الضرائب على الواردات من السلع المنتجة في إسرائيل بحوالي ٦-٧ ملايين شيقل إسرائيلي جديد في الشهر.

[١٢] يبدو أن الزيادة الكبيرة في اقتراض السلطة الفلسطينية من البنوك خلال الفترة مارس – سبتمبر ٢٠٠٠، المسجلة في بيانات الجهاز المصرفي (راجع الجدول ١-٦)، ترجع إلى مشكلة إحصائية ولا تعكس الاقتراض الفعلي من جانب السلطة الفلسطينية. وقد عاد هذا الاقتراض إلى الارتفاع بصورة حادة في نوفمبر وديسمبر ٢٠٠٠، ويبدو أنه في هذه الحالة يعكس الواقع بصورة أدق.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ١-١: بيانات عن دفعات صرف المعونة والاستثمار العام

تتلقى الضفة الغربية وقطاع غزة كل عام مبالغ كبيرة من مساعدات المعونة الخارجية. وقد قدر مجموع دفعات المساعدات الأجنبية المنصرفة في عام ١٩٩٩ بما يقرب من ٦١٢ مليون دولار أمريكي (١٤٪ من إجمالي الناتج المحلي)، عند إدراج موازنة الأونروا التشغيلية البالغة ١٦٠ مليون دولار أمريكي، أو ما يبلغ ٢٢٠ دولاراً أمريكياً تقريبا لكل فرد. وتقوم وزارة التخطيط والتعاون الدولي بجمع البيانات عن المدفوعات التي تقدمها الجهات المانحة وتعد تقريرا ربع سنوي بشأن الالتزامات والدفعات المنصرفة موزعة على مختلف الفئات. ونظرا لعدم توفر بيانات مباشرة عن الاستثمار العام، تستخدم قاعدة البيانات الخاصة بالجهات المانحة هذه في اشتقاق تقديرات الاستثمار العام. ولكن هناك جوانب ضعف مهمة، حيث إن فئات البيانات المستخدمة في تقارير وزارة التخطيط والتعاون الدولي لا تتفق مع التعاريف المستخدمة في الحسابات القومية، أو في ميزان المدفوعات، أو في حسابات المالية العامة. وخلال عام ٢٠٠٠، تعاون خبراء من وزارة التخطيط والتعاون الدولي والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وسلطة النقد الفلسطينية والمجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار) والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي على تنقيح الاستبيان الخاص بالجهات المانحة، حتى يتسنى استخدام قاعدة البيانات المذكورة من جانب الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ووزارة المالية وسلطة النقد الفلسطينية في إعداد بيانات الحسابات القومية وميزان المدفوعات والمالية العامة، بما في ذلك إعداد بيانات أدق عن الدين العام. كما أن تحسين تقدير الاستثمار العام أمر له أهمية بالغة لضمان تخصيص اعتمادات كافية للتشغيل والصيانة في معرض إعداد موازنة السلطة الفلسطينية. وعلى وجه التحديد، من شأن الاستبيان المنقح أن يسمح بتحويل بيانات الدفعات المنصرفة المبلغة من جانب الجهات المانحة إلى دفعات منصرفة للضفة الغربية وقطاع غزة على أساس ميزان المدفوعات (بعض الدفعات المنصرفة تذهب إلى صناديق استئمانية تابعة لمؤسسات دولية)، ومن ثم الوصول إلى تقدير للدفعات المنصرفة فعلا (وهو التقدير المستخدم لأغراض الحسابات القومية). وإضافة إلى ذلك، من شأن الاستبيان أن يسمح بتقسيم النفقات إلى نفقات جارية ممولة تمويلا أجنبيا ونفقات رأسمالية ممولة تمويلا أجنبيا. وأخيرا، سوف يسمح الاستبيان بإجراء مراجعة مزدوجة أفضل للبيانات لمعرفة مدى اتساقها وصحتها.

قضايا أخرى خاصة بممارسة السلطات في الميدان الاقتصادي

اتخذت السلطة الفلسطينية في ربيع عام ٢٠٠٠ خطوات مهمة لتحسين ممارسة السلطات في الميدان الاقتصادي في إطار المناقشات بينها وبين خبراء الصندوق بشأن إطار السياسات الاقتصادية. وكما سلف ذكره، قامت السلطة الفلسطينية في شهر إبريل بتوحيد كل الإيرادات الضريبية تحت إشراف وزارة المالية، وفي خطوة ترمي إلى المزيد من تحسين الشفافية وممارسة السلطات قامت السلطة الفلسطينية في شهر يونيو بنشر أهم المعلومات الواردة في مراجعة لحسابات شركة الخدمات التجارية الفلسطينية قامت بها مؤسسة محاسبة معروفة دوليا. وفي تقرير عن تقدم سير العمل في مناقشة إطار السياسات الاقتصادية، أعلنت السلطة الفلسطينية عن قائمة كاملة بأصول تلك الشركة، المقدرة بمبلغ ٣٤٥ مليون دولار أمريكي (بما في ذلك حيازات سهمية بلغت قيمتها ٢٩٢ مليون دولار أمريكي تقريبا في نهاية عام ١٩٩٩) (Palestinian Authority, 2000). وقد أدى هذا الإجراء إلى تحسن كبير في شفافية العمليات المالية للسلطة الفلسطينية. ومن جهة أخرى، أنشأت السلطة الفلسطينية صندوق الاستثمار الفلسطيني، الذي سيحل محل شركة الخدمات التجارية الفلسطينية وسيكون مسؤولا عن إدارة جميع استثمارات السلطة الفلسطينية وأصولها الأخرى. ويجري حاليا، بمساعدة مؤسسة دولية للاستشارات، إعداد هيكل صندوق الاستثمار الفلسطيني والمبادئ التوجيهية لعملياته، من أجل ضمان تمشيهما مع أعلى معايير الشفافية والمساءلة المتعارف عليها دوليا. وفضلا عن ذلك، بدأت السلطة الفلسطينية بالتشاور مع القطاع الخاص في وضع استراتيجية شاملة للخصخصة.[١٣] وسيكون إنشاء صندوق الاستثمار الفلسطيني ووضع استراتيجية للخصخصة تتسم بالمصداقية عنصرين مهمين معا من عناصر الإستراتيجية الرامية إلى إنشاء اقتصاد سوق قائم على تكافؤ الفرص يكون دور السلطة الفلسطينية فيه محددا بصورة أوضح.

تطورات القطاع المصرفي

كان إنشاء الجهاز المصرفي أحد التطورات الباعثة على الارتياح خلال السنوات السبع الأخيرة. وقد ارتفع عدد البنوك العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى ٢٣ بنكا (مع وصول مجموع الفروع إلى ١١٤ فرعا في منتصف عام ٢٠٠٠)، بعد أن كان هناك عدد قليل من البنوك في عام ١٩٩٣. كما حدثت في تلك الفترة زيادة هائلة في الائتمان والودائع المصرفيين (راجع الجدول ١-٦). وزاد نصيب ما قدم للقطاع الخاص من الودائع كقروض زيادة مطردة من ١٨٪ في عام ١٩٩٤ إلى ٣٥٪ في عام ١٩٩٩، ثم تراجع إلى ٣١٪ في نهاية سبتمبر ٢٠٠٠، إذ فاقت وتيرة النمو القوي في الودائع في الأشهر التسعة الأولى من السنة السابقة ما تحقق من نمو كبير في الائتمان. ومع نهاية عام ٢٠٠٠، انخفضت هذه النسبة أيضا عندما تأثر الاقتصاد بالإغلاقات والاضطرابات المشار إليها آنفا.

وقد أنشئت سلطة النقد الفلسطينية عام ١٩٩٤ وحققت تقدما كبيرا في مجالات المحاسبة والإحصاء، والترخيص للبنوك وتنظيم عملها، ونظام المقاصة والمدفوعات. كما حققت بعض التقدم في مجال الرقابة المصرفية التي تشكل المهمة الرئيسية لسلطة النقد الفلسطينية نظرا لعدم وجود سياسة نقدية. ويعد تشجيع القطاع المصرفي الفلسطيني وصون سلامته أهم إسهام تستطيع سلطة النقد الفلسطينية القيام به في مجال التنمية الاقتصادية والتطوير المالي. وتعد ممارسة الرقابة الفعالة على جهاز مصرفي يشهد توسعا سريعا مهمة شاقة لأي سلطة رقابية، لا سيما إذا كانت تفتقر

[١٣] ما يسمى بالحوار الوطني حول التجارة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ١-٨: شرائح الدخل وأسعار الضريبة

شرائح الدخل وأسعار الضريبة في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٨

الدخل السنوي الخاضع للضريبة بالشيقل الإسرائيلي الجديد

الرقم	من	إلى	السعر
١	١	٤ ٢٠٠	٥٪
٢	٤ ٢٠١	١٠ ٥٠٠	١٠٪
٣	١٠ ٥٠١	١٦ ٨٠٠	١٥٪
٤	١٦ ٨٠١	٢٩ ٤٠٠	٢٠٪
٥	٢٩ ٤٠١	٥٠ ٤٠٠	٣٠٪
٦	٥٠ ٤٠١	٨٤ ٠٠٠	٣٥٪
٧	٨٤ ٠٠١	١٤٧ ٠٠٠	٤٠٪
٨	١٤٧ ٠٠١	وما زاد على ذلك	٤٨٪

كان سعر الضريبة على أرباح الشركات يبلغ ٣٨,٥٪ في الضفة الغربية و٣٧,٥٪ في قطاع غزة.

شرائح الدخل وأسعار الضريبة بعد الإصلاح في العام ١٩٩٩

الدخل السنوي الخاضع للضريبة بالشيقل الإسرائيلي الجديد

الرقم	من	إلى	السعر
١	١	٢٧ ٥٠٠	٥٪
٢	٢٧ ٥٠١	٦٦ ٠٠٠	١٠٪
٣	٦٦ ٠٠١	١١٠ ٠٠٠	١٥٪
٤	١١٠ ٠٠١	وما زاد على ذلك	٢٠٪

يبلغ سعر الضريبة على أرباح الشركات ٢٠٪ في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

المصدر: وزارة المالية.

إلى الخبرة كما هي حال سلطة النقد الفلسطينية. وتقوم سلطة النقد الفلسطينية حاليا بعمليات تفتيش ميدانية ومكتبية، وقد أجرت فحصا ميدانيا في معظم البنوك، بما في ذلك فروع لبنوك أجنبية. كما أصدرت سلطة النقد الفلسطينية لوائح تنظيمية تغطي معظم مجالات الرقابة التحوطية، وإن كان لا يزال يتعين التوفيق بين اللوائح التنظيمية في عدة مجالات وبين أفضل الممارسات الدولية. وتقدم جميع البنوك إلى سلطة النقد الفلسطينية تقارير شهرية عن أصولها وخصومها، وموقف السيولة، وأوضاع العملات لديها،[١٤] كما تقدم تقارير ربع سنوية عن الدخل، وكفاية رأس المال، وأحجام التعامل الكبيرة، وتكوين الإقراض حسب القطاعات. غير أن إحراز تقدم في الرقابة المصرفية أضعفه تردد سلطة النقد الفلسطينية ذاتها في تطبيق التنظيمات القائمة وفي السماح لجهات المراقبة المصرفية الأجنبية بالقيام بتفتيش ميداني (برفقة مسؤولين من سلطة النقد الفلسطينية) لفروع البنوك الأجنبية العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة، إلى جانب سبب آخر هو أن سلطة النقد الفلسطينية لم تنجح دائما في البقاء بمنأى عن التدخل السياسي. غير أنها، على الرغم من كل ذلك، حققت تقدماً مهماً وتعززت مكانتها لدى الجهاز المصرفي، خصوصا بعد أن عالجت بحزم أوضاع بعض البنوك المتعثرة في عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٠.

ومن جهة أخرى، فإن إجراء مزيد من التحسينات في الرقابة المصرفية يقتضي زيادة تدريب موظفي سلطة النقد الفلسطينية، لا سيما التدريب العملي على القيام بالتفتيش الميداني وتحليل البيانات المصرفية. ويتعين على سلطة النقد الفلسطينية أيضا بذل مزيد من الجهود لملء مناصب الإدارة الشاغرة فيها، وتعيين مجلس إدارة لها وفق أحكام قانون سلطة النقد الفلسطينية (الصادر في أواخر عام ١٩٩٧).

ويثير النمو السريع في الائتمان المقدم للقطاع الخاص على مدى السنوات السبع الأخيرة مخاوف بشأن مدى قدرة الجهاز المصرفي الوليد – خصوصا البنوك المحلية الصغيرة الجديدة – على العمل بصورة فعالة كوسيط في مثل هذا التوسع الائتماني دون التهاون في جودة محافظ قروضه. وتدل تجربة بلدان أخرى على أن النمو المرتفع للائتمان على مدى عدة سنوات يزيد إلى حد كبير من خطر نشوء مشكلات مصرفية، خصوصا عندما يضعف النمو الاقتصادي. ويعد هذا من الشواغل في الضفة الغربية وغزة، حيث لا يزال مستوى الرقابة المصرفية متخلفا، وحيث لا تتوفر عادة لدى البنوك بيانات

[١٤] من المستحيل مطابقة بيانات التطورات في صافي مركز السلطة الفلسطينية مقارنة ببيانات الجهاز المصرفي (كما تبلغها البنوك)، مع بيانات المالية العامة الصادرة عن السلطة الفلسطينية، وذلك لأسباب أهمها أن نطاق تغطية المؤسسات في التقارير النقدية المبلغة إلى سلطة النقد الفلسطينية أوسع من نطاق تغطية المؤسسات في الموازنة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

مالية موثوق بها من طالبي القروض المحتملين يمكن أن تستند إليها البنوك في اتخاذ قرارات الإقراض.

وعلى الرغم من النمو السريع للائتمان، ما زالت نسبة الائتمان إلى الودائع منخفضة بالمعايير الدولية (راجع الشكل البياني ١-٣). ومعظم الائتمان ائتمان قصير الأجل، بما في ذلك القروض الموجهة للاستهلاك، أما الائتمان المخصص للاستثمار طويل الأجل فهو محدود. وتشترط البنوك ضمانات إضافية كبيرة على معظم القروض، بل إنها تشترط ضمانات من هذا القبيل للسحب على المكشوف في بعض الحالات. وقد أثار هذا الوضع تعليقات مفادها أن الجهاز المصرفي يفرط في تجنب المخاطر وأنه لا بد من تشجيع البنوك، إن لم يكن حثها، على زيادة الإقراض، ولكن هذه المخاوف ليست في محلها. فبادئ ذي بدء، نظرا لمناخ الاستثمار الخاص غير المواتي بوجه عام، مع وجود درجة مفرطة من عدم اليقين، والمخاطر السياسية، وعدم وجود صكوك مؤكدة لملكية الأراضي، والإغلاقات، والتغييرات القانونية والتنظيمية، يظل من الأسئلة المعلقة ما إذا كان هناك فعلا طلب على ائتمان طويل الأجل للاستثمار لا تتم تلبيته بأسعار الفائدة الحقيقية السائدة.[١٥] ولهذه الأسباب ذاتها، من المتوقع أن تتردد البنوك في تقديم ائتمان طويل الأجل، إلا على أساس ما يتمتع به عملاؤها من سمعة راسخة، أو بضمانات إضافية كبيرة، أو كليهما معا. وبالإضافة إلى ذلك، يتأثر الإقراض المصرفي سلبا بضعف السلطة القضائية المسؤولة عن إنفاذ عقود الدين، والافتقار إلى المعايير المحاسبية ومعايير المراجعة المحاسبية. فعدم وجود تلك المعايير يجعل من المستحيل على البنوك تقدير مخاطر الائتمان بشكل سليم ومعقول ويجبرها على الاعتماد على الضمانات الإضافية وسجل أداء العملاء، وهذا أمر يجعل المؤسسات الجديدة بالطبع في وضع غير مواتٍ.

وبالتالي، فإن ما يمكن أن تفعله سلطة النقد الفلسطينية، والسلطة الفلسطينية بصورة أعم، لتشجيع استثمارات القطاع الخاص طويلة الأجل والإقراض المصرفي لأغراض هذه الاستثمارات هو التركيز على تصحيح مواطن القصور هذه بدلا من التركيز على السبل التي تستحث البنوك على زيادة الإقراض. ويتعين على سلطة النقد الفلسطينية أن تلغي الشروط التي تفرضها على البنوك بإقراض ٤٠٪ من الودائع لديها وبألا تتعدى أصولها الخارجية ٦٥٪ من مجموع أصولها. وحتى إن كانت سلطة النقد الفلسطينية لا تقوم بإنفاذ هذه التنظيمات بصورة صارمة، فإن مجرد وجودها يثير تساؤلات حول أولويات سلطة النقد الفلسطينية، ورؤيتها لدورها في الاقتصاد، ومدى عزمها على مواجهة الضغوط الرامية إلى كسب تأييد الجماهير. وكون أنه يمكن تعليق تنفيذ هذه التنظيمات علنا دون عواقب – بل في الواقع بموافقة ضمنية من سلطة النقد الفلسطينية – ينال من هيبة التنظيمات المصرفية بوجه عام.

[١٥] ترد في الفصل الرابع من دراسة Alonso-Gamo, Alier, Baunsgaard, and Erickson von Allmen (1999) مناقشة للعوامل التي تؤثر على الإقراض للاستثمار طويل الأجل.

وفيما يتعلق بالإصلاحات الهيكلية على مدى السنوات القادمة، سوف يكون من المهم أن تضع سلطة النقد الفلسطينية سياسات وإجراءات تراقب معاملات الأطراف المعنية لضمان سلامة عمليات الإقراض من البنوك، نظرا لأن كثيرا من البنوك الفلسطينية تسيطر عليها عائلة واحدة أو أكثر تقوم عموما بدور نشط في إدارة البنك. ويجب أيضا وضع استراتيجية للتعامل مع البنوك المتعثرة تشمل إنشاء نظام لكشف مواضع المشكلات في مرحلة مبكرة، وإجراءات تصحيحية فورية، واستحداث مجموعة كاملة من الأدوات العملية كالحراسة القضائية المؤقتة والحراسة القضائية المعتادة. كما أن إنشاء نظام رقابي يقوم على قواعد محددة يتم بموجبه إنفاذ تدابير تصحيحية وفق إجراءات ثابتة بوضوح من شأنه أن يساعد على ضمان نزاهة سلطة النقد الفلسطينية في إنفاذ التنظيمات. وفيما يتعلق بسياسة الاستثمار التي تتبعها سلطة النقد الفلسطينية، فهي تقوم حاليا باستثمار جزء من احتياطياتها في الجهاز المصرفي المحلي – وهي ممارسة تعتبر غير سليمة بصفة عامة من جانب بنك مركزي. وفيما يتصل بنظام الدفع، فإن إنشاء تسهيل من نوع "لومبارد" من شأنه السماح لسلطة النقد الفلسطينية بأن تتوقف عن تحمل مخاطر التسوية في عمليات التسوية فيما بين البنوك.

الإصلاحات القانونية والتنظيمية

يعد تحديث النظام القانوني في الضفة الغربية وقطاع غزة وتحقيق التناغم داخله، وتقوية السلطة القضائية، من الإصلاحات البالغة الأهمية لتحسين بيئة الاستثمار واحتمالات نمو الاقتصاد الفلسطيني على الأجل الطويل. فالنظام القانوني والتنظيمي القائم يتألف من قوانين مصرية وأردنية قديمة ومن قوانين تمت صياغتها مؤخرا، بالإضافة إلى تنظيمات وقيود ناشئة عن الاتفاق المؤقت بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل، وهو نظام غير موحد في قطاع غزة والضفة الغربية. وقد بذلت السلطة الفلسطينية مجهودا كبيرا لمراجعة الإطار القانوني والتنظيمي في المجال الاقتصادي والمالي، وهذه المهمة أجهدت ما لدى السلطة الفلسطينية والمجلس التشريعي الفلسطيني من قدرات محدودة على صياغة القوانين ومراجعتها. وحتى إذا كان من الممكن تخفيف حدة النقص في الخبراء القانونيين المدربين ذوي الدراية محليا من خلال المساعدة الفنية واسعة النطاق على يد خبراء دوليين، فإن السلطة الفلسطينية لا يزال يتعين عليها ضمان الاتساق الداخلي بين مختلف مشاريع القوانين، وقد يكون من الضروري في هذا المجال تحسين التنسيق بين الجهات المانحة. وتعد ضرورة الإسراع في عملية عرض مشروعات القوانين على المجلس التشريعي الفلسطيني وموافقته عليها، ثم التصديق عليها بعد ذلك من الرئيس، على نفس درجة أهمية تعزيز قدرات صياغة القوانين ومراجعتها.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

وقد تم إعداد عدد كبير من مشروعات القوانين وهي تنتظر حاليا قرارات بشأنها من جانب وزارة العدل بالسلطة الفلسطينية أو المجلس التشريعي الفلسطيني أو الرئاسة. واعتبارا من أوائل عام ٢٠٠١، قدمت إلى وزارة العدل مشروعات قوانين هي قانون الشركات، وقانون المنافسة، وقانون الإقراض المضمون، وقانون الإيجارات للنظر فيها. كذلك تم مؤخرا عرض مشروع قانون على المجلس التشريعي الفلسطيني بشأن سلطة سوق الأوراق المالية ورأس المال، أما قانون البنوك، وقانون ضريبة الدخل، فلا يزالان معروضين أمام المجلس. وقد وافق المجلس في عام ٢٠٠٠ على الجزء الأول من قانون حقوق الملكية الفكرية (الذي يتعلق بحقوق التأليف والنشر) وقانون التحكيم. ومن المتوقع أن يعرض على المجلس التشريعي الفلسطيني في عام ٢٠٠١ الجزء الثاني من قانون حقوق الملكية الفكرية (الذي يتعلق بحقوق الملكية الصناعية). ويجري حاليا في وزارة الاقتصاد والتجارة إعداد قانون حديث بشأن شهر الإفلاس. والواقع أن إقرار هذه القوانين وإصدار اللوائح اللازمة سوف يؤدي إلى تحسين البيئة القانونية والتنظيمية في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى حد كبير. ومن المهم لضمان تطبيق القوانين والأنظمة بشكل فعال تعزيز قدرات النظام القضائي واستقلاله، بما في ذلك زيادة عدد القضاة والمحامين المدربين. وقد تم اتخاذ خطوة مهمة في هذا الاتجاه بموافقة المجلس التشريعي الفلسطيني في عام ٢٠٠٠ على قانون استقلال السلطة القضائية. وما زال هذا القانون في انتظار التصديق عليه من الرئيس، ولكنه على ما يبدو بدأ تطبيقه جزئيا.

تأثير الاضطرابات والإغلاقات خلال عام ٢٠٠٠ وتوقعات عام ٢٠٠١

بالإضافة إلى الخسائر الإنسانية الفادحة، تسببت الاضطرابات والإغلاقات التي بدأت في أواخر سبتمبر ٢٠٠٠ في حدوث هبوط حاد جدا في النشاط الاقتصادي والدخل في الضفة الغربية وقطاع غزة. ففي حالات الإغلاق، لا يسمح للعمال الفلسطينيين بدخول إسرائيل، أما الصادرات والواردات فتقيد بشدة، إن لم توقف كليا. وتوجد أيضا قيود مفروضة على حركة انتقال السلع والأشخاص بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وكذلك على حركة انتقال السلع والأشخاص داخل الضفة الغربية وقطاع غزة. كما حدثت أضرار بالبنية التحتية والأملاك الخاصة الفلسطينية.

وتؤثر الاضطرابات والإغلاقات على الاقتصاد الفلسطيني عبر قنوات متعددة. فخسارة العمل والدخل لدى معظم الفلسطينيين البالغ عددهم ١٣٠ ألف عامل (الذين يشكلون ٢٠٪ من قوة العمل) ممن كانوا يتنقلون يوميا إلى إسرائيل والمستوطنات للعمل فيها يشكل بوضوح واحدا من تلك الآثار الرئيسية.[١٦] وهناك آثار أخرى تنشأ من اضطراب إيرادات الصادرات والسياحة، وتراجع الطلب على الاستثمار نتيجة للمخاطر المتزايدة، وتجميد استيراد السلع الوسيطة، والاضطراب العام في النشاط الاقتصادي الناجم عن الاضطرابات والإغلاقات، لا سيما في مراكز تجارية رئيسية كالخليل ورام الله ونابلس. والاتصال مقطوع بالفعل بين قطاع غزة والضفة الغربية. كما أن القرى والمدن في الضفة الغربية فرضت عليها إغلاقات داخلية واسعة النطاق لا يتمكن الفلسطينيون أثناءها من الوصول إلى شبكة الطرق الرئيسية. بل إن قطاع غزة أخضع لما يسمى بإغلاق الحدود الداخلية الذي قسمه إلى ثلاثة أجزاء منعزلة، بالإضافة إلى أن القطاع معزول عن الضفة الغربية وباقي العالم. ووفقا لما صدر عن مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة لعملية السلام في الشرق الأوسط، تعد إغلاقات الحدود الداخلية هذه أقسى الإجراءات المطبقة حتى الآن.[١٧] كما حدثت أضرار كبيرة في البنية التحتية المادية والممتلكات الخاصة، بما في ذلك تجريف الأراضي الزراعية وتدمير المباني والطرق.[١٨] والأرجح أن التأثير الواقع على الاقتصاد أصبح أشد وطأة من حيث نسبته خلال فترة الإغلاقات والاضطرابات نظرا للمحدودية الواضحة للنطاق المتاح لتمهيد الاستهلاك والناتج.

ومن الصعب تحليل الآثار الواقعة على جانب العرض، لأنها تتسبب على الأرجح في حدوث تحول في دالة الإنتاج وتغير في ميلها، ولهذا السبب يجب علينا أولا تحديد مصدر الاضطراب. ومن أهم مصادر اضطراب العرض في الضفة الغربية وقطاع غزة تجميد استيراد السلع المستخدمة كمدخلات في الإنتاج والاستثمار المحليين، لاسيما مواد البناء (كالأسمنت) والآلات والمعدات.[١٩] والواقع أن اضطراب حركة الواردات وتجميدها أحيانا منذ أوائل

---

[١٦] يقدر مكتب منسق الأمم المتحدة الخاص لعملية السلام في الشرق الأوسط في الوثيقة UNSCO (2001) أن توظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل خلال الفترة أكتوبر ٢٠٠٠ – يناير ٢٠٠١ قد انخفض بنسبة ٧٥٪ عما كان عليه قبل الأزمة.

[١٧] راجع UNSCO (2001, p. 2).

[١٨] خلال سنوات الانتفاضة (١٩٨٨-١٩٩٢)، حدثت اضطرابات وخسائر في توظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل، ولكن لم تكن هناك إغلاقات واسعة النطاق أمام حركة الصادرات والواردات. وفي تلك السنوات كان نمو إجمالي الناتج المحلي لا يزال إيجابيا، حتى مع تباطؤ نمو إجمالي الدخل القومي (راجع الفصل الثاني). وعلى العكس من ذلك، تسبب توالي الإغلاقات في الفترة ١٩٩٥ -١٩٩٦ (مع وجود اضطرابات أقل) في دفع الاقتصاد الفلسطيني إلى ركود عميق، مما جعل معدل البطالة يتعدى ٢٨٪ في أوائل عام ١٩٩٦.

[١٩] من حيث المبدأ، يمكن تقدير أثر تجميد استيراد الآلات والمعدات والسلع الوسيطة بإضافة تلك السلع إلى دالة إنتاج مثل $Y = AK^{\alpha}L^{\beta}M^{(1-\alpha-\beta)}$ حيث M تعني السلع الوسيطة المستوردة، وK تعني مخزون رأس المال، وL تعني العمالة، وحيث A هي مقياس لحالة التكنولوجيا (راجع المرفق الأول للاطلاع على مناقشة بشأن محاسبة النمو). ومع افتراض ثبات قيمة K على الأجل القصير، فإن تخفيض قيمة M سوف يخفض مستوى توازن الإنتاج عند قدر معين من مدخلات العمالة ورأس المال. وفي ظل التوازن الجديد، يحدث ارتفاع في الأسعار وهبوط في الناتج وتوظيف العمالة. أما النتيجة بالنسبة للعمالة على الأجل الطويل فيشوبها الغموض سلفا لأنها تتأثر سلبا بانخفاض الناتج ولكنها تتأثر إيجابا بإحلال العمالة محل هذه الواردات من السلع الوسيطة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

أكتوبر ٢٠٠٠ أحدثا أضرارا كبيرة، نظرا لأن الضفة الغربية وقطاع غزة تعتمد اعتمادا شديدا على الواردات بالنسبة لجانب كبير من إنتاج الصناعة التحويلية وعمليات الاستثمار، بما في ذلك التشييد.

ومن الأسهل إلى حد ما، من حيث المبدأ، فهم الآثار المتحققة على جانب الطلب، فبمجرد أن يترجم الاضطراب إلى تأثير على الإنفاق يمكن تحليل الآثار بشكل مستقل عن مصدر الاضطراب. وفي الوقت نفسه، هناك فروق مهمة فيما بين مختلف الآثار الواقعة على جانب الطلب. فعلى سبيل المثال تعد خسارة دخل العمالة من إسرائيل خسارة دائمة، في حين قد يتاح استرداد ولو جزء على الأقل من خسارة إيرادات التصدير متى عادت الأوضاع لطبيعتها. وتتأثر الصادرات بثلاثة طرق مختلفة، ففي حالة بعض السلع قد تسبب الإغلاقات تأخيرا في التسليم يستمر حتى ينتهي الإغلاق. وبالنسبة لهذه الصادرات لا يحدث إلا تأخر في الإيرادات بمعنى أن الخسارة مؤقتة وقابلة للتعويض بشكل كامل (مع أن هذا قد يستغرق بعض الوقت)، وقد تكون هذه هي الحال بالنسبة لمصدري الأحجار والرخام. وفيما يتعلق بفئة ثانية من المنتجات، كالسلع القابلة للتلف، فإن خسارة إيرادات التصدير تكون خسارة دائمة، ولكن بمجرد إنهاء الإغلاقات يمكن أن تعود هذه الصادرات من حيث المبدأ إلى مستواها الطبيعي، لكن تجريف الأرض المستخدمة في الزراعة سيجعل الانتعاش أبطأ في هذا القطاع. وأخيرا، بالنسبة لفئة ثالثة من السلع، قد لا تعود الصادرات إلى مستواها الطبيعي، على الأقل لفترة من الزمن. ففي ظل الاقتصاد العالمي الذي يتميز اليوم بحيازة مخزونات صغيرة، يرجح أن مصدّر السلع المصنعة سوف يخسر عملاء إذا قصر في ضمان تسليم البضاعة في الوقت المحدد، وبصورة عامة، كلما طال النزاع واستمرت الإغلاقات وأصيب رأس المال المادي بأضرار، زاد تباطؤ الانتعاش الاقتصادي.

وتؤثر عوامل عديدة على العرض والطلب معاً، ومحاولة التمييز بين هاتين القناتين ليست صعبة فقط بل إنها، في بعض الحالات، لا تنطوي على دلالة كبيرة. مثال ذلك أن الاستثمار الخاص قد يتراجع أثناء الإغلاقات إما بسبب تجميد استيراد مدخلات رئيسية في الاستثمار كالآلات والمعدات، وإما بسبب تراجع الطلب على الاستثمار نتيجة انخفاض توقعات الربحية. وهناك خطر واضح يتمثل في الحساب المزدوج عند تجميع أدلة واقعية لإعداد تقديرات تأثير الإغلاقات على إجمالي الناتج المحلي.

ولكن على الرغم من أنه يكاد يكون من المستحيل، في هذه المرحلة، تقدير حجم الانخفاض في إجمالي الناتج المحلي وإجمالي الدخل القومي بقدر معقول من الثقة، فليس هناك شك في أن اقتران الاضطرابات بإغلاقات واسعة النطاق يمثل أشد صدمة ضارة شهدها الاقتصاد الفلسطيني على مدى الثلاثين عاما الماضية. ووفقا لبيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، قفز معدل البطالة إلى ٢٨٪ في الربع الأخير من عام ٢٠٠٠، بعد أن كان ١٠٪ في الربع السابق. وتصف عدة تقارير تفاصيل الأثر الاقتصادي للاضطرابات والإغلاقات، وتشير إلى أن الهبوط في إجمالي الناتج المحلي قد يبلغ ٥٠٪ خلال فترة الإغلاقات وأن هناك ارتفاعا حادا في معدل الفقر.[٢٠] (قبل الأزمة، كان الراتب الواحد يعول خمسة أشخاص في المتوسط، وهذا يعني أن الذين كانوا يعملون في إسرائيل والذين كان عددهم يبلغ ١٣٠ ألف عامل كانوا يعولون ٦٥٠ ألف شخص، أي أكثر من ٢٠٪ من السكان). وقد سببت الأزمة أيضا تدهورا كبيرا في مركز المالية العامة للسلطة الفلسطينية لأسباب أهمها خسارة الإيرادات. والواقع أن إيرادات المالية العامة هي أحد المؤشرات القليلة المتوفرة عن النشاط الاقتصادي في الربع الأخير من عام ٢٠٠٠.[٢١] ونظرا للفوارق الزمنية، لم يتحقق الشعور بالأثر الكامل الواقع على إيرادات السلطة الفلسطينية حتى شهر ديسمبر ٢٠٠٠ حينما بلغت إيرادات المالية العامة حوالي ٤٩ مليون دولار أمريكي، أي بما يقل عن المستوى الطبيعي بحوالي ٥٥٪ (دون أخذ وقف تحويلات المقاصة في النصف الثاني من ذلك الشهر في الاعتبار).

ولكن ليس بالإمكان اعتبار هبوط إيرادات المالية العامة بنسبة ٥٥٪ دليلا بديهيا على هبوط إجمالي الناتج المحلي بالقدر نفسه. فأولا، لا يرجع هبوط الإيرادات الضريبية بكامله إلى تقلص الوعاء الضريبي، وبعض هذا الهبوط ناجم عن مصاعب في تحصيل الضرائب أثناء الإغلاقات.[٢٢] وثانيا، وهو الأهم، أن خسارة دخل العمالة من إسرائيل قد استحثت هبوطا شديدا في إجمالي الدخل القومي الإجمالي والاستهلاك الخاص والواردات، وذلك بما يفوق كثيرا الخسارة في إجمالي الناتج المحلي. (أدى هبوط الدخل المتاح إلى هبوط حاد في الاستهلاك الخاص، ولكن وجود ميل شديد إلى الاستيراد يجعل أثر المضاعف على إجمالي الناتج المحلي محدودا بشكل أكبر). ومن الممكن توضيح النقطة الثانية باستخدام نموذج يقدر أثر خسارة دخل العمالة من إسرائيل على إيرادات المالية العامة.[٢٣] فالديناميكية الناجمة عن خسارة دخل العمالة أسهل في تعقبها من الديناميكية التي تنشأ عن صدمات أخرى، مثل تجميد استيراد السلع الوسيطة، وبالتالي فإن عملية التقدير هذه توفر لنا قاعدة معيارية نشعر إزاءها بقدر معقول من الثقة. وفي هذا الصدد، يستخدم نموذج اقتصادي كلي بسيط (كينزي) للمدى القصير حيث يضاف دخل العمالة هذا مباشرة إلى إجمالي الدخل القومي وإلى الدخل المتاح للأسر، وهو دخل يدخر أو ينفق على سلع منتجة محليا

---

[٢٠] راجع PCBS (2000), UNSCO (2000b, c; 2001), Shtayyeh (2000) and the World Bank (2000).

[٢١] هبطت أيضا الودائع المصرفية والائتمان المصرفي المقدم للقطاع الخاص في الربع الأخير من عام ٢٠٠٠.

[٢٢] قد يرجع حدوث حوالي عشر نقاط مئوية من الهبوط المشاهد إحصائيا في إيرادات المالية العامة والبالغ ٥٠٪ إلى صعوبات في تحصيل الضرائب لا إلى الانخفاض في الوعاء الضريبي.

[٢٣] ترتب خسارة فرص العمالة في إسرائيل والمستوطنات آثارا على جانب العرض أيضا: فهي تمثل تحولا كبيرا إلى الخارج في منحنى عرض العمالة بالنسبة للضفة الغربية وغزة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

أو مستوردة.[٢٤] وعلى سبيل التبسيط، تعزى التغيرات في إجمالي الناتج المحلي بكاملها إلى الاستهلاك الخاص (مخصوما منه الواردات)، ومن ثم يفترض أن الاستثمار والصادرات والاستهلاك العام لا يتأثر أي منها بتغيرات دخل العمالة من إسرائيل.[٢٥] وفي هذا النموذج، تؤدي خسارة دخل العمالة من إسرائيل في الربع الأخير من عام ٢٠٠٠، في ذاتها، إلى انخفاض في إجمالي الدخل القومي السنوي بحوالي ٦٪ في عام ٢٠٠٠ مقارنة بالسيناريو الأساسي.[٢٦] أما الأثر على إجمالي الناتج المحلي فهو أخف بسبب الميل المرتفع إلى الاستيراد (٠,٦ بالنسبة لإجمالي الدخل القومي). فإجمالي الناتج المحلي يهبط بنسبة ١٪ تقريبا، ولكن الانكماش في الاستهلاك الخاص والواردات يكون أكثر حدة بحوالي ٤-٥ مرات، مما يؤدي إلى هبوط إيرادات المالية العامة للسلطة الفلسطينية بنسبة ٢٠٪ في الربع الأخير من العام، مقارنة بهبوط نسبته ٣٪ في إجمالي الناتج المحلي المحسوب على أساس ربع سنوي.[٢٧]

ويتبين من هذا النموذج أن خسارة دخل العمالة وحدها يمكن أن تفسر جانبا كبيرا من هبوط الإيرادات الضريبية، حتى إن كان النموذج (كما هو متوقع) لا يمكن أن يعطي تفسيرا كاملا لانخفاض الوعاء الضريبي بنسبة تتراوح بين ٤٠٪ و٥٠٪. وهو يبين أيضا أن هبوط الإيرادات الضريبية، نظرا للميل المرتفع إلى الاستهلاك والاستيراد، يتسق مع الهبوط الكبير في إجمالي الدخل القومي والاستهلاك الخاص والواردات، مع حدوث أثر أخف على إجمالي الناتج المحلي.[٢٨] كما يبين أن التحليل القائم كليا على التحركات في إجمالي الناتج المحلي يغفل جانباً مهماً من أثر الإغلاقات على رفاهية الأسر (الاستهلاك الخاص والواردات).

ولأغراض مناقشة الآفاق الاقتصادية لعام ٢٠٠١ وما بعده، نفترض أن إجمالي الناتج المحلي الحقيقي قد انكمش بنحو ١,٥٪ وإجمالي الدخل القومي الحقيقي بحوالي ٥٪ في عام ٢٠٠٠، مقارنة بمعدلي نمو يبلغان ٥٪ و٤,٥٪ على التوالي في توقعات السيناريو الأساسي (راجع الجدول ١-١)، الأمر الذي لا يبدو غير مقبول استنادا إلى بيانات سوق العمالة ومدى ما يبدو من تأثر مختلف قطاعات الاقتصاد بالصدمة ونظرا لكون النشاط الاقتصادي ما زال مستمرا، وإن كان على نطاق محدود باستثناء مجالات معينة تأثرت مباشرة بالنزاع. ونظرا لما يحيط بالوضع الفعلي من عدم اليقين والعوامل التي لا يستطاع التكهن بها بشكل أعم – مثل ما يتعلق منها بحجم الهبوط الأولي في الناتج والكيفية التي سوف يتطور بها الموقف – فالقصد من المناقشة التالية هو مجرد الإشارة إلى درجة الضخامة التي قد تكون قائمة بوجه عام، ويجب ألا ينظر إلى هذه المناقشة باعتبارها تنبؤاً.

ومتى انتهت الاضطرابات والإغلاقات، سيكون هناك عديد من مسارات الانتعاش الممكنة أمام الاقتصاد الفلسطيني. ومن المفيد مناقشة الانتعاش الاقتصادي من حيث مدى السرعة التي يمكن بها عودة إجمالي الناتج المحلي أو إجمالي الدخل القومي إلى المستوى الذي كان سائدا قبل الأزمة، أو على وجه التحديد السرعة التي يمكن بها سد فجوة الناتج. فمتى انتهت الاضطرابات والإغلاقات، سيكون هناك مسار (متفائل) للانتعاش يمكن أن يرتب تحقيق نمو اقتصادي سريع يؤدي إلى سد فجوة الناتج خلال بضع سنوات. ويتفق هذا بشكل عام مع ما حدث خلال الفترة ١٩٩٧-١٩٩٩، حينما انتعش الاقتصاد الفلسطيني بعد هبوط حاد استحثته الإغلاقات التي حدثت في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٦. فعلى سبيل المثال، إذا انتهى النزاع وانتهت الإغلاقات في النصف الثاني من عام ٢٠٠١، من الممكن أن يعود إجمالي الناتج المحلي في الفترة ٢٠٠٣/٢٠٠٤ إلى المستوى الذي بلغه قبل الأزمة. وأثناء هذا التحول، سوف يرتفع نمو إجمالي الناتج المحلي ارتفاعا كبيرا إلى أن يقترب الاقتصاد من معدل نموه المطرد على الأجل الطويل. وفي ظل سيناريو أكثر تشاؤما، من الممكن أن يعمل الاقتصاد الفلسطيني على مدى فترة مطولة عند مستوى أقل بشكل ملموس من طاقته على الأجل الطويل. فعلى سبيل المثال، قد يستغرق سد فجوة الإنتاج مدة تصل حتى عام ٢٠٠٦.

وسوف تؤثر عوامل عدة على سرعة استعادة ما تحقق من خسارة في الناتج. ومن العوامل المهمة مدى ما يسببه طول مدة الاضطرابات والإغلاقات واسعة النطاق من أضرار دائمة في قطاعي التصدير والسياحة وفي مخزون رأس المال. وفي ظل حدوث هبوط طويل وعميق في النشاط الاقتصادي، قد يضطر عدد أكبر من مؤسسات الأعمال إلى تصفية النشاط بدلا من الاكتفاء بتخفيض مستوى التشغيل. كما أن استعادة أسواق الصادرات التي فقدت يمكن أن تستغرق وقتا. أما السائحون فلن يعودوا إلا عند شعورهم بتحسن الوضع الفعلي بشكل كاف. وإضافة إلى ذلك، قد تستغرق عودة الطلب على الاستثمار المحلي والأجنبي بعض الوقت نظرا لازدياد المخاطر الأمنية، الأمر الذي من شأنه إبطاء سرعة الانتعاش. كما أن ما لحق بالبنية التحتية والطاقة الإنتاجية من أضرار سوف يؤدي إلى تأخير الانتعاش في قطاعات عديدة، لاسيما في قطاعات

---

[٢٤] يحسب الأثر على إجمالي الدخل القومي كما يلي: $\Delta GNI = (1 + \beta\tau_1)\delta\Delta Y^L$ ويحسب الأثر على إجمالي الناتج المحلي كما يلي: $\Delta GDP = (\beta - \alpha)\delta\Delta Y^L$، حيث Y^L هو دخل العمالة من إسرائيل والمستوطنات، وحيث α هو متوسط الميل إلى الاستيراد و β هو متوسط الميل إلى الاستهلاك، وحيث τ_1 هو سعر الضريبة الفعلي فيما يتعلق بالإيراد المحلي، وحيث δ هو المضاعف وتعريفه كما يلي: $\delta = 1/1[1-\beta(1-\tau_1) + \alpha]$. وبحسب أثر إيرادات المالية العامة (T) كما يلي: $\Delta T = (\tau_1(\beta - \alpha)\delta + \tau_2\alpha(1 + \beta\tau_1)\delta + \tau_3)\Delta Y^L$ حيث τ_1 و τ_2 و τ_3 هي على التوالي أسعار الضريبة الفعلية بالنسبة للإيرادات المحلية، وضرائب المقاصة والدخل، وإيرادات المقاصة الأخرى. وبما أن المستهلكين يواجهون ضيقا في السيولة، فإن الاستهلاك وحده يكون دالة للدخل الجاري.

[٢٥] في الواقع، تؤثر خسارة دخل العمالة أيضا تأثيرا معاكسا على الاستثمار الخاص، لاسيما بناء المساكن.

[٢٦] السيناريو الأساسي هو التوقعات الموضوعة من جانب خبراء صندوق النقد الدولي في أغسطس ٢٠٠٠ قبل نشوب الأزمة (راجع الجدول ١-١).

[٢٧] هذا هو الهبوط في الإيرادات ربع السنوية وفي إجمالي الناتج المحلي مقارنا بقيم السيناريو الأساسي ربع السنوية لهذين المتغيرين على التوالي.

[٢٨] من الممكن، بالطبع، أن يتغير الميل إلى الاستهلاك والاستيراد أثناء الأزمة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

كالزراعة. وهناك عامل آخر بالغ الأهمية، وهو إلى أي مدى سيتم السماح للعمال الفلسطينيين بالعودة إلى العمل في إسرائيل متى تحسن الوضع الفعلي.

كذلك فإن عودة إجمالي الناتج المحلي إلى مستواه فيما قبل الأزمة على مدى سنوات قليلة سوف تعني أن نصيب *الفرد من إجمالي الناتج المحلي*، بل والأهم من ذلك نصيب *الفرد من إجمالي الدخل القومي*، سيظلان أدنى بكثير من مستوييهما السائدين قبل الأزمة، بسبب النمو السكاني السريع (٣,٨٪ سنويا). والواقع أن مفهوم نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي هو أهم مفهوم للدخل القومي في حالة الضفة الغربية وقطاع غزة، نظرا لحجم دخل العمالة من إسرائيل (ما يعادل حوالي ٢٠٪ من إجمالي الناتج المحلي قبل الأزمة). وعلى سبيل المثال إذا سمح لخمسة وأربعين ألف عامل فلسطيني فقط بالدخول إلى إسرائيل، متى انتهت الاضطرابات والإغلاقات، مقارنة بحوالي ١٣٠ ألف عامل قبل الأزمة، فإن عودة إجمالي الناتج المحلي بحلول ٢٠٠٣/٢٠٠٤ إلى مستواه السابق للأزمة سيعني بقاء نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (مقوما بالدولار) عند مستوى أدنى بحوالي ١٠٪ من مستواه قبل الأزمة، وبقاء نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي (مقوما بالدولار) أدنى بحوالي ٢٠٪ من مستواه قبل الأزمة. وفي ضوء الافتراضات المطروحة آنفا، يجب أن يحقق إجمالي الناتج المحلي نموا سنويا في المتوسط بمعدل ٢٥٪ كي يعود نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي إلى حوالي ١٩٠٠ دولار أمريكي بنهاية عام ٢٠٠٣. ويتعين التذكير بأن نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي، قبل نشوب الأزمات، كان لا يزال أدنى بنسبة ٨٪ تقريبا من مستواه في عام ١٩٩٣.

الآثار على المالية العامة

كما ذكر من قبل، كان وضع المالية العامة في السلطة الفلسطينية هشا للغاية قبل الأزمة – لأسباب أهمها ضعف الضوابط على النفقات – وقد ساء هذا الوضع بدرجة كبيرة من أثر الإغلاقات وهبوط النشاط الاقتصادي في الربع الأخير من عام ٢٠٠٠. وقد تأثرت إيرادات المالية العامة بشدة بسبب الانهيار الاقتصادي، وصعوبة تحصيل الضرائب فعلا أثناء الإغلاقات، وتعطيل تحويل إيرادات المقاصة من إسرائيل. وتأثرت إيرادات ضريبة الدخل بخسارة توظيف العمالة في الضفة الغربية وقطاع غزة وفي إسرائيل، بينما تأثرت ضريبة القيمة المضافة ورسوم الإنتاج وضرائب الاستيراد بهبوط الاستهلاك الخاص وتراجع الواردات. وكما سلف ذكره، كانت إيرادات المالية العامة في ديسمبر ٢٠٠٠ أقل بنسبة ٥٥٪ من المستوى المعتاد. وفي الربع الأول من عام ٢٠٠١، تراجعت الإيرادات الشهرية إلى ٢٥ مليون دولار أمريكي في المتوسط، إذ أوقفت إسرائيل تحويل إيرادات المقاصة. وفي الوقت نفسه، وكرد فعل لازدياد البطالة، قامت السلطة الفلسطينية بزيادة عدد العاملين فيها حتى بلغ ١١٧ ألف شخص في نهاية مارس ٢٠٠١، بعد أن كان ١١٥ ألف شخص في نهاية عام ٢٠٠٠. وبلغ متوسط عجز المالية العامة الشهري ٧٥ مليون دولار أمريكي في الربع الأول من عام ٢٠٠١، وقد تمت تغطية ذلك العجز جزئيا بالدعم المقدم من الجهات المانحة، ولكن السلطة الفلسطينية لجأت أيضا إلى مراكمة متأخرات كبيرة وإلى الاقتراض بصورة مكثفة من الجهاز المصرفي المحلي.

ونشأت أيضا ضغوط متزايدة على إنفاق المالية العامة، خصوصا في القطاع الصحي ولتغطية المصروفات الاجتماعية (بسبب ارتفاع خسائر العنف وزيادة البطالة)، ولكن موقف السيولة وإمكانية إعادة ترتيب أولويات الإنفاق سوف يحددان ما يمكن تلبيته من الطلب الإضافي على الإنفاق. ومن المستحيل في ظل الظروف الراهنة تجنب إجراء تخفيضات كبيرة في نفقات الموازنة النقدية. غير أنه سيكون من المرغوب في الوقت نفسه الإبقاء على نفقات إنتاجية كالتشغيل والصيانة، قدر الإمكان، نظرا لما تقوم به الموازنة من دور مهم في توفير قدر من الطلب الكلي الإيجابي في الاقتصاد وتوقف معظم المشاريع الرأسمالية أثناء الأزمة. و في هذا الصدد يعد العون الذي تقدمه الجهات المانحة في شكل دعم عام للموازنة أمرا بالغ الأهمية (راجع أدناه).

و في شهر إبريل اعتمدت وزارة المالية بالسلطة الفلسطينية خطة للإنفاق الطارئ مدتها ستة أشهر، وهي خطة تم إعدادها بمساعدة خبراء صندوق النقد الدولي، وبدعم قوي من الجهات المانحة. وبموجب هذه الخطة، قامت السلطة الفلسطينية باتخاذ تدابير لإجراء تخفيض حاد في النفقات الجارية بخلاف الأجور، بقصر تلك النفقات إلى حد كبير على المصروفات الطارئة اللازمة لمواجهة الآثار المعاكسة للاضطرابات على السكان الفلسطينيين، خصوصا ما يتعلق منها بالصحة والإعانات الاجتماعية، حتى يمكن تجنب تراكم المتأخرات. وتتوخى الخطة أيضا تجميد توظيف العمالة لدى السلطة الفلسطينية، ودعم هذه الخطوة بتخفيض فاتورة الأجور الاسمية بنسبة ٤٪، وهو إجراء وضع موضع التنفيذ منذ أكتوبر من العام الماضي. ومن شأن هذه التدابير الإبقاء على العجز الشهري في حدود ٤٧ مليون دولار أمريكي في المتوسط خلال فترة الأشهر الستة إبريل– سبتمبر ٢٠٠٠، على افتراض أن حكومة إسرائيل ستستأنف تحويل إيرادات المقاصة التي تحصلها نيابة عن السلطة الفلسطينية، وقد قدمت الجهات المانحة تعهدات بتغطية تلك العجوزات.

كانت المعونة الأجنبية التي تقدم للدعم العام للموازنة، والتي توقف منحها منذ عام ١٩٩٧ حتى نشوب الأزمة، قد أصبحت بالغة الأهمية في منع انهيار السلطة الفلسطينية. واعتبارا من مارس ٢٠٠١، قدمت الدول العربية مبلغ٧٠ مليون دولار أمريكي إلى السلطة الفلسطينية، وقدم الاتحاد الأوروبي ٥٧,٥ مليون يورو (٥٢ مليون دولار أمريكي) تتعلق بوقف وتأخير تحويل إيرادات المقاصة، وقدمت النرويج ١٠ ملايين دولار أمريكي. وبعد اعتماد السلطة الفلسطينية خطة الإنفاق الطارئ، من المحتمل أن يتوفر مبلغ إضافي قدره ٦٠ مليون يورو من الاتحاد الأوروبي كدعم عام للموازنة، كما يتوقع أن تقدم الدول العربية

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

حوالي ٢٢٥ مليون دولار أمريكي كدعم عام للموازنة للفترة إبريل ـ سبتمبر، تمشيا مع الالتزام الصادر في القمة العربية التي عقدت في أواخر مارس ٢٠٠١.

آثار أخرى – الآثار الواقعة على الجهاز المصرفي والتضخم

يمكن أن تؤثر الإغلاقات المطولة تأثيرا سلبيا على الجهاز المصرفي بطرق عدة. فقد تجعل الطلب على النقود غير مستقر، الأمر الذي يمكن أن يحدث تحولا عن الودائع إلى العملة، لا سيما إذا كان هناك خطر حدوث نقص في السيولة. وبالفعل، أفادت تقارير أولية أن البنوك واجهت نقصا في السيولة لأن الشاحنات التي تحمل العملة المعدنية والورقية لم تتمكن من دخول الضفة الغربية وقطاع غزة، ولكن يبدو أنه هذه المشكلة تم حلها. كذلك قد تواجه البنوك انخفاضا في الودائع حيث يقوم العملاء بالسحب من مدخراتهم لتمهيد الاستهلاك كرد فعل للخسارة المؤقتة في دخل العمالة، وهناك ما يدل على حدوث ذلك في الأشهر الأولى من الأزمة. وفي الوقت نفسه، يجب عدم المبالغة في المشكلة التي يواجهها الجهاز المصرفي، حيث إنه في مجمله يتمتع بسيولة عالية وبقدوره مواجهة الانخفاض في وعاء الودائع، إلا أن البنوك المحلية الصغيرة قد تواجه مشكلات. وهناك شاغل أخطر يتعلق بجانب الأصول في الميزانيات العمومية للبنوك، وعلى وجه الخصوص بجودة حوافظ قروضها. فقد تزيد القروض المعدومة بسبب هبوط النشاط الاقتصادي والإغلاقات، وهو ما قد يشكل مصدر قلق أشد للبنوك المحلية التي توجد لديها حوافظ قروض أكبر نسبيا (كنسبة مئوية من مجموع الأصول). وتوضح البيانات المجمعة للبنوك، الصادرة عن سلطة النقد الفلسطينية، حدوث تباطؤ ملموس في نمو الودائع والائتمان المقدم للقطاع الخاص منذ نشوب الأزمة. فالائتمان المقدم للقطاع الخاص، الذي بلغ ذروته في سبتمبر ٢٠٠٠ حيث وصل إلى ١٠٧٤ مليون دولار أمريكي، انخفض إلى ٩٢٦ مليون دولار في فبراير ٢٠٠١. أما هبوط الودائع، فكان أقل شدة، إذ تراجعت من ٣.٥ بليون دولار أمريكي في سبتمبر ٢٠٠٠ إلى ٣.٣ بليون دولار في فبراير ٢٠٠١.

ويتسم أثر الاضطرابات والإغلاقات على التضخم بعدم الوضوح، وهو المتوقع، حيث إن كلا من الجوانب المتعلقة بالطلب والجوانب المتعلقة بتأثيرات ارتفاع التكلفة يؤثر على الأسعار في اتجاه معاكس للآخر. ومثال ذلك أن خسارة دخل العمالة تخفض الطلب المحلي، مما يسبب ضغوطا على الأسعار باتجاه الانخفاض، في حين يتوقع أن يسبب تجميد الاستيراد ضغوطا على أسعار السلع المستوردة باتجاه الارتفاع. وتوضح البيانات الواردة من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني استمرار انخفاض معدل التضخم خلال الفترة أكتوبر ٢٠٠٠ – مارس ٢٠٠١ : حيث بلغ معدل التغير على مدى اثني عشر شهرا في مؤشر أسعار المستهلك ٠.٧٪ في مارس ٢٠٠١ (وهو نفس المعدل في إسرائيل)، مقابل ٣.٤٪ في سبتمبر ٢٠٠٠، أما معدل التغير من شهر لآخر في مؤشر أسعار المستهلك فقد كان أدنى بشكل ثابت خلال فترة الأشهر الستة المذكورة آنفا مقارنة بالفترة المناظرة من العام السابق (راجع الجدول ١–٧). وتعكس هذه التطورات إلى حد ما اتجاه التضخم نحو الهبوط والمشاهد إحصائيا قبل الأزمة، ولكنها تعكس أيضا بشكل شبه مؤكد الآثار التي يحدثها ضعف الطلب المحلي وتجميد الصادرات على الأسعار، وهو ما أدى إلى أن بعض السلع التي تصدر عادة (خصوصا المنتجات الزراعية) أصبحت تباع في السوق المحلية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

٢

العوامل الديمغرافية ونمو الاقتصاد الفلسطيني على الأجل الطويل

حميد د. داودي وأولريك إريكسون فون آلمن

تشهد الضفة الغربية وقطاع غزة أعلى معدل للنمو السكاني في العالم.[١] وقد أدت سنوات ارتفاع معدلات الخصوبة إلى وجود بنية سكانية شابة جدا، حيث إن نصف السكان تقريبا تحت سن الخامسة عشرة. ومن المتوقع على الأجل المتوسط أن تتغير العوامل الديمغرافية على نحو يرتب انعكاسات اقتصادية عميقة. كذلك يتوقع أن ينخفض معدل الخصوبة، مما يؤدي إلى تباطؤ معدل النمو السكاني وارتفاع في متوسط الأعمار، حتى إنه بحلول عام ٢٠٢٥ ستكون شريحة السكان فوق سن الخامسة عشرة قد زادت إلى ٦٤٪ مقارنة بنسبتهم الحالية البالغة ٥٣ ٪. ونتيجة لذلك، يتوقع أن تزيد القوة العاملة بمعدل ٤,٤ ٪ سنويا على مدى السنوات العشر القادمة، وبمعدل أدنى بقليل فيما بعد ذلك. ومن الواضح أن هذه الأرقام سوف ترتفع في حال حدوث هجرة إلى الضفة الغربية وقطاع غزة، وهو احتمال وارد بعد عقد اتفاقية سلام نهائية مع إسرائيل.

وتعد العلاقة بين نمو السكان والقوة العاملة من جهة، ونصيب الفرد من النمو الاقتصادي من جهة أخرى، علاقة معقدة، وفي هذا الشأن طرحت حجج تساند وجهات نظر متباينة تتراوح بين التشاؤم والتفاؤل والحياد.[٢] وتخلص الدراسات التجريبية في العادة إلى أن نمو السكان يرتبط ارتباطا سلبيا بارتفاع نصيب الفرد من الدخل على الأجل الطويل متى استبعد أثر الهيكل العمري للسكان، وأن حدوث تزايد في السكان في سن العمل نسبة إلى مجموع السكان يمكن أن يعزز نمو نصيب الفرد من الدخل، وإن كان هذا بصورة مؤقتة.[٣] وهذا أيضا ما يخلص إليه الجزء التجريبي من هذا الفصل. وتعتبر منطقة شرق آسيا مثالاً جيدا على ذلك، حيث شهدت في الفترة ١٩٦٥-١٩٩٠ زيادة في شريحة السكان في سن العمل تماثل ما يتوقع حدوثه في الضفة الغربية وقطاع غزة على مدى الخمس وعشرين سنة القادمة، ويقدر ما أسهم به التحول الديمغرافي (أو التحول في الهيكل العمري) في نمو نصيب الفرد من الدخل في آسيا سنويا خلال الفترة ١٩٦٥-١٩٩٠بنسبة تتراوح بين ١,٥ نقطة مئوية و١,٩ نقطة مئوية، مما يفسر تقريبا نصف "المعجزة" الاقتصادية في تلك المنطقة (Bloom and Williamson, 1998).

ويمكن أن تؤدي الزيادة في شريحة السكان في سن العمل إلى ارتفاع نصيب الفرد من نمو الدخل عن طريق عدة قنوات.[٤] فهذه الزيادة يمكن أن تسهم في زيادة المدخرات الخاصة، وفقا لما يتنبأ به نموذج دورة الحياة المتعلق بالمدخرات، وهو ما يمكن بدوره أن يسمح بحدوث زيادة في الاستثمار بقدر ما يكون القطاع الخاص عاجزا عن الوصول إلى رأس المال الأجنبي. ويمكن توقع حدوث طفرة في الاستثمار من أجل تزويد العاملين الجدد برأس المال، بينما يمكن أن يتوقع حدوث زيادة في الاستثمار في الإسكان. كما أن دخول عناصر شابة ومدربة حديثا إلى سوق العمل (أي تحديث رصيد رأس المال البشري) يمكن أن يساعد على زيادة الإنتاجية

[١] يشير نمو السكان إلى معدل النمو السكاني الطبيعي، أي الفرق بين معدل المواليد ومعدل الوفيات، ما لم يذكر خلاف ذلك. أما الآثار الناجمة عن الهجرة فتجري مناقشتها بشكل مستقل.

[٢] تورد دراستا Galor and Weil (1999 and 2000) نموذجا موحدا يضم وجهات نظر مختلفة بشأن التنمية الاقتصادية والنمو السكاني.

[٣] راجع مثلا Barro and Sala-i-Martin (1995), Bloom and Freeman (1986), and Sarel (1994). وهناك أيضا علاقة سببية عكسية، حيث إن مستوى التنمية الاقتصادية يؤثر على معدل الخصوبة ومعدل الوفيات، ولكن مع فوارق زمنية مختلفة.

[٤] راجع Williamson (1997) للاطلاع على نظرة عامة على الروابط بين التغير الديمغرافي والنمو الاقتصادي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

وحدوث التغير التكنولوجي. وأخيرا، فإن الزيادة في القوة العاملة نسبة إلى مجموع السكان يمكن أن ترتب انعكاسات مهمة على الماليات العامة (بزيادة المكلفين) وعلى تكوين النفقات العامة.

غير أنه ليس هناك شيء تلقائي فيما يرتبه التحول الديمغرافي من أثر إيجابي على النمو، وليس من الصعب مطلقا تصور سيناريو يؤدي في ظله النمو السريع في القوة العاملة الفلسطينية إلى ارتفاع في معدل البطالة، أو انكماش شديد في الأجور الحقيقية، أو كليهما معا. فالنظرية الاقتصادية التقليدية تتوقع أن الزيادة في عرض العمالة نتيجة للنمو السكاني تؤثر سلبا على الأجور الحقيقية أو على فرص العمل، أو كليهما معا، ما لم يتم إجراء تحسينات تكنولوجية تزيد الإنتاجية.[٥] وهذه كانت أيضا حصيلة التجربة التي مرت بها البلدان الصناعية التي شهدت طفرة الإنجاب في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. فعندما بلغ جيل طفرة الإنجاب هذه سن العمل في تلك البلدان، تم استيعابه بشكل عام في القوة العاملة في الولايات المتحدة ولكن مع هبوط أجوره النسبية، في حين أن هذه الفئة واجهت في أوروبا معدلات بطالة أعلى مما واجهته الفئات العمرية الأخرى (Bloom, Freeman and Korenman, 1987). غير أن تجربة البلدان النامية كانت مختلفة. فالزيادة في عرض العمل صاحبها في العادة تحول هيكلي بعيدا عن القطاع الزراعي منخفض الإنتاجية إلى قطاعي الصناعة والخدمات وهما أعلى منه إنتاجية، في الوقت الذي زادت فيه الإنتاجية داخل هذين القطاعين. ومن ثم، استطاعت البلدان النامية بصفة عامة، وفقا لما جاء في دراسة (Bloom, Freeman, and Korenman, 1987) أن تستوعب عرض العمل المتزايد تزايدا كبيرا في توظيف مرتفع الإنتاجية وبأجور أعلى، مما أدى إلى زيادة في نصيب الفرد من الدخل. ويتمثل التحدي الذي تواجهه السلطة الفلسطينية على صعيد السياسات في تهيئة أوضاع تساعد على ضمان إسهام التحول الديمغرافي في إعطاء دفعة الاقتصاد الفلسطيني لا تأخير نموه، وهذه هي النقطة التي يركز عليها هذا الفصل.

والغرض من هذا الفصل هو تحليل التحديات التي تواجه سوق العمل الفلسطينية والاقتصاد الفلسطيني بصورة أعم نتيجة للتغيرات المتوقعة في التكوين العمري والمشاركة في القوة العاملة، وضرورة تخفيف البطالة؛ وحساب معدلات النمو اللازم تحقيقها في إجمالي الناتج المحلي الحقيقي والاستثمار والإنتاجية، من أجل خفض البطالة مع السماح في الوقت نفسه بارتفاع الأجور الحقيقية؛ وتحديد أهم العوامل التي يمكن أن تساعد الاقتصاد الفلسطيني على تحقيق معدلات النمو تلك. ويعرض الشكل البياني ٢-١ مخططا مبسطا لعملية النمو تتحدد فيه العوامل المباشرة للنمو الاقتصادي – أي التغيرات في مدخلات العمالة ورأس المال والتغيرات في الإنتاجية – بما يمكن تسميته العوامل النهائية، ويحذو هذا الفصل حذو المخطط المشار إليه (بصورة تقريبية).

وهناك كلمة تحذير أخيرة. فعلى الرغم من الجهد الذي بذل في تجميع قاعدة بيانات قوية عن الاقتصاد الفلسطيني، فإن جوانب الضعف التي تشوب البيانات تمثل مشكلة، خاصة فيما يتعلق بحسابات الدخل القومي، حيث إنها منقولة عن دائرة الإحصاء المركزية الإسرائيلية عن الفترة ١٩٧٠ -١٩٩٢، ومستمدة من تقديرات خبراء الصندوق، استنادا إلى بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، عن عام ١٩٩٣ وما بعده. ويقوم الجهاز المذكور حاليا بإعداد سلسلة زمنية متسقة لبيانات الحسابات القومية للفترة ١٩٩٤-١٩٩٩، بما في ذلك بيانات مقومة بالأسعار الحقيقية لأول مرة، ولم تكن تلك هذه البيانات قد توفرت بعد عند كتابة هذا الفصل.

محاسبة النمو، ١٩٧٠-١٩٩٩

بغية التعمق في فهم مصادر نمو الاقتصاد الفلسطيني، يحلل هذا القسم السجل الفلسطيني للنمو بأربعة مؤشرات اقتصادية – هي الناتج والاستثمار والعمالة والإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج – على مدى الثلاثين عاما الماضية باستخدام إطار محاسبة النمو. وتتجرد محاسبة النمو، وهي تحليل بسيط يجري استخدامه منذ أربعين عاما تقريبا، من العوامل التي تؤثر على التغيرات السنوية في النمو، وتركز بدلا من ذلك على النمو متوسط المدى إلى طويل المدى.[٦] (يشرح الملحق الأول منهجية هذا التحليل ومصادر البيانات الخاصة به). فالناتج يمكن أن ينمو إما بزيادة المدخلات، أو بزيادة إنتاجية كل مدخل من المدخلات، أو بكليهما معا. وتحلل محاسبة النمو نمو الناتج إلى مكوناته المتمثلة في إسهامات من التغيرات في عوامل الإنتاج (رأس المال والعمالة)، مع وجود مكون متبق يعرف بنمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. والدلالة الأساسية التي تستخلص من إطار محاسبة النمو هي أن تحقيق ارتفاع كبير

[٥] يكون الأثر مختلفا إذا جاءت الزيادة في عرض العمل نتيجة زيادة في معدلات المشاركة في القوة العاملة. فالمشاركة في القوة العاملة تعد، إلى حد ما، عاملا من العوامل الداخلية في النمو الاقتصادي، في حين أن نمو السكان على المدى القصير لا يعتبر كذلك.

[٦] راجع Solow (1957) للاطلاع على أول تطبيق لإطار محاسبة النمو، وراجع Barro (2000), and Hulten (2000) للاطلاع على عرض للمنهجية ومناهج متنوعة لقياس نمو الإنتاجية. وفي دراسة Arnon, Luski, Spivak, and Weinblatt (1997) يطبق إطار محاسبة حسابات النمو على قطاع غزة والضفة الغربية (كل منهما على حدة) عن الفترة ١٩٧٠-١٩٩٠، وعلى الرغم من أن النتائج غير قابلة للمقارنة مباشرة (لأننا نعامل الضفة الغربية وقطاع غزة كوحدة واحدة، وينصب التركيز على فترة زمنية أطول)، فإن تلك النتائج جاءت متشابهة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٢-١:

مخطط مبسط لعملية النمو على المدى الطويل

ودائم في مستويات المعيشة يتطلب تحقيق نمو متواصل في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج.[٧]

سجل أداء النمو

بلغ معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي الفلسطيني، على مدى الثلاثين عاما الأخيرة، ٦٪ سنويا في المتوسط، ولكن مع قدر كبير من التغير.[٨] ففي السبعينات، نما الناتج الحقيقي بمعدل ٨٪ سنويا، وهبط معدل النمو إلى ١,٣٪ في الثمانينات ثم عاود الارتفاع بوتيرة متسارعة حيث بلغ ٦,٨٪ في التسعينيات (الجدول ٢-١ والشكل البياني ٢-٢). واتسم النمو بالارتفاع الكبير في الفترة ١٩٧٠-١٩٧٣، وهي فترة اتسمت بانفتاح شبه تام بين الاقتصاد الفلسطيني والاقتصاد الإسرائيلي الأغنى والأكثر تقدما ويانـدماجه مع ذلك الاقتصاد.[٩] وقد شمل هذا التكامل إزالة الحواجز التجارية، وتوظيف العمال الفلسطينيين في إسرائيل، ونقل التكنولوجيا والخبرة إلى القطاع الزراعي الفلسطيني الذي كان يعد قطاعا مهيمنا في السبعينات.[١٠] أما التراجع في نمو الناتج خلال الثمانينات فيعود إلى عوامل من بينها التأثير المتأخر لصدمة أسعار النفط في عام ١٩٧٩، والتي كان لها تأثيرها المعاكس على إسرائيل والضفة

[٧] هناك أيضا تغيرات في تراكم عوامل الإنتاج تستحثها الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، والعكس بالعكس، مما يمكن أن تنتج عنه تقديرات مختلفة لأهمية الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في النمو. ويتجرد هذا الفصل من هذه الاعتبارات، حسبما استقر عليه العمل في محاسبة النمو (راجع الملحق الأول).

[٨] زاد تقلب الناتج، مقيسا بمعامل التغير (الانحراف المعياري لمعدلات النمو السنوية مقسوما على متوسط معدل النمو خلال الفترة) بعد ١٩٩٤. أما قبل ١٩٩٤ فقد عزي التقلب الشديد في الإنتاج إلى عوامل من بينها دورات إنتاج الزيتون (راجع Arnon, Luski, Spivak, and Weinblatt, 1997). وفيما بعد عام ١٩٩٤، كان هبوط الإنتاج المستحث بالإغلاقات أكبر بكثير من تأثير تلك الدورات في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٦.

[٩] تشير بيانات دائرة الإحصاء المركزية الإسرائيلية (١٩٩٦) (ICBS, 1996, Table 2, p. 64) إلى أن اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على دخل عوامل الإنتاج من الخارج (وبصفة رئيسية دخل العمالة الفلسطينية من إسرائيل) ارتفع من ١٪ من إجمالي الدخل القومي في عام ١٩٦٨ إلى ٢٥٪ في عام ١٩٧٣.

[١٠] راجع World Bank (1993), and Arnon, Luski, Spivak, and Weinblatt (1997).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٢-١: مصادر نمو الناتج: الفترة ١٩٧٠-١٩٩٩ والفترات الفرعية

(٪ سنويا)

الفترة	إسهام[1]			
	نمو الناتج	مخزون رأس المال	توظيف العمالة	الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج
	نصيب رأس المال من الدخل = ٠,٣٥			
١٩٧٠-١٩٩٩	٦,٠	٢,٥	٢,١	١,٤
١٩٧٣-١٩٩٤	٥,٨	٢,٧	١,٥	١,٦
النمو قبل الانتفاضة وأثناءها وبعدها[2]				
١٩٧٠-١٩٨٧	٦,١	٢,٨	٠,٦	٢,٨
١٩٨٨-١٩٩٣	٨,١	١,٨	٣,٤	٢,٩
١٩٩٤-١٩٩٩	٣,٣	٢,٥	٥,٢	٤,٤-
النمو كل ١٠ سنوات				
١٩٧٠-١٩٧٩	٨,٠	٣,٠	٠,٢-	٥,٢
١٩٨٠-١٩٨٩	٣,١	٢,٣	١,٥	٠,٧-
١٩٩٠-١٩٩٩	٦,٨	٢,٣	٥,٠	٠,٤-
تباطؤ النمو فيما بعد عام ١٩٧٣				
١٩٧٠-١٩٧٣	٨,٨	٢,٠	١,٢-	٨,٠
١٩٧٣-١٩٩٩	٥,٢	٢,٦	٢,٤	٠,١
	نصيب رأس المال من الدخل = ٠,٥٨			
١٩٧٠-١٩٩٩	٦,٠	٤,٢	١,٣	٠,٤
١٩٧٣-١٩٩٤	٥,٨	٤,٥	١,٠	٠,٣
النمو قبل الانتفاضة وأثناءها وبعدها[2]				
١٩٧٠-١٩٨٧	٦,١	٤,٦	٠,٤	١,٢
١٩٨٨-١٩٩٣	٨,١	٣,٠	٢,٢	٢,٩
١٩٩٤-١٩٩٩	٣,٣	٤,١	٣,٤	٤,٢-
النمو كل ١٠ سنوات				
١٩٧٠-١٩٧٩	٨,٠	٤,٩	٠,١-	٣,٢
١٩٨٠-١٩٨٩	٣,١	٣,٩	١,٠	١,٧-
١٩٩٠-١٩٩٩	٦,٨	٣,٨	٣,٢	٠,٢-
تباطؤ النمو فيما بعد عام ١٩٩٣				
١٩٧٣-١٩٧٠	٨,٨	٣,٣	٠,٧-	٦,٣
١٩٩٣-١٩٧٣	٥,٢	٤,٣	١,٦	٠,٧-

المصادر: دائرة الإحصاء المركزية الإسرائيلية، والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

[1] بافتراض أن: معدل إهلاك الأصول ٤٪، ونسبة بذرة رأس المال إلى الناتج ٢,٥.

[2] فترة الانتفاضة هي الفترة ١٩٨٨-١٩٩٣.

الغربية وقطاع غزة، والآثار السلبية للتضخم المفرط الذي استمر حتى منتصف الثمانينيات، وتباطؤ عملية نقل التكنولوجيا، وهبوط أسعار المنتجات الزراعية.[11] وفي الفترة ١٩٩٠-١٩٩٣، كان نمو الناتج مرتفعا، إذ جاء مدفوعا بنمو أسرع في توظيف العمالة، خصوصا في قطاع الإنشاءات، لكن الناتج هبط في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٦ بسبب اضطراب النشاط الاقتصادي الناجم عن تدهور الوضع الأمني والإغلاقات الواسعة النطاق التي فرضتها إسرائيل. وشهد الاقتصاد الفلسطيني انتعاشا قويا في الفترة ١٩٩٨-١٩٩٩، وكان من المتوقع أيضا أن يسجل نصيب الفرد من الدخل نموا موجبا في عام ٢٠٠٠ قبل بدء الاضطرابات في سبتمبر (راجع الفصل الأول).

ويكشف نمط النمو على مدى الثلاثين عاما الماضية عن مجموعة معقدة من العوامل، بما في ذلك الصدمات الخارجية، والتغيرات في درجة التكامل بين الاقتصاد الفلسطيني والاقتصاد الإسرائيلي، والاضطرابات السياسية والإغلاقات.

وكما أشرنا آنفا، أسهم عدم الاستقرار السياسي في عدم تكافؤ أداء النمو. غير أنه مما يستلفت الاهتمام أن نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي تسارع خلال فترة الانتفاضة (١٩٨٨-١٩٩٣)، لكنه تباطأ بعد ذلك. وقد جاء ارتفاع نمو الناتج خلال الانتفاضة مدفوعا بالنمو السريع في توظيف العمالة محليا حيث إن ارتفاع

[11] عزي أيضا جانب من التباطؤ إلى القيود التنظيمية التي فرضت نتيجة خوف المزارعين الإسرائيليين من منافسة المنتجين الزراعيين الفلسطينيين، وإلى نقص الاستثمار في البنية التحتية (Amon, Luski, Spivak, and Weinblatt, 1997).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٢-٢:

النمو وتكوين النمو، ١٩٧٠-١٩٩٩

المصدر: ICBS (1996), World Bank (1993) وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

مستوى التوترات السياسية أجبر الفلسطينيين العاملين في إسرائيل على البحث بدلا من ذلك عن عمل في الضفة الغربية وقطاع غزة (راجع أدناه). وعلى الرغم من تسارع نمو إجمالي الناتج المحلي، فقد تباطأ نمو إجمالي الدخل القومي نتيجة خسارة دخل العمالة من إسرائيل.[١٢] ويعتبر تسارع نمو إجمالي الناتج المحلي خلال الانتفاضة مناقضا تماما لما شهدته الفترة ١٩٩٥-١٩٩٦، وأيضا أواخر عام ٢٠٠٠ حين هبط كل من إجمالي الناتج المحلي وتوظيف العمالة محليا. ويرجع هذا الفرق إلى أسباب من بينها أن الاقتصاد الفلسطيني، على الرغم من خسارة العاملين الفلسطينيين لعملهم في إسرائيل، لم يخضع حينذاك للإغلاقات، ولم يتعرض لاضطراب حركة الصادرات والواردات على نحو ما حدث في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٦ وفي أواخر عام ٢٠٠٠.

[١٢] Arnon, Luski, Spivak, and Weinblatt (1997, Table 2 A1).

سجل أداء الاستثمار

يعد تراكم رأس المال عاملا رئيسيا في عملية نمو الاقتصاد الفلسطيني. فقد زاد مخزون رأس المال بمعدل سنوي بلغ ٧,٢٪ في المتوسط خلال الثلاثين سنة الأخيرة، وهو يمثل إسهاما بنسبة ٢,٥ نقطة مئوية تقريبا في معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي البالغ ٦٪ (راجع الجدول ٢-١).[١٣] وجاء نمو مخزون رأس المال متفاوتا، وهو ما يشبه نمو الناتج. وقد تباطأ تراكم رأس المال خلال الانتفاضة، لكن وتيرته تسارعت بعد ذلك في أعقاب توقيع اتفاقات أوسلو، وما تلا ذلك من ارتفاع كبير جدا في الاستثمار الممول من الجهات المانحة. وزاد الاستثمار من ٢٧٪ من

[١٣] راجع القسم المعنون "الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج" للاطلاع على مناقشة لمرونة الناتج بالنسبة لرأس المال، المستخدمة في هذه العملية الحسابية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

إجمالي الناتج المحلي أثناء الانتفاضة إلى حوالي ٣٣٪ من إجمالي الناتج المحلي (بالأسعار الحقيقية) في الفترة ١٩٩٤–١٩٩٩. غير أن نمو الاستثمار الكلي يحجب التغيرات التي حدثت في تكوينه، فقد اتجه الاستثمار قبل ١٩٩٤ بصورة رئيسية إلى قطاع التشييد، الأمر الذي يعكس الطلب على المساكن الناشئ عن النمو السكاني المرتفع، وظل الاستثمار في التشييد مهيمنا على نشاط الاستثمار بعد عام ١٩٩٤ أيضا (بما صاحب ذلك من ظواهر منها تشييد فنادق كبيرة). ولكن بالإضافة إلى ذلك شمل الاستثمار الممول من الجهات المانحة الاستثمار في البنية التحتية ومشاريع كبيرة لإعادة التأهيل، وهي استثمارات من شأنها أن تسهم في زيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الفلسطيني على المدى الطويل. غير أنه لا يوجد بعد عام ١٩٩٤ دليل على حدوث نمو ملموس في الاستثمار الخاص خارج قطاع التشييد، وعلى الرغم من الارتفاع الكبير جدا في الاستثمار، تباطأ نمو الناتج (بسبب الإغلاقات في الفترة ١٩٩٥–١٩٩٦)، مما أدى إلى هبوط إنتاجية رأس المال.

سجل الأداء في توظيف العمالة

زاد توظيف العمالة في الفترة ١٩٧٠–١٩٩٩ بنفس معدل زيادة السكان – أي حوالي ٣٪ سنويا – ولكن بمعدل أدنى بقليل من معدل نمو القوة العاملة.[١٤] وقد جاء توظيف نمو العمالة، أساسا، نتيجة نمو شريحة السكان في سن العمل، ثم بدرجة أقل نتيجة ارتفاع معدل المشاركة في القوة العاملة وانخفاض معدل البطالة.[١٥] ويحتمل أن تكون الأحداث السياسية قد أثرت على التقلبات قصيرة الأجل في توظيف العمالة أكثر من تأثيرها على الناتج والاستثمار. وقد كان توظيف العمالة أكثر تقلبا من الاستثمار في الفترة ١٩٧٠–١٩٩٩ والفترات الفرعية، كما كان أكثر تقلبا من الناتج الحقيقي بعد ١٩٩٤. وخلال فترة التكامل (١٩٧٠–١٩٧٣)، ارتفع توظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل ارتفاعا حادا، بينما انكمش توظيف العمالة المحلي بمعدل ١,٨٪ سنويا. وأثناء الانتفاضة، انخفض توظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل بمعدل ٤,٤ ٪ سنويا، لكنه انتعش بعد ذلك.[١٦] وعلى عكس الفترات السابقة، جاءت التغيرات في توظيف العمالة المحلي منذ عام ١٩٩٤ مماثلة لما حدث من تغيرات في توظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل والمستوطنات. وفضلا عن ذلك، هبطت إنتاجية العمالة بمعدل يقارب ٤,٨٪ سنويا منذ ١٩٩٤، حيث جاء نمو توظيف العمالة أعلى من نمو الناتج.[١٧]

الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج

يعكس نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج مدى التقدم الفني، والتغيرات في كفاءة استخدام عوامل الإنتاج، بالإضافة إلى عوامل أخرى، وتشتق الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج كمتبق من تحليل نمو الناتج إلى مكوناته المتمثلة في إسهامات تغيرات عاملين هما رأس المال والعمالة. وباستخدام دالة إنتاج كوب–دوغلاس Cobb-Douglas نصل إلى ما يلي:

$$Y_t=F(A_t, K_t, L_t) = A_t K_t^{\alpha} L_t^{1-\alpha}, \quad (١)$$

حيث الناتج الحقيقي (Y_t) دالة لمخزون رأس المال المادي (K_t) والعمالة (L_t) والتكنولوجيا (A_t)، وحيث – هي مرونة الناتج بالنسبة لمخزون رأس المال. ومن الممكن اشتقاق الصيغة التالية للإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج:

$$a_t=y_t-\alpha k_t-(1-\alpha)l_t, \quad (٢)$$

حيث y_t تمثل نمو الناتج و a_t تمثل نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، و k_t تمثل مخزون رأس المال، و l_t تمثل العمالة.

وفي محاسبة النمو، يتسم تقدير α بأهمية بالغة، ويتم الحصول عليه عادة من حسابات الدخل القومي، أو من دراسات أخرى عن النمو، أو من تحليل الانحدار. ونحن نحسب هنا الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج الخاصة بالضفة الغربية وقطاع غزة باستخدام تقديرين للمتغير α. وقد حصلنا على التقدير الأول (٠,٣٥) اعتمادا على دراسات أخرى تستخدم إطار محاسبة النمو.[١٨] أما التقدير الثاني (٠,٥٨) فهو مركب باستخدام بيانات حسابات الدخل القومي الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ويورد الجدول ٢–١ معدلات نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج استنادا إلى هذين التقديرين لنصيب رأس المال في الدخل القومي. ويركز التحليل الوارد في النص على التقديرات المستندة إلى قيمة – الأدنى (٠,٣٥) لأنها تبدو أكثر مصداقية من القيمة الأعلى (راجع الملحق الأول) ولأنها تيسر مقارنة اقتصاد الضفة الغربية وقطاع غزة باقتصادات أخرى.[١٩] وتوضح النتائج أن نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بلغ ١,٠٤٪ سنويا في المتوسط في الفترة ١٩٧٠–١٩٩٩، وهذا يعني أن نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي خلال الثلاثين

---

[١٤] تشير بيانات توظيف العمالة في هذا القسم إلى توظيف العمالة المحلي فقط، أي أنها تستثني الفلسطينيين الذين يعملون في إسرائيل والمستوطنات، كما أن حالات البطالة الجزئية محسوبة كحالات بطالة، ما لم يذكر خلاف ذلك، وهذا هو أكثر تعاريف البطالة صلة بتحليل محاسبة النمو. وفي مواضع أخرى من هذا الفصل والفصول الأخرى أيضا، تشمل بيانات توظيف العمالة الأشخاص الذين يعملون في إسرائيل والمستوطنات كما تشمل البطالة الجزئية، وذلك تمشيا مع التعريف الذي يستخدمه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني فيما يقوم به من مسح للقوة العاملة.

[١٥] على مدى فترة الثلاثين سنة، زاد معدل المشاركة في القوة العاملة متخذا نمطا على شكل الحرف U في الضفة الإنجليزية في الفترة ١٩٧٥–١٩٨٥، ثم ارتفع بمعدل أعلى بكثير بعد منتصف الثمانينات.

[١٦] كان هبوط توظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل راجعا أيضا إلى توظيف عمال أجانب غير فلسطينيين وزيادة الهجرة الوافدة إلى إسرائيل.

[١٧] قد يعكس الهبوط في إنتاجية العمل (وفي الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج) منذ عام ١٩٩٤ أيضا تقديرا بالنقص لنمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي.

[١٨] راجع على وجه الخصوص Collins and Bosworth (1996), و Crafts (1999)، و Dhonte, Bhattacharya, and Yousef (2000). وقد استخدم هذا التقدير أيضا في دراسة لمحاسبة النمو في الضفة الغربية وقطاع غزة في دراسة Arnon, Luski, Spivak, and Weinblatt (1997).

[١٩] كما سبق شرحه في الملحق الأول، تضعف مصداقية التقديرات المستندة إلى حسابات الدخل القومي بسبب تواضع جودة إحصاءات الحسابات القومية في البلدان النامية، بما في ذلك الضفة الغربية وقطاع غزة، في أغلب الأحيان.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

سنة الأخيرة لا يمكن أن يعزى كليا إلى زيادة توظيف العمالة ومخزون رأس المال. غير أن نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بمعدل ١,٤٪ يمثل إسهاما يقل عن الربع في النمو السنوي للناتج البالغ ٦٪. أما أهم مصدر لنمو الناتج خلال الثلاثين سنة الأخيرة فيتمثل في تراكم عوامل الإنتاج، لاسيما تراكم رأس المال (راجع الجدول ٢-١).[٢٠]

ويتسم نمط نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بالتفاوت، نتيجة تفاوت أنماط النمو في مدخلات ونواتج عوامل الإنتاج على النحو المبين من قبل، وبالتالي تتسم المتوسطات بالحساسية العالية للفترة الزمنية المختارة، كما يتبين من الجدول ٢-١. وقد زادت الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بمعدل سنوي أدنى بقليل من ٣٪ قبل الانتفاضة بعام واحد وأثناءها، لكنها هبطت بمعدل ٤,٤٪ سنويا منذ عام ١٩٩٤. غير أن استمرار النمو في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج على مدى أربعة وعشرين عاما من الثلاثين عاما الأخيرة مؤشر على صمود الاقتصاد الفلسطيني بدرجة كبيرة، وقد ترجم ذلك إلى ارتفاع متواصل في مستوى المعيشة حيث كان نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي ينمو بمعدل سنوي بلغ ٣٪ في المتوسط.

وقد اختلفت أيضا من سنة إلى أخرى أهمية الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في نمو الناتج. ففي الفترة ١٩٧٠-١٩٨٧ أسهمت بنسبة ٤٦٪ في هذا النمو، لكن إسهامها هبط إلى ٣٦٪ في الفترة ١٩٨٨-١٩٩٣ (الانتفاضة) عندما أصبح تراكم عوامل الإنتاج (خصوصا توظيف العمالة) مصدرا أكثر أهمية بين مصادر النمو. كما تعزى أهمية الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج خلال الفترة ١٩٧٠-١٩٨٧ أساسا إلى النمو المرتفع في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج خلال الفترة ١٩٧٠-١٩٧٣، وهي فترة تميزت بتكامل الاقتصاد الفلسطيني مع الاقتصاد الإسرائيلي، وإلى نقل التكنولوجيا وارتفاع درجة حرية حركة العمالة. وأثناء تلك الفترة، زادت الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بمعدل سنوي بلغ ٨٪ - وهو أعلى معدل نمو سجل على مدى الثلاثين سنة الأخيرة، وبشكل حوالي ٩١٪ من نمو الناتج في تلك الفترة. وبعد عام ١٩٧٣، حدث تباطؤ شديد في نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، الأمر الذي يشبه إلى حد كبير تباطؤ الإنتاجية المسجل في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وفي إسرائيل، وكان النمو سالبا في الثمانينيات في الضفة الغربية وقطاع غزة، كذلك اقترن النمو السالب في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج منذ عام ١٩٩٤ بتراكم أسرع في رأس المال والعمالة وبنمو أدنى في الناتج، وذلك على عكس الفترات السابقة.[٢١] وجاء ذلك نتيجة تركيبة من العوامل، بما في ذلك ضخ الاستثمار الممول من الجهات المانحة (الأمر الذي يمكن أن يساعد في المستقبل على زيادة نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج)، وتركيز الاستثمار الخاص بشدة على بناء المساكن، وعودة بعض الفلسطينيين إلى سوق العمل في أعقاب اتفاقات أوسلو، وتأثير الإغلاقات المعاكس على الناتج في عامي ١٩٩٥ و١٩٩٦ كما قد يكون هبوط الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج نتيجة تقدير نمو الناتج بالنقص.

كيف يقارن هذا الأداء بأداء بقية العالم؟

للإجابة عن هذا السؤال، أجري تحليل محاسبة النمو على ٨٨ بلدا والضفة الغربية وقطاع غزة، باستخدام مجموعة متطابقة من الافتراضات وفترة زمنية مشتركة، وأخذت البيانات الدولية من دراسة (Collins and Bosworth, 2000)[٢٢]. وتوفر العينة المؤلفة من ٨٨ بلدا تغطية جيدة وممثلة بصورة معقولة لمختلف المناطق الجغرافية وفئات الدخل. فهي تشمل على سبيل المثال ٨ بلدان من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، و١٢ بلدا من منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ، و٦١ بلدا ناميا، و٢٢ بلدا من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.[٢٣] أما الفترة الزمنية المشتركة ١٩٧٣-١٩٩٤، التي تم اختيارها لأن سنة البداية فيها تستخدم في أحيان كثيرة في دراسات أخرى عن محاسبة النمو (مثل دراسة Bosworth and Collins, 1999)، فهي تسهل المقارنة بتلك الدراسات. كما أنها تستبعد النمو المرتفع بصورة غير عادية في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في الضفة الغربية وقطاع غزة خلال الفترة ١٩٧٠-١٩٧٣، وتستبعد النمو السالب الكبير بصورة غير عادية في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج المرتبط بالإغلاقات في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٦. ويورد الجدول ٢-٢ نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في الضفة الغربية وقطاع غزة مقارنة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وثمانية بلدان في المنطقة في الفترة ١٩٧٣-١٩٩٤. أما الجدول ٢-٣ فيورد مقارنة في هذا الصدد بين الضفة الغربية وقطاع غزة ومناطق أخرى في العالم.

وفي الفترة ١٩٧٣-١٩٩٤، زادت الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في الضفة الغربية وقطاع غزة بمعدل سنوي بلغ ١,٦٪ في المتوسط: أي بأكثر من ضعف متوسط معدل النمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وضعف متوسط معدل النمو في إسرائيل، وبأعلى من متوسط معدل النمو في الأردن بمقدار ١,٨ نقطة مئوية سنويا. ومن الناحية التاريخية، لا تندرج منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ضمن أفضل الأطراف أداء في نمو

[٢٠] تؤدي الحسابات المرتكزة على أن نصيب رأس المال ٥٨,٠ إلى نتيجة أقل على صعيد نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (٠,٤٪ مقابل ١,٤٪ عن الفترة ١٩٧٠-١٩٩٩)، ولكن، من الوجهة الكيفية، تظل الحركات في نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج دون تغير. ولا تعتبر هذه النتائج مستغربة، حيث إن مخزون رأس المال زاد بوتيرة أسرع من وتيرة زيادة توظيف العمالة. وقد حدث أكبر قدر من التباعد بين هذين التقديرين لنمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج خلال الفترة ١٩٧٠-١٩٧٩، وهي الفترة التي شهدت أسرع زيادة في نسبة رأس المال إلى العمالة.

[٢١] هناك اختلافات سنوية ذات دلالة في نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بعد ١٩٩٤: فقد هبطت الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بنسبة ٧٪ في عام ١٩٩٥ وبنسبة ١٨٪ في عام ١٩٩٦، لكنها سجلت انتعاشا (متواضعا) منذ ذلك الحين.

[٢٢] تتمثل هذه الافتراضات فيما يلي: نسبة بذرة رأس المال إلى الناتج ٢,٥، ونصيب رأس المال من الدخل ٠,٣٥، ومعدل إهلاك الأصول ٤٪ (وهي نفس الافتراضات الواردة في القسم العلوي من الجدول ٢-١). ويرد في الملحق الأول شرح لهذه الافتراضات.

[٢٣] التصنيف الإقليمي يتبع تصنيف البنك الدولي، غير أنه تمشيا مع باقي الكتابات، يستبعد من منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ أستراليا واليابان وميانمار ونيوزيلندا (راجع Crafts, 1999).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٢-٢: مصادر نمو الناتج: الضفة الغربية وقطاع غزة وبلدان مختارة من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ١٩٧٣-١٩٩٤

(٪ سنويا)

البلدان	نمو الناتج	إسهام[1]		
		مخزون رأس المال	توظيف العمالة	الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج
الضفة الغربية وقطاع غزة	٥,٨	٢,٧	١,٥	١,٦
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا[2]	٤,٨	٢,٢	٢,٠	٠,٧
الجزائر	٣,٢	٢,٠	٢,٧	١,٦-
مصر	٦,٢	٢,٠	٢,١	١,١
إيران	١,٧	٢,١	٢,١	٢,٥-
إسرائيل	٤,٢	١,٦	١,٨	٠,٨
الأردن	٥,٦	٣,٠	٢,٨	٠,٢-
مالطة	٦,٧	١,٨	٠,٥	٤,٥
المغرب	٤,٤	٢,١	٢,٣	٠,١-
تونس	٤,٤	١,٩	٢,٣	٠,٢

المصادر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي، ودراسة Collins and Bosworth (2000).

[1] تتمثل الافتراضات فيما يلي: نصيب رأس المال من الدخل ٠,٣٥، ومعدل إهلاك الأصول ٤٪، ونسبة بذرة رأس المال إلى الناتج ٢,٥.

[2] المتوسط غير المرجح للبلدان باستثناء الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد لا يطابق جمع الأرقام المجموع المذكور بسبب التقريب.

الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج أو نمو الناتج، ولكن مستوى أداء الاقتصاد الفلسطيني من حيث الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج مقارب بصورة كبيرة للأداء في بقية العالم. والواقع أن نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في الاقتصاد الفلسطيني يفوق النمو لدى جميع مجموعات الدخل والمجموعات الإقليمية الواردة في الجدول ٢-٣، كما يفوق أداء العينة العالمية المؤلفة من ٨٨ بلدا، باستثناء الأداء المرتفع في منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ. ونظرا للظروف السائدة، فإن ما تحقق من نمو في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في الضفة الغربية وقطاع غزة في الفترة ١٩٧٣-١٩٩٤ يعد أداء جيدا جدا.

وفي الوقت نفسه، لا بد من التذكير بأن المناقشة الواردة أعلاه قد ركزت على نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، مع تجاهل الفروق في تطورات النمو السكاني. ولكن عند أخذ النمو السكاني المرتفع في الاعتبار، يصبح أداء النمو في الاقتصاد الفلسطيني أقل قوة، وهذا ما سيجري بحثه لاحقا.

بالإضافة إلى ذلك، شهد الاقتصاد الفلسطيني تقلبا كبيرا في الناتج. ففي الفترة ١٩٧٣-١٩٩٤ (التي تتوفر بشأنها بيانات قابلة للمقارنة عبر البلدان)، بلغ معامل الاختلاف في نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي ١,٦ في الضفة الغربية وقطاع غزة، مقارنة بالوسيط البالغ ٠,٨ في البلدان الثمانية من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، والوسيط البالغ ١,٤ في البلدان النامية الواحد والستين، والوسيط البالغ ٠,٥ في منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ (الشكل البياني ٢-٣). وكانت أمريكا اللاتينية وحدها، بين مختلف مجموعات البلدان، هي التي سجلت معامل اختلاف أعلى بلغ ١,٧. وفي الضفة الغربية وغزة، بلغ معامل الاختلاف في نمو نصيب الفرد من الناتج الحقيقي مستوى أعلى من ذلك إذ بلغ ٣,١ في الفترة ١٩٧٣-١٩٩٤، وبلغ ٣,٩ في الفترة ١٩٩٤-١٩٩٩. ويرد في هذا الفصل لاحقا مزيد من البحث لقضية تقلب الناتج.

التغيرات المتوقعة في العوامل الديمغرافية والقوة العاملة وتوظيف العمالة

العوامل الديمغرافية الفلسطينية المتغيرة

بلغ متوسط معدل نمو السكان في الضفة الغربية وقطاع غزة ٣,٧٪ تقريبا في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٧، مقارنة بالمعدل البالغ ١,٥٪ في العالم ككل، و٢,٣٪ في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، و٢,٧٪ في بلدان إفريقيا جنوب الصحراء ذوات النمو السكاني السريع بصفة عامة (الشكل البياني ٢-٤ والجدول ٢-٤).[24] أما نمو السكان الفعلي، الذي يشمل الهجرة، فكان أعلى من ذلك، إذ بلغ ما يقارب ٥,١٪، حيث شهدت الضفة الغربية وقطاع غزة هجرة قوية إليها في أعقاب أزمة الخليج وفي الفترة ١٩٩٤-١٩٩٥، بعد التوقيع على اتفاقات السلام مع إسرائيل. ومنذ ذلك الحين، تراجعت الهجرة إلى الداخل إلى أن أصبحت غير ذات دلالة في السنوات القليلة الماضية، الأمر الذي يزيل الفرق بين معدل النمو السكاني الفعلي ومعدل النمو السكاني الطبيعي. ومن نتائج ارتفاع معدلات الخصوبة أن تركيبة السكان تتسم الآن بأنها تركيبة شابة جدا: فحوالي ٢٠٪ من السكان تحت سن الخامسة، وأكثر من ثلث السكان تحت سن العاشرة، وحوالي نصف السكان تحت سن

[24] المعدل البالغ ٣,٧٪ هو الفرق بين معدل المواليد ومعدل الوفيات، وهو محسوب كمتوسط للمشاهدات الإحصائية المتاحة عن الفترة ١٩٩٠-١٩٩٧ من قاعدة بيانات تقرير مؤشرات التنمية الدولية بالبنك الدولي. وهذا المعدل أعلى من المعدل المناظر في أي اقتصاد من الاقتصادات البالغ عددها ٢٠٠ والمسجلة بياناتها في قاعدة البيانات تلك، ولكنه أقل بصورة طفيفة من المعدل البالغ ٣,٨٪ المبلغ من جانب الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني عن السنوات الأخيرة التي استخدمت بياناتها في هذا الفصل.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٢-٣: مصادر نمو الناتج: الضفة الغربية وقطاع غزة والمجموعات الإقليمية ومجموعات الدخل الرئيسية، ١٩٧٣-١٩٩٤

(٪ سنويا)

المجموعة الإقليمية ومجموعة الدخل[٢]	نمو الناتج	إسهام[١] مخزون رأس المال	توظيف العمالة	الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج
الضفة الغربية وقطاع غزة	٥,٨	٢,٧	١,٥	١,٦
شرق آسيا والمحيط الهادئ[٣]	٧,٠	٣,٣	١,٨	٢,٠
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	٤,٨	٢,٢	٢,٠	٠,٧
جنوب آسيا	٤,٨	١,٧	٢,٠	١,١
بلدان إفريقيا جنوب الصحراء	١,٩	١,٢	١,٦	٠,٩-
أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	٢,٦	١,٤	١,٨	٠,٦-
البلدان منخفضة الدخل	٢,٥	١,٤	١,٨	٠,٧-
بلدان الشريحة الدنيا من فئة الدخل المتوسط	٣,٥	١,٨	٢,٠	٠,٣-
بلدان الشريحة العليا من فئة الدخل المتوسط	٣,٨	١,٧	١,٦	٠,٥
بلدان مرتفعة الدخل في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	٢,٥	١,٢	٠,٤	٠,٩
البلدان مرتفعة الدخل	٣,٢	١,٤	٠,٦	١,١
البلدان النامية	٣,١	١,٦	١,٨	٠,٣-
العالم[٤]	٣,١	١,٦	١,٤	٠,١

المصادر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي؛ ودراسة Collins and Bosworth (2000).

[١] تتمثل الافتراضات فيما يلي: نصيب رأس المال من الدخل ٠,٣٥، ومعدل إهلاك الأصول ٤٪، ونسبة بذرة رأس المال إلى الناتج ٢,٥.

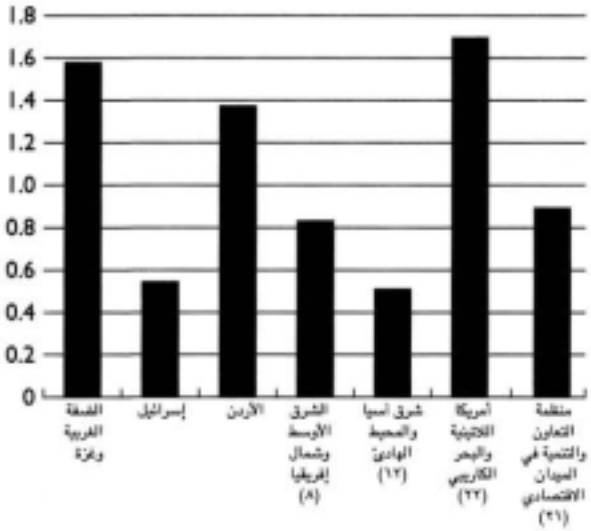
[٢] المتوسط غير المرجح. تندرج الضفة الغربية وقطاع غزة ضمن بلدان الشريحة الدنيا من فئة الدخل المتوسط.

[٣] تتكون من إندونيسيا وكوريا وسنغافورة وتايلند والفلبين وتايوان وماليزيا والصين.

[٤] تتكون من ٨٨ بلدا.

الشكل البياني ٢-٣:

مقارنة تقلب الناتج ١٩٧٣-١٩٩٤



المصادر: Collins and Bosworth (2000)، والجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء والمكتب المركزي الإسرائيلي للإحصاء والعمليات الحسابية التي قام بها خبراء صندوق النقد الدولي.

يعرّف تقلب الناتج بأنه معامل الاختلاف، وهو الانحراف المعياري للنمو السنوي لإجمالي الناتج المحلي مقسوما على متوسط نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، للفترة ١٩٧٣-١٩٩٤. وفيما يتعلق بمجموعات البلدان، فهو وسيط عينة معاملات التغاير الخاصة بالبلد. وعدد البلدان التي تضمها كل منطقة مبين بين قوسين. ويورد الجدول A1.1 قائمة بكل البلدان.

الخامسة عشرة (الشكل البياني ٢-٤). أما العمر الوسيط فيبلغ حوالي ١٦ سنة.

ومن الحقائق المتعارف عليها في التنمية الاقتصادية والعوامل الديمغرافية أن البلدان، في سياق نموها، تمر في العادة بتحول ديمغرافي يهبط خلاله معدل المواليد ومعدل الوفيات إلى مستويات منخفضة إلى حد كبير، كما ينمو السكان بوتيرة متسارعة مؤقتا لأن انخفاض الوفيات يميل إلى تجاوز انخفاض معدل الخصوبة (الشكل البياني ٢-٥). ومن الواضح أن الضفة الغربية وقطاع غزة هي الآن في وسط مرحلة التحول الديمغرافي تلك، مع بلوغ النمو السكاني حاليا ذروته أو اقترابه منها.[٢٥] والواقع أن معدل المواليد الأولي (٤٠,٣٪) يعتبر أعلى، وأن ما يثير الدهشة بدرجة كبيرة هو أن معدل الوفيات الأولي (٠,٥٪) أدنى من متوسطات كل مجموعات البلدان تلك الواردة في الجدول ٢-٤. وعلى الأجل المتوسط، وتمشيا مع التحول الديمغرافي الثابت الذي تم وصفه للتو، من المتوقع أن يكون الانخفاض في معدل الخصوبة أكثر حدة، وأن يكون معدل النمو السكاني أبطأ، وأن تزيد نسبة السكان الأكبر سنا. ويتوقع

[٢٥] ارتفع معدل النمو السكاني الطبيعي في الضفة الغربية إلى ٣,٥٪ في عام ١٩٨٧، مقارنة بمعدل بلغ ٢,٢٪ في عام ١٩٦٨ و٣,١٪ في عام ١٩٧٨. وفي قطاع غزة كانت معدلات النمو المتناظرة على التوالي ٤,٣٪ و٣,٧٪ و٣,٢٪. وقد استقرت معدلات النمو في التسعينات، بل إنها هبطت بعض الشيء إلى حوالي ٣,٥٪ في الضفة الغربية و٤٪ في قطاع غزة. وطبقا لبيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (١٩٩٨ب)، يعد معدل الخصوبة المرغوب فيه بين السيدات أدنى بدرجة ملموسة من المعدلات السائدة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٢-٤: نمو السكان في الضفة الغربية وقطاع غزة بالنسبة إلى بقية العالم

	معدل نمو السكان الفعلي	معدل المواليد الأولي	معدل الوفيات الأولي	معدل نمو السكان الطبيعي[1]	معدل الخصوبة[2]
الضفة الغربية وقطاع غزة	٥,١	٤,٣	٠,٥	٣,٧	٦,٢
شرق آسيا والمحيط الهادئ	١,٤	٢,١	٠,٧	١,٣	٢,٣
أوروبا وآسيا الوسطى	٠,٣	١,٥	١,١	٠,٤	٢,٠
أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	١,٧	٢,٥	٠,٧	١,٨	٢,٩
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	٢,٤	٣,٠	٠,٧	٢,٣	٤,٢
جنوب آسيا	١,٩	٣,٠	١,٠	٢,٠	٣,٨
بلدان إفريقيا جنوب الصحراء	٢,٧	٤,٢	١,٥	٢,٧	٥,٨
البلدان منخفضة الدخل	٢,١	٣,٤	١,١	٢,٢	٤,٣
البلدان منخفضة الدخل ومتوسطة الدخل	١,٦	٢,٦	٠,٩	١,٧	٣,٢
البلدان متوسطة الدخل	١,٣	٢,١	٠,٨	١,٣	٢,٤
بلدان الشريحة العليا من فئة الدخل المتوسط	١,٦	٢,٣	٠,٧	١,٦	٢,٨
البلدان مرتفعة الدخل	٠,٧	١,٣	٠,٩	٠,٤	١,٧
أقل البلدان نموا (تصنيف الأمم المتحدة)	٢,٤	٤,٠	١,٥	٢,٥	٥,٤
العالم	١,٥	٢,٤	٠,٩	١,٥	٢,٩

المصادر: البنك الدولي، قاعدة بيانات تقرير مؤشرات التنمية الدولية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ملحوظة: كل البيانات متوسطات سنوية بسيطة عن الفترة ١٩٩٠-١٩٩٧. وفي حالة كثير من البلدان، تتوفر مشاهدات إحصائية لبعض السنين فقط.

[1] الفرق بين معدل المواليد ومعدل الوفيات الأولي.

[2] مجموع الولادات لكل امرأة.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في نشرته الإحصائية الصادرة عام ١٩٩٩ أن يزيد العمر الوسيط بنسبة ٣٠٪ على مدى الخمس والعشرين سنة القادمة، بحيث يبلغ ٢١,٤ سنة.

وتستند التوقعات السكانية في السيناريو الأساسي المقدمة هنا إلى بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في نشرته الإحصائية الصادرة عام ١٩٩٩ لكن خبراء الصندوق قاموا بتعديلها على النحو المبين في الإطار ٢-١. ومن المتوقع أن يهبط تدريجياً معدل النمو السكاني إلى ما يقارب ٢,٤٪ بحلول عام ٢٠٢٥، في ظل افتراضات مفادها أن معدلي الخصوبة ووفيات الأطفال الرضع سوف يهبطان بنسبة ٥٠٪ بين عام ١٩٩٧ وعام ٢٠٢٥ (على النحو المتوقع في السيناريو متوسط الأجل في النشرة الإحصائية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني)، وأن لا وجود لهجرة صافية خلال تلك الفترة. ويهدف افتراض هجرة صافية نسبتها صفر في السيناريو الأساسي إلى عزل الديناميكية الناشئة عن السكان الحاليين. واستنادا إلى هذه الافتراضات الثلاثة، سوف تنتقل الضفة الغربية وقطاع غزة إلى نقطة أبعد إلى اليمين على منحنى نمط التحول الديمغرافي في الشكل البياني ٢-٥، كما سوف يهبط معدل النمو الطبيعي للسكان، وسوف تزيد نسبة السكان في سن العمل إلى مجموع السكان من ٥٣٪ في عام ١٩٩٩ إلى ٦٤٪ في عام ٢٠٢٥ (الجدول ٢-٥).[٢٦] وتوضح اللوحة السفلى إلى اليسار من الشكل البياني ٢-٤ كيفية تغير الهيكل العمري بمرور الوقت، بالمقارنة مع هيكل السكان في ١٩٩٧- على حين سيتزايد السكان من جميع الأعمار، ويدل التحدب الحاد في الشكل البياني على نمو أسرع في السكان في سن العمل. ومن المتوقع أن تمر بلدان أخرى في منطقة الشرق الأوسط بتحول ديمغرافي مماثل ولكن لن تكون التغيرات قريبة على أي نحو من مستوياتها الحادة التي تشهدها الضفة الغربية وقطاع غزة.[٢٧]

النمو المتوقع في عرض العمالة

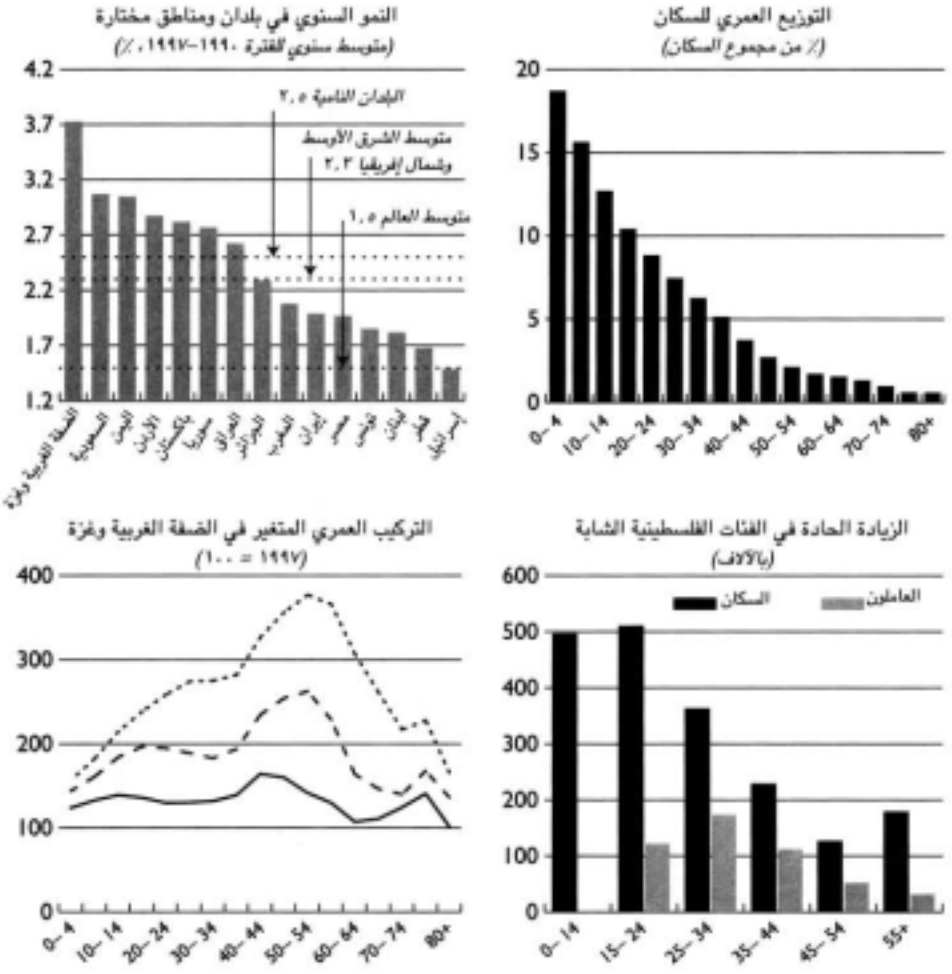
على الأجل المتوسط، سيتأثر نمو عرض العمالة بثلاثة عوامل. فأولا، سيزيد عرض العمالة عند بلوغ الفئة الشابة كبيرة العدد سن العمل. وتوضح اللوحة السفلى إلى اليمين من الشكل البياني ٢-٤ الفئة الشابة وكيف أن حجمها يتجاوز فئة السكان العاملين حاليا. وثانيا، يتوقع أن يرتفع المعدل الكلي للمشاركة في القوة العاملة لأن مزيدا من السكان سيدخلون فئات عمرية ذات معدلات مشاركة أعلى نسبيا. ويظهر الأثر المجمع لهذين العاملين في المتوسط الأول في الجدول ٢-٦. وأخيرا، يفترض أن يزيد معدل مشاركة المرأة في القوة العاملة. فهذا المعدل (١١٪ في ١٩٩٩) يعد منخفضا بالمعايير الدولية، ومن المنطقي توقع اقتران هبوط معدل الخصوبة

[٢٦] هذا التغير في الهيكل العمري هو نفسه الوارد في النشرة الإحصائية للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني PCBS (1999)، مما يعني أن الهيكل العمري للمهاجرين إلى الداخل يماثل الهيكل العمري للسكان الحاليين المقيمين في الضفة الغربية وقطاع غزة.

[٢٧] بالنسبة للمنطقة ككل، من المتوقع أن ينمو السكان في سن العمل بمعدل ٢,٧٪ سنويا خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٥، مقارنة بمعدل نمو سكاني يبلغ ٢,٢٪ (Dhonte, Bhattacharya, and Yousef, 2000) والمعدلان المناظران في حالتي الضفة الغربية وقطاع غزة هما ٤٪ و٣,٢٪ إذا كانت سن العمل، لأغراض المقارنة، محددة بين الخامسة عشرة والرابعة والستين من العمر. ويستخدم هذا الفصل تعريف الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني للسكان في سن العمل بأنهم من تتجاوز أعمارهم الخامسة عشرة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٢-٤:
الديناميكية السكانية للفلسطينيين



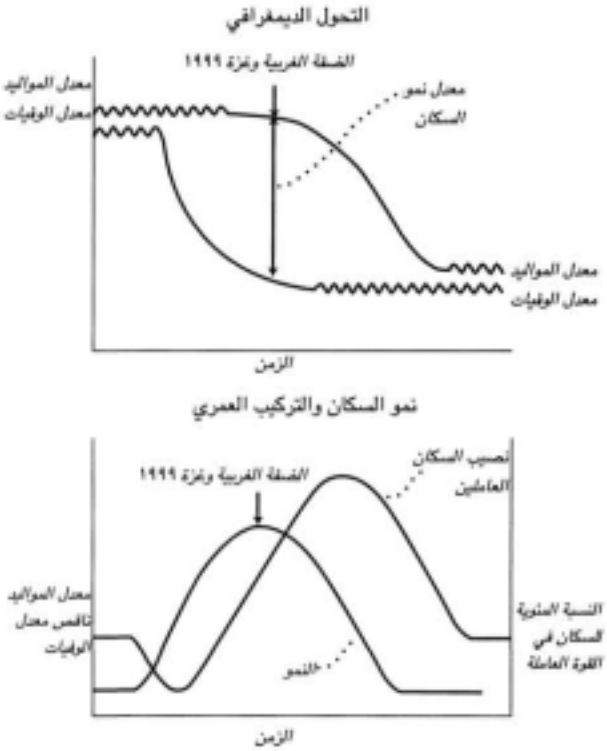
المصادر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وتقرير مؤشرات التنمية الدولية الصادر عن البنك الدولي، وحسابات وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

بارتفاع معدل مشاركة المرأة في القوة العاملة، وإن كان ينبغي التسليم بصعوبة التنبؤ بالرابطة بين معدلات الخصوبة ومعدلات المشاركة في القوة العاملة حيث إنها تتأثر بشدة ليس فقط بالعامل الاقتصادي بل بعوامل ثقافية واجتماعية أيضا.[٢٨] ولأغراض هذا التحليل، نفترض أن معدل مشاركة المرأة في القوة العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة يزيد تدريجيا إلى أن يبلغ ٢٤٪ بحلول عام ٢٠٢٥، وأن المعدل المتزايد للمشاركة في القوة العاملة يتركز في فئة النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين الخامسة عشرة والرابعة والثلاثين. وفي ظل الأثر المجمع لهذه العوامل الثلاثة، سوف يرتفع المعدل الكلي للمشاركة في القوة العاملة – للرجال والنساء – من ٤١٪ في المتوسط في عام ١٩٩٩ إلى ٤٣,٣٪ في عام ٢٠١٠ ثم إلى ٤٧,٦٪ بحلول عام ٢٠٢٥، أما نمو القوة العاملة فسيبلغ معدله ٤,٤ ٪ سنويا خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠، ثم يتباطأ بعد ذلك بصورة متواضعة (المتوسط الثاني في الجدول ٢-٦ ؛ والجدول ٢-٧). وفي النهاية، سوف يتأثر التطور الفعلي لمعدلات المشاركة في القوة العاملة أيضا بالاحتمالات المتعلقة بتوظيف العمالة، بل إن

[٢٨] تحلل دراسة Daoud (1999) مشاركة المرأة في القوة العاملة كما تحلل توظيف العمالة في الضفة الغربية وقطاع غزة. وتشير النتائج التي توصلت إليها إلى أن إمكانية مشاركة المرأة في القوة العاملة تتأثر سلبا بعدد الأطفال تحت سن السادسة. وتخلص أيضا إلى أن النساء الفلسطينيات يفضلن العمل وأن توظيف المرأة وأجرها يرتفعان تبعا لسنوات التعليم. كما تناقش العوامل الثقافية وغيرها من العوامل التي قد تؤثر على مشاركة المرأة في القوة العاملة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٢-٥:
التحول الديمغرافي المبسط



المصدر: استنادا إلى دراسة Bloom and Williamson (1998).

الأرجح حتى في ظل وجود أهداف طموحة لنمو الناتج وتوظيف العمالة، كما ستجري مناقشته لاحقا، أن تشهد الضفة الغربية وقطاع غزة فترة مطولة من البطالة المرتفعة، وأن هذا بدوره قد يحد من معدلات المشاركة في القوة العاملة. ويتجاهل هذا التحليل الأثر الممكن لرد الفعل، حيث إن الغرض منه هو تقييم احتياجات النمو والإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج عند مستوى معين من نمو القوة العاملة.

نمو توظيف العمالة

يتمثل التحدي الذي يواجهه الاقتصاد الفلسطيني في استيعاب القوة العاملة المتزايدة في توظيف العمالة المنتج بأجور معقولة، مع خفض البطالة في ذات الوقت. وقد بين القسم السابق أنه يمكن في ظل افتراضات مقبولة توقع نمو عرض العمالة بمعدل يبلغ حوالي ٤,٤٪ سنويا حتى نهاية عام ٢٠١٠ دون أخذ أي آثار للهجرة الممكنة في الاعتبار.

وقبل بدء الاضطرابات والإغلاقات في أواخر سبتمبر ٢٠٠٠، كانت البطالة بين الفلسطينيين تأخذ اتجاها هبوطيا حتى بلغت ٨,٨٪ من القوة العاملة في يونيو ٢٠٠٠، وهو أدنى مستوى لها منذ ١٩٩٣. وكان يسيطر على التوقعات متوسطة الأجل حينذاك التحدي المتمثل في استيعاب تدفقات العمالة الجديدة المتوقع دخولها سوق العمل بأجور حقيقية متزايدة، وتحقيق مزيد من الخفض في معدل البطالة. ومع استهداف خفض معدل البطالة بمقدار النصف (إلى ٤,٤٪) بحلول عام ٢٠١٠، كان سيتعين على الاقتصاد الفلسطيني توليد زيادة في توظيف العمالة المحلي معدلها ٦٪ سنويا، وهو تحد كبير في ضوء معدل الزيادة في توظيف العمالة المحلي والبالغ ٣٪ سنويا الذي حققه الاقتصاد الفلسطيني على مدى الثلاثين عاما الماضية (السيناريو الأول في الجدول ٢-٨).

لكن الموقف حاليا أصعب بكثير، لأن الأزمة التي بدأت في أواخر سبتمبر ٢٠٠٠ أدت إلى زيادة حادة في معدل البطالة. فقبل الأزمة كان حوالي ١٣٠ ألف فلسطيني (٢٠٪ من القوة العاملة) يتوجهون يوميا إلى إسرائيل والمستوطنات للعمل فيها؛ وقد خفض توظيف العمالة هذا بشدة مع الإغلاقات التي حدثت في الربع الأخير من عام ٢٠٠٠. كذلك أدت خسارة الناتج التي حدثت في الربع الأخير من عام ٢٠٠٠ إلى خفض توظيف العمالة المحلي. وحتى وقت إعداد هذه المطبوعة، مازال المدى الذي وصل إليه هبوط الناتج وارتفاع البطالة يحوطه عدم اليقين إلى حد كبير(راجع الفصل الأول)، ويفترض لأغراض هذا التحليل أن يكون معدل البطالة قد بلغ الذروة بوصوله إلى ٣٥٪ في الربع الأول من عام ٢٠٠١. ولا يبدو هذا المعدل غير واقعي، نظرا لأن ما يقرب من ٢٠٪ من قوة العمل الفلسطينية فقدت عملها في إسرائيل، كما لا يبدو هذا المعدل غير واقعي نظرا للانكماش الحاد في الناتج في الربع الأخير من عام ٢٠٠٠. أما بالنسبة لعام ٢٠٠١ والأجل المتوسط، تظل مسألة عدد العمال الفلسطينيين الذين سيسمح لهم بالعودة للعمل في إسرائيل متى عادت الأوضاع إلى طبيعتها مسألة غير معلومة، كما أن مدى انتعاش توظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل سيؤثر إلى حد كبير على توقعات الدخل والاستهلاك والبطالة بين الفلسطينيين على مدى السنوات القادمة. ويعد السيناريوهان التاليان ذوي طبيعة توضيحية فحسب، ويجب عدم النظر إليهما باعتبارهما توقعات.

يفترض السيناريو الثاني الوارد في الجدول ٢-٨ أن عدد الفلسطينيين العاملين في إسرائيل سيعود تدريجيا إلى مستواه السابق للأزمة، أي إلى ١٣٠ ألف عامل، بنهاية عام ٢٠٠٢. وبعد ذلك يتعين نمو توظيف العمالة الفلسطينية المحلي بمعدل سنوي ٦,٥٪ في المتوسط خلال الفترة ٢٠٠١-٢٠١٠، كي يعود معدل البطالة إلى ٨,٨٪، أي إلى المستوى السابق على الأزمة، بحلول عام ٢٠١٠.[٢٩] ومع اقتصار نمو توظيف العمالة في مؤسسات

[٢٩] تتأثر الأرقام الخاصة بعام ٢٠٠١ بآثار الترحيل من عام ٢٠٠٠. وهذا يفسر انخفاض توظيف العمالة محليا في السيناريو الثاني الوارد في الجدول ٢-٨ بنسبة ٢٪، على الرغم من أنه ينمو على مدار العام بمعدل ٦,٧٪ (ديسمبر ٢٠٠١ مقارنا بالوضع في ديسمبر ٢٠٠٠).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ٢-١ التوقعات السكانية

أحرز الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني على مدى بضع سنوات ماضية تقدما كبيرا في إنشاء قاعدة بيانات للسكان في الضفة الغربية وقطاع غزة.[1] ففي عام ١٩٩٨، قام الجهاز بنشر مسح عن السكان والمساكن والمنشآت أورد تقديرا لعدد سكان الضفة الغربية وقطاع غزة (باستثناء القدس الشرقية) بحوالي ٢,٧ مليون نسمة في نهاية عام ١٩٩٧ (PCBS, 1998c). وفي عام ١٩٩٩، نشر الجهاز المذكور توقعات سكانية مفصلة للفترة ١٩٩٧-٢٠٢٥ استنادا إلى ثلاثة سيناريوهات مختلفة لمعدلات الخصوبة (PCBS, 1999). والقاسم المشترك بين هذه السيناريوهات الثلاثة هو افتراض حدوث هبوط في معدل الوفيات بين الأطفال الرضع بنسبة ٥٠٪ في الفترة ١٩٩٧-٢٠٢٥ وافتراض تدفق ٥٠٠ ألف مهاجر إلى الضفة الغربية وقطاع غزة خلال الفترة ١٩٩٧-٢٠١٠ (ثم وصول الهجرة إلى صفر بعد ذلك). ولم تختلف سلاسل البيانات إلا فيما يتعلق بافتراض انخفاض معدل الخصوبة عن مستواه الذي قارب ٦,١ في عام ١٩٩٧. فقد افترضت سلسلة البيانات في السيناريو المنخفض أن معدل الخصوبة سيهبط إلى ٢,١ بحلول عام ٢٠٢٥، وافترضت سلسلة البيانات في السيناريو المتوسط أن ذلك المعدل سينخفض إلى ٣، وافترضت سلسلة البيانات في السيناريو المرتفع أنه سينخفض إلى ٤,٢. ومن ثم سيصل متوسط معدل نمو السكان، طبقا لسلسلة البيانات في السيناريو المتوسط الموضوع من جانب الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، إلى ٤,٦٪ سنويا في الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠، وإلى حوالي ٢,٧٪ في الفترة ٢٠١١-٢٠٢٥.

تستند التوقعات المعروضة في هذا الفصل إلى السيناريو المتوسط الموضوع من جانب الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ولكننا نفترض أن يكون صافي الهجرة صفرا في السيناريو الأساسي الذي قمنا بإعداده. وقد وضع هذا الافتراض لمجرد تعزيز إمكانية تقصي مسار الديناميكية الديمغرافية بين السكان الحاليين. وفي هذا السيناريو، يتوقع أن يزيد السكان في الضفة الغربية وقطاع غزة بمعدل ٣,٤٪ في المتوسط في الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠ ثم بمعدل ٢,٧٪ في المتوسط فيما بعد ذلك (الجدول ٢-٧). وقد وضع أيضا سيناريو للهجرة يأخذ في الاعتبار توقعات الجهاز المذكور لتدفقات الهجرة إلى الداخل في الفترة ٢٠٠١-٢٠١٠. وفي هذا السيناريو، يزيد السكان بمعدل ٤,٧٪ سنويا في المتوسط في الفترة ٢٠٠١-٢٠١٠، وبمعدل ٢,٧٪ بعد ذلك. ويفترض أن الهجرة إلى الداخل والسكان الحاليين في الضفة الغربية وقطاع غزة سيتشابهان من حيث الهيكل العمري ومعدلات المشاركة في القوة العاملة حسب السن والنوع.

[1] نعرب عن امتناننا للدكتور أبو لبدة ومساعديه في الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني على ما قدموه من مساعدة في إعداد التوقعات السكانية.

الجدول ٢-٥: التوقعات السكانية في الضفة الغربية وقطاع غزة حسب فئات الأعمار، ١٩٩٩-٢٠٢٥

	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠١٠	٢٠١٥	٢٠٢٠	٢٠٢٥
						(بالآلاف)					
السكان	٢ ٧٥٩	٢ ٨٦١	٢ ٩٦٦	٣ ٠٧٢	٣ ١٨١	٣ ٢٩١	٣ ٤٠٣	٣ ٩٩٠	٤ ٦١٨	٥ ٢٧٦	٥ ٩٤٦
صفر-٤	٥١٥	٥٣١	٥٤٧	٥٦١	٥٧٢	٥٨٣	٥٩٣	٦٤٢	٦٩٠	٧٢٨	٧٥٠
٥-١٤	٧٨٠	٨١٢	٨٤٤	٨٧٦	٩١٠	٩٤٣	٩٧٥	١ ١٢٠	١ ٣٣٤	١ ٣٢٩	١ ٤١٥-
١٥-٢٤	٥٢٩	٥٤٧	٥٦٦	٥٨٧	٦١٠	٦٣٤	٦٦٠	٩٧١	٨٠٨	١ ١١٦	١ ٢٢٨
٢٥-٣٤	٣٧٧	٣٩٠	٤٠٣	٤١٧	٤٣١	٤٤٥	٤٦٠	٥٤٩	٦٥٥	٨٠٢	٩٦٥
٣٥-٤٤	٢٤٣	٢٥٨	٢٧٦	٢٨٥	٢٩٨	٣١٠	٣٢٢	٣٨٥	٤٥٥	٥٣٦	٦٤٩
٤٥-٥٤	١٣٢	١٣٨	١٤٥	١٥٤	١٦٣	١٧٣	١٨٥	٢٥٠	٣١٤	٣٧٥	٤٤٤
٥٥ فأكثر	١٨٢	١٨٦	١٨٩	١٩٣	١٩٨	٢٠٣	٢٠٨	٢٤٣	٣٠٢	٣٨٩	٤٩٥
					(التغير السنوي ٪)[1]						
السكان	٢,٨	٢,٧	٣,٧	٣,٦	٣,٥	٣,٥	٣,٤	٣,٢	٣,٠	٢,٧	٢,٤
صفر-٤	٣,٥	٣,٢	٢,٩	٢,٦	٢,٠	١,٩	١,٨	١,٦	١,٤	١,١	٠,٦
٥-١٤	٤,١	٤,١	٣,٩	٣,٨	٣,٩	٣,٦	٣,٤	٢,٨	١,٩	١,٥	١,٢
١٥-٢٤	٣,٣	٣,٤	٣,٥	٣,٧	٣,٩	٤,٠	٤,١	٤,١	٣,٧	٢,٨	١,٩
٢٥-٣٤	٣,٥	٣,٥	٣,٤	٣,٤	٣,٤	٣,٣	٣,٣	٣,٢	٣,٨	٤,١	٣,٨
٣٥-٤٤	٦,١	٥,٨	٥,٤	٥,٠	٤,٥	٤,٢	٣,٩	٣,٦	٣,٤	٣,٤	٣,٩
٤٥-٥٤	٤,٣	٤,٦	٤,١	٤,٦	٦,١	٦,٤	٦,٥	٦,٢	٤,٦	٣,٧	٣,٤
٥٥ فأكثر	١,٧	١,٩	٢,٠	٢,٢	٢,٣	٢,٥	٢,٧	٢,٦	٤,٥	٥,٩	٥,٠
بنود للتذكرة:											
السكان في سن العمل[2]	١ ٤٦٣,٦	١ ٥١٨,١	١ ٥٧٥,٤	١ ٦٤٥,٦	١ ٦٩٩,٠	١ ٧٦٥,٦	١ ٨٣٥,٢	٢ ٢٩٧,١	٢ ٦٩٥,٨	٣ ٢١٨,٤	٣ ٧٨٠,٧
النمو (٪)	٣,٧	٣,٧	٣,٨	٣,٨	٣,٩	٣,٩	٣,٩	٣,٩	٣,٩	٣,٦	٣,٣
٪ من مجموع السكان	٥٢,١	٥٢,١	٥٢,١	٥٢,٢	٥٢,٤	٥٢,٦	٥٢,٩	٥٥,٨	٥٨,٤	٦١,٠	٦٣,٦

المصادر: تقديرات وتوقعات خبراء صندوق النقد الدولي، استنادا إلى بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. راجع الإطار رقم ٢-١ للاطلاع على التعاريف والافتراضات التي تقوم عليها التوقعات.

[1] معدلات النمو المبينة للأعوام ٢٠١٠ و ٢٠١٥ و ٢٠٢٠ و ٢٠٢٥ هي متوسط معدل النمو السنوي لفترة الأعوام الخمسة المنتهية في العام المذكور.

[2] السكان في سن الخامسة عشرة فأكثر، بالآلاف.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٢-٦: معدلات المشاركة في القوة العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة حسب العمر والنوع، ١٩٩٩-٢٠٢٥

	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠١٠	٢٠١٥	٢٠٢٠	٢٠٢٥
	(٪ من السكان في سن العمل)										
المتوسط الأول (معدلات ثابتة خاصة بالعمر والنوع)[1]	٤١,٠	٤١,١	٤١,٢	٤١,٣	٤١,٣	٤١,٤	٤١,٤	٤١,٤	٤١,٤	٤١,٤	٤١,٥
الرجال	٧٠,٥	٧٠,٧	٧٠,٨	٧٠,٩	٧١,٠	٧١,٠	٧١,٠	٧١,٠	٧٠,٨	٧٠,٧	٧٠,٩
النساء	١١,٣	١١,٣	١١,٣	١١,٣	١١,٣	١١,٤	١١,٤	١١,٤	١١,٤	١١,٤	١١,٥
المتوسط الثاني (تزايد مشاركة المرأة في القوة العاملة)[2]	٤١,٠	٤١,٢	٤١,٥	٤١,٧	٤١,٩	٤٢,١	٤٢,٣	٤٢,٣	٤٤,٣	٤٥,٧	٤٧,٦
١٥-٢٤	٣٠,٨	٣١,٠	٣١,١	٣١,٣	٣١,٤	٣١,٦	٣١,٧	٣٢,٦	٣٣,٨	٣٥,٤	٣٧,٣
٢٥-٣٤	٥٤,٧	٥٤,٩	٥٥,٢	٥٥,٥	٥٥,٩	٥٦,٣	٥٦,٧	٥٩,٢	٦١,٩	٦٥,٢	٦٩,٥
٣٥-٤٤	٥٤,٦	٥٤,٦	٥٤,٦	٥٤,٦	٥٤,٦	٥٤,٥	٥٤,٥	٥٤,٠	٥٤,٠	٥٤,٢	٥٤,١
٤٥-٥٤	٤٧,٧	٤٨,٠	٤٨,٣	٤٨,٦	٤٨,٨	٤٩,٠	٤٩,١	٤٩,٦	٤٩,٥	٤٩,١	٤٩,٠
٥٥ فأكبر	١٩,٠	١٨,٩	١٨,٩	١٨,٩	١٨,٩	١٨,٩	١٩,٠	١٩,٤	١٩,٩	٢٠,٣	٢٠,٥
الرجال	٧٠,٥	٧٠,٧	٧٠,٨	٧٠,٩	٧١,٠	٧١,٠	٧١,١	٧١,٠	٧٠,٨	٧٠,٧	٧٠,٩
١٥-٢٤	٥٢,٣	٥٢,٣	٥٢,٣	٥٢,٣	٥٢,٣	٥٢,٣	٥٢,٣	٥٢,٣	٥٢,٣	٥٢,٣	٥٢,٣
٢٥-٣٤	٩١,٤	٩١,٤	٩١,٤	٩١,٤	٩١,٤	٩١,٤	٩١,٤	٩١,٤	٩١,٤	٩١,٤	٩١,٤
٣٥-٤٤	٩١,٢	٩١,٢	٩١,٢	٩١,٢	٩١,٢	٩١,٢	٩١,٢	٩١,٢	٩١,٢	٩١,٢	٩١,٢
٤٥-٥٤	٨٢,٥	٨٢,٥	٨٢,٥	٨٢,٥	٨٢,٥	٨٢,٥	٨٢,٥	٨٢,٥	٨٢,٥	٨٢,٥	٨٢,٥
٥٥ فأكبر	٣٦,٤	٣٦,٤	٣٦,٤	٣٦,٤	٣٦,٤	٣٦,٤	٣٦,٤	٣٦,٤	٣٦,٤	٣٦,٤	٣٦,٤
النساء[1]	١١,٣	١١,٦	١١,٩	١٢,٢	١٢,٥	١٢,٨	١٣,٢	١٥,٠	١٧,٣	٢٠,٣	٢٣,٧
١٥-٢٤	٧,٢	٧,٥	٧,٨	٨,١	٨,٥	٨,٨	٩,٢	١١,٣	١٣,٨	١٦,٩	٢٠,٧
٢٥-٣٤	١٦,٣	١٧,٠	١٧,٧	١٨,٤	١٩,٢	٢٠,٠	٢٠,٨	٢٥,٥	٣١,٢	٣٨,٣	٤٦,٩
٣٥-٤٤	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥	١٥,٥
٤٥-٥٤	١٤,٦	١٤,٦	١٤,٦	١٤,٦	١٤,٦	١٤,٦	١٤,٦	١٤,٦	١٤,٦	١٤,٦	١٤,٦
٥٥ فأكبر	٥,٣	٥,٣	٥,٣	٥,٣	٥,٣	٥,٣	٥,٣	٥,٣	٥,٣	٥,٣	٥,٣

المصادر: تقديرات وتوقعات خبراء صندوق النقد الدولي، استنادا إلى بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

[1] المعدلات الثابتة للمشاركة في القوة العاملة الخاصة بفئات محددة من العمر والنوع.

[2] يفترض أن متوسط معدل مشاركة المرأة في القوة العاملة يقارب المعدل السائد في الأردن (٢٣,٧٪) بحلول عام ٢٠٢٥، وأن الزيادة تتركز في فئات الأعمار بين الخامسة عشرة والرابعة والثلاثين.

السلطة الفلسطينية على ثلاثة آلاف شخص سنويا (وذلك بصفة أساسية لتلبية احتياجات القطاعات ذات الأولوية كالتعليم)، يتعين أن يصل نمو توظيف العمالة في القطاع الخاص الفلسطيني إلى معدل يبلغ ٧,٦٪ سنويا في المتوسط، مما يشكل تحديا ضخما لأي اقتصاد. بعبارة أخرى يتعين أن يصل توظيف العمالة في القطاع الخاص في عام ٢٠١٠ إلى حوالي ضعف ما كان عليه في عام ١٩٩٩. وهذا لا يعني أن إعادة معدل البطالة إلى مستواه السابق للأزمة يحتاج إلى عشر سنوات. فإذا عاد توظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل إلى مستوى ١٣٠ ألف عامل بحلول عام ٢٠٠٢، فالأرجح أن هذا سيكون مصحوبا بانتعاش قوي في الاقتصاد وانخفاض في البطالة في هذه السنوات أكثر حدة مما يوضحه هذا السيناريو. ولكن حتى لو تحقق الوصول إلى معدل للبطالة يبلغ ٨,٨٪ في وقت مبكر عما جاء في السيناريو الثاني، فإنه يتعين رغم ذلك أن ينمو توظيف العمالة محليا بمعدل يقترب في المتوسط من ٦,٥٪ سنويا على مدى فترة السنوات العشر القادمة للإبقاء على البطالة عند ذلك المستوى.

ويعد السيناريو الثالث الوارد في الجدول ٢-٨ أكثر تشاؤما، ويفترض أن توظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل، بعد أن يبلغ ٤٥ ألف عامل بحلول نهاية عام ٢٠٠١ (أي ما يقرب من عدد العمال الفلسطينيين ممن كانت لديهم تصاريح عمل في إسرائيل قبل الأزمة)، سيظل عند هذا المستوى في المدى المتوسط. وقد تم الإبقاء على معدلات نمو توظيف العمالة محليا الواردة في السيناريو الثاني كما هي، والفرق بين السيناريوهين ينعكس كله في البطالة. والفرق هنا فرق حسابي بحت، فلا نؤخذ في الاعتبار الآثار المهمة لتوظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل على جانب الطلب. والغرض من السيناريو الثالث ببساطة هو بيان أنه مع انتعاش توظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل بعودته إلى ٤٥ ألف شخص وبقائه عند هذا المستوى على الأجل المتوسط، ستصل البطالة في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى حوالي ١٨٪ من القوة العاملة في عام ٢٠١٠، أي ضعف المستوى السائد قبل الأزمة وضعف المستوى الوارد في السيناريو الثاني. وبعبارة أخرى، فإن هذه ستكون النتيجة المتوقعة حتى لو تمكن الاقتصاد الفلسطيني من تحقيق نمو

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٢-٧: توقعات القوة العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة حسب فئات الأعمار، ١٩٩٩-٢٠٢٥

(التغير ٪ ما لم يذكر خلاف ذلك)[1]

	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠١٠	٢٠١٥	٢٠٢٠	٢٠٢٥
السكان	٣,٨	٣,٧	٣,٧	٣,٦	٣,٥	٣,٥	٣,٤	٣,٢	٣,٠	٢,٧	٢,٤
السكان في سن العمل[2]	٣,٧	٣,٧	٣,٨	٣,٨	٣,٩	٣,٩	٣,٩	٣,٩	٣,٩	٣,٦	٣,٣
١٥-٢٤	٣,٣	٣,٤	٣,٥	٣,٧	٣,٩	٤,٠	٤,١	٤,١	٣,٧	٢,٨	١,٩
٢٥-٣٤	٣,٥	٣,٥	٣,٤	٣,٤	٣,٤	٣,٣	٣,٣	٣,٢	٣,٨	٤,١	٣,٨
٣٥-٤٤	٦,١	٥,٨	٥,٤	٥,٠	٤,٥	٤,٢	٣,٩	٣,٦	٣,٤	٣,٤	٣,٩
٤٥-٥٤	٤,٣	٤,٩	٥,١	٥,٦	٦,١	٦,٤	٦,٥	٦,٢	٤,٦	٣,٧	٣,٤
٥٥ فأكبر	١,٧	١,٩	٢,٠	٢,٢	٢,٣	٢,٥	٢,٧	٢,١	٤,٥	٥,٢	٥,٠
معدلات المشاركة في القوة العاملة[3]	٤١,٠	٤١,٢	٤١,٥	٤١,٧	٤١,٩	٤٢,١	٤٢,٣	٤٣,٣	٤٤,٣	٤٥,٧	٤٧,٦
١٥-٢٤	٣٠,٨	٣١,١	٣١,١	٣١,٣	٣١,٤	٣١,٦	٣١,٧	٣٢,٦	٣٣,٨	٣٥,٤	٣٧,٣
٢٥-٣٤	٥٤,٧	٥٤,٩	٥٥,٢	٥٥,٥	٥٥,٩	٥٦,٣	٥٦,٧	٥٩,٢	٦١,٩	٦٥,٢	٦٩,٥
٣٥-٤٤	٥٤,٦	٥٤,٦	٥٤,٦	٥٤,٦	٥٤,٦	٥٤,٥	٥٤,٥	٥٤,٠	٥٤,٠	٥٤,٢	٥٤,١
٤٥-٥٤	٤٧,٧	٤٨,٠	٤٨,٣	٤٨,٦	٤٨,٨	٤٩,٠	٤٩,١	٤٩,٦	٤٩,٥	٤٩,١	٤٩,٠
٥٥ فأكبر	١٩,٠	١٨,٩	١٨,٩	١٨,٩	١٨,٩	١٨,٩	١٩,٠	١٩,٤	١٩,٩	٢٠,٣	٢٠,٥
القوة العاملة											
(بالآلاف)[4]	٥٩٩,٣	٦٢٥,٧	٦٥٣,٢	٦٨١,٩	٧١٢,٠	٧٤٣,٥	٧٧٦,٣	٩٦٣,٣	١ ١٩٤,٨	١ ٤٧٢,٠	١ ٧٩٨,٢
النمو ٪	٤,١	٤,٤	٤,٤	٤,٤	٤,٤	٤,٤	٤,٤	٤,٤	٤,٤	٤,٣	٤,١
الرجال	٤,١	٤,٦	٤,١	٤,٠	٤,٠	٤,٠	٤,٠	٤,٠	٣,٩	٣,٦	٣,٣
النساء	٣,٩	٦,٥	٦,٥	٦,٥	٦,٦	٦,٦	٦,٦	٦,٧	٦,٩	٦,٨	٦,٦
نسبة القوة العاملة إلى السكان (٪)	٢١,٧	٢١,٩	٢٢,٠	٢٢,٢	٢٢,٤	٢٢,٦	٢٢,٨	٢٤,١	٢٥,٩	٢٧,٩	٣٠,٢

المصادر: تقديرات وتوقعات خبراء صندوق النقد الدولي، استنادا إلى بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. يفترض أن صافي الهجرة صفر. راجع النص والإطار رقم ٢-١ للاطلاع على التعاريف والافتراضات.

[1] معدلات النمو المبينة للأعوام ٢٠١٠ و٢٠١٥ و٢٠٢٠ و٢٠٢٥ هي متوسط معدل النمو السنوي لفترة الأعوام الخمسة.

[2] السكان في سن الخامسة عشرة فأكبر.

[3] يفترض أن متوسط معدل مشاركة المرأة في القوة العاملة يقارب المعدل السائد في الأردن (٢٣,٧٪) بحلول عام ٢٠٢٥، وأن الزيادة تتركز في فئات الأعمار بين الخامسة عشرة والرابعة والثلاثين. راجع الجدول ٢-٢.

في توظيف العمالة المحلي بمعدل ٦,٥٪، وهو ما يتجاوز ضعف معدل النمو تاريخيا في الضفة الغربية وقطاع غزة. ويمكن النظر إلى ذلك بطريقة أخرى هي أنه لكي يخفض معدل البطالة إلى ٨,٨ ٪ بحلول عام ٢٠١٠، مع اقتصار توظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل على ٤٥ ألف شخص، يتعين أن يصل نمو توظيف العمالة الفلسطينية المحلي إلى معدل ٧,٧ ٪ سنويا في المتوسط في الفترة ٢٠٠١-٢٠١٠، ويتعين أن ينمو توظيف العمالة المحلي في القطاع الخاص بمعدل سنوي ٩٪ في المتوسط.[٣٠]

ولغرض الإيضاح نقول إن السيناريوهات الأول والثاني والثالث تفترض كلها أن توظيف العمالة في مؤسسات السلطة الفلسطينية سوف يزيد سنويا بثلاثة آلاف شخص، مما يبدو كافيا لتلبية احتياجات التوظيف في القطاعات الرئيسية كالتعليم والصحة والقضاء. وقد توسعت السلطة الفلسطينية توسعا سريعا منذ قيامها عام ١٩٩٤، وجاء التوسع في توظيف العمالة في القطاع العام مفرطا في السنوات الأخيرة (وعلى وجه اليقين منذ عام ١٩٩٧)، وذلك دون مبرر معقول يستند إلى حدوث زيادة في مجال أو جودة خدمات السلطة الفلسطينية ومسؤولياتها (راجع الفصل الأول). والواقع، أن فاتورة الأجور المتضخمة تعد حاليا شاغلا رئيسيا للمالية العامة نظرا لأنها تزاحم نفقات مهمة أخرى، أبرزها في مجالات الصحة والتعليم والبنية التحتية، مما يجعل من الصعوبة البالغة على السلطة الفلسطينية أن تضمن لموظفيها تعويضات كافية. ولذا، فإن السيطرة على عملية التوظيف بالسلطة الفلسطينية تعد إحدى الأولويات المهمة على صعيد السياسات في السنوات القادمة.[٣١]

ويجب ألا يساء تفسير التحدي الذي يجابه خلق توظيف العمالة المحلي على مدى السنوات القادمة على أنه قد يتعين إحداث زيادة في توظيف العمالة لدى السلطة الفلسطينية لاستيعاب جزء من تدفقات اليد العاملة إلى الداخل والمساعدة في الحد من البطالة. وعلى الرغم من أن استمرار السلطة الفلسطينية في التوظيف على نطاق واسع قد يوفر تخفيفا مؤقتا في الأجل القصير جدا، فإنه سيلحق ضررا كبيرا باحتمالات نمو الاقتصاد الفلسطيني في الأجل الطويل، كما تبينه المناقشة في موضع تال. فاستمرار الارتفاع

[٣٠] بالطبع، قد تكون معدلات المشاركة في القوة العاملة، التي تعتبر في جانب منها عوامل داخلية المنشأ بالنسبة لاحتمالات توظيف العمالة، أدنى مما تفترضه السيناريوهات.

[٣١] راجع Palestinian Authority (2000)، وهي وثيقة تم إعدادها بمساعدة من خبراء صندوق النقد الدولي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٢-٨: سيناريوهات توظيف العمالة والبطالة: ١٩٩٩-٢٠١٠

	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠١٠
السيناريو الأول - السيناريو الأساسي قبل الأزمة								
القوة العاملة (بالآلاف)	٥٩٩	٦٢٦	٦٥٣	٦٨٢	٧١٢	٧٤٣	٧٧٦	٩٦٣
معدل البطالة[1]	١٢	٩	٨	٨	٧	٧	٧	٤
توظيف العمالة (بالآلاف)	٥٢٩	٥٧١	٥٩٩	٦٢٨	٦٥٩	٦٩١	٧٢٥	٩٢١
منها: في إسرائيل	١٢٢	١٢٥	١٢٦	١٢٧	١٢٨	١٢٩	١٣٠	١٣٥
منها: في الضفة الغربية وقطاع غزة	٤٠٦	٤٤٦	٤٧٣	٥٠١	٥٣١	٥٦٢	٥٩٥	٧٨٦
نمو توظيف العمالة المحلي، ٪	...	١٠	٦	٦	٦	٦	٦	٦
نمو توظيف العمالة المحلي، القطاع الخاص، ٪[2]	...	١٠	٧	٧	٧	٧	٧	٧
السيناريو الثاني - السيناريو الأساسي بعد الأزمة								
القوة العاملة (بالآلاف)	٥٩٩	٦٢٦	٦٥٣	٦٨٢	٧١٢	٧٤٣	٧٧٦	٩٦٣
معدل البطالة[1]	١٢	١٥	٢٩	٢٠	١٤	١٤	١٣	٩
توظيف العمالة (بالآلاف)	٥٢٩	٥٣٢	٤٦٣	٥٤٩	٦١١	٦٤٣	٦٧٧	٨٧٩
منها: في إسرائيل	١٢٢	٩٦	٣٦	٩٨	١٣٠	١٣٠	١٣٠	١٣٠
منها: في الضفة الغربية وقطاع غزة	٤٠٦	٤٣٦	٤٢٧	٤٥١	٤٨١	٥١٣	٥٤٧	٧٤٩
نمو توظيف العمالة المحلي، ٪	...	٧	-٢	٦	٧	٧	٧	٦
نمو توظيف العمالة المحلي، القطاع الخاص، ٪[2]	...	٦	-٤	٧	٨	٨	٨	٨
السيناريو الثالث - بعد الأزمة، توظيف أدنى للعمالة في إسرائيل								
معدل البطالة[1]	١٢	١٥	٢٩	٢٧	٢٦	٢٥	٢٤	١٨
توظيف العمالة (بالآلاف)	٥٢٩	٥٣٢	٤٦٣	٤٩٦	٥٢٦	٥٥٨	٥٩٢	٧٩٤
منها: في إسرائيل	١٢٢	٩٦	٣٦	٤٥	٤٥	٤٥	٤٥	٤٥
منها: في الضفة الغربية وقطاع غزة	٤٠٦	٤٣٦	٤٢٧	٤٥١	٤٨١	٥١٣	٥٤٧	٧٤٩
نمو توظيف العمالة المحلي، ٪	...	٧	-٢	٦	٧	٧	٧	٦
نمو توظيف العمالة المحلي، القطاع الخاص، ٪[2]	...	٦	-٤	٧	٨	٨	٨	٨
السيناريو الرابع - الهجرة إلى الداخل								
القوة العاملة (بالآلاف)	٥٩٩	٦٢٦	٦٧٣	٧١٥	٧٥٨	٨٠٤	٨٥٢	١١٢٣
معدل البطالة[1]	١٢	١٥	٢٩	٢٠	١٤	١٤	١٣	٩
توظيف العمالة (بالآلاف)	٥٢٩	٥٣٢	٤٧٧	٥٧٥	٦٥١	٦٩٦	٧٤٣	١٠٢٤
منها: في إسرائيل	١٢٢	٩٦	٣٦	٩٨	١٣٠	١٣٠	١٣٠	١٣٠
منها: في الضفة الغربية وقطاع غزة	٤٠٦	٤٢٦	٤٤١	٤٧٧	٥٢١	٥٦٦	٦١٣	٨٩٤
نمو توظيف العمالة المحلي، ٪	...	٧	١	٨	٩	٩	٨	٨
نمو توظيف العمالة المحلي، القطاع الخاص، ٪[2]	...	٦	١	٩	١١	١٠	١٠	٩

المصادر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي، استنادا إلى بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. السيناريوهات ١-٣ تفترض أن صافي الهجرة صفر.

[1] تتكون في معظمها من القطاع الخاص، ولكن أيضا السلطات المحلية والمؤسسات العامة (ما لم يكن الدفع من خلال ميزانية السلطة الفلسطينية).

[2] كنسبة مئوية من القوة العاملة، المتوسط السنوي.

السيناريو الأول يصور الموقف كما كان يبدو قبل الأزمة التي بدأت في أواخر سبتمبر ٢٠٠٠. وهو يفترض أن مقدار نمو توظيف العمالة في مؤسسات السلطة الفلسطينية يصل سنويا إلى ٣٠٠٠ شخص، وأن مقدار نمو توظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل والمستوطنات يصل إلى ١٠٠٠ شخص سنويا. ويفترض أن صافي الهجرة صفر، وأن معدل البطالة ينخفض إلى نصف مستواه السائد في منتصف عام ٢٠٠٠ بحلول عام ٢٠١٠.

يفترض السيناريو الثاني أن توظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل والمستوطنات صفر في الربع الأخير من عام ٢٠٠٠، وأنه يزيد تدريجيا حتى ٤٥٠٠٠ شخص في نهاية عام ٢٠٠١، ثم يزيد حتى ١٣٠٠٠٠ شخص في نهاية عام ٢٠٠٢، وهو المستوى الذي يظل عليه في المدى المتوسط. ويفترض أن يعود معدل البطالة إلى ٨,٨٪ بحلول عام ٢٠١٠. وينخفض توظيف العمالة المحلي في القطاع الخاص في الربع الأخير من عام ٢٠٠٠ وأوائل ٢٠٠١، ولكنه يعود إلى الانتعاش بعد ذلك. ويفترض التوقعات عدم حدوث هجرة.

والسيناريو الثالث فهو السيناريو الثاني نفسه، ولكن مع استقرار توظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل عند ٤٥٠٠٠ شخص، مما ينتج عنه ارتفاع مستوى البطالة.

أما السيناريو الرابع فهو السيناريو الثاني نفسه ، ولكن مع تدفق اللاجئين إلى الداخل في الفترة ٢٠٠١-٢٠١٠ بما يتمشى مع افتراضات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. وفي السيناريو الرابع ينمو توظيف العمالة لدى السلطة الفلسطينية بوتيرة أسرع مما هي عليه في السيناريوهين الأول والثاني.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ٢-٢: الهجرة إلى الداخل

بلغ عدد سكان الضفة الغربية وقطاع غزة حوالي ٢,٧ مليون نسمة في عام ١٩٩٩، أو ما يقرب من ثلاثة ملايين نسمة إذا أدرج في الرقم الفلسطينيون الذين يعيشون في القدس الشرقية. وبالإضافة إلى ذلك، هناك حوالي ٢,٣ مليون لاجئ فلسطيني (نتيجة لحرب عام ١٩٤٨) يعيشون في الأردن ولبنان وسوريا.[1] ويجب أن يضاف إلى ذلك العدد الكبير من الفلسطينيين المهجرين في أعقاب حرب ١٩٦٧. كما يعيش كثير من الفلسطينيين خارج الضفة الغربية وقطاع غزة دون أن يصنفوا كلاجئين أو مهجرين. وليس من الممكن التيقن من عدد الفلسطينيين الذين سيستطيعون العودة إلى الضفة الغربية وقطاع غزة ويرغبون في ذلك بعد الوصول إلى اتفاق حول الوضع النهائي مع إسرائيل. وتفترض تقديرات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن صافي مجموع الهجرة إلى الداخل في الفترة ١٩٩٧-٢٠١٠ سيصل إلى ٥٠٠ ألف شخص مع مجيء ٤٥ ألف شخص سنويا خلال الفترة ٢٠٠١-٢٠١٠.

ومن الواضح إن الزيادة الناجمة عن عوامل خارجية في الهجرة إلى الداخل تؤدي إلى زيادة نمو السكان، ولكن أثرها الديمغرافي مختلف عن تسارع وتيرة نمو السكان الناجم عن ارتفاع الخصوبة أو انخفاض الوفيات بين الأطفال الرضع على سبيل المثال. ففي الحالتين الأخيرتين، يتأخر ظهور الأثر الديمغرافي على عرض العمالة، في حين أنه يظهر فورا في حالة الهجرة إلى الداخل. ويفترض الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن التركيب العمري للمهاجرين إلى الداخل يماثل التركيب العمري للسكان الذين يعيشون حاليا في الضفة الغربية وقطاع غزة أو يقترب منه جدا.

وبالتالي، فإن الهجرة إلى الداخل التي تفترضها توقعات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني من شأنها أن تؤدي إلى ارتفاع معدلات نمو السكان في كل الأعمار، مع الإبقاء على التركيب العمري وفق توقعاتنا دون تغير أساسي. ولذا، فإن التحليل الاقتصادي الكلي الوارد في هذا الفصل للتركيب العمري المتغير يظل صحيحا. ولكن آثاره المتوقعة ستكون محسوسة بشكل أكبر في بعض الجوانب. فعلى سبيل المثال، سيكون نمو عرض العمالة أقوى، وكذلك الطلب على خدمات الصحة والتعليم. فزيادة عرض العمالة نتيجة تدفق الفلسطينيين من الخارج سيؤدي، كأثر مباشر، إلى خفض نسبة رأس المال إلى العمالة، ومن ثم إلى زيادة عائد رأس المال وانخفاض عائد العمالة. وإضافة إلى ذلك، سوف ترتفع أسعار الفائدة الحقيقية وتهبط الأجور الحقيقية، الأمر الذي يتفق أيضا مع النظرية النيوكلاسيكية. وتخلص دراسة Cohen and Hsieh (2000) إلى أن هذا هو ما حدث في إسرائيل أيضا في أوائل التسعينات عقب الهجرة الروسية الضخمة إلى إسرائيل. فقد هبط متوسط الأجور الفعلية لسكان إسرائيل الأصليين بنسبة ٢٠٪ وارتفعت أسعار الفائدة الحقيقية ارتفاعا حادا خلال فترة ذروة الهجرة الروسية إلى إسرائيل في ١٩٩٠-١٩٩١. ويعد هذا الأثر الأولي، أدى ارتفاع أسعار الفائدة الحقيقية إلى ازدهار في الاستثمار تم تمويل جانب كبير منه عن طريق الاقتراض من الخارج، وعادت نسبة رأس المال إلى العمالة إلى الارتفاع. وبحلول عام ١٩٩٧ كانت الأجور الحقيقية وأسعار الفائدة الحقيقية قد عادت إلى مستوياتها السابقة على تلك الهجرة. وترى دراسة Brezis and Krugman (1996) أنه في وجود رد فعلي داخلي المنشأ على صعيد الاستثمار وزيادة العائدات في الاقتصاد، غالبا ما يتمثل تأثير الهجرة إلى الداخل في ارتفاع الأجور الحقيقية لا انخفاض تلك الأجور على المدى الطويل.

[1] هذا الرقم منقول عن وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (أونروا)، وهو يشمل اللاجئين الذين لا يعيشون في مخيمات اللاجئين.

السريع في فاتورة الأجور لدى السلطة الفلسطينية سيجعل من المستحيل عليها تخصيص موارد كافية للنفقات غير الأجور في مجالات الصحة والتعليم والبنية التحتية، وهي المجالات التي أثبتت الأدلة على الصعيد الدولي أن النفقات العامة فيها يمكن أن تسهم في تدعيم النمو والتنمية الاقتصاديين في الأجل الطويل.

وأخيرا، قد تشهد الضفة الغربية وقطاع غزة على المدى المتوسط تدفق أعداد كبيرة من الفلسطينيين من الخارج، بما في ذلك اللاجئون، لا سيما بعد الوصول إلى اتفاق على الوضع النهائي مع إسرائيل. فالهجرة إلى الداخل سوف تؤدي إلى زيادة متدرجة في عدد السكان من مختلف الأعمار دون أن تؤثر (بالضرورة) على التركيب العمري، مما يؤدي إلى تحول إلى الخارج في منحنى عرض العمالة. وفيما يتعلق بالفترة ٢٠٠١-٢٠١٠، تفترض دراسة للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني PCBS (1999) أن صافي الهجرة إلى الداخل سوف يصل إلى ٤٥ ألف شخص في السنة (الإطار ٢-١). ويخرج إجراء تحليل كامل لآثار تلك الهجرة الممكنة عن الغرض من هذا الفصل، لكن الإطار ٢-٢ يناقش القضايا التي ينطوي عليها ذلك. ويوضح السيناريو الرابع الوارد في الجدول ٢-٨ أنه في حالة حدوث مثل هذه الهجرة إلى الداخل، مع تحديد هدف خفض معدل البطالة عند ٨,٨ ٪ بحلول عام ٢٠١٠، وكذلك افتراض عودة توظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل إلى ١٣٠ ألف شخص بنهاية عام ٢٠٠٢ (مثلما يرد في السيناريو الثاني)، فإن المعدل السنوي المطلوب في نمو توظيف العمالة المحلي سيكون ٨,٢٪.[2]

النمو المطلوب في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج على مدى السنوات العشر القادمة

ما الذي يحتاجه توليد توظيف العمالة المحلي بنسبة ٦,٥٪ سنويا (السيناريو الثاني في القسم السابق) دون انخفاض في الأجور الحقيقية أو حتى بأجور حقيقية متزايدة؟ الواقع أن نمو الأجور الحقيقية على المدى المتوسط أمر مهم لرفع مستوى المعيشة. ويستخدم هذا القسم إطار محاسبة النمو المعروض آنفا لحساب معدلات النمو المطلوبة في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (وإجمالي الناتج المحلي الحقيقي) على مدى السنوات العشر

[2] يتيح السيناريو الرابع نموا أسرع نوعا ما في توظيف العمالة لدى السلطة الفلسطينية من أجل استيعاب ارتفاع الطلب على الخدمات العامة الناجم عن ارتفاع معدل نمو السكان.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٢-٩: سيناريوهات النمو في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج وإجمالي الناتج المحلي الحقيقي، ٢٠٠١-٢٠١٠

(المتوسط السنوي ٪)

سيناريوهات نمو الأجور الحقيقية	مع عدم وجود هجرة		مع وجود هجرة[1]		بنود للتذكرة:
	الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج	إجمالي الناتج المحلي الحقيقي	الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج	إجمالي الناتج المحلي الحقيقي	نسبة الاستثمار إلى إجمالي الناتج المحلي (٪)
السيناريو المنخفض (نمو الأجور الحقيقية بمعدل صفر٪)	-٠,١	٦,٥	٠,٣	٨,٢	٣٤
السيناريو المتوسط (نمو الأجور الحقيقية بمعدل ١,٥٪)	١,٢	٨,٠	١,٥	٩,٧	٣٤
السيناريو المرتفع (نمو الأجور الحقيقية بمعدل ٣٪)	٢,٥	٩,٥	٢,٨	١١,٢	٣٤

المصدر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

[1] في سيناريو وجود الهجرة، يكون نمو السكان خلال الفترة ٢٠٠١-٢٠١٠ أعلى بعدد ٦٠٠٠٠٠ نسمة مما هو عليه في سيناريو عدم وجود هجرة.

ملحوظة: يفترض أن نصيب رأس المال من الدخل يبلغ ٠,٣٥، وأن معدل إهلاك الأصول يبلغ ٤٪، وأن نسبة بنرة رأس المال إلى الناتج تبلغ ٢,٥. وقد تم اشتقاق مخزون رأس المال باستخدام طريقة الجرد المستمر بافتراض أن نسبة الاستثمار إلى إجمالي الناتج المحلي ستظل عند مستواها في عام ١٩٩٩ والبالغ ٣٤٪. وتم اشتقاق نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج باستخدام الصيغة (٥) الواردة في الملحق الأول. أما نمو توظيف العمالة فمأخوذ من السيناريوهين الثاني والرابع الواردين في الجدول ٢-٨.

القادمة لتحقيق ذلك النمو السنوي في العمالة في ظل افتراضات مختلفة للأجر الحقيقي. ولإجراء هذا التحليل، من المفيد إعادة صياغة المعادلة (٢) أعلاه كما يلي:

$$a_t=(y_t-l_t) - \alpha k_t + \alpha l_t, \quad (٣)$$

أو

$$a_t=w_t - \alpha k_t + \alpha l_t \quad (٤)$$

حيث y_t-l_t تمثل نمو إنتاجية العمالة الذي يفترض أنه يعادل نمو الأجور الحقيقية w_t. وبعبارة أخرى يتلقى العاملون قيمة ناتجهم الحدي.[٣٣] ومن المسلم به أن هذا الافتراض لا يصدق بالضرورة على المدى القصير، ويجب ألا ينظر إلى هذا التحليل على أنه محاولة لتصوير الأحجام ذات الصلة وتحديد بعض المفاضلات التي سيواجهها صانعو السياسات بين التوسع في توظيف العمالة وتحقيق زيادات في الاستثمار ونمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. ومن بين أهم جوانب جاذبية تلك الصياغة البديلة لمعادلة محاسبة النمو أنها تعتبر نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، شأنه في ذلك شأن تراكم عوامل الإنتاج إلى حد كبير، متغيرا داخلي المنشأ يخضع لتأثيرات السياسات وتحليلها.

وقد تم حساب معدلات النمو المطلوبة في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (وإجمالي الناتج المحلي) وفق ثلاثة سيناريوهات للأجر الحقيقي (تبقي جميعها على الاستثمار ثابتا كنصيب من إجمالي الناتج المحلي عند مستواه في عام ١٩٩٩) وهي كما يلي: النمو الصفري للأجر الحقيقي (سيناريو النمو المنخفض)، والزيادة السنوية بنسبة ١,٥٪ (سيناريو النمو المتوسط)، والزيادة السنوية بنسبة ٣٪ (سيناريو النمو المرتفع). وتوضح النتائج، التي يرد تلخيصها في الجدول ٢-٩، أنه يتعين على الاقتصاد الفلسطيني أن يولد نمواً في إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بمعدل ٨٪ سنويا ونمواً في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بمعدل ١,٢٪ سنويا من أجل خفض البطالة إلى ٨,٨٪ بحلول عام ٢٠١٠ مع السماح للأجور الحقيقية بالزيادة بنسبة ١,٥٪ سنويا.

كذلك تم حساب معدلات النمو المطلوبة في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج وإجمالي الناتج المحلي في حالة ما إذا شهدت الضفة الغربية وقطاع غزة هجرة واسعة النطاق إلى الداخل في الفترة ٢٠٠١-٢٠١٠ (السيناريو الرابع في الجدول ٢-٨). وكما جرت مناقشته آنفا، يجب أن يتجاوز نمو توظيف العمالة الفلسطينية المحلي، وفقا لهذا السيناريو، ٨٪ سنويا من أجل خفض معدل البطالة إلى ٨,٨٪ في عام ٢٠١٠، وسيكون معدل النمو السنوي المطلوب في إجمالي الناتج المحلي ٩,٧٪ ومعدل النمو السنوي المطلوب في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج ١,٥٪ بافتراض زيادة الأجور الحقيقية بنسبة ١,٥٪ سنويا.

وهناك بضع نقاط تجدر الإشارة إليها. فمن الواضح أنه سيتعين في السنوات العشر القادمة تحقيق نمو قوي في إجمالي الناتج المحلي والإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج وتراكم رأس المال من أجل توليد نمو في توظيف العمالة بمعدل يسمح بحدوث انخفاض ملموس في معدل البطالة دون أن يتسبب ذلك في ضغط في الأجور الحقيقية. وتصدق هذه النتيجة على جميع السيناريوهات الواردة في الجدول ٢-٩ في ظل تحقيق نمو موجب في الأجور الحقيقية، كما تصدق على أي من سيناريوهي الهجرة.[٣٤] وبالطبع، يتحقق أعلى نمو مطلوب في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (زيادة سنوية بنسبة ٢,٨٪) في السيناريو الذي ينطوي على نمو الأجور الحقيقية سنويا بنسبة ٣٪ مع حدوث الهجرة؛ ويصل معدل النمو المطلوب في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج إلى ما يقرب من ضعف متوسط نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج الذي شهدته الضفة الغربية وقطاع غزة على مدى الثلاثين عاما الماضية. وفي الوقت نفسه، يعادل هذا النمو المطلوب بصفة أساسية متوسط نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج المسجل في السبعينات والثمانينات (الجدول ٢-١)، وفي

[٣٣] يسير هذا التحليل على نسق التحليل الوارد في دراسة Dhonte, Bhattacharya, and Yousef (2000) راجع الملحق الأول للاطلاع على شرح المنهجية، بما في ذلك الرابطة بين الناتج الحدي للعمالة والأجر الحقيقي.

[٣٤] هذا لا يعني، كما تم إيضاحه في الملحق الأول، أن منح أجور أعلى سوف يزيد الإنتاجية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

حالة حدوث تحسن متواصل في المناخ السياسي الإقليمي، ليس هناك ما يمنع تمكن الضفة الغربية وقطاع غزة من توليد تلك المعدلات في النمو مرة أخرى. كذلك فإن معدل النمو السنوي المطلوب في مخزون رأس المال يتراوح بين ٦,٧٪ و٨,٩٪، وهو معدل مرتفع لكنه ليس مبالغا في الارتفاع مقارنة بالمتوسط التاريخي البالغ ٧,٢٪. وأخيرا، من الواضح أن نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بمعدل مرتفع وبصورة متواصلة من شأنه رفع مستويات المعيشة مقيسة بنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي. وعلى مدى السنوات العشر القادمة، سوف يتراوح معدل النمو السنوي لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بين ٣,١٪ و٦,٦٪.

وتتمثل أهم القضايا على صعيد السياسات في أن تقوم السلطة الفلسطينية بتهيئة أوضاع تتيح للاقتصاد الفلسطيني توليد نمو مرتفع في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج وإجمالي الناتج المحلي وتحقيق تراكم متواصل في رأس المال على مدى السنوات العشر القادمة. أما العوامل الرئيسية التي تؤثر على نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي على الأجل الطويل فيتم بحثها في القسم التالي.

عوامل تحقيق النمو طويل الأجل في الاقتصاد الفلسطيني

يورد هذا القسم عرض تحليل انحدار مقارن للنمو عبر عدد من البلدان، لفهم عوامل النمو (النهائية) على المدى الطويل، كما هو مبين في الشكل البياني ٢-١.

نموذج للنمو

تستند غالبية الدراسات التجريبية لمقارنة النمو عبر البلدان إلى نموذج النمو النيوكلاسيكي الموسع على نحو ما هو مبين في دراسة Barro and Sala-i-Martin (1995)، والذي يمكن تلخيصه في العلاقة التالية:

$$Dy_t = F(y_{t-1}, y_t^*) \quad (٥)$$

حيث Dy_t، أي معدل نمو نصيب الفرد من الناتج الحقيقي في الفترة t، دالة لـ y_{t-1}، أي المستوى الأولي لنصيب الفرد من الناتج الحقيقي، ودالة لـ y_t^*، أي مستوى حالة الثبات أو المستوى طويل الأجل لنصيب الفرد من الناتج الحقيقي. وفي النموذج النيوكلاسيكي، يعني افتراض تناقص غلة عوامل الإنتاج أن Dy_t ترتبط ارتباطا عكسيا بالمستوى الأولي لنصيب الفرد من الناتج الحقيقي. وفي الإطار المذكور أعلاه، تعني هذه الخاصية وجود علاقة سالبة بين نمو نصيب الفرد من الناتج الحقيقي والمستوى الأولي لنصيب الفرد من الناتج الحقيقي، مشروطة بقيم y_t^*. وتعرف هذه العلاقة العكسية بالتقارب المشروط. وهناك خاصية أخرى للنموذج المذكور أعلاه هي أن معدل النمو Dy_t يرتفع مع y_t^* عند قيمة معينة لـ y_{t-1}. أما قيمة y_t^* فتحددها، من بين أمور أخرى، السياسات الحكومية والمؤسسات والعوامل الديمغرافية. ويمكن أن يؤدي تحسين هذه العوامل إلى زيادة معدل نمو نصيب الفرد من الناتج في سياق التحول إلى مستوى الدخل الجديد الذي يتمتع بحالة ثبات، وإلى رفع مستوى نصيب الفرد من الناتج الحقيقي بصورة دائمة. غير أنه خلال فترة التحول، يظهر في نهاية المطاف تناقص الغلة ويتباطأ نمو الناتج حتى يصل إلى معدل يتفق مع معدل التقدم التكنولوجي وهو معدل خارجي المنشأ.

وقد خلصت الدراسات التجريبية عن النمو الاقتصادي على الأجل الطويل إلى أن ديناميكية التحول يمكن أن تستمر لفترة طويلة جدا، وبالتالي يمكن أن يكون تأثير سياسات الحكومة، وجودة المؤسسات، والعوامل الديمغرافية على النمو تأثيرا مستمرا. وقد خلصت هذه الدراسات أيضا إلى أدلة على التقارب المشروط، الذي تميل بموجبه البلدان الفقيرة إلى النمو بوتيرة أسرع من وتيرة نمو البلدان الغنية عند قيم معينة للسياسات الحكومية والمؤسسات والعوامل الديمغرافية، وخلصت كذلك إلى أدلة على وجود التباعد المطلق الذي تستمر بموجبه فروق النمو وذلك دون ضبط تأثير الفروق بين السياسات والمؤسسات والعوامل الأخرى.[٣٥] ومن بين الانعكاسات المهمة للتقارب المشروط أن فروق معدلات النمو بين البلدان الفقيرة والبلدان الغنية قد تستمر مادامت البلدان الغنية تتمتع بسياسات أفضل، ومؤسسات أفضل، وتركيب ديمغرافي أكثر ملاءمة.[٣٦]

وفي التحليل التجريبي للنمو، يستخدم النموذج المشار إليه أعلاه في إجراء تحليل انحدار مقارن عبر البلدان. ويتم تحديد النمو كدالة لمجموعة أوضاع مبدئية ومقاييس مختلفة للموقع الجغرافي، والسياسات الاقتصادية الكلية، والعمق المالي، والبنية التحتية، والمتغيرات الديمغرافية، وجودة المؤسسات وممارسة السلطات.

ويقاس النمو الاقتصادي بنمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، ويتم التعبير عنه بتعادل القوة الشرائية. وتتألف الأوضاع المبدئية مما يلي: مستوى نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (أيضا بتعادل القوة الشرائية)؛ ومستوى القيد بالتعليم (ويقاس كلاهما في بداية فترة العينة (١٩٧٠))؛ ومتغيرات صورية حول ما إذا كان البلد غير ساحلي، أو واقعا في مناطق استوائية من العالم، أو غنيا بالموارد الطبيعية. أما المؤشرات التي تسجل البيئة الاقتصادية الكلية والسياسات الاقتصادية الكلية فتتألف من التضخم، وتقلب التضخم، وفائض الموازنة، ونسبة النقود بمعناها الواسع (M2) إلى إجمالي الناتج المحلي (وهو مقياس شائع لدرجة التطوير المالي)، ودرجة الانفتاح أمام التجارة الخارجية مقيسة بنسبة التجارة (الصادرات زائد الواردات) إلى إجمالي الناتج المحلي.[٣٧] أما مقياس البنية التحتية المستخدم في الانحدار

---

[٣٥] راجع مثلا Pritchett (1997).

[٣٦] يتسق التقارب المشروط أيضا مع الانعكاس إلى المتوسط (أي انعكاس النمو إلى متوسطه)، وهو ما يثير الشك حول ما إذا كان من الممكن إثبات وجود التقارب بسهولة (راجع Quah, 1993, 1997).

[٣٧] استخدمت هذه المتغيرات بالإضافة إلى المتغيرات التي تمثل الأوضاع الأولية في دراسات عديدة بما في ذلك Levine and Renelt (1992), Barro and Sala-i-Martin (1995), Easterly and Levine (1997), Bloom and Williamson (1998), and Bloom, Canning, and Malaney (1999). وهناك مقياس آخر شائع للانفتاح، وهو مقياس مركب وضعته دراسة Sachs and Warner (1995b)، ولكن لا تتوفر بيانات عن هذا المؤشر خاصة بالضفة الغربية وقطاع غزة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

فهو نصيب الفرد من عدد خطوط الهاتف التي تم توصيلها، مع توقع اقتران قيمة أكبر بمعدلات النمو الأعلى.

وقد أدرج في الانحدار متغيران ديمغرافيان كذلك هما: نمو مجموع السكان ونمو السكان في سن العمل. أما الدراسات التجريبية السابقة عن النمو فلم تشمل سوى نمو مجموع السكان (راجع Levine and Renelt, (1992))، وبالتالي استبعدت تلك الدراسات افتراض أي دور للتركيب العمري للسكان وأي دور لفروق الإنتاجية بين الأفراد من أعمار مختلفة ومن خبرات مختلفة في سوق العمل.[٣٨] وكما جرت مناقشته في المقدمة، خلصت الدراسات بوجه عام إلى أن نمو السكان في سن العمل له تأثير إيجابي على نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، وأن نمو السكان له تأثير سلبي عند أخذ النمو في فئة السكان في سن العمل في الاعتبار.[٣٩]

وأخيرا، تستخدم درجة العبء التنظيمي كمقياس لجودة المؤسسات وممارسة السلطات (راجع الإطار ٢-٣). ويتسم هذا المؤشر، على عكس المتغيرات السابقة، بطابع ذاتي ويستند إلى تصورات الأفراد من القطاعين العام والخاص لعبء التنظيمات والتأخير الذي ينطوي عليه تعامل الجهاز الإداري الحكومي مع التعقيدات الإدارية التي يواجهها القطاع الخاص. ومن الممكن تفسير ارتفاع قيمة هذا المؤشر بأنها تعني ارتفاع ممارسة النشاط التجاري في البلد المعني. وتوجد أيضا مؤشرات أخرى كثيرة لممارسة السلطات تقيس الجوانب المختلفة للمؤسسات السياسية والقانونية والاقتصادية. وينتج عن هذه المؤشرات نتائج متشابهة بصفة عامة.[٤٠]

نتائج الانحدار

الهدف من تحليل الانحدار في هذا القسم هو التيقن من الدرجة التي يمكن بها تفسير أداء النمو في الاقتصاد الفلسطيني خلال الثلاثين عاما الماضية بالسياسات والمؤسسات والعوامل الديمغرافية، وذلك تمهيدا لمناقشة السياسات موجهة نحو المستقبل في القسم التالي. وقد بذلت محاولة متأنية لتجميع بيانات سلاسل زمنية عن الضفة الغربية وقطاع غزة تكون متسقة داخليا، ومتسقة كذلك مع البيانات الواردة من البلدان الأخرى. وكما هي الحال بالنسبة لجميع التحليلات المقارنة عبر البلدان، لا يرقى ذلك الاتساق إلى مرتبة الكمال، (راجع الملحق الأول للاطلاع على وصف للبيانات). وقد تم تقدير الانحدارات على مدى الفترة ١٩٧٠-١٩٩٩، وهي تشمل ٨٥ بلدا. وباستثناء البيانات المتعلقة بالأوضاع الأولية، التي إما أنها غير متباينة مع الزمن (مثل المتغيرات الجغرافية) وإما تشير إلى قيمة متغير في أول فترة العينة، فالبيانات المستخدمة هي متوسطات للفترة ١٩٧٠-١٩٩٩، ومن ثم فكل بلد ممثل بمشاهدة إحصائية واحدة في الانحدار.

ويعرض الجدول ٢-١٠ نتائج الانحدار الخاصة بمختلف المواصفات الإحصائية للنموذج. وتتفق هذه النتائج مع الفرضية القائلة بأن البلدان التي تشهد نموا مرتفعا في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي تميل إلى أن يكون لديها مستوى منخفض من الدخل الأولي ومستوى مرتفع من القيد بالتعليم، وأن تكون منفتحة أمام التجارة، وأن يكون لديها معدل منخفض في نمو السكان، ومعدل مرتفع في نمو السكان في سن العمل، وتواضع عجز المالية العامة؛ ومعدل تضخم منخفض؛ ودرجة منخفضة من تقلب التضخم؛ وارتفاع نصيب الفرد العامل من عدد خطوط الهاتف؛ وانخفاض عبء التنظيمات؛ وارتفاع نسبة النقود بمعناها الواسع (M2) إلى إجمالي الناتج المحلي. وهذه البلدان أيضا ليست في العادة بلدانا غير ساحلية أو واقعة في مناطق مناخية استوائية. وأخيرا، لا تتمتع هذه البلدان عموما بموارد طبيعية غنية. وتتفق هذه النتائج مع نتائج دراسات النمو التي تختلف من حيث اختيار البلدان وفترات العينات والمتغيرات وأساليب التقدير. وباستثناء متغير واحد أو متغيرين، الأمر الذي يعتمد على المواصفة الإحصائية، فإن جميع المتغيرات المستخدمة في تحليلات الانحدار ذات دلالة إحصائية عند المستويات الإحصائية التقليدية. والمتغيرات كلها معا تفسر حوالي ٦٨٪ من الاختلاف في معدلات النمو عبر البلدان، وهذا يتطابق بصورة إيجابية مع دراسات أخرى عن النمو.[٤١]

---

[٣٨] قد تختلف الإنتاجية أيضا عبر فئات الأعمار (راجع مثلا Sarel, 1994). ويؤخذ هذا الأثر في الاعتبار جزئيا بتضمين القيد في التعليم الأولي في تحليل الانحدار.

[٣٩] استخدمت هذين المتغيرين دراسات Radelet, Sachs, and Lee (1997), Bloom and Williamson (1998), and Bloom, Canning, and Malaney (1999). وتدرج دراسات أخرى معدل الخصوبة الكلي بدلا من هذين المتغيرين (على سبيل المثال دراستنا Barro and Sala-i-Martin, 1995; and Barro, 1997). ومشكلة هذا النهج الأخير أنه يركز على معدل المواليد ويغفل الديناميكية الناجمة عن وفيات الأطفال الرضع، علما بأن كلا منهما يؤثر على التحول الديمغرافي.

[٤٠] راجع دراسة Kaufmann, Kraay, and Zoido-Labaton (1999). وقد استخدمت هذه المؤشرات أيضا دراسات Knack and Keefer (1995), Barro (1997), and Commander, Davoodi, and Lee (1997).

[٤١] مع التنبيه إلى أن مقارنة الاختلاف (عن طريق معامل التحديد) لا تصح إلا عند وجود متغيرات تابعة متطابقة، فإن معامل التحديد البالغ ٦٨٪ الوارد هنا أعلى مما ورد في دراسة Barro and Sala-i-Martin (1995). ولكنه أدنى مما خلصت إليه دراسة Bloom and Williamson (1998). وبصورة عامة، يكون تفسير الاختلاف في النمو استنادا إلى المتغيرات المدرجة باستخدام بيانات "سمرز-هستون" لتعادل القوة الشرائية، والخاصة بالنمو ومستوى نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، أفضل من تفسيرها عند استخدام بيانات الدولار الأمريكي الثابت المستخدمة من جانب البنك الدولي أو صيغة بيانات تعادل القوة الشرائية المستخدمة في هذا الفصل (راجع Barro and Sala-i-Martin, 1995; and Commander, Davoodi, and Lee, 1997). والسبب الرئيسي هو أن سمرز وهستون قد استطاعا بشكل أفضل تفسير فروق الأسعار الدولية للسلع غير التجارية. أما بيانات تعادل القوة الشرائية المستخدمة في تحليل الانحدار في هذا الفصل فهي القيمة الاسمية لتعادل القوة الشرائية لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي مقوما بالدولار الأمريكي، وهي منقولة عن قاعدة بيانات تقرير *آفاق الاقتصاد العالمي* لصندوق النقد الدولي، وذلك بعد تحويلها إلى دولارات أمريكية بأسعار عام ١٩٩٥ باستخدام مخفض التضخم للسعر المحتسب في إجمالي الناتج المحلي للولايات المتحدة باستخدام ١٩٩٥ كسنة أساس.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ٢-٣: جودة الإطار المؤسسي والنمو الاقتصادي

هناك أدلة كثيرة على الصعيد الدولي على أن جودة الإطار المؤسسي – أي الإطار القانوني والتنظيمي، والنظام القضائي، والمؤسسات المعنية بالسياسات، وممارسة السلطات في الميدان الاقتصادي، وغيرها من السياسات والمؤسسات العامة التي تؤثر على الحوافز في الاقتصاد المعني – لها انعكاسات عميقة على احتمالات النمو في الأجل الطويل في البلد المعني. وتشير دراسة Hall and Jones (1999) إلى أنه على الرغم من أن الحكومات تكون عادة أكفأ من يوفر إطارا مؤسسيا يحمي حقوق الملكية، فإنها تكون في الواقع في أغلب الأحيان عنصرا أساسيا في تحويل الملكية من خلال نزع الملكية والمصادرة والفساد.[1] وقد تسهم سياسة الحكومة أيضا من غير قصد في الفساد والأنشطة الهادفة للتربح إذا كانت تتيح للجهاز الإداري درجة عالية من ممارسة الاستصواب في تطبيق التنظيمات. ويتسع نطاق الأنشطة الهادفة للتربح ونطاق الفساد كلما سادت تنظيمات التجارة والأعمال التجارية، وكلما ساد الدعم الحكومي (بما في ذلك حماية صناعات معينة)، كذلك فإن جهاز الخدمة المدنية المتضخم الذي تسوده أجور متدنية يميل إلى الفساد أكثر مما يميل إليه جهاز أصغر حجما مؤلف من موظفين يتقاضون رواتب أفضل نسبيا (راجع مثلا Van Rijckeghem and Weder, 1997).

ويمكن تلخيص الآلية التي يؤثر من خلالها الإطار المؤسسي على التنمية الاقتصادية كما يلي (استنادا إلى دراستي Bates, 1996, and Caballero and hammour, 2000). فالناس تدخر من أجل تكوين رأس المال، ويعد رأس المال محور عملية التنمية الاقتصادية. واحتمالات الحصول على مكافآت في المستقبل هي الدافع وراء التضحيات الحالية (الادخار)، ولكن تلك المكافآت ليست مؤكدة. ومن المخاطر عدم الأداء، ومن المخاطر الأخرى الأعمال الانتهازية من جانب أناس آخرين، بما في ذلك الحكومة بما لديها من احتكار للسلطة جذب الأفراد الموهوبين بعيدا عن الأنشطة الإنتاجية (Murphy, Shleifer, and Vishny, 1991). وقد يعجز الأفراد الذين يواجهون مثل هذه المخاطر عن الادخار وعن القيام باستثمارات لتحسين أوضاعهم، بل وأوضاع الناس جميعا، في المستقبل. ويمكن أن يؤدي وجود إطار مؤسسي قوي وموجه نحو السوق، فيه سلطة قضائية مستقلة تطبق القوانين والتنظيمات إلى جانب ممارسة السلطات بصورة سليمة، إلى الحد بشكل ملموس من عدم اليقين، وبالتالي يؤدي إلى تدعيم الاستثمار الخاص. ومن ثم فإن نوعية الإطار المؤسسي تحدد مدى استعداد القطاع الخاص للقيام بأنشطة إنتاجية واستثمارات طويلة الأجل، لا أنشطة التربح وغيرها من الأنشطة التي تعد بصورة صريحة أنشطة غير إنتاجية. وعلى العكس من ذلك، فإن وجود إطار مؤسسي ضعيف يخفض العائد على رأس المال، ومن ثم يخفض أيضا الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج والاستثمار في رأس المال المنتج. وفي ظل بيئة تتسم بضعف ممارسة السلطات وعدم فعالية حماية حقوق الملكية، سيفضل الناس القيام بمعاملات تجارية قصيرة الأجل تنطوي على مخاطر أقل، حيث يمكن العدول عنها إلى حد كبير، بدلا من القيام بمعاملات تتعلق بمشاريع استثمار طويلة الأجل لا يمكن العدول عنها إلى حد كبير.[2] أما الأعراض الاقتصادية الكلية لضعف الإطار المؤسسي فتشمل تدني التعاون (كما تم وصفه أعلاه) والبطالة، وتقسيم السوق، وضعف التطور التكنولوجي.[3]

[1] راجع أيضا Tanzi and Davoodi (1998).

[2] تشير بيانات الاستثمار وبيانات تكوين ومستوى الائتمان المصرفي – من القروض الصغيرة إلى الاستثمارات الطويلة الأجل – إلى أن هذا الوصف قد ينطبق على الاقتصاد الفلسطيني.

[3] تؤدي المخاوف المتعلقة بالإطار القانوني والتنظيمي وممارسة السلطات إلى إثناء المستثمرين من القطاع الخاص، ولكن يمكن أن تكون لها أيضا آثار معاكسة على الاستثمار العام (Isham and Kaufmann, 1999).

وينطبق التقارب المشروط على جميع المواصفات الإحصائية. فحجم معامل الدخل الأولي يشير إلى معدل تقارب يبلغ حوالي ٠,٤٪ سنويا، أي حوالي نصف ما توصلت إليه دراسة Barro and Sala-i-Martin (1995) التي تستخدم بيانات "سمرز- هستون" (Summers - Heston) عن مستوى ونمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي؛ ولكن حجم المعامل هذا يتوافق تماما مع تقديرهما لمعدل التقارب باستخدام بيانات الدولار الأمريكي الثابت المستخدمة من جانب البنك الدولي، وتعد هذه البيانات الأخيرة أقرب في تكوينها إلى البيانات المستخدمة في تحليل الانحدار في الجدول ٢-١٠.[42] أما معاملات التعليم الأولي، فتبين أن إضافة عامين من الدراسة في المتوسط (ضمن انحراف معياري واحد لمتوسط العينة) يصاحبها ارتفاع في معدل النمو يتراوح بين ٠,١ نقطة مئوية و٠,٢ نقطة مئوية سنويا.[43]

وفيما يتعلق بالمتغيرات الديمغرافية، يشمل الانحدار الفرق في معدل النمو بين السكان في سن العمل ومجموع السكان بوصف ذلك الفرق متغيرا تفسيريا بدلا من هذين المتغيرين منفصلين (الجدول ٢-١٠، العمودان ١ و٣).[44] وتبين النتائج (الجدول ٢-١٠، العمودان ١ و٣) أن زيادة معدل نمو السكان في سن العمل بنقطة

[42] تبين دراسات صدرت حديثا أنه من الممكن أن يتراوح معدل التقارب بين صفر و٢٠٪ سنويا (راجع Temple, 1999).

[43] ما لم يذكر خلاف ذلك، يتم تقدير تأثير كل متغير على النمو حول متوسط العينة للمتغيرات بالنسبة للبلدان الخمسة والثمانين. فمثلا، يتم حساب تأثير عامين من الدراسة كما يلي: ٠,٠٠٤ - [ln (4.2) - ln (4.2 + 2)] x حيث إن ٤,٢ هو متوسط سنوات التعليم، و ٠,٠٠٤ هو المعامل المقدر للقيد بالتعليم.

[44] يرجع هذا إلى أن الاختبارات الإحصائية لم تتمكن من تفنيد الفرضية القائلة بأن المعاملين المقدرين للمتغيرين متساويان لكن بإشارتين مختلفتين. غير أنه لأغراض المقارنة، يبين الجدول ٢-١٠ (العمودان ٢ و٤) النتائج عند قيد كل من المتغيرين الخاصين بالسكان بصورة منفصلة. كذلك فإن التركيز على الفرق في معدلات النمو يجعل تحليل الأثر الديمغرافي تحليلا يميل إلى الحدس نوعا ما.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٢-١٠: محددات نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، ١٩٧٠-١٩٩٩

متغيرات مستقلة	(١)	(٢)	(٣)	(٤)
الثابت	٠,١١٠***	٠,١٢١***	٠,١١١***	٠,١٢١***
	(٧,٠٩٣)	(٧,٨٩)	(٧,٢٠٧)	(٧,٨٠٦)
لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي				
الناتج المحلي الحقيقي في ١٩٧٠	-٠,٠١٤***	-٠,٠١٤***	-٠,٠١٤***	-٠,٠١٤***
	(-٦,٩١٤)	(-٧,٤٧٧)	(-٧,٠٠٦)	(-٧,٣٧٤)
لوغاريتم سنوات التعليم في ١٩٧٠	٠,٠٠٣**	٠,٠٠٢	٠,٠٠٤*	٠,٠٠٢
	(١,٨٣٢)	(١,٣١٩)	(١,٨٦٤)	(١,٣٧٥)
الانفتاح	٠,٠٠٧**	٠,٠٠٨***	٠,٠٠٧***	٠,٠٠٨***
	(٢,٢٣٧)	(٢,٧٩١)	(٢,٥٠٩)	(٢,٨٨١)
نمو مجموع السكان		-٢,٦٢٤***		-٢,٥٥٠***
		(-٦,٣٥٢)		(-٥,٩٦٦)
نمو السكان في سن العمل		٢,٢٩٣***		٢,٢٤٢***
		(٥,٩١٠)		(٥,٦٨٨)
الفروق في نمو السكان[١]	٢,٢٠١***		٢,١٥٠***	
	(٥,٤٣٦)		(٥,٩٦٢)	
فائض الموازنة	٠,٠٦٤	٠,٠٥٨	٠,٠٦٣	٠,٠٥٨
	(١,٥٣٦)	(١,٤٠٧)	(١,٥٦٥)	(١,٤٣٠)
التضخم	-٠,٠١٠**	-٠,٠٠٨		
	(-١,٩٩٨)	(-١,٤٨٧)		
الانحراف المعياري للتضخم			-٠,٠١١***	-٠,٠٠٨**
			(-٢,٩٥١)	(-٢,٠٠١)
نصيب الفرد العامل من عدد خطوط الهاتف[٢]	٠,٠١٢***	٠,٠١١***	٠,٠١٣***	٠,٠١٢***
	(٣,٥٢٦)	(٣,٣٤٧)	(٣,٧٠٤)	(٣,٤٠٢)
المتغير الصوري للبلدان غير الساحلية	-٠,٠٠٦*	-٠,٠٠٦	-٠,٠٠٦	-٠,٠٠٦
	(-١,٦٣٠)	(-١,٥١١)	(-١,٥٨٣)	(-١,٤٨٩)
المتغير الصوري للبلدان الاستوائية	-٠,٠١٠***	-٠,٠١٠***	-٠,٠٠٩***	-٠,٠١٠***
	(-٣,٧٤١)	(-٣,٨١٤)	(-٣,٥٧٢)	(-٣,٦٤٢)
المتغير الصوري لوفرة الموارد الطبيعية	-٠,٠١٦***	-٠,٠١٢***	-٠,٠١٥***	-٠,٠١٢**
	(-٣,٠٩٨)	(-٢,٢٨٠)	(-٣,٠٩٩)	(-٢,٢٩٣)
العبء التنظيمي	-٠,٠٠٨***	-٠,٠٠٧***	-٠,٠٠٨**	-٠,٠٠٧***
	(-٢,٩٦٤)	(-٢,٥٤٤)	(-٢,٩٣٩)	(-٢,٥٤١)
نسبة النقود بمعناها الواسع M2 إلى إجمالي الناتج المحلي	٠,٠٠٥	٠,٠٠٤	٠,٠٠٦*	٠,٠٠٤
	(١,٥٤٢)	(١,٢١٨)	(١,٧٦٩)	(١,٢٩٣)
معامل التحديد المعدل	٠,٦٨٠	٠,٦٩٠	٠,٦٨٤	٠,٦٩١
عدد المشاهدات	٨٥	٨٥	٨٥	٨٥
مستوى الاحتمال (الإحصائية ف)[٣]	٠,٠٨		٠,١١	

المصدر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

[١] نمو السكان في سن العمل مطروحاً منه نمو مجموع السكان في الفترة ١٩٧٠-١٩٩٩.

[٢] مضروبا في ١٠٠.

[٣] اختبار فرضية العدم بأن معامل نمو مجموع السكان يعادل سالب معامل نمو السكان في سن العمل.

ملحوظة: المتغير التابع هو معدل نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في الفترة ١٩٧٠-١٩٩٩ مقوما بتعادل القوة الشرائية. والتقديرات محسوبة بطريقة المربعات الصغرى العادية. والأرقام بين قوسين هي الإحصائيات "ت" (t) استنادا إلى الأخطاء المعيارية المتسقة مع عدم تجانس التباين. وتمثل علامة الثلاث نجوم *** على مستوى دلالة إحصائية ١٪، وعلامة النجمتين ** على مستوى دلالة إحصائية ٥ ٪، وعلامة النجمة الواحدة * على مستوى دلالة إحصائية ١٠٪.

مئوية واحدة على معدل نمو مجموع السكان تصاحبها زيادة في نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بحوالي ٢,٢ نقطة مئوية سنويا.[٤٥] وتعني هذه النتيجة، التي تقرب من نتائج دراسات

[١٥] يقع هذا التقدير بين مجموعتي التقديرات الواردة في دراسة Bloom and Williamson (1998)، وهو نفس التقدير الوارد في دراسة Bloom, Canning, and Malaney (1999, Table 5) التي تستخدم عينة أصغر من البلدان (٧٠ بلدا) وفترة زمنية مختلفة (١٩٦٥-١٩٩٠)، بالإضافة إلى أسلوب مختلف في التقدير. وتستخدم هاتان الدراستان أسلوب المتغيرات المساعدة، الذي يراعي الأثر الممكن للمتغيرات السكانية الداخلية المنشأ، بينما يستخدم تحليل الانحدار في هذا الفصل طريقة المربعات الصغرى العادية. أما تقدير النقاط المئوية الذي توصلت إليه دراسة Bloom and Williamson (1998) بشأن الفروق في معدل النمو السكاني فيتراوح بين ١,٧ نقطة مئوية و٣,٣ نقطة مئوية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

أخرى، أن التحول الديمغرافي المتوقع حدوثه في الضفة الغربية وقطاع غزة على امتداد الأجل المتوسط يمكن أن يتوقع له أن يسهم في ارتفاع معدل نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي بنسبة تتراوح بين ١,١ نقطة مئوية و١,٥ نقطة مئوية سنويا في الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٠، وبما يقرب من نقطتين مئويتين بحلول عام ٢٠٢٥. وبالطبع، هناك عوامل أخرى يمكن أن تعزز إسهام الديناميكية الديمغرافية أو أن تحد منها.

ويوضح التأثير المقدّر للتجارة، المعرّف بأنه نسبة التجارة إلى إجمالي الناتج المحلي والمشار إليه بمصطلح الانفتاح في الجدول ٢-١٠، أن حدوث زيادة نسبتها ٢٠ نقطة مئوية في نسبة التجارة إلى إجمالي الناتج المحلي (نصف زيادة الانحراف المعياري في هذا المتغير) يصاحبه ارتفاع يقرب من ٠,١ نقطة مئوية سنويا في معدل نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، وهو معدل ما يزال منخفضا مقارنة بالنتائج التي تم التوصل إليها في بعض الدراسات الأخرى. مثال ذلك أن دراسة Sachs and Warner (1997) تستخدم مقياسا للانفتاح أكثر تعقيدا يأخذ في الاعتبار، من بين جملة أمور، أهمية الاحتكارات التجارية والحصص ومستويات التعريفات الجمركية، وتخلص تلك الدراسة إلى أن التجارة هي أهم عامل يحدد الفروق في النمو الاقتصادي عبر البلدان.

وفيما يتعلق بالمتغيرات الاقتصادية الكلية، تبين نتائج تحليل الانحدار أن حدوث تحسن في رصيد المالية العامة بنسبة ثلاث نقاط مئوية من إجمالي الناتج المحلي، وهو تحسن يقع ضمن انحراف معياري واحد، تصاحبه زيادة في النمو السنوي لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي نسبتها ٠,٢ نقطة مئوية، في حين أن ارتفاع معدل التضخم بنسبة ١٠ نقاط مئوية يصاحبه انخفاض في النمو السنوي لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي نسبته ٠,١ نقطة مئوية.[٤٦] وفضلا عن ذلك، فإن حدوث زيادة في تقلب التضخم نسبتها ١٦ نقطة مئوية، وهو ما يقرب من المتوسط في عينة البلدان الخمسة والثمانين ويقع ضمن انحراف معياري واحد في مقياس التقلب، يصاحبه انخفاض في النمو السنوي لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي نسبته ٠,٢ نقطة مئوية.[٤٧]

وفيما يتعلق بتأثير الإطار القانوني والتنظيمي، فإن حدوث ارتفاع في العبء التنظيمي بما يساوي زيادة قدرها وحدة واحدة على مقياس من -٢,٥ إلى ٢,٥ يصاحبه انخفاض في متوسط نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي نسبته ٠,٨ نقطة مئوية سنويا.

وفضلا عن ذلك، فإن المعامل المقدّر للمتغير الصوري الخاص بالبلدان غير الساحلية – وهو متغير بديل لتكلفة معاملات التجارة – يعني أن نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في البلدان غير الساحلية جاء أدنى بنسبة ٠,٦ نقطة مئوية في المتوسط. ومن الممكن اعتبار الضفة الغربية وقطاع غزة غير ساحلية على الرغم من وقوعها على البحر، وذلك لأنه ليس لها منفذ مباشر إلى مرافق الموانئ ويتعين عليها الاعتماد على ميناءي أشدود وحيفا الإسرائيليين. كما أن متغير البنية التحتية مهم جدا وله دلالة إحصائية كبيرة، فحدوث زيادة سنوية مقدارها ١٠ خطوط هاتف رئيسية يتم توصيلها في نصيب الفرد العامل سنويا (وهي تقع بكاملها ضمن حدود انحراف معياري واحد في متوسط العينة) يصاحبه ارتفاع في نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي نسبته ٠,١ نقطة مئوية سنويا. ويبين المعامل المقدّر لنسبة النقود بمعناها الواسع (M2) إلى إجمالي الناتج المحلي أن حدوث زيادة بنسبة ٢٥٪ في رصيد النقود بمعناها الواسع بالنسبة إلى إجمالي الناتج المحلي (وهي تقع بكاملها ضمن انحراف معياري واحد في متوسط العينة) تصاحبه زيادة في نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي نسبتها ٠,١ نقطة مئوية سنويا. وأخيرا، يبين المعاملان المقدّران للمتغيرين الصوريين للمناخ الاستوائي وتوفر الموارد الطبيعية أن البلدان الواقعة في مناطق المناخ الاستوائي تحقق بصفة عامة معدل نمو أدنى بنقطة مئوية واحدة سنويا، في حين أن البلدان ذات الموارد الطبيعية الوفيرة تحقق نموا فعليا بمعدل أدنى يبلغ ٠,٥ ٠,١٪ سنويا.[٤٨]

كيف يقارن أداء النمو في الضفة الغربية وقطاع غزة بأداء الاقتصادات الأخرى؟ يسعى الجدول ٢-١١ للإجابة عن هذا السؤال بتوضيح فوارق النمو بين الضفة الغربية وقطاع غزة وبعض الاقتصادات المتخذة أساسا للمقارنة ولكن مع التركيز على الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩ بدلا من الثلاثين عاما الماضية، وتتوفر بيانات أكثر تفصيلا عن الضفة الغربية وقطاع غزة للفترة الأخيرة، على سبيل المثال، عن المتغيرات الاقتصادية الكلية وبعض المتغيرات الهيكلية.[٤٩] وهناك نتائج عدة تستحق الذكر. فأولا، جاء نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة في

[٤٦] تجاوز معدل التضخم في نصف بلدان العينة ١٠٪ سنويا.

[٤٧] يؤدي إدراج متوسط التضخم وتقلب التضخم في الوقت نفسه إلى جعل كلا المتغيرين غير ذي دلالة إحصائيا نظرا لارتفاع مستوى الارتباط بينهما (يبلغ معامل الارتباط ٠,٩٤؛ راجع Fischer (1993)). ويعرف تقلب التضخم بأنه الانحراف المعياري للتضخم السنوي في الفترة ١٩٧٠-١٩٩٩.

[٤٨] يعد معامل المناخ الاستوائي قريبا من المعامل الوارد في دراسة Bloom and Williamson (1998)، لكنه أعلى بصورة طفيفة من المعامل الوارد في دراسة Sachs and Warner (1997). أما بالنسبة لمتغير الموارد الطبيعية، فقد خلصت دراسة Sachs and Warner (1995a) أيضا إلى دليل قوي على وجود علاقة عكسية بين كثافة الموارد الطبيعية والنمو اللاحق، وترى أن الفرق في النمو قد يعكس آثارا ديناميكية للمرض الهولندي (Dutch disease). وتشير دراسة Rodriguez and Sachs (1999) إلى أن أحد أسباب نمو الاقتصادات ذات الموارد الوفيرة بوتيرة أبطأ هو أنها تعيش على الأرجح على مستوى يفوق ما تسمح به مواردها. وسوف تهبط من مستويات النمو الأعلى لتقترب من معدلات نموها عند حالة الثبات، مع تسجيلها لمعدلات نمو سالبة في فترة التحول.

[٤٩] تتوفر البيانات المتعلقة بممارسة السلطات في الضفة الغربية وقطاع غزة عن عام ١٩٩٧ فقط وليس عن الفترة ١٩٧٠-١٩٩٩ بكاملها. وحتى على الرغم من أن المؤشرات من هذا النوع لا تتغير في المدى القصير، فالمرجح بقوة أنها تتغير على مدى فترة ثلاثين عاما. وتستخدم تحليلات الانحدار الواردة في الجدول ٢-١٠ البيانات المحدودة المتوفرة عن الضفة الغربية وقطاع غزة، بما في ذلك بيانات متغير ممارسة السلطات. غير أن استبعاد الضفة الغربية وقطاع غزة من عينة البلدان الخمسة والثمانين وتقدير الانحدارات على امتداد الفترة ١٩٧٠-١٩٩٩ يؤدي إلى نتائج مطابقة للنتائج الواردة في الجدول ٢-١٠.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٢-١١: تحليل عناصر فارق النمو بين الضفة الغربية وقطاع غزة ومختلف المستويات المعيارية، ١٩٩٥-١٩٩٩[1]

(٪ سنويا)

	الشرق الأوسط وشمال إفريقيا[2]	شرق آسيا	بلدان الشريحة الدنيا من فئة الدخل المتوسط	بلدان الشريحة العليا من فئة الدخل المتوسط	البلدان مرتفعة الدخل في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	العالم
فارق النمو الفعلي[3]	٣,٢٠-	٢,٧٩-	٣,٤٤-	٤,٨٤-	٥,٠٠-	٤,٢٥-
فارق النمو المتنبأ به[3]						
نتيجة:	٠,٠١-	٠,٠٥-	٠,١٢-	٠,٤٤	٠,٩٨	٠,٥٢
لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في ١٩٩٥	٢,١٩	٢,١٤	١,٣٨	٢,٤٥	٣,٧٠-	١,٧٧
لوغاريتم سنوات التعليم في ١٩٩٥	٠,١٦	٠,١٢-	٠,١٧	٠,٠٩-	٠,٠١-	٠,١٨
الانفتاح	٠,١٣	٠,٢٤-	٠,١٧	٠,١٤	٠,٢٦-	٠,١٩
الفروق في نمو السكان	٢,٤٥-	٠,٨٦-	١,٧٨-	١,٣٢-	٠,٠٢-	١,٠٨-
فائض الموازنة	٠,٤٢-	٠,٥٥-	٠,٣٣-	٠,٣٦-	٠,٣٩-	٠,٣٤-
التضخم	٠,٠٢-	صفر	٠,٠٣	٠,٠٦	٠,٠٦-	٠,٠١
نصيب الفرد العامل من عدد خطوط الهاتف	٠,٢١	٠,١٨-	٠,٢٨	٠,٣٠-	٠,٩٩-	٠,٠٩
المتغير الصوري للبلدان غير الساحلية	٠,٦٤-	٠,٦٤-	٠,٥٢-	٠,٥٦-	٠,٥٨-	٠,٥٢-
المتغير الصوري للبلدان الاستوائية	صفر	٠,٩٨	٠,٥٤	٠,٥٢	صفر	٠,٤٨
المتغير الصوري لوفرة الموارد الطبيعية	٠,٧٨	صفر	٠,١٦	٠,٣١	صفر	٠,١١
العبء التنظيمي	٠,٠٣	٠,٥٣-	٠,٢٥-	٠,٥٨-	٠,٨٤-	٠,٣٦-
نسبة النقود بمعناها الواسع M2 إلى إجمالي الناتج المحلي	٠,٠٧-	٠,١٩-	٠,٠٣	٠,٠١-	٠,١١-	صفر
المتبقي[4]	٣,١٩-	٢,٨٤-	٣,٣٢-	٥,٢٩-	٥,٩٨-	٤,٧٧-

المصدر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

[1] استنادا إلى تحليل الانحدار (١) في الجدول ٢-١٠. وبيانات الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩.

[2] باستثناء الضفة الغربية وقطاع غزة.

[3] معرّفا بأنه معدل النمو في الضفة الغربية وقطاع غزة مطروحاً منه معدل نمو المجموعة المعنية.

[4] معرّفا بأنه معدل النمو الفعلي مطروحاً منه معدل النمو المتنبأ به.

الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩ أدنى بشكل ملموس مما تحقق في جميع البلدان المتخذة أساسا للمقارنة الواردة في الجدول ٢-١١ (الخط الأعلى). وثانيا، استنادا إلى المتغيرات المشمولة في تحليل الانحدار، كان من الممكن توقع نمو الضفة الغربية وقطاع غزة بوتيرة أسرع بكثير مما تحقق في هذه البلدان المتخذة أساسا للمقارنة. ولنتذكر ما جاء في القسم السابق من أن أداء الاقتصاد الفلسطيني على صعيد النمو خلال الثلاثين عاما الماضية كان قريبا جدا من أداء الاقتصادات الأخرى، وذلك باستثناء الفترة منذ ١٩٩٤. وتشير نتائج تحليل الانحدار إلى أن ضعف أداء النمو في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩ لا يمكن إرجاعه إلى العوامل الاقتصادية الأساسية المشمولة في تحليل الانحدار؛ بل إن فرق الأداء يتمثل بكامله في بند المتبقي. ويعود ضعف أداء النمو في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩ أساسا إلى انهيار الناتج في عامي ١٩٩٥ و ١٩٩٦، وهي الفترة التي خضع فيها الاقتصاد الفلسطيني للإغلاقات على نطاق واسع.[٥٠] وأخيرا، تبين نتائج تحليل الانحدار أن أثر التقارب كان موجبا وكبيرا في الضفة الغربية وقطاع غزة (بسبب انخفاض دخلها الأولي)، وأن الضفة الغربية وقطاع غزة حققت نتائج جيدة فيما يتعلق بالتعليم والانفتاح. غير أن متغير البلاد غير الساحلية، والمتغير الديمغرافي وهو الأهم، جاء كلاهما سالبا وكبيرا، الأمر الذي يعني أن نمو السكان في سن العمل مقارنة بنمو مجموع السكان في اقتصادات أخرى، كبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وبلدان شرق آسيا – التي مضت شوطا أطول في التحول الديمغرافي مقارنة بالضفة الغربية وقطاع غزة – سار بوتيرة أسرع مما في الضفة الغربية وقطاع غزة (حيث لم تسجل النسبة تغيرا ملحوظا). وقد بلغ نصيب المتغير الديمغرافي حوالي ٧٥٪ من فارق النمو بين الضفة الغربية وغزة وبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وحوالي ٥٠٪ من فارق النمو مقابل بلدان الشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل، و٣٠٪ مقابل بلدان شرق آسيا.

إلى أي مدى ينجح تحليل الانحدار في تفسير أداء الاقتصاد الفلسطيني في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩؟ يقارن الجدول ٢-١٢ النمو الفعلي والنمو المتنبأ به في الضفة الغربية وقطاع غزة، وأيضا في بعض الاقتصادات المتخذة أساسا للمقارنة. فهذا النموذج – الذي يمكنه تفسير جانب كبير من الفروق في النمو عبر البلدان – تنبأ بأن نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في الضفة الغربية وقطاع غزة سيصل متوسطه إلى ٢,٩٪ سنويا في الفترة

[٥٠] تصدق هذه النتيجة أيضا عند استخدام بيانات الفترة ١٩٧٠-١٩٩٩، مع فرق يتمثل في أن المتبقي يكون أصغر لأن انهيار الناتج في العامين ١٩٩٥ و ١٩٩٦ لا يهيمن على البيانات.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٢-١٢: النمو الفعلي مقارنا بالنمو المتنبأ به في الضفة الغربية وقطاع غزة ومناطق مختارة، ١٩٩٥-١٩٩٩[1]

(٪ سنويا)

	الضفة الغربية وقطاع غزة	الشرق الأوسط وشمال إفريقيا[2]	شرق آسيا	بلدان الشريحة الدنيا من فئة الدخل المتوسط	بلدان الشريحة العليا من فئة الدخل المتوسط	البلدان مرتفعة الدخل في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	العالم
النمو الفعلي	-٢,٥	٠,٧	٠,٢	٠,٩	٢,٣	٢,٥	١,٧
النمو المتنبأ به[3] نتيجة:	٢,٩	٢,٩	٢,٩	٢,١	٢,٥	٢,٠	٢,٤
لوغاريتم نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في ١٩٩٥[3]	١,١	١,١-	١,٠-	٠,٣-	١,٤-	٢,٦-	٠,٧-
لوغاريتم سنوات التعليم في ١٩٩٥	٠,٨	٠,٦	٠,٩	٠,٦	٠,٧	٠,٨	٠,٦
الانفتاح	٠,٦	٠,٥	٠,٨	٠,٤	٠,٤	٠,٣	٠,٤
الفروق في نمو السكان	٠,١	٢,٥	٠,٩	١,٨	١,٤	صفر	١,١
فائض الموازنة	٠,٥-	٠,١-	٠,١	٠,٣-	٠,١-	٠,١-	٠,٣-
التضخم	٠,١-	٠,١-	٠,١-	٠,١-	٠,١-	صفر	٠,١-
نصيب الفرد العامل من خطوط الهاتف	١,٥	١,٢	١,٧	١,٢	١,٨	٢,٥	١,٤
المتغير الصوري للبلدان غير الساحلية	٠,٦-	صفر	صفر	٠,١-	٠,١-	٠,١-	٠,١-
المتغير الصوري للبلدان الاستوائية	صفر	صفر	١,٠-	٠,٥-	٠,٥-	صفر	٠,٥-
المتغير الصوري لوفرة الموارد الطبيعية	صفر	٠,٨-	صفر	٠,٣-	٠,٣-	صفر	٠,١-
العبء التنظيمي	٠,١-	٠,٣-	٠,٤	٠,١	٠,٥	٠,٧	٠,٣
نسبة النقود بمعناها الواسع M2 إلى إجمالي الناتج المحلي	٠,٣	٠,٣	٠,٥	٠,٣	٠,٣	٠,٤	٠,٣
المتبقي[4]	٥,٤٧-	٢,٣-	٢,٦-	٢,٣-	٠,٣-	٠,٥	٠,٧-

المصدر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

[1] استنادا إلى تحليل الانحدار (١) الوارد في الجدول ٢-١٠.

[2] باستثناء الضفة الغربية وقطاع غزة.

[3] يشمل ثابت الانحدار.

[4] معرفا بأنه معدل النمو الفعلي مطروحاً منه معدل النمو المتنبأ به.

١٩٩٥-١٩٩٩، مع تحقق أهم إسهام إيجابي من أثر التقارب، ومستوى التعليم، وتوسيع شبكة الهاتف (أو البنية التحتية المادية بصورة أعم)، وارتفاع نسبة التجارة إلى إجمالي الناتج المحلي، والتوسع في الجهاز المصرفي. أما متغير ممارسة السلطات (العبء التنظيمي) وحجم عجز المالية العامة فقد أديا إلى خفض معدل النمو المتنبأ به؛ ولم يكن العامل الديمغرافي ذا أهمية في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩، لأن نمو كل من فئة السكان في سن العمل، ومجموع السكان جاء بالمعدل نفسه تقريبا.[٥١] إلا أن نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، بدلا من أن ينمو كما تنبأ النموذج، انخفض بنسبة ٢,٥٪ سنويا في المتوسط في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩. فقد تراجع أداء الاقتصاد الفلسطيني بهامش نسبته ٥,٥ نقطة مئوية. والمرجح أن الفرق بين معدل النمو المتنبأ به ومعدل النمو الفعلي يعكس أمورا كثيرة، بما في ذلك إجراء القياس في حال اقتصاد معين استنادا إلى تحليلات الانحدار المقارنة عبر البلدان، ووجود نقاط ضعف في البيانات، لكن هذا الفرق يعكس أيضا أهمية الصدمة السلبية التي تلقاها الاقتصاد الفلسطيني في عامي ١٩٩٥ و١٩٩٦- عندما خضع لإغلاقات مطولة وواسعة النطاق بسبب تدهور الوضع الأمني، والعقبات الشاملة أمام النمو الناجمة عن تزايد درجة عدم اليقين وارتفاع تكاليف المعاملات في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩.

[٥١] على النقيض من ذلك، أدى نمو مجموع السكان بوتيرة أسرع من نمو السكان في سن العمل بالضفة الغربية وقطاع غزة في الفترة ١٩٧٠-١٩٩٩ إلى تخفيض معدل نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بنسبة نقطة مئوية واحدة سنويا. ومما يثير الاهتمام أن العوامل الديمغرافية تسهم بنصيب كبير من النمو المتنبأ به في المناطق التي قطعت شوطا طويلا في تحولها الديمغرافي. فعلى سبيل المثال، يعزى ٨٥٪ من معدل نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي المتنبأ به لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، و٣٢٪ من المعدل نفسه لمنطقة شرق آسيا، إلى عوامل ديمغرافية.

الانعكاسات على صعيد السياسات

بينت الأقسام السابقة أنه سيتعين على الاقتصاد الفلسطيني، خلال السنوات العشر القادمة، توليد معدلات نمو مرتفعة جدا في إجمالي الناتج المحلي الحقيقي والاستثمار والإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، والمحافظة على معدلات النمو المرتفعة تلك، لكي يتمكن من استيعاب التدفقات المتوقعة إلى سوق العمل بأجور حقيقية متزايدة مع خفض البطالة في الوقت نفسه. ومع أن معدلات النمو المطلوبة

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

– التي ورد تلخيص لها في الجدول ٢–٩ – أعلى بكثير من المتوسط التاريخي للضفة الغربية وقطاع غزة، فقد تم تحقيقها خلال فترات طويلة في الماضي.

ويتعين بالطبع أن تكون الأولوية العاجلة هي وقف الهبوط في الناتج والدخل، وهو الهبوط الناجم عن الاضطرابات والإغلاقات، واستئناف النمو وتعويض الخسارة في الناتج التي حدثت في الربع الأخير من عام ٢٠٠٠ والنصف الأول من عام ٢٠٠١ بأسرع ما يمكن. ومما يحتل أهمية خاصة لتحقيق هذه الغاية استعادة القدرة على النفاذ بحرية إلى الأسواق الأجنبية. كما سيكون للمدى الذي يصل إليه توظيف العمالة الفلسطينية في إسرائيل من مستوياته السابقة على الأزمة تأثير مهم على انتعاش الاقتصاد الفلسطيني (راجع الفصل الأول).

وفيما يتعلق بالأجلين المتوسط والطويل – وهو ما ينصب عليه تركيز هذا الفصل – يتبين من القسم السابق أن الشروط الأولية لتحقيق النمو الاقتصادي جيدة بصفة عامة: فبنية السكان شابة وجيدة التعليم نسبيا، والتغير المتوقع في الهيكل العمري للسكان الفلسطينيين يمكن أن يتوقع له أن يشكل قوة دافعة مهمة (لكنها مؤقتة) لنمو نصيب الفرد من الدخل على المدى الطويل، والضفة الغربية وقطاع غزة لها تاريخ طويل في تنظيم المشروعات التجارية، حيث إن الاقتصاد يهيمن عليه القطاع الخاص ولا يتعين على صانعي السياسات التعامل مع قطاع مؤسسات مملوك للدولة متعثر ومتضخم، وذلك على العكس تماما من الوضع في البلدان التي برزت إلى الوجود نتيجة تفكك الاتحاد السوفييتي. كما لا يتعين على صانعي السياسات اتباع سياسات لتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي تنطوي على خطورة أو تثير المشاكل، فالتضخم منخفض نسبيا ومستقر والحكومة ليست مثقلة بالديون، أما نظام الصرف فهو أيضا نظام مفتوح تماما. ومن ثم متى تحسن الوضع السياسي والأمني وعولجت العقبات والتشوهات الرئيسية التي يواجهها الاقتصاد الفلسطيني – خصوصا ما يتسبب منها في ارتفاع تكاليف التجارة الخارجية وجوانب قصور الإطار القضائي والقانوني – يفترض أن يتمتع بفترة طويلة من ارتفاع معدلات النمو، في حال وجود سياسات داعمة ومواصلة التحسينات في البنية التحتية.

والسؤال الذي يتكرر طرحه هو: ما هي قطاعات الاقتصاد الفلسطيني التي يتوقع لها أن تقوم بدور محرك النمو في المستقبل؟ مع أن النظر في هذا السؤال بالتفصيل يتجاوز نطاق هذا الفصل، من المأمون أن نفترض أن قطاع الإنشاءات سيظل قطاعا رئيسيا، نظرا للديناميكية الديمغرافية، بينما يحتمل أن يتقلص القطاع الزراعي على المدى الطويل بسبب قيود المياه وتقلص الأراضي المتاحة للزراعة (بسبب بناء المساكن). أما مصادر النمو الممكنة الأخرى في المستقبل فتشمل السياحة، والأجهزة الإلكترونية الاستهلاكية، وزراعة الزهور، وتجهيز زيت الزيتون، واللدائن، وبرامج الكمبيوتر، وتجهيز الأحجار والرخام (راجع The Services Group, (1999)). ومن المرغوب عند محاولة تحديد قطاعات النمو المستقبلي التركيز على هيكل الإنتاج الحالي، والنظر في كيفية إمكان تطويره استجابة لتغيرات معينة في البيئة الاقتصادية. فالاقتصاد الفلسطيني يعمل في ظل قيود كبيرة، ومتى خففت هذه القيود (خصوصا القيود التي تجعل إجراءات النقل معقدة ومكلفة للغاية، مع إدخال تحسينات على توزيع الطاقة)، فقد يشهد الاقتصاد تحولا مهما يمكن أن تظهر خلاله قطاعات جديدة تماما. والعالم حافل بأمثلة عن بلدان تنتج بنجاح سلعا لم يكن أحد يتصور، قبل سنوات قليلة، أنها ستصبح مجال الميزة النسبية لها، كحالة فنلندا وشركة نوكيا. ومن ثم فليس هناك ما يبرر التشاؤم تجاه النمو الاقتصادي في المستقبل لمجرد أن هيكل الإنتاج الحالي محدود، والضفة الغربية وقطاع غزة لديهما بضعة موارد طبيعية يمكن أن تشكل أساسا للتنمية الصناعية.[٥٢]

ويركز هذا القسم على السياسات المهمة لرخاء الاقتصاد الفلسطيني على الأجل الطويل، اعتمادا على نتائج عمليات تحليل الانحدار عبر البلدان في القسم السابق.[٥٣] ومرة أخرى، بما أن الاستثمار في رأس المال الإنتاجي كالآلات والمعدات، يرتبط ارتباطا متبادلا وثيقا بنمو الإنتاجية فإن كثيرا من السياسات التي يمكن أن تحفز الاستثمار تؤدي أيضا إلى تعزيز الإنتاجية، ومن ثم لا يتم التمييز فيما يلي بين السياسات التي تؤثر بصفة أساسية على الاستثمار من جهة والسياسات التي تؤثر بصفة أساسية على الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج من جهة أخرى. ويركز هذا القسم على ما يلي: السياسة الاقتصادية الكلية، والنفاذ إلى التجارة الخارجية، وممارسة السلطات، والإطار القانوني والتنظيمي، والبنية التحتية القادرة على المنافسة، والوصول إلى رأس المال. والعديد من القضايا المطروحة باختصار في الأقسام التالية من هذا الفصل تتناولها الفصول اللاحقة بمزيد من التفصيل. وعند تقدير أهمية السياسات للنمو، من المهم أيضا ألا يغيب عن الذهن أن الآثار الإيجابية على النمو طويل الأجل التي يمكن للضفة الغربية وقطاع غزة أن تتوقع تحقيقها من أثر التقارب ومن التحول الديموغرافي مشروطة بالمتغيرات الاقتصادية الكلية والمتغيرات الهيكلية في تحليل الانحدار.

---

[٥٢] كما ذكر آنفا، تشير النتيجة المشتركة للدراسات التي أجريت إلى أن البلدان ذات الموارد الطبيعية الوفيرة تميل إلى النمو بوتيرة أبطأ من البلدان التي لا تملك مثل هذه الموارد، راجع Sachs and Warner (1995,a), and Rodriguez and Sachs (1999).

[٥٣] أفادت مناقشة السياسات أيضا من دراستين لصندوق النقد الدولي هما Alonso-Gamo, Alier, Baunsgaard, and Erickson von Allmen (1999), and Fischer, Alonso-Gamo, and Erickson von Allmen (2001).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

وهناك قضية مشتركة في العديد من الموضوعات التي يتم تناولها أدناه وهي الحاجة الماسة للحد من تقلب الناتج والمستوى الكلي لعدم اليقين في الاقتصاد الفلسطيني. وكما سلفت الإشارة إليه، اتسم تقلب الناتج بالارتفاع بشكل غير عادي في الفترة ١٩٧٠-١٩٩٩. ففي الماضي، كان من الممكن تفسير جانب من التقلبات بما يسمى دورات الزيتون، ولكن منذ عام ١٩٩٤ أصبح تقلب الناتج مستحثا أساسا بتغيرات في البيئة السياسية والأمنية. فالتقلب الكبير في الناتج (وفي الدخل) يحد مباشرة من مستوى الرفاهية عندما لا يكون لدى معظم الأسر سوى وسائل قليلة للقيام بتمهيد الاستهلاك، ولكن تقلب الناتج يمكن أن يحد أيضا من احتمالات النمو الاقتصادي، حيث إنه قد يحد من الاستثمار في رأس المال الإنتاجي عندما يكون من الصعب التراجع عن قرارات الاستثمار، إذ يفضل المستثمرون عندئذ الانتظار والترقب.[٥٤]

وبالإضافة إلى ما لتقلب الناتج من آثار سلبية على النمو، خلق الأثر التراكمي الناجم عن مجرد خطر حدوث الإغلاقات، وعدم النفاذ إلى الأسواق العالمية دون عائق، وعدم وضوح اتجاه السياسات الداخلية، بيئة تتسم بعدم اليقين بصورة غير عادية، بما يسببه ذلك من مضاعفات سلبية على الاستثمار والنمو بصورة عامة.[٥٥] وعلى وجه الخصوص، سيتحاشى المستثمرون قطاع الصادرات الفلسطيني بسبب عدم التيقن من النفاذ إلى أسواق العالم. وفضلا عن ذلك، تسهم سياسات السلطة الفلسطينية ذاتها في إحداث درجة كبيرة من عدم اليقين. فنظرة السلطة الفلسطينية إلى دورها في الاقتصاد ليست واضحة، والتقدم المحرز في تنفيذ الإصلاحات القانونية يتسم بالتفاوت، والجهاز القضائي لا يزال ضعيفا. ومن الأمثلة الواضحة على التأثير السلبي للسياسة الاقتصادية على الاستثمار والنمو، الطريقة الجزئية والعشوائية التي تتبعها السلطة الفلسطينية في رد ضريبة القيمة المضافة المسددة، وهو عمل يضر بصفة خاصة بالمؤسسات الجديدة والصغيرة. وعلى الرغم من أن الضرر الذي يلحق بالاقتصاد الفلسطيني بسبب هذه السياسات الداخلية لا يمكن مقارنته بالآثار المدمرة للإغلاقات، فإن لتلك السياسات آثارا سلبية ملموسة على الاستثمار وعلى احتمالات النمو الاقتصادي على الأجل الطويل.

دور السياسة الاقتصادية الكلية

يمكن أن تؤثر السياسة الاقتصادية الكلية بصورة ملموسة على النمو الاقتصادي على الأجل الطويل عن طريق ضمان استقرار الأسعار، ويمكن أن تؤثر هذه السياسة على قابلية المركز الخارجي للاستمرار عن طريق زيادة الادخار العام والاستثمار العام وعن طريق استخدام الضرائب والنفقات العامة.

استقرار الأسعار

يتضح من نتائج عمليات تحليل الانحدار عبر البلدان وجود علاقة عكسية بين النمو الاقتصادي على المدى الطويل من ناحية، والتضخم وتقلبه من ناحية أخرى، مما يؤكد نتائج دراسات أخرى لا سيما الدراسات المتعلقة بالبلدان متوسطة الدخل ومنخفضة الدخل.[٥٦] أما أهم أداتين من أدوات السياسات التي تستخدم لتحقيق استقرار الأسعار فهما السياسة النقدية وسياسة سعر الصرف اللتان تدعمهما سياسة المالية العامة وسياسة الدخل. وبالطبع، يعني عدم وجود عملة فلسطينية أن سلطة النقد الفلسطينية تفتقر إلى أداة سياسة سعر الصرف وأن النطاق المتاح للسياسة النقدية محدود جدا.[٥٧] ومع ذلك ففي السنوات الأخيرة حقق ترتيب العملة القائم ـ أي عدم وجود عملة فلسطينية، مع التداول الحر للشيقل الإسرائيلي الجديد والدولار الأمريكي والدينار الأردني – معدلات تضخم منخفضة نسبيا في الضفة الغربية وقطاع غزة، حتى إنه لا يمكن القول بأن النمو الاقتصادي قد أضير بسبب التضخم المفرط على الأقل على امتداد السنوات العشر الماضية. وترد في الفصل السادس مناقشة لخيارات سياسة سعر الصرف (والسياسة النقدية) بمزيد من التفصيل.

سياسة المالية العامة

سياسة المالية العامة هي أداة السياسة الاقتصادية الكلية الوحيدة المتاحة حاليا للسلطة الفلسطينية. ومع أن دور السلطة الفلسطينية مقيد بمحدودية قدرات وزارة المالية، فإن في استطاعة السلطة الفلسطينية تدعيم نمو الاقتصاد الفلسطيني على الأجل الطويل باستخدام سياسة المالية العامة من خلال قنوات عدة. فأولا، تستطيع السلطة الفلسطينية أن تسهم في زيادة المدخرات القومية عن طريق تكوين فائض في ميزانية العمليات الجارية على الأجل المتوسط، كما هو متوخى في موازنة السلطة الفلسطينية لعام

---

[٥٤] في دراسة عن النمو في ٩٢ بلدا، خلصت دراسة Ramey and Ramey (1995) إلى أدلة على أن البلدان التي تشهد ارتفاع معدل التقلبات يكون نمو الناتج فيها أدنى بشكل ملموس.

[٥٥] راجع دراسة Kanaan (1998) للاطلاع على مناقشة للاستثمار الخاص وعدم اليقين في الضفة الغربية وقطاع غزة.

[٥٦] راجع، على سبيل المثال، Fischer (1993), Ghosh and Phillips (1998), and Sarel (1996). ومع أن نتائج تحليل الانحدار الذي قمنا به تشير إلى وجود علاقة خطية عكسية بين النمو والتضخم، فالأرجح في الواقع أن هذه العلاقة غير خطية. ولم تخلص الدراسات التي تركز على العلاقة بين التضخم والنمو على وجه التحديد إلى أي دليل على أن التضخم المنخفض جدا في حدود رقم أحادي منخفض (١-٢٪) يضر بالنمو، ولكن تبين تلك الدراسات أن معدلات التضخم المرتفعة من المرجح أن تضر بالنمو. وتضع دراسة Ghosh and Phillips (1998) الحد الأدنى لمعدل التضخم عند حوالي ٣٪، حيث يعتبر التضخم الذي يتجاوز ذلك ضارا بالنمو الاقتصادي. في حين تخلص دراسة Sarel (1996) إلى أن ذلك الحد الأدنى للتضخم يقع عند مستوى أعلى بشكل ما، إذ يبلغ ٨٪.

[٥٧] راجع Alonso-Gamo, Alier, Baunsgaard, and Erickson von Allmen (1999). وعلى وجه الخصوص Barnett (1998) للاطلاع على مناقشة للسياسة النقدية في ظل نظام سعر الصرف الحالي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

٢٠٠٠، وهو ما يمكن بدوره أن يدعم النمو بالسماح بارتفاع معدلات الاستثمار الخاص (والعام). وتوضح الأدلة التي نتجت من عمليات تحليل الانحدار عبر البلدان في دراسات أخرى (على سبيل المثال Barro, 1991; Barro and Sala-i-Martin, 1995; and Sachs and Warner, 1995b). أن ارتفاع الادخار العام (أي انخفاض العجز أو زيادة الفائض في ميزانية العمليات الجارية) يرتبط بصورة ذات دلالة بارتفاع النمو في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي. وبالطبع، ليس من الواقعية أن تستهدف السلطة الفلسطينية تحقيق فائض في ميزانية العمليات الجارية لعام ٢٠٠١ بسبب الهبوط الحاد في الإيرادات الضريبية في أعقاب الاضطرابات والإغلاقات.

ثانيا، يمكن أن تكون سياسة المالية العامة مصدرا رئيسيا لعدم الاستقرار وعدم اليقين على صعيد الاقتصاد الكلي، وهو ما يمكن بدوره أن يحد من الاستثمار والنمو (راجع على سبيل المثال، Lensink, Bo, and Sterken, 1999). وبالتالي، يمكن للسلطة الفلسطينية أن تدعم النمو الاقتصادي على الأجل الطويل بمجرد اتباع سياسة مالية عامة سليمة وواضحة، بسبل من بينها تجنب العجوزات الكبيرة الممولة بالدين في المالية العامة. ولبلوغ هذه الغاية، يتعين على السلطة الفلسطينية تقوية عملية إعداد الميزانية ومراقبتها وتنفيذها، لأن ضعف الضوابط على المالية العامة يخلق عدم اليقين تجاه الضرائب والنفقات والعجوزات في المستقبل. ويتعين على السلطة الفلسطينية أيضا أن تصبح أكثر كفاءة في رد ضريبة القيمة المضافة المسددة.

ثالثا، يمكن أن تدعم سياسة المالية العامة للسلطة الفلسطينية النمو على الأجل الطويل بتحسين تكوين النفقات. وهناك أدلة كافية على أن بعض النفقات – خاصة الاستثمار في البنية التحتية وصيانتها، ومصروفات التعليم والصحة – يمكن أن تشجع على النمو، في حين أن نفقات أخرى، مثل النمو السريع في فاتورة الأجور (باستثناء التعليم والصحة) يمكن أن تضر باحتمالات النمو Barro and Sala-i-Martin, (1995). وبالتالي، باستطاعة السلطة الفلسطينية أن تسهم في دعم احتمالات النمو الاقتصادي على الأجل الطويل بتخصيص نصيب متزايد من موارد المالية العامة للتعليم والصحة والاستثمار (بما في ذلك صيانة البنية التحتية الحالية)، والسيطرة على النمو السريع في فاتورة الأجور بوجه عام.

وأخيرا، من الممكن أن يؤثر مستوى فرض الضرائب وتكوينها على احتمالات النمو الاقتصادي على الأجل الطويل. ففي أوائل عام ١٩٩٩، قامت السلطة الفلسطينية بتنفيذ إصلاح ضريبي أدى إلى تخفيض أسعار الضريبة على دخل الشركات والدخل الشخصي بدرجة ملموسة. فقد تم توحيد الضريبة على دخل الشركات وتخفيضها إلى سعر موحد هو ٢٠٪ بعد أن كان ٣٨,٥٪ في الضفة الغربية و٣٧,٥٪ في قطاع غزة. كما تم تخفيض عدد شرائح ضريبة الدخل الشخصي من ثمان إلى أربع. وقد ساعد تخفيض الضرائب على خفض تكلفة النشاط في الضفة الغربية وقطاع غزة. وفضلا عن ذلك، هناك إعفاءات ضريبية تمنح بموجب قانون تشجيع الاستثمار لعام ١٩٩٨. وعلى الرغم من أن تلك الإعفاءات قد تستحث بعض الاستثمارات التي لولاها ما كانت لتتم، فسيكون من المهم متابعة التطورات لضمان عدم الإضرار بالوعاء الضريبي.

التجارة الخارجية

يعد وصول الاقتصاد الفلسطيني بصورة مفتوحة وآمنة إلى التجارة الخارجية أمرا بالغ الأهمية لتطوره، كما هي الحال في أي اقتصاد صغير، ويشكل هذا أيضا عاملا رئيسيا في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر. وسوف يتأثر بشدة في المستقبل أداء الاقتصاد الفلسطيني، بصورة عامة، وأداء قطاع السلع التجارية، بصورة خاصة، بالسياسة التجارية التي ستتبعها السلطة الفلسطينية في المستقبل، وبالمدى الذي يمكن أن يصل إليه تخفيض تكاليف المعاملات المرتفعة حاليا (بما في ذلك تكاليف النقل). ويتناول الفصل الثالث بقدر أكبر من التفصيل تكاليف المعاملات، بينما ترد في الفصل الرابع مناقشة أكثر عمقا لنظام التجارة.

نظام التجارة

تشترك الضفة الغربية وقطاع غزة حاليا في اتحاد جمركي مع إسرائيل، كما حدده بروتوكول العلاقات الاقتصادية لعام ١٩٩٤ (أو بروتوكول باريس). أما الحواجز الجمركية وغير الجمركية الخارجية وشروط الجودة والشروط الصحية ومنح تراخيص الاستيراد فهي أمور تقررها إسرائيل، فيما عدا بضعة استثناءات.[٥٨] ومن القضايا المهمة التي تتعلق بالمستقبل نوع نظام التجارة الذي ستتبعه السلطة الفلسطينية، بما في ذلك نوع الترتيبات التجارية التي ستكون بينها وبين إسرائيل.

وكما جاء في الفصل الرابع، سوف يستفيد الاقتصاد الفلسطيني إلى أقصى حد من نظام تجارة مفتوح وشفاف، مع وجود معدل موحد منخفض للتعريفات الجمركية إلى جانب إلغاء الحصص والاحتكارات التجارية. ولكي يبقى نظام التجارة بسيطا وشفافا، سيكون من المهم أيضا تجنب الدخول في سلسلة من ترتيبات التجارة الحرة الثنائية وقصر تلك الترتيبات، بدلا من ذلك، على الأسواق الرئيسية للمصدرين الفلسطينيين. وستظل إسرائيل شريكا تجاريا مهماً للاقتصاد الفلسطيني على الأجل المتوسط، بغض النظر عن نظام التجارة بين هذين الكيانين، وذلك لكون الاقتصاد الإسرائيلي أكبر اقتصادات المنطقة وأكثرها تقدما، ولمجاورته للضفة الغربية وقطاع غزة. وفي الوقت نفسه، هناك إمكانية كبيرة لزيادة التجارة مع بقية العالم. وتوضح نتائج نموذج الجاذبية الواردة

---

[٥٨] تقدم دراستا Calika (1998), and Kessler (1999) وصفا تفصيليا لنظام التجارة طبقا لبروتوكول باريس. ويقدم تقرير Palestinian Authority Ministry of Economy and Trade (1999) وصفا شاملا لإجراءات التصدير والاستيراد المعتمدة اعتبارا من شهر مايو ١٩٩٩.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

في الفصل الرابع أنه على الرغم من أن نصيب إسرائيل من التجارة الفلسطينية يعد مرتفعا، فإنه يجب تفسير هذه المشاهدة كمؤشر على أن الضفة الغربية وقطاع غزة تدخل في تبادل تجاري أدنى مما يجب مع بقية العالم لا على أنها تدخل في تبادل تجاري أكبر مما يجب مع إسرائيل.

تكاليف المعاملات

يخضع أداء التجارة والاقتصاد الفلسطينيين لمعوقات يفرضها نظام التصاريح المعقد، وعمليات التفتيش الأمني، والإجراءات والرسوم المرتبطة بالنقل، فضلا عن أجواء الغموض الشديد المحيطة بتنفيذها. وتتسم مختلف القواعد المتبعة بالتعقيد، ولا توجد في شكل مكتوب، وتخضع لتغيرات متواترة وغير معلن عنها، مما يسهم جميعه في عدم اليقين ويؤدي إلى تكاليف في المعاملات. ومع أنه من الصعب تقدير الضرر الذي أصاب الاقتصاد الفلسطيني من هذا النظام، خصوصا في قطاع السلع التجارية (لا سيما في قطاع غزة)، فليس هناك شك في أن خفض تكاليف المعاملات أمر حيوي لتعزيز أداء الاقتصاد الفلسطيني على صعيد النمو. وقد خلصت دراسة صدرت مؤخرا عن بيئة النشاط في الضفة الغربية وقطاع غزة (Sewell, 2001) إلى أن العبء التنظيمي والإداري الذي أوجدته إجراءات الأمن الإسرائيلية هو أهم العقبات التي تواجه تطوير القطاع الخاص. وتقدر دراسة قام بها اتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة الفلسطينية في عام ١٩٩٨، أن تكاليف التصدير والاستيراد أعلى في المتوسط بنسبة ٣٠٪ في حالة شركة فلسطينية مما هي عليه في حالة شركة إسرائيلية، وأن الوقت المطلوب لإتمام إجراءات التخليص على الصادرات والواردات أطول بما يتراوح بين ٢٠٪ و٨٠ ٪ في حالة السلع الفلسطينية.[٥٩] كذلك فإن قيود النقل والتفتيش الأمني المعقدة تسبب تأخيرا في شحن الصادرات مما يرجح أن يسبب، في الاقتصاد العالمي الراهن الذي تحتفظ فيه الشركات بمخزونات سلعية صغيرة، خسارة المصدرين للتعاقدات بغض النظر عما يمكن أن يعرضوه من خصومات في الأسعار.

ويمكن خفض تكاليف المعاملات في الضفة الغربية وقطاع غزة عن طريق إجراء تحسينات في البنية التحتية للتجارة بهدف تعزيز النفاذ إلى الأسواق العالمية. وسوف تزداد أهمية مطار غزة للصادرات والواردات متى أقيمت فيه منشآت البضائع. كذلك فإن إنشاء مرفأ غزة البحري، الذي بدأ تنفيذه وكان مقررا في الأصل الانتهاء منه في عام ٢٠٠٢، سيسهل التجارة مع بقية دول العالم. وتشير نتائج تحليل الانحدار المعروضة آنفا – التي أوضحت أن البلدان غير الساحلية تميل إلى النمو بوتيرة أبطأ بصورة ملموسة من وتيرة نمو البلدان الساحلية – إلى أن مرفأ غزة البحري يمكن أن يقوم بدور مهم في تشجيع التجارة والتنمية الاقتصادية على الأجل الطويل. غير أن هناك ثلاثة شروط تبدو بالغة الأهمية لكي يكون للمرفأ البحري (ولمطار غزة أيضا) تأثير إيجابي رئيسي على الاقتصاد الفلسطيني هي: (١) وجوب تحسين ربط الضفة الغربية بقطاع غزة كي تستفيد الضفة الغربية أيضا من المرفأ البحري والمطار؛ (٢) وجوب عدم إخضاع حركة السلع والأشخاص من خلال المرفأ والمطار وبين قطاع غزة والضفة الغربية لنظام التفتيش الأمني والتصاريح المعقد الذي يجري العمل به حاليا؛ (٣) وجوب تشغيل المرفأ البحري والمطار (وعمليات الجمارك فيهما) على نحو يتسم بالكفاءة.

الإطار القانوني والتنظيمي وممارسة السلطات

حققت السلطة الفلسطينية تقدما ملموسا منذ إنشائها عام ١٩٩٤ في إنشاء إدارة اقتصادية فعالة، وفي وضع إطار مؤسسي فلسطيني أساسي. فقد قامت بإنشاء مؤسسات رئيسية معنية بالسياسة الاقتصادية، وحققت تقدما ملموسا في الإصلاح القانوني، وإن كان لا يزال يتعين بذل جهود كبيرة لتعزيز قدرات واستقلال النظام القضائي واستقلاله كي يصبح عاملا إيجابيا في تنمية الاقتصاد الفلسطيني وزيادة فعالية المجلس التشريعي الفلسطيني ووظائفه الرقابية. وتعد جودة الإطار المؤسسي – أي الإطار القانوني والتنظيمي وممارسة السلطات الاقتصادية – أمرا حيويا لتحقيق النجاح الاقتصادي، ويفسر ما يكون في ذلك الإطار من الفروق بين البلدان جانبا كبيرا من فروق التنمية الاقتصادية بينها (راجع الإطار ٢–٣).[٦٠] أما حسن ممارسة السلطات، بما في ذلك ضمان سيادة القانون وتحسين الكفاءة والمساءلة في القطاع العام والتصدي للفساد، فكلها قضايا حقيقية يلزم معالجتها في الضفة الغربية وقطاع غزة.

وتشير استطلاعات الرأي التي يقوم بها بصورة منتظمة مركز البحوث والدراسات الفلسطينية في نابلس إلى أن نسبة كبيرة ممن تم استطلاع آرائهم (حوالي ٦٠٪) ترى أن هناك فسادا في السلطة الفلسطينية، وإن كانت تلك الاستطلاعات لا تسأل الناس عن مدى أهمية الفساد من وجهة نظرهم. غير أن دراسة Sewell (2001) تخلص إلى أنه على الرغم من وجود قلق من الفساد، فإن هذا القلق يعكس على الأرجح شعورا أعمّ بعدم الرضى عن سير السلطة الفلسطينية، بما في ذلك الافتقار إلى الشفافية. وعلى النقيض من ذلك، تخلص هذه الدراسة إلى أن مؤسسات الأعمال الفلسطينية لا تكاد تشعر بقلق تجاه مسائل الرشوة الصغيرة أو الفساد البسيط

[٥٩] خلصت دراسة Amjadi and Yeats, (1995) إلى أن ارتفاع تكاليف النقل يتسبب مشكلات للمصدرين على صعيد القدرة التنافسية وتراجعا بالتالي في صادرات بلدان إفريقيا جنوب الصحراء على الرغم من أفضليات التعريفات الجمركية الموانية بوجه عام والتي تمنحها لها منطقة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

[٦٠] راجع على سبيل المثال Barro and Sala-i-Martin (1995), Knack and Keefer (1995), and Hall and Jones (1999).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

في حسابات مشتريات السلطة الفلسطينية، ومن ثم يتعين عدم المبالغة في القلق تجاه الفساد. ويتعلق واحد من جوانب القلق المهمة بشأن ممارسة السلطات بعمليات شركة الخدمات التجارية الفلسطينية وحيازاتها من الأسهم في شركات خاصة. وفي دراسة دولية أقدم بعض الشيء عن ممارسة السلطات (Kaufman, Kraay, and Zoido-Lobaton, 1999)، وضع أن الضفة الغربية وقطاع غزة سجلت مستوى أفضل من مستوى منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في المتوسط على ستة مقاييس لممارسة السلطات منها مقياس للفساد الصريح.[٦١]

ومن بين الطرق التي يمكن أن تهدئ بها السلطة الفلسطينية بعض المخاوف بشأن ممارسة السلطات أن تكون أكثر شفافية فيما تقوم به من عمليات المالية العامة والعمليات المالية الأخرى. وقد اتخذت السلطة الفلسطينية خطوات مهمة في هذا الاتجاه في ربيع عام ٢٠٠٠، كما هو مبين في الفصل الأول، عندما قامت بتوحيد الإيرادات الضريبية في نطاق اختصاص وزارة المالية، ومراجعة حسابات شركة الخدمات التجارية الفلسطينية والإفصاح عن أهم بياناتها المالية للجمهور.[٦٢] ويجب أن تقترن هذه الإصلاحات بمزيد من التعزيز للإطار القانوني والجهاز القضائي في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد ورد في المسح المشار إليه في دراسة Sewell (2001) أن المحاكم والجهاز القضائي قد صنفا من حيث جودة الخدمات بأنهما أسوأ المؤسسات العامة التابعة للسلطة الفلسطينية. وعلى الرغم من موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني على بعض القوانين المهمة وتصديق الرئيس عليها (قانون الموازنة الأساسي مثلا) فقد تأخرت كثيرا تشريعات عديدة، بما في ذلك مشروع قانون الجهاز المصرفي ومشروع قانون المنافسة. وسيكون من المهم الإسراع في عملية الموافقة والتصديق على القوانين، لكن تعزيز الإطار القانوني والتنظيمي ينطوي على ما هو أكثر من مجرد إصدار القوانين. فمتى تمت الموافقة على قانون ما، لا بد من إعداد واعتماد اللائحة التنفيذية اللازمة، كما يجب تعزيز النظام القضائي الفلسطيني لضمان تنفيذ الإطار القانوني بشكل فعال ومستقل.

التطوير المالي والوصول إلى التمويل

يعد وجود نظام مالي سليم وكفء أمراً مهماً لفعالية تخصيص الموارد وتعبئة المدخرات، كما يتطلب الاستثمار وصولا إلى التمويل سواء أكان داخليا أم خارجيا. ومع أن الضفة الغربية وقطاع غزة ليست بها أي قيود على الحساب الرأسمالي تمنع تمويل القطاع الخاص من الخارج، فإن المصادر الواقعية للتمويل الخارجي في الأجل المتوسط هي الاستثمار الأجنبي المباشر والمؤسسات المتعددة الأطراف والفلسطينيون في المهجر. أما أهم مصدرين للتمويل المحلي فهما الجهاز المصرفي الفلسطيني وسوق فلسطين للأوراق المالية.

وقد شهدت السنوات السبع الأخيرة تطورا سريعا في الجهاز المصرفي الفلسطيني، مع ما حدث من نمو قوي في الودائع والائتمان المقدم للقطاع الخاص (راجع الفصل الأول، الشكل البياني ١-٣). ويبين الجدول ٢-١٢ أن هذه التطورات أسهمت بصورة إيجابية في النمو الاقتصادي في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٩، وينبغي للجهاز المصرفي أن يقوم في المستقبل بدور متزايد الأهمية في عملية النمو الاقتصادي. فالقطاع المصرفي الذي يتسم بالسلامة والكفاءة يؤدي وظائف عدة تدعم النمو الاقتصادي، بما في ذلك تعبئة المدخرات وتخصيصها بشكل كفء وتسهيل التبادل التجاري وإدارة المخاطر وفرض الانضباط على الشركات. ولضمان سلامة وفعالية الجهاز المصرفي الفلسطيني، من الضروري تكثيف سلطة النقد الفلسطينية لجهودها في تقوية الرقابة المصرفية، وإصدار قانون النشاط المصرفي دون مزيد من التأخير، وتحسين النظام القانوني والنظام المحاسبي ونظام مراجعة الحسابات.[٦٣] وتحتل هذه النظم الأخيرة أهمية خاصة في تمكين البنوك من إجراء تقديرات سليمة للائتمان وتخفيف شروطها الخاصة بالضمانات الإضافية. وتخلص دراسة Levine, Loayza, and Beck (2000) إلى أن الفروق بين البلدان في النظم المحاسبية وحقوق الدائنين وإنفاذ العقود تفسر جانبا مهما من الفروق بينها في التطوير المالي الذي يؤثر بدوره على نمو إجمالي الناتج المحلي.

ويمكن أيضا أن يتوقع لسوق فلسطين للأوراق المالية، وهي سوق الأسهم الوليدة، أن تصبح مصدرا ذا أهمية متزايدة من مصادر التمويل على المدى الطويل. وقد قيدت في سوق فلسطين للأوراق المالية، وهي شركة خاصة بدأت عملياتها عام ١٩٩٧، أربع وعشرون شركة وبلغت رسملتها في السوق حوالي بليون دولار أمريكي (في شهر يونيو ٢٠٠٠). وتعد رسملة تلك السوق، البالغة ٢٥٪ من إجمالي الناتج المحلي، أدنى مما هي عليه في معظم الاقتصادات المتقدمة لكنها مشابهة لما هي عليه في عديد من الأسواق المالية الصاعدة (الأرجنتين والبرازيل والمكسيك) على سبيل المثال. كما أن نسبة حجم التداول (البالغة ٥٠٪ من رسملة السوق) تعد نسبة مرتفعة حتى بالمقارنة بكثير من الاقتصادات المتقدمة؛ ومن ثم فإن سوق فلسطين للأوراق المالية تعتبر كبيرة جدا بالفعل وتتسم بارتفاع درجة السيولة. وسوف تكون الموافقة

---

[٦١] شملت هذه الدراسة مسحا واحدا فحسب في الضفة الغربية وقطاع غزة، في حين أن النتائج المتعلقة بالبلدان الأخرى تستند إلى ست عمليات مسح ومن ثم فهي أكثر موثوقية.

[٦٢] راجع Palestinian Authority (2000). وقد قامت السلطة الفلسطينية بمساعدة من خبراء صندوق النقد الدولي بإعداد التقرير المعنون Economic Policy Framework -Status Report, May 31, 2000، ويمكن الاطلاع عليه في موقع السلطة الفلسطينية على شبكة الإنترنت وهو www.pna.net.

[٦٣] بالإضافة إلى ذلك، يؤدي عدم وجود صكوك ملكية واضحة للأراضي إلى عرقلة التطوير المالي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

على قانون سوق رأس المال وتنفيذ السلطة الفلسطينية لاستراتيجيتها في مجال الخصخصة خطوتين مهمتين لمواصلة تطوير البورصة.

وفيما يتعلق بتمويل القطاع الخاص من مصادر ثنائية ومتعددة الأطراف، على سبيل المثال، يقدم بنك الاستثمار الأوروبي ذلك التمويل مباشرة وعن طريق البنوك المحلية. وفضلا عن ذلك، قدم الاتحاد الأوروبي رأس المال المبدئي لصندوق التنمية الفلسطيني وعدة مشروعات صغيرة تعمل في مجال منح الائتمان. ويوجه صندوق التنمية الفلسطيني، الذي أصبح حاليا مؤسسة خاصة، خدماته إلى المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وتبلغ حافظة الإقراض لديه حوالي ٣٠ مليون دولار أمريكي.

ويعد الاستثمار الأجنبي المباشر من شركات أجنبية ومن المغتربين الفلسطينيين مصدرا مهما للتمويل. وتشير بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى أن الاستثمار الأجنبي المباشر قد ارتفع من حوالي ١٤٣ مليون دولار أمريكي في عام ١٩٩٥ إلى ٢١٨ مليون دولار أمريكي في عام ١٩٩٨ (٦ر٥٪ من إجمالي الناتج المحلي). ويوجه جانب كبير من الاستثمار الخارجي المباشر إلى العقارات، ولكن هناك أيضا أمثلة عدة لشركات أجنبية اشترت حصصا سهمية في شركات محلية. وتعد تلك الاستثمارات مهمة ليس فقط لما تأتي به من تمويل، بل لما تنطوي عليه من نقل التكنولوجيا والخبرات الإدارية. ويمكن أن يتوقع لقانون تشجيع الاستثمار لعام ١٩٩٨، وقانون المؤسسات الصناعية لعام ١٩٩٨، إلى جانب إنشاء مناطق صناعية في الضفة الغربية وقطاع غزة، أن تساعد جميعها على جذب مزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر.

البنية التحتية التنافسية

يعد وجود بنية تحتية حديثة تتم صيانتها بالشكل الصحيح أمراً جوهرياً لتنمية الاقتصاد الفلسطيني، وقد شهدت السنوات الست الأخيرة تحسينات رئيسية في البنية التحتية المادية في الضفة الغربية وقطاع غزة، بمساعدة مهمة من الجهات المانحة. ووفقا للمسح المشار إليه في دراسة Sewell (2001)، ترى مؤسسات الأعمال الفلسطينية أن نوعية البنية التحتية المادية أصبحت أقل تعويقا لنشاطها مما كانت عليه منذ بضع سنوات بكثير. ويعد أبرز التحسينات ما تحقق في البنية التحتية الأساسية كالطرق وشبكات الصرف الصحي، رغم أنه لا يزال يتعين بذل المزيد من الجهود خصوصا فيما يتعلق بالمياه والكهرباء. وفي عمليات تحليل انحدار النمو التي أجريت في موضع سابق من هذا الفصل، أدرج متغيران يمكن أن يدللا على أهمية البنية التحتية للضفة الغربية وقطاع غزة، وهما: خطوط الهاتف وعدم إمكانية الوصول مباشرة إلى مرفأ بحري، وكان لكل من هذين المتغيرين دلالة عالية ومعامل كبير. ففيما يتعلق بخطوط الهاتف، قامت شركة الاتصالات الفلسطينية "بالتيل" (PALTEL) في السنوات القليلة الماضية باستثمارات كبيرة أدت إلى توسع رئيسي في شبكة الاتصالات الفلسطينية. وفي الضفة الغربية وقطاع غزة، ارتفع عدد خطوط الهاتف التي تم تركيبها إلى ٣١٤٢٢١ خطا في نهاية عام ١٩٩٩ بعد أن كان عددها ٨٩٩٥٨ خطا قبل ثلاث سنوات، مما أدى إلى خفض قائمة الانتظار بنسبة ٨٠٪. والهدف الذي تسعى إليه شركة "بالتيل" هو توصيل ٤٠٠ ألف خط بنهاية عام ٢٠٠٣. كما حدث توسع سريع في خدمات الهاتف المحمول التي تقدمها شركة "الجوّال" (Al-Jawwal) التي تملك شركة "بالتيل" ٦٥٪ من أسهمها).

وتعد الشواغل الرئيسية المتعلقة بالمستقبل هي الطاقة والكهرباء والطرق، ثم الاتصالات السلكية واللاسلكية بدرجة أقل. فالبنية التحتية للطاقة لا تكفي لمساندة التنمية الصناعية، حيث يشيع حدوث انقطاع الكهرباء. وبالمثل، فإن إمدادات المياه تمثل مشكلة ولا تكفي هي الأخرى للتنمية الصناعية على نطاق واسع.[٦٤] ويعد نصيب الفرد من استهلاك الطاقة والمياه في الضفة الغربية وقطاع غزة منخفضا مقارنة بالبلدان الأخرى في المنطقة. وهناك عوامل عدة تفسر عدم كفاية تنمية البنية التحتية للكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية وشبكات المياه (حتى وإن كانت خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية تشهد تحسنا سريعا)، وبعض هذه العوامل (مثل الإمداد بالمياه) لا يمكن حله إلا كجزء من اتفاق سلام نهائي مع إسرائيل ويحتمل أن يحتاج حله إلى التعاون الإقليمي. فالاتفاق المؤقت يقيد تنمية الموارد المائية وإنشاء محطات توليد الكهرباء، كما يقيد المدى الذي تصل إليه عمليات الاتصالات السلكية واللاسلكية. وقد أدى ذلك إلى الاعتماد على إسرائيل في تقديم الخدمات في هذه القطاعات الثلاثة. كما تسببت محدودية القدرات الإدارية والتنظيمية المحدودة لدى السلطة الفلسطينية وتدهور أوضاع البنية التحتية بسبب نقص الاستثمار وعدم الصيانة قبل عام ١٩٩٤ في إعاقة تطوير البنية التحتية الخاصة بالكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية. وأخيرا، فإن شبكات الطرق لم تواكب التوسع السريع لمراكز تجارية كمدينة رام الله، مما أدى إلى مشكلات ازدحام خطيرة.

وتسعى السلطة الفلسطينية إلى تلبية بعض الاحتياجات الضخمة في مجال البنية التحتية بتركيز جهودها في بضعة أماكن هي المناطق الصناعية. فبإمكان المناطق الصناعية توفير بنية تحتية حديثة وإجراءات إدارية مبسطة، بل وقيود أمنية مبسطة وأقل تكلفة، بالإضافة إلى مستوى ضرائب أدنى. وفي الوقت نفسه، بإمكان المناطق الصناعية توفير بيئة جيدة للمستثمرين في صناعات معينة، ولكن ازدهار الاقتصاد الفلسطيني يقتضي إجراء تحسينات مهمة في البنية التحتية في مختلف أنحاء الضفة الغربية وقطاع غزة.

[٦٤] راجع The Services Group (1999).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

ملاحظات ختامية

يتخذ هذا التحليل للاقتصاد الفلسطيني منظور الأجل الطويل، مع التسليم بأن جل الاهتمام العاجل يتعين أن ينصب على ضمان تحقيق انتعاش سريع بعد انهيار الناتج في الربع الأخير من عام ٢٠٠٠ والنصف الأول من عام ٢٠٠١. ولكن من المهم عدم إغفال التحديات والفرص على الأجل المتوسط. فالتغيرات الديمغرافية المتوقعة على الأجل المتوسط سوف تقع بغض النظر عن الكيفية التي سيتطور بها النزاع الحالي، وهي تغيرات تنطوي على خطر المزيد من التدهور في الأوضاع الاجتماعية.

فعلى الأجل المتوسط، من المتوقع أن يتباطأ نمو السكان، مما يؤدي إلى ارتفاع نسبة السكان في سن العمل. وفي ظل افتراضات معقولة بشأن العوامل الديمغرافية ومعدلات المشاركة في القوة العاملة، فإن عرض العمالة سوف يزيد بنسبة ٤,٤٪ سنويا في الفترة ٢٠٠١-٢٠١٠. ولكي يمكن استيعاب هذه التدفقات السكانية في توظيف العمالة المنتج مع خفض معدل البطالة المرتفع في الوقت نفسه، يتعين أن يزيد توظيف العمالة المحلي بنسبة تتراوح بين ٦٪ و٧٪ سنويا. وسوف يعني ذلك ضرورة تحقيق النمو في إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بنسبة ٨٪ سنويا، وفي الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بنسبة ١,٢٪، وهو ما يتمشى مع تحقيق زيادة سنوية في الأجور الحقيقية بنسبة ١,٥٪. وإذا شهدت الضفة الغربية وقطاع غزة هجرة واسعة النطاق إلى الداخل، سيلزم تحقيق نمو أعلى في إجمالي الناتج المحلي والإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج وفق أي سيناريو للأجور الحقيقية. ومما لا شك فيه أن الاقتصاد الفلسطيني يواجه تحديا ضخما لتحقيق معدلات نمو من هذا القبيل على أساس متواصل، ولكنها معدلات تم تحقيقها من قبل. وتشير التقديرات إلى أن متوسط نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بلغ ٦٪، وأن متوسط نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بلغ ١,٤٪ على مدى الثلاثين عاما الماضية وإن كانت هناك اختلافات سنوية كبيرة.

وتعد الأوضاع الأولية اللازمة لتحقيق نمو اقتصادي على الأجل المتوسط أوضاعا جيدة بشكل عام. فبنية السكان بنية شابة وتتمتع بمستوى تعليم جيد نسبيا، والتغير المتوقع في التركيب العمري للسكان الفلسطينيين يمكن أن يوفر قوة دافعة مهمة (لكنها مؤقتة) لنمو نصيب الفرد من الدخل على الأجل الطويل. وعلى الرغم من أنه من الضروري بالطبع تحسين الوضع السياسي والأمني، فإن النمو المتواصل على الأجل المتوسط سيتطلب أيضا معالجة العقبات والتشوهات الرئيسية في الاقتصاد الفلسطيني وقيام السلطة الفلسطينية بتنفيذ سياسات وإصلاحات مساندة. وتوضح عمليات تحليل انحدار النمو، المعروضة في هذا الفصل، أن العوامل الديمغرافية المتغيرة في الضفة الغربية وقطاع غزة يمكن أن تعطي دفعة مهمة لنمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي. غير أن هذه الدفعة ليست تلقائية، وليس من الصعب حقا تصور سيناريو تؤدي فيه التدفقات البشرية الكبيرة إلى سوق العمل إلى ارتفاع معدل البطالة وانخفاض الأجور الحقيقية. كذلك تتيح عمليات تحليل الانحدار التعمق في فهم العوامل التي يمكن أن تساعد على ضمان إسهام التغيرات الديمغرافية إسهاما إيجابيا في تحقيق النمو. ومن الأهمية بمكان الحد من المخاطر السياسية التي استحدثت في الماضي تقلبا رئيسيا في الناتج. كما أن تحقيق نمو متواصل على الأجل المتوسط سيتطلب تحسين الوصول إلى التجارة الخارجية، وسياسات اقتصادية كلية سليمة وممارسة سليمة للسلطات وبنية تحتية تنافسية، والتطوير المالي وتقوية الإطار القانوني والتنظيمي.

الملحق الأول: محاسبة النمو وتحليل انحدار النمو عبر البلدان: المنهجية ومصادر البيانات

محاسبة النمو والإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج

يصف هذا الملحق المنهجية التي ترتكز عليها الحسابات الواردة في هذا الفصل، ونقاط الضعف والقوة في هذه المنهجية، ومفهوم نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، والبيانات ذات الصلة اللازمة لتطبيق المنهجية على الاقتصاد الفلسطيني.[٦٥] ويقدم الملحق أيضا وصفا للبيانات ومصادرها المستخدمة في عمليات تحليل انحدار النمو عبر البلدان.

ونقطة البداية في محاسبة النمو هي دالة الإنتاج الكلية للاقتصاد المعني حيث يحدد الناتج الحقيقي (Y_t) كدالة للمخزون الرأسمالي المادي (K_t)، والعمالة (L_t) والتكنولوجيا (A_t). وتتخذ أوسع المواصفات الإحصائية استخداما لدالة الإنتاج صيغة "كوب-دوغلاس" (Cobb-Douglas)، وهي:[٦٦]

$$Y_t=F(A_t, K_t, L_t) = A_t K_t^{\alpha} L_t^{1-\alpha}, \quad (1)$$

حيث α هي مرونة الناتج للتغيرات في المخزون الرأسمالي، وحيث تشتمل دالة الإنتاج على الافتراضات المشار إليها من قبل. وعندئذ

---

[٦٥] بالإضافة إلى تطبيقات محاسبة النمو بين البلدان (على سبيل المثال، Senhadji, 1999, Bosworth and Collins, 1999; and Easterly and Levine, 2000). توجد أيضا تطبيقات على فرادى اقتصادات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا هي عشرة بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (Bisat, El-Erian, and Helbling, 1997)؛ والضفة الغربية وقطاع غزة على مدى الفترة ١٩٧٠-١٩٩٠ (Arnon, Luski, Spivak, and Weinblatt 1997)؛ والأردن (IMF, 1998)؛ وإسرائيل (Sarel, 1999)؛ وإيران وباكستان وأربعة بلدان عربية (Dhonte, Bhattacharya, and Yousef, 2000).

[٦٦] من الممكن، أيضا، وجود مواصفات بديلة (راجع Islam, 1999, and Hulten, 2000) تنتج مقاييس بديلة لمعدلات نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج ومستويات الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. غير أن غالبية الدراسات تعتمد على مواصفة التقدم التكنولوجي المتعادل لهيكس (Hicks-neutral)، أي كما جاء في مواصفة كوب-دوغلاس.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

يعبر عن نمو الناتج ونمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بأي من الصيغتين التاليتين:

$$y_t = a_t + \alpha k_t + (1-\alpha) l_t, \quad (٢)$$

أو

$$a_t = y_t - \alpha k_t - (1-\alpha) l_t, \quad (٣)$$

حيث y_t تمثل النمو في الناتج، و k_t تمثل النمو في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، و l_t تمثل النمو في المخزون الرأسمالي، و a_t تمثل النمو في العمالة. ويمكن أن يزيد النمو نتيجة حدوث تراكم أسرع في عوامل الإنتاج، أو نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، أو كليهما معا.

وتستند منهجية محاسبة النمو إلى عدة من افتراضات بالغة الأهمية كما يلي: (١) وجود دالة إنتاج كلية مستقرة للاقتصاد المعني ككل تتسم بثبات مردود الحجم؛ وبالتالي، يتضاعف الناتج عندما تتضاعف جميع المدخلات؛ (٢) أن أسواق عوامل الإنتاج تتميز بمنافسة كاملة، بحيث تُدفع لكل عامل من عوامل الإنتاج قيمته من الناتج الحدي. (٣) عدم وجود عناصر خارجية في مدخلات عوامل الإنتاج. وتتيح هذه الافتراضات أداء مدفوعات لعوامل الإنتاج تساوي قيمة الناتج الذي يتم إنتاجه. ومن ثم فإنه عند وجود مدخلين (هما رأس المال والعمالة)، فإن مجموع النصيبين المستحقين لهذين المدخلين من مجموع الدخل القومي يكون واحدا صحيحا. وتستخدم هذه النتيجة في حساب معظم مقاييس نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، بما في ذلك المقاييس الواردة في هذا الفصل. وفي ظل هذه الافتراضات، تكون مرونة الناتج للتغيرات في المخزون الرأسمالي، أي α، هي نصيب دخل رأس المال من الدخل القومي.

وإذا كانت دالة الإنتاج تخضع لتناقص مردود الحجم، كما هو مفترض أعلاه، فلا يمكن أن يزيد النمو إلى ما لا نهاية، كما لا يمكن استمراره استنادا لمجرد ارتفاع تراكم عوامل الإنتاج.[٦٧] والواقع أنه، في ظل الافتراضات المشار إليها أعلاه، يتباطأ النمو في نهاية الأمر، بل قد يتحول إلى نمو سالب إذا لم يتم تحقيق نمو مستمر وموجب في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. وضمن نموذج محاسبة النمو، وبناء على الافتراضات المذكورة أعلاه، فإن مفهوم نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، وليس إنتاجية العمالة أو إنتاجية رأس المال، هو مفهوم الإنتاجية الأكثر دلالة من الناحية الاقتصادية. ويشتق نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج كمتوسط مرجح للنمو في مدخلات عوامل الإنتاج (راجع المعادلة (٣)).

غير أن محاسبة النمو ترد عليها عدة قيود يتعين أخذها في الاعتبار عند تحليل السياسات. فأولا، كما سلف بيانه، يرتكز تحليل عناصر محاسبة النمو على عدد من الافتراضات عن الهيكل الصناعي للاقتصاد المعني، وهي افتراضات قد لا تنطبق على وضع اقتصادي معين. ولكن لا بد من الإشارة إلى أن المنافسة الكاملة لا تعد شرطا صارما من شروط نموذج حسابات النمو. بل المطلوب كحد أدنى أن تتناسب عائدات عوامل الإنتاج مع إنتاجيات هذه العوامل. وثانيا، يطابق تحليل عناصر محاسبة النمو بين عنصر النمو المتبقي وقياس الإنتاجية، رغم أن الأرجح في الواقع أن يعكس المتبقي أيضا عوامل أخرى إلى جانب التقدم التقني، مثل سوء قياس عوامل الإنتاج، وعدم اليقين على الصعيد السياسي، والسياسات العامة. وثالثا، تعد هذه المنهجية، كما يفهم من اسمها، مجرد تطبيق محاسبي. فلا يمكن لها مثلا كشف المحددات الأساسية لتراكم عوامل الإنتاج ونمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. ولا يمكن لها في ذاتها تحديد ما إذا كان تراكم عوامل الإنتاج هو الذي يسبب نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج أم أن العكس هو الصحيح، أم أن هناك عوامل أخرى تؤدي إليهما. ولكن لا بد من الإشارة، في معرض الدفاع عن هذه المنهجية، إلى أن هذه الأهداف ليست من بين أهداف محاسبة النمو.

وتستخدم بعض الدراسات أساليب اقتصاد قياسي تأخذ في الاعتبار الطابع الداخلي لعوامل الإنتاج من أجل اشتقاق تقدير لنمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (مثلا، Senhadji, 1999, and IMF, 1998)، في حين تستخدم دراسات أخرى تحليل عناصر التباين لاشتقاق نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (مثلا، Klenow, and Rodriguez-Clare, 1997, and Easterly and Levine, 2000). ويؤدي تطبيق الطرق التي تستخدمها الدراستان الأخيرتان على الضفة الغربية وقطاع غزة على امتداد الفترة ١٩٧٠–١٩٩٩ إلى زيادة نصيب نمو الناتج الذي يعزى إلى نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج إلى ما يزيد بكثير على ٨٠٪، مقارنة بالنسبة البالغة ٢٣٪ التي يتضمنها الجدول ٢–١.

وعلى الرغم من القيود المشار إليها، والمعروفة منذ حوالي ٤٠ سنة، ما زال نموذج محاسبة النمو يستخدم على نطاق واسع حيث إنه يتيح قاعدة معيارية مفيدة وإطارا بسيطا يتسم باتساق داخلي لفهم أهم جوانب النمو الاقتصادي، وتجري عادة مجموعة واسعة من تحليلات الحساسية، كما يوضح هذا الفصل، بغية التحقق من قوة الانعكاسات المحتملة على صعيد السياسة العامة إزاء التغيرات في الافتراضات الأساسية. ويتألف تحليل الحساسية عادة من التباينات فيما يلي: (١) معدل إهلاك المخزون الرأسمالي؛ (٢) الافتراضات المتعلقة بنسبة بذرة رأس المال إلى الناتج؛ (٣) فترة العينة للتأكد من استقرار دالة الإنتاج الأساسية؛ (٤) نصيب رأس المال من الدخل. ومن بين هذه العوامل، يكون لنصيب رأس المال من الدخل (أكبر أثر على تقديرات نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج).

[٦٧] طبقا لهذه الصيغة، تدرج أي مساهمات ناتجة عن تزايد مردود الحجم في نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. وبالمثل، تتجاهل الصيغة مساهمة رأس المال البشري في الناتج، مما يؤدي إلى المغالاة في تقدير نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بقدر ما يساهم رأس المال البشري بمساهمة موجبة في النمو.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

حساب النمو المطلوب في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج

لا تعد محاسبة النمو مجرد منهجية لتفسير مصادر النمو السابقة، وإنما يمكن استخدامها أيضا لتحليل السياسات، على أن تأخذ في الاعتبار التحفظات المشار إليها فيما سبق. وهناك تحليل بعينه للسياسات، ينطوي على حساب النمو المطلوب في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، لتحقيق أهداف معينة على صعيد السياسات والتأكد من أن ذلك النمو المطلوب يمكن تحقيقه في ضوء الأداء السابق لنمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج وكذلك في ضوء الاتجاه العام للسياسات السابقة والمستقبلة.[٦٨] وبهذا المعنى، يمكن النظر إلى بعض السياسات كعوامل خارجية بالنسبة لنمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج ومصادر هذا النمو، والنظر إلى سياسات أخرى كعوامل داخلية بالنسبة له. وقد استخدمت صيغة بديلة لنموذج محاسبة النمو من أجل معالجة هذه القضايا. ووفقا لهذه الصياغة، يمكن إعادة كتابة المعادلة (٣) بأي من الصيغتين التاليتين:

$$a_t = (y_t - l_t) - \alpha k_t + \alpha l_t, \qquad (٤)$$

أو

$$a_t = w_t - \alpha k_t + \alpha l_t \qquad (٥)$$

حيث $(y_t - l_t)$ يمثل نمو إنتاجية العمل، وهذا النمو هو w_t وهو يساوي نمو الأجور الحقيقية وفقا للافتراضات المشار إليها أعلاه. وبعبارة أخرى، ما يتقاضاه العاملون هو قيمة ناتجهم الحدي. أما من الناحية العملية، فقد لا يتطابق نمو الأجور الحقيقية مع نمو إنتاجية العمالة، حيث إنه من الممكن مخالفة أي من الافتراضات المشار إليها أعلاه. وبالتالي، فالمقصود من التحليل هو مجرد التوضيح، لكنه مفيد مع ذلك حيث إنه يبرز المفاضلات التي تواجه صناع السياسات بين التوسع في توظيف العمالة، وبالتالي خفض البطالة، وبين تحقيق زيادات في الاستثمار ونمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، وهي الزيادات اللازمة لتحقيق ارتفاع متواصل في الدخل الفردي الحقيقي، مع المحافظة في ذات الوقت على المسار المرغوب للأجور الحقيقية. وفي هذا الصدد، لا بد من التأكيد على أن محتوى المعلومات في المنهجية لم يتغير، حيث إن ما تجري معالجته هو العلاقة المحاسبية ذاتها، أما الناحية الجذابة في هذه الصيغة البديلة فهي أنها تنظر إلى نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، شأنه في ذلك شأن تراكم عوامل الإنتاج إلى حد كبير، كمتغير داخلي يخضع لتأثيرات السياسات وتحليلها. وعلى النقيض من ذلك، فإن معدلات الخصوبة مثلا، وهي تؤثر على معدل نمو السكان وتؤثر في نهاية المطاف على نمو السكان في سن العمل، قد تخضع على المدى القصير لتأثير عوامل ثقافية وخيارات الآباء وحاجاتهم الآنية أكثر مما تخضع لتأثير السياسة الاقتصادية على المستوى الوطني.

ويمكن حساب النمو المطلوب في الإنتاجية لعوامل الإنتاج باستخدام المعادلة (٤) أو المعادلة (٥)، استنادا إلى افتراضات لقيمة α، ونمو الأجور الحقيقية (إنتاجية العمالة)، والمخزون الرأسمالي، وتوظيف العمالة. وفي هذا الفصل، تستخدم صيغة المعادلة (٤) في الحسابات الواردة في الجدول ٢-١١.

البيانات المطلوبة لحساب نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج

يتطلب حساب نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج تقديرا للمعامل – وبيانات الناتج والمخزون الرأسمالي وتوظيف العمالة. وتتسم قيمة المعامل – بأهمية حاسمة في تقديرات نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، فكلما ارتفع مستوى – انخفض نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج، حيث يميل المخزون الرأسمالي في معظم الاقتصادات إلى النمو بوتيرة أسرع من نمو توظيف العمالة. وينطبق هذا أيضا على الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث سجل نمو المخزون الرأسمالي وتيرة أسرع من نمو توظيف العمالة على امتداد الفترة ١٩٧٠-١٩٩٩.

وبصفة عامة، يمكن الحصول على تقديرات – من حسابات الدخل القومي، أو دراسات محاسبة النمو في اقتصادات أخرى، أو عمليات تحليل الإنحدار.[٦٩] وكل منهج به نقاط ضعف وقوة ويؤدي إلى تقديرات مختلفة لقيمة – ومن ثم إلى نتيجة مختلفة بشأن نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. فمثلا، قد لا تكون التقديرات التي يتم الحصول عليها من حسابات الدخل القومي مناسبة لمقارنة نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج عبر البلدان، حيث إن الفروق في قيم – قد تسهم بنصيب كبير في الفروق القائمة بين البلدان في نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. كما تعتمد موثوقية التقديرات القائمة على حسابات الدخل القومي على جودة إحصاءات الحسابات القومية. وفي كثير من البلدان النامية، بما في ذلك الضفة الغربية وقطاع غزة، غير أن تقديرات مكونات الناتج على جانب الدخل في إحصاءات الحسابات القومية تكون تقديرات غير موثوقة إلى حد كبير، وغالبا ما تتجاوز التقديرات الخاصة بالبلدان المتقدمة بصورة ملموسة. وتتراوح تقديرات النمو في حال البلدان المتقدمة بين ٠,٣ و٠,٤ مقارنة بأعلى من ٠,٤ في حالة البلدان النامية.[٧٠] وقد يعكس ارتفاع التقديرات في حالة البلدان النامية دور القطاع غير الرسمي كبير الحجم والعاملين لحساب أنفسهم والعاملين لأسرهم بدون

---

[٦٨] هناك تحليل مماثل بشأن منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في Dhonte, Bhattacharya, and Yousef (2000).

[٦٩] في حالة تحليل الانحدار، يجري تقدير – استنادا إلى ثلاثة أنواع من البيانات هي: بيانات السلاسل الزمنية للبلد المعني، أو بيانات مجموعة من البلدان، أو بيانات قطاعية مستعرضة عن مجموعة من البلدان. وكل نوع من هذه الأنواع من البيانات به جوانب ضعف وجوانب قوة؛ وللاطلاع على التفاصيل راجع Islam (1999).

[٧٠] راجع Collins and Bosworth (1996). وتتراوح التقديرات الخاصة بسبعة من بلدان أمريكا اللاتينية بين ٠,٤٥ و ٠,٦٩ (Elias, 1990). والتقديرات الخاصة بثلاثة عشر بلدا عربيا بين ٠,٥٢ و ٠,٨٦ (Bisat, El-Erian, and Helbling, 1997). كذلك فإن تحليل الانحدار أنتج تقديرات خاصة بالبلدان النامية تتجاوز ٠,٤ بكثير؛ راجع Kim and Lau (1994) للاطلاع على التقديرات الخاصة بالبلدان الصناعية الجديدة في آسيا؛ وراجع (Bisat, El-Erian, and Helbling, 1997) للاطلاع على التقديرات الخاصة بثلاثة عشر بلدا عربيا ، وراجع Senhadji (1999) للاطلاع على التقديرات الخاصة بمجموعة أوسع من البلدان النامية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

أجر، والذين يدرج دخلهم في إجمالي فائض حساب التشغيل المتبقي، ومن ثم يتم إجماله ضمن دخل رأس المال.[٧١]

ونعتمد في هذه الدراسة على تقديرين لقيمة α من أجل حساب نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في الضفة الغربية وقطاع غزة، أولهما (٠,٣٥) مأخوذ من دراسات أخرى لمحاسبة النمو.[٧٢] وهذا يسمح بالمقارنة بين نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في الضفة الغربية وقطاع غزة ونموها في اقتصادات أخرى.

أما التقدير الثاني (٠,٥٨) فهو موضوع اعتمادا على بيانات الحسابات القومية للضفة الغربية وقطاع غزة الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. وأقرب متغير بديل للدخل من رأس المال في بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني هو مفهوم إجمالي فائض حساب التشغيل، وهو مجموع صافي فائض حساب التشغيل واستهلاك رأس المال الثابت؛ أو يعرف بأنه قيمة متبقية، إذ هو إجمالي الناتج المحلي مطروحاً منه تعويضات الموظفين والضرائب على الإنتاج والإعانات المالية. وبالتالي يتم الحصول على نصيب رأس المال من الدخل بقسمة إجمالي فائض حساب التشغيل على إجمالي الناتج المحلي لكل عام ثم حساب متوسط نواتج القسمة.[٧٣] ويفضل استخدام متوسط زمني على استخدام مشاهدة إحصائية لعام واحد فقط لضمان عدم تأثر تقديرات الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج بدرجة مفرطة بالتقلبات الاقتصادية قصيرة الأجل. غير أن المعلومات المتاحة من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لا تسمح بحساب نصيب رأس المال من الدخل إلا عن السنوات ١٩٩٥، و ١٩٩٦، و ١٩٩٧.[٧٤] ومن الجدير بالاهتمام أنه رغم التقلبات الكبيرة في نمو الناتج خلال تلك الفترة (وهي التقلبات المستحثة بما شهده عاما ١٩٩٥ و١٩٩٦ من إغلاقات)، ظل نصيب رأس المال من الدخل مستقرا إلى حد كبير، إذ بلغ ٠,٦٠ في عام ١٩٩٥، و٠,٥٨ في عام ١٩٩٦، و٠,٥٥ في عام ١٩٩٧، وبلغ متوسط هذه التقديرات الثلاثة ٠,٥٨.

وبالإضافة إلى بيانات نصيب رأس المال من الدخل، يتعين أيضا توفر بيانات الناتج الحقيقي وتوظيف العمالة والمخزون الرأسمالي من أجل حساب نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج. وبالنسبة للفترة ١٩٦٨-١٩٩٢، تم الحصول على بيانات إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (بأسعار عام ١٩٨٦ بالشيقل الإسرائيلي الجديد)، وبيانات توظيف العمالة والاستثمار الحقيقي من وثيقة صادرة عن دائرة الإحصاء المركزية الإسرائيلية (١٩٩٦) وأخرى صادرة عن البنك الدولي (١٩٩٣). أما بالنسبة للفترة ١٩٩٣-١٩٩٩، فالبيانات المستخدمة هي تقديرات خبراء الصندوق استنادا إلى بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ويعد نطاق شمول توظيف العمالة قضية مهمة في حساب نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في الضفة الغربية وقطاع غزة. وبما أن التركيز ينصب على نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي كمقياس لنمو الناتج الحقيقي، فإن بيانات توظيف العمالة استبعد منها الفلسطينيون العاملون في إسرائيل والمستوطنات والسكان المندرجون في فئة البطالة الجزئية حسب تعريف الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. وبالنسبة للفترة السابقة على ١٩٩٣، استبعد عدد الفلسطينيين العاملين في إسرائيل، حسب تعريف دائرة الإحصاء المركزية الإسرائيلية (١٩٩٦)، من إجمالي توظيف العمالة الوارد في ذات الوثيقة الصادرة عن دائرة الإحصاء المركزية الإسرائيلية، وتم وصل سلسلة البيانات الناتجة ببيانات توظيف العمالة للفترة اللاحقة على عام ١٩٩٣، والتي استبعد منها الفلسطينيون العاملون في إسرائيل والسكان المندرجون في فئة البطالة الجزئية.

وقد تم الحصول على البيانات الخاصة بالمخزون الرأسمالي باستخدام طريقة الجرد المستمر، التي تقتضي إجراء تقدير للقيمة الأولية للمخزون الرأسمالي المادي، ومعدل إهلاك المخزون الرأسمالي، والاستثمار الحقيقي في رأس المال المادي. وفي الضفة الغربية وقطاع غزة، كما في كثير من البلدان النامية، لا تتوفر البيانات الخاصة برأس المال المادي ومعدل الإهلاك والمخزون الرأسمالي الأولي، ويتعين افتراضها. وتفترض هذه الدراسة أن المخزون الرأسمالي الأولي ٢,٥، وهو التقدير المستخدم في تقديرات مقارنة عديدة عبر البلدان للمخزون الرأسمالي.[٧٥] و تعطي هذه القيمة، مع بيانات إجمالي الناتج المحلي الحقيقي لعام ١٩٦٨ وهو أول عام تتوفر بشأنه بيانات عن الاستثمار وإجمالي الناتج المحلي، تقدير المخزون الرأسمالي الأولي.[٧٦] أما معدل الإهلاك فيفترض أن يكون ٤٪، وهذه أيضا القيمة المستخدمة في دراسات مقارنة عديدة عبر البلدان للمخزون الرأسمالي.[٧٧] وقد انتهت افتراضات بديلة ومعقولة لمعدل الإهلاك (مثلا، بين ٦٪ و٧٪) إلى تقديرات مماثلة للمخزون الرأسمالي في السنوات الأبعد، حيث يتراجع تأثير معدل الإهلاك في شكل متوالية هندسية بسبب استخدام طريقة الجرد المستمر. وهذه نتيجة مألوفة في دراسات

[٧١] راجع Young (1995) للاطلاع على دراسة لمحاسبة النمو في بلدان شرق آسيا، تؤدي فيها تعديلات البيانات الخاصة بفئة العاملين لحسابهم الخاص إلى تخفيض تقديرات نصيب رأس المال من الدخل.

[٧٢] راجع Collins and Bosworth (1996); Crafts (1999); and Dhonte, Bhattacharya, and Yousef (2000). وقد استخدم هذا التقدير أيضا في دراسة سابقة لمحاسبة النمو في الضفة الغربية وقطاع غزة هي دراسة Arnon, Luski, Spivak, and Weinblatt (1997).

[٧٣] أخذ حساب مماثل لنصيب رأس المال من الدخل في ١٣ بلدا عربيا في Bisat, El-Erian, and Helbling (1997).

[٧٤] بيانات عامي ١٩٩٥ و١٩٩٦ عن إجمالي الناتج المحلي وإجمالي فائض حساب التشغيل مأخوذة من تقرير الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (PCBS, 1998a)، كما أن بيانات عام ١٩٩٧ مأخوذة من موقع الجهاز ذاته على شبكة الإنترنت.

[٧٥] راجع Nehru and Dhareshwar (1993), and Collins and Bosworth (1996). وتبلغ القيم المعتادة لعينة من ١٥ بلدا من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في السنوات الأخيرة (١٩٧٩-١٩٩٠) حوالي ٤، مع تراوح التقديرات بين ٣ في فرنسا وإسبانيا، و٨,٥ في فنلندا والدانمرك (Mas, Perez, and Uriel, 2000). ويعد معدل العائد على المخزون الرأسمالي المادي في البلدان النامية أعلى من ذلك، نظرا لهذه النسب في البلدان المتقدمة، وقيمة محددة لنصيب رأس المال من الدخل لكل من البلدان المتقدمة والبلدان النامية، والافتراضات المشار إليها آنفا. وتتسق هذه النتيجة مع ما جرى عليه العرف من مقارنة معدل العائد في البلدان النامية والبلدان المتقدمة.

[٧٦] من الممكن تحديد سنة البداية قبل ذلك بكثير كما فعلت بعض الدراسات التي عادت بها، مثلا، إلى سنة ١٩٠٠ (مثلا، Sarel, 1995; and IMF, 1998). ويتطلب ذلك اشتقاق بيانات عن الاستثمار قد لا تكون متاحة بغير هذا السبيل، ولا يوجد حاليا مصدر مستقل وموثوق به للتحقق من دقة الافتراضات الفرعية اللازمة لاشتقاق تلك البيانات. ولذلك يوصى في كثير من الأحيان بالاعتماد على سلسلة زمنية تاريخية "طويلة" متاحة لبيانات الاستثمار لاشتقاق بيانات المخزون الرأسمالي، واستخدام الجزء الأخير فقط من السلسلة في تحليل محاسبة النمو (راجع Barro and Sala-i-Martin, 1995). وهذا هو الاعتبار الذي حدا بنا إلى استخدام فترات زمنية مختلفة في هذا الفصل.

[٧٧] راجع Nehru and Dhareshwar (1993), Benhabib and Spiegel (1994), and Collins and Bosworth (1996).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

محاسبة النمو. وأخيرا، فإن بيانات الاستثمار منذ عام ١٩٩٤ تشمل الاستثمار الممول محليا والاستثمار الممول من الجهات المانحة.

شروط البيانات اللازمة لتحليل انحدار النمو عبر البلدان

تتمثل البيانات المستخدمة في عمليات تحليل الانحدار الواردة في الجدول ٢-١٠ ومصدر كل متغير من المتغيرات فيما يلي:

متغير النمو في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بتعادل القوة الشرائية بالدولار الأمريكي

هذا هو المتغير التابع في الانحدار، ويتم الحصول عليه بحساب معدل النمو المركب في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بتعادل القوة الشرائية بالدولار الأمريكي على امتداد الفترة ١٩٧٠-١٩٩٩. ويتم الحصول على بيانات نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بتعادل القوة الشرائية بالدولار الأمريكي من خلال خطوتين، أولاهما هي ضرب نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الاسمي بتعادل القوة الشرائية بالدولار الأمريكي، المأخوذ من تقرير "*آفاق الاقتصاد العالمي*" الصادر عن صندوق النقد الدولي، في مجموع السكان المأخوذ من التقرير نفسه. ثم يقسم حاصل الضرب على بيانات مجموع السكان المأخوذة من قاعدة بيانات تقرير "*مؤشرات التنمية الدولية*" الصادر عن البنك الدولي. وتستخدم بيانات السكان الواردة في هذا التقرير لاتساقها مع البيانات الخاصة بالسكان في سن العمل، والتي تستخدم أيضا في تحليل الانحدار، أما تقرير "*آفاق الاقتصاد العالمي*" فلا يورد البيانات الخاصة بالسكان في سن العمل. والخطوة الثانية هي الحصول على نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بتعادل القوة الشرائية بالدولار الأمريكي عن طريق إزالة أثر التضخم من نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الاسمي بالدولار الأمريكي في كل بلد باستخدام مخفض الأسعار المحتسب لإجمالي الناتج المحلي في الولايات المتحدة، مع اعتبار سنة ١٩٩٥ هي سنة الأساس. ويتم الحصول على البيانات الخاصة بالضفة الغربية وقطاع غزة باستخدام إجمالي الناتج المحلي المحسوب بالقيمة الثابتة للدولار الأمريكي لعام ١٩٩٥، المستخدمة في تقرير "مؤشرات التنمية الدولية" على امتداد الفترة ١٩٩٤-١٩٩٩، أما البيانات المتعلقة بالفترة ١٩٧٠-١٩٩٣ فيتم الحصول عليها بتطبيق معدل النمو السنوي لإجمالي الناتج المحلي الحقيقي، مقوما بالأسعار الثابتة بالشيقل الإسرائيلي الجديد لعام ١٩٨٦ على امتداد الفترة ١٩٧٠-١٩٩٤، على بيانات عام ١٩٩٤ المأخوذة من تقرير "مؤشرات التنمية الدولية".

متغير نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بتعادل القوة الشرائية بالدولار الأمريكي

كما سبق وصفه أعلاه. وقد استخدمت قيمة هذا المتغير في عام ١٩٧٠ في تحليل الانحدار.

متغير سنوات التعليم

يمثل هذا المتغير متوسط سنوات التعليم للسكان فوق سن الخامسة عشرة، وهو مأخوذ من دراسة Barro and Lee (2000). وتشير البيانات الخاصة بالضفة الغربية وقطاع غزة إلى شريحة السكان فوق سن الرابعة عشرة، وقد تم إعدادها باستخدام ذات المنهجية المستخدمة في دراسة Barro and Lee (2000)، استنادا إلى بيانات أولية صادرة عن دائرة الإحصاء المركزية الإسرائيلية (عام ١٩٨٤: الصفحتان ٧٨٦ -٧٨٧، الجدول سابعا/٤٢).

متغير الانفتاح

يتم وضع هذا المتغير بحساب نسبة التجارة الحقيقية، وهي مجموع الصادرات الحقيقية والواردات الحقيقية، إلى الناتج المحلي الحقيقي. والبيانات الخاصة بجميع البلدان، باستثناء الضفة الغربية وقطاع غزة، مأخوذة من تقرير "آفاق الاقتصاد العالمي" الصادر عن صندوق النقد الدولي. والبيانات الخاصة بالصادرات الحقيقية والواردات الحقيقية (بأسعار عام ١٩٨٦ بالشيقل الإسرائيلي الجديد) للضفة الغربية وقطاع غزة على امتداد الفترة ١٩٧٠-١٩٩١ مأخوذة من تقرير صادر عن البنك الدولي (١٩٩٣) ومن دائرة الإحصاء المركزية الإسرائيلية ICBS (1996). أما بيانات الفترة ١٩٩٢-١٩٩٩ فهي تقديرات لخبراء صندوق النقد الدولي استنادا إلى بيانات دائرة الإحصاء المركزية الإسرائيلية (١٩٩٦)، وبيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

متغير نمو مجموع السكان

يعد تقرير "مؤشرات التنمية الدولية" الصادر عن البنك الدولي هو مصدر البيانات المتعلقة بجميع البلدان، باستثناء الضفة الغربية وقطاع غزة، وتشير بيانات الفترة ١٩٩٣-١٩٩٩ الخاصة بالضفة الغربية وقطاع غزة إلى مجموع السكان (باستثناء القدس الشرقية)، وهي تقديرات أجراها خبراء صندوق النقد الدولي استنادا إلى بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مع افتراض عدم وجود هجرة على امتداد السنوات ١٩٩٧-١٩٩٩. وتم الحصول على البيانات الخاصة بالفترة السابقة على عام ١٩٩٣ بتطبيق معدل النمو المحتسب في بيانات السكان المأخوذة من دائرة الإحصاء المركزية الإسرائيلية (١٩٩٦) للفترة ١٩٧٠-١٩٩٣ على التقدير الخاص بعام ١٩٩٣.

متغير نمو السكان في سن العمل

يعد تقرير "مؤشرات التنمية الدولية" هو مصدر البيانات المتعلقة بجميع البلدان التي تشير إلى فئات السكان من الأعمار بين الخامسة عشرة والرابعة والستين. وفيما يتعلق بالضفة الغربية وقطاع غزة، تشير البيانات إلى فئة السكان في سن الرابعة عشرة في الفترة ١٩٧٠-١٩٩٣ والسكان فوق سن الخامسة عشرة في الفترة ١٩٩٣-١٩٩٩. وتم وصل السلسلتين بتطبيق معدل النمو المحتسب للسكان فوق الرابعة عشرة على امتداد الفترة ١٩٧٠-١٩٩٣، المأخوذة من دائرة الإحصاء المركزية الإسرائيلية (١٩٩٦) على تقدير السكان فوق سن الخامسة عشرة في عام ١٩٩٣. أما بيانات السكان فوق سن الخامسة عشرة على امتداد الفترة ١٩٩٣-١٩٩٩ فهي تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي استنادا إلى بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

متغير فائض الميزانية

البيانات المتعلقة بجميع البلدان مأخوذة من تقرير "*آفاق الاقتصاد العالمي*". ويشير رقم فائض الميزانية إلى الفرق بين الإيرادات

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

والمنح، من جهة، والنفقات وصافي الإقراض، من جهة أخرى. والبيانات المتعلقة بالضفة الغربية وقطاع غزة هي تقديرات لخبراء صندوق النقد الدولي للفترة ١٩٩٣–١٩٩٩. أما بيانات الفترة السابقة على عام ١٩٩٣ فلا تعتبر موثوقا بها، ولذا فهي غير مستخدمة في تحليل الانحدار.

متغير التضخم

يعرف التضخم بأنه النمو في مؤشر أسعار المستهلك (على أساس سنوي) بالنسبة لجميع البلدان، وبياناته مأخوذة من تقرير "آفاق الاقتصاد العالمي". ولا تشير البيانات الخاصة بالضفة الغربية وقطاع غزة إلا إلى التضخم في الضفة الغربية على امتداد الفترة ١٩٧٧–١٩٩٤ فحسب، وهي مأخوذة من دائرة الإحصاء المركزية الإسرائيلية (١٩٩٦، صفحة ٥٨٢، الجدول ٢٧–١١). أما بيانات الفترة ١٩٩٥–١٩٩٩ فهي مأخوذة من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وهي تشير إلى الضفة الغربية وقطاع غزة.

الانحراف المعياري للتضخم

تم حسابه كانحراف معياري للتضخم لكل بلد تتوفر عنه بيانات سنوية غير ناقصة عن معدل التضخم.

متغير نصيب الفرد العامل من خطوط الهاتف

تقرير "مؤشرات التنمية الدولية" هو مصدر البيانات بالنسبة لجميع البلدان. أما بالنسبة للضفة الغربية وقطاع غزة، فبياناتها مأخوذة من شركة الاتصالات الفلسطينية "بالتيل". وقد أصبحت البيانات متاحة ابتداء من عام ١٩٩٦ فقط فيما يتعلق بالضفة الغربية وقطاع غزة.

متغير البلد غير الساحلي

هذا متغير صوري يأخذ قيمة واحد صحيح إذا كان البلد المعني غير ساحلي، ويأخذ قيمة صفر إذا كان البلد ساحليا. وهذه البيانات مستمدة من الصفحة الرئيسية الخاصة بالنمو الاقتصادي بموقع البنك الدولي على شبكة الإنترنت.

متغير البلد الاستوائي

هذا متغير صوري يأخذ قيمة واحد صحيح إذا كان البلد المعني واقعا في المنطقة الاستوائية ويأخذ قيمة صفر في غير ذلك من الحالات. وهذه البيانات مستمدة من الصفحة الرئيسية الخاصة بالنمو الاقتصادي بموقع البنك الدولي على شبكة الإنترنت.

متغير وفرة الموارد الطبيعية

هذا متغير صوري يأخذ قيمة واحد صحيح إذا كان البلد المعني مصدّرا أساسيا للوقود، ويأخذ قيمة صفر في غير ذلك من الحالات. ومصدر البيانات هو عدد مايو ٢٠٠٠ من تقرير "آفاق الاقتصاد العالمي" (الجدول ج، صفحة ١٩٦).

متغير العبء التنظيمي

يقيس هذا المتغير مدى العبء التنظيمي وفترات التأخير في الجهاز الإداري الحكومي في منح التراخيص وما إلى ذلك. ويتراوح هذا المتغير بين مستوى منخفض قدره –٢,٥ ومستوى مرتفع قدره ٢,٥، ويعني ارتفاع قيمته إلى انخفاض درجة العبء التنظيمي. ومصدر البيانات هو دراسة Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton (1999). وتسهيلا للتفسير، ضرب هذا المتغير بإشارة سالبة في تحليل الانحدار الوارد في الجدول ٢–١٠. ولذا، يشير ارتفاع قيمته إلى ارتفاع درجة العبء التنظيمي.

نسبة النقود بمعناها الواسع M2 إلى إجمالي الناتج المحلي

هذه هي نسبة النقود بمعناها الواسع بالقيمة الاسمية إلى إجمالي الناتج المحلي الاسمي، وهي مأخوذة من تقرير *آفاق الاقتصاد العالمي*. وبالنسبة للضفة الغربية وقطاع غزة، تشير البيانات إلى ودائع السلطة الفلسطينية وودائع المقيمين من القطاع الخاص لدى الجهاز المصرفي المحلي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

٣

تكاليف المعاملات في الاقتصاد الفلسطيني: منظور الاقتصاد الجزئي

فيليكس فيشر ومنى سعيد وروزا أ. فالديفييزو

من الشواغل القائمة منذ فترة طويلة لدى رجال الأعمال الفلسطينيين ارتفاع مستوى تكاليف المعاملات المترتبة على ممارسة التجارة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وهي تكاليف ترجع في معظمها إلى النظام الفريد الذي يشتمل على تنظيمات وإجراءات معقدة ترتبط أساسا باعتبارات الأمن الإسرائيلية. ومن المهم تخفيض تلك التكاليف من أجل زيادة القدرة التنافسية الكلية للاقتصاد الفلسطيني وضمان قدرته على التطور والازدهار والاندماج في الاقتصاد العالمي.

وتدل تجارب الاقتصادات التي نجحت في تحقيق نمو اقتصادي سريع على أن إصلاح أطر الحوافز والأطر المؤسسية بهدف خفض ممارسة النشاط، والحد من عدم وضوحها، له دور حاسم في قرارات مستثمري القطاع الخاص. وقد جاءت النتائج مخيبة للآمال في الاقتصادات التي ركزت على إعطاء الحوافز الضريبية وغيرها من الحوافز لتشجيع الاستثمار في الصناعات التحويلية الموجهة نحو التصدير دون انتهاج سياسات اقتصادية كلية سليمة أو بذل جهود لتحرير التجارة أو إصلاح الإطار المؤسسي بصورة تتسم بالاستمرارية.

ويركز هذا الفصل على ما يقترن بالمعاملات من تكاليف ناشئة عن التنظيمات والإجراءات التي كانت تحكم التجارة من الضفة الغربية وقطاع غزة وإليهما قبل الاضطرابات والإغلاقات الأخيرة، وقد تناول الفصل الأول تأثيرهما على الاقتصاد.

ويقدم هذا الفصل عرضا موجزا لمفهوم تكاليف المعاملات، ودورها في التأثير على بيئة النشاط بصورة عامة، والطبيعة الخاصة لتلك التكاليف في الاقتصاد الفلسطيني، ويلي ذلك وصف للإجراءات التجارية اليومية التي يواجهها المصدرون والمستوردون الفلسطينيون من أجل إعطاء فكرة عامة عن انعكاسات تلك الإجراءات على التكاليف. ويبحث الفصل بعد ذلك الخطوات التي يمكن اتخاذها من جانب مختلف الأطراف المعنية من أجل خفض تكاليف المعاملات الخاصة بالتجارة، كجزء من الجهود الجارية من جانب السلطة الفلسطينية لتحويل الاقتصاد الفلسطيني إلى بيئة مواتية للاستثمار أمام القطاع الخاص المحلي والمستثمرين الدوليين، ثم ينتهي الفصل بملاحظات ختامية.

دور تكاليف المعاملات في الاقتصاد

تكاليف المعاملات هي تكاليف تشغيل النظام الاقتصادي، وهي بهذا المعنى أمر لا بد منه. غير أنه من المسلم به على نطاق واسع أن الارتفاع المفرط في تكاليف المعاملات يعوق عملية التنويع الاقتصادي ونمو الصادرات والاستثمار الخاص في الاقتصادات النامية. وتعني تكاليف المعاملات، بمفهومها الواسع، جميع التكاليف التي تدخل في إنشاء وتشغيل المؤسسات التي تضطلع بعمليات الإنتاج والتبادل في الاقتصاد المعني، بما في ذلك تكاليف البحث والمساومة، وتكاليف التنسيق بين المؤسسات والمنظمات وداخلها.[1]

[1] يستخدم مصطلح "مؤسسات" institutions هنا بمعناه الواسع ليشمل جميع "قواعد اللعبة" أو "القيود التي من صنع البشر والتي تحدد هيكل التفاعل السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وتتألف من قيود رسمية (مثل القواعد والقوانين والدساتير) وقيود غير رسمية (مثل قواعد السلوك والأعراف، ومواثيق السلوك الذاتية) وخصائص إنفاذها". (North 1994 p. 85). وللاطلاع على عرض عام حديث للتطورات النظرية في اقتصاديات تكاليف المعاملات، راجع Furubotn and Richter (2000) التي تتناول تأثير تكاليف المعاملات على صياغة العقود).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

تنشأ تكاليف المعاملات أساسا في سياق عملية التبادل. وتعتمد الاقتصادات الصناعية الحديثة على هيكل معقد للتخصص الفردي والتبادل عبر الزمان والمكان، وتستخدم هياكل مؤسسية مفصلة (مثل العقود والضمانات والعلامات التجارية ونظم المراقبة الرسمية وآليات الإنفاذ الفعالة) لكي تضمن تقيد الأفراد والشركات "بقواعد اللعبة". وتخلق هذه الهياكل المؤسسية تكاليف كبيرة للمعاملات، ولكن الإنتاجية المقترنة بالمكاسب المتحققة من التجارة تكون أكبر.[٢] غير أنه لا يمكن تبرير جميع تكاليف المعاملات استنادا إلى الكفاءة أو العدل. وبينما تؤدي التكاليف التي تنفق في الحد من قصور المعلومات والحد من مخاطر التخلف عن السداد إلى رفع الكفاءة، فإن الواضح أن ما ينشأ من تكاليف عن فرط كثرة التنظيمات والنظم القانونية غير الشفافة لا يتسم بالكفاءة وقد يطيل أمد التفاوت والافتقار إلى القدرة التنافسية في بيئة النشاط. وقد تدفع هذه التكاليف أيضا القطاع الخاص إلى اللجوء إلى ترتيبات غير رسمية للسيطرة على المخاطر، وتجنب العقود طويلة الأجل، وتوظيف ميسّرين (facilitators) للتعامل مع جوانب قصور المؤسسات القائمة (راجع الإطار رقم ٣-١).[٣]

ويؤدي نظام التصاريح والتفتيشات الأمنية وإجراءات ورسوم النقل المعقدة المتعلقة بالتجارة، وعدم اليقين الذي يحيط بتنفيذها من الناحية العملية بدرجة كبيرة، إلى عرقلة أداء الاقتصاد الفلسطيني. وهذه القيود التي تنفرد بها الضفة الغربية وقطاع غزة إلى حد كبير ترفع بصورة ملموسة تكاليف المعاملات، بما في ذلك تكاليف الحصول على المعلومات عن مختلف القواعد والتنظيمات التي تحكم التجارة والنقل وكيفية التعامل معها.[٤] كما يزيد من تعويق الاقتصاد الفلسطيني ما هو قائم من تقييد نفاذه إلى الأسواق الخارجية، وعدم كفاية البنية التحتية (بما في ذلك المرافق)، والطابع المعقد للإطار القانوني والتنظيمي، وضعف النظام القضائي، وقضايا التعقيدات الإدارية وممارسة السلطات، ومحدودية الوصول إلى التمويل، وجميعها عوامل مهمة ترفع تكاليف المعاملات.[٥]

ويمكن أن تؤدي زيادة شفافية الإجراءات العامة وإلغاء القيود وتحرير التجارة والتقدم الفني إلى خفض ملموس في تكاليف عديدة مرتبطة بالمعاملات شائعة في اقتصادات نامية مثل الضفة الغربية وقطاع غزة.[٦] ويستند التركيز على أهمية الإصلاحات التنظيمية والقانونية إلى التسليم بأنه على الرغم من أن انتهاج سياسات اقتصادية كلية سليمة أمر مهم للاستثمار والنمو، يتعين تدعيم تلك السياسات بمؤسسات تضمن ألا تكون تكاليف المعاملات مثبّطة للاستثمار والنمو. ومن ثم فإن تركيز إطار السياسات الاقتصادية للسلطة الفلسطينية الوارد بيانه في الفصل الأول يتجاوز تحسين إدارة المالية العامة ليشمل أيضا تعزيز الشفافية وممارسة السلطات في العمليات المالية للسلطة الفلسطينية وفتح الأنشطة الاقتصادية التي تقوم بها السلطة الفلسطينية حاليا أمام القطاع الخاص، وتحسين الرقابة المصرفية وتقوية الإطارين القانوني والتنظيمي. وتعتزم السلطة الفلسطينية إدخال إصلاحات أخرى لاحقة ضمن إطار السياسات الاقتصادية لتقوية المؤسسات التي تصوغ بيئة النشاط. غير أن تلك الإصلاحات لا تعالج بشكل مباشر التكاليف الإضافية للمعاملات المرتبطة بالتجارة التي ذكرناها آنفا، والتي ينفرد بها الاقتصاد الفلسطيني. وسوف يركز الجزء الباقي من هذا الفصل على وصف طبيعة هذه التكاليف ونطاقها بقدر من التفصيل واقتراح تدابير محددة لخفضها.

القواعد والقيود التي تحكم التجارة الداخلية والخارجية

تخضع التجارة من وإلى الضفة الغربية وقطاع غزة، وحتى التجارة داخلهما، للتنظيم الصارم من جانب الحكومة الإسرائيلية لأسباب أمنية. فهناك نظام معقد من التصاريح والرسوم والتفتيشات الأمنية وقيود النقل يحد بشدة من حركة السلع والأفراد

[٢] من المهم أيضا الإشارة إلى أنه على الرغم من أن تلك التكاليف في مجملها مرتفعة جدا (إذ تشكل من ٥٠ ٪ إلى ٦٠ ٪ من صافي الناتج القومي في الاقتصادات الصناعية) فإن نصيب المعاملة الواحدة منها يميل إلى أن يكون صغيرا (North, 1987)، وهي تشمل عادة دخل المحامين والمؤسسات المالية ورجال الشرطة والوسطاء ومنظمي المشروعات والمديرين والموظفين الكتابيين والموظفين المدنيين، بل يمكن القول إن تكاليف النقل يمكن اعتبارها تكاليف معاملات، لأنها لا تشتمل على مجرد النقل المادي للسلع، بل كذلك على "تكاليف الاتصالات وفكرة ميل البلدان إلى فهم جيرانها ومؤسساتها بصورة أفضل" (Frankel, Stein and Wei, 1995, p. 76). غير أن معظم التحليلات تعتبر تكاليف المعاملات منفصلة عن تكاليف النقل.

[٣] مع خروج المزيد من الأفراد والشركات من القطاع الرسمي، تميل الإيرادات الضريبية إلى الانخفاض، مما يخلق حلقة مفرغة من انخفاض تقديم الخدمات العامة، وتدني جودة البنية التحتية، وتراجع استعداد الجمهور للدفع مقابل الحصول عليها.

[٤] Holden and Rajapatirana (1995).

[٥] يتعين على رجال الأعمال التعامل مع مكاتب حكومية منفصلة في الضفة الغربية وقطاع غزة، كما يتعين عليهم التعامل في أحيان كثيرة مع الجهازين الإداري الفلسطيني والإسرائيلي في آن واحد.

[٦] يمكن القول بأن التقدم الفني هو العامل الذي يؤثر أكثر من سواه بكثير على تكلفة المعاملات. وفي حين أن كل العوامل الأخرى تحدث عادة آثارها لمرة واحدة فقط، فإن التقدم الفني يعيد بصورة مستمرة صياغة التفاعل بين تكاليف المعاملات وتكاليف الإنتاج وذلك من خلال حث المؤسسات على التركيز على مجموعة أصغر من المنتجات (Tavares de Araujo, 1998). وإضافة إلى ذلك، يؤثر التقدم الفني في مجال تحسين المعاملة الجمركية للسلع التجارية أو إجراءات النقل بالذات بشكل مباشر على خفض مستوى تكاليف المعاملات المرتبطة بالتجارة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ٣-١: تكاليف معاملات التجارة الدولية

هناك أنواع عدة من تكاليف المعاملات تنشأ عادة عند تبادل السلع والخدمات بين البلدان، وتشمل ما يلي: (١) تكاليف الحصول على معلومات عن الأسواق المحلية والأجنبية، (٢) تكاليف الحصول على المعلومات عن التنظيمات والسياسات الحكومية (مثل سياسة سعر الصرف، وقيود الصرف، والحواجز الجمركية وغير الجمركية، وتنظيمات الصحة والبيئة)، (٣) تكاليف التعرف على الشركاء التجاريين، (٤) تكاليف التفاوض بشأن العقود وتحريرها وإنفاذها وفض المنازعات بين الأطراف المعنية، (٥) تكاليف تمويل المعاملات، بما في ذلك مخاطر التخلف عن السداد حتى نهاية العملية الطويلة التي تبدأ بتلقي أمر التصدير وتنتهي بتلقي السداد عنه. (Abdel-Latif and Nugent, 1996).

وعلى الرغم من أن تكاليف المعاملات أمر لا مفر منه في التجارة الدولية، فإن ما يهم هو ما إذا كان وجودها ومستواها تبررهما اعتبارات الكفاءة أم لا. ومن ثم، فإن تكاليف إنشاء وإدارة المؤسسات والترتيبات التي تحسن توفر المعلومات ومعالجتها أو تحد من مخاطر التخلف عن السداد، على سبيل المثال، تعد حالات يجب فيها تحمل تكاليف المعاملات لتعزيز الكفاءة. ومن ناحية أخرى، يتعين أحيانا تحمل تكاليف معاملات إضافية مبالغ فيها بسبب قصور النظم التنظيمية والقانونية، أو قد تنشأ هذه التكاليف من خلال قنوات السلوك الساعي إلى التربح في العلاقات بين الدولة ودوائر الأعمال. وفي غياب شفافية المؤسسات الرسمية، فإن الميل نحو اللجوء إلى ترتيبات غير رسمية (بما في ذلك المدفوعات الجانبية والرشاوى)، أو توظيف ميسرين في نقاط الاتصال مع السلطات يمكن أن يصبح تحركاً منطقياً من جانب القطاع الخاص للالتفاف حول التنظيمات المملة. وهذه الأنشطة في حد ذاتها ترفع تكاليف المعاملات وتشكل أفضل الحلول البديلة إذا ما قورنت بإجراء المعاملات في ظل إطار مؤسسي يتسم بالبساطة والكفاءة.

ويمكن أن يتسبب قصور الأنظمة العامة، وعلى الأخص النظام القانوني، بشكل كبير في تقييد قدرة القطاع الخاص على الدخول في تعاقدات تجارية بثقة وقد يؤدي إلى عدم المساواة. وعندما تمنع الاعتبارات السياسية مؤسسات خاصة من أن تحل محل المؤسسات العامة، يظهر الميل إلى عدم إتمام المعاملات والتعاقدات إلا في دوائر مغلقة من أناس يعرف كل منهم الآخر أو لهم صلات جيدة ولديهم اطلاع على معلومات داخلية ولديهم إمكانية الاستفادة من موارد تمكنهم من الالتفاف حول التنظيمات الصارمة. ويمكن أن يسهم ذلك في خلق بيئة نشاط تنقسم إلى أطراف لديهم اطلاع على معلومات داخلية وأطراف خارجية ليس لديهم ذلك الاطلاع ترسخ أنماطا معينة لتوزيع الدخل، وتجعل من الصعب إنشاء مؤسسات أعمال جديدة (Holden and Rajapatirana, 1995).

وهناك عوامل عدة يمكن أن تؤثر على تكاليف المعاملات التي تنطوي عليها التجارة، فيمكن أن ترتفع تلك التكاليف بسبب ما يلي: (١) استخدام حواجز غير جمركية على التجارة تخضع لتغيرات فجائية أكبر، مما تخضع له الحواجز الجمركية الأخرى بمرور الوقت، (٢) عدم تجانس المعلومات الذي تتسم به علاقات عديدة، مما يؤدي إلى مشكلات سوء الاختيار والخطر المعنوي، (٣) اختلافات اللغة والثقافة والأذواق والقوانين وإجراءات فض المنازعات، (٤) صعوبات إنفاذ العقود عبر البلدان وبالتالي تزايد مخاطر التخلف عن السداد، (٥) تمايز مستويات الجودة وزيادة تخصص المنتجات التي يصعب في شأنها التمييز بين تنفيذ العقد وعدم تنفيذه (Abdel-Latif and Nugent, 1996). ومن ناحية أخرى، يمكن تخفيض تكاليف المعاملات بقدر كبير عن طريق ما يلي: (١) شفافية القواعد والتنظيمات المتعلقة بالمعاملات التجارية، (٢) التقدم الفني، (٣) تحرير التجارة، (٤) شفافية الإجراءات القانونية والقضائية، (٥) كفاءة هياكل الخدمة المدنية وحسن ممارسة السلطات، (٦) الفصل الواضح بين دور الدولة ودور القطاع الخاص في الاقتصاد.

ويرفع التكاليف بدرجة كبيرة ويسبب فترات تأخير طويلة.[٧] (راجع الإطار ٣-٢).

وهناك تصور سائد بين رجال الأعمال الفلسطينيين مفاده أن تكاليف المعاملات المقترنة بممارسة التجارة تعد باهظة الارتفاع وأن هذه التكاليف ترجع أساسا إلى التنظيمات المرتبطة بالأمن.[٨] وقد ظهر هذا التصور بوضوح خلال المناقشات مع مسؤولي السلطة الفلسطينية وممثلي القطاع الخاص، وفي دراسة حديثة عن أداء القطاع الخاص والعقبات التي يواجهها في التجارة الدولية.[٩] وقد خلصت هذه الدراسة إلى أن معظم الفروق الكبيرة جدا في التكاليف بين المؤسسات الإسرائيلية والفلسطينية التي تقوم بمعاملات تجارية متطابقة تنشأ من عدم المساواة في معاملة السلع الفلسطينية، مثلا، فيما يتعلق بإصدار تصاريح المركبات، والقيود المفروضة على النقل، والتفتيشات الأمنية، واضطرار رجال الأعمال

[٧] يشرف على عملية التجارة الخارجية جهازان إداريان (هما السلطة الفلسطينية وإسرائيل). وباستثناءات قليلة، يطبق نظام التجارة الإسرائيلي على التجارة الفلسطينية بحكم الاتحاد الجمركي مع إسرائيل. ويتناول الفصل الرابع نظام التجارة المعمول به (راجع أيضا Calika, 1998, and Kessler, 1999، والإطار ٣-٢).

[٨] راجع على سبيل المثال Brunetti and others (1997) وممسحا عن بيئة النشاط الاقتصادي صادرا مؤخرا عن البنك الدولي (راجع Sewell, 2001).

[٩] تستند هذه الدراسة لتكاليف المعاملات التي تواجه المؤسسات الفلسطينية – الصادرة عن اتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة الفلسطينية (١٩٩٨) Federation of Chambers of Commerce, Industry, and Agriculture (1998) (FPCCIA) – إلى مقابلات مع كبار صانعي السياسات وخبراء التجارة من القطاعين العام والخاص، بما في ذلك حوالي ٣٠ من مديري الشركات الفلسطينية والإسرائيلية، و٢٠ مسؤولاً حكومياً من السلطة الفلسطينية وإسرائيل، وعدد من مسؤولي هيئة الموانئ، ووكلاء المقاصة، وممثلي منظمات غير حكومية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ٣-٢: تنظيمات التصدير والاستيراد في الضفة الغربية وقطاع غزة

لا تستلزم *الصادرات* عادة تراخيص، ولكن يتعين بالنسبة لبعض فئات السلع التي يجب أن تفي بالمقاييس وغيرها من الضوابط الحصول على تصريح يعطى في شكل ترخيص متى استوفيت الشروط. وتشمل هذه السلع المواد الغذائية والكيماويات التي يتعين الحصول على تصريح بها من وزارة الصحة، والمنتجات الزراعية التي تمنح وزارة الزراعة تصريحا بها يصلح إما لشحنة واحدة وإما لموسم واحد في حالة طلب تسجيل موسمي قبل طلب الحصول على تصريح التصدير. وتمنح الوزارة نفسها شهادة الصلاحية الصحية النباتية بعد فحص يستغرق يوما واحدا بدون مقابل.

ويلزم الحصول على *شهادات المنشأ* للاستفادة من المعاملة الجمركية التفضيلية بموجب الاتفاقيات التجارية المعقودة مع كل من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة وكندا والأردن ومصر والمملكة العربية السعودية. وتعد هذه الشهادات دليلا على أن السلع المعنية مؤهلة للدخول بدون رسوم جمركية لأنها تفي بقواعد المنشأ. وهناك اختلاف كبير بين الشروط الإدارية اللازمة بموجب مختلف الاتفاقيات لضمان المعاملة التفضيلية. فمن الضروري بالنسبة للسلع الموجهة لبلدان الاتحاد الأوروبي والرابطة الأوروبية للتجارة الحرة أن تطبع شهادة المنشأ (النموذج EUR 1)، التي يمكن الحصول عليها من مصلحة الجمارك التابعة لوزارة المالية بالسلطة الفلسطينية ومن الغرفة التجارية، باللغة الإنجليزية وأن تحمل توقيع وخاتم المصدّر، وحتى تكون هذه الشهادة سارية المفعول يجب أن تختم بخاتم مصلحة الجمارك الذي يثبت الالتزام بقاعدة المنشأ، ويتم ختمها بدون مقابل. ويجب أن تكون الشهادة أيضا مصحوبة بالفاتورة التجارية وقائمة التعبئة. ويمكن أن يتسبب أي خطأ في هذه القائمة في تأخير التخليص في ميناء الوصول إلى أن يستكملها المستورد بشكل مرض. وبالنسبة للسلع المتجهة إلى الولايات المتحدة، تسمى شهادة المنشأ النموذج 1 (A)، ويجب أن تكون أيضا مصحوبة بذات الوثائق المطلوبة في حالة السلع المتجهة إلى الاتحاد الأوروبي إضافة إلى النموذج الجمركي (CF7501) وتصريح خاص بالتوريد المباشر للولايات المتحدة (النموذج CF316). وأخيرا تستلزم السلع المتجهة إلى البلدان العربية ختم شهادة المنشأ بخاتم وزارة الاقتصاد والتجارة والغرفة التجارية، وهذا يتطلب أن يقدم المستورد الفاتورة التجارية والسجل التجاري للشركة وسجل التعامل في التجارة الخارجية.

الواردات: يتطلب استيراد السلع الحصول على ترخيص استيراد، كما يتطلب شهادة مقاييس وشهادات صلاحية صحية نباتية في الحالات التي يسري عليها ذلك. وتقر الشهادة الأولى بأن السلع المطلوب استيرادها تدخل ضمن الحصص المسموح بها في القوائم A1 و A2 وB، بينما تقر الشهادة الثانية بأن المُنتَج المعني يفي بمقاييس الجودة والمقاييس الصحية المقررة. ويمكن حصول المؤسسة المستوردة (أو المخلص الجمركي المعين من جانبها) على ترخيص الاستيراد من الوزارات أو الهيئات الإسرائيلية والفلسطينية المختصة. ويسري شرط تراخيص الاستيراد أساسا على ما يلي: (١) السلع الخاضعة لحصص (على سبيل المثال السلع الزراعية وسلع أخرى مدرجة على القوائم A1، و A2، وB، وفق ما تم الاتفاق عليه في بروتوكول باريس)، (٢) السلع التي تخضع لقيود الصحة العامة (أي اللحوم والمواد الغذائية والمستحضرات الدوائية)، (٣) البترول والغاز ومعدات الاتصالات السلكية واللاسلكية والمركبات، (٤) السلع المصنفة تحت الفئة "L" في دليل التعريفات الجمركية الإسرائيلية (مثل الخضراوات الطازجة والمنتجات الزراعية والمواد الغذائية المجهزة والحيوانات الحية والمنتجات الحيوانية، والأسلحة والسلع المرتبطة بالدفاع، وبعض الآلات الصناعية والزراعية، والمصنوعات الجلدية). ويلزم الحصول على موافقة وزارات أو هيئات فلسطينية معينة بشأن المنتجات التالية قبل إصدار الترخيص: المؤسسة العامة للبترول (المنتجات البترولية)، وهيئة التبغ الفلسطينية (السجائر والتبغ)، ومصلحة البيئة (المبيدات الحشرية ومنتجات الدهان والبويات)، ووزارة النقل (السيارات وقطع الغيار ذات الصلة)، ووزارة البريد والاتصالات (الاتصالات السلكية واللاسلكية) ووزارة الزراعة (المنتجات الزراعية والأصناف الغذائية) ووزارة الصحة (المستحضرات الدوائية والكيماويات). وتصدر تراخيص الاستيراد بدون مقابل، ولكن إتمام إجراءات طلب الحصول عليها قد يستغرق أسبوعين أو أكثر علاوة على وجوب تقديم الطلبات من أربع نسخ (نسختين بالعربية والإنجليزية ونسختين بالإنجليزية والعبرية). ويصدر ترخيص الاستيراد بصورة عامة لنوع واحد من السلع ولكمية محددة، كما أن مدة الترخيص محددة حسب نوع المنتج.

والحصول على شهادة المقاييس والمواصفات يجب على المستورد أن يقدم عينة من المنتج (نموذجا أصليا) ومواصفاته إلى مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية (أو الإسرائيلية) لاختبارها، الأمر الذي يعتمد على السلعة المستوردة وقدرة المعامل المعتمدة من مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية على إجراء الاختبار. ويجب الحصول على شهادات لكل نوع من المنتجات، وتبلغ تكلفة الشهادة ٥٠٠٠ شيقل إسرائيلي جديد، وتسري على أي واردات تالية من نوع السلعة نفسه لمدة أربع سنوات. وبعد وصول الشحنة، تجرى اختبارات على المنتجات للتأكد من مطابقتها للنموذج الأصلي الذي سبقت الموافقة عليه، ولكن لتجنب احتمال التلف والمصاريف الناشئة عن إبقاء الشحنة في الميناء أو في المخازن الجمركية تسمح مصلحة الجمارك بالتخليص شريطة أن يقدم المستورد ضمانا مصرفيا وتعهدا بتوقيعه بعدم توزيع المنتجات قبل تلقي الموافقة على نوعها. وقد تستغرق هذه الموافقة ما يتراوح بين ٣ أيام و٤ أيام في حالة السلع الإلكترونية البسيطة و٣-٤ أشهر في حالة منتجات أكثر تعقيدا مثل الثلاجات.

والسلع التي يلزم الحصول لها على شهادات مقاييس تشمل المواد الغذائية والكيماويات والسلع الكهربائية، ومواد البناء، والأجهزة الميكانيكية وأجهزة الطاقة والقوى المحركة الهيدروليكية، ونظم الجودة، والورق والجلود. وقد يؤدي عدم الحصول على تراخيص الاستيراد وشهادات المقاييس المطلوبة إلى تأخير طويل في استيراد الشحنة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الفلسطينيين إلى التعامل مع جهازين إداريين عند سعيهم للحصول على تراخيص التجارة والوفاء بالشروط الإدارية الأخرى لممارسة التجارة. وتذكر الدراسة أيضا أن من بين العوامل الأخرى التي تسهم في ارتفاع مستوى تكاليف المعاملات ما يلي: عدم قيام السلطة الفلسطينية بتشجيع التجارة، بمعنى تسهيل توفر المعلومات لرجال الأعمال المحليين ومساعدتهم في إقامة شبكة علاقات مع نظرائهم بالخارج، والقصور في وضع إستراتيجيات للتصدير من جانب القطاع الخاص الفلسطيني، وعدم كفاية المؤسسات المساندة مثل جمعيات التجار والغرف التجارية.

ومن الصعوبة البالغة فهم التنظيمات المعقدة المرتبطة بالتجارة بسبب كثرة التغييرات التي تطرأ عليها والطريقة غير الواضحة التي يتم بها إجراء تلك التغييرات.[١٠] ونتيجة لذلك، يظل الافتقار دائما إلى مواد مكتوبة حديثة يمكن الحصول عليها بسهولة. والتنظيمات والإجراءات التي نورد فيما يلي وصفا لها تعطي صورة للموقف في أغسطس ٢٠٠٠، بما في ذلك الجوانب المرتبطة بالأمن والتخليص الجمركي. وربما تكون هذه التنظيمات والإجراءات قد تغيرت وقت نشر هذه الدراسة، لا سيما بسبب الاضطرابات الأخيرة. ومع ذلك فالغرض من هذا القسم هو توضيح مدى تعقيد القواعد التي يواجهها القطاع الخاص الفلسطيني في قيامه بعملياته التجارية اليومية.

طرق التجارة الداخلية والخارجية في الضفة الغربية وقطاع غزة

من الضروري شرح التنظيمات التي تحكم حركة التجارة الفلسطينية من منظور الموقع الجغرافي للضفة الغربية وقطاع غزة وسبل وصول الاقتصاد الفلسطيني إلى إسرائيل والبلدان الأخرى. وتضم الضفة الغربية وقطاع غزة إقليمين جغرافيين غير متصلين هما قطاع غزة (٣٦٠ كيلومتراً مربعاً) والضفة الغربية التي تزيد مساحتها على مساحة القطاع بحوالي ١٦ ضعفا. والضفة الغربية إقليم غير ساحلي يحده الأردن من جهة الشرق وإسرائيل من الجهات الثلاث الباقية، وتتكون حاليا من مناطق حكم ذاتي عدة غير متجاورة.[١١] ويحد قطاع غزة البحر الأبيض المتوسط غربا، ومصر جنوبا، وإسرائيل شرقا وشمالا. غير أنه لا يوجد اتصال مباشر مع بلدان ثالثة جوا أو برا أو بحرا، وتتم التجارة الفلسطينية إما من خلال الموانئ والمطار في إسرائيل، أو من خلال منافذ العبور مع الأردن ومصر، وهي منافذ تسيطر عليها إسرائيل بموجب الاتفاقية المؤقتة (الخريطة ١ والإطار ٣-٣). ويتعين نقل السلع برا من وإلى كل من المنافذ المذكورة عن طريق شبكة طرق تمارس السلطة الفلسطينية عليها سيطرة محدودة.[١٢] ويقوم مسؤولو الأمن والجمارك الإسرائيليون بفحص السلع عند جميع المنافذ، ولا يوجد موظفو جمارك فلسطينيون إلا عند معابر إيريز وكارني ورفح وأللنبي. ولا يوجد نقل بحري من قطاع غزة بسبب تأخر إنشاء الميناء البحري بالمياه العميقة، ويستخدم بصفة أساسية النقل الجوي في سفر الركاب من قطاع غزة، والذي بدأ مع إنشاء المطار الدولي في رفح عام ١٩٩٨، ويخضع المسافرون والبضائع في استخدام هذا المطار لمراقبة الجوازات والجمارك وإجراءات الأمن الإسرائيلية. ولم تبدأ بعد عمليات نقل البضائع، وهو ما يرجع بصفة رئيسية إلى تأخر إنشاء مرافق بنية أساسية ملائمة.

وهناك خمس معابر من قطاع غزة، ويستخدم معبرا إيريز وكارني لكل تجارة قطاع غزة مع الضفة الغربية ومع إسرائيل أو التجارة العابرة عن طريقها فيما عدا الواردات من المنتجات البترولية ومواد البناء الواردة من إسرائيل.[١٣] فالواردات من المنتجات البترولية تمر من خلال معبر نحال أوز أما مواد البناء فتمر من خلال معبر صوفا. ومنفذ رفح مخصص من حيث المبدأ لكل التجارة الفلسطينية مع مصر أو التجارة العابرة عن طريقها، ولكن نادرا جدا ما يستخدم لصادرات الضفة الغربية، لأن ذلك يعني المرور أولا من خلال معبر إيريز أو كارني، مما يجعل هذا البديل باهظ التكلفة. وتجري معظم التجارة الخارجية للضفة الغربية (مع البلدان الأخرى عدا إسرائيل) عن طريق المطار والموانئ في إسرائيل، أو من خلال معبري جسر أللنبي ودامية إلى الأردن. ويستخدم هذان المعبران أيضا في تجارة قطاع غزة مع الأردن أو التجارة العابرة عن طريقه.

---

[١٠] تستند المناقشة في هذا القسم إلى المراجعة التي قام بها فريق من خبراء صندوق النقد الدولي للتنظيمات والإجراءات المرتبطة بالتجارة التي كان يجري التعامل بها وقت زيارة الفريق المذكور في أغسطس ٢٠٠٠. وعند القيام بهذه المهمة حصل الفريق على معلومات مستفيضة من وزارة التجارة والاقتصاد الفلسطينية وممثلي القطاع الخاص، ومن وثيقة صادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD (1999). ومن وثيقة صادرة عن مجموعة الخدمات Service Group (1999)، ومن وثيقة صادرة عن اتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة الفلسطينية FPCCIA (1998)، ومن دراسة Kessler (1999).

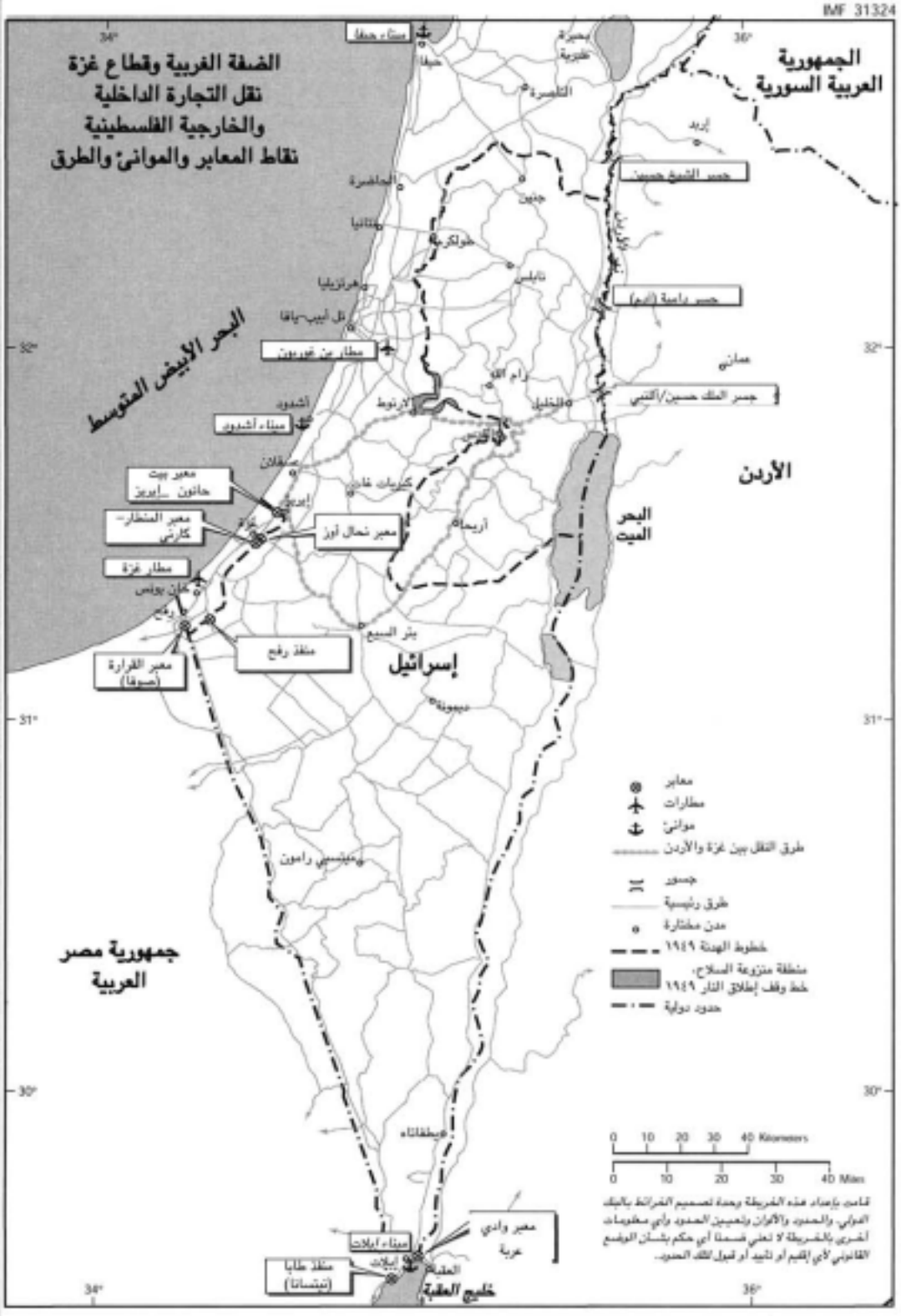
[١١] طبقا للاتفاقية المؤقتة، قسمت الضفة الغربية (ما عدا القدس) إلى ثلاث مناطق للسيطرة المدنية (أ، وب، وج) مع درجات مسؤولية مختلفة بين السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية. وتتولى السلطة الفلسطينية المسؤولية في المناطق الثلاث عن الشؤون المدنية بدرجات مختلفة، فهي تتولى مسؤولية المحافظة على الأمن في المنطقة (أ)، وتحتفظ الحكومة الإسرائيلية بهذه المسؤولية في المنطقة (ج)، ويضطلع الطرفان بهذه المسؤولية بصورة مشتركة في المنطقة (ب).

[١٢] يصل مجموع طول شبكة الطرق في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى حوالي ٤٩٠٠ كيلومتر (حوالي ٣٠٠٠ ميل)، منها ٢٥٠٠ كيلومتر طرق تربط المدن الرئيسية والمعابر، وطبقا للاتفاقية المؤقتة، تتولى السلطة الفلسطينية المسؤولية كاملة عن الطرق في المنطقة (أ) التي تضم المدن الرئيسية. ويحتاج بناء أو تجديد الطرق التي تمر بالمنطقتين (ب) و(ج) إلى موافقة مسبقة من السلطات الإسرائيلية (UNCTAD, 1999).

[١٣] غير أنه منذ مارس ٢٠٠٠ تحول جزء كبير من التجارة التي تمر من معبر إيريز، فأصبحت تمر من معبر كارني والهدف من ذلك قصر العبور من معبر إيريز على الأفراد وكذلك عبور الأسمنت المستورد من إسرائيل. غير أنه في سبتمبر ٢٠٠٠ لم يكن هذا الإجراء قد طبق بالكامل، وكانت الزهور والفراولة المصدرة من قطاع غزة ما زالت تنقل من خلال معبر إيريز، بينما تم تحويل المنتجات الصناعية ومنتجات زراعية أخرى والملابس للعبور من خلال معبر كارني.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ٣-٣: نقل التجارة الداخلية والخارجية الفلسطينية: المعابر والموانئ والطرق



١- نقاط *العبور*

"المعابر" بين غزة و/أو عن طريق الضفة الغربية وإسرائيل ومصر

١- من أو إلى غزة للتجارة مع الضفة الغربية و/عن طريق إسرائيل

غزة/إسرائيل: بيت حانون/إيريز، المنطار/كارني، نحال أوز، الكرارة (صوفا)

غزة/مصر: رفح (رافيحا يام) تسمى أيضا العودة

٢- من أو إلى الضفة الغربية للتجارة مع/عن طريق الأردن

جسر "اللنبي" يسمى أيضا جسر الكرامة أو جسر الملك حسين جسر دامية (أدم) يسمى أيضا جسر الأمير محمد

بين إسرائيل والأردن وبين إسرائيل ومصر

١- من أو إلى إسرائيل للتجارة مع/عن طريق الأردن

جسر الشيخ حسين وهارافا (بالقرب من الميناء الأردني العقبة على البحر الأحمر)

٢- من أو إلى إسرائيل للتجارة مع/عن طريق مصر نتسانا (طابا)

٢- *المطار في غزة*

٣- *الموانئ والمطارات في إسرائيل*

ميناء أشدود، ميناء حيفا

ميناء إيلات (ميناء على البحر الأحمر) ومطار بن غوريون

٤- *طرق النقل البري المخصصة لتجارة غزة مع/عن طريق الأردن*

١- طريق إيريز - بير سبع - الخليل - بيت لحم - وادي النار - أريحا

٢- إيريز - عسقلان - لطرون - القدس (طريق جيفعات زينيف) - أريحا

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

ومن الممكن أن يعطينا بحث إجمالي التجارة التي مرت من خلال المعابر في ١٩٩٩ فكرة عن الأهمية النسبية لكل من تلك المعابر. وفيما يلي توزيع هذه التجارة (٧١٢ مليون دولار أمريكي) حسب المعبر، مستبعدا منها تجارة الضفة الغربية مع إسرائيل، والواردات من المياه والكهرباء: إيريز ٥٦.٧٪، وكارني ١٩.٣٪، ونحال أوز ١٣.٤٪، وأللنبي ٤.٩ ٪، ورفح ٣.٢ ٪، ودامية ١.٨٪. ومن المحتمل أن يكون قد حدث تغير في تكوين التجارة بين إيريز وكارني في سنة ٢٠٠٠ نتيجة لتغيير مسار كمية كبيرة من التجارة إلى معبر كارني كانت تمر من قبل من خلال معبر إيريز.

وبالإضافة إلى الطرق الدولية المذكورة أعلاه – ولتجنب التأخير المترتب على المرور من خلال معابر أللنبي ودامية ورفح – يمر جزء من التجارة الفلسطينية من خلال معبرين مخصصين لتجارة إسرائيل مع الأردن (هما جسر الشيخ حسين ووادي عربة (هارافا)) ومعبر مع مصر (هو طابا (نتسانا)). غير أن استخدام هذين الطريقين الأطول ينطوي على الاعتماد على الوسطاء الإسرائيليين وشركات النقل الإسرائيلية، إذ أنه ليس من المفروض قيام الفلسطينيين بمعاملات التجارة من خلال هذه المعابر.

لوائح وإجراءات النقل

هناك قواعد معقدة تحكم نقل السلع من وإلى الضفة الغربية والقدس وإسرائيل وقطاع غزة، وتحتاج المركبات (المسجلة بلوحات أرقام فلسطينية) وكذلك السائقون الفلسطينيون إلى تصاريح لفترات متباينة.[١٤] وقد تستغرق عملية الحصول على تصريح عدة أسابيع.[١٥] واستنادا إلى الدراسة التي أجراها اتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة الفلسطينية FPCCIA (1998) في ١٩٩٨، فإن عدم كفاية عدد تصاريح المركبات يجعل سفر رجال الأعمال إلى موانئ الدخول الإسرائيلية مرهقا ومكلفا، مما يحول دون إلمامهم بعملية التخليص المعقدة (التي تشمل تفتيشات جمركية وأمنية) وهو إلمام من شأنه المساعدة على سرعة إنجازها. كذلك فإن استخدام مطار غزة غير ملائم لرجال الأعمال المقيمين في الضفة الغربية بسبب صعوبات الحصول على تصاريح خاصة للسفر إلى قطاع غزة، وهي عقبة تحد أيضا من التجارة بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

وتشمل التنظيمات التي تحكم المركبات المستخدمة في التجارة قيودا على نوع الشاحنات المسموح بها، والطرق التي يمكن استخدامها، والسلع التي يمكن نقلها. وتختلف بعض القواعد حسب طبيعة السلع ووجهتها أو منشأ الشحنة. فعلى سبيل المثال، تخضع الواردات من الإسمنت أو البترول لقواعد أقل شدة في قيودها من القواعد التي تحكم السلع القابلة للتلف، التي تعامل بدورها معاملة مختلفة عن السلع المصنعة.[١٦] وهناك أنواع من الشاحنات لا يسمح لها إلا بنقل السلع في اتجاه واحد، مما يضطرها إلى العودة فارغة. وترغم هذه القيود الشركات الفلسطينية على استخدام شركات النقل البري الإسرائيلية لنقل السلع من وإلى مصانعها بتكلفة إيجار أعلى كثيرا من تكلفة استخدام الشاحنات التي تملكها مصانع الشركات الفلسطينية المعنية (FPCCIA, 1998).

وهناك حظر مفروض على دخول مركبات النقل المسجلة بلوحات أرقام فلسطينية إلى إسرائيل إلا بشروط معينة وبتصاريح خاصة كما هو موضح أدناه. وهذا الحظر هو السبب في وجود نظام النقل المعقد والمكلف المعروف باسم *"التفريغ وإعادة التحميل (back-to-back)"*. وبمقتضى هذا النظام، يجب على الشاحنات الفلسطينية التي تصل إلى المعبر أن تفرغ حمولتها من السلع على جانب المعبر ليفحصها رجال الأمن الإسرائيليون، ثم يعاد شحنها في شاحنات إسرائيلية على الجانب الآخر من الحدود. وتقوم الشركات الإسرائيلية وحدها بعمليات التفريغ وإعادة التحميل. وينفرد وكلاء التخليص الإسرائيليون أيضا بمهمة التخليص الجمركي، إذ لا يسمح لوكلاء التخليص الفلسطينيين بدخول الموانئ الإسرائيلية التي تصل إليها الشحنات المعنية.

وتشترط التصاريح الخاصة التي تمنحها الحكومة الإسرائيلية للشاحنات الفلسطينية لدخول إسرائيل أو موانئها أن تتحرك الشاحنات في *قوافل* تحت الحراسة الأمنية الإسرائيلية، فيما عدا *الشاحنات المعقمة* (راجع أدناه). ويعد قيام قوات الأمن الإسرائيلية بالتفتيش عند المعبر في قطاع غزة، ترافق قوات الأمن الإسرائيلية مجموعات الشاحنات الفارغة مع تصاريحها بدون توقف حتى ميناءي أشدود وحيفا ومطار بن غوريون.[١٧] وبموجب نظام القوافل، يجب أن تسافر الشاحنات فارغة في أحد الاتجاهين. وميزة القوافل أن الشاحنات يمكنها دخول قطاع غزة دون أن تحتاج إلى تفريغ السلع عند المعبر. غير أن الشاحنات تخضع قبل أن تغادر قطاع غزة مرة أخرى لتفتيش أمني. ويمكن أن تتألف القوافل من شاحنات *خضراء* (راجع أدناه) وشاحنات عادية.

ويسمح للشاحنات الفلسطينية *المعقمة* بالعمل في إسرائيل وفق شروط معينة، ووفقا لما ذكرته وزارة الاقتصاد والتجارة التابعة

[١١] يجبر منع السفر عن طريق القدس المسافرين على المرور من طرق جانبية، ومن ثم تطول الرحلة.

[١٥] يشترط الحصول على تصريح مرور مركبة وجود بطاقة هوية ممغنطة.

[١٦] تستورد جميع المنتجات البترولية وكذلك معظم الإسمنت من إسرائيل.

[١٧] تنقل معظم التجارة بين الضفة الغربية وموانئ ومطار إسرائيل على الشاحنات الإسرائيلية الحاصلة على التراخيص والتي يسمح لها بالرحلة كاملة إلى وجهتها النهائية، ولا تفحص قوات الأمن الإسرائيلية هذه السلع إلا بشكل انتقائي وهذا الفحص لا يشكل عقبة مماثلة لما يشكله الفحص في قطاع غزة، وتستخدم الشاحنات المعقمة عند معبر إيريز لنقل سلع قطاع غزة إلى الضفة الغربية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

للسلطة الفلسطينية، تعتبر هذه الشاحنات (حوالي ٢٠٠ شاحنة مسجلة في قطاع غزة والضفة الغربية) بعد التفتيش الأمني شاحنات "معقمة" أي مرخصا لها للعمل على الطرق الإسرائيلية. ومدة الترخيص الممنوح لهذه الشاحنات شهران يجب أن تظل الشاحنات خلالهما في إسرائيل. ولهذا السبب، فإن هذه الشاحنات لا تدخل قطاع غزة على الإطلاق. ويسمح لها بنقل السلع التي تسلمها لها شاحنات فلسطينية أخرى من قطاع غزة عند المعبر، ولكن لا يزال نقل السلع خاضعا للقيود.[١٨] فعلى سبيل المثال، تبقى الشاحنات طوال الليل في ساحة انتظار محاطة بالأسوار على الجانب الإسرائيلي من نقطة العبور تحت الرقابة الإسرائيلية، ويجب أن تصل الشاحنات إلى تلك الساحة في موعد غايته الساعة السابعة مساء وإلا خضعت لفحص أمني مرة أخرى وفقا لإجراء يمكن أن يستغرق عدة أيام. ويمكن لسائقي هذه الشاحنات قضاء الليل في قطاع غزة ومغادرته في الصباح الباكر بعد التفتيش الأمني المعتاد عند المعبر. ويتكلف تصريح الشاحنة المعقمة ٥٠٠ شيقل إسرائيلي جديد بالنسبة للمقطورات و٤٠٠ شيقل إسرائيلي جديد للشاحنات الصغيرة بغض النظر عن حجم البضائع المنقولة، وتحصل الحكومة الإسرائيلية على هذه الرسوم.

وتعمل *الشاحنات الخضراء*، التي يشار إليها أيضا في غالب الأحيان بالشاحنات "العارية" أو "المفتوحة" أو "الهيكلية" في قطاع غزة والضفة الغربية وهي الشاحنات الوحيدة التي يسمح لها بعبور الحدود مع الأردن. والميزة الكبرى للشاحنات الخضراء هي أنه متى تم فحص شحناتها والسماح لها بعبور المعبر في قطاع غزة، فإنها تستطيع الاتجاه مباشرة إلى الأردن عن طريق معبر دامية. وعلى تلك الشاحنات أيضا التقيد بجداول زمنية صارمة لعودتها إلى النقاط المخصصة لها. وتذكر دراسة الأونكتاد (الصادرة عام ١٩٩٩) أنه يتعين لتسهيل التفتيش الأمني أن تلتزم تلك الشاحنات، مع ذلك، بالمواصفات الإسرائيلية الصارمة التالية: (١) عدم تغطية منطقة الشحنة والمحرك، (٢) عدم وضع أقفال على غطاء خزان الوقود، (٣) اقتصار لوحة العدادات على عدادي الوقود والسرعة، (٤) صنع مقعد السائق من قضبان معدنية وعدم السماح بمقعد ثان بجوار السائق. وإضافة إلى ذلك، يشترط وضع ختم من الرصاص على الإطارات والمسامير الخارجية من جانب إسرائيل. ومن ثم، تتمثل أهم مساوئ الشاحنات الخضراء في أنها بطيئة وغير مريحة وغير آمنة نسبيا وغير واقية للبضائع من الغبار، وغير ملائمة أبدا للأيام الحارة لكونها غير مكيفة الهواء و للحرارة المنبعثة من المحرك المكشوف، مما يجعلها غير مناسبة لنقل السلع القابلة للتلف. ووفقا لما ذكرته وزارة الاقتصاد والتجارة الفلسطينية، في أغسطس ٢٠٠٠ كان العدد الأصلي لأسطول الشاحنات الخضراء المكون من ٣٢٠ شاحنة، والذي يرجع إلى سنة ١٩٦٧، قد انخفض بحوالي النصف، ويقدر أن عدد الشاحنات العاملة بالفعل أصبح حوالي ٩٠ شاحنة فقط.[١٩] وقد حصل حوالي ٤٠ شاحنة من تلك الشاحنات في السنتين الماضيتين على إذن خاص بالعمل عند معبر أللنبي، مما سمح بزيادة سرعة نقل المنتجات الزراعية (لا سيما الحمضيات) عبر الحدود من قطاع غزة إلى الأردن. وتذهب الشاحنات إلى عمان لتفريغ حمولتها وتظل معقمة عن طريق الانتظار خارج نقطة أللنبي حيث يجب الوصول إليها في موعد غايته الساعة الرابعة مساء كل يوم حتى لا تفقد وضعها القانوني.

نقل السلع من خلال معابر مختارة

يصف هذا القسم التنظيمات والإجراءات اللازمة لنقل الشحنات من خلال معبري إيريز وكارني، وهما المعبران الإجباريان لتجارة قطاع غزة مع الضفة الغربية وموانئ ومطار إسرائيل، وأيضا للتجارة القادمة أو الذاهبة عبر المعابر مع الأردن. ويقدم هذا القسم أيضا وصفا تفصيليا للخطوات التي ينطوي عليها ترتيب مرور الواردات من خلال معبر أللنبي مع الأردن ويتناول بإيجاز الإجراءات واجبة التطبيق على معابر أخرى.

نقل التجارة من خلال معبري إيريز وكارني

تتعلق التنظيمات والإجراءات المذكورة أدناه الخاصة بنقل السلع من خلال معبري إيريز وكارني بالصادرات من قطاع غزة، كذلك يرد وصف للتنظيمات والإجراءات واجبة التطبيق على التجارة في الاتجاه العكسي بقدر ما تكون هناك فروق بينهما فحسب، وعادة تتم جميع عمليات النقل داخل قطاع غزة بشاحنات فلسطينية. أما عند المعبر، فيكون أمام المصدّر أي من الخيارين التاليين (١) استخدام الشاحنات الإسرائيلية المرخصة، التي يجب أن تنقل إليها السلع من الشاحنات الفلسطينية بأسلوب التفريغ وإعادة التحميل قبل دخولها إسرائيل، والعكس بالعكس في حالة السلع التي تصل إلى المعبر على شاحنات إسرائيلية، (٢) استخدام شاحنات فلسطينية، وهي أرخص تكلفة لكنها أكثر عرضة للتأخير المتكرر المرتبط بالأمن، بما في ذلك التأخير على طول الطريق إلى وجهتها النهائية.[٢٠] وكما ذكرنا أعلاه، يجب أن تتحرك الشاحنات الفلسطينية العاملة في الأراضي الإسرائيلية، باستثناء الشاحنات المعقمة، في قوافل ترافقها قوات الأمن الإسرائيلية

[١٨] يطبق الإجراء في الاتجاه العكسي في حال التجارة المتجهة إلى قطاع غزة.

[١٩] تتألف قافلة الشاحنات الخضراء عادة من ١٥ شاحنة.

[٢٠] إلى جانب التفتيشات الأمنية التي تتم عند المعابر، توجد خمس نقاط تفتيش قد تخضع عندها السلع الفلسطينية المتجهة إلى الضفة الغربية وقطاع غزة للفحص. وتقع هذه النقاط على طول الخط الأخضر بين الضفة الغربية من ناحية إسرائيل وبين رام الله، وجنين، وطولكرم، والقوّار، والقدس، والخليل (Kessler, 1999).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

طوال الطريق حتى الموانئ الإسرائيلية، أو حتى النقاط المحددة للسلع الموجهة للتصدير إلى الأردن أو العابرة عن طريقه.[٢١] ويستخدم النظام ذاته بالنسبة للتجارة في الاتجاه العكسي، الأمر الذي يستلزم أن تغادر الشاحنات قطاع غزة فارغة وهي في طريقها لاستلام شحناتها ونقلها إلى قطاع غزة عند منطقة التفتيش الإسرائيلية، لكي تفرغ حمولاتها ثم يعاد تحميلها مرة أخرى بعد التفتيش.

ويتم تسليم السلع المنقولة على الشاحنات الخضراء، سواء من قطاع غزة أو الضفة الغربية المتجهة إلى الأردن، عن طريق معبر دامية أو معبر أللنبي إلى الشونة في الأردن لإعادة التحميل على الشاحنات الأردنية. ويتم العبور إلى الأردن بدون تفتيش أمني آخر، ولكن يتم فحص السلع فقط للأغراض الجمركية (UNCTAD, 1999). ووفقا لما ذكرته وزارة الاقتصاد والتجارة بالسلطة الفلسطينية، يجب أن تعود الشاحنات الخضراء من الشونة إلى مواقعها المحددة في الضفة الغربية وقطاع غزة في موعد غايته الساعة الرابعة مساء من اليوم نفسه. ولكي تفي الشاحنات بشرط التوقيت وتضمن تسليم الشحنات في النقطة المحددة في اليوم نفسه، فإنها تغادر غزة عادة في وقت مبكر جدا (بين الرابعة والسادسة صباحا). أما الشاحنات التي تبدأ رحلتها مع عدم توفر وقت كاف للوصول إلى الشونة والعودة في الوقت المحدد، فإنها تفرغ حمولتها فور عبورها الجسر. ونظرا لقيود التوقيت والحالة المادية السيئة للشاحنات الخضراء، اختار كثير من المصدرين استخدام شاحنات غير خضراء حتى إن كان ذلك ينطوي على عملية تفريغ وإعادة تحميل أخرى في أريحا.

ووفقا لما ذكرته وزارة الاقتصاد والتجارة بالسلطة الفلسطينية، عند استخدام الشاحنات المعقمة تبدأ تلك الشاحنات رحلتها فارغة من نقاط التفتيش بقطاع غزة في التاريخ والوقت المصرح بهما إلى المكان الذي سوف تحمّل منه شحناتها. ويسمح لهذه الشاحنات أيضا، من حيث المبدأ، بتحميل السلع عند جسر أللنبي أو جسر دامية.[٢٢] وعندما تعود تلك الشاحنات إلى قطاع غزة محملة بالسلع يجب عليها أن تمر أولا من خلال معبر كارني، وأن تفرغ حمولتها للتفتيش ثم يعاد تحميلها على شاحنة فلسطينية لتقوم الأخيرة بالتسليم النهائي. وتتجه الشاحنات المعقمة الفارغة إلى المنطقة الأمنية في إيريز، حيث يجب أن تصل إليها في موعد أقصاه السابعة مساء. وقد تحول الإجراءات الإدارية والأمنية المطولة عند جسر أللنبي دون مرور الشاحنات عبر معبر كارني والوصول إلى المنطقة الأمنية في الموعد المحدد. وفي هذه الحالة يترك السائقون الشاحنات بما عليها من شحنات عند معبر إيريز حتى اليوم التالي.

ووفقا لما ذكره مسؤولو السلطة الفلسطينية وممثلو القطاع الخاص، عادة ما يستغرق تفتيش المركبات والسلع من قطاع غزة عدة ساعات. ويتم تفتيش السلع المارة من خلال إيريز أو كارني عند المعبر باستثناء السلع الداخلة إلى المنطقة الصناعية بغزة أو الخارجة منها إذ تخضع هذه لترتيبات خاصة (راجع القسم التالي أدناه).[٢٣] وتفرغ الشاحنات عند معبر كارني وتوضع البضائع على لوحات تمر من خلال أجهزة الفحص بالأشعة السينية (The Services Group, 2000 and Jackson, 2000). وتنقل السلع التي اجتازت الفحص الأمني إلى الشاحنات المنتظرة على الجانب الآخر للمعبر. ويفتح المعبر عادة من الساعة الثامنة صباحا حتى منتصف الليل ولا تستقبل شحنات يومي الجمعة والسبت.[٢٤] وقد أدت الصعوبات التشغيلية إلى التأخير خلال فترات الذروة في تجارة المنتجات الزراعية. ويدفع عند معبر كارني رسم عبور قدره ٤٠٠ شيقل إسرائيلي جديد للمركبة الواحدة (يقتسم بين إسرائيل والسلطة الفلسطينية) ولا تحصل رسوم من هذا القبيل عند معبر إيريز، بينما يمثل استخدام نظام القوافل، غير المسموح به في معبر كارني، بديلا أقل تكلفة.[٢٥] وتبلغ تكلفة ترتيب قافلة مكونة من ١٥ شاحنة ١٥٠٠ شيقل إسرائيلي جديد.[٢٦] ويشكو المصدرون الفلسطينيون في غالب الأحيان من تلف البضائع بسبب إجراءات التفتيش الأمني، كما ورد بالإطار ٣-٤ بشأن صادرات السلع القابلة للتلف.

استخدام معبر دامية أو معبر أللنبي مع الأردن

كما ذكرنا من قبل، يستخدم هذان المعبران لتجارة قطاع غزة والضفة الغربية مع الأردن أو تجارتهما العابرة عن طريقه.[٢٧]

---

[٢١] نظرا لأنه لا يمكن تنظيم القوافل إلا لتاريخ محدد، يترتب على تأخر وصول الشحنة عودة الشاحنة إلى قطاع غزة وازدواج ترتيب النقل. ولهذا السبب، يوصي دليل التصديروالاستيراد الفلسطيني (الصادر عن وزارة الاقتصاد والتجارة بالسلطة الفلسطينية، ١٩٩٩) بأن يحسب المستوردون بعناية تاريخ وصول الشحنة والمدة التي تستغرقها عملية التخليص. ويتراوح عدد الشاحنات المسموح لها بتكوين قافلة بين ١٠ شاحنات و٤٠ شاحنة. ووفقا لدراسة UNCTAD (1999)، عادة ما تتخذ القوافل التي تحمل منتجات غزة الموجهة للتصدير إلى الأردن أو العابرة عن طريقه واحدا من بين طريقين مختلفين (راجع الخريطة ١).

[٢٢] يستخدم معبر دامية بصفة رئيسية للشحنات المبردة والزهور والخضروات نظرا للمرافق المحدودة به. ويحصل بعض رجال الأعمال الفلسطينيين على تصاريح لسياراتهم التي تعطي صفة الشاحنات المعقمة. وبهذه الصفة يجب انتظار تلك السيارات في المنطقة الأمنية في إيريز، ويتم منح التصريح مقابل ٢٠٠ شيقل إسرائيلي جديد.

[٢٣] لا يتم تفتيش السلع القادمة من إسرائيل عند معبر كارني ولا ينطبق عليها إلا إجراء التفريغ وإعادة التحميل.

[٢٤] يسري الجدول الزمني نفسه عند معبري أللنبي ورفح.

[٢٥] يطبق الرسم على الشاحنات الكبيرة، وتدفع الشاحنة الصغيرة ٢٧٠ شيقلاً إسرائيليا جديداً.

[٢٦] أدى هذا الفارق في التكلفة إلى جانب الإجراءات الأمنية الأشد صرامة عند معبر إيريز إلى شكاوى من التجار الفلسطينيين وشركات النقل البري الفلسطينية من اعتزام إعادة تحويل مسار التجارة من خلال معبر كارني. ويجري حاليا توسيع مرافق كارني التجارية الآلية، في حين لم يحدث أي توسيع لمرافق معبر إيريز.

[٢٧] يتم تحميل صادرات الضفة الغربية المارة عن طريق هذه المعابر إما على شاحنات خضراء وإما على شاحنات فلسطينية مرخصة أخرى، وتسري عليها الإجراءات الأمنية المشروحة أعلاه.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ٣-٤ : تصدير السلع القابلة للتلف من قطاع غزة إلى أوروبا: الفراولة والزهور[1]

الإجراءات الإدارية: تقدم التعاونيات خطط التصدير الخاصة بها إلى مديرية التسويق بوزارة الزراعة بالسلطة الفلسطينية، التي تبلغ السلطات الإسرائيلية بحجم الصادرات المقترح وتاريخ التصدير. وإذا تم إصدار التصريح بتصدير السلع، تحدد السلطات الإسرائيلية اليوم والوقت الذي يتعين فيهما حضور المركبة التي تحمل البضائع عند معبر إيريز لكي تنضم إلى شاحنات أخرى تشكل جزءا من القافلة. ويستغرق ترتيب القافلة عادة من ٥ أيام إلى ١٠ أيام ويتم ترتيبها من خلال وزارة الشؤون المدنية بالسلطة الفلسطينية. وتذهب الشاحنات المحملة إلى إيريز لتفتيش المركبات. وهذه العملية قد تستغرق عدة ساعات. وبعد التفتيش تنتظر الشاحنة باقي الشاحنات الأخرى اللازمة لتشكيل القافلة. وتبلغ تكلفة القافلة المكونة من خمس عشرة شاحنة ١٥٠٠ شيقل إسرائيلي جديد. وتؤخذ السلع إلى مسافة تبلغ حوالي ٣٠-٣٥ كيلومترا خارج إيريز إلى نقطتي تفتيش إسرائيليتين مختلفتين (يناي-أسانا أو كوخاف-أكداروت، إحداهما للزهور والأخرى للفراولة)، حيث يتم تفريغها ونقلها إلى شاحنات إسرائيلية لأغراض التفتيش الأمني والفرز قبل التوجه إلى مطار بن غوريون. ويتم تصدير جانب كبير من صادرات قطاع غزة الزراعية عن طريق مجلس التسويق الزراعي الإسرائيلي (AGREXCO) ويتقاضى المجلس مجموعتين من الرسوم من المزارعين، بما في ذلك ٣,٥ ٪ من قيمة البضائع على أساس التسليم على ظهر السفينة (فوب). أما تصدير السلع الممائلة إلى مصر عن طريق رفح فلم يحقق نجاحا بسبب عدم كفاية تسهيلات النقل من رفح إلى القاهرة.

الزهور: يتم التفتيش الأمني على شحنات الزهور المنوي تصديرها عبوة تلو الأخرى. ويمكن أن تعيش الزهور لمدة تصل إلى أسبوعين من يوم قطفها، ولكن لتجنب التأخير المحتمل في الإجراءات الأمنية، لا يزرع المزارعون للتصدير إلا أصناف الزهور التي تعيش فترة أطول. وتصدر الزهور بوصفها سلعة فلسطينية، ويقدر حجم الإنتاج بحوالي ٢٠٠٠ طن سنويا. ويمكن أن تضيف الإجراءات الأمنية وكذلك النقل (وخاصة برا إلى تل أبيب) إضافة كبيرة لإجمالي تكلفة تصدير هذه الزهور، كما يوضح المثال التالي: يبلغ سعر الطن تسليم المزرعة من زهور قطاع غزة المصدرة إلى أوروبا ٣٢٠٠ دولار أمريكي. وتزيد عمليات النقل والتفتيشات الأمنية سعر تسليم المزرعة بمبلغ قدره ٩٨٠ دولاراً أمريكياً للطن، منها ٣٠ دولاراً للنقل البري إلى تل أبيب (حوالي ٧٥ كيلومترا)، و١٥٠ دولاراً أمريكياً لتكلفة التفتيش، و٨٠٠ دولار للنقل الجوي من تل أبيب إلى أوروبا (حوالي ٣٣١١ كيلومترا). وهذا معناه وصول تكلفة الكيلومتر الواحد إلى ٠,٤٠ دولار أمريكي في حال النقل البري (ترتفع إلى دولارين للكيلومتر الواحد إذا أضفنا التفتيش الأمني) مقارنة بتكلفة النقل الجوي تبلغ ٠,٢٤ دولار أمريكي فقط للكيلومتر الواحد. وإذا سلمنا بأن تكلفة الشحن الجوي تكون عموما أعلى كثيرا من النقل البري بالشاحنات، فإن هذا المثال يوضح كيف أن النقل برا إلى المطار إضافة إلى تكاليف التفتيش يشكلان نسبة كبيرة غير معتادة من إجمالي تكاليف تصدير الزهور من قطاع غزة.

الفراولة: تنقل الفراولة في يوم قطافها من المزرعة إلى نقطة التفتيش الأمني، حيث يفحص كل صندوق على حدة بقفاز أمني. وإذا لم تتم إجازة المركبة بعد التفتيش قد تعود القافلة بكاملها إلى إيريز، حيث تخضع لتفتيش آخر. وعلى عكس الزهور، يتم أيضا فحص البضاعة لاختبار جودتها ويعاد تغليفها للتصدير. وعند هذه النقطة إذا ثبت أن البضاعة غير صالحة للتصدير (كأن توجد بها بقايا مبيدات حشرية، على سبيل المثال) يتم التخلص منها أو بيعها في الأسواق الإسرائيلية. ويتم تقديم دليل عدم الصلاحية في شكل صور يقدمها مجلس التسويق الزراعي الإسرائيلي للمزارعين لأنه لا يسمح لهم بالحضور أثناء عملية الفرز، ويدفع للمزارعين مبلغ مخصوما منه العمولة ولكنهم لا يعرفون أبدا سعر التصدير المتفق عليه؛ وهم يعتبرون عملية تصدير سلعتهم مربحة لأن ترتيبات التسويق الحالية تسهل استخدام النقل الجوي الذي يكون بدونها صعبا ومكلفا، كما أنها تمنع تكرار التأخير وتلف المنتجات أثناء التفتيش ومناولة الشحنة. وفي الوقت نفسه، يحرمهم هذا النظام من فرصة اكتساب سمعة في التصدير لدى الأسواق الأجنبية.

[1] معلومات تستند إلى المناقشات مع ممثلي وزارة الزراعة في قطاع غزة.

ويوضح هذا القسم الخطوات التي ينطوي عليها ترتيب مرور *الواردات* من خلال معبر أللنبي. وعلى الرغم من أن إجراءات الاستيراد المطبقة عند استخدام معابر أخرى غير معبر أللنبي مشابهة للإجراءات المطبقة عنده إلى حد بعيد، فإن المرور من ذلك المعبر ينطوي على دفع رسوم أعلى مثل رسوم التنسيق والعبور وتطبق عنده شروط تغليف مختلفة. ووفقا لما ذكره مسؤولو السلطة الفلسطينية ووثيقة صادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD (1999)، يمكن تلخيص إجراءات الاستيراد كما يلي:

(١) يتقدم المستورد بطلب حجز الشاحنات إلى وزارة الشؤون المدنية الفلسطينية قبل أسبوع من وصول السلع. وفي العادة يخصص من ١٥ إلى ٢٠ شاحنة يوميا للواردات بموجب نظام التنسيق القائم بين الوزارة المذكورة وجهات الأمن الإسرائيلية.[28] ويبلغ رسم التنسيق حوالي ٣٠ دولارا أمريكيا (١٢٠ شيقلاً إسرائيليا جديداً). ويقوم المستورد بتزويد المخلص الجمركي بكل المستندات المطلوبة للإعداد للإجراءات

[28] يسمح من حيث المبدأ لعدد ٥١ شاحنة من الأردن بالدخول يوميا عبر جسر أللنبي. ونظرا لأن الشاحنات تدخل واحدة فواحدة كل مرة، فإن عدد الشاحنات المارة لم يصل أبدا إلى هذا الحد في الواقع في أي يوم. غير أنه قد يتغير تكوين الشاحنات المسموح بها يوميا للصادرات لصالح زيادة نصيب الشاحنات التي تحمل سلعا زراعية في ذروة الموسم الزراعي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجمركية. و يجب أن تتضمن تلك المستندات، بالإضافة إلى صورة الفاتورة والمستندات المذكورة في الإطار ٣-٣، معلومات عن الشاحنة والسائق. وكما ذكرنا من قبل، لا يسمح بالتخليص إلا للوكلاء الإسرائيليين ولا بد من حضورهم طوال عملية الإجراءات الأمنية التي قد تستغرق عدة ساعات. ويصرح للوكلاء الفلسطينيين بتولي إجراءات عملية الشحن، ولكن نظرا لأن المهمتين تؤديان عادة معا، فإن رجال الأعمال الفلسطينيين يدفعون آخر الأمر أسعارا أعلى لهذه العملية المشتركة (FDCCIA, 1998).

(٢) بعد أن تصل السلع إلى الحدود الأردنية وتنتهي جميع الإجراءات الجمركية الأردنية، تسمح سلطات الجمارك الإسرائيلية للسائق الأردني بعبور الجسر. وتقوم بعد ذلك شركة إسرائيلية بتفريغ الحمولة لتفتيشها. وبعد التفتيش يعاد تحميل الشحنة على شاحنة فلسطينية أو إسرائيلية تعبر نقطة التفتيش لكي يتم التخليص الجمركي والضريبي الفلسطيني عليها قبل أن تواصل السير إلى وجهتها النهائية (UNCTAD, 1999).

التجارة عبر معابر أخرى

تماثل الإجراءات المتبعة في الجمارك والتفتيش الأمني عند منفذ رفح مع مصر إلى حد كبير ما يتبع من إجراءات عند معبر ألنبي على النحو المذكور أعلاه. وهي تنطوي على استخدام مخلص جمركي إسرائيلي، وشركة إسرائيلية لتحضير البضائع للتفتيش الجمركي والأمني وتحميلها على شاحنات مصرية. ويلي ذلك التخليص الجمركي والتفتيش الأمني المصري. وتنقل الواردات المتجهة إلى قطاع غزة مباشرة إلى المستورد، بينما تخضع الواردات المتجهة إلى الضفة الغربية للإجراءات الأمنية وإجراءات النقل عند المعابر في قطاع غزة وعند الدخول إلى إسرائيل، على النحو الموضح من قبل (UNCTAD, 1999). ونادرا ما تستخدم رفح للصادرات الخارجة من الضفة الغربية وذلك يرجع أساسا إلى اعتبارات التكلفة والنطاق المحدود للتجارة مع مصر.[٢٩] وتتم التجارة بين الضفة الغربية ومصر عن طريق منفذ طابا (نتسانا) الحدودي. ويؤدي استخدام هذا المنفذ إلى تجنب الإجراءات الطويلة التي تستغرقها البضائع للمرور من خلال معبري كارني ورفح والتي تنطوي على إجراء التفريغ وإعادة التحميل مرتين وتزيد من مخاطر تلف البضائع.

التجارة عن طريق الموانئ والمطار الإسرائيليين

يتناول هذا القسم بالشرح الإجراءات التي تحكم التجارة عن طريق الموانئ والمطار الإسرائيليين، والتي تخضع لها كل التجارة الفلسطينية، وذلك استنادا إلى المعلومات المقدمة من وزارة الاقتصاد والتجارة بالسلطة الفلسطينية، وإلى الدراسة التي قام بها اتحاد عام غرف التجارة والصناعة والزراعة الفلسطينية (١٩٩٨)، استنادا إلى مثال رقمي يقارن بين زمن وتكلفة إرسال شحنة صادرات من رام الله إلى أثينا على طائرة ركاب، وزمن وتكلفة إرسال نفس الشحنة على طائرة بضائع. ولا يسمح في مطار بن غوريون للشركات الفلسطينية بنقل بضائعها على طائرات الركاب، على عكس الشركات الإسرائيلية، ومن ثم يتعين عليها أن تعتمد على طائرات البضائع. وعلى العكس من طائرات الركاب، فإن عدد رحلات طائرات البضائع وخطوطها المباشرة أقل، وبالتالي فهي أعلى تكلفة (أكثر من الضعف). يضاف إلى ذلك أن فترة الانتظار للحصول على حيز شاغر في حالة طائرات البضائع أطول من الانتظار في حالة طائرات الركاب. ولهذه الأسباب، تخلص الدراسة المشار إليها أعلاه إلى أن تمايز التكلفة الكلية والتمايز الزمني يزيدان، على التوالي، بنسبة ٣٩ ٪ وأكثر من ٧٥ ٪ في حالة استخدام طائرة ركاب مقارنة باستخدام طائرة بضائع (الشكل البياني ٣-١). ونظرا لهذه التمايزات وللتلف الذي يحدث أثناء التفتيش ومناولة البضائع، يجد منتجو سلع التصدير القابلة للتلف من قطاع غزة والتي يجب نقلها جوا أنه من الأكثر فعالية الاستعانة بالتجار الإسرائيليين إلى أن يتم توسيع البنية التحتية الإدارية واللوجستية في مطار غزة لتسهيل التجارة (راجع الإطار ٣-٤).

ويصف *دليل التصدير والاستيراد الفلسطيني* الصادر عن وزارة الاقتصاد والتجارة بالسلطة الفلسطينية (١٩٩٩) الضوابط الأمنية المطبقة على الواردات الفلسطينية في مطار بن غوريون الدولي على النحو التالي: يتم تطبيق الضوابط الأمنية مرتين، الأولى عند وصول الطائرة والثانية عند إتمام عملية التخليص. غير أنه يتعين أن تظل السلع في المطار مدة ٢٤ ساعة على الأقل قبل إجراء التفتيش الأمني الثاني. وتستخدم الكاشفات الإلكترونية في الإجراء الأول، ولكن يتم فتح الصناديق في الإجراء الثاني. ويدفع المستورد حوالي ٣٠ دولاراً أمريكياً عن كل ساعة عمل في إجراء ضوابط الأمن الثاني مقابل خدمات التحميل والتفريغ التي تقوم بها شركة متخصصة. ووفقا لما ذكره ممثلو القطاع الخاص، يستغرق تطبيق الضوابط الأمنية على التجارة الفلسطينية وقتا أطول مما يطبق على التجارة الإسرائيلية، مما يؤدي إلى تكلفة أعلى.

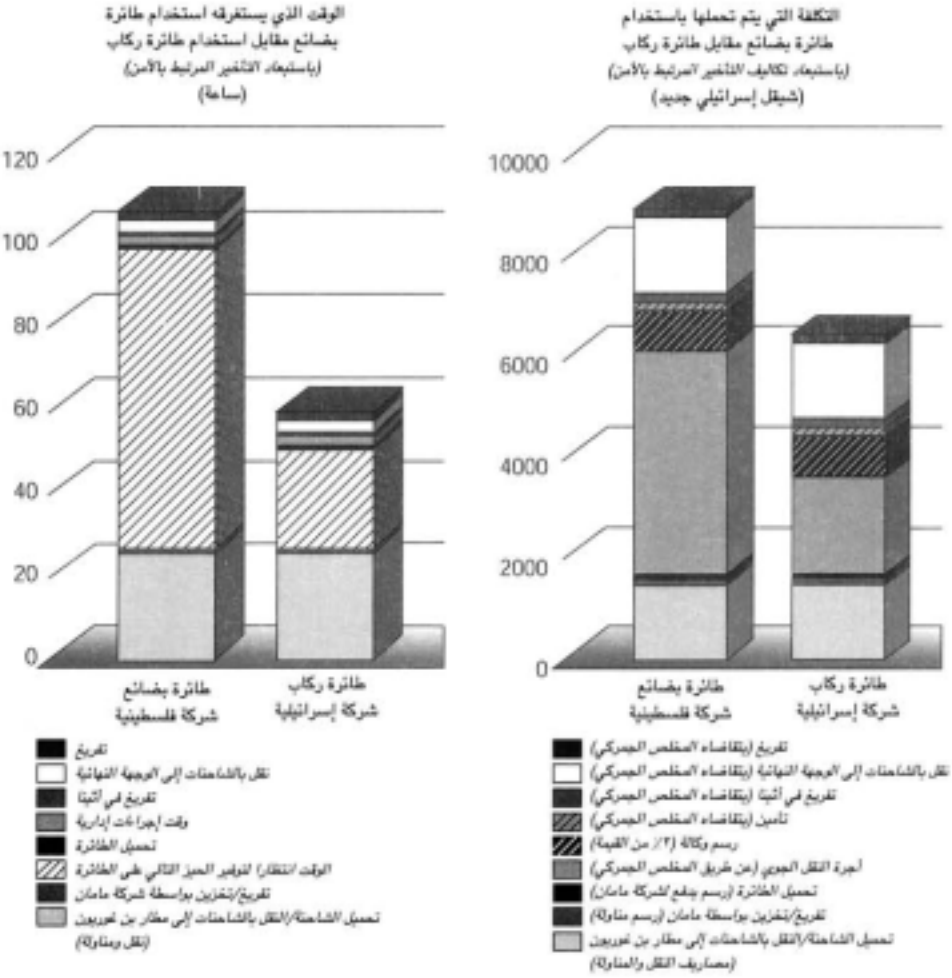
وتخضع السلع الفلسطينية في ميناءي أشدود وحيفا أيضا للتفتيش الأمني المزدوج المتبع في المطار، ويتعين كذلك على المستورد دفع ذات السعر عن العمالة بالساعة في التفتيش الثاني. غير أن الدراسة الصادرة عن اتحاد عام غرف التجارة والصناعة

[٢٩] تعتبر الصادرات من المنتجات الطازجة أو القابلة للتلف بوجه خاص غير عملية بسبب خطر التلف خلال إجراءات التفتيش. وكما هو الوضع في معبر ألنبي، فإن عدد الشاحنات المسموح لها بعبور رفح يوميا قليل نسبيا (١٢- ١٥ شاحنة) بالقياس إلى العدد المصرح له بالعبور من حيث المبدأ (حوالي ٥٠ شاحنة).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٣-١

شحنة صادرات إلى اليونان من مطار بن غوريون



المصدر: اتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة الفلسطينية، ١٩٩٨.

والزراعة الفلسطينية (١٩٩٨) تذكر أن مستوى كفاءة التفتيش أعلى كثيرا في أشدود لوجود بنية تحتية أفضل (معدات تفتيش، وساحات انتظار مغطاة، ومفتشين مدربين، وعدد كاف من العاملين الآخرين) تضمن البدء فورا في إجراءات التفتيش، وتطبيق سياسة فحص معتدلة تغطي ١٠-٢٥ ٪ من البضاعة، ووجود وسيط بين الميناء والشركات الفلسطينية يساعد بتقديم المشورة وتنسيق حركة الشاحنات. وتذكر الدراسة أيضا أن جميع الواردات الفلسطينية تقريبا يتم تفتيشها في حيفا. وعلى العكس من ذلك، يطبق على التجارة الإسرائيلية أسلوب الإدارة الجمركية الدولية الحديثة المتمثل في فحص ما يتراوح بين ٣٪ و٥٪ من الواردات.

التحديد الكمي لبعض تكاليف المعاملات المرتبطة بالتجارة

تفرض البيئة التجارية التقييدية التي جرى وصفها أعلاه على التجارة الفلسطينية تكاليف ذات طبيعة متغيرة لا يمكن التعبير عنها كلها تعبيرا كميا. فعلى سبيل المثال، دخل عدد كبير من رجال الأعمال الفلسطينيين في عدة أشكال من المشاركة في ملكية شركات النقل البري الإسرائيلية، على الرغم من أن تكلفة العمالة في إسرائيل أعلى منها في الضفة الغربية وقطاع غزة. ويستند هذا الاختيار إلى صافي الكسب الناشئ عن وضوح الوقت اللازم لإنجاز

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

معاملات السلع المستوردة والقدرة على جعل الصادرات منافسة في بيئة تسليم السلع في الوقت المحدد لطرحها في الأسواق. غير أنه لا تتوفر لجميع رجال الأعمال الفلسطينيين الموارد أو العلاقات التي تمكنهم من الاستفادة من تلك الترتيبات، ويتعين عليهم إما استئجار مركبات مسجلة بلوحات أرقام إسرائيلية وإما التكيف مع التأخير في عمليات التجارة.[٣٠] ومن الآثار الجانبية لاستخدام شاحنات مسجلة بلوحات أرقام إسرائيلية تقييد نمو صناعة النقل البري الفلسطينية.

ويستخدم القطاع الخاص الفلسطيني أيضا وسطاء ووكلاء تسويق إسرائيليين في تصدير منتجات قطاع غزة القابلة للتلف لتسهيل التجارة، من خلال تخفيض تكاليف النقل الجوي والتوزيع، وللحد من خطر تلف السلع. ومن تبعات ذلك أن رجال الأعمال الفلسطينيين لا يصبح لديهم إلمام بأساليب التسويق، ومن ثم تضيع عليهم إمكانية إقامة علاقات تصدير مباشرة.

وتقدم الأقسام التالية أمثلة للتكاليف المترتبة على إجراء عمليات نقل التجارة عن طريق معبر ألنبي وميناء حيفا. ويستند المثال الأول إلى مناقشات مع مسؤولي السلطة الفلسطينية وممثلي القطاع الخاص، بينما يستند المثالان اللاحقان إلى الدراسة الصادرة عن اتحاد عام غرف التجارة والصناعة والزراعة الفلسطينية (١٩٩٨). وقد خلصت هذه الدراسة استنادا إلى المعلومات المجمعة عن معاملات فعلية إلى أن تكاليف المعاملات (بما في ذلك النقل الداخلي) والتأخير الذي يتحمله رجال الأعمال الفلسطينيون في التعامل مع بقية العالم أعلى في المتوسط بنسبة ٣٠ ٪ و٤٥ ٪ على التوالي مما يتحمله نظراؤهم من الإسرائيليين.

التكاليف الناشئة عن إجراءات الحدود المطبقة على الواردات من الأردن عبر جسر ألنبي

يتسم نقل البضائع عن طريق جسر ألنبي بأنه مكلف ويستغرق وقتا طويلا وذلك لأسباب أهمها الإجراءات الأمنية والقيود الأخرى والرسوم الواجبة الدفع لكل من السلطة الفلسطينية وإسرائيل، ويتضاعف تعقيد هذه العملية بعوامل أخرى منها عدم وجود مرافق ملائمة للتخليص الجمركي والمختبرات، وانخفاض عدد ساعات العمل، وعدم وجود مناطق للمخازن الجمركية. ويوضح الجدول ٣-١ والشكل البياني ٣-٢ التكاليف الناشئة عن الإجراء المذكور أعلاه عن شحنة من الواردات.

وتبلغ رسوم عبور الجسر وحدها حوالي ١٣٠ دولاراً أمريكياً، تضاف إليها تكاليف التأخير الناجم عن عملية التفتيش، ومصاريف

الجدول ٣-١: تكاليف نقل وتخليص شحنة واردات من الأردن

(بالشيقل الإسرائيلي الجديد)

طبيعة التكاليف	
حتى جسر الملك حسين	٤٤٧
النقل إلى جسر الملك حسين	٣٨٠
إجراءات التخليص عند جسر الملك حسين	٦٧
عبور جسر ألنبي	٩١٩
رسوم	٥٠٩
رسوم تنسيق (السلطة الفلسطينية)	١٢٠
جسر ألنبي	
رسوم دخول (إسرائيل)	١٤١
رسوم دخول (السلطة الفلسطينية)	١٢٨
رسوم استخدام (السلطة الفلسطينية)	١٢٠
رسوم التفريغ/التحميل (على لوحات) (٥ دولارات أمريكية للواحدة)	٣٨٠
مصاريف بنكية	٣٠
من ألنبي إلى الوجهة المقصودة	١ ٣٠٠
إجراءات التخليص بعد التفتيش[١]	٦٠٠
نقل بري داخلي	٧٠٠
التكاليف من ألنبي حتى الوجهة المقصودة في الضفة الغربية وقطاع غزة	٢ ٢١٩

المصدر: وزارة الاقتصاد والتجارة.

[١] حسب قيمة السلع.

خدمات التحميل والتفريغ والتخليص، وتلف البضائع أحيانا كثيرة أثناء التفتيش الأمني والمناولة. وبالنسبة لنقل الأحجار على سبيل المثال، يقدر أن مصاريف خدمات المناولة والتخليص (١٥٠ دولاراً أمريكياً للشحنة) تصل إلى أعلى من ثلاثة أمثال الرسوم في أشدود.[٣١] ونتيجة لذلك، فإن تكلفة شحنة أحجار من بيت لحم إلى طوكيو على سبيل المثال هي تقريبا نفس تكلفة شحنة مماثلة إلى عمان، على الرغم من أن المسافة جوا إلى طوكيو أطول بما يفوق مائة مرة. وإجمالا، فإن التكاليف والتأخير وخطر تلف البضائع خلال عملية التفتيش الأمني تؤدي جميعها إلى جعل نقل صادرات الأحجار عن طريق إسرائيل أو عن طريق جسر الشيخ حسين أرخص رغم الرسوم الأعلى التي تتقاضاها الشاحنات الإسرائيلية.

فروق التكلفة والتأخير بين رجال الأعمال الفلسطينيين والإسرائيليين المستوردين عن طريق ميناء حيفا

تقارن الدراسة الصادرة عن اتحاد عام غرف التجارة والصناعة والزراعة الفلسطينية (١٩٩٨) بين مصادر فروق التكلفة والتأخير

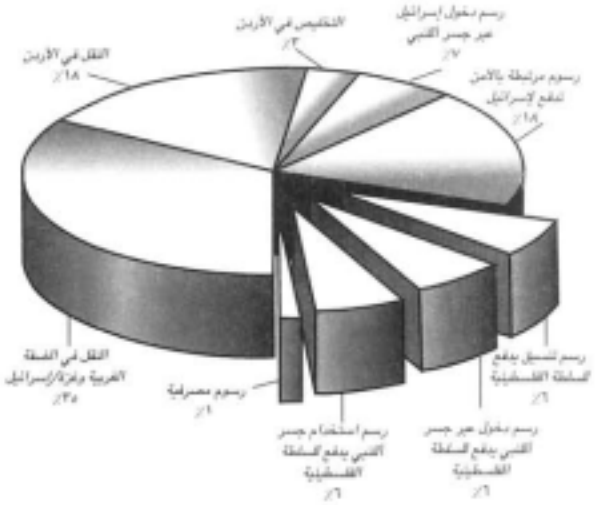
[٣٠] كثيرا ما تدفع هذه التأخيرات المستوردين إلى تخزين السلع في المصانع، كما أنها تؤدي على جانب الصادرات إلى إضعاف مصداقية المصدرين وإلغاء تعاقدات. ففي حالة نقل الأحجار على سبيل المثال، ليس من غير المعتاد أن تصل مدة انتظار الشاحنات عند جسر ألنبي إلى ما يتراوح بين أربع وخمس ساعات.

[٣١] معلومات مقدمة من ممثلي القطاع الخاص. ووفقا لما ذكروه، تتأثر أيضا مردودية التكاليف بالشرط المتمثل في أن تكون الشاحنات التي تحمل السلع الفلسطينية فارغة عند عودتها من الجسور.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٣-٢

تكاليف نقل وتخليص شحنة واردات من الأردن



المصدر: وزارة الاقتصاد والتجارة.

التي قد تتحملها كل من الشركات الفلسطينية والإسرائيلية عند تخليص نفس الشحنة من مواد خام من إيطاليا وتوصيلها إلى وجهتها النهائية عن طريق ميناء حيفا (راجع الجدول ٣-٢). وقد بحثت الدراسة أربعة سيناريوهات لزيادة التكلفة والتأخير. عند أحد الطرفين، يفترض السيناريو الأول عدم تقاضي المخلص الجمركي رسما إضافيا وعدم حدوث تلف في البضائع وعدم حدوث أي إغلاقات للحدود، وعند الطرف المناقض، يفترض السيناريو الرابع وجود هذه العوامل مجتمعة بما في ذلك حدوث إغلاق لمدة عشرة أيام.

ووفقا للسيناريوهات الثلاثة التي لا تحدث فيها إغلاقات، تزيد المدة التي تحتاج الشركات الفلسطينية إليها لإتمام عملية التخليص والتسليم بنسبة ٥٠ ٪ عن المدة التي تحتاج إليها الشركات الإسرائيلية. ويرجع هذا الفارق كله تقريبا إلى الوقت المطلوب للتفتيشات الأمنية الإضافية التي ينجم عنها أيضا مدفوعات إضافية غير مفروضة على الشركات الإسرائيلية، ويتعين على الشركات الفلسطينية استئجار وكيل تخليص جمركي لكي يكون حاضرا طوال إجراءات التفتيش الأمني. وإذا أخذنا في الاعتبار الرسوم الواجبة الدفع لوكيل التخليص الجمركي يكون فارق التكلفة وفقا للسيناريو الأول ٥ ٪. وتذكر الدراسة أنه ليس من غير المعتاد أن يطلب هؤلاء الوكلاء رسما إضافيا بخلاف الرسوم الأصلية. وبافتراض دفع رسم إضافي لوكيل التخليص الجمركي كما في السيناريو الثاني، يرتفع فارق التكلفة الذي حسبه اتحاد عام غرف التجارة والصناعة والزراعة الفلسطينية إلى ٩ ٪، ثم إلى ١٥ ٪ وفقا للسيناريو الثالث بعد إضافة تلف البضائع بما يعادل ١٪ من سعر البيع. وأخيرا، وفقا لسيناريو الإغلاقات، قد تؤدي رسوم التخزين إلى تكاليف باهظة ترفع فارق السعر إلى حوالي ٦٠٠ ٪.[٣٢]

تخفيض تكاليف المعاملات وتشجيع التجارة

أوضحت الأقسام السابقة التأثير المعاكس الناجم عن نظام التصاريح والرسوم وإجراءات التفتيش الأمنية وتقييد النقل وتنظيماته على بيئة التجارة الفلسطينية وتكاليفها. وقد تناول الفصل الأول آثار الإغلاقات التي حدثت في أواخر ٢٠٠٠ وأوائل ٢٠٠١. ومن أهم الأسئلة المتعلقة بالمستقبل كيفية خفض هذه التكاليف إلى أدنى حد بوجه عام، والتكاليف المرتبطة بالأمن بوجه خاص، في وضع سيظل فيه الأمن هاجسا. وما هو دور مختلف الأطراف المشاركة في عملية التجارة في تحقيق هذا الهدف وتحسين الأوضاع التي تتم التجارة في ظلها، بصورة مؤثرة ودائمة؟

والأمر الحتمي الأول هو السماح بحرية حركة السلع والأفراد، وذلك برفع مستوى كفاءة وفعالية التفتيشات الأمنية. وفي الوقت نفسه، يتعين أن يعتمد الاقتصاد الفلسطيني على سبل أخرى للوصول إلى بلدان ثالثة وممر دائم يربط الضفة الغربية بقطاع غزة. ويجب أيضا تحسين البنية التحتية الإدارية للتجارة لكي تصبح عملية التجارة أبسط وأكثر شفافية ووضوحا. وأخيرا، فقد شدد القطاع الخاص الفلسطيني مؤخرا على ضرورة تعزيز مشاركة السلطة الفلسطينية واتحادات القطاع الخاص في تشجيع التجارة، وعلى ضرورة انتهاج شركات القطاع الخاص لاستراتيجيات موجهة لزيادة القدرة التنافسية. وتتناول هذه النقاط بقدر أكبر من التفصيل في موضع لاحق.

خفض تكاليف المعاملات المرتبطة بالأمن والتجارة

المقصود بالمسألة المتعلقة بتكاليف المعاملات المرتبطة بالأمن هو رفع كفاءة وفعالية طرق وأساليب التفتيش الأمني حتى يمكن إدارة عمليات التجارة بدون عقبات. ويتعين تطبيق التكنولوجيا المتقدمة إلى أقصى حد ممكن. وترد أدناه مناقشة لمقترحات ترمي إلى تحقيق ذلك. وبالنسبة للتكاليف الأخرى المتحملة في التجارة،

---

[٣٢] تختلف الرسوم اعتمادا على ما إذا كانت السلع تشغل جزءاً من حيز الحاوية أو تشغلها كاملة. ففي حالة استخدام الحاوية كاملة يمنح المستورد ستة أيام بدون رسوم تخزين أو أرضية (وهي مبلغ يدفع عن تأخير إعادة الحاويات). غير أنه إذا حدث تأخير تدفع رسوم التخزين ابتداء من يوم وصول السلع، في حين تدفع رسوم الأرضية اعتبارا من اليوم السابع. وإذا كانت الشحنات أصغر من حجم الحاوية، يمنح المستورد شهرا بدون رسوم تخزين أو أرضية. وتبلغ الرسوم في المتوسط ٢٥ دولارا أمريكيا في اليوم للحاوية الواحدة من مقاس ٢٠ قدما.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول رقم ٣-٢: شحنة واردات مواد خام من إيطاليا عن طريق حيفا: التكاليف والتأخيرات التي تتحملها شركة فلسطينية مقارنة بشركة إسرائيلية

القيمة (بالشيقل الإسرائيلي الجديد) = ٣٥ ٠٠٠
الطريق: إيطاليا – حيفا – رام الله/تل أبيب
الوزن (بالطن) = ٥
القيمة (سيف) = ٣٧ ١٤٠

الخطوات	التكاليف	الشركة الفلسطينية		الشركة الإسرائيلية	
		المبلغ (شيقل إسرائيلي جديد)	التأخير (بالساعة)	المبلغ (شيقل إسرائيلي جديد)	التأخير (بالساعة)
نقل/ تحميل في إيطاليا	مصاريف نقل ومناولة	١ ٠٠٠	٤٨	١ ٠٠٠	٤٨
شحن بحري إيطاليا/إسرائيل	أجرة الشحن البحري إيطاليا/إسرائيل	٢ ٠٠٠	٧٢	٢ ٠٠٠	٧٢
	تأمين (٠,٤ ٪ من القيمة)	١٤٠		١٤٠	
وصول وتفريغ في حيفا	رسم ميناء (١,٣ ٪ من القيمة)	٤٥٥	٢٤	٤٥٥	٢٤
	رسم تحميل وتفريغ	٧٢٠		٧٢٠	
	تعريفة جمركية	صفر		صفر	
	ضريبة القيمة المضافة (١٧٪ على أساس القيمة سيف)	٦ ٣١٤		٦ ٣١٤	
تفتيش أمني	ساعات عمل وكيل التخليص الجمركي أثناء التفتيش	٦٠٠	٧٢	صفر	صفر
رسوم الوكيل	١٪ للشركة الفلسطينية	٣٦٠		٣٦٠	
	٠,٦٪ للشركة الإسرائيلية				
شاحنة التحميل	خدمات العمال	٧٠	٣	٧٠	٣
النقل بالشاحنات إلى الوجهة النهائية	أجرة السائق وإيجار الشاحنات	١ ٥٠٠	٥	١ ٥٠٠	٣
إجمالي: السيناريو رقم (١) (تأثير التفتيش الأمني)		١٣ ١٥٩	٢٢٤	١٢ ٥٥٩	١٤٩
رسم إضافي للوكيل[1]		٥٤٠		صفر	
إجمالي: السيناريو رقم (٢) (تأثير التفتيش الأمني والرسم الإضافي للوكيل)		١٣ ٦٩٩	٢٢٤	١٢ ٥٥٩	١٤٩
التلف	خسارة إيراد بسبب تلف نسبته ١٪[2]	٧٠٠		صفر	
إجمالي: السيناريو رقم (٣) (تأثير التفتيش الأمني والرسم الإضافي للوكيل وتلف نسبته ١٪)		١٤ ٣٩٩	٢٢٤	١٢ ٥٥٩	١٤٩
رسم تخزين	إجمالي الرسوم عن عشرة أيام زيادة عن الحد				
	الرسوم (٢٥ دولاراً + ٠,٤ دولار/كيلو/يوم)[3]	٧٢ ٩٠٠	٥٠٤		
إجمالي السيناريو رقم (٤) (تأثير التفتيش الأمني والرسم الإضافي للوكيل وتلف نسبته ١٪ وإغلاق مدته عشرة أيام)		٨٧ ٢٩٩	٧٢٨	١٢ ٥٥٩	١٤٩
الفرق ٪ (الأساس = الجانب الإسرائيلي)					
السيناريو ١		٥	٥٠		
السيناريو ٢		٩	٥٠		
السيناريو ٣		١٥	٥٠		
السيناريو ٤		٥٩٥	٣٨٩		

المصدر: اتحاد عام غرف التجارة والصناعة والزراعة الفلسطينية (١٩٩٨). المثال الأول (بما في ذلك المعلومات المقدمة في الحواشي التالية).

[1] يصرح بعض الوكلاء بأنه يجب أن يحصلوا على رسوم أعلى من الشركات الفلسطينية بسبب الجهد الإضافي الذي يبذلونه، وبصورة عامة، يميل الوكلاء إلى تقاضي رسوم أعلى من أي شخص غير ملم بالنظام. والفارق المفترض معتدل للغاية.

[2] يفترض أن سعر البيع يبلغ ضعف سعر التوريد من المصدر.

[3] يفترض أنه نتج عن الإغلاق تكلفة تخزين لعشرة أيام فوق مهلة التخزين المجاني.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ٣-٥: المنطقة الصناعية في غزة وتحديد القواعد المعيارية
المقارنة بمناطق تجهيز الصادرات المنافسة في المنطقة[1]

أنشئت المنطقة الصناعية في غزة عام ١٩٩٩ بموجب أحكام القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٨ بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرة من أجل تعزيز التنمية الصناعية وجذب الاستثمار المحلي والأجنبي في قطاع غزة. وتتولى إدارة وتشغيل المنطقة شركة خاصة هي الشركة الفلسطينية لتطوير وإدارة المنطقة الصناعية (PIEDCO) وقد تم تمويل البنية التحتية الخارجية للمنطقة الصناعية في غزة عن طريق المعونة الأجنبية، في حين قامت الشركة بتمويل البنية التحتية الداخلية (المباني ومصدر الطاقة الاحتياطي ومصادر المياه). وعلى الرغم من أن المنطقة الصناعية في غزة ليست مقتصرة على صناعات التصدير، فإنها تستهدف بصفة أساسية المستثمرين الأجانب ممن لديهم إمكانات للتصدير. ويتوقف قبول الاستثمار أو رفضه على الاعتبارات البيئية فقط. وفي سبتمبر ٢٠٠٠ بلغ عدد الشركات التي حصلت على ترخيص للعمل في المنطقة الصناعية ٥٠ شركة، من بينها ٣٨ شركة كانت عاملة بالفعل، والاثنتا عشرة الباقية كانت تحت الإنشاء. ومن بين الشركات العاملة كانت هناك ١٥ شركة إسرائيلية. ويبلغ مجموع العاملين حوالي ١٨٠٠ عامل معظمهم من الفلسطينيين. وتنوي الشركة الفلسطينية لإدارة وتنمية المنطقة الصناعية إنشاء ثماني مناطق صناعية أخرى في الضفة الغربية وقطاع غزة.

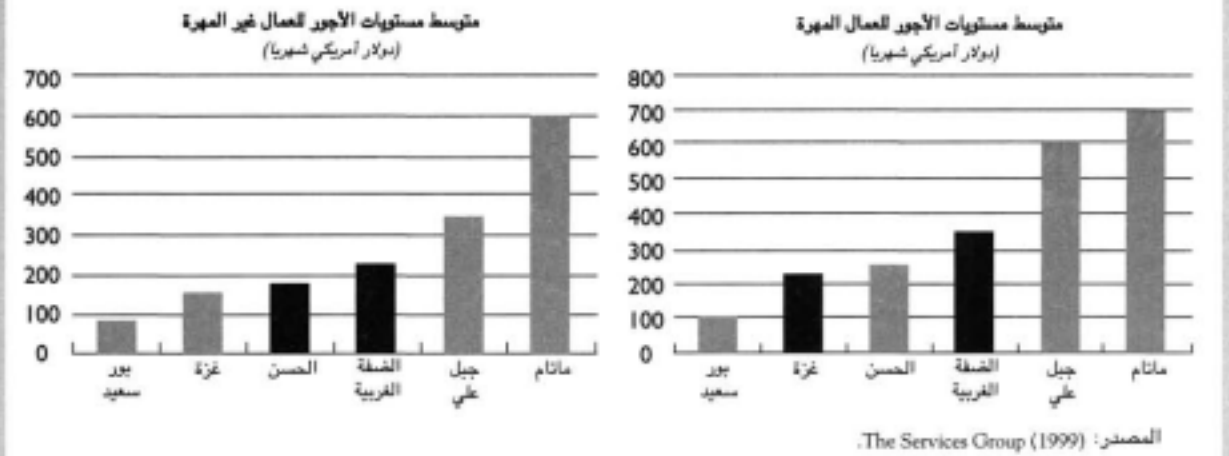
وقد قامت مجموعة "الخدمات" (Services Group) وهي مؤسسة استشارات مقرها الولايات المتحدة الأمريكية بدراسة قارنت فيها بين المنطقة الصناعية بغزة ومناطق صناعية أخرى محتمل إنشاؤها في الضفة الغربية وقطاع غزة بمناطق صناعية في خمسة بلدان بالمنطقة هي الأردن (مدينة الحسن الصناعية في إربد)، وإسرائيل (ماتام تكنولوجي بارك في حيفا)، والإمارات العربية المتحدة (المنطقة الحرة بجبل علي في دبي)، وتركيا (المنطقة الحرة بإيجة قرب أزمير)، ومصر (المنطقة الحرة ببور سعيد). وخلصت الدراسة إلى أن الضفة الغربية وقطاع غزة يمكن أن يشكلا خيارا بارزا للمستثمرين الأجانب لمنتجات تضمن نصيبا من الأسواق لأنها تتمتع بعدد من المزايا النسبية المهمة كما يلي:

١- *النفاذ إلى أسواق صادرات أجنبية:* تستفيد الضفة الغربية وقطاع غزة من التمتع بالنفاذ إلى أسواق الولايات المتحدة وأوروبا ومنطقة الشرق الأوسط على أساس تفضيلي، وإن كانت تشترك في هذه الميزة مع بعض المنافسين الآخرين. ونظرا للتأييد القوي الذي تحظى به الضفة الغربية وقطاع غزة من مجتمع المانحين، من المحتمل أن تستمر استفادتها من النفاذ إلى هذه الأسواق على أساس تفضيلي بغض النظر عن نظام التجارة الذي سوف تعتمده السلطة الفلسطينية في النهاية.

٢- *حوافز الاستثمار:* يمنح قانون تشجيع الاستثمار إعفاء ضريبيا عاما لمدة خمس سنوات وإعفاء ضريبيا إضافيا تتراوح مدته من ٣ سنوات إلى ١٥ سنة في المدن الصناعية، ويتوقف ذلك على أهمية المشروع. كذلك تستفيد الاستثمارات في المدن الصناعية من مزايا الإعفاء من الرسوم الجمركية لكل من الاستثمار الثابت وقطع الغيار (حتى ١٥ ٪ من رأس المال المستثمر). وتعتبر هذه الحوافز مواتية مقارنة بما يطبق في الأردن ومصر وإسرائيل.

٣- *وجود قوة عاملة ماهرة:* على الرغم من أن تكلفة العمالة في الأردن ومصر أقل، فإن القوة العاملة الفلسطينية العالية المهارة تعتبر أكثر إنتاجية. وينطبق ذلك بوجه خاص على المهندسين، حيث ثبت أن تكلفة وحدة العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة هي الأكثر منافسة. كما خلصت الدراسة إلى أن إنتاجية العمالة الأقل مهارة أدنى مما هي عليه في الأردن ومصر.

٤- *تسهيلات النقل:* من الوجهة اللوجستية، يوفر الميناءان الإسرائيليان (حيفا وأشدود) والمطار (بن غوريون) أفضل بنية تحتية وتسهيلات في المنطقة، وهي تستخدم حاليا في التجارة الواردة إلى الضفة الغربية وقطاع غزة والخارجة منها. وبالنسبة للشحنات إلى نيويورك، فإن تكلفة النقل البحري من إسرائيل هي أيضا أرخص تكلفة في المنطقة بعد مصر. وعلى العكس من ذلك، فإن النقل الجوي الإسرائيلي باهظ التكلفة



المصدر: The Services Group (1999).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ٣-٥ (تتمة)

نسبيا حيث تزيد أسعار الشحن الجوي إلى نيويورك بأكثر من ٨٥ ٪ عن الشحن الجوي من الأردن (أو بنسبة ٤٥ ٪ عن الشحن الجوي من تركيا). غير أن استخدام المواني البحرية الإسرائيلية ينطوي على تكلفة أكبر على الفلسطينيين مقارنة بالإسرائيليين بسبب التأخيرات المرتبطة بالأمن (راجع أدناه) ورسوم التفتيش، كما تخلص الدراسة إلى أن رسوم التفتيش تضيف ما يتراوح من ٥ ٪ إلى ١٨ ٪ إلى تكاليف النقل والمناولة. وعلى الرغم من استمرار توفر هذه البنية التحتية، سيضاف إليها مرافق جديدة بإنشاء ميناء غزة البحري واستخدام مطار غزة في شحن البضائع.

وتتمثل أهم جوانب الوضع التنافسي غير المواتي للضفة الغربية وقطاع غزة كمكان للاستثمار وفقا لهذه الدراسة فيما يلي:

١- *المخاطر السياسية وإجراءات التصدير والاستيراد المعقدة:* فالاستثمار الفلسطيني في الإنتاج على أساس التسليم في الوقت المحدد لطرحه في الأسواق أقل جاذبية بسبب تأخير الشحنات لمدد طويلة نتيجة لعمليات التفتيش الأمنية إلى جانب تكاليف النقل المرتفعة. وقد اتضحت المخاطر السياسية أثناء الإغلاقات التي حدثت في الفترة ١٩٩٥-١٩٩٦ ثم مرة أخرى مع اندلاع الاضطرابات الأخيرة في خريف عام ٢٠٠٠. وفي محاولة للحد من هذه المخاطر، يضمن قانون تشجيع الاستثمار (القانون رقم ١ لسنة ١٩٩٨) للمستثمرين عدم المصادرة والتأميم ويضمن حق إعادة توطين الأرباح ونقل الملكية.

٢- *ارتفاع تكاليف المرافق:* تتسم المياه بندرتها ويقع جانب كبير منها تحت سيطرة إسرائيل، ولا يفوق سعرها إلا سعر المياه في الأردن. كما أن البنية التحتية للطاقة الكهربائية عالية الجودة (حيث تستخدم شبكة الكهرباء الإسرائيلية) وتكلفتها أعلى من أي مكان آخر في المنطقة. وفيما يتعلق بالاتصالات السلكية واللاسلكية، فإن جودتها متساوية مع مثيلتها في مصر والأردن، ولكنها أدنى مما في إسرائيل، في حين أن تكلفة الاتصالات (وعلى الأخص الخدمات المتقدمة والمكالمات الدولية للبلدان العربية المجاورة) أعلى من تكلفتها مقارنة بالمواقع الأخرى المنافسة. وهناك إمكانية، بل ضرورة، لقيام الضفة الغربية وقطاع غزة بتحسين جودة المرافق العامة وترشيد تكلفتها بدرجة كبيرة من أجل جذب الاستثمار.

٣- *ارتفاع تكاليف البنية التحتية:* تعتبر أسعار الأراضي وإيجارات المباني، وكذلك أسعار وإيجارات الهياكل الإنشائية القياسية للمصانع والمساحات المكتبية القياسية في جميع أنحاء الضفة الغربية وقطاع غزة مرتفعة نسبيا مقارنة بالأسعار والإيجارات السائدة في المنطقة.

وختاما، ففي ضوء ما تتمتع به الضفة الغربية وقطاع غزة من جوانب الميزة النسبية، من المرجح إلى حد كبير أن تجذب مستثمرين ينتجون منتجات عالية الجودة للتصدير باستخدام نسبة كبيرة من العمالة الماهرة ولا يعتمدون على النقل السريع بحرا أو جوا (الحين إدخال تحسينات كبيرة على إجراءات النفاذ للأسواق وإجراءات التخليص الجمركي). وإضافة إلى ذلك فإن المستثمرين سوف يستفيدون من الميزة التي تنفرد بها الضفة الغربية وقطاع غزة من حيث القرب من مراكز الإنتاج الأقل تكلفة في مصر والأردن، والقرب من إسرائيل بما لديها من قاعدة صناعية ديناميكية حديثة. وتخلص الدراسة إلى أن أكثر الصناعات الواعدة في الضفة الغربية وقطاع غزة، في ظل هذه الظروف، هي صناعات في مجالات ثلاثة هي: الصناعات الخفيفة التي يمكن أن تستفيد من الروابط مع إسرائيل، مثل صناعة الملابس الراقية وصناعة الإلكترونيات الاستهلاكية التامة الصنع والأجهزة الكهربائية؛ والخدمات المتخصصة في قطاع تكنولوجيا المعلومات؛ والخدمات الميدانية المرتبطة بعمليات شحن البضائع في مطار رفح مستقبلا.

[١] يستند هذا الإطار بصورة كاملة تقريبا إلى دراستي The Services Group (1999 and 2000) اللتين مولتهما الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID).

يعد إلغاء رسوم المرور على جسر أللنبي والتي لا تتوافق مع نوعية الخدمات المقدمة واحدا من أمثلة الإجراءات التي تتسم بانخفاض التكلفة وسرعة التنفيذ وتحقيق وفورات. وتحصل السلطة الفلسطينية حاليا على نسبة كبيرة من هذه الرسوم ويمكنها أن تلغيها من جانب واحد (راجع الشكل البياني ٣-٢). وهناك اقتراح من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) باستخدام أجهزة لفحص الشاحنات بالأشعة سوف يمول بمنحة (راجع أدناه)، وإذا لزم تحصيل رسوم لأغراض الصيانة، فمن غير المرجح أن تكون تلك الرسوم بدرجة ارتفاع الرسوم التي تحصل حاليا عند جسر أللنبي.

إجراءات أمنية وجمركية موفرة للتكاليف في المنطقة الصناعية في غزة

وضعت السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية معا إجراءات جمركية وأمنية موفرة للتكاليف يقتصر تطبيقها على المنطقة الصناعية في غزة. وقد رافقت هذه الإجراءات تدابير اتخذتها السلطة الفلسطينية لتخفيف قيود أخرى على استثمار القطاع الخاص في الاقتصاد الفلسطيني. ويمكن أن يطبق في بقية الضفة الغربية وقطاع غزة عديد من الإجراءات الأمنية المطبقة في المنطقة الصناعية في غزة.

لقد أنشئت المنطقة الصناعية في غزة بهدف توفير بيئة استثمارية أفضل وإطار حوافز تنافسي لتشجيع الصادرات (راجع الإطار ٣-٥ للاطلاع على الخصائص العامة للمنطقة الصناعية في غزة والقواعد المعيارية المقارنة مع بعض مناطق تجهيز الصادرات المنافسة). والواقع أن المنطقة الصناعية في غزة، مقارنة ببقية الاقتصاد، تتيح تفتيشات أمنية وجمركية أكثر كفاءة، وبنية تحتية مادية متقدمة، وأسعارا أقل للمرافق العامة الرئيسية، وإجراءات إدارية مبسطة من خلال نافذة خدمات موحدة للمستثمرين، وفترات تخفيضات ضريبية أطول مما هو ممنوح بموجب قانون تشجيع الاستثمار.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

ويشمل تبسيط الإجراءات الجمركية والأمنية للسلع المعدة للتصدير (والذي طبق في صيف ٢٠٠٠) السماح بقيام مسؤولي الجمارك والأمن بتفتيش السلع المعدة للتصدير في المصانع في المنطقة الصناعية في غزة مباشرة قبل تحميلها في الحاويات بحضور مسؤولي الأمن الإسرائيليين. ويتم غلق الحاويات وختمها ونقلها على شاحنة إسرائيلية دون إجراء تفتيش آخر لتسليمها مباشرة إلى الموانئ لتصديرها أو لوجهتها النهائية في إسرائيل. ولا تنخفض تكلفة الإجراءات الأمنية نتيجة للنقل في وقت أسرع فقط، ولكن تنخفض أيضا لتجنب تلف البضائع الناتج عن عمليات التحميل والتفريغ. وبالإضافة إلى ذلك، يجري إلغاء الرسوم الأمنية في معبر كارني بالنسبة للمنطقة الصناعية في غزة تدريجيا. إلا أن عيب هذا الإجراء أن استخدام حاوية بكاملها لكل شحنة قد لا ينطوي دائما على وفر في التكلفة، وفي هذه الحال سيظل مفروضا تطبيق نظام التفريغ وإعادة التحميل التقليدي.

وقد مولت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) مؤخرا دراسة جدوى لإنشاء مرفق لوجستي عام يقوم في البداية بخدمة المنطقة الصناعية في غزة ثم بقية الاقتصاد الفلسطيني فيما بعد.[٢٢] وسوف يشمل هذا المرفق مخزنا عاما وساحة لتخزين الحاويات، وسيقدم مجموعة من الخدمات الأخرى بهدف الحد من أوجه القصور في إجراءات تفتيش البضائع وخفض تكاليفها وتكاليف النقل، وتخفيف الإجراءات اللوجستية التي تواجهها التجارة لا سيما التجارة المتجهة إلى قطاع غزة والخارجة منه. وتعالج الخدمات المتوخى تقديمها من هذا المرفق، إلى جانب المنطقة الصناعية في غزة، العديد من العقبات البارزة التي تواجه ممارسة النشاط في الضفة الغربية وقطاع غزة. وهناك خطط لإنشاء مناطق صناعية أخرى في الضفة الغربية وقطاع غزة بهدف جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات التحويلية الخفيفة وقطاع الخدمات. وعلى الرغم من إمكانية نجاح المناطق الصناعية في غزة في تحقيق هذا الهدف، من المتوقع أن يكون إسهامها في النمو وتوظيف العمالة في الضفة الغربية وقطاع غزة محدودا. ولذلك يجب على السلطة الفلسطينية أن تحذر من الاعتماد على هذه المناطق في جذب حجم الاستثمار اللازم لتحقيق هدفها الرئيسي المتمثل في استيعاب قوة عاملة متنامية في توظيف إنتاجي للعمالة وخفض معدل البطالة تدريجيا. ورغم الإقبال المتزايد على هذا النوع من مناطق تجهيز الصادرات، فإن الدروس المستقادة من التجارب تدل على نتائج مختلطة (راجع الإطار ٣-٦) وتشير إلى أن تلك المناطق يمكن أن تؤدي دورا إيجابيا إذا كانت هناك سياسات اقتصادية كلية سليمة وجهود تحرير اقتصادي مكملة لها.

مقترحات أخرى لخفض التكاليف المرتبطة بالأمن

يعد الاستثمار في أحدث معدات الأمن أمرا جوهريا لخفض التكلفة وتوفير الوقت. وقد شملت دراسات الجدوى التي مولتها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للمشروعات المنظورة من جانب السلطة الفلسطينية مقترحات باستخدام معدات من هذا القبيل في المنطقة الصناعية في غزة وفي أماكن أخرى في الضفة الغربية وقطاع غزة. وهناك اقتراح أيضا باستخدام أجهزة كشف بالأشعة لفحص الحاويات في المنطقة الصناعية وعند جسر أللنبي ورفح وطولكرم. ويتراوح وقت الفحص عن طريق التصوير بالأشعة بين دقيقتين وثلاث دقائق للمركبة يضاف إليها ١٥ دقيقة لتحليل النتائج. أما التفتيشات الأمنية فتستغرق عادة، كما سلف ذكره، ما لا يقل عن ٣-٤ ساعات وتختلف مدتها عند مختلف المعابر. وتبلغ تكلفة جهاز التصوير بالأشعة حوالي ٧ ملايين دولار أمريكي، ويحتاج تركيبه إلى ثلاثة أشهر. وتتحقق مكاسب مماثلة على صعيد الكفاءة باستخدام معدات مشابهة قادرة على الفحص السريع لشاحنة كاملة.

وتؤدي هذه الأساليب في فحص الحاويات والشاحنات عن طريق التصوير بالأشعة إلى التقليل من مخاطر تلف البضائع أثناء التفتيش أو تلافي تلك المخاطر نهائيا لأنه لن يكون من الضروري تفريغ البضائع وإعادة تحميلها كما أنها تسمح باستخدام مواد تغليف أفضل لحماية السلع من التعرض للشمس والحرارة. وإضافة إلى ذلك، يمكن إلغاء العديد من التنظيمات المرتبطة بالأمن وسوف تنتفي الحاجة إلى تجميع الشاحنات في قوافل أو نقل السلع في اتجاه واحد فقط أو التقيد بجداول زمنية متشددة. وهذا يعني في الأساس أن يتم فحص أي شاحنة تحمل أي بضائع بالأشعة السينية في كل مرة تدخل فيها الأراضي الإسرائيلية بغض النظر عن حجمها أو محتوياتها. وتشير دراسات مشروعات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية المذكورة أعلاه على وجه التحديد إلى أنه لن يتم تحصيل أي رسوم إضافية من شركات النقل الفلسطينية عند

---

[٢٢] راجع دراسة The Services Group (2000). وسوف يسمح المرفق اللوجستي العام، إذا أنشئ، بتأجيل دفع رسوم الاستيراد على حمولات حاويات وشاحنات الواردات ذات القيمة المرتفعة إلى أن يتم التخليص عليها. وكذلك رسوم التخزين على البضائع ذات القيمة المنخفضة. وتشمل إحدى الخدمات الأخرى توفير أماكن لتخزين وتجميع شحنات بضائع التصدير وتقسيم شحنات بضائع الواردات، ومساحة مكاتب لشركات الشحن والنقل التي تخدم مصانع المنطقة الصناعية بغزة. ويتوخى المشروع تطوير المرفق اللوجستي العام ليصبح ميناء جافا، يمكن فيه لشركات خطوط الملاحة إصدار بوالص الشحن واستلام البضائع أو تسليمها، وذلك متى تعززت كفاءة إجراءات تفتيش البضائع وأصبحت مجالات خدمات النقل والتخليص والخدمات اللوجستية الأخرى مفتوحة أمام المنافسة. وبعد إنشاء ميناء غزة البحري سوف يتغير دور تلك المنشآت لتصبح محطة عامة لشحن الحاويات مكملة لسعة التخزين المحدودة بالميناء. وسوف تكون السوق المستهدفة في بادئ الأمر هي سوق نقل البضائع المودعة في المخازن الجمركية بين قطاع غزة وميناء أشدود أو مطار بن غوريون. وتشمل الخطط المستقبلية مد تلك الخدمات لتشمل البضائع المنقولة للاقتصاد الفلسطيني عن طريق ميناء غزة البحري، ولتشمل أيضا البضائع العابرة المتجهة عن طريق قطاع غزة ثم من خلال الأردن أو مصر إلى بلدان الخليج.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ٣-٦: تجارب مناطق تجهيز الصادرات

أنشأت معظم بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية شكلا أو آخر من مؤسسات أرصفة التصدير (export platform institutions)، بما في ذلك مناطق تجهيز الصادرات أو غيرها من المناطق الاقتصادية الخاصة (أي المدن الصناعية). وعادة ما تكون منطقة تجهيز الصادرات منطقة مغلقة قاصرة على شركات متخصصة في تصنيع الصادرات. وتستفيد هذه الشركات من حوافز ضريبية سخية طويلة الأجل، وبيئة تنظيمية حرة تقل فيها القيود الإدارية، وبنية تحتية أفضل من البنية التحتية في سائر البلد المعني. وتشير التقديرات إلى أن هناك حوالي ٥٠٠ منطقة لتجهيز الصادرات منتشرة في ٧٣ بلدا (Madani, 1999). وما زالت أهمية هذه المناطق في تشجيع نمو الصادرات والتنمية الاقتصادية مسألة غير محسومة: فهذه المناطق قائمة في اقتصادات سريعة النمو وبطيئة النمو على حد سواء، ولا توجد صورة واضحة عن مدى مساهمتها في نمو الصادرات في الاقتصادات السريعة النمو في جنوب شرق آسيا، على سبيل المثال. وتستطيع مناطق تجهيز الصادرات، أو الأشكال الأخرى للمناطق الاقتصادية، جذب الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال تهيئة بيئة مواتية للاستثمار والتنمية الاقتصادية أفضل مما يمكن أن يهيئه الاقتصاد المعني ككل، كما أن الاقتصاد ككل يمكنه أن يستفيد من آثار نقل التكنولوجيا والمعرفة. ولكي يكون لآثار انتشار التكنولوجيا هذه تأثير ملموس على النمو الاقتصادي والتنمية بوجه أعم، من الضروري أن تصحبها سياسات اقتصادية كلية سليمة، وسياسة تجارة تتسم بالانفتاح، وبنية تحتية أفضل في الاقتصاد المعني ككل، وإطار قانوني وتنظيمي كاف. وإذا لم يتوفر ذلك، لا ينتظر أن يحقق البلد المعني نموا سريعا مهما كانت الحوافز التي يمكن أن تتيحها منطقة تجهيز الصادرات. واستنادا إلى عدة دراسات حديثة (على سبيل المثال Radelet, 1999; and Madani, 1999) يمكن استخلاص الدروس التالية من التجارب الدولية:

١- يعتمد أداء منطقة تجهيز الصادرات على درجة المنافسة التي تواجهها الشركات وعلى البيئة العامة للاقتصاد الكلي والتجارة. وقد اقتصرت التجارب الباعثة على الارتياح على صعيد مناطق تجهيز الصادرات على بلدان كانت لديها قاعدة صناعية قائمة بالفعل، وكانت معايير جودة اقتصادها المحلي مقبولة لدى المستثمرين الدوليين، ولم تكن تلك المناطق تشكل، حتى عندئذ، سوى جانب واحد فقط من السياسة العامة للتصنيع. وبالتالي يتعين على الحكومات، بالتوازي مع إنشاء مناطق تجهيز الصادرات، أن تقوم بتحسين أوضاع الاستثمار وبدء إصلاحات اقتصادية في البلد ككل (وعلى الأخص اتباع سياسة نقدية وسياسة مالية عامة سليمتين تتسمان بالاستقرار، ووضع قوانين واضحة للاستثمار والملكية الخاصة) لكي تستفيد استفادة تامة من الروابط الخلفية مع الصناعة المحلية.

٢- على الرغم من أن مناطق تجهيز الصادرات غالبا ما تؤدي إلى زيادة عائد التصدير، فإن أثرها الصافي على حصيلة النقد الأجنبي أقل وضوحا، لأن جزءا كبيرا من الأرباح يعاد توطينه عادة لصالح الشركات الأم. وعادة ما يشتمل الاستثمار في البنية التحتية المساندة والذي تموله الحكومات على مكوّن كبير من الواردات. وإضافة إلى ذلك، قد يتمثل أثر مناطق تجهيز الصادرات، نظرا للحوافز الضريبية السخية التي تتمتع بها تلك المناطق، في مجرد إعادة توطين شركات قائمة تسعى للتهرب من الضرائب من أماكن أخرى في البلد، ومن ثم انخفاض الإيرادات الضريبية وزيادة لجوء الحكومة إلى الاقتراض الخارجي. ولذا من المحبذ عند إنشاء منطقة لتجهيز الصادرات أن تطبق الحكومات أسعارا معتدلة لضرائب الدخل وأن تتجنب الاستثمار والدعم باهظي التكلفة، وأن تختار الاستعانة بالقطاع الخاص في التمويل والإدارة.

٣- لا يحدث نقل للتكنولوجيا وتعلّم أثناء العمل وتدريب على الأساليب الإدارية الجديدة إلا في حالات تشغيل أعداد كبيرة من العمال والمديرين المحليين على جميع المستويات. غير أن الفائدة الوحيدة التي تتحقق على صعيد بناء القدرات، في بعض الحالات التي كان الإنتاج يقتصر فيها على عمليات تجميع بسيطة تتطلب مهارات فنية محدودة أو لا تتطلب مهارات فنية، تتمثل في انضباط العمل. وفي البلدان التي لا تتوفر فيها حماية كافية لحقوق الملكية (بما في ذلك الملكية الفكرية)، تميل الشركات متعددة الجنسيات إلى الاقتصار على إنتاج منتجات باستخدام تكنولوجيات يوشك عمرها الافتراضي على الانتهاء. ويمقدور الحكومات أن تشجع بصورة فعالة على نقل التكنولوجيا عن طريق توفير حماية قوية لحقوق الملكية.

٤- عند تولي القطاع العام إدارة مناطق تجهيز الصادرات تميل الإجراءات والتعقيدات الإدارية إلى الاستمرار بشكل كبير. وتوضح التجارب أن الأرجح أن تنجح تلك المناطق (وتجذب الاستثمار الأجنبي المباشر) إذا كان القطاع الخاص هو الذي يملكها ويديرها، وإذا كانت خدمات حكومية كالجمارك مبسطة وتؤدى داخل مناطق تجهيز الصادرات وليس في الميناء.

٥- على الرغم من أن مناطق تجهيز الصادرات نجحت في خلق فرص عمل، فإن إسهامها الكلي في سوق العمل في معظم البلدان ظل محدودا. وتعد الأجور في مناطق تجهيز الصادرات، ولا سيما في حالة الصادرات المصنعة غير الأولية، أعلى بوجه عام من الأجور في باقي الاقتصاد، حيث توضح التجارب أن البلدان التي حققت معدلات مرتفعة في نمو الصادرات شهدت أيضا زيادات متسقة في الأجور في الصناعات التحويلية. غير أنه كثيرا ما توجه انتقادات لتلك المناطق بسبب تراخي تنظيمات العمل والأمن الصناعي والصحة والبيئة، مما يؤثر سلبا على الرعاية الاجتماعية للعمال وعلى البيئة. وهذه هي الحال على ما يبدو على وجه الخصوص عند المقارنة بالمعايير المرتفعة السائدة في البلدان الأم للشركات متعددة الجنسيات، ولكن بالمقارنة بالاقتصاد المحلي يعد أداء معظم الشركات الكبيرة متعددة الجنسيات في الغالب أفضل من حيث الرواتب وظروف العمل. وبغض النظر عن التحسن الملحوظ في تلك المعايير لأسباب منها التحقق الذي تقوم به جماعات الضغط غير الحكومية، فإن الحكومات ما زال يتعين عليها إصدار وإنفاذ تنظيمات ملائمة بشأن العمالة والبيئة.

استخدام هذه الأجهزة، وربما أدى ذلك إلى خفض ملموس للرسوم التي يتم تحصيلها حاليا عند معبر كارني، والتي تعكس في معظمها خدمات المؤسسة الخاصة التي تقوم بمناولة السلع لإجراء التفتيش عليها ثم نقلها بعد ذلك إلى الشاحنات المصرح بها.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

وهناك اقتراح تنظره حاليا السلطة الفلسطينية يسعى لنقل معظم المعاملات الجمركية بعيدا عن المعابر ونقط الدخول ويستتبع إنشاء غرف للمقاصة الجمركية (Jackson, 2000). وقد طرح هذا الاقتراح من منظور إمكانية عقد اتفاق إسرائيلي– فلسطيني للتجارة الحرة في ظل الوضع الدائم، وتوقع الاستعاضة عن نظام القوافل بنظام حديث للمرور العابر كالنظام الذي يرد إيضاحه أدناه. وسوف تقام غرف المقاصة الجمركية على غرار نموذج المركز اللوجستي في المنطقة الصناعية في غزة من حيث وجودها على مسافات قصيرة نسبيا من نقاط التفتيش الحدودية، وتزويدها بتجهيزات ومعدات أحدث لإجراء التخليص على البضائع وفحصها ماديا، بما في ذلك التفتيش الأمني. وبموجب هذا النظام، فإن المهام التي يتعين تنفيذها عند نقاط الحدود سوف تتمثل في التحقق من المستندات وأختام الشحنات، حسب الحاجة، لضمان عدم دخول البضائع إلى السوق قبل التخليص عليها في غرف المقاصة الجمركية. ويقتضي تطبيق هذا النظام عقد اتفاق متبادل بين السلطة الفلسطينية وكل من إسرائيل والأردن ومصر.

وهناك اقتراح آخر يرمي إلى الحد من التلف والتأخير والتكاليف التي تتحملها البضائع الفلسطينية عند المعابر هو اعتماد نظام للمرور العابر يتفق مع الممارسات الدولية ويسمح بحركة السلع دون توقف عبر الحدود الوطنية والدولية. ومن بين الإمكانيات في هذا الصدد اعتماد نظام "النقل البري الدولي" (TIR) الذي يتطلب إقرارا في شكل بطاقة للسماح للمركبات الفلسطينية (المغلقة بخاتم) المعتمدة من هذا النظام بنقل السلع التي تم تفتيشها بين الضفة الغربية وقطاع غزة والبلدان المجاورة (Jackson, 2000).[٣٤] ويتطلب تنفيذ هذا النظام التعاون في المجال الجمركي بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل والأردن ومصر، والتعاون الأمني بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل.

ويمكن أيضا النظر في نقل عبء الأمن جزئيا إلى رجال الأعمال الفلسطينيين العاملين بالتجارة، فيمكنهم العمل على ضمان خلو بضاعتهم من أي مخالفة أمنية. ويمكن إجراء التفتيش الأمني الإسرائيلي بصورة عشوائية فقط، ويوضع الحافز للمؤسسات الفلسطينية على نحو يجعل من صالحها هي الالتزام بقواعد اللعبة. فعلى سبيل المثال، تتم المعاقبة على أي انحراف عن تلك القواعد بحرمان الشركة المعنية من دخول الأراضي الإسرائيلية في المستقبل، الأمر الذي من شأنه تهديد وجودها ذاته. وبوجه خاص، فإن رجال الأعمال الذين يملكون استثمارات ثابتة كبيرة ويتمتعون بسمعة طيبة ويديرون أعمالا مربحة قد يفقدون الكثير إذا أساءوا استخدام هذه الثقة أو سمحوا لآخرين باستغلالها.

وأخيرا، فإن دخول الفلسطينيين إلى إسرائيل، سواء أكانوا رجال أعمال أم عمالاً أم سائحين، يمكن تيسيره بالاستثمار في أجهزة لقراءة صورة اليد، على سبيل المثال، كالأجهزة التي تستخدمها حاليا إدارة الهجرة الأمريكية لتسهيل دخول معتادي السفر العائدين. وقد وردت أيضا في دراسات الجدوى المشار إليها أعلاه توصية باستخدام هذه الأجهزة.

تحسين روابط الاقتصاد الفلسطيني مع بقية العالم

سوف يؤدي إنشاء الميناء البحري في غزة، وعمليات شحن البضائع في مطار غزة إلى تحسن كبير في وصول صادرات الضفة الغربية وغزة إلى الأسواق العالمية. ولكي يستفيد الاقتصاد الفلسطيني استفادة كاملة من ميناء ومطار غزة، من الضروري إرساء مرور للتجارة والسفر بين قطاع غزة والضفة الغربية يكون دائما وذا مردودية، ومن المهم أيضا الاستثمار في إصلاح الطرق.[٣٥] وسوف يتعين توجيه استثمارات ضخمة لضمان الاعتماد على النقل عن طريق هذين المرفئين وكفاءته من الناحية اللوجستية، بما في ذلك نقل الركاب. ولبلوغ هذه الغاية، من الأمور البالغة الأهمية اعتماد نظام أمني مختلف يؤدي إلى تحقيق كفاءة أعلى وخفض كبير في التكاليف. ويجب دعم هذه الأنظمة بوضع إجراءات للإقرارات الجمركية وفق أحدث الأساليب.

إنشاء إدارة للجمارك وتحسين التجارة والنقل البري

لتعزيز كفاءة إجراءات التجارة، من المهم أن تقوي دائرة جمارك السلطة الفلسطينية قدراتها الفنية والإدارية لمراقبة التزام التجارة بأحكام النظام التجاري. وفي ظل ترتيب التجارة الحالي، تقوم إسرائيل بتنفيذ الشق الأكبر من ذلك، ويعد تطور قدرات السلطة الفلسطينية في القيام بإجراءات الواردات والصادرات محدودا. ومن شأن التكنولوجيا المستخدمة من جانب إدارة الجمارك في القيام بتلك الإجراءات أن تسمح لها باستهداف

[٣٤] تعرف اتفاقية النقل البري الدولي لعام ١٩٧٥، التي تم وضعها تحت رعاية الأمم المتحدة، أيضا باسم نظام المرور العابر الدولي.

[٣٥] تعتبر معظم الطرق الرئيسية المؤدية إلى المعابر في حالة معقولة. غير أن ٥٠٪ من الطرق إجمالا مصنفة من جانب وزارة الأشغال العامة بأنها في حالة سيئة. وتبلغ المخصصات الحالية لصيانة الطرق في موازنة السلطة الفلسطينية ٣ ملايين دولار أمريكي سنويا، وهو أقل من ثلث المبلغ المطلوب للصيانة اليومية والدورية سنويا (UNCTAD, 1999).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

خضوع الشحنات عالية المخاطر لفحص مكثف، مع السماح في الوقت نفسه بتدفق معظم السلع دون توقف. ويمكن أن يسهم هذا في تقليل تكاليف المعاملات التي ينتظر أن تنشأ من استحداث حدود جمركية بموجب اتفاقية إسرائيلية فلسطينية جديدة للتجارة الحرة (راجع الفصلين الرابع والخامس). ومن الضروري تدعيم استخدام هذه التكنولوجيا بمستوى عال من النزاهة بالجمارك وسائر فروع الإدارة المعنية بإجراءات التجارة لإنفاذ الامتثال الضريبي بما يتمشى مع أحكام ترتيبات التجارة. ولتقليل خطر ممارسات الفساد إلى أدنى حد، يجب أن تتسم إجراءات التجارة والنظام التجاري بالشفافية والوضوح والبساطة، الأمر الذي يستتبع الحد من التعقيدات الإدارية المرتبطة باستخراج المستندات اللازمة (تراخيص التصدير وشهادات المقاييس على سبيل المثال) لممارسة عمليات التجارة. كما يمكن أن تطبق جمارك السلطة الفلسطينية أسلوب التفتيش قبل الشحن لحين تقوية قدراتها الإدارية على التحقق من قيمة الواردات المذكورة في الإقرارات الجمركية. وعلى الرغم من أن الرسوم التي تتقاضاها الشركات المتخصصة عن تلك الخدمات تعد مرتفعة، فإن حكومات عديدة تستعين بها من أجل رفع مستوى الامتثال الضريبي، وذلك كإجراء مؤقت إلى أن يتم تحسين قدرات إداراتها الجمركية. وقد اختار المستوردون في بعض البلدان مساعدة الحكومة في دفع رسوم التفتيش قبل الشحن، نظرا لما ينتج عن ذلك من مكاسب صافية على صعيد الكفاءة.

ومن منظور التجارة مع البلدان المجاورة، يرى ممثلو القطاع الخاص وكذلك دراسة صادرة عن الأونكتاد (UNCTAD, 1999) أنه يتعين على السلطة الفلسطينية القيام بدور في إيجاد منهج منسق في مجال الجمارك بهدف تيسير وتعزيز التجارة عن طريق خفض التكلفة والحد من جوانب عدم الكفاءة. ويشمل هذا النهج تحقيق التناغم في إجراءات الجمارك، وتبسيط التنظيمات والإجراءات المتعلقة بالمستندات التجارية (إصدار شهادات المنشأ وصلاحية تصاريح الواردات) وإنشاء مراكز للتخليص الجمركي عند المعابر، وعقد اتفاقات بشأن إتمام إجراءات ملفات الإقرارات، والتنسيق والتعاون الوثيقين بين المكاتب الجمركية. ومن الأمور البالغة الأهمية إنشاء إدارة للمعلومات في الهيئة الجمركية بكل بلد من البلدان المعنية ترد على الاستفسارات الخاصة بتنظيمات التجارة مع البلدان المجاورة. وأخيرا، من الضروري تعزيز كفاءة المعابر، وذلك بالاستثمار في البنية التحتية والمرافق اللوجيستية عند المعابر أو بالقرب منها (المختبرات، والمخازن، والمطاعم، والبنوك، ومكاتب البريد، وشركات التأمين، وساحات انتظار السيارات، والاستراحات).

وترتبط مسألة تعزيز كفاءة النقل البري للتجارة مع البلدان المجاورة ارتباطا وثيقا بالحاجة إلى تحسين الإجراءات الجمركية عند المعابر. ويمكن أن يؤدي تحقيق تناغم الأطر القانونية والتنظيمية بما يتفق مع مبادئ وممارسات النقل الإقليمية والدولية إلى تخفيف الحواجز غير الضرورية أمام حركة السلع. وتعتبر الاتفاقية المذكورة أعلاه المبرمة بين السلطة الفلسطينية والأردن وإسرائيل بشأن الشاحنات الخاصة بنقل الحمضيات مثالا للتعاون في هذا الصدد. ويمكن أن يؤدي إبرام اتفاقيات بشأن إجراءات النقل (والتفتيش الجمركي) إلى السماح بتسليم السلع من الباب للباب وذلك عوضا عن النقل بنظام التفريغ وإعادة التحميل. وفي حالة واردات السلطة الفلسطينية من الأردن على سبيل المثال، يمكن أن ينطوي التسليم من الباب للباب على انخفاض تكلفة الواردات بسبب انخفاض تكلفة خدمات الشاحنات في الأردن ويمكن أن يحد من خطر تلف البضائع. ويعتبر الحد الأقصى المفروض على شحنات البضائع التي يسمح للشاحنات بنقلها مجالاً آخر من المهم تحقيق التناغم فيه. ففي حالة الأحجار، على سبيل المثال، نجد أن الحد المفروض على الحمولة المطبق في الأردن لا يفي إلا بجزء من احتياجات بعض مصدري الأحجار من الشحنات، مما يؤثر تأثيرا معاكسا على ما يتحملونه من تكاليف. وأخيرا، يمكن أن توقع الحكومات المعنية على بروتوكولات تسمح لشركات النقل التابعة للقطاع الخاص بدور أكثر نشاطا في تعزيز الدعم اللوجستي للتجارة بين بلدانها وإنشاء شركات مشتركة وتنسيق أنشطة النقل.

التكاليف المرتبطة بالمعلومات ودور القطاع الخاص في تشجيع التجارة

يتسم القطاع الصناعي الفلسطيني بوجود منشآت صغيرة تملكها أو تديرها في الغالب عائلات، من الصعب جدا عليها الحصول على معلومات عن أسواق الصادرات والواردات. كما أن هذا الوضع يجعل من الصعب ومن المكلف للغاية متابعة التغيرات المستمرة في التنظيمات التي تحكم التجارة في الضفة الغربية وقطاع غزة.

وينتظر من السلطة الفلسطينية أن تسهم في تخفيض هذه التكاليف بأن تقوم، على سبيل المثال، بتكليف فريق من خبراء التجارة بتسهيل إتاحة المعلومات لمجتمع الأعمال في الضفة الغربية وقطاع غزة، والإسهام في تعريفه بالعملاء والإجراءات في الأسواق الخارجية. ويمكن أن تسهم السفارات والمكاتب التجارية بالخارج أيضا في جهود تشجيع التجارة. غير أنه يتعين استكمال هذه الجهود بقيام منظمات القطاع الخاص، مثل غرف التجارة والجمعيات التجارية، بتقديم خدمات موسعة بدرجة كبيرة أسوة

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

بالدور الأكثر نشاطا وكفاءة الذي تقوم به المنظمات المناظرة في بلدان أخرى.

ملاحظات ختامية

يعد الاقتصاد الفلسطيني بيئة تجارية فريدة في صعوبتها وتتسم بمستوى مرتفع جدا لتكاليف المعاملات يعوق التوسع في الاستثمار والتجارة. وتعد التنظيمات المرتبطة بالأمن التي تؤثر تأثيرا معاكسا على التجارة مع بقية العالم وحتى على التجارة داخل الضفة الغربية وقطاع غزة من العوامل المهمة التي تفسر ارتفاع تلك التكاليف، إلى جانب العوامل الأخرى التي تتسم بها البلدان النامية. وقد أبرز الفصل الثاني ضرورة تحقيق النمو بمعدلات مرتفعة وبصورة متواصلة على الأجل المتوسط لمواكبة التطورات الديمغرافية. ونظرا لصغر حجم الاقتصاد، يتعين أن تكون التجارة قوة دافعة وراء ذلك النمو الاقتصادي، ولبلوغ هذه الغاية، من الأمور البالغة الأهمية خفض تكاليف المعاملات المرتفعة.

وهناك تدابير فورية يمكن للسلطة الفلسطينية وإسرائيل اتخاذها لخفض تكاليف المعاملات، بغض النظر عن ترتيبات التجارة بينهما في المستقبل. وتشمل هذه التدابير إلغاء أو تخفيض الرسوم والمصاريف المختلفة المرتبطة بالتجارة وتفتيشات الأمن. وتشمل أيضا، فيما بعد، استخدام التكنولوجيا الحديثة المقترحة بمساعدة من المانحين للإسراع في التفتيش عند المعابر. غير أن تلك التدابير لا تكفي لتشجيع تحقيق نمو قوي ومتواصل في الصادرات. ويجب على الأجل الطويل خفض تكاليف المعاملات في أربعة مجالات. فأولا، يتعين أن يتمتع الاقتصاد الفلسطيني بالنفاذ المباشر إلى بقية العالم عن طريق الجو والبحر لكي يتحقق توزيع أفضل للموارد وكفاءة أكبر في الإنتاج. وثانيا، يتحتم ربط قطاع غزة والضفة الغربية بممر يتيح حرية انتقال السلع والأفراد، ويتعين تدعيم هذا الإصلاح بالاستثمار في البنية التحتية المادية (بإنشاء طرق أفضل على سبيل المثال). وثالثا، يتعين رفع كفاءة البنية التحتية للتجارة عن طريق تطبيق إجراءات جمركية مبسطة وأساليب لوجستية حديثة في مناولة السلع لضمان إسهام ميناء غزة (عند إتمام إنشائه) ومطارها في خفض تكاليف المعاملات فعليا. ورابعا، يتعين أن تصبح التفتيشات الأمنية أكثر كفاءة وفعالية بتطبيق أحدث التكنولوجيات، وتطبيق الإجراءات المقبولة دوليا أثناء المرور العابر لضمان سرعة الإجراءات المتعلقة بالسلع وضمان انخفاض ما تتعرض له من تلف إلى أدنى حد.

ومن المنظور الإقليمي، هناك أيضا طرق عدة لتيسير التجارة والتوسع فيها، ويتطلب هذا منهجا تعاونيا كالمنهج القائم بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل فيما يتعلق بإجراءات الأمن والجمارك في المنطقة الصناعية في غزة. وبالمثل، فإن الاتفاقية المبرمة بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل والأردن بشأن النقل البري تسهل تصدير الحمضيات الفلسطينية إلى الأردن.

ولا شك أن تحقيق الأهداف المذكورة أعلاه يثير تحديات مهمة. غير أن هناك سبلا واقعية لتحقيق هذه الأهداف، على نحو ما جرت مناقشته في هذا الفصل. وسوف يكون خفض تكاليف المعاملات واحدا من دعامات تشجيع النمو القوي للصادرات من أجل تحسين مستويات المعيشة في الضفة الغربية وقطاع غزة، إلى جانب الجهود الأخرى التي تبذلها السلطة الفلسطينية حاليا لتحرير الاقتصاد وتطويره.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

٤

التجارة الفلسطينية: الأداء والاحتمالات والسياسات

جيفري ج. بانستر وأولريك إريكسون فون آلمن

ربما يكون الانفتاح على التجارة الخارجية أهم عامل في تدعيم نمو وتنمية اقتصاد صغير كاقتصاد الضفة الغربية وقطاع غزة. ويتمثل أحد انعكاسات هذا الطرح، الذي تسانده بحوث تجريبية عديدة، في أن نظام التجارة الذي ستطبقه السلطة الفلسطينية في المستقبل يعتبر واحدا من قرارات السياسات التي ستكون لها آثار بعيدة المدى على احتمالات نمو الاقتصاد الفلسطيني وازدهاره.[١]

وللتمهيد لمناقشة خيارات السياسة التجارية المتاحة للسلطة الفلسطينية، يجري أولا بحث تدفقات التجارة بين الاقتصاد الفلسطيني وبقية العالم، ثم مقارنتها بتدفقات التجارة التي تم التنبؤ بها من خلال نموذج للجاذبية لقياس إمكانية حدوث توسع تجاري في ظل نظام جديد للتجارة. وعند تحليل التدفقات التجارية التي تم التنبؤ بها، خلصنا إلى نتائج مشابهة لنتائج نماذج جاذبية أخرى تحلل التجارة الفلسطينية. فحجم تجارة الاقتصاد الفلسطيني مع إسرائيل أكبر من المتوقع وحجم تجارته مع بقية العالم أقل من المتوقع. وعند فحص هذه النتائج بدقة، بإدخال متغيرين صوريين أولهما للتجارة بين إسرائيل والضفة الغربية وقطاع غزة وثانيهما لتجارة الضفة الغربية وقطاع غزة مع بقية العالم، نخرج بنتيجة تتسم بفارق أدق وهي: أن الاقتصاد الفلسطيني لا يمارس التجارة مع إسرائيل بأكثر من المتوقع وإنما يمارس التجارة مع بقية العالم بأدنى من المتوقع. ويفسر هذا بأنه يعني أن هناك إمكانية كبيرة لزيادة حجم التجارة الفلسطينية مع بقية العالم دون حدوث خفض كبير في حجم التجارة مع إسرائيل.[٢] ومن ثم توجد إمكانية لحدوث زيادة عامة في حجم تجارة الاقتصاد الفلسطيني يمكن أن تزيد الرفاهية والنمو الاقتصادي بدرجة كبيرة.

غير أن تحقيق هذه الإمكانية يتوقف بشكل حاسم على سياسة التجارة التي سوف تطبقها الضفة الغربية وقطاع غزة بعد الاستقلال، والمدى الذي سيصل إليه إرخاء القيود الراهنة على التجارة. وسوف يتم في موضع لاحق من هذا الفصل استعراض الحالة الراهنة لسياسة التجارة الفلسطينية، ثم بحث الخيارات المتاحة بالنسبة للمستقبل. وقد قدمنا المبررات الداعية إلى قيام السلطة الفلسطينية بتطبيق نظام تجارة يقوم على تعريفة جمركية موحدة منخفضة على كل المنتجات، بدون حصص أو احتكارات تجارية.[٣] وننادي أيضا بأن تقتصر اتفاقيات التجارة الحرة على الأسواق الرئيسية، ووجوب تجنب الإفراط في عقد اتفاقيات ثنائية للتجارة الحرة. وفيما يتعلق بترتيبات التجارة في المستقبل مع إسرائيل، التي ستظل على الأرجح أهم شريك اقتصادي للاقتصاد الفلسطيني في المستقبل المنظور، يؤكد هذا الفصل على ضرورة تقليل تكلفة المعاملات التي سوف يؤدي إليها حتما إنشاء حدود جمركية بين الكيانين، إلى أدنى حد.

---

[١] راجع على سبيل المثال Barro and Sala-i-Martin (1995), Frankel and Romer (1999) and Sachs and Warner (1995b and 1997). وتورد دراسة Rodriguez and Rodrik (1999) بعض المشاهدات التي تتشكك في وجود رابطة سببية بين التجارة والنمو.

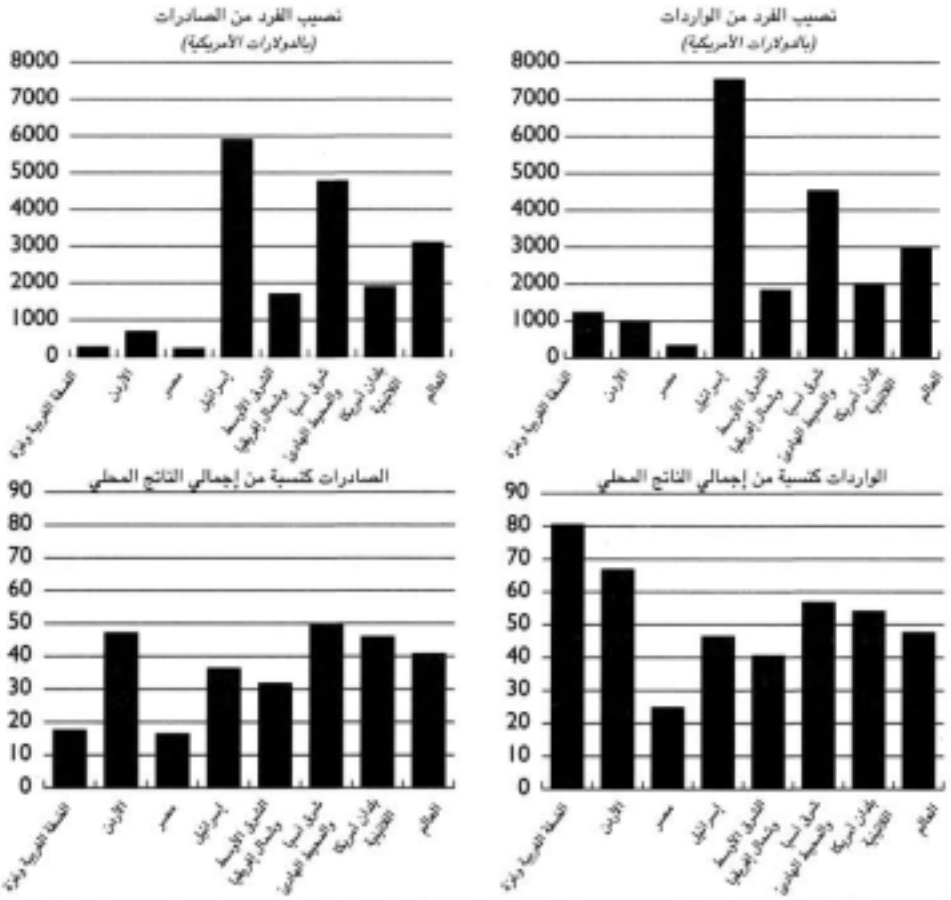
[٢] نظرا لأن جزءا من التجارة يدخل إلى الاقتصاد الفلسطيني من بقية العالم عن طريق إسرائيل، قد يبدو كما لو أن هناك بعض التحويل لوجهة التجارة، ولكن حتى في هذه الحالة، فإن التجارة المباشرة مع بقية دول العالم قد تحقق نتيجة أكثر كفاءة للاقتصاد الفلسطيني، مقارنة بالتجارة عن طريق إسرائيل.

[٣] في معرض بحث خيارات التجارة المتاحة للضفة الغربية وقطاع غزة، تعارض دراسة Astrup and Dessus (2000) استمرار الاتحاد الجمركي مع إسرائيل وترى قيام علاقة تجارية بين الاقتصادين تقوم على مبدأ الدولة الأولى بالرعاية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٤-١

مقارنة للصادرات والواردات، ١٩٩٩[1]



المصدر: تقرير "آفاق الاقتصاد العالمي" الصادر عن صندوق النقد الدولي، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

١ سلع وخدمات.

أداء التجارة واحتمالاتها

بعض البيانات عن أداء التجارة

من الصعب أن نحدد على وجه اليقين أداء التجارة الفلسطينية فيما مضى بسبب ضعف إحصاءات التجارة. وتفيد البيانات الحالية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وتقديرات خبراء الصندوق، بأن صادرات السلع والخدمات في ١٩٩٩ (البالغة حوالي ٧٤٠ مليون دولار أمريكي، أي ١٨ ٪ من إجمالي الناتج المحلي) زادت على ما كانت عليه في ١٩٩٤ بأكثر من ٦٠ ٪، وأن الواردات (البالغة ٣,٤ بليون دولار أمريكي) زادت بحوالي ١٤٠٪.[2] وتعد معدلات النمو المحتسبة معدلات مرتفعة بأي معيار من المعايير.

وعلى العكس من ذلك، عند بحث أداء التجارة على مدى فترة زمنية أطول – بتجميع بيانات من مصادر مختلفة – ثبت أن قيمة الصادرات بالدولارات في ١٩٩٩ هي نفس القيمة تقريبا في ١٩٨٠، ولكنها بلغت فقط ثلث ما كان عليه مستواها في عام ١٩٨٠ عند التعبير عنها كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي.[3] ويرجع هبوط الصادرات في أوائل التسعينات وانخفاض مستواها منذ ذلك الحين إلى أسباب من أهمها إنشاء النظام الإسرائيلي المعقد للتصاريح والتفتيش وإجراءات النقل، وأيضا إلى إغلاقات الحدود، وهي الإغلاقات المفروضة من جانب إسرائيل لأسباب تتعلق بأمنها (راجع الفصل الثالث). وتعد الصادرات الفلسطينية حاليا منخفضة مقارنة ببلدان ومناطق أخرى، فعلى سبيل المثال، يبلغ نصيب الفرد من قيمة الصادرات حوالي نصف نصيب الفرد في الأردن (الشكل البياني ٤-١).

[1] توضح البيانات الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن أكثر من ٧٥ ٪ من الواردات السلعية الفلسطينية تأتي من إسرائيل، بينما تذهب جميع الصادرات السلعية الفلسطينية تقريبا (٩٦ ٪) إلى إسرائيل. غير أن هذا الاعتماد على إسرائيل مبالغ فيه حيث إن تلك البيانات تشمل سلع بلدان أخرى تستورد عن طريق إسرائيل إلى الضفة الغربية وقطاع غزة (أو تصدر منها). وفي الوقت نفسه، بقدر ما تكون هناك تجارة غير مسجلة، يكون من المأمون افتراض أن معظمها يتم مع إسرائيل.

[2] البيانات لفترة ما قبل ١٩٩٤ مصدرها World Bank (1993), Volume 2, Tables 1 and 10 (استنادا إلى بيانات صادرة عن دائرة الإحصاء المركزية الإسرائيلية). أما بيانات سنة ١٩٩٤ وما بعدها فمصدرها تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي استنادا إلى بيانات صادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٤-١: الصادرات والواردات الفلسطينية، ١٩٨٠-١٩٩٩

	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٨٧	١٩٩١	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩
صادرات السلع والخدمات										
بملايين الدولارات الأمريكية	٧٥٧	٦٨٢	١ ١٦٣	١ ٠٤٢	٤٥٦	٦١١	٦٥٣	٦٦١	٧٣٠	٧٤٠
٪ من إجمالي الناتج المحلي	٥٨	٦٧	٥٣	٤٩	١٣	١٧	١٨	١٧	١٩	١٨
واردات السلع والخدمات										
بملايين الدولارات الأمريكية	٨٩٤	٨٩٤	١ ٢٧٦	١ ٥٠٠	١ ٤٣٢	٢ ٠٨٩	٢ ٥٠٩	٢ ٧٣٥	٣ ١٦٩	٣ ٢٩٨
٪ من إجمالي الناتج المحلي	٦٩	٨٨	٦٣	٧٠	٤٢	٥٨	٦٩	٧١	٨١	٨١
بنود للتذكرة:										
صافي دخل عوامل الإنتاج من الخارج										
بملايين الدولارات الأمريكية	١٤٨	٣٥٩	٣١٤	٧١٥	٥٧٥	٥٣٥	٤٦٩	٦٠٦	٨٢٨	٩٠٣
٪ من إجمالي الناتج المحلي	١١	٣٥	١٤	٣٣	١٧	١٥	١٣	١٦	٢١	٢١
مجموع الصادرات وصافي دخل عوامل الإنتاج										
بملايين الدولارات الأمريكية	٩٠٥	١ ٠٤٠	١ ٤٧٧	١ ٧٥٧	١ ٠٣١	١ ١٤٦	١ ١٢٢	١ ٢٦٦	١ ٥٥٨	١ ٦٤٣
٪ من إجمالي الناتج المحلي	٧٠	١٠٣	٦٧	٨٢	٣٠	٣٢	٣١	٣٣	٤٠	٣٩

المصادر: للفترة ١٩٨٠-١٩٩١: World Bank (1993), Volume 2, Tables 1 and 10، وللسنوات الأخرى: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي استنادا إلى بيانات صادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

وتعادل واردات السلع والخدمات حاليا ما يقرب من ٨٠ ٪ من إجمالي الناتج المحلي - وهو مستوى مرتفع بالمعايير الدولية ولكنه مشابه للمستوى المسجل للضفة الغربية وقطاع غزة في ١٩٨٥ (الجدول ٤-١). ويبين الشكل البياني ٤-١ أن المتوسط لمعظم المناطق في العالم، وأيضا للمجموعتين الفرعيتين لبلدان التحول الاقتصادي والبلدان النامية يتراوح من ٣٥٪ إلى ٥٠ ٪ من إجمالي الناتج المحلي. ويعكس ارتفاع مستوى الواردات وانخفاض مستوى الصادرات الظروف الخاصة للضفة الغربية وقطاع غزة التي تعتمد على دخل العمالة من إسرائيل والمستوطنات وكذلك، مؤخرا، على التدفقات الكبيرة من الدفعات المنصرفة من المعونة الخارجية. وإلى حد ما، يحل دخل العمالة من إسرائيل (٢٠ ٪ من إجمالي الناتج المحلي) محل الصادرات (تجارة عوامل الإنتاج مقابل تجارة السلع)، ويدعم هذا الدخل، إلى جانب الدفعات المنصرفة من المعونة الخارجية (١٣ ٪ من إجمالي الناتج المحلي)، النفقات المحلية وهو أكبر بكثير من الإنتاج المحلي.

نتائج تطبيق نموذج الجاذبية

تم تقدير نموذج جاذبية لبحث تدفقات التجارة الممكنة في حالة الضفة الغربية وقطاع غزة ولإلقاء بعض الضوء على آثار الحواجز الجمركية وغير الجمركية القائمة. وقد ثبت أن هذا النموذج أداة تنبؤ جيدة جدا لتدفقات التجارة (Frankel, 1997). وأنه يتسق مع النماذج النظرية التي تفسر نمط التجارة استنادا إلى نسب عوامل الإنتاج وأنماط الطلب وتمايز المنتجات.[٦] ويتنبأ نموذج الجاذبية في أبسط أشكاله بتدفقات التجارة الثنائية على أساس الحجم الاقتصادي (إجمالي الناتج المحلي) لبلدين والمسافة بينهما. ويفترض النموذج أن التجارة ترتبط ارتباطا موجبا بحجم الاقتصادين، وارتباطا سالبا بالمسافة بينهما. وبالإضافة إلى إجمالي الناتج المحلي في البلد القائم بالإبلاغ (المعبر عنه بالمتغير LGDPREP في نموذجنا) وفي البلد الشريك له في التجارة (المعبر عنه بالمتغير LGDPPART) والمسافة بينهما (المعبر عنها بالمتغير LDISTANCE)، يشمل النموذج أيضا متغيرات عن حجم السكان واللغة وقيود التجارة وتكاليف النقل ووجود حدود مباشرة بين الشركاء التجاريين والعضوية في ترتيبات تجارية إقليمية. ويقدم الإطار ٤-١ مصادر البيانات وقائمة بالمتغيرات المستخدمة في النموذج، كما يقدم شرحا للنموذج. وقد أدرج في هذا النموذج متغير السكان على افتراض أن تجارة البلدان الأفقر (من حيث نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي) أقل من تجارة البلدان الأغنى. ونظرا لأن النموذج يثبت أثر مستوى إجمالي الناتج المحلي كمتغير منفصل، يتوقع أن يكون هناك ارتباط سالب بين حجم السكان وتدفقات التجارة. ويدرج متغير اللغة في النموذج ليغطي التقارب الثقافي بافتراض أن البلدان التي تتكلم لغة واحدة تتاجر فيما بينها بقدر أكبر من التجارة بين البلدان التي لا تتكلم لغة واحدة. وتؤدي قيود التجارة (الحواجز الجمركية وغير الجمركية) وتكاليف المعاملات إلى انخفاض التجارة، مع ثبات العوامل الأخرى، وقد تم إدراج متغير الحدود في النموذج لتسجيل كون البلد يميل إلى التجارة مع جيرانه أكبر من ميله إلى التجارة مع البلدان الأخرى. ومن أسباب ذلك أن شبكات البنية التحتية

[٦] للاطلاع على مناقشة نظرية لنموذج الجاذبية، راجع على سبيل المثال: Anderson (1979), Helpman and Krugman (1989), Helpman (1987) and Feenstra, Markusen and Rose (2000). ومن التطبيقات الحديثة لنموذج الجاذبية على منطقة الشرق الأوسط دراستا Al-Atrash and Yousef (2000) and Blavy (2000).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ٤-١: نموذج الجاذبية

تتمثل صيغة المعادلة المعيارية لنموذج الجاذبية فيما يلي:

$$(١) \quad T_{ij} = \alpha_0 Y_i^{\alpha 1} Y_j^{\alpha 2} N_i^{\alpha 3} N_j^{\alpha 4} D_{ij}^{\alpha 5} A_{ij}^{\alpha 6} e_{ij},$$

حيث T_{ij} هو تدفق التجارة بين البلد i والبلد j، وحيث Y_i و Y_j هما إجمالي الناتج المحلي للبلدين i و j، وحيث N_i و N_j هما سكان البلدين i و j، وحيث D_{ij} هو المسافة الطولية بين البلدين i و j، وحيث يشمل A_{ij} عوامل أخرى تؤثر على التجارة، وحيث e_{ij} حد خطأ موزع توزيعا لوغاريتميا طبيعيا. وتقدر المعادلة بأخذ اللوغاريتمات والتعبير عنها بشكل خطي كما يلي:

$$t_{ij} = \alpha_0 + \alpha_1 y_i + \alpha_2 y_j + \alpha_3 n_i + \alpha_4 n_i + \alpha_5 d_{ij} + \sum_i^n \beta_i Region_{ij} + \sum_i^n \chi_i Language_{ij} + \delta_1 Border_{ij} + \delta_2 Tariff_i + \delta_3 CIF_i + \delta_4 REPLL_i + e_{ij} \quad (٢)$$

والمنطقة ij هي سلسلة من المتغيرات الصورية تأخذ قيمة واحد صحيح إذا كان البلدان i و j ينتميان إلى ترتيبات تجارية تفضيلية، بما في ذلك الاتحاد النقدي العربي ورابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان) والاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي. واللغة ij هي سلسلة متغيرات صورية تأخذ قيمة واحد صحيح إذا كانت لغة البلدين i و j واحدة (إنجليزية أو فرنسية أو عربية) ويمكن أن تعتبر متغيرا بديلا للتشابه الثقافي. والتعريفة i هي المتوسط البسيط لتعريفة الدولة الأولى بالرعاية لدى البلد القائم بالإبلاغ، و CIF_i هي نسبة قيمة الواردات على أساس "سيف" إلى قيمتها على أساس "فوب" للبلد القائم بالإبلاغ والتي تعد مقياسا لتكاليف النقل والمعاملات مطروحا منها التعريفات؛ والمتغير $REPLL_i$ هو متغير صوري يأخذ قيمة واحد صحيح إذا كان البلد القائم بالإبلاغ غير ساحلي.

ومن المشاكل الشائعة في تقدير نماذج الجاذبية فقدان نقاط في البيانات عند تحويل تلك البيانات إلى لوغاريتمات لكل زوج من البلدان تكون التجارة المسجلة بينهما صفرا. والافتراض المأخوذ به في هذه الحالة هو أن القيمة الأساسية للوغاريتم التجارة سوف تكون رقما سالبا كبيرا، ولكن القيمة المشاهدة صفر. وهذا ينتج عنه فعليا بيانات محذوفة عن قيمة التجارة.[١] وسوف ينتج عن التقدير باستخدام طريقة المربعات الصغرى العادية (OLS) مقدرات متحيزة. وبناء عليه، تقدر معادلة الجاذبية باستخدام نموذج انحدار محذوف (censored regression model) نموذج "توبيت" (TOBIT).

[١] راجع Frankel, (1997).

وتشمل البيانات المستخدمة المتغيرات الاقتصادية وبيانات التجارة الثنائية بين ٦٤ بلدا، نقلا عن دراسة Al-Atrash and Yousef (2000) وتم اشتقاق معلومات إضافية منها (augmented) لتشمل إسرائيل والضفة الغربية وقطاع غزة. وإلى جانب إسرائيل والضفة الغربية وقطاع غزة، تتألف مجموعة البيانات من ١٨ بلدا عربيا و٤٢ بلدا آخر تمثل ما يزيد على ٩٠ ٪ من التجارة مع الشرق الأوسط. وبالنسبة لمعظم العينة، تمثل البيانات متوسط القيم للفترة ١٩٩٥-١٩٩٧ وذلك لتمهيد أي شذوذ في بعض السنوات. وتقاس المسافة كمسافة مباشرة بين العواصم.

شرح المتغيرات

LGDPPART	لوغاريتم إجمالي الناتج المحلي للبلد الشريك
LGDPREP	لوغاريتم إجمالي الناتج المحلي للبلد القائم بالإبلاغ
LPOPPART	لوغاريتم السكان بالبلد الشريك
LPOPREP	لوغاريتم السكان بالبلد القائم بالإبلاغ
LDISTANCE	لوغاريتم المسافة
AMU	الاتحاد النقدي العربي
ASEAN	رابطة دول جنوب شرق آسيا (آسيان)
EU	الاتحاد الأوروبي
GCC	مجلس التعاون الخليجي
ARABIC	اللغة العربية
ENGLISH	اللغة الإنجليزية
FRENCH	اللغة الفرنسية
BORDER	حدود
TARPART	مدى تقييد التجارة بالبلد الشريك
TARREP	مدى تقييد التجارة بالبلد القائم بالإبلاغ
CIFPART	"سيف" البلد الشريك
CIFREP	"سيف" البلد القائم بالإبلاغ
REPLL	البلد غير الساحلي
WBGSISR	متغير صوري لتجارة الضفة الغربية وقطاع غزة مع إسرائيل
WBGSROW	متغير صوري لتجارة الضفة الغربية وقطاع غزة مع بقية العالم

مصادر البيانات: صندوق النقد الدولي: الإحصاءات المالية الدولية، وقاعدة بيانات تقرير "آفاق الاقتصاد العالمي"، وقاعدة بيانات صندوق النقد الدولي عن تقييد سياسات التجارة، وتقديرات خبراء الصندوق.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٤-٢: نتائج تحليلات الانحدار في نموذج الجاذبية – التعاقب الأساسي

المتغير		المتغير التابع			
		الواردات		الصادرات	
		المعامل	الأخطاء المعيارية	المعامل	الأخطاء المعيارية
Constant	ثابت	١,٩٩	٠,٣٥*	٢,٣٩	٠,٣٦*
LGDPPART	لوغاريتم إجمالي الناتج المحلي للبلد الشريك	١,٠١	٠,٠٢*	٠,٨٤	٠,٠٣*
LGDPREP	لوغاريتم إجمالي الناتج المحلي للبلد القائم بالإبلاغ	٠,٨٣	٠,٠٣*	٠,٩٩	٠,٠٣*
LPOPPART	لوغاريتم السكان للبلد الشريك	٠,٠٧	٠,٠٣*	٠,٠٢	٠,٠٣
LPOPREP	لوغاريتم السكان للبلد القائم بالإبلاغ	٠,٠٢	٠,٠٣	٠,٠٦	٠,٠٣*
LDISTANCE	لوغاريتم المسافة	٠,٨٠-	٠,٠٤*	٠,٨٤-	٠,٠٤*
AMU	الاتحاد النقدي العربي	٠,١٤	٠,٤٣	٠,١٨	٠,٤٤
ASEAN	رابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان)	١,٦٨	٠,٣٦*	١,٦٨	٠,٣٦*
EU	الاتحاد الأوروبي	٠,٢٣	٠,١٥	٠,٣-	٠,١٥*
GCC	مجلس التعاون الخليجي	٠,٢١-	٠,٣٥	٠,١٧-	٠,٣٥
ARABIC	اللغة العربية	٠,٥٤	٠,١٢*	٠,٥٢	٠,١٢*
ENGLISH	اللغة الإنجليزية	١,١٣	٠,١٢*	١,٢٠	٠,١٢*
FRENCH	اللغة الفرنسية	٠,٩٠	٠,٢١*	١,٠٣	٠,٢١*
BORDER	حدود	٠,٩٨	٠,١٧*	٠,٨٠	٠,١٧*
TARPART	مدى تقييد التجارة بالبلد الشريك	٠,٠٢-	٠,٠٠*	٠,٠١-	٠,٠٠*
TARREP	مدى تقييد التجارة بالبلد القائم بالإبلاغ	٠,٠٢-	٠,٠٠*	٠,٠٤-	٠,٠٠*
CIFPART	"سيف" البلد الشريك	٠,٠١	٠,٠٠*	٠,٠١-	٠,٠٠*
CIFREP	"سيف" البلد القائم بالإبلاغ	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠١	٠,٠٠*
REPLL	البلد غير الساحلي	٠,٤٢-	٠,٠٩*	٠,٢٢-	٠,٠٩*
Adjusted R^2	معامل التحديد المعدل	٠,٧٠		٠,٦٩	
Standard Error	الخطأ المعياري	١,٧٦		١,٧٩	
Observations	المشاهدات	٤٠٣٢		٤٠٣٢	

المصادر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي استنادا إلى بيانات نشرة الإحصاءات المالية الدولية الصادرة عن الصندوق، وقاعدة بيانات تقرير آفاق الاقتصاد العالمي بالصندوق، وقاعدة بيانات الصندوق الخاصة بتقييد سياسات التجارة، ونشرة إحصاءات وجهة التجارة الصادرة عن الصندوق.

* = تشير هذه العلامة إلى أن المعامل يختلف بصورة دالة إحصائيا عن الصفر عند مستوى الثقة ٥ ٪.

والنقل تكون في العادة أكثر تكاملا بين البلدان التي توجد بينها حدود مشتركة.[٧] ويشمل النموذج أيضا متغيراً صورياً (هو REPLL) ليبين ما إذا كان البلد غير ساحلي. وقد ثبت أن إمكانية الوصول المباشر إلى ميناء بحري تعد أمرا مهما في تفسير فروق النمو الاقتصادي بين البلدان، فالبلدان غير الساحلية تميل إلى النمو بمعدلات أبطأ (على سبيل المثال، Gallup, Sachs and Mellinger, 1999). وهذا المتغير مهم في حالة الضفة الغربية وقطاع غزة حيث إن المصدرين والمستوردين الفلسطينيين يتعين عليهم اليوم استخدام الموانئ الموجودة في إسرائيل. وأخيرا، يشمل النموذج متغيرات صورية لتسجيل آثار الانتماء إلى ترتيب تجاري إقليمي على التجارة الثنائية.

ويبين الجدول ٤-٢ النتائج باستخدام الصادرات والواردات على التوالي كمتغيرين تابعين.[٨] وتحمل معظم المعاملات الإشارات "الصحيحة" وتتوافق بشكل جيد مع ما يتوقع في معادلات نموذج الجاذبية. ويبلغ معامل التحديد R^2 المعدل ٠,٧ وهو معامل مرتفع. ومعاملا لوغاريتمي إجمالي الناتج المحلي في البلد القائم بالإبلاغ والبلد الشريك في التجارة معاملان موجبان ولهما دلالة إحصائية. أما المتغير الخاص بالمسافة فهو سالب وذو دلالة إحصائية أيضا كما هو متوقع. غير أنه خلافا للمتوقع، نجد أن معامل حجم السكان موجب وذو دلالة إحصائية في حالة البلد القائم بالإبلاغ عندما تكون الصادرات هي المتغير التابع بينما يكون موجبا وذا دلالة إحصائية في حالة البلد الشريك عندما تكون الواردات هي المتغير التابع. والمتغيرات الصورية لترتيبات التجارة الإقليمية ليست ذات دلالة إحصائية، باستثناء منطقة الآسيان. ويبدو ذلك غريبا لأول وهلة،

[٧] والسبب الآخر هو أنه بغض النظر عن المسافة بين المراكز الاقتصادية، فإن البلدان التي بينها حدود مشتركة سوف تتفاعل فيما بينها بشكل أكبر من البلدان التي لا توجد بينها حدود مشتركة. وعلى سبيل المثال، على الرغم من أن المراكز الاقتصادية في الولايات المتحدة والمكسيك كل منها بعيد جدا عن الآخر جغرافيا، وعلى الرغم من اختلاف اللغة والثقافة بينهما، تعتبر منطقة الحدود بينهما واحدة من أنشط المناطق اقتصاديا في العالم، وتشمل قدرا مؤثرا من التجارة الإقليمية والمحلية عبر الحدود.

[٨] اخترنا التركيز على كل من الواردات والصادرات بصورة منفصلة، لا على مجموع الاثنين، حيث إننا نتوقع أن يكون الأثر مختلفا في كل حالة. وأيضا، عندما قمنا بتحليل الانحدار باستخدام مجموع من الصادرات والواردات، لم يضف ذلك قيمة تذكر. ونحن لا نركز إلا على تجارة السلع؛ ولا تتوفر بيانات عن وجهة التجارة في الخدمات.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

على الرغم من أنه يتفق مع نتائج دراسات أخرى (على سبيل المثال، Al-Atrash and Yousef; 2000, and Hamilton and Winters, 1992). ومن التفسيرات الممكنة لذلك أن كثافة التجارة بين البلدان الأعضاء في ترتيبات جغرافية بخلاف الأسيان يفسرها تفسيرا جيدا بالفعل حجم تلك البلدان وتعداد سكانها وقربها بعضها من بعض وأوجه التشابه الثقافي، وعدم وجود حواجز تجارية بينها وتكاليف النقل بينها.[٩] ومتغيرات اللغة ذات دلالة إحصائية وهي متغيرات موجبة في جميع تحليلات الانحدار. ووجود الحدود المشتركة متغير موجب وذو دلالة إحصائية، أما وجود حواجز جمركية مرتفعة في البلد القائم بالإبلاغ والبلد الشريك فهو متغير سالب وذو دلالة إحصائية. وتكاليف النقل في البلد القائم بالإبلاغ والبلد الشريك ذات دلالة في تفسير الصادرات، وإن كانت تكاليف النقل في البلد الشريك فقط هي التي لها دلالة إحصائية بالنسبة للواردات. وأخيرا، فالمتغير الصوري للوضع غير الساحلي للبلد القائم بالإبلاغ له دلالة إحصائية وسالب في حالة المتغيرين التابعين.

التدفقات المتنبأ بها مقارنة بالتدفقات الفعلية

جرى استخدام نموذج الجاذبية في عدد من الدراسات للتنبؤ بتدفقات التجارة بين إسرائيل والضفة الغربية وقطاع غزة (World Bank, 1993; Arnon, Spivak, and Weinblatt, 1996; and Arnon, Luski, Spivak and Weinblatt, 1997). وتقارن هذه الدراسات بين تدفقات التجارة الفعلية وتدفقات التجارة المتنبأ بها باستخدام هذا النموذج. وترى هذه الدراسات أن أنماط التجارة الفعلية تتأثر بالتشوهات العديدة الموجودة في الاقتصادين الفلسطيني والإسرائيلي، وتتنبأ بأنماط التجارة التي تنشأ إذا أزيلت تلك التشوهات. وعن طريق المقارنة بين أنماط التجارة الفعلية وأنماط التجارة المتنبأ بها، تحاول هذه الدراسات قياس آثار التشوهات على التجارة.

ويعتمد هذا النهج، على ما يبدو، على الحدس ولكن هناك بعض المشاكل المهمة في استخدام تدفقات التجارة المتنبأ بها في نموذج الجاذبية. فأولا، لا تمثل تلك التنبؤات أنماط التجارة التي توجد في ظل توازن التجارة الحرة، فهي تنبؤات بما ستكون عليه تجارة الاقتصاد الفلسطيني إذا كان سلوكه في المتوسط مثل سلوك اقتصادات أخرى في العينة، عند مستوى العوامل القائمة التي تتمثل في إجمالي الناتج المحلي، والمسافة إلى الشركاء التجاريين، والسكان، وقيود التجارة، وغيرها من العوامل التي تؤثر على التجارة بين الاقتصاد الفلسطيني وشركائه التجاريين. ومن ثم تشمل التنبؤات قيود وتشوهات التجارة التي يمكن التعبير عنها في النموذج.

وثانيا، حيث إن التنبؤات لا تشير إلى توازن تجاري أقل تشوها، فإنها لا تقدم معلومات عن الآثار الممكنة لخلق المعاملات التجارية أو تحويل وجهة التجارة. ويحدث خلق للتجارة وتحويل في وجهتها عندما يوسع البلد المعني تجارته مع بقية العالم (خلق المعاملات التجارية) أو يحول وجهة تجارته القائمة من مورّد لآخر (تحويل وجهة التجارة) نتيجة لإزالة حواجز التجارة أمامه من جانب مجموعة فرعية من شركائه التجاريين.[١٠] وحيث إن تنبؤات تدفقات التجارة في نموذج الجاذبية لا تقارن بين نقطتي توازن تجاري أزيلت عندهما تشوهات التجارة، و حيث إن تلك التنبؤات لا تنتج من عمليات حسابية تشمل معالم للمرونة السعرية للطلب على الواردات أو إمكانية إحلال الواردات من مصادر مختلفة، فإنه لا يمكن استخدام تلك التنبؤات للوصول إلى رأي بشأن خلق المعاملات التجارية و تحويل وجهة التجارة.[١١]

وأخيرا، وربما الأهم، فإن النظر إلى مستويات التجارة المتنبأ بها في نموذج الجاذبية لا يسمح بتقدير الدلالة الإحصائية للنتائج. فمن غير الممكن من خلال النظر إلى تدفقات التجارة المتنبأ بها أن يُنسَب أي مستوى من الثقة أو الاحتمال إلى نتيجة مفادها أن الاقتصاد الفلسطيني يقوم بالتجارة بشكل أكبر من المتوقع أو أقل من المتوقع مع أي من شركائه التجاريين، نظرا لأن تلك التدفقات المتنبأ بها هي تقديرات بالنقط. ويتعين لبحث الدلالة الإحصائية لتدفقات التجارة الثنائية إدخال متغيرات صورية تسمح بتقدير الأهمية الإحصائية لتدفقات التجارة هذه في سياق كل تدفقات التجارة الثنائية في العينة، ويرد هذا التحليل في القسم التالي.

مع مراعاة هذه التحفظات، يمكن استخدام المقارنة بين التدفقات التجارية الفعلية والتدفقات التجارية المتنبأ بها في النموذج والمعروضة في الجدول ٤-٣ لمناقشة بعض السمات المهمة في تجارة الاقتصاد الفلسطيني. والنتيجة الأولى للنموذج هي أنه يجب على الاقتصاد الفلسطيني أن يقوم بالتجارة مع إسرائيل بقدر أقل بكثير مما يقوم به بالفعل. وعلى وجه التحديد، يتنبأ النموذج بأن نقل الواردات بشكل ملموس، وبأن تزيد الصادرات زيادة طفيفة عما هو عليه الحال الآن، وهي نتيجة تتسق مع نتائج دراسات أخرى وردت الإشارة إليها أعلاه. وهناك ثلاث خصائص للاقتصاد الفلسطيني يمكن أن تفسر معظم هذه النتيجة. فأولاً، لا يبحث هذا النموذج إلا التجارة السلعية، إذ يغفل التجارة في الخدمات ودخل عوامل الإنتاج. وكما سبق ذكره، يمكن اعتبار دخل العمالة الفلسطينية من إسرائيل والمستوطنات (تجارة عوامل الإنتاج) بديلا للصادرات (تجارة السلع)، وهي سمة تصبح متزايدة الأهمية في وجود عوائق أمام نفاذ الصادرات السلعية إلى الأسواق العالمية. كذلك، فإن دخل العمالة الفلسطينية من إسرائيل والذي بلغ

[٩] يتسق هذا مع ادعاء كروغمان وسمرز (Krugman-Summers) بأنه يمكن تفسير معظم التجارة استنادا إلى عامل القرب الجغرافي. راجع Frankel (1997).

[١٠] استحدث مفهوم خلق المعاملات التجارية وتحويل وجهة التجارة أصلا في سياق إنشاء الاتحاد الجمركي (راجع Viner, 1950) وللاطلاع على شرح جيد لهذا المفهوم، راجع Panagariya, 2000.

[١١] راجع بشأن هذه النقطة Hamilton and Winters (1992), p. 89.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٤-٣: تدفقات التجارة الفلسطينية الفعلية مقارنة بتدفقاتها المتنبأ بها

(بملايين الدولارات الأمريكية)

	الفعلي		المتنبأ به		الفرق	
	الصادرات	الواردات	الصادرات	الواردات	الصادرات	الواردات
البلد الشريك						
العالم	٣٥٨,٨	٢٠٦١,٢	٤٢٣,٥	١١٦٥,٦	٦٤,٨	-٨٩٥,٦
إسرائيل	٣٣٨,٨	١٧٧٣,٣	١٣٥,٦	٢٢٠,٩	-٢٠٣,٢	-١٥٥٢,٤
بقية العالم	٢٠,٠	٢٨٨,٠	٢٨٨,٠	٩٤٤,٧	٢٦٨,٠	٦٥٦,٧
منه						
الولايات المتحدة	٠,٣	٢٣,٦	٣٢,٧	٢٠٤,٣	٣٢,٤	١٨٠,٨
الاتحاد الأوروبي	٠,٥	١٥٦,٣	١١٩,٠	٤٤٠,٨	١١٨,٥	٢٨٤,٥
منه						
فرنسا	٠,٠	١٧,٨	١٧,٧	٧٢,٢	١٧,٧	٥٤,٤
ألمانيا	٠,٠	١٣,٦	٢٦,٠	١٢٩,٥	٢٥,٩	١١٥,٨
إيطاليا	٠,١	٥١,٨	٢٢,١	٧٢,٠	٢٢,٠	٢٠,١
المملكة المتحدة	٠,٢	١٨,١	١٣,٩	٦٢,٤	١٣,٧	٤٥,٣
اليابان	٠,٠	٤,٩	١٩,٥	٨٠,٧	١٩,٥	٧٥,٩
مصر	٠,٠	٢٤,٧	٢٠,٢	٢٨,٢	٢٠,٢	٣,٤
الأردن	١٦,٢	١٥,٠	١٥,٦	١٤,١	-٠,٦	-٠,٩
المملكة العربية السعودية	١,٤	٠,٠	٧,٤	١٤,٢	٦,٠	١٤,٢
أخرى	١,٤	٦٣,٥	٧٣,٤	١٦٢,٤	٧٢,٠	٩٨,٩

المصادر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي استنادا إلى بيانات صادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ونشرة الإحصاءات المالية الدولية الصادرة عن صندوق النقد الدولي، وقاعدة بيانات تقرير "آفاق الاقتصاد العالمي" بالصندوق، وقاعدة بيانات الصندوق الخاصة بتقييد سياسات التجارة. وتشير بيانات التجارة الفعلية إلى سنة ١٩٩٨. تجارة السلع فقط.

٧٢٥ مليون دولار أمريكي في ١٩٩٨ يساعد على تحمّل مستوى أعلى للواردات الفلسطينية بعد ضبط تأثير مستوى إجمالي الناتج المحلي والمتغيرات الأخرى الواردة في النموذج.[١٢] وهناك تفسير ثان مكمّل هو أهمية المعونة الخارجية، فالضفة الغربية وقطاع غزة واحد من أكبر المتلقين للمعونة الخارجية، سواء كنسبة مئوية من إجمالي الدخل القومي أو على أساس نصيب الفرد من تلك المعونة.[١٣] وفي ١٩٩٨، قدّرت تدفقات المعونة الخارجية الداخلة بمبلغ ٥٩٠ مليون دولار أمريكي. وبعد أخذ جميع متغيرات النموذج في الاعتبار، من الواضح أن المعونة الخارجية يمكن أن تساعد على رفع مستوى الواردات في اقتصاد لا يستطيع بغيرها الوصول إلى رأس المال الأجنبي.[١٤] وأخيرا، هناك تفسير ثالث مكمّل من تفسيرات مستوى الواردات يرتبط بأهمية التحويلات الخاصة لدى الاقتصاد الفلسطيني. ولا توجد بيانات دقيقة عن حجم التحويلات من فلسطينيي المهجر إلى الضفة الغربية وقطاع غزة، ولكن تلك التحويلات تعتبر كبيرة جدا بوجه عام، وهي تسمح بمستوى واردات أعلى مما هو ممكن بغيرها.

والنتيجة الثانية للمقارنة بين تدفقات التجارة الفعلية والتدفقات المتنبأ بها هي التنبؤ الخاص بتدفقات التجارة الثنائية. ويشير النموذج إلى أن العلاقة التجارية للضفة الغربية وقطاع غزة مع إسرائيل أكثر كثافة من المتوقع بكثير، حيث إن الصادرات الفعلية، والواردات على الأخص، أعلى بكثير من القيم المتنبأ بها. والواقع أن ارتفاع مستوى الواردات من إسرائيل عن المستوى المتنبأ به في النموذج يفسر تماما ارتفاع الواردات الكلية عن المستوى المتنبأ به. ومع ذلك يكاد يكون من المؤكد أن مستوى الواردات مبالغ في تقديره، حيث إن جزءا كبيرا من الواردات الفلسطينية من بلدان أخرى يشحن عن طريق إسرائيل ولكنه يعامل باعتباره إسرائيلي المنشأ. (وينسحب ذلك على الصادرات، وإن كان إلى حد قليل). غير أنه من الصعب قياس مستوى الشحنات العابرة عن طريق إسرائيل، وبالتالي من المستحيل قياس مدى المغالاة في تقدير بيانات هذه التجارة، ويجب على القارئ أن يضع هذا التحفظ في الاعتبار عند تفسير النتائج. ومع ذلك، من المعروف جيدا أن معظم الواردات الفلسطينية إسرائيلية المنشأ.

---

[١٢] في الوقت نفسه، يجب عدم المغالاة في تقدير دور دخل عوامل الإنتاج حيث إن مجموع دخل الصادرات ودخل عوامل الإنتاج انخفض كثيرا على مدى الخمس عشرة سنة الماضية كنصيب من إجمالي الناتج المحلي (الجدول ٤-١).

[١٣] يبين الفصل الخامس من دراسة صندوق النقد الدولي الصادرة في Alonso-Gamo, Alier, Baunsgaard and Erickson von Allmen (1999) أن نصيب الفرد من الدفعات المنصرفة من المعونة الخارجية للضفة الغربية وقطاع غزة في الفترة ١٩٩٤-١٩٩٦ بلغ حوالي ٢٠٠ دولار أمريكي، مقارنة بحوالي ٢٥ دولارا للفرد في بلدان إفريقيا جنوب الصحراء. ولم يحصل على معونة خارجية أكبر خلال تلك الفترة على أساس نصيب الفرد منها إلا إسرائيل.

[١٤] إذا كانت المعونة الخارجية تؤدي إلى زيادة أسعار السلع والخدمات غير التجارية، فإنها قد تؤثر أيضا تأثيرا معاكسا على الصادرات (أثر الحمى الهولندية) إلا إذا ساعدت المعونة الخارجية أيضا على رفع الإنتاجية في قطاع السلع التجارية على نحو يوازن الأثر السلبي في القدرة التنافسية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

ومن بين تفسيرات نتائج النموذج أن الاقتصادين الفلسطيني والإسرائيلي متكاملان بدرجة أعلى بكثير مما قد يتوقع من بلدان مستقلة بينها حدود فعلية. وقد أدرج في تحليلات الانحدار متغير صوري للحدود لرصد الجوانب العديدة لتضافر الطاقات والتفاعلات المتزايدة التي تحدث بين بلدين بينهما حدود مشتركة. ومع ذلك، يعد وجود الحدود حاجزا أمام التجارة، مقارنة بمباشرة الأعمال التجارية محليا (أو في إطار اتحاد جمركي يعمل بشكل جيد). فعلى سبيل المثال، تبين التقديرات المستندة إلى نماذج الجاذبية أن المقاطعات الكندية الواقعة على طول الحدود مع الولايات المتحدة الأمريكية تقوم بالتجارة فيما بينها بشكل أكبر من تجارتها مع الولايات الأمريكية المجاورة، ويصدق ذلك على التجارة فيما بين الولايات الأمريكية الواقعة على الحدود (راجع على سبيل المثال McCallum, 1995). ويمكن أن يساعد عدم وجود حدود طبيعية (أو جمركية) بين الضفة الغربية وقطاع غزة من جهة وإسرائيل من جهة أخرى (على الرغم من تجاورهما) في تفسير جزء مما يبدو من ظاهرة زيادة التجارة بين هذين الاقتصادين عن المتوقع.[١٥] وإضافة إلى ذلك، تشترك الضفة الغربية وقطاع غزة مع إسرائيل في نفس العملة ونفس نظام التجارة. كذلك فإن البنية التحتية للنقل (الطرق) تتسم بالتكامل بشكل وثيق، وهي جميعا عوامل يمكن أن تفسر ارتفاع مستوى التجارة الثنائية عن المستوى المتنبأ به.[١٦]

وربما كان المستوى المرتفع الحالي للتجارة بين الاقتصادين راجعا أيضا إلى تحويل وجهة التجارة الناجم عن النظام المعقد للتصاريح والتفتيشات الأمنية وإجراءات النقل، وهي عوامل تشكل عبئا أكبر على الصادرات والواردات الفلسطينية مع الشركاء التجاريين بخلاف إسرائيل، والناجم كذلك عن غياب النفاذ المباشر إلى الأسواق العالمية. وكما نوقش بالتفصيل في الفصل الثالث، تؤدي تكاليف المعاملات الناجمة عن تلك القيود إلى جعل التجارة مع بقية العالم باهظة التكلفة، ويمكن أن يتوقع لتلك التكاليف أن تؤدي إلى تحويل وجهة جزء من التجارة نحو إسرائيل.[١٧] وإضافة إلى ذلك، تعتبر الضفة الغربية وقطاع غزة غير ساحلية، على الرغم من وجودها على الساحل، حيث إن عليها الاعتماد على ميناءي إسرائيل البحريين ومطارها في التصدير والاستيراد. ولا ينبغي أن يمثل هذا مشكلة كبيرة في ظل أوضاع أمنية عادية. فالواقع أنه ربما يكون من المعقول أن تستخدم الضفة الغربية وقطاع غزة مرافق ميناءي إسرائيل البحريين القائمة القريبة جدا (في أشدود وحيفا) بدلا من بناء ميناء خاص بها. غير أنه بسبب تعدد القيود وشروط التصاريح المطبقة، يصعب على التجار الفلسطينيين النفاذ بصورة واضحة ودون عوائق إلى الأسواق العالمية، ويعد الاقتصاد الفلسطيني من الوجهة الحقيقية اقتصادا غير ساحلي. وتبين نتائج تحليلات الانحدار أن كون البلد المعني غير ساحلي يؤدي إلى انخفاض التجارة الكلية بقدر كبير، وقد أوضحت تحليلات انحدار النمو الواردة في الفصل الثاني أن الاقتصادات غير الساحلية تميل إلى تحقيق نمو أبطأ في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي.

ومجمل القول أن النتائج التي تم الخروج بها من النموذج تفيد بوجود إمكانية كبيرة للتوسع التجاري مع بقية العالم على جانبي الواردات والصادرات، وعلى الأخص مع بلدان صناعية كالولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، وهو ليس بالأمر المستغرب في ضوء حجم هذه البلدان (الجدول ٤-٣). ولكن هناك أيضا مجالا لزيادة تجارتها مع البلدان العربية المجاورة، وعلى الأخص مصر. ومن المهم في هذا الصدد الإشارة إلى أن مستويات التجارة المتنبأ بها مع الأردن قريبة جدا من المستويات الفعلية، مما يفيد بعدم وجود مجال كبير للتوسع التجاري معه في ظل نظم التجارة السائدة. وهذا التحفظ الأخير له أهميته، حيث يفيد النموذج بأنه إذا انخفضت قيود التجارة في الأردن والضفة الغربية وقطاع غزة إلى الصفر، يمكن أن ترتفع الصادرات والواردات بين الاقتصادين عما هي عليه اليوم بحوالي ٦٠ ٪. وكما سلفت الإشارة إليه، من الصعب معرفة مدى الثقة التي يمكن أن ننسبها إلى هذه النتائج، ولذلك نحاول في القسم التالي بحث مدى صحة هذه النتائج من الوجهة الإحصائية بإدخال متغيرات صورية في معادلة نموذج الجاذبية تضبط تأثير التجارة بين الاقتصاد الفلسطيني وإسرائيل وتأثير التجارة بين الاقتصاد الفلسطيني وبقية العالم.

هل تجارة الضفة الغربية وقطاع غزة مع إسرائيل أكبر من المتوقع؟

لبحث قضية ما إذا كانت تجارة الضفة الغربية وقطاع غزة مع إسرائيل أكبر من المتوقع أو ما إذا كانت تجارتهما مع بقية العالم أدنى من المتوقع، تم اتباع المنهج المستخدم في عدد من الدراسات الأخيرة وأضيفت متغيرات صورية للتجارة بين شريكين أو أكثر. ويعني الانتهاء إلى معامل موجب ذي دلالة إحصائية للمتغير الصوري أن الشركاء في تجارة المجموعة المعنية يتاجرون مع بعضهم البعض بأكثر من المتوقع في النموذج في ضوء مستوى إجمالي الناتج المحلي لدى كل منهم والمسافات بينهم ومتغيرات تفسيرية أخرى. أما الانتهاء إلى معامل سالب ذي دلالة إحصائية فيشير إلى العكس. وإذا لم يكن المعامل ذا دلالة إحصائية (أي لا يختلف إحصائيا عن الصفر)، فإنه يشير إلى أن الشركاء التجاريين

---

[١٥] وعلى الرغم من ذلك فإن التجارة المتوجهة من الضفة الغربية وقطاع غزة تتحمل تكاليف معاملات كبيرة، ومن هذا المنظور (الاقتصادي) يمكن القول بأن هناك حدودا مع إسرائيل، ولكن من الواضح أن هذه الحدود أقل نفيذا إلى حد كبير للتجار الفلسطينيين من الحدود التي بينهم وبين بقية العالم، والتي تشمل حدودا جمركية.

[١٦] تخلص دراسة Rose (2000) إلى أن البلدان التي تشترك في عملة واحدة تميل إلى أن تصل تجارتها إلى أكثر من ثلاثة أمثال ما يمكن أن تصل إليه في غياب ذلك.

[١٧] إضافة إلى ذلك، كان عدم وجود خدمات مصرفية في الضفة الغربية وقطاع غزة حتى عام ١٩٩٤ يعني ضرورة اعتماد التجار الفلسطينيين على نظرائهم من التجار الإسرائيليين في التسهيلات الائتمانية التجارية الرسمية وغير الرسمية، مما خلق روابط وثيقة مع الاقتصاد الإسرائيلي.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٤-٤: نتائج تحليلات الانحدار في نموذج الجاذبية باستخدام متغيرات صورية للتجارة الفلسطينية مع إسرائيل وبقية العالم

المتغير		المتغير التابع: الواردات		المتغير التابع: الصادرات	
		المعامل	الأخطاء المعيارية	المعامل	الأخطاء المعيارية
Constant	ثابت	٢,٢٣	٠,٣٥*	٢,٦٣	٠,٣٥*
LGDPPART	لوغاريتم إجمالي الناتج المحلي للبلد الشريك	٠,٩٨	٠,٠٢*	٠,٨١	٠,٠٣*
LGDPREP	لوغاريتم إجمالي الناتج المحلي للبلد القائم بالإبلاغ	٠,٨١	٠,٠٣*	٠,٩٨	٠,٠٣*
LPOPPART	لوغاريتم السكان بالبلد الشريك	٠,٠٨	٠,٠٣*	٠,٠٤	٠,٠٣
LPOPREP	لوغاريتم السكان بالبلد القائم بالإبلاغ	٠,٠٣	٠,٠٣	٠,٠٧	٠,٠٣*
LDISTANCE	لوغاريتم المسافة	-٠,٨٠	٠,٠٤*	-٠,٨٥	٠,٠٤*
AMU	الاتحاد النقدي العربي	٠,٠٨	٠,٤٢	٠,١٢	٠,٤٢
ASEAN	رابطة دول جنوب شرق آسيا (آسيان)	١,٦٦	٠,٣٦*	١,٦٦	٠,٣٦*
EU	الاتحاد الأوروبي	٠,٢٢	٠,١٥	٠,٣٠	٠,١٥**
GCC	مجلس التعاون الخليجي	-٠,٣٨	٠,٣٥	-٠,٣٥	٠,٣٥
ARABIC	اللغة العربية	٠,٦٩	٠,١٢*	٠,٦٧	٠,١٢*
ENGLISH	اللغة الإنجليزية	١,١٢	٠,١٢*	١,٢٠	٠,١٢*
FRENCH	اللغة الفرنسية	٠,٨٠	٠,٢١*	٠,٩٣	٠,٢١*
BORDER	حدود	٠,٩٢	٠,١٧*	٠,٧٤	٠,١٧*
TARPART	مدى تقييد التجارة بالبلد الشريك	-٠,٠٣	٠,٠٠*	-٠,٠٢	٠,٠٠*
TARREP	مدى تقييد التجارة بالبلد القائم بالإبلاغ	-٠,٠٣	٠,٠٠*	-٠,٠٤	٠,٠٠*
CIFPART	"سيف" البلد الشريك	٠,٠١	٠,٠٠*	-٠,٠١	٠,٠٠*
CIFREP	"سيف" البلد القائم بالإبلاغ	-٠,٠١	٠,٠٠*	٠,٠١	٠,٠٠*
REPLL	البلد غير الساحلي	-٠,٢٧	٠,٠٩*	-٠,٠٦	٠,٠٩
WBGSISR	متغير صوري لتجارة الضفة الغربية وقطاع غزة مع إسرائيل	١,٤٥	١,٢٥	١,٣٦	١,٢٧
WBGSROW	متغير صوري لتجارة الضفة الغربية وقطاع غزة مع بقية العالم	-١,٥١	٠,١٧*	-١,٥٩	٠,١٧*
Adjusted R^2	معامل التحديد المعدل	٠,٧١		٠,٧٠	
Standard Error	الخطأ المعياري	١,٧٥		١,٧٧	
Observations	المشاهدات	٤٠٣٢		٤٠٣٢	

المصادر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي استنادا إلى بيانات صادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ونشرة *الإحصاءات المالية الدولية* الصادرة عن صندوق النقد الدولي، وقاعدة بيانات تقرير "آفاق الاقتصاد العالمي" بالصندوق، وقاعدة بيانات الصندوق الخاصة بتقييد سياسات التجارة ونشرة إحصاءات وجهة التجارة الصادرة عن الصندوق. تجارة السلع فقط.

* = تشير هذه العلامة إلى أن المعامل يختلف بصورة دالة إحصائيا عن الصفر عند مستوى الثقة ٥ ٪.

** = تشير هذه العلامة إلى أن المعامل يختلف بصورة دالة إحصائيا عن الصفر عند مستوى الثقة ١٠٪.

المعنيين لا يتاجرون مع بعضهم البعض بأكبر أو أقل من المتوقع في النموذج.[١٨]

ويعرض الجدول ٤-٤ نتائج هذا التحليل. وقد أدرج متغير صوري قيمته واحد صحيح لتجارة الضفة الغربية وقطاع غزة مع إسرائيل وقيمته صفر لتجارة الضفة الغربية وقطاع غزة مع أي طرف آخر (WBGISR). وأدرج متغير صوري آخر صوري قيمته واحد صحيح لتجارة الضفة الغربية وقطاع غزة مع جميع الشركاء الآخرين ما عدا إسرائيل (WBGROW). وعلى الرغم من أن معاملات المتغير الصوري الأول موجبة (مما يعني تجارة أكبر من المتوقع) فإنها غير ذات دلالة إحصائية. ومن ثم لا يوجد، عند بحث التجارة الثنائية للضفة الغربية وقطاع غزة مع إسرائيل في سياق التجارة الثنائية لجميع البلدان الأخرى في العينة، ما يدعم الافتراض القائل بأن تجارة الضفة الغربية وقطاع غزة مع إسرائيل أكبر من المتوقع. وبعبارة أخرى، لا يوجد أي دليل يعتد به على أن تجارة إسرائيل مع الضفة الغربية وقطاع غزة أعلى مما يمكن أن نتوقعه في المتوسط نظرا للقرب الجغرافي بينهما، وإجمالي الناتج المحلي وحجم السكان ومتغيرات أخرى في كل منهما. والواقع أنه بقدر ما تكون هناك مبالغة في تسجيل تدفقات التجارة الثنائية الفعلية يمكن أن تكون التجارة الفعلية بين الاقتصادين أقل من المتوقع. وهذه النتيجة تتعارض مع الاستنتاج المستخلص من الفرق بين التجارة المتنبأ بها والتجارة الفعلية.

ومن ناحية أخرى، فإن معاملات المتغير الصوري لتجارة الضفة الغربية وقطاع غزة مع بقية العالم (WBGROW) سالبة وذات دلالة إحصائية في جميع المعادلات (كما تشير إليه علامة النجمة). ومن ثم يوجد دليل على أن تجارة الضفة الغربية وقطاع غزة مع

[١٨] Frankel (1997), Coe and Hoffmaister (1998), Al-Atrash and Yousef (2000) and Subramanian and Tamirisa (2001). وكما أشير إليه أعلاه، تتمثل قوة استخدام هذا المنهج في أنه يسمح بتقييم النتائج إحصائيا.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

بقية العالم أقل من المتوقع في الواردات والصادرات. ووفقا لأحجام المعاملات، تعد الصادرات الفلسطينية إلى بقية العالم أقل بما يقرب من ٨٠ ٪ عما يتوقع من بلد له خصائص الاقتصاد الفلسطيني.[١٩] ويستفاد من هذا وجود مجال كبير لزيادة تجارة الضفة الغربية وقطاع غزة مع بقية العالم.

احتمالات التجارة

أشارت الأقسام السابقة إلى أن هناك مجالا كبيرا لزيادة الصادرات الفلسطينية، وعلى الأخص إلى الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. ولكن ما هي المنتجات التي يمكن للضفة الغربية وقطاع غزة تصديرها؟ وما هي السياسات المطلوبة لتدعيم النمو في قطاع السلع التجارية؟ يخرج عن نطاق هذا الفصل تقييم الميزة النسبية للاقتصاد الفلسطيني، وقد جرت في الفصل الثاني مناقشة العوامل المهمة للنمو الاقتصادي على الأجل الطويل – التي يرتبط العديد منها ارتباطا مباشرا بالتجارة (على سبيل المثال، تراجع عدم اليقين وتقلب الناتج، واتباع نظام تجارة منفتح، وإصلاح البنية التحتية والإطار القانوني والتنظيمي، واتباع سياسات اقتصادية كلية ملائمة). ولكن تجدر الإشارة إلى أنه من السهل إجراء تقدير بالنقص لإمكانية التجارة عند وضع التوقعات الخاصة بالصادرات، حيث يفترض عادة بقاء هيكل الإنتاج وقاعدة الصادرات الحاليين دون تغيير، وتطبق المرونات على مجموعة السلع التي يصدرها البلد المعني حاليا (Romer, 1994). ومن الممكن أن يؤدي إصلاح السياسات وإجراء تغييرات مهمة أخرى في بيئة النشاط الاقتصادي الفلسطيني إلى إطلاق القوى التي تسرع بوتيرة الاختراعات وإدخال مبتكرات من سلع وخدمات جديدة. كذلك، فإن الإصلاحات والاستثمارات في التكنولوجيا التي تجعل تدفقات التجارة أكثر وضوحا وأقل تكلفة (راجع الفصل الثالث) قد تطلق تحولا كاملا في السلع والخدمات التي ينتجها ويصدرها الاقتصاد الفلسطيني، مما يغير من ميزته النسبية.

ولا تعتبر محدودية الموارد الطبيعية في الضفة الغربية وقطاع غزة بالضرورة قيدا مهما على النمو والتنمية على الأجل الطويل رغم ما يمكن أن يكون لتلك المحدودية من أهمية على المدى القصير.[٢٠] ومن النتائج التي تدعو إلى الدهشة إلى حد ما، والتي توصلت إليها الدراسات التجريبية، وإن كانت شائعة، أن البلدان الغنية بالموارد تميل، مع ثبات العوامل الأخرى، إلى النمو بمعدلات أبطأ من غيرها من البلدان.[٢١]

وقد ركز نموذج الجاذبية على التجارة السلعية، ولكن الضفة الغربية وقطاع غزة قد تشهد أيضا نموا مهماً في تصدير الخدمات. فعلى سبيل المثال، توسعت السياحة بصورة سريعة في السنوات الأخيرة، وعلى الرغم من أن الاضطرابات المستمرة منذ أواخر سنة ٢٠٠٠ وجهت ضربة شديدة لصناعة السياحة، فإن إمكانات نمو هذا القطاع كبيرة متى تحسن الوضع السياسي. وإضافة إلى ذلك، فإن الدراسات المرجعية الأخيرة للمدن الصناعية (راجع أدناه) ترى أنه من الممكن أن تتمتع الضفة الغربية وقطاع غزة بميزة نسبية في تقديم بعض الخدمات في المنطقة، منها على سبيل المثال مراكز اتصالات العملاء لطلب الدعم الفني وتحويل برامج الكومبيوتر وتعديلها حسب الطلب.

وقد اقترحت الدراسات المرجعية المتعلقة بإنشاء مدن صناعية في الضفة الغربية وقطاع غزة أنشطة يمكن أن تنجح في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر (راجع الفصل الثالث للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلا للمدن الصناعية).[٢٢] وقد قارنت الدراسة بين المدن الصناعية المزمع إنشاؤها في الضفة الغربية وقطاع غزة والمدن الصناعية الأخرى في المنطقة من حيث النفاذ إلى الأسواق العالمية، والمخاطر السياسية، وبيئة الاستثمار (بما في ذلك الحوافز الضريبية وحوافز الاستثمار)، والموارد البشرية، ومرافق النقل، والمرافق العامة، والاتصالات السلكية واللاسلكية، والوصول إلى رأس المال. وخلصت الدراسة إلى أن تكاليف عوامل الإنتاج مرتفعة نسبيا في الضفة الغربية وقطاع غزة، ولكن الإنتاجية فيها أعلى أيضا مما هي عليه في مصر والأردن وتركيا. واستخلصت الدراسة أن الضفة الغربية وقطاع غزة لا تتمتع بقدرة تنافسية في المنطقة في الإنتاج الذي يستخدم عمالة منخفضة المهارة، في حين أنها تتمتع بقدرة تنافسية في الإنتاج الذي يستخدم عمالة عالية المهارة كالمهندسين. وهناك استنتاج آخر لتلك الدراسة مفاده أن الاقتصاد الفلسطيني، مقارنة بالمدن الصناعية في الأردن ومصر وتركيا ودبي، أمامه مجال كبير لتحسين الاستفادة من قربه من الصناعة الإسرائيلية وتكامله معها بوصفها أكثر الصناعات تطورا في المنطقة. وخلصت الدراسة أيضا إلى أن نوعية الاتصالات السلكية واللاسلكية جيدة بوجه عام، وإن كانت تكلفتها أعلى منها في بلدان أخرى بالمنطقة. وجاء أهم العوامل السلبية المتعلقة

[١٩] يمكن حساب الأثر الحدي لمتغير صوري على المتغير التابع في معادلة نموذج الجاذبية (بالنسبة المئوية) على النمو التالي: [1-(exp(β)]*100، حيث β هو معامل المتغير الصوري. راجع Coe and Hoffmaister (1998), footnote 9.

[٢٠] ربما كان أهم مورد طبيعي للتنمية الصناعية في الضفة الغربية وقطاع غزة حاليا هو الأحجار والرخام. وقد يصبح الغاز الطبيعي موردا مهماً بعد الاكتشافات الأخيرة قبالة ساحل غزة.

[٢١] راجع على سبيل المثال Sachs and Warner (1995a) and Rodriguez and Sachs (1999) للاطلاع على مناقشة لأسباب هذا الوضع.

[٢٢] ركزت الدراسة، التي يرد تلخيص لها في دراسة The Services Group (1999)، على إمكانية التصدير من المدن الصناعية في الضفة الغربية وقطاع غزة (التي لن تشمل قطاعات مثل السياحة)، وعلى الرغم من إن إمكانية التصدير المتوقعة من هذه المناطق تعد صغيرة، فإنها تشير مع ذلك إلى القطاعات التي قد يحدث بها توسع في صادرات الاقتصاد الفلسطيني.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

بالاستثمار الأجنبي المباشر والتي حددتها الدراسة مرتبطة بالمخاطر السياسية، وإجراءات التصدير والاستيراد المعقدة التي تؤدي في الغالب إلى فترات تأخير طويلة، وتكاليف الأراضي والمباني، وارتفاع تكاليف الكهرباء والمياه والاتصالات السلكية واللاسلكية. واستنادا إلى هذه النتائج، أوصت الدراسة بأن تتجه المدن الصناعية في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى الصناعات الخفيفة التي يمكن أن تستفيد من صلاتها بإسرائيل (على سبيل المثال، تصنيع الملابس الراقية، والإلكترونيات الاستهلاكية تامة الصنع، والأجهزة الكهربائية)، والخدمات المتخصصة في قطاع تكنولوجيا المعلومات (على سبيل المثال، تحويل برامج الكمبيوتر وتعديلها حسب الطلب وخدمات مكاتب المساعدة الفنية)، والخدمات الميدانية المرتبطة بعمليات الشحن في مطار غزة في المستقبل (على سبيل المثال، خدمات المناولة اللوجستية وغيرها من الخدمات المرتبطة بالنقل الجوي).

السياسة التجارية للضفة الغربية وقطاع غزة بعد الاستقلال

سوف يكون للسياسة التجارية المستقبلية للضفة الغربية وقطاع غزة انعكاسات بعيدة المدى على إمكانية توليد الاقتصاد الفلسطيني للنمو والرخاء. ويمكن أن يحقق انفتاح التجارة منافع من خلال مجموعة قنوات متنوعة، بما في ذلك ما يلي: (١) تحسين تخصيص الموارد بما يتفق مع التكاليف والمنافع الحدية الاجتماعية، (٢) الوصول إلى تكنولوجيا ومدخلات إنتاج وسلع وسيطة أفضل، (٣) تحسين الاقتصاد من أجل استغلال وفورات الحجم على نحو أفضل، (٤) زيادة المنافسة المحلية، (٥) التعرض لعوامل خارجية مواتية مثل نقل المعرفة التقنية (راجع Dorn-busch (1992) للاطلاع على عرض عام).

الوضع الحالي

تشترك الضفة الغربية وقطاع غزة حاليا في اتحاد جمركي مع إسرائيل كما هو منصوص عليه في بروتوكول العلاقات الاقتصادية لعام ١٩٩٤ (أو بروتوكول باريس). وقد كان الاتحاد الجمركي هو نظام التجارة الوحيد الذي يتفق مع إصرار إسرائيل على عدم قيام حدود وطلب الجانب الفلسطيني باستمرار النفاذ إلى الأسواق الإسرائيلية (Kleiman, 1994, p. 355). وتقرر إسرائيل معدلات التعريفة الجمركية الخارجية، وبعض معدلات رسوم الإنتاج مثل ضريبة المشتريات، كما تحدد شروط الجودة والسلامة، وذلك باستثناءات قليلة. ويبلغ متوسط معدلات التعريفة الجمركية (غير المرجح) على الواردات في ظل تطبيق شرط الدولة الأولى بالرعاية ٨,٨ ٪ في إسرائيل، كما أن تشتت تلك المعدلات مرتفع جدا (صفر – ٢٥٠ ٪). وتتم معظم تجارة إسرائيل من خلال اتفاقيات التجارة الحرة المبرمة مع الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، ولذلك فإن تعريفتها الفعلية منخفضة جدا (حوالي ٢,٥ ٪ في ١٩٩٩)،[٢٣] غير أن بروتوكول باريس يمنح السلطة الفلسطينية استقلالية محدودة في سياسة التجارة بشأن السلع المحددة في القوائم A1 و A2 و B. ونظرا لأنه لا توجد لإسرائيل علاقات تجارية (أو دبلوماسية) مع عدة بلدان في المنطقة، فإن التجارة الفلسطينية مع تلك البلدان مقيدة أيضا، أو مقتصرة بصورة صارمة على القوائم المذكورة أعلاه فقط. ولن يتم هنا استعراض أحكام وأداء التجارة بموجب بروتوكول باريس، حيث إنها عرضت بشكل مفصل في دراسات أخرى، بما في ذلك دراستا Calika (1998), and Kessler (1999). وتورد دراسة Kessler (1999) رأيا مقنعا مفاده أن أداء التجارة المخيب للآمال على مدى السنوات الست الماضية لا يرجع إلى تصميم أحكام التجارة الواردة في بروتوكول باريس ذاته بقدر ما يرجع إلى عدم تنفيذ هذه الأحكام وإلى الأوضاع الصعبة القائمة فعلا.

وقبل الاضطرابات التي بدأت في أواخر سبتمبر ٢٠٠٠، كان يبدو أن الفلسطينيين والإسرائيليين مستعدون للاتفاق على الاستعاضة عن الاتحاد الجمركي بترتيب للتجارة الحرة، كجزء من مفاوضات الوضع النهائي، الأمر الذي يتطلب إنشاء حدود جمركية بين الاقتصادين. وحتى كتابة هذا الفصل، كانت مسألة نظام التجارة في المستقبل بين الطرفين لا تزال معلقة، ولكن يبدو من المحتمل أن ينطوي ذلك النظام على وجود حدود جمركية تقبل كأمر مسلم به. وسوف تطرح حجة مفادها أنه يجب على السلطة الفلسطينية أن تبحث تطبيق تعريفة جمركية منخفضة وموحدة على الواردات من كل المنتجات، وأن تقتصر الاستثناءات من ذلك بصورة صارمة على السلع المؤهلة للإعفاء من الرسوم بموجب اتفاقيات التجارة الحرة، ولكن يجب أن تكون تلك الاتفاقيات قليلة وأن تقتصر على الأسواق الرئيسية. وسوف يحقق الاقتصاد الفلسطيني أقصى استفادة أيضا من نظام للتجارة لا توجد فيه حصص تجارة أو احتكارات تجارية. ولكن نود أن نشير إلى أن من الخيارات ذات الجاذبية وجود اتحاد جمركي مبسط بين الضفة الغربية وقطاع غزة وبين إسرائيل إلى جانب نظام للتجارة الخارجية أكثر تحررا مع تحسين نفاذ التجار الفلسطينيين إلى الأسواق العالمية.

[٢٣] من غير المعروف على وجه الدقة ما هو معدل التعريفة الجمركية الفعلي بسبب جوانب الضعف في بيانات التجارة، وبسبب الإعفاءات الجمركية المطبقة على كميات كبيرة من الواردات. فعلى سبيل المثال، تعفى الواردات الممولة من المانحين من الرسوم، وكذلك الواردات المؤهلة للتمتع بالإعفاءات الضريبية بموجب قانون تشجيع الاستثمار.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

مبررات تطبيق تعريفة جمركية موحدة منخفضة

يعتبر وجود نظام تجارة خال من التشوهات ينطوي على معدل تعريفة جمركية موحد منخفض أكثر تعزيزا للرفاهية من المنهج الإقليمي الذي يتخذ شكل اتحاد جمركي أو شكل ترتيب للتجارة الحرة.[٢٤] والواقع أنه يمكن في حالة الضفة الغربية وقطاع غزة طرح مبررات لجعل ذلك المعدل الموحد صفرا، نظرا لأنه اقتصاد صغير – بمعنى أنه يجب أن يتقبل الأسعار العالمية التي تحدد للسلع التي يستوردها وينتجها كأمر مسلم به – فإن فرض تعريفات جمركية على التجارة يحد من رفاهيته على نحو لا لبس فيه (Corden, 1974). بل إن الحواجز غير الجمركية، كالحصص، تعد أسوأ حيث إن لها نفس الأثر المترتب على التعريفات الجمركية ولكن بدون ميزة جباية الإيرادات الجمركية.

وعلى الرغم من أن عددا قليلا فقط من البلدان يطبق هيكلا للتعريفة الجمركية قوامه معدل صفري على كل المنتجات مع عدم وجود أي حواجز غير جمركية تقريبا، فإن بعض البلدان التي تطبق ذلك – مثل هونغ كونغ وسنغافورة – تعد من بين أنجح الاقتصادات في العالم. وقد برر بلدان أخرى تطبيق التعريفات الجمركية استنادا إلى عدة أسس، لكن معظم تلك المبررات لا تصمد أمام التمحيص المتأني. وعلى سبيل المثال، تفرض بعض الحكومات تعريفات جمركية لتحقيق أهداف تتصل بميزان المدفوعات، أو الإيرادات الثابتة، أو توزيع الدخل، أو الصحة، أو القيم الاجتماعية، أو الأمن، أو غيرها من الأهداف. ولكن لا تعتبر التعريفات الجمركية أفضل أدوات السياسات لتحقيق أي من تلك الأهداف، وفي الواقع العملي يؤدي ارتفاع التعريفات الجمركية وانتشارها إلى تشويه تخصيص الموارد، وتثبيط استخدام التكنولوجيا الأجنبية، وخفض الميزة النسبية التي يمكن لبلد تام كثيف العمالة استغلالها Subramanian, Ibrahim and Torres - Castro (1993), and Subramanian (1994). وفي الواقع، يتمثل واحد من أسباب تطبيق معظم البلدان للتعريفات الجمركية في أنه متى وضعت تعريفات جمركية – لأي سبب كان – يصبح من الصعب جدا إلغاؤها حتى بعد زوال دواعيها الأصلية (إن وجدت) بوقت طويل. وسوف نتناول بالمناقشة في الأقسام التالية الدور الممكن للتعريفات الجمركية في أغراض الحماية وأغراض تحقيق جباية الإيرادات في الضفة الغربية وقطاع غزة.

التعريفات الجمركية المطبقة لأغراض الحماية

تستخدم التعريفات الجمركية في أحيان كثيرة لحماية صناعات معينة. وربما كانت الحجة وراء ذلك أن بعض الصناعات لا يكون قادرا بعد على الاستمرار عند أسعار السوق العالمية (كما تقول بذلك حجة الصناعات الوليدة، والتي ثبت خطؤها) أو تعتبر صناعات ترتبط ارتباطا موجبا قويا بعوامل خارجية (كما تقول بذلك نظرية التجارة الجديدة – راجع Helpman and Krugman, 1989).[٢٥] إلا أن الأرجح في الواقع العملي أن يعكس تطبيق التعريفات الجمركية نفوذ جماعات المصالح الخاصة. فمبررات حماية ما يسمى بالصناعات الوليدة مبررات واهية من الناحية النظرية، وحتى إذا أمكن تبرير التعريفات الجمركية فهي ليست أنسب أداة لتحقيق تلك الحماية، إذ يتعين على الحكومة بدلا من ذلك أن تستخدم أسلوب الدعم المؤقت للإنتاج أو أن تتدخل لعلاج الأسباب الأساسية لفشل السوق (Krueger, 1984; and Subramanian, Ibrahim and Torres-Castro, 1993). وإضافة إلى ذلك، يستفاد من التجارب الدولية أن هناك مبررات وجيهة للشك في قدرة أي حكومة على تحديد الصناعات المؤهلة للحماية استنادا إلى العوامل الخارجية التي ترتبط بها (لانتقاء الصناعات التي تفوز بتلك الحماية). فبمجرد أن تظهر الحكومة استعدادها لمنح معاملة خاصة لصناعات معينة، من المؤكد أن ينشأ ضغط عام مؤيد للحماية.

يعمل الاقتصاد الفلسطيني في بيئة شديدة الصعوبة، تشمل خطر إغلاق الحدود، وإجراءات النقل المعقدة، والتفتيشات والقيود المكلفة المرتبطة بالأمن (راجع الفصل الثالث). وكما جرت مناقشته سلفاً، يمكن أن يؤدي إرخاء هذه القيود إلى إطلاق عملية التحول الكامل في قطاع السلع التجارية الفلسطيني، ومن المحال الآن تحديد الميزة النسبية التي سيتمتع بها الاقتصاد الفلسطيني في بيئة تتسم بقيود أقل بصورة مؤثرة. ومن شأن استهداف صناعات من أجل حماية التجارة أن يؤدي حتما إلى إبطاء عملية التحول هذه. ولكن من المهم إجراء إصلاحات محلية مكمِّلة تيسر تصحيح الهيكل الاقتصادي الفلسطيني صوب تحقيق ميزته النسبية، منها على سبيل المثال تحسين البنية التحتية، وتقوية الإطار القانوني والتنظيمي، وانتهاج سياسات اقتصادية تضمن الاستقرار الاقتصادي الكلي، وحسن ممارسة السلطات، وإجراء المزيد من تطوير القطاع المالي.

التعريفات الجمركية المطبقة لأغراض جباية الإيرادات

غالبا ما تطبق التعريفات الجمركية في البلدان النامية لأنها تحقق إيرادات مالية عامة مهمة للحكومة عندما تتسم دوائر الضرائب المحلية بعدم الكفاءة في تدبير الإيرادات بوسائل أقل تشويها، مثل ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة الدخل. وقد بلغت إيرادات المالية العامة للسلطة الفلسطينية (بدون المنح الأجنبية) ما يقرب من ٢٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٠ – وهو ما

[٢٤] هذه النتيجة تنطبق عادة بالرفاهية العالمية، ولكنها قد لا تنطبق بالضرورة على بلد بعينه.

[٢٥] السبب الوحيد الذي يبرر حماية الصناعات الوليدة هو فشل السوق، وحتى في تلك الحالة يجب ألا تلجأ الحكومة إلى التدخل في التجارة. ويترتب على إقامة حواجز تجارية حدوث تشوهات إضافية في العادة تؤثر سلبا على المنافع الأخرى التي تنطوي عليها سياسة الحكومة. وللاطلاع على مناقشة جيدة حول هذا الموضوع، راجع Corden (1974), Chapter 9.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

يعد مستوى محترما في اقتصاد على هذه الدرجة من النمو. وجاء معظم تلك الإيرادات من ضريبة القيمة المضافة ثم من ضرائب الدخل بدرجة أقل، ولم يتعد نصيب رسوم الواردات ٢,٨٪ من هذه الإيرادات.[٢٦] وتقوم الحكومة الإسرائيلية نيابة عن السلطة الفلسطينية بتحصيل حوالي ٦٠٪ من كل الإيرادات الضريبية، باعتبار ذلك إحدى النتائج المترتبة على وجود الاتحاد الجمركي وعلى ضخامة حجم الواردات الفلسطينية (٨٠٪ من إجمالي الناتج المحلي) والتي يأتي معظمها من إسرائيل أو عن طريقها. ويعني التخلي عن الاتحاد الجمركي أن تكون السلطة الفلسطينية مسؤولة عن تحصيل جميع ضرائبها، ومن الأمور الواقعية أن نتوقع انخفاض الإيرادات الضريبية في بادئ الأمر إلى أن يتم تعزيز قدرات الإدارة الضريبية للسلطة الفلسطينية. ونظرا لما يحيط بالإيرادات الضريبية في المستقبل من عدم اليقين، ليس من الحكمة تخفيض التعريفات الجمركية (أو أي ضريبة أخرى) تخفيضا حادا إلى أن يتحقق الاستقرار في وعاء الإيرادات. غير أنه من المهم المحافظة على متوسط معدل التعريفة الجمركية ومن المحبذ أن تغتنم السلطة الفلسطينية الفرصة للاستعاضة عن هيكل التعريفات الجمركية الحالي الشديد التشتت بتعريفة جمركية موحدة منخفضة تسري على جميع السلع.[٢٧] وقد بلغ إيراد جمارك السلطة الفلسطينية ١١٢ مليون شيقل إسرائيلي جديد في عام ١٩٩٩، وهو ما يعادل أقل من ١ ٪ من إجمالي الواردات للضفة الغربية وقطاع غزة (تأتي معظم الواردات من إسرائيل ولا تخضع لأي تعريفات جمركية). ونظرا لعدم توفر بيانات مفصلة عن التجارة، من المستحيل أن نحدد على وجه اليقين معدل التعريفة الفعلي على السلع القادمة من بقية العالم، ولكن باستخدام البيانات الواردة في الجدول ٤-٣ يمكن أن يصل هذا المعدل إلى ٩٪. ويجب أن يحدد المعدل الموحد بشكل يتلافى حدوث خسارة بالغة في الإيرادات الجمركية، ولكن الأهم أن يكون ذلك المعدل الموحد منخفضا، ويفضل أن يكون حوالي ٥٪ وألا يزيد على ١٠٪. وإذا كانت تلك المعدلات ما تزال تنطوي على خسارة قدر من الإيرادات، فمن الأفضل زيادة الإيرادات باستخدام تدابير أخرى.[٢٨] وكما سنوضح في الفصل التالي، يمكن أن نتوقع أن يكون للديناميكية الديمغرافية في الضفة الغربية وقطاع غزة أثر إيجابي على إيرادات المالية العامة على الأجل المتوسط، مما يفسح المجال لتطبيق تعريفة جمركية موحدة منخفضة.

تجنب الإفراط في ترتيبات التجارة الحرة الثنائية

من شأن اتباع سياسة تجارية مستقلة أن يسمح للسلطة الفلسطينية بالدخول في ترتيبات للتجارة الحرة مع بلدان أخرى، مثل الأردن، والدخول في ترتيبات تجارية إقليمية مثل منطقة التجارة الحرة العربية. ومن الصعب عموما تقدير المنافع التي تعود على بلد ما على صعيد التجارة والاستثمار والنمو من الانضمام إلى ترتيب تفضيلي للتجارة، فهذا يعتمد على ما إذا كان ذلك الترتيب يؤدي إلى خلق المعاملات التجارية أو تحويل وجهتها بالنسبة للبلد المعني، وما إذا كان يؤدي إلى خلق الاستثمار أو تحويل وجهته. وغالبا ما تكون الترتيبات التجارية الإقليمية قائمة على طموحات سياسية أكثر من استنادها إلى اعتبارات اقتصادية، وقد أوضحت نتائج نموذج الجاذبية أن الانتماء إلى ترتيب تجاري إقليمي لم يكن في معظم الحالات تفسيرا مهما لأنماط التجارة الثنائية (فيما عدا حالة رابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان)). أما المبررات النظرية المعارضة للنهج الإقليمي بوجه أعم، كما وردت في دراسة Bhagwati and Panagariya (1996a and b) على سبيل المثال، فهي مبررات مقنعة تماما، كما أن الأدلة التجريبية التي عرضتها دراسة Vamvakidis (1999) تشير إلى أن أداء الاستثمار والنمو أفضل بشكل واضح في البلدان التي حررت تجارتها على نطاق واسع منه في البلدان التي حررت تجارتها بصورة تتسم بالتمييز بالانضمام إلى ترتيبات تجارية إقليمية. ومن ثم، من غير المرغوب الدخول في اتفاقات ثنائية للتجارة الحرة مع عدد كبير جدا من البلدان، ومن الأوفق منطقيا التوصل إلى تلك الاتفاقات مع الأسواق الرئيسية. ومن شأن تطبيق تعريفة موحدة منخفضة على الواردات من بقية العالم أن يساعد على تقليل آثار تحويل وجهة التجارة الناشئ عن تلك الاتفاقيات التجارية التفضيلية إلى أدنى حد. ومن أسباب أهمية تحاشي السلطة الفلسطينية الدخول في اتفاقيات تجارية تفضيلية عدة هو أن الاتفاقيات المتداخلة تميل إلى الاختلاف فيما بينها، مما يجعل نظام التجارة معقدا وغير واضح. ويحدث ذلك بصورة خاصة في حالة شروط قواعد المنشأ، وهو ما سيتم التركيز عليه في القسمين التاليين.

شروط قواعد المنشأ

تحدد قواعد المنشأ السلع المؤهلة للإعفاء من الرسوم بموجب ترتيب التجارة الحرة المعني، وتشترط هذه القواعد عادة أن تكون السلع قد اكتمل نموها أو أنتجت أو صُنعت بكاملها في البلد المصدّر، أو أن تفي بواحد أو أكثر من المعايير الثلاثة التالية الشائع استخدامها: (١) أن تكون نسبة مئوية معينة من القيمة المضافة للسلعة مُنتَجة في البلد المصدّر، (٢) أن تغير عملية التجهيز التي تجري في البلد المصدّر تصنيف السلعة وفقا لقائمة

---

[٢٦] بلغت المنح الأجنبية في عام ١٩٩٩ ما يعادل ١٢٪ تقريبا من إجمالي الناتج المحلي، بما في ذلك ما يخص عمليات وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (أونروا).

[٢٧] يؤدي وجود التزام سياسي يتمتع بالمصداقية بهيكل موحد أيضا إلى الحد من حوافز جماعات المصالح الخاصة في الضغط من أجل فرض تعريفات جمركية عالية لصالح منتجات أعضائها (Panagariya and Rodrik, 1993). ومن الناحية المثلى يجب أن يكون معدل التعريفة الفعلي هو المعدل الموحد وليس المعدل الاسمي.

[٢٨] بادئ ذي بدء، يجب أن تذهب الأرباح من الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية (شركة استثمار عامة) أو بديلها، وهو صندوق الاستثمار الفلسطيني، إلى موازنة السلطة الفلسطينية. وهناك أيضا مبررات تدعو إلى استخدام أكثر حكمة للإعفاءات.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

محددة مسبقا (تحوّل تعريفة المنتج)، أو (٣) أن تتم في البلد المصدّر عملية محددة.

وتعتبر قواعد المنشأ بحكم طبيعتها أدوات مكلفة وهي تؤدي إلى تحويل وجهة التجارة فقط ولا تؤدي مطلقا إلى خلق المعاملات التجارية (Krueger, 1995). وإزاء وجود تعاريف وإجراءات عديدة مختلفة لقواعد المنشأ، فإنها تصبح عملية معقدة بالنسبة للمصدرين (والمستوردين). وتنشأ التكاليف المترتبة على شروط قواعد المنشأ في ثلاثة مجالات مختلفة على الأقل. فأولا، لا تعد التكاليف الإدارية للالتزام بقواعد المنشأ بسيطة، إذ أن قواعد المنشأ تستتبع عند أدنى الحدود إصدار شهادات المنشأ لكل شحنة تعرض للتخليص عليها في الجمارك والتحقق من صحة تلك الشهادات. ويستلزم مجرد الحصول على المستندات اللازمة للتحقق من المنشأ تكاليف تقدر بما يتراوح بين ٣٪ و ٥٪ من قيمة الواردات في منطقة التجارة الحرة الأوروبية (EFTA).[٢٩] ويمكن أن ترتفع هذه التكاليف إذا كانت القواعد أكثر تعقيدا. ومن أساليب خفض هذه التكاليف منح وضع المصدر المعتمد للمصدرين الدائمين الذين لا يتعين عليهم عندئذ تقديم مستندات في حالة كل شحنة. وثانيا، يمكن أن تكون شروط قواعد المنشأ مكلفة للغاية من حيث تحويل وجهة التجارة ووجهة الاستثمار، وأن تنال من الجهود الرامية إلى تنويع التجارة. وبقدر محاباة تلك القواعد لمنتجات منتج أقل كفاءة داخل منطقة التجارة الحرة مقارنة بمنتج أكثر كفاءة خارجها، تؤدي إلى الاتجار داخل منطقة التجارة الحرة في منتجات يمكن الحصول عليها بتكلفة أرخص وبصورة أكفأ من خارج المنطقة. وفي حالة إسرائيل والضفة الغربية وقطاع غزة، من شأن قواعد المنشأ أن تؤدي على أرجح الاحتمالات إلى مجيء واردات من إسرائيل إلى الضفة الغربية وقطاع غزة يمكن الحصول عليها في غياب ذلك بتكلفة أرخص من بقية العالم. وهذا التحول في وجهة التجارة شائع في مناطق أخرى للتجارة الحرة (على سبيل المثال اتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (NAFTA) والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي (Mercosur))، وأخيرا، ربما كانت أكثر الحجج إقناعا ضد قواعد المنشأ هي أنها أدوات تجارية تمييزية بحكم طبيعتها (أي أنها تميل إلى أن تكون مصممة صراحة لمحاباة بعض الموردين على من سواهم)، وهي بهذا الشكل لا تفتقر إلى الكفاءة فحسب، وإنما تخضع كذلك لضغوط هائلة على صعيد الاقتصاد السياسي للحماية.[٣٠] ومن ثم هناك خطر حقيقي يتمثل في احتمال استخدام قواعد المنشأ لمحاباة منتجين بعينهم أو منتجات بعينها على منتجين آخرين ومنتجات أخرى، حتى داخل منطقة التجارة الحرة، ويمكن أن تصبح تلك القواعد بمعنى من المعاني أدوات للحماية المصممة من أجل حالات محددة.[٣١]

شروط قواعد المنشأ في اتفاقات التجارة الحالية للسلطة الفلسطينية

تتضح إمكانية إسهام شروط قواعد المنشأ في تزايد تعقيد نظام التجارة من تجارب السلطة الفلسطينية ذاتها في اتفاقاتها التجارية المعقودة مع كل من كندا ومنطقة التجارة الحرة الأوروبية ومصر والاتحاد الأوروبي والأردن والمملكة العربية السعودية والولايات المتحدة. وعلى سبيل المثال، يتعين لكي يصبح المنتَج المعني مؤهلا للإعفاء من الرسوم بموجب اتفاقية التجارة المعقودة مع الولايات المتحدة أن يكون قد تم الحصول عليه بأكمله من الضفة الغربية وقطاع غزة، أو أن تكون تكلفة الإنتاج في الضفة الغربية وقطاع غزة إضافة إلى إسرائيل ٣٥٪ على الأقل من قيمته النهائية، أما منتجات المنسوجات فتستخدم لها تعريفة مختلفة. وتشترط الاتفاقية المعقودة مع الاتحاد الأوروبي في شأن قواعد المنشأ لأهلية الإعفاء من الرسوم أن يحدث تغير في التصنيف الجمركي وفق قائمة متفق عليها، وفي غياب ذلك، يجب أن يمر المنتَج المعني بعملية تجهيز محددة في الضفة الغربية وقطاع غزة أو في الاتحاد الأوروبي. وهناك أيضا حد أقصى لاستخدام مواد منشؤها خارج الضفة الغربية وقطاع غزة أو الاتحاد الأوروبي. وتحدد الاتفاقية التجارية المعقودة مع مصر قواعد المنشأ بصورة أخرى مختلفة، إذ يجب في حالة منتجات الصناعات التحويلية أن تمثل تكاليف المكون المحلي (من الضفة الغربية وقطاع غزة) ما لا يقل عن ٤٠٪ من تكاليف الإنتاج. وتشترط الاتفاقية التجارية المعقودة مع الأردن أن يحتوي المنتَج المعني على ما لا يقل عن ٣٥٪ من القيمة المضافة المنتَجة محليا. وبالإضافة إلى هذه التعاريف المختلفة، هناك أيضا فروق إجرائية بين تلك الاتفاقيات. فالمصدّر الفلسطيني الذي يصدر إلى الاتحاد الأوروبي يجب أن يحصل على شهادة المنشأ مختومة من وزارة المالية الفلسطينية، بينما يجب أن تكون شهادة المنشأ للصادرات الموجهة إلى البلدان العربية مختومة من وزارة الاقتصاد والتجارة الفلسطينية والغرفة التجارية. وهناك أيضا تباينات كبيرة في المستندات المطلوبة للحصول على شهادة المنشأ.

[٢٩] راجع Krueger (1995, p. 15).

[٣٠] راجع Krueger and Krishna (1995) للاطلاع على مناقشة للتجارب في ظل النافتا، وراجع Yeats (1997) للاطلاع على مناقشة بشأن السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي (ميركوسور).

[٣١] أوضح مثال لذلك هو التفاوض بشأن قواعد المنشأ في ظل النافتا، التي تم تصميمها لتوفير الحماية لصناعات معينة. ففي حالة أجهزة التلفزيون على سبيل المثال، صممت تلك القواعد لتحمي المنتج الأمريكي الوحيد الباقي. أما في حالة المنسوجات فالقاعدة هي "الخيوط وما بعدها" بمعنى أن جميع مراحل الإنتاج من غزل الخيوط وما بعده يجب أن تتم في أحد بلدان النافتا. كذلك أفاد قطاع السيارات من قواعد المنشأ الصارمة، المحددة بنسبة مئوية معينة من القيمة (٦٥ ٪) في المنتج النهائي يجب أن تنشأ داخل منطقة التجارة الحرة. وقد وصف أحد المراقبين قواعد المنشأ الخاصة بالسيارات في النافتا بأنها "معقدة وملتوية .. لا يمكن تفسيرها إلا بأن المقصود منها هو تقييد منافسة الواردات من قطع غيار السيارات وسلع السيارات القادمة من بلدان ثالثة". راجع Jackson (1997, p. 169).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

ترتيب التجارة المستقبلي مع إسرائيل

ما زالت ماهية نظام التجارة الذي سوف يتم إقراره بين إسرائيل والضفة الغربية وقطاع غزة في نهاية المطاف مسألة معلقة، ولكن من المفيد استعراض بعض الانعكاسات المترتبة على التخلي عن ترتيب الاتحاد الجمركي الراهن. وتنطبق بعض هذه النتائج بغض النظر عما إذا كانت إسرائيل والضفة الغربية وقطاع غزة سوف تدخلان في اتفاق للتجارة الحرة أو أن التجارة بينهما سوف تتم على أساس شرط الدولة الأولى بالرعاية. وتتمثل أهم الانعكاسات الاقتصادية فيما يلي: استقلالية السياسة التجارية للسلطة الفلسطينية، وتكاليف المعاملات، والجوانب المتعلقة بالمالية العامة.[٣٢] ويجري تناول جوانب المالية العامة في الفصل الخامس بقدر أكبر من التفصيل.

السياسة التجارية المستقلة

يعني التخلي عن الاتحاد الجمركي لصالح ترتيب للتجارة الحرة أو نظام تجارة يستند إلى شرط الدولة الأولى بالرعاية أن تصبح السياسة التجارية الفلسطينية مستقلة إزاء بقية العالم. وسوف تعتمد قيمة استقلال السياسة التجارية لدى السلطة الفلسطينية فيما يبدو على ما يلي: (١) السياسة التجارية المتبعة في إسرائيل حاليا ومستقبلا، (٢) السياسة التجارية التي سوف تختارها السلطة الفلسطينية تجاه الأطراف الثالثة مستقبلا.

وفيما يتعلق بالنقطة الأولى، قامت إسرائيل بتحرير تجارتها بصورة واسعة في السنوات الأخيرة، ويعتبر نظام تجارتها إجمالا متحررا جدا مقارنة بالبلدان الأخرى في المنطقة. ومع ذلك، فإن نظامها التجاري ما زال يفتقر إلى الشفافية بدرجة كبيرة، وما زال يحتوي على عناصر حمائية مهمة. وكما سلف ذكره، يبلغ المتوسط غير المرجح للتعريفة الجمركية في إسرائيل بموجب شرط الدولة الأولى بالرعاية ٨,٨ ٪، كما أن تشتت المعدلات فيها مرتفع جدا حيث يبلغ أقصى معدل للتعريفة الجمركية ٢٥٠٪. وإضافة إلى ذلك، ذكرت منظمة التجارة العالمية أن تدابير إسرائيل غير الجمركية ما تزال تشكل عائقا أمام التجارة.[٣٣] وما زال نظام تراخيص الاستيراد والتصدير والبنود المحظورة والحصص يتسم بالتعقيد. كذلك فإن نظام الضريبة والربح الإجمالي على المشتريات (TAMA)، وضرائب الحماية ترفع أسعار بعض السلع بصورة كبيرة. وإضافة إلى ذلك، يردد الفلسطينيون تعليقا على هذا الأمر أن المقاييس والشروط الصحية التي تفرضها إسرائيل على الواردات لا تتوافق مع احتياجات الاقتصاد الفلسطيني وتشكل حواجز غير جمركية. وتعتبر إمكانية اعتماد نظام تجارة أكثر شفافية وتحررا في الضفة الغربية وقطاع غزة إحدى المزايا الجذابة التي تترتب على التحول عن الاتحاد الجمركي.[٣٤] وفي الوقت نفسه، إذا استمر الاتجاه العام السائد خلال السنوات العشر الماضية المتمثل في التحول نحو نظام تجارة أكثر تحررا في إسرائيل – مع التخفيض التدريجي للتعريفات الجمركية – (الأمر الذي يبدو محتملا)، فإن ذلك سيقلل من جاذبية التخلي عن الاتحاد الجمركي. وقد انخفضت ضريبة المشتريات انخفاضا كبيرا في صيف ٢٠٠٠، ويبدو أن المخطط هو إلغاؤها تدريجيا بشكل كامل تقريبا.

وفيما يتعلق بالنقطة الثانية، على الرغم من أن السلطة الفلسطينية سوف تتمكن باتباع سياسة تجارية مستقلة من اعتماد نظام تجارة متحرر وشفاف جدا تجاه بقية العالم، فلا يمكن استبعاد احتمال خضوعها لضغط شديد لاعتماد نظام تجارة أكثر حمائية. والواقع أنه بالنظر إلى الاتجاهات السابقة للسلطة الفلسطينية في شأن التدخل المباشر في الاقتصاد، ليس من المقطوع به سلفا أن ينتهي الأمر إلى اعتماد نظام تجارة متحرر وشفاف. ويعتبر مجرد الضغط من أجل اتباع اتجاه حمائي أيضا مثالا معتادا للاستخدام غير الإنتاجي للموارد في الاقتصاد المعني. ومن بين سبل معالجة الشواغل المتعلقة بالسياسة التجارية الفلسطينية المستقبلية أن تعلن السلطة الفلسطينية منذ البداية نظام تجارة حرا يستند إلى شرط الدولة الأولى بالرعاية، وأن تبرهن على مصداقية هذا الالتزام بالانضمام إلى منظمة التجارة العالمية في أقرب وقت ممكن.

تكاليف المعاملات

كما أشرنا من قبل، تعد تكاليف المعاملات (بما في ذلك تكاليف النقل) مرتفعة جدا في الضفة الغربية وقطاع غزة. ومن المحتمل أن تترتب على خفض هذه التكاليف وتبسيط إنجاز أعمال التجارة الخارجية وجعلها أكثر وضوحا آثار على أداء قطاع السلع التجارية مماثلة في عمقها لآثار اختيار نظام التجارة.

ويستلزم التخلي عن ترتيب الاتحاد الجمركي الراهن لصالح اتفاقية للتجارة الحرة، أو علاقة تجارية تستند إلى شرط الدولة الأولى بالرعاية، إقامة حدود جمركية بين الاقتصادين، وهي حدود لازمة لأغراض التحقق من المنشأ والتصنيف والمقاييس وكذلك التقييم والضرائب، ولازمة بصورة أعم لمنع أي انحراف في وجهة التجارة قد ينشأ نظرا لإمكانية اختلاف السياسات التجارية لكل من الكيانين إزاء الأطراف الثالثة. وسوف يتعين تحصيل جميع ضرائب الواردات (بما في ذلك الضرائب على الواردات من إسرائيل) عند محطات الدخول أو الجمارك تلك. وسوف تؤدي إقامة حدود جمركية

[٣٢] تستند هذه المناقشة إلى دراسة Erickson Von Allmen and Nashashibi (1999).

[٣٣] راجع World Trade Organization (2000).

[٣٤] لكن تجدر الإشارة فيما يتعلق بالتعريفات الجمركية إلى أن الحماية تبلغ أعلى معدلاتها في حالة الأحذية ومنتجات المنسوجات والمنتجات الزراعية، وهي سلع تنتج أيضا في الضفة الغربية وقطاع غزة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

في ذاتها إلى زيادة تكاليف المعاملات، مما سيؤدي بدوره إلى تخفيض أحجام التجارة. وفي الوقت نفسه، قد يؤثر اختيار نظام التجارة مع إسرائيل على إمكانية تحسين الحالة الفعلية. وقد يسمح وجود الحدود الجمركية بتبسيط الإجراءات الأمنية الخاصة بالصادرات والواردات الفلسطينية مع بقية العالم.

ومن المهم الاستثمار في التكنولوجيات التي تقلل إلى أدنى حد من تكاليف المعاملات الإضافية الناشئة عن إقامة الحدود (راجع الفصل الثالث). وينبغي التأكيد على أن تكاليف المعاملات هذه سوف تنشأ حتى إن كانت جميع الصادرات الفلسطينية إلى إسرائيل ستصبح مؤهلة للإعفاء من الرسوم بموجب ترتيب للتجارة الحرة مع إسرائيل. وإضافة إلى ذلك، لن تكون التجارة التي تتم حاليا بين إسرائيل والضفة الغربية وقطاع غزة (وكلها بدون رسوم على الواردات) مؤهلة كلها للإعفاء من الرسوم في ظل ترتيب التجارة الحرة، وذلك لارتفاع المكون المستورد فيها ومن ثم فهي تخضع لضرائب الواردات.

الانعكاسات على المالية العامة

هناك انعكاسات مهمة على المالية العامة ترتبط بالتخلي عن الاتحاد الجمركي مع إسرائيل. ويناقش الفصل الخامس هذه الانعكاسات بشيء من التفصيل، لكننا نقدم هنا ملخصا لها. وسوف تكون هناك نفقات إضافية ترتبط بتوسيع نطاق الجهاز الإداري الجمركي، بما في ذلك مؤسسات المواصفات والمقاييس التي يجب إنشاؤها. وقد تكون تكلفة إنشاء مصلحة للجمارك ومراكز جمركية بين الاقتصادين مرتفعة للغاية. أما إنشاء عدد قليل من المراكز الجمركية فسوف يخفض التكاليف الإدارية بعض الشيء، ولكن على حساب ارتفاع تكاليف النقل.

وعلى جانب الإيرادات، تقوم إسرائيل حاليا بتحصيل حوالي ٦٠ ٪ من إيرادات السلطة الفلسطينية وتحولها بموجب نظام المقاصة. وإذا قامت السلطة الفلسطينية بتحصيل كل الضرائب بنفسها فمن المرجح حدوث خسارة في الإيرادات الضريبية في الفترة الأولى، حيث إن النظام الإسرائيلي أكفأ نسبيا. وفي الوقت نفسه، سوف تتمكن السلطة الفلسطينية من تحصيل ضرائب الواردات وضريبة المشتريات التي لا تحول إليها في الوقت الحالي. وتقدر دراسة Dumas (1999) مقدار التسرب الضريبي بما يصل إلى ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي. وبعد تخفيض ضرائب المشتريات في إسرائيل في صيف ٢٠٠٠، من الممكن أن يكون مقدار التسرب الضريبي في الوقت الحالي أدنى إلى حد ما. وعلى الجانب الإيجابي كذلك، من شأن التخلي عن الاتحاد الجمركي إعطاء السلطة الفلسطينية بعض الاستقلالية في سياسة المالية العامة في تحديد أسعار الضريبة والحد من خطر توقف مقاصة الإيرادات الضريبية.[٣٥] وقد ارتفعت الإيرادات الضريبية (والنفقات) في السنوات الخمس الماضية ارتفاعا سريعا في الضفة الغربية وقطاع غزة، واستنادا إلى الاتجاهات الراهنة قد تصبح للضفة الغربية وقطاع غزة قريبا خصائص دولة الرعاية بصورة سابقة لأوانها، مع وصول أسعار الضريبة (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي) إلى مستوى لا يشجع على التنمية الاقتصادية. وبعد المستوى العام للضرائب في إسرائيل مرتفعا للغاية (٣٣٪ من إجمالي الناتج المحلي، مقارنا بالمستوى البالغ ٢٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة). وبوجه خاص، قد لا يكون نظام الضرائب غير المباشرة المطبق في إسرائيل هو النظام الأمثل للضفة الغربية وقطاع غزة، لا سيما نظام ضريبة المشتريات المقترنة بالربح الإجمالي (TAMA).

ملاحظات ختامية

يتم الجانب الأكبر من التجارة الفلسطينية اليوم مع إسرائيل، وإن كان نصيبه غير معروف على وجه الدقة بسبب جوانب الضعف التي تشوب البيانات. ولا يعد نصيب إسرائيل الكبير من الصادرات والواردات الفلسطينية دليلا في ذاته على تشوهات التجارة، ولكن هناك مبررات تكفي للقول بأن القيود الأمنية وإجراءات التجارة والنقل المرتفعة التكلفة والشديدة التعقيد لإجراء التبادل التجاري مع البلدان الأخرى تميل لصالح التجارة مع إسرائيل. ولا يمكن لتكاليف المعاملات الناجمة عن العوائق الفعلية أن تؤدي إلا إلى تحول في وجهة التجارة لا إلى خلق التجارة. غير أننا لم نخلص من استخدام نموذج الجاذبية إلى دليل ذي وزن على أن التجارة بين إسرائيل والضفة الغربية وقطاع غزة أعلى مما يمكن توقعه في ضوء القرب الجغرافي وإجمالي الناتج المحلي والسكان وغيرها من المتغيرات. وتشير النتائج إلى أن إسرائيل ستظل شريكا تجاريا رئيسيا للضفة الغربية وقطاع غزة في ظل أي نوع من الترتيبات التجارية بين الاقتصادين تقريبا. ولكننا خلصنا إلى دليل على أن هناك مجالا كبيرا لتوسيع التجارة الفلسطينية مع بقية العالم، وعلى الأخص مع الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. ونحن نفسر ذلك بأنه يعني أن انخفاض تكاليف المعاملات المرتفعة جدا الناجمة عن النظام المعقد للتصاريح والضوابط الأمنية وقيود النقل يمكن أن يؤدي إلى زيادة حجم التجارة مع بقية العالم دون خفض (ملموس) في حجم التجارة الفلسطينية مع إسرائيل.

وسوف يحدث دون شك نوع من التنويع التجاري بعد تحسن البنية التحتية للتجارة، بما في ذلك تحقق النفاذ الحر إلى ميناء بحري ورفع كفاءة تشغيل المطار. وسوف يحدث ذلك التنويع حتى في ظل الاتحاد الجمركي القائم. وعلى الرغم من وجود مجال لزيادة التجارة مع بلدان في المنطقة، فإن النتائج التي تم الخروج بها من نموذج الجاذبية تشير إلى أنه لا يرجح أن تشكل المنطقة للمصدرين الفلسطينيين بديلا حقيقيا عن السوق الإسرائيلية. وفيما يتعلق

[٣٥] يسمح بروتوكول باريس للسلطة الفلسطينية بفرض ضريبة قيمة مضافة تقل بمقدار نقطتين مئويتين عما تفرضه إسرائيل وفرض ضريبة مشتريات أقل على السلع المدرجة على قوائم البروتوكول وهي: A1، و A2، و B.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

بمستقبل السياسة التجارية للضفة الغربية وقطاع غزة، دعونا في هذا الفصل إلى أن تطبق السلطة الفلسطينية نظام تجارة منفتحا وشفافا وغير تمييزي خاليا من الحصص والاحتكارات التجارية. ويقدم هذا الفصل أيضا مبررات لضرورة تطبيق السلطة الفلسطينية معدلا موحدا ومنخفضا للتعريفة الجمركية على الواردات (٥-١٠٪) على جميع البنود دون أي استثناءات. كما أنه من غير المنطقي أن تدخل السلطة الفلسطينية في عدد كبير من ترتيبات التجارة الحرة الثنائية، بل يجب أن تقتصر ترتيبات التجارة الحرة على البلدان والمناطق التي تمثل أسواقا مهمة للمصدرين الفلسطينيين. ونظرا لتقلب الوضع الاقتصادي في الضفة الغربية وقطاع غزة، وما يحيط به من عدم اليقين، وأثره السلبي على النمو والاستثمار في الماضي (راجع الفصل الثاني)، قد يتعين إعطاء الأولوية لتطبيق تدابير لضمان استقرار وبساطة نسق السياسات. وفي هذا السياق تعد بساطة نظام التجارة الذي نقترحه أمرا مرغوبا. ويجب إعلان هذا النظام مقدما وشرح مبرراته، كما يجب الالتزام به لدى منظمة التجارة العالمية (أو على الأقل إصدار إعلان بأن السعي جار لإتمام الالتزام به على هذا النحو، حتى إن كان ذلك سيستغرق بعض الوقت).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

سياسة المالية العامة: التحديات الناجمة عن الديناميكية الديمغرافية وتطورات أخرى على الأجل المتوسط

إعداد: إيفا ينكنر

تواجه الضفة الغربية وقطاع غزة تحديات كبيرة على الأجل المتوسط، ويمكن أن تؤدي سياسة المالية العامة التي تنتهجها السلطة الفلسطينية دورا مهما في التغلب عليها. فعلى سبيل المثال، تناول الفصل الثاني بالمناقشة مدى صعوبة تحقيق معدلات للنمو الاقتصادي تكون مرتفعة بما يكفي لخفض البطالة في فترة يسودها نمو سريع للقوة العاملة والمحافظة على تلك المعدلات. ويمكن لسياسة المالية العامة أن تسهم إسهاما كبيرا في هذا الجهد من خلال تجنب العجوزات الكبيرة الممولة عن طريق الدين، وتحسين تكوين الإنفاق. غير أنه بقدر ما يمكن أن تؤدي سياسة المالية العامة دورا فعالا في صياغة الاحتمالات الاقتصادية للضفة الغربية وقطاع غزة، سوف تتأثر تلك السياسة بدورها بعدة تطورات على الأجل المتوسط، كتطورات الديناميكية الديمغرافية المشار إليها أعلاه على وجه التحديد. وفضلا عن الآثار المتوقعة للنمو السكاني، يناقش هذا الفصل بإيجاز عاملين آخرين يمكن أن تكون لهما انعكاسات مهمة على المالية العامة وهما: الاختيارات المستقبلية بشأن نسقي السياسات الضريبية والسياسات التجارية، والتوصل إلى حل دائم لمسألة اللاجئين.

وفيما يتعلق بالديناميكية الديمغرافية، من المتوقع أن تمر الضفة الغربية وقطاع غزة بتغيرات مهمة على مدى السنوات العشر المقبلة. فمن المتوقع أن يتباطأ معدل النمو السنوي للسكان ليصل إلى ٢,٢٪ بحلول عام ٢٠١٠ بعد أن بلغ حوالي ٣,٨٪ في عام ١٩٩٩، في حين يتوقع أن يستمر نمو السكان في سن العمل عند معدل يبلغ حوالي ٣,٨٪ في المتوسط سنويا، وأن تزيد القوة العاملة بمعدل ٤,٤٪ سنويا. والأهم من ذلك أنه سينتج عن هذه التغيرات زيادة ملحوظة في نسبة المشاركة في القوة العاملة مع ما يرتبه ذلك من انعكاسات اقتصادية كلية بعيدة المدى (راجع الفصل الثاني). ويسوق القسم التالي حججا توضح كيف أنه في حال استطاعة الاقتصاد استيعاب العمالة الإضافية يمكن أن يكون تأثير هذه التطورات إيجابيا بلا جدال على إيرادات المالية العامة، في حين أن هذا التأثير يكون أقل وضوحا على الإنفاق؛ ولذلك يمكن، مع أخذ هذا التحفظ في الحسبان، أن تؤثر الديناميكية الديمغرافية في الضفة الغربية وقطاع غزة على الماليات العامة تأثيرا إيجابيا، مما يشير إلى وجود فرصة محددة لضبط أوضاع المالية العامة. وإضافة إلى ذلك، إذا كان بإمكان السلطة الفلسطينية المحافظة على مستويات الإنفاق الحالية لكنها ستختار اللجوء إلى استخدام المجال الإضافي المتاح لتغيير أولويات إنفاقها النسبية، فمن الممكن للعائد الديمغرافي المحتمل أن يتيح للسلطة الفلسطينية تحقيق إسهام أكبر في التنمية الاقتصادية. وعلى جانب الإيرادات، يمكنها تقليل الاعتماد على رسوم الواردات في جباية الإيرادات واتباع نظام تجارة منفتح مع فرض تعريفة جمركية موحدة منخفضة على البنود كافة. وعلى جانب الإنفاق، قد يصبح في إمكانها زيادة الإنفاق الاجتماعي من حيث نصيب الفرد منه وتعزيز المساهمة في الاستثمار في البنية التحتية بدون زيادة المصروفات الكلية كنصيب من إجمالي الناتج المحلي.

غير أنه ليست هناك حتمية في حدوث هذه النتيجة، فهي تتوقف على ارتفاع معدل نمو الاقتصاد الفلسطيني بحيث يمكن استيعاب التدفق المتوقع الداخل إلى سوق العمل بأجور حقيقية معقولة. أما إذا تعثر الاقتصاد، فقد تتحول النعمة إلى نقمة. وإضافة إلى ذلك، يشكل تحليلنا تطبيقا ساكنا مقارنا يعزل تأثير العوامل الديمغرافية وحدها، مع افتراض ثبات جميع العوامل الأخرى. وفي نهاية الأمر، حتى لو كان بالإمكان أن يتحقق التأثير الإيجابي لزيادة حجم القوة العاملة، فإن القرارات المتخذة على صعيد السياسات قد توازن ذلك التأثير أو تتجاوزه بما لها من تأثير أقوى ومباشر بدرجة أكبر على إيرادات المالية العامة ونفقاتها في الأجل المتوسط، وهذا يبرز أهمية

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٥-١ التوقعات الديمغرافية الأساسية

	١٩٩٩	٢٠١٠-	[1]٢٠١٠-
مجموع السكان (مليون نسمة)	٣,٨	٤,٠	٤,٦
نصيب السكان أقل من ١٥ سنة (٪)	٤٧,٠	٤٤,٠	٤٣,٠
نصيب السكان فوق ٦٥ سنة (٪)	٣,٤	٣,٩	٤,١
نصيب السكان في سن العمل (٪)	٤٩,٧	٥٢,٩	٥٣,٨
نسبة الإعالة حسب السن[2]	١,٠	٠,٩	٠,٩

المصادر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي وتوقعاتهم استنادا إلى بيانات صادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (راجع الفصل الثاني).

[1] سيناريو الهجرة.

[2] نسبة السكان في غير سن العمل (أقل من ١٥ سنة وفوق ٦٥ سنة) إلى السكان في سن العمل (بين ١٥ سنة و ٦٥ سنة).

قيام السلطة الفلسطينية ببلورة رأيها من الآن بالفعل بشأن نظام التجارة والنظام الضريبي اللذين تريد تطبيقهما في المستقبل، بمجرد التوصل إلى اتفاق مع إسرائيل حول الوضع الدائم.

سياسة المالية العامة والديناميكية الديمغرافية المتوقعة

تأثير العوامل الديمغرافية على إيرادات المالية العامة

تعد الماليات العامة عالية الحساسية للتغيرات الديمغرافية، كما يتضح من التجارب في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء. ويلخص الجدول ٥-١ التوقعات الديمغرافية التي يستند إليها التحليل في هذا الفصل. ويمكن أن يؤثر التحول الديمغرافي المتوقع في الضفة الغربية وقطاع غزة على إيرادات المالية العامة بصورة مباشرة وغير مباشرة. فأولا، تؤدي زيادة القوة العاملة إذا تم توظيفها إلى اتساع الوعاء الضريبي، الأمر الذي يعطي دفعة لحصيلة الضرائب المباشرة وغير المباشرة. وثانيا، يمكن أن تؤدي زيادة القوة العاملة مقارنة بغير المكلفين من السكان (أو انخفاض نسبة الإعالة) إلى تعزيز نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، وهو ما قد يعطي بدوره دفعة للدخل الخاضع للضريبة وللإيرادات الضريبية (راجع الفصل الثاني).[1] وأخيرا، يمكن تعزيز الحصيلة الضريبية بشكل أكبر إذا أدت الضغوط الديمغرافية إلى التوسع الحضري وإلى حدوث تحول عن القطاعات التي يصعب إخضاعها للضرائب مثل قطاع الزراعة. وبوجه خاص، قد تصبح الضرائب المباشرة أهم نسبيا من الضرائب غير المباشرة (راجع مثلا Tanzi, 1987).

بعض العمليات المحاسبية البسيطة

من الطرق البسيطة البديهية لمعرفة مدى تأثير التغيرات الديمغرافية على الإيرادات، النظر إلى إيرادات المالية العامة من زاوية نصيب الفرد منها. وعادة ما يتم التعبير عن إيرادات المالية العامة كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، وهذا يعطي مؤشرا مفيدا لعبء المالية العامة وحجم الحكومة. ولكن النظر إلى متغيرات المالية العامة من زاوية معدلات نصيب الفرد منها يصبح أكثر أهمية إذا كانت نقطة البداية هي الرغبة في القدرة على إنفاق مبالغ معينة من موارد المالية العامة على أساس نصيب الفرد منها (كنصيب التلميذ من نفقات التعليم، ونصيب الفرد من نفقات الصحة). ويمكن تحليل مكونات نسبة الإيرادات إلى السكان كما يلي:

*الإيرادات/السكان = الإيرادات/ إجمالي الناتج المحلي * إجمالي الناتج المحلي /القوة العاملة * القوة العاملة/السكان (١)*

والبند الأول على الجانب الأيسر هو نسبة الإيرادات إلى إجمالي الناتج المحلي، التي يمكن النظر إليها بوصفها سعر الضريبة الفعلي. ويمكن النظر إلى البند الثاني بوصفه متوسط إنتاجية العمالة، والنظر إلى البند الأخير بوصفه نسبة القوة العاملة إلى السكان. وهذا تعبير محاسبي بسيط لا يفسر الارتباطات المتداخلة بين البنود المختلفة. وعلى الرغم من ذلك، من الواضح مباشرة أن حدوث زيادة في نسبة القوة العاملة إلى السكان ككل يؤدي إلى زيادة نصيب الفرد من إيرادات المالية العامة عند معدل ما لإنتاجية العمالة ومتوسط ما لسعر الضريبة، وبالطبع، لا تكون البنود الأخرى معطيات في الواقع العملي. وكما ورد في الفصل الثاني، يمكن أن نتوقع أن تؤدي الزيادة في نسبة القوة العاملة إلى السكان (حسب المتوقع في الضفة الغربية وقطاع غزة) إلى زيادة نصيب الفرد من نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، مما يعزز تأثيرها على الإيرادات، وقد ثبت أن الإيرادات الضريبية، كما يرد

[1] يجب ألا يغيب عن الذهن أن النمو الموجب يعتمد على الافتراضات الخاصة بمعدلات المشاركة في القوة العاملة (السكان في سن العمل المشاركون بالفعل في القوة العاملة)، وخلق فرص العمل (عثور العاطلين على وظائف، وهو أمر ليس سهلا نظرا للوضع الراهن)، وإنتاجية العمالة. أما الآليات غير المباشرة الأخرى التي يمكن أن يؤثر من خلالها التغير الديمغرافي على معدلات النمو فهي الآليات التي تؤثر على السلوك الادخاري وتراكم رأس المال.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٥-٢ الديناميكية الديمغرافية وإيرادات المالية العامة، ٢٠٠٠-٢٠١٠[1]

	الإيرادات / السكان	=	الإيرادات / إجمالي الناتج المحلي	X	إجمالي الناتج المحلي / القوة العاملة	X	القوة العاملة / السكان
٢٠٠٠	١ ٣٤٠		٠,٢١٧		٣٢ ٩٧٢		٠,١٩
٢٠١٠أ	١ ٥٨١		٠,٢١٧		٣٢ ٩٧٢		٠,٢٢
٢٠١٠ب	٢ ٠٦٧		٠,٢١٧		٤٣ ٠٨٩		٠,٢٢
٢٠١٠ج	١ ٥٨١		٠,١٦٧		٤٣ ٠٨٩		٠,٢٢
٢٠١٠د	٢ ٦٧٣		٠,٢٨٢		٤٣ ٠٨٩		٠,٢٢

المصدر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي. راجع النص للاطلاع على شرح للسيناريوهات.

[1] بالأسعار الحقيقية.

أثناء، تنمو في العادة بمعدلات أسرع من معدلات زيادة إجمالي الناتج المحلي، وهو ما يزيد من الأثر الإيجابي للإيرادات.

وتشير البيانات الأولية إلى أن إيرادات المالية العامة للسلطة الفلسطينية في عام ٢٠٠٠ بلغت ٣,٨ بليون شيقل إسرائيلي جديد (٢٢٪ من إجمالي الناتج المحلي)، وهو ما يعني أن نصيب الفرد منها بلغ حوالي ١٣٤٠ شيقل إسرائيلي جديد وأن نصيب العامل منها بلغ حوالي ٧٢٠٧ شيقل إسرائيلي جديد.[2] ويبين الجدول ٥-٢ التقديرات الخاصة بالضفة الغربية وقطاع غزة باستخدام المعادلة (١). فإذا أخذت في الاعتبار الزيادة المتوقعة في نسبة القوة العاملة إلى السكان فقط، سيرتفع النصيب الحقيقي للفرد من إيرادات المالية العامة للسلطة الفلسطينية من ١٣٤٠ شيقل إسرائيلي جديد إلى ١٥٨١ شيقل إسرائيلي جديد بحلول عام ٢٠١٠ - أي بزيادة نسبتها ١٨٪ (٢٠١٠ أ في الجدول ٥-٢). إلا أنه يمكن أن نتوقع، كما يتضح في الفصل الثاني، أن يحدث تزايد نسبة القوة العاملة إلى السكان آثارا موجبة على الاستثمار والنمو، وإذا افترضنا أن الأجور الحقيقية تزيد بنسبة ١,٥٪ سنويا (السيناريو المتوسط في الجدول ٢-٩ في الفصل الثاني)، فإن نصيب الفرد من إيرادات المالية العامة للسلطة الفلسطينية سوف يرتفع إلى ٢٠٦٧ شيقل إسرائيلي جديد - أي بزيادة قدرها ٥٤٪ بالأسعار الحقيقية (٢٠١٠ ب). ويعني هذا أن نصيب الفرد من إنفاق المالية العامة للسلطة الفلسطينية، وفقا لسيناريوهات النمو تلك، يمكن أن يزيد زيادة حادة حتى إذا ظلت إيرادات المالية العامة للسلطة الفلسطينية ثابتة عند حوالي ٢٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في الفترة من ٢٠٠٠ حتى ٢٠١٠. وكبديل عن ذلك، إذا أرادت السلطة الفلسطينية أن تقصر الزيادة في نصيب الفرد من الإيرادات (والنفقات) على وصوله إلى ١٥٨١ شيقل إسرائيلي جديد مثلا (بالأسعار الحقيقية)، فإنه يمكن تخفيض نسبة الإيرادات إلى إجمالي الناتج المحلي من ٢٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٠ إلى ١٧٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٠ (٢٠١٠ ج).

[2] راجع الفصل الأول للاطلاع على مناقشة للتطورات الأخيرة في الماليات العامة.

وقد افترضنا حتى الآن أن نسبة الإيرادات إلى إجمالي الناتج المحلي سوف تظل ثابتة عند ٢٢٪ (باستثناء ٢٠١٠ ج)، ولكن هناك أدلة على الصعيد الدولي على أن مرونة إيرادات المالية العامة للنمو في إجمالي الناتج المحلي الحقيقي أكبر من الواحد الصحيح.[3] وغالبا ما يشار إلى ذلك بمصطلح المرونة الشاملة للنظام الضريبي. ومن الصعوبة الحقيقية تقدير معدل مستقبلي للمرونة الشاملة للنظام الضريبي في أي بلد، وفي حالة الضفة الغربية وقطاع غزة يزيد من تعقيد هذه المحاولة حداثة عهد الإدارة الضريبية للسلطة الفلسطينية بالوجود وتعدد جوانب سجلها.[4] ولكن مع التحفظات الواجبة، وللأغراض الإيضاحية البحتة، تبلغ المرونة الشاملة المحتسبة للنظام الضريبي ١,٢ للفترة ١٩٩٨-١٩٩٩.[5] ومن ثم فإن السماح بزيادة الإيرادات بمعدل أعلى من معدل زيادة إجمالي الناتج المحلي يحقق زيادة متوقعة في نسبة الإيرادات إلى إجمالي الناتج المحلي تصل إلى ٢٨٪ في عام ٢٠١٠ أي ما يعادل ٢٦٧٣ شيقل إسرائيلي جديد لكل فرد (٢٠١٠ د في الجدول ٥-٢). غير أن هذه الزيادة لا يمكن أن تتحقق تلقائيا، وقد لا تكون مرغوبة حيث إن العبء الضريبي في الضفة الغربية وقطاع غزة يعد مرتفعا نسبيا، في ضوء مستوى التنمية فيها. وتفيد السيناريوهات المقدمة في مجرد إيضاح ديناميكية التغير الديمغرافي المحتمل والمجال الذي يتيحه ذلك التغير لإعادة ترتيب أولويات الإنفاق وإعادة تصميم النظام الضريبي. أما استخدام تحليل الانحدار فهو المنهج الأدق بكثير من حيث عزل التأثير الذي قد تحدثه التغيرات الديمغرافية على إيرادات المالية العامة كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي.

تحليل الانحدار

يتم تقدير عمليتي انحدار بسيطتين مقارنتين عبر البلدان للحصول على مرونة الإيرادات الضريبية لنسبة الإعالة حسب السن ولحجم السكان في سن العمل، مع تثبيت العوامل الأخرى.[6] ومن

[3] قد ترجع هذه الظاهرة إلى مجموعة عوامل، بما في ذلك تحسينات الإدارة الضريبية المصاحبة للتنمية الاقتصادية، وانتقال العاملين إلى شرائح أعلى في ضريبة الدخل، واتساع الوعاء الضريبي كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي خلال فترة التحول من اقتصاد زراعي وغير رسمي إلى اقتصاد رسمي وموجه نحو التصنيع بدرجة أكبر.

[4] منذ ١٩٩٤، زادت إيرادات المالية العامة للسلطة الفلسطينية بمعدلات أسرع بصورة ملموسة من معدلات زيادة إجمالي الناتج المحلي، ولكن ذلك يعود في معظمه إلى التحسينات في الإدارة الضريبية، ومن ثم من التضليل (الشديد) تفسيره بأنه مرونة شاملة في النظام الضريبي. ومن الصعب الفصل بين تأثيرات تحسين الإدارة الضريبية وبين المرونة الشاملة للنظام الضريبي، ولذا نقوم بدلا من ذلك بتقدير المرونة الشاملة للنظام الضريبي لفترة أقصر وأحدث (١٩٩٨-١٩٩٩) لا تشمل الفترة التي سادتها أقوى التحسينات في الإدارة الضريبية. والعيب الأساسي في ذلك أن هذا التقدير يستند إلى فترة سنتين فقط، وهما السنتان اللتان شهد فيهما الاقتصاد الفلسطيني انتعاشا قويا في النمو. ومن الناحية المثالية، يجب تقدير المرونة الشاملة للنظام الضريبي على مدى فترة زمنية تكون طويلة بما يكفي لتشمل فترات الصعود والهبوط في النشاط الاقتصادي على حد سواء.

[5] تعرف نسبة المرونة الشاملة بأنها النسبة المئوية للتغير في الإيرادات الضريبية على النسبة المئوية للتغير في إجمالي الناتج المحلي الاسمي، أو مرونة الإيرادات الضريبية بالنسبة لإجمالي الناتج المحلي الاسمي. غير أن المرونة الشاملة للنظام الضريبي في هذا السياق تشير إلى الإيرادات الكلية لا إلى مجرد الإيرادات الضريبية.

[6] نقوم بإجراء تحليل انحدار الإيرادات الضريبية كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي على نسبة الإعالة حسب السن ونصيب السكان العاملين على التوالي، مع تثبيت نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي ونصيب الزراعة. وتشمل مجموعة البيانات المدرجة معلومات عن ٦٠ بلدا ناميا ومتقدما عن عام ١٩٩٧.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٥-٣ التأثير المقدر للتغيرات الديمغرافية على الإيرادات، ١٩٩٩-٢٠١٠[١]

	المتغير المستقل	الإشارة	القيمة الأساسية (١٩٩٩)	القيمة المقدرة (٢٠١٠)
تقدير خبراء الصندوق[٢]	نسبة الإعالة حسب السن[٣]	-	٢٠,٧	٢٢,٠
	السكان في سن العمل	+	٢٠,٧	٢١,٩

المصادر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي والكتابات المنقول عنها.
[١] كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي.
[٢] المتغير التابع هو الإيراد الضريبي/ إجمالي الناتج المحلي.
[٣] نسبة السكان في غير سن العمل (تحت سن ١٥ وفوق سن ٦٥) إلى السكان في سن العمل (١٥- ٦٥ سنة).

الواضح أن هناك تحفظات عدة على هذا التحليل، سيجري تحليل بعضها بمزيد من التفصيل أدناه. والمهم أنه من المفترض أن يظل الهيكل الشامل المتألف من النظام الضريبي والعوامل الديناميكية الرئيسية الأخرى وكفاءتها جميعا، باعتبارهما العاملين المحركين للإيرادات على المدى المتوسط، دون تغيير. ويتطلب هذا، كما تجري مناقشته فيما بعد، بذل جهد كبير من جانب السلطة الفلسطينية إذا تولت مسؤولية تحصيل الإيرادات التي تقوم إسرائيل حاليا بتحصيلها نيابة عنها في ظل الاتحاد الجمركي، عند توليها تلك المسؤولية. وإضافة إلى ذلك، سوف تعتمد الإيرادات الضريبية المستقبلية على ما يتخذ من قرارات على صعيد السياسات بشأن النظام الضريبي، فيما يتعلق بمستويات الضريبة والإعفاءات الضريبية. فعلى سبيل المثال، ينص قانون تشجيع الاستثمار لسنة ١٩٩٨ على حوافز ضريبية سخية إلى حد كبير، وانعكاسات تلك الحوافز على المالية العامة ليست واضحة. وعلى الرغم من ذلك، ومع وضع تلك التحفظات في الاعتبار، تشير النتائج إلى أن انخفاض نسبة الإعالة وزيادة القوة العاملة يمكن أن يسفرا عن أثر موجب على الإيرادات، مع تساوي العوامل الأخرى. ويمكن حساب حجم تلك الآثار في حالة الضفة الغربية وقطاع غزة على وجه الدقة عن طريق الجمع بين المرونات المقدرة من تحليلي الانحدار هذين وتوقعات النمو السكاني الواردة في الفصل الثاني. وكما يتبين من الجدول ٥-٣، يمكن بحلول عام ٢٠١٠ أن يؤدي الهبوط المتوقع في نسبة الإعالة حسب السن[٧]، وكذلك زيادة نسبة السكان ممن بلغوا سن العمل إلى رفع نسبة الإيرادات إلى إجمالي الناتج المحلي بمعدل ١,٢ و١,٣ نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، على التوالي.

ويظهر جليا من هذين التحليلين أن التطورات الديمغرافية يمكن أن تنطوي على إمكانية تدعيم الإيرادات الضريبية للسلطة الفلسطينية على المدى المتوسط - بالقطع من حيث نصيب الفرد، وأيضا كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي - من خلال آثارها المباشرة وغير المباشرة، شريطة أن يكون الاقتصاد الفلسطيني قادرا على المحافظة على معدلات النمو المرتفعة اللازمة.

[٧] تعرف نسبة الإعالة حسب السن بأنها نسبة السكان فوق سن ٦٥ سنة وتحت سن ١٥ سنة إلى السكان بين سن ١٥ و ٦٥ سنة.

تأثير العوامل الديمغرافية على نفقات المالية العامة

كما هي الحال بالنسبة لإيرادات المالية العامة، هناك سبل مباشرة وغير مباشرة يمكن أن تؤثر من خلالها الديناميكية الديمغرافية على نفقات المالية العامة. فالزيادة السكانية تتطلب زيادة الخدمات العامة، وربما تتطلب زيادة توظيف العمالة في القطاع العام. وقد يمثل توظيف العمالة مشكلة بوجه خاص إذا كان ما يحققه القطاع الخاص من خلق لفرص العمل غير كاف. ومن ناحية أخرى، إذا تراجعت نسبة المتقاعدين على الأجل المتوسط، كما هو متوقع في الضفة الغربية وقطاع غزة، يمكن أن يؤدي ذلك إلى خفض الطلب على نفقات الصحة ومعاشات التقاعد. وبالمثل، يمكن أن يخفف الانخفاض المتوقع في عدد السكان في سن التعليم من الضغط على الإنفاق على التعليم. وهكذا، حيث يتضح أن التغير الديمغرافي له تأثير موجب واضح، يكون الأثر المباشر على النفقات أقل وضوحا، وذلك على عكس ما يحدث على جانب الإيرادات.

وفيما يتعلق بالتأثيرات غير المباشرة، فالمشاهد بصفة عامة أن الاستهلاك الحكومي كنصيب من إجمالي الناتج المحلي يزيد مع زيادة نصيب الفرد من الدخل، وهي ظاهرة يطلق عليها "قانون فاغنر" (Wagner's Law). وتتمثل قنوات انتقال الآثار هنا في ارتفاع تكاليف التنظيم، وتوفير خدمات الرعاية الاجتماعية بصورة أكثر سخاء، وضرورة تحسين البنية التحتية في الاقتصاد الأكثر تقدما (راجع على سبيل المثال، Payne and Ewing, 1996).[٨] ولذا، إذا ترتبت على زيادة القوة العاملة آثار موجبة على صعيد النمو في الضفة الغربية وقطاع غزة، كما هو متوقع في الفصل الثاني، فقد تؤدي إلى ارتفاع نفقات السلطة الفلسطينية.[٩] وقد اتضح أن التوسع الحضري والكثافة السكانية ومعدل وفيات

[٨] غير أنه تجب الإشارة إلى أن الأدلة التجريبية التي تبحث هذه العلاقة غير قاطعة (Ram, 1987; Payne and Ewing, 1996).

[٩] هناك أيضا رأي أقل جدية يطرح في الاقتصاد السياسي لتفسير السبب وراء ارتفاع الإنفاق كنصيب من إجمالي الناتج المحلي في الاقتصادات الأكثر ثراء، فالإيرادات تميل، كما ورد أعلاه، إلى النمو بمعدل أسرع من معدل نمو إجمالي الناتج المحلي بمرور الوقت (مع ثبات الهيكل الضريبي وأسعار الضريبة)، ومفاد ذلك الرأي أن صانعي السياسات يفضلون إنفاق هذه الموارد بدلا من التنازل عن تلك الفرصة لتخفيض أسعار الضريبة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٥-٤ التأثير المقدر للمتغيرات الديمغرافية على النفقات، ١٩٩٩-٢٠١٠[١]

	المتغير المستقل	الإشارة	القيمة الأساسية (١٩٩٩)[٢]	القيمة المقدرة (٢٠١٠)
تقدير خبراء الصندوق[٣]	نسبة الإعالة حسب السن[٣]	+	٢٢,٣	٢١,٣
	السكان في سن العمل	-	٢٢,٣	٢٢,٢
دراسة[٥] Rodrik (1996)	نسبة الإعالة حسب السن[٤]	+	٢٢,٣	٢٠,٥
دراسة[٥] Commander, Davoodi, and Lee (1997)	نسبة الإعالة حسب السن[٤]	+	٢٢,٣	٢١,٠
دراسة[٥] Heller and Diamond (1990)	نصيب السكان فوق سن ٦٥ سنة	+	٢٢,٣	٢٢,٠

المصادر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي والمطبوعات المنقول عنها.

[١] كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي.

[٢] النفقات المتكررة/ إجمالي الناتج المحلي.

[٣] المتغير التابع هو مجموع النفقات/ إجمالي الناتج المحلي.

[٤] نسبة السكان في غير سن العمل (تحت ١٥ سنة وفوق ٦٥ سنة) إلى السكان في سن العمل (١٥-٦٥ سنة).

[٥] المتغير التابع هو مجموع النفقات الجارية/ إجمالي الناتج المحلي (في حالة عام ١٩٩٩ مجموع النفقات يساوي النفقات الجارية للسلطة الفلسطينية).

الأطفال الرضع - وكلها ظواهر مدفوعة إلى حد ما بالتغيرات الديمغرافية - تؤثر على النفقات أيضا (Heller and Diamond, 1990; Rodrik, 1996). إلا أن البحث التجريبي في تأثير العوامل الديمغرافية على النفقات الكلية يركز على بضعة متغيرات أساسية، ونظرا لحساسية نفقات التعليم والصحة ومعاشات التقاعد للتغيرات في الهيكل العمري للسكان، يتم تحليل النفقات في هذه القطاعات بتفصيل أكبر.

ومرة أخرى، فإن أكثر الطرق مباشرة للتعبير الكمي عن العلاقة بين التغيرات الديمغرافية والنفقات العامة هي إجراء تحليل للانحدار عبر عينة كبيرة من البلدان المتقدمة والنامية، وإجراء انحدار لمجموع النفقات كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي على نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، وعلى نسبة الإعالة حسب السن أو نصيب السكان في سن العمل، له قوة تفسيرية أقل من تحليل الانحدار المعادل في حالة الإيرادات الضريبية. وعلى الرغم من ذلك، تؤكد النتائج التي تم تلخيصها في الجدول ٥-٤ الاتجاهات العامة المشار إليها آنفا. ويمكن أن يؤدي الانخفاض المتوقع في نسبة الإعالة حسب السن في الفترة بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠١٠ إلى خفض مجموع النفقات كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي بنقطة مئوية واحدة بحلول عام ٢٠١٠، في حين أن تزايد السكان في سن العمل يؤدي إلى انخفاض في مجموع النفقات كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي يصل إلى ١,٠ نقطة مئوية بحلول عام ٢٠١٠. وتقل هذه النتائج عما توصلت إليه دراسات أخرى، فعلى سبيل المثال، باستخدام التقديرات الواردة في دراسة Rodrik (1996)، ودراسة Commander, Davoodi, and Lee (1997)، يمكن أن يؤدي الانخفاض المتوقع في نسبة الإعالة حسب السن في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى انخفاض يبلغ ١,٨ نقطة مئوية و ١,٣ نقطة مئوية، على التوالي، من نسبة النفقات إلى إجمالي الناتج المحلي بحلول عام ٢٠١٠. وهناك متغير تفسيري آخر استخدمته دراسة Heller and Diamond (1990) هو نصيب السكان فوق سن ٦٥ سنة. فتطبيق المعامل الخاص بهم على الضفة الغربية وقطاع غزة يخفض النفقات المتوقعة ٠,٣ نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام ٢٠١٠. ونظرا لأن التغيرات في الهيكل العمري للسكان، كنصيب السكان في سن العمل والسكان فوق ٦٥ سنة، ترتبط ارتباطا وثيقا بنسبة الإعالة حسب السن، فلا يمكن الاكتفاء بجمع هذه التقديرات. ولذلك، نأخذ متوسط النتائج التي توصلنا إليها الخاصة بنسبة الإعالة حسب السن؛ ويمكن أن نتوقع أنها تعبر عن معظم عوامل الديناميكية الديمغرافية الأساسية. ويشير ذلك إلى أن العوامل الديمغرافية قد تسمح بانخفاض مجموع النفقات بحوالي ١,٤ نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام ٢٠١٠.[١٠]

وأخيرا، فإن نفقات المالية العامة تتحدد وفقا لقرارات استصوابية على صعيد السياسات، وأقصى ما ينبغي للقارئ استخلاصه من هذا التحليل أن التطورات الديمغرافية المتوقعة - إذا أصبحت الأوضاع الاقتصادية مواتية - لن تضيف مزيدا من ضغط على النفقات في الميزانية على الأقل. وفي الواقع، قد يتمثل أحد التفسيرات، عند مستوى معين من نفقات المالية العامة الإجمالية، في أنه سيكون هناك مجال أمام السلطة الفلسطينية لتحسين تكوين نفقات المالية العامة. وكما سيتم توضيحه فيما بعد، تشمل القضايا التي ينبغي معالجتها على الأجل المتوسط ضرورة إسهام السلطة الفلسطينية في الاستثمار العام بمواردها الذاتية، وضرورة استرداد توازن النفقات المتكررة. وإذا حدث أن

[١٠] تم أيضا اختيار نسبة الإعالة حسب السن، نظرا لتوفر مجموعة كبيرة من التقديرات، مما يضفي على التحليل قوة أكبر.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٥-٥: التوقعات الخاصة بقطاع الصحة

	٢٠٠٠	٢٠١٠
مجموع السكان (بالمليون نسمة)[1]	٣,٩	٤,٠
نصيب الفرد من النفقات الصحية (شيقل إسرائيلي جديد)[2]	١٤٢,٠	١٤٢,٠
مجموع النفقات الصحية (بالمليون شيقل إسرائيلي جديد)[2]	٤٠٧,٠	٥٦٧,٠
٪ من إجمالي الناتج المحلي	٢,٣	١,٧

المصادر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي استنادا إلى بيانات صادرة عن وزارة المالية والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
[1] استنادا إلى التوقعات السكانية الواردة بالفصل الثاني.
[2] بأسعار ١٩٩٩.

سمحت التغيرات الديمغرافية بخفض في النفقات، فإن بعض هذا الوفر على الأقل يجب أن يستخدم في زيادة الإنفاق على مجالات محددة ذات أولوية في حدود الميزانية، كالمصروفات الاجتماعية وموازنة التنمية، وهو رأي يتأكد من إلقاء نظرة فاحصة على قطاعي التعليم والصحة. إلا أنه يجب التأكيد على أن النفقات قد تأخذ مسارا مختلفا على الأجل المتوسط إذا لم تتم معالجة الزيادة في البطالة والقنابل الموقوتة التي تنطوي عليها المالية العامة، كنظام معاشات التقاعد غير القابل للاستمرار ماليا.

الآثار المتوقعة على النفقات في القطاع الصحي

هناك سيناريوهان قصيران يوضحان تأثير التغيرات الديمغرافية على النفقات في القطاع الصحي على الأجل المتوسط. فأولا، يتم اشتقاق تقدير تقريبي لمجموع النفقات في القطاع الصحي على أساس النمو السكاني المتوقع ونصيب الفرد من الإنفاق الجاري على الصحة. وثانيا، يتم تقدير مصروفات الصحة كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي لعام ٢٠١٠ باستخدام تقديرات المعاملات الواردة في دراسة Heller and Diamond (1990) إلى جانب التطورات المتوقعة في الهيكل العمري ووفيات الأطفال الرضع في الضفة الغربية وقطاع غزة.

ويقدر نصيب الفرد من الإنفاق على الصحة من جانب السلطة الفلسطينية في عام ٢٠٠٠ بمبلغ ١٤٢ شيقلا إسرائيليا جديدا (الجدول ٥-٥). وإذا تحققت المحافظة على هذا المستوى من الإنفاق بالأسعار الحقيقية حتى نهاية عام ٢٠١٠، مع مراعاة النمو السكاني المتوقع واستخدام سيناريو النمو الاقتصادي متوسط الأجل الوارد في الفصل الثاني (الجدول ٢-٩)، فإن ميزانية السلطة الفلسطينية الخاصة بالصحة سوف تنخفض من حوالي ٢,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٠ إلى ١,٧٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٠.[11] ولكن في الواقع من غير المرجح ألا يتغير الطلب على النفقات الصحية مع التغيرات التي تحدث، على سبيل المثال، في الهيكل العمري أو في معدل المشاركة في القوة العاملة أو في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي. وعلى وجه التحديد، يمكن توقع زيادة نصيب الفرد من الإنفاق على الصحة مع زيادة نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي وزيادة نسبة إعالة المسنين، بينما يمكن توقع انخفاض نصيب الفرد من الإنفاق على الصحة مع ارتفاع معدلات مشاركة الإناث في القوة العاملة (راجع، على سبيل المثال، Kornai and McHale, 2000).[12]

وفي بحث تكوين النفقات الحكومية في البلدان المتقدمة والنامية، تجري دراسة Heller and Diamond (1990) تحليل انحدار للنفقات على الصحة على متغيرات ديمغرافية مختلفة، وتخلص إلى أن انخفاض النسبة المئوية للسكان فوق سن ٦٥ سنة يمكن أن يؤدي إلى نقص في مجمل النفقات على الصحة وفي نصيب الفرد من تلك النفقات.[13] ومن ناحية أخرى، يرتبط انخفاض نصيب السكان تحت سن ١٥سنة وانخفاض معدل وفيات الأطفال الرضع بارتفاع النفقات على الصحة.[14] ومن المتوقع في الضفة الغربية وقطاع غزة أن يتناقص النصيب النسبي لكل من فئتي السن هاتين على الأجل المتوسط، وتتوقع وزارة الصحة انخفاض معدل وفيات الأطفال الرضع بحلول عام ٢٠١٠. ومن ثم قد تنتهي هذه التطورات بأن يوازن تأثير كل منها إلى حد كبير تأثير الآخر على النفقات في مجال الصحة. ولذلك لا ينتج إجمالا، باستخدام المعاملين الواردين في دراسة Heller and Diamond (1990)، سوى زيادة متواضعة في النفقات على الصحة من ٢,٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٠ إلى ٢,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٠.

الآثار المتوقعة على النفقات في قطاع التعليم

بالنسبة لقطاع التعليم، يمكن أن يساعد إجراء تحليل مماثل على إيضاح مسارات الإنفاق المقبلة، حيث يوضع توقع لمجموع نفقات التعليم في عام ٢٠١٠ على أساس عدد التلاميذ المتوقع ومستوى نصيب التلميذ من النفقات في عام ٢٠٠٠. ومع مراعاة التوقعات الخاصة بالسكان بين السادسة والسابعة عشرة، والمعدلات المقررة للقيد بالتعليم، وربط النسبة المئوية لالتحاق التلاميذ بالمدارس الحكومية عند نسبة ثابتة هي ٧٠٪، فإن مجموع التلاميذ في المدارس الحكومية سوف يرتفع من ٦١٨ ألف تلميذ في عام ٢٠٠٠ إلى ٨٨٦ ألف تلميذ في عام ٢٠١٠.[15] ويؤدي الإبقاء على

[11] تغفل هذه المناقشة الخدمات الصحية التي تقدمها وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) والجهات الأخرى، والتي قد يتعين على السلطة الفلسطينية أن تتولى مسؤولية بعضها على الأجل المتوسط.

[12] يكون نصيب الفرد من الإنفاق على الرعاية الصحية أعلى بصفة عامة في البلدان الأكثر تقدما، ويميل فيها نصيب الفرد من الطلب على الخدمات الصحية في فئة السكان فوق سن ٦٥ سنة على الخدمات الصحية إلى أن يكون أعلى نسبيا.

[13] Heller and Diamond (1990).

[14] اتجاه العلاقة السببية فيما يتعلق بمعدل وفيات الأطفال الرضع غير واضح. وقد أشار البعض إلى أن الارتباط السالب يعكس نجاح الإنفاق الأكبر على الصحة (Heller and Diamond, 1990).

[15] تم الحصول على المعدلات المقررة للقيد من الخطة الخمسية لتطوير التعليم الصادرة عن السلطة الفلسطينية؛ راجع: وزارة التعليم الفلسطينية (٢٠٠٠).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٥-٦ التوقعات الخاصة بقطاع التعليم

	٢٠٠٠	٢٠١٠
مجموع التلاميذ في المدارس الحكومية (بالآلاف)[1]	٦١٨,٠	٨٨٦,٠
معدلات القيد (في سن ٦سنوات-١٤ سنة)[2]	٠,٩	٠,٩
نسبة التلاميذ إلى المدرسين[3]	٢٤,٠	٢٤,٠
نسبة التلاميذ إلى قاعات الدرس[3]	٤١,٠	٤١,٠
تكاليف الرواتب (بالمليون شيقل إسرائيلي جديد)	٧١٨,٠	١ ٥٢٢,٠
نصيب التلميذ من النفقات (شيقل إسرائيلي جديد)[3]	١ ٥٥٥,٠	١ ٥٥٥,٠
مجموع نفقات التعليم (بالمليون شيقل إسرائيلي جديد)[4]	٤ ٧٥٤,٠	١٠٩٧,٠
٪ من إجمالي الناتج المحلي	٥,٥	٤,٢
منها: نفقات متكررة	٤,٣	٣,٣

المصادر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي، ووزارة التعليم ووزارة المالية والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

[1] متوقعة على أساس التوقعات السكانية، ومعدلات القيد المقررة وزيادة طفيفة على النصيب المالي للمدارس الحكومية (٧٠٪).

[2] الخطة الخمسية للتعليم الصادرة عن وزارة التعليم.

[3] مثبتة عند مستوى عام ١٩٩٩.

[4] بأسعار عام ١٩٩٩.

نصيب التلميذ من النفقات عند مستواه في عام ٢٠٠٠ بالأسعار الحقيقية إلى وصول مجموع النفقات المتوقعة على التعليم في عام ٢٠١٠ إلى ٤,٢٪ من إجمالي الناتج المحلي، بالمقارنة بنسبة ٥,٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٠ (الجدول ٥-٦). وضمن هذه المجملات، سوف تنخفض النفقات المتكررة إلى ٣,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٠، مقارنة بنسبة ٤,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٠.

وهذا الأثر أقوى إلى حد ما، مما يمكن توقعه على أساس التحليل الوارد في دراسة Heller and Diamond (1990)، الذي يقدر أن نفقات التعليم كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي ستزيد مع زيادة النسبة المئوية للسكان تحت سن ١٥ سنة. ويؤدي استخدام تقديرات المعاملات الواردة في تلك الدراسة إلى انخفاض في الإنفاق المتكرر على التعليم إلى ٣,٧٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٠.[16]

التأثيرات المتوقعة على نظام معاشات التقاعد

أخيرا، وكما أشير إليه من قبل، قد تشكل الديناميكية الديمغرافية أيضا ضغطا على الموازنة من خلال تأثيرها على نظام معاشات التقاعد.[17] وتعتمد معظم القوة العاملة حاليا على التحويلات غير الرسمية في إطار الأسرة لإعالة المسنين. ولا تغطي نظم معاشات التقاعد الثلاثة القائمة المنظمة مركزيا إلا موظفي القطاع العام، الذين يمثلون حوالي ١٩٪ من مجموع العمالة الحالية: منها نظامان لموظفي الخدمة المدنية في الضفة الغربية وقطاع غزة، والثالث لقوات الشرطة الفلسطينية.

وسوف تنطوي التغيرات في الهيكل العمري للسكان على انعكاسات واضحة على هذه الترتيبات. وصندوق معاشات التقاعد في قطاع غزة وحده، دون سائر نظم معاشات تقاعد القطاع العام، هو الذي تتوفر له إمكانية الاستمرار ماليا في ظل مستويات الاشتراكات والمزايا الحالية، في حين أن نظام معاشات التقاعد الخاص بموظفي الخدمة المدنية في الضفة الغربية يعاني من عجز تشغيلي، أما نظام معاشات تقاعد الشرطة فمن المتوقع أن يواجه عجزا بحلول عام ٢٠٠٥. وعلى الرغم من أنه سيكون هناك عائد ديمغرافي معين نتيجة لزيادة عدد السكان في سن العمل بما يدفعونه من مجموع كلي أكبر للاشتراكات في ظل نظام الخصم من المنبع، فإن هناك عوامل ديمغرافية أخرى مثل زيادة العمر المتوقع للفرد قد تؤدي إلى تفاقم المشكلات الأساسية الناجمة عن اختلال تركيبة تجمع بين انخفاض معدلات الاشتراكات وسخاء معاشات التقاعد.

وفي غياب إصلاح معاشات التقاعد، سيتعين سد الفجوة المالية في نظم معاشات التقاعد العامة عن طريق زيادة الضرائب أو خفض النفقات في مجالات أخرى، أو بمزيج منهما. والإجراء المفضل بالطبع هو جعل نظم معاشات التقاعد قابلا للاستمرار لتجنب حدوث أزمة مالية واجتماعية. ومن الناحية المثالية، يجب توحيد نظم معاشات التقاعد القائمة في الضفة الغربية وقطاع غزة مع جعل الاشتراكات والمزايا متسقة عند مستوى قابل للاستمرار، ومدها في النهاية إلى جميع العاملين بالقطاع الخاص. ويمكن تغطية معاشات تقاعد قوات الشرطة بنظام مكمل، يعتمد على إدارة موحدة وصندوق احتياطي.

التأثير الكلي للعوامل الديمغرافية على الماليات العامة

يشير الجمع بين نتائج تحليل الانحدار المتعلقة بالإيرادات والنفقات الكلية، مع أخذ التحفظات ذات الصلة في الاعتبار، إلى أن التغير الديمغرافي في الضفة الغربية وقطاع غزة قد يشجع على ضبط أوضاع المالية العامة، مما يمكن بدوره أن يدعم النمو الاقتصادي بشكل مهم، كما هو موضح في الفصل الثاني والشكل البياني ٥-١. وحيث إنه يتعين تحقيق النمو الاقتصادي للمساعدة على تحقق العائد الديمغرافي، فإن هناك على ما يبدو سيناريوهين لتحقيق التوازن، أحدهما سيئ والآخر جيد. ومجرد النظر في متوسط تأثير التغيرات في نسبة الإعالة حسب السن يعطينا تصورا تقريبيا لدرجة ضخامة ذلك التأثير. ففي ظل السيناريو الجيد، يمكن لسوق العمل أن تستوعب كل العمالة الإضافية بدون خفض في الأجور الحقيقية، ويمكن أن تزيد الإيرادات بنسبة ١,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي وأن تنخفض النفقات بنسبة ١,٤٪ من إجمالي الناتج المحلي، مما يسمح بخفض العجز الكلي المالية

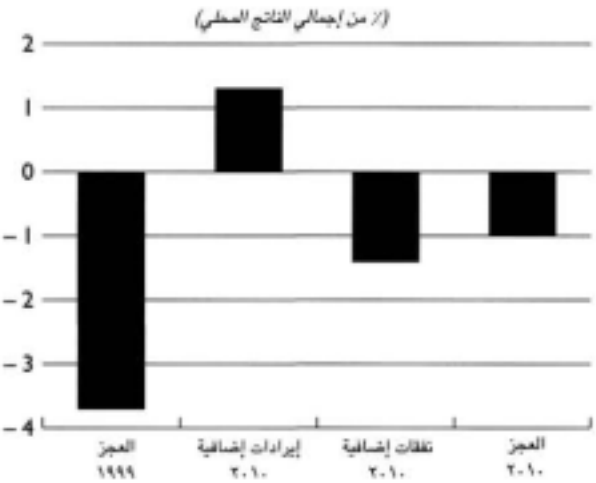
[16] توخيا للدقة، كان ينبغي استخدام مجموع الإنفاق على التعليم في هذا السياق، نظرا لأن هذا هو الأساس الذي تستند إليه دراسة Heller and Diamond. إلا أن السلطة الفلسطينية لا تغطي سوى النفقات الجارية. وبناء عليه، فإن استخدام النفقات الجارية انطوى على توضيح أكبر.

[17] للاطلاع على وصف مفصل لنظام معاشات التقاعد الفلسطيني، راجع الملحق الأول في البحث الذي أجراه خبراء صندوق النقد الدولي والوارد في دراسة Alonso-Gamo, Alier, Baunsgaard, and Erickson von Allmen (1999).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٥-١

ملخص تأثير التغير الديمغرافي على الإيرادات والنفقات والعجز في المالية العامة للسلطة الفلسطينية



المصدر: حسابات وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

العامة من ٣,٧٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ١٩٩٩ إلى ١٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٠.

ومع ذلك، هناك كلمة تحذير ينبغي أن تقال عند هذه النقطة. فأولا، ينبغي التأكيد مجددا على أن هذا يشكل تأثير العوامل الديمغرافية وحدها منعزلا، مع تثبيت جميع العوامل الأخرى، ومن الواضح أن ذلك لا يعبر عن الواقع. فمن المرجح أن السياسات سوف تتغير على مدى السنوات العشر المقبلة، وينبغي معالجة قضايا ملحة كاستمرارية نظام معاشات التقاعد ماليا على الأجل المتوسط، والتكلفة المحتملة لإصلاح معاشات التقاعد، ورفع كفاءة الإدارة الضريبية. وسيتعين على السلطة الفلسطينية أيضا، في مرحلة ما، تولي مسؤولية الخدمات التي تتولى تقديمها حاليا "الأونروا". وفي النهاية سوف يكون الحجم الفعلي للعجز في عام ٢٠١٠ انعكاسا لهذه العوامل وعوامل غيرها. وثانيا، كما ذكر آنفا، لا يتحقق أي من هذه الآثار الإيجابية على الماليات العامة والنمو الاقتصادي تلقائيا، فيجب أن تصاحبها السياسة الاقتصادية السليمة، بما في ذلك إدخال تحسينات على تكوين نفقات السلطة الفلسطينية التي تتسم في الوقت الحالي بانحياز شديد لصالح نفقات الأجور، والوصول بنفقات المالية العامة الكلية إلى مستوى معقول. وبدلا من استنفاد المجال الذي تتيحه الديناميكية الديمغرافية في خفض العجز الكلي في المالية العامة، قد يكون من الملائم بدرجة أكبر استخدام جانب منه لزيادة النفقات الاجتماعية الحقيقية والاستثمارات في البنية التحتية أو تخفيض الضرائب. والواقع أنه قد يكون من الممكن، كما أوضحت التحليلات المنفصلة لقطاعي الصحة والتعليم، زيادة نصيب الفرد وتصيب التلميذ من تلك المصروفات بالأسعار الحقيقية بصورة ملموسة، مع الإبقاء في الوقت نفسه على مجموع الإنفاق ثابتا كنسبة من إجمالي الناتج المحلي. كما يتعين أن تأخذ سياسة المالية العامة على الأجل المتوسط بعين الاعتبار إصلاحات النظام الضريبي ونظام التجارة، وانعكاسات الهجرة المحتملة واسعة النطاق إلى الداخل على المالية العامة.

تحديات أخرى تواجه سياسة المالية العامة على الأجل المتوسط

فضلا عن التغيرات الديمغرافية الجارية، سوف يثير التوصل إلى اتفاق مع إسرائيل حول الوضع الدائم تحديين إضافيين لسياسة المالية العامة. ويتناول هذا القسم بالمناقشة مستقبل النظام الضريبي ونظام التجارة وانعكاسات الهجرة المحتملة واسعة النطاق إلى الداخل، بما في ذلك اللاجئون، على المالية العامة.

نسق السياسات الضريبية والتجارية

تشترك الضفة الغربية وغزة في اتحاد جمركي مع إسرائيل – وفقا لما هو منصوص عليه في بروتوكول العلاقات الاقتصادية الملحق بالاتفاق المؤقت – لا يتيح سوى نطاق محدود جدا لسياسة ضرائب غير مباشرة مستقلة. ولا يمكن لأسعار التعريفة الجمركية الخروج عن حدود الأسعار التي تطبقها إسرائيل إلا بالنسبة لعدد محدود من السلع وبكميات محدودة، ولا يمكن أن تتجاوز ضريبة القيمة المضافة ما هو مطبق في إسرائيل بأكثر من نقطتين مئويتين.[١٨] غير أن أسعار الضرائب المباشرة ونطاق تغطيتها قد يختلفان، وهو ما يحدث بالفعل إلى حد كبير.[١٩] وبموجب نظام مقاصة الإيرادات القائم في الاتحاد الجمركي تقوم إسرائيل بتحويل ٧٥٪ من كل ضريبة الدخل المقتطعة عند المنبع من العمال الفلسطينيين في إسرائيل إلى السلطة الفلسطينية، ويتم تخصيص إيرادات الضرائب غير المباشرة (من ضريبة القيمة المضافة، والرسوم الجمركية، وضريبة المشتريات) وفقا لمبدأ وجوه الإنفاق. ولا يحوّل إلى السلطة الفلسطينية سوى الرسوم الجمركية وضريبة القيمة المضافة (ومؤخرا ضرائب المشتريات) على الواردات القادمة مباشرة إلى الضفة الغربية وقطاع غزة؛ أما إيرادات الرسوم الجمركية وضرائب المشتريات على الواردات غير المباشرة التي تمر عبر إسرائيل وإيرادات ضرائب المشتريات على السلع الإسرائيلية المصدرة إلى الضفة الغربية وقطاع غزة فلا تحوّل إلى السلطة الفلسطينية.[٢٠] وإجمالا، يعمل هذا النظام بسلاسة ويسر

[١٨] راجع الفصل الرابع للاطلاع على مناقشة أوفى لنظام التجارة وخيارات السياسة التجارية في المستقبل.

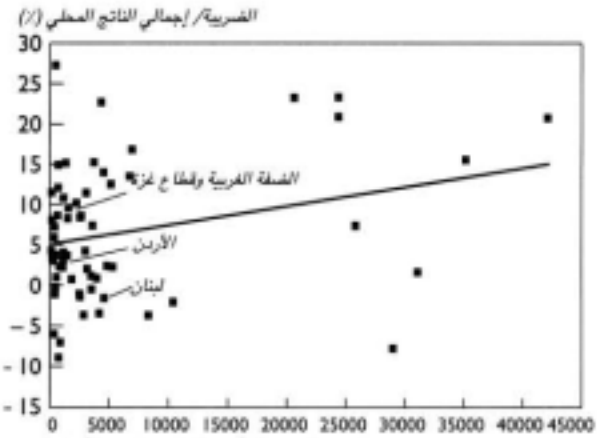
[١٩] ينص قانون ضريبة الدخل الجديد في الضفة الغربية وقطاع غزة على تخفيض أسعار الضريبة وعلى تخفيض عدد شرائح ضريبة الدخل الشخصي إلى أربع شرائح (٥ ٪، و١٠ ٪، و١٥ ٪، و٢٠ ٪). وعلى العكس من ذلك، أبقت إسرائيل على خمس شرائح قابلة للتعديل حسب معدل التضخم هي ١٠ ٪، و٢٠ ٪، و٣٠ ٪، و٤٥ ٪، و٥٠ ٪على الدخل الشخصي الناتج عن النشاط.

[٢٠] طبقا لنظام مقاصة الإيرادات، يحصل كل طرف من السلطة الضريبية للطرف الآخر على بعض الضرائب التي يدفعها أفراد أو شركات تقع ضمن نطاق اختصاصها. للاطلاع على مزيد من التفاصيل، راجع Alonso-Gamo, Alier, Baunsgaard, and Erickson von Allmen (1999).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الشكل البياني ٥-٢

العبء الضريبي للضفة الغربية وقطاع غزة بالمقارنة مع بعض البلدان



المصادر: قاعدة بيانات مؤشرات التنمية بالبنك الدولي، وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

إلى حد لا بأس به، لكنه يعرّض السلطة الفلسطينية لخطر وقف تحويلات الإيرادات عندما يتدهور الوضع السياسي والأمني، كما حدث في ١٩٩٦ وأواخر ٢٠٠٠ وأوائل ٢٠٠١.

وعلى الرغم من أن نظام التجارة الذي سيطبق بين الضفة الغربية وقطاع غزة وإسرائيل في المستقبل لم يتقرر بعد، يبدو من المرجح أنه سيستعاض عن الاتحاد الجمركي بترتيب ينطوي على إقامة حدود جمركية بين الكيانين، وهو ما يتيح مجالا أوسع لاستقلالية السياسة الضريبية في الضفة الغربية وقطاع غزة.

وبداية، ارتفعت نسبة الإيرادات إلى إجمالي الناتج المحلي للسلطة الفلسطينية من ٨٪ من إجمالي الناتج المحلي في ١٩٩٤ إلى ٢٢٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٠. ويعد العبء الضريبي في إسرائيل أعلى من ذلك حيث يصل إلى ٣٠٪ من إجمالي الناتج المحلي، ولكن إذا أخذ في الاعتبار نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي ونسبة الإعالة حسب السن، فإن الضفة الغربية وقطاع غزة ستقع أعلى بكثير من الاتجاه العام في ٦٢ بلدا متقدما وناميا (الشكل البياني ٥-٢). وهذا يثير مسألة مدى ضرورة تصميم السياسة الضريبية للسلطة الفلسطينية، وكيفية تصميمها، على نحو يلبي احتياجات الاقتصاد الفلسطيني على نحو أفضل. وإضافة إلى ذلك، تنشأ أكثر من ٨٠٪ من مجموع الإيرادات حاليا من ضرائب غير مباشرة (٦٠٪ من نظام مقاصة الإيرادات مع إسرائيل)، بينما يتولد ٨٪ منها فقط من ضرائب الدخل الشخصي. ومن المرغوب تحقيق توازن أفضل بين إيرادات الضرائب المباشرة وغير المباشرة مراعاة للعدالة.[٢١] إلا أنه على الأجل المتوسط، مع حدوث زيادة في نسبة القوة العاملة إلى السكان ككل، سيتحتم أن تحتل الضرائب المباشرة أهمية أكبر نسبيا.

وأخيرا، إذا كانت نسبة الإيرادات إلى إجمالي الناتج المحلي ستزيد حقا بما يتمشى مع التقديرات الأعلى الواردة في القسم السابق، قد يصبح من الملائم النظر في تخفيض أسعار ضريبية معينة، بدلا من السماح بنمو حجم القطاع الحكومي بشكل مفرط. فارتفاع نسبة الإيرادات إلى إجمالي الناتج المحلي بشكل أكبر بكثير مما هي عليه اليوم يمكن أن يؤثر سلبا على احتمالات نمو الاقتصاد الفلسطيني. وتؤدي تغيرات التعريفة الجمركية المشار إليها أعلاه إلى إمكانية حدوث ذلك. وبالمثل، فإن مجموع نفقات المالية العامة للسلطة الفلسطينية (بما في ذلك ما يتم منها من خلال موازنة التنمية الممولة من المانحين) يساوي تقريبا ٢٧٪ من إجمالي الناتج المحلي، وهي نسبة مرتفعة جدا بالمقاييس الدولية، لا سيما إذا أخذ في الاعتبار أنه بالنسبة لجانب كبير من السكان، يتم تقديم الخدمات العامة بصفة أساسية، إن لم يكن تماما، من جانب الأونروا ومنظمات غير حكومية. واستشرافا للمستقبل، من المهم أن تضع السلطة الفلسطينية خطة لكيفية قيامها تدريجيا بتولي تقديم تلك الخدمات. كما أنه من غير المرجح أن تظل المساعدات الأجنبية على مستوياتها الحالية وبالشروط الحالية المواتية إلى ما لا نهاية، ويجب أن تسعى السلطة الفلسطينية إلى البدء في المساهمة في موازنة للتنمية بمواردها الذاتية. وتحقيقا لهذه الغايات، ونظرا لأنه لن يكون من المرغوب أن ترتفع نسبة الإيرادات إلى إجمالي الناتج المحلي إلى أعلى من مستواها الحالي (٢٢٪) بشكل ملموس، فإنه سيتعين على السلطة الفلسطينية السيطرة على زيادة النفقات المتكررة.[٢٢] كما أن من شأن تطبيق تعريفة جمركية موحدة منخفضة على البنود كافة مع جعل الاستثناءات عند أدنى حد، وفقا للحجج الواردة في الفصل الرابع، أن يسفر عن تأثير جانبي مفيد للعمل نحو تحقيق هذه الغاية. فهذا النظام سيكون بسيطا وشفافا، وسيساعد على التقليل إلى أدنى حد من التشوهات الاقتصادية والمشاكل الإدارية وإمكانية السعي إلى التربح. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن في النهاية، عن طريق الالتزام بوجوب تطبيق قواعد المنشأ، معالجة مشكلة التسرب الضريبي الناتج عن الواردات غير المباشرة عبر إسرائيل.

الإدارة الضريبية

في حالة إقامة حدود جمركية بين إسرائيل والضفة الغربية وقطاع غزة، لن يؤدي ذلك فقط إلى التمهيد لسياسة ضريبية وتجارية أكثر استقلالا وتوجها نحو النمو، بل سيؤدي أيضا إلى زيادة العبء على الإدارة الضريبية بالسلطة الفلسطينية. ومن ثم يتعين أن تكون إحدى الأولويات المهمة في السنوات القادمة هي تعزيز كفاءة الإدارة الضريبية لضمان عدم حدوث خسارة مفرطة في

[٢١] يمكن أن يحقق نظام الضرائب المباشرة التصاعدية قدرا محدودا من إعادة توزيع الدخل.

[٢٢] جرى تناول هذه النقاط بمزيد من التوضيح في دراسة Alonso-Gamo, Alier, Baunsgaard, and Erickson von Allmen (1999).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٥–٧ التأثير المقدر للمتغيرات الديمغرافية على الإيرادات العامة مع الهجرة، ١٩٩٩–٢٠١٠[١]

	المتغير المستقل	الإشارة	القيمة الأساسية (١٩٩٩)	القيمة المقدرة مع الهجرة (٢٠١٠)
تقدير خبراء الصندوق[٢]	نسبة الإعالة حسب السن[٣]	–	٢٠,٧	٢٢,٣
	السكان في سن العمل	+	٢٠,٧	٢٢,٢

المصادر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي والمطبوعات المنقول عنها.
ملحوظة: طبقا لسيناريو الهجرة، يرتفع نمو السكان في ٢٠٠١–٢٠١٠ بعدد ٦٠٠٠٠٠ نسمة عنه في السيناريو بدون الهجرة.
[١] كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي.
[٢] المتغير التابع هو الإيرادات الضريبية/إجمالي الناتج المحلي.
[٣] نسبة السكان في غير سن العمل (تحت سن ١٥ وفوق سن ٦٥) إلى السكان في سن العمل (١٥– ٦٥ سنة).

تحصيل الإيرادات إذا تولت السلطة الفلسطينية مسؤولية تحصيل كل إيراداتها، عند توليها تلك المسؤولية.[٢٣] وعلى وجه التحديد، سيكون من المهم تحسين الهياكل والنظم المؤسسية عن طريق توحيد الأجهزة المستقلة المعنية بضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وهو ما من شأنه رفع الكفاءة والسماح بتحسين المراجعة التبادلية. ولكي يتحقق المزيد من تدعيم تحصيل الإيرادات ومكافحة التهرب الضريبي، من المهم إنشاء وحدة لكبار المكلفين إلى جانب وجود نظام معزز للإنفاذ وبرامج للتدقيق الانتقائي. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن تخفيف العبء الإداري الواقع على مصلحة الضرائب المركزية عن طريق الأخذ بمفهوم الربط الذاتي لضريبة الدخل – وهو مبدأ أساسي في أي نظام ضريبي حديث – وتفويض استقلال أكبر للهيئات المحلية على صعيد الإيرادات. فهناك قصور في استغلال الضرائب العقارية المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة مقارنة ببلدان أخرى في المنطقة، ويمكن أن يؤدي هذا الإجراء، فضلا عن تفويض المسؤولية، إلى تخفيف القيود على قدرات الوحدات المختصة بالإيرادات في الحكومات المحلية وتنويع وعاء الإيرادات بوجه عام.

آثار الهجرة على المالية العامة

وبعد الاتفاق على وضع دائم بين الإسرائيليين والفلسطينيين قد تحدث هجرة واسعة النطاق إلى الضفة الغربية وقطاع غزة، بما في ذلك اللاجئون. وعلى الرغم من أن الأعداد يحوطها قدر ملموس من عدم اليقين، فإن "الأونروا" تقدر أن هناك حوالي ١,٤ مليون لاجئ فلسطيني يعيشون حاليا في الضفة الغربية وقطاع غزة، وأن هناك ٢,٣ مليون غيرهم يعيشون في الأردن ولبنان وسوريا.[٢٤] ويلقي الفصل الثاني الضوء على الآثار الاقتصادية الكلية المحتملة لتدفق جزء فقط من الفلسطينيين الذين يعيشون خارج الضفة الغربية وقطاع غزة إليها على مدى السنوات العشر القادمة، ومن الواضح أن هناك أيضا انعكاسات مهمة لذلك على المالية العامة. وكبداية، يمكن زيادة الآثار المتمثلة في تعزيز الإيرادات وتخفيض النفقات التي ورد تقديرها من قبل في هذا الفصل نتيجة لزيادة النمو السكاني والتغيرات الطفيفة في التكوين العمري (راجع الجدول ٥–١).[٢٥] كما سيترتب على ذلك تكاليف مباشرة كبيرة قد تتحملها السلطة الفلسطينية.

ويعرض الجدولان ٥–٧، و٥–٨ آثار التغير الديمغرافي باستخدام ذات الأساليب الواردة في القسم السابق، ولكن مع إضافة زيادة قدرها ٦٠٠ ألف مهاجر آخرين يعيشون في الضفة الغربية وقطاع غزة بحلول ٢٠١٠. وسوف تشهد الإيرادات مزيدا من التعزيز ويمكن أن تزيد ١,٦ نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، مقارنة بزيادة نسبتها ١,٣ نقطة مئوية في السيناريو بدون الهجرة. وفي نفس الوقت، يمكن تحقيق قدر إضافي من الخفض في النفقات نتيجة حدوث انخفاض طفيف في نسبة الإعالة حسب السن، مما يؤدي إلى حدوث انخفاض نسبته ١,٧ نقطة مئوية، مقارنة بانخفاض نسبته ١,٤ نقطة مئوية تم حسابه في الحالة الأولى. ويلخص الشكل البياني ٥–٣، بوصفه مكملا للشكل البياني ٥–١، النتائج الكلية على النحو التالي: قد تؤدي الهجرة إلى المزيد من تسهيل ضبط أوضاع المالية العامة، نظرا لإمكانية تراجع العجز إلى ٠,٤ ٪ من إجمالي الناتج المحلي، وبالطبع، تظل التحفظات المشار إليها من قبل قائمة. والأهم من كل ذلك أن خلق

[٢٣] حتى في الوقت الراهن، هناك مبالغ كبيرة من المتأخرات الضريبية المبلغة القائمة (قدرت بمبلغ ١,٦ بليون شيقل إسرائيلي جديد في يونيو ٢٠٠٠)، ويبدو أن عددا كبيرا من المكلفين لم يدفع أي ضريبة على الدخل عن السنوات الخمس الماضية.

[٢٤] UNRWA.

[٢٥] نسبة الإعالة حسب السن في ٢٠١٠ أدنى بصورة طفيفة في سيناريو الهجرة منها في السيناريو بدون الهجرة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٥-٨ : التأثير المقدر للمتغيرات الديمغرافية على النفقات العامة مع الهجرة، ١٩٩٩-٢٠١٠[١]

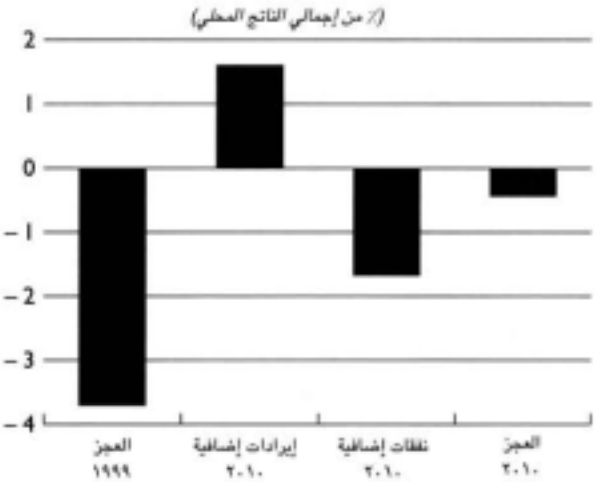
	المتغير المستقل	الإشارة	القيمة الأساسية (١٩٩٩)	القيمة المقدرة مع الهجرة (٢٠١٠)
تقدير خبراء الصندوق[٢]	نسبة الإعالة حسب السن[٣]	+	٢٢,٢	٢٠,٩
	السكان في سن العمل	-	٢٢,٢	٢٢,٠
دراسة [٤] Rodrik (1996)	نسبة الإعالة حسب السن[٣]	+	٢٢,٢	٢٠,٠
دراسة [٤] Commander, Davoodi, and Lee (1997)	نسبة الإعالة حسب السن[٣]	+	٢٢,٢	٢٠,٦
دراسة [٤] Heller and Diamond (1990)	نصيب السكان فوق سن ٦٥ سنة	+	٢٢,٢	٢١,٨

المصادر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي والمطبوعات المنقول عنها.
ملحوظة: طبقا لسيناريو الهجرة، يرتفع نمو السكان في ٢٠٠١-٢٠١٠ بعدد ٦٠٠٠٠٠ نسمة عنه في السيناريو بدون الهجرة.
[١] كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي.
[٢] المتغير التابع هو مجموع النفقات/إجمالي الناتج المحلي.
[٣] نسبة السكان في غير سن العمل (تحت ١٥ سنة وفوق ٦٥ سنة) إلى السكان في سن العمل (١٥-٦٥ سنة).
[٤] المتغير التابع هو نسبة مجموع النفقات الجارية/إجمالي الناتج المحلي (لأن مجموع النفقات في عام ١٩٩٩ يساوي النفقات الجارية للسلطة الفلسطينية).

فرص عمل لهذا العدد الكبير من العائدين سيكون أكثر صعوبة حتى من التحديات الهائلة القائمة بالفعل المتمثلة في استيعاب معدل النمو الطبيعي في القوة العاملة، خاصة في ضوء الحالة الراهنة للاقتصاد. ومن ثم، بدلا من أن يؤدي ذلك إلى نمو توظيف العمالة محليا مع ارتفاع الأجور الحقيقية، قد تحدث زيادة في البطالة وانخفاض في الأجور الحقيقية، أو كلاهما معا.

الشكل البياني ٥-٣٠

ملخص تأثير التغير الديمغرافي على الإيرادات والنفقات والعجز في المالية العامة للسلطة الفلسطينية، مع الهجرة



المصدر: حسابات وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

وإضافة إلى الانعكاسات المترتبة على المالية العامة من عودة العائدين، فإن التوصل إلى تسوية دائمة لمسألة اللاجئين سوف يتطلب أيضا أن تتولى السلطة الفلسطينية (في النهاية) مسؤولية الخدمات التي تقوم بتقديمها "الأونروا" حاليا - بميزانية بلغت ٣٥٣ مليون دولار أمريكي في ١٩٩٩ - للاجئين المقيمين داخل الضفة الغربية وقطاع غزة. وتشير حسابات أولية بدرجة كبيرة إلى أن النفقات الجارية قد تصل إلى حوالي ٢٠٠ دولار أمريكي لكل لاجئ سنويا، بعيدا عن أي مدفوعات للتعويض. وبناء عليه، إذا حدث وزاد مجموع السكان بمقدار ٦٠٠ ألف مهاجر وذريتهم، وفقا لما ورد في سيناريو الهجرة في الفصل الثاني، وبافتراض أنهم جميعا لاجئون عائدون، فإن ذلك قد يعني زيادة في النفقات قدرها ١٢٠ مليون دولار أمريكي على السلطة الفلسطينية. وإذا تعين على السلطة الفلسطينية أيضا تحمل تكلفة تقديم الخدمات العامة التي تقدمها حاليا الأونروا إلى ١,٤ مليون لاجئ في الضفة الغربية وقطاع غزة، فإن هذا سيصل في مجموعه إلى ٣٩٤ مليون دولار أمريكي سنويا (أي حوالي ٩٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٠).[٢٦] ومقارنة بذلك، بلغ مجموع النفقات المتكررة للسلطة الفلسطينية ٩٤٣ مليون دولار أمريكي في ١٩٩٩. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تؤخذ في الحسبان النفقات غير المتكررة في البنية التحتية، على سبيل المثال، لاستيعاب هذا العدد الكبير من الناس. ومن الواضح أن هذه المصروفات لا يمكن تغطيتها عن طريق تحسين الإيرادات وحده ولكنها تلقي الضوء على ضرورة استمرار الدعم من جانب المانحين إلى جانب تشديد ضوابط النفقات في السلطة الفلسطينية.

[٢٦] هذا لا يتنافى بالضرورة مع النتيجة التي تم التوصل إليها من أن النفقات الكلية كنسبة من إجمالي الناتج المحلي يمكن أن تنخفض حيث إن نصيب الفرد من نمو إجمالي الناتج المحلي يمكن أن يحفزه نمو القوة العاملة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

وقد تكون للهجرة تأثيرات نافعة على صعيد الاقتصاد الكلي والمالية العامة على الأجل المتوسط، ولكن هذا لا يتحقق إلا إذا كان الاقتصاد قادرا على توليد توظيف العمالة والمحافظة عليه دون ضغط لا داعي له في الأجور الحقيقية. وفي ضوء معدلات البطالة الحالية، يشير ذلك علامة استفهام كبيرة. إلا أنه على الأجل القصير، سيتعين استمرار الدعم من المانحين بالتأكيد لتلبية احتياجات السكان الذين يتزايدون بمعدل كبير.

الخلاصة

من الصعب التنبؤ بتطورات المالية العامة لأي اقتصاد على الأجل المتوسط، وتزيد صعوبة ذلك في حال الضفة الغربية وقطاع غزة نظرا لجوانب عدم اليقين العديدة. ومن ثم، لا ينبغي أن تؤخذ التوقعات حتى عام ٢٠١٠ بشكل حرفي. فهذه التوقعات لا تشكل سوى دلائل على الاتجاهات والضخامة اللذين قد تنطوي عليهما. ومع ذلك، فمن الواضح أن التغيرات الديمغرافية المتوقعة قد تكون إما نعمة أو نقمة للمالية العامة في السلطة الفلسطينية. فالتقدير الأرجح هو أن الإيرادات الضريبية تزداد مع زيادة حجم القوة العاملة، ولكن ذلك يتوقف على توفر الوظائف الكافية لهذه العمالة الإضافية. وقد تنخفض النفقات مع تناقص عدد الأطفال في سن التعليم وانخفاض نسبة المسنين فوق سن ٦٥ عاما إلى مجموع السكان، ولكن هذا لا يتحقق إلا إذا تم ضبط توظيف العمالة في القطاع العام ومعالجة أخطار المالية العامة التي تنشأ عن نظام لمعاشات التقاعد لا تتوفر له الاستمرارية.

وحتى يمكن تحقيق وجني أي مزايا لهذا العائد الديمغرافي المحتمل في الوقت نفسه، يتعين على السلطة الفلسطينية البت في بضعة اختيارات مهمة على صعيد السياسات. والأهم من ذلك كله أنه يتعين على السلطة الفلسطينية إعادة النظر في أولويات إنفاقها. وعلى أساس الاعتمادات الحالية، قد تسمح التغيرات في الهيكل العمري بأن تنخفض الموازنات الاجتماعية كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، ولكن ربما يكون من المفضل، في واقع الأمر، الحفاظ على النسبة الحالية للنفقات إلى إجمالي الناتج المحلي عن طريق زيادة نصيب الفرد من النفقات في قطاعي التعليم والصحة والقطاع الاجتماعي والمساهمة بقدر أكبر في الموازنة الرأسمالية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

٦

اختيار نظام سعر الصرف في المستقبل في الضفة الغربية وقطاع غزة

أولريك إريكسون فون آلمن وفيليكس فيشر

تتمثل إحدى القضايا التي نالت اهتماما كبيرا على مدى السنوات القليلة الماضية فيما إذا كان ينبغي للسلطة الفلسطينية أن تستحدث عملة خاصة بها، وما هو نظام سعر الصرف الذي سيتم اتباعه إذا كانت ستقوم بذلك.[١] ومن المؤكد أن هذه القضية سوف تلقى اهتماما أكبر في السنوات القادمة، وسوف تجري مناقشتها إزاء خلفية يسودها توافق في الآراء على نطاق واسع بين الاقتصاديين ومسؤولي البنوك المركزية على أن الشاغل الأساسي للسياسة النقدية يتعين أن يكون تحقيق استقرار الأسعار. كما أن هناك مناقشة تدور مجددا على الصعيد الدولي حول نظام سعر الصرف الملائم للبلدان النامية، في أعقاب أزمات العملة التي سببتها الحسابات الرأسمالية في اقتصادات الأسواق الصاعدة في أواخر التسعينات.[٢] فعلى مدى السنوات العشر الأخيرة، مالت البلدان ذات الحسابات الرأسمالية المفتوحة إلى التحول عن نظم الربط الخفيف إلى نظم ربط شديد جدا (بما في ذلك مجالس العملة) أو إلى نظم تعويم أكثر حرية، بل إن التخلي تماما عن العملة المحلية لصالح الدولرة الكاملة يعد خيارا نال قدرا من الاهتمام مؤخرا (راجع على سبيل المثال، Fischer, 2001). ولكن من السابق لأوانه تماما القول بتبلور توافق آراء بشأن مدى سلامة هذه الآراء المنقسمة إلى طرفي نقيض بشأن نظم سعر الصرف.

وقد تكون للعملة المحلية أهمية تفوق أدوارها التقليدية كوحدة للحساب ووسيط للتبادل ومخزن للقيمة، فيمكن أن تكون أيضا رمزا وطنيا يحمل مدلولا ثقافيا وسياسيا وتاريخيا. وللعملة في الوقت نفسه انعكاسات اقتصادية مهمة، ويتعين عند اتخاذ قرار باستحداث العملة، مثله في ذلك مثل أي قرار رئيسي آخر خاص بالسياسة الاقتصادية، أن تؤخذ في الاعتبار انعكاساته على الرفاهية. ويمكن مقارنة استحداث العملة بالاستثمار الثابت، إذ يمكن أن يحقق منافع للاقتصاد الفلسطيني ولكنها تقترن بمخاطر، كما أن إصلاح العملة، شأنه في ذلك شأن الاستثمار الثابت، من الصعب العدول عنه.

ويختلف وضع الضفة الغربية وقطاع غزة عن وضع البلدان الأخرى التي قامت باستحداث عملات خاصة بها في السنوات الأخيرة. فالعملات الوطنية التي تم إصدارها في بلدان الاتحاد السوفييتي السابق، على سبيل المثال، حلت محل عملة لم تكن قابلة للتحويل فقدت قيمتها وجاذبيتها بالفعل بعد نوبة من ارتفاع التضخم، وليس من الصعب على وجه الخصوص إقناع الناس بالتحول إلى استخدام عملة جديدة في مثل هذه البيئة. أما في الضفة الغربية وقطاع غزة من ناحية أخرى، فإن العملات المتداولة حاليا – وهي الدينار الأردني، والشيقل الإسرائيلي الجديد، والدولار الأمريكي – هي جميعا عملات مستقرة وقابلة للتحويل، ولذلك يحتمل أن يكون من الصعب إقناع الناس بالتحول إلى عملة جديدة لم يتم اختبارها بعد. والأمر الحاسم في هذا الصدد هو ثقة الجمهور في التزام مؤسسات السياسات الفلسطينية – وبوجه أعم سلطة النقد الفلسطينية والسلطة الفلسطينية – وقدرتها على المحافظة على استقرار العملة الجديدة وقابليتها للتحويل.

والغرض من هذا الفصل هو مناقشة أهم القضايا التي ينطوي عليها استحداث عملة فلسطينية. وسيطرح هذا الفصل حجة مفادها أنه نظرا لسير الوضع القائم سيرا حسنا تماما، فلا ضرورة لاستعجال استحداث عملة فلسطينية – بل في واقع الأمر، واستنادا إلى أسس اقتصادية بحتة، لا يبدو أن استحداث عملة فلسطينية يعد أمرا منطقيا – وأنه يتعين أن تتركز جهود السلطة الفلسطينية

---

[١] جرت مناقشة هذا الموضوع في مؤتمرين قامت بتنظيمهما سلطة النقد الفلسطينية، عقد أولهما في غزة في ديسمبر ١٩٩٨ والثاني في القاهرة في نوفمبر ١٩٩٩.

[٢] للاطلاع على استعراض حديث لقضايا نظم سعر الصرف، راجع Mussa and others (2000).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٦-١ المؤشرات الاقتصادية للضفة الغربية وقطاع غزة واقتصادات مختارة[1]
(بملايين الدولارات الأمريكية، ما لم يذكر خلاف ذلك)

	السكان (بالملايين نسمة)	إجمالي الناتج المحلي	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي	الواردات	الصادرات	الواردات/إجمالي الناتج المحلي (٪)	الصادرات/ إجمالي الناتج المحلي (٪)	(الصادرات+ الواردات)/ إجمالي الناتج المحلي (٪)	نصيب الفرد من الصادرات (بالدولار الأمريكي)	العملة/ إجمالي الناتج المحلي (٪)
الضفة الغربية وقطاع غزة	٣,٨	٤,٢	١ ٥٢٩,٨	٣,٤	٠,٧	٨٠,٥	١٧,٥	٩٨,٠	٢٦٨	...
الأردن	٥,١	٧,٥	١ ٤٥١,٦	٣,٥	٠,٥	٩٦,٨	٤٧,١	١١٤,٠	٦٨٤	٢٠,٩
إسرائيل	٦,١	٩٨,٩	١٦ ٢٥٣,٦	٤٠,٩	٣٥,٨	٤١,٤	٣٦,٢	٧٧,٦	٥ ٨٨٣	٣,٠
إستونيا	١,٥	٥,١	٣ ٤٤٨,٣	٥,٠	٤,٦	٩٦,٩	٨٩,١	١٨٦,٠	٣ ٠٧٣	٧,٦
هونغ كونغ	٦,٧	١٥٨,٦	٢٣ ٦٣٩,٦	٢٠٢,٤	٢٠٩,٦	١٢٧,٦	١٣٢,١	٢٥٩,٧	٣١ ٢٣٨	٨,١
بنما	٢,٩	٩,٦	٣ ٣٥٣,٧	٤,٠	٣,١	٤١,٣	٣٢,٨	٧٤,١	١ ١٠٠	...
المتوسط العالمي[2]	٣٣,٤	١٧٣,٦	٦ ٠٨٧,٩	٣٩,١	٣٩,١	٤٤,٧	٣٩,٧	٨٤,٤	٢ ٧٠٥	٧,٥
الوسط العالمي[3]	٦,٨	٩,٠	١ ٦٦٨,٣	٣,٧	٣,٠	٤٢,٧	٣٥,٧	٧٨,٧	٥٧٨	٥,٨

المصادر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات تقرير آفاق الاقتصاد العالمي؛ والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.
[1] تشير البيانات إلى عام ١٩٩٩.
[2] تم استخدام بيانات ١٨٠ بلدا لإجراء هذه العمليات الحسابية.

وسلطة النقد الفلسطينية على تمهيد السبيل لضمان النجاح عند استحداث العملة. فالنطاق المتاح لسلطة النقد الفلسطينية لإدارة سياسة نقدية وسياسة سعر صرف مستقلتين في ظل أي نظام لسعر الصرف هو نطاق محدود للغاية، ويقترن بمخاطر جسيمة ترجع إلى عدم اليقين على صعيد الاقتصاد الكلي واحتمال عدم استقراره. ولهذه الأسباب، يطرح هذا الفصل حجة مفادها أنه إذا استحدثت عملة فلسطينية، فستكون أمامها أكبر فرص النجاح إذا صدرت في ظل ترتيب مجلس العملة، فقد يكون من الصعب في الواقع استحداث عملة فلسطينية بنجاح في ظل أي نظام آخر. ومن ثم تتمثل القضية المهمة في مدى مصداقية النظام النقدي ونظام سعر الصرف وليس في الجانب المعتاد المنصب على المقارنة بين نظام سعر الصرف الثابت ونظام سعر الصرف المرن.

نظرة عامة موجزة وانتقائية على الاقتصاد الفلسطيني

اقتصاد صغير مفتوح

اقتصاد الضفة الغربية وقطاع غزة هو اقتصاد صغير مفتوح بمعنى أنه ليس بإمكانه التأثير على الأسعار العالمية لصادراته ووارداته، فهو صغير بسكانه البالغ عددهم أقل بقليل من ٣ ملايين نسمة، وإجمالي ناتجه المحلي الذي قدر بحوالي ٤,٢ بليون دولار أمريكي في ١٩٩٩ – أي ما يقرب من واحد على خمسة وعشرين من إجمالي الناتج المحلي الإسرائيلي، وأقل من نصف الوسيط العالمي.[3] ويمكن اعتبار اقتصاد الضفة الغربية وقطاع غزة اقتصادا مفتوحا بناء على مقياسين شائعين للانفتاح هما: (١) حجم تدفقات ميزان المدفوعات مقارنة بحجم الاقتصاد، (٢) درجة تقييد نظام التجارة والصرف. ووفقا للمقياس الأول، يعادل مقدار الصادرات والواردات من السلع والخدمات ١٠٠٪ من إجمالي الناتج المحلي تقريبا، وهو مستوى مرتفع بالمعايير الدولية (الجدول ٦-١).[4] وللتدفقات الأخرى بميزان المدفوعات أهميتها أيضا، فقبل الأزمة الأخيرة، بلغ دخل العمالة الفلسطينية في إسرائيل والمستوطنات ما يقرب من ٢٠٪ من إجمالي الناتج المحلي، وبلغت الدفعات المنصرفة من المعونة الخارجية حوالي ١٣٪ من إجمالي الناتج المحلي، وبلغ الاستثمار الأجنبي المباشر ما يعادل حوالي ٦٪ من إجمالي الناتج المحلي. أما التحويلات الواردة من الفلسطينيين المقيمين في الخارج فلا توجد معلومات موثوقة عنها، ولكنها تعتبر تدفقات كبيرة بوجه عام. ومجمل القول أن تدفقات ميزان المدفوعات تعتبر كبيرة جدا بالنسبة لحجم الاقتصاد.

كما يعد نظام الصرف (أي النظام القانوني والتنظيمي الذي يحكم معاملات التجارة والنقد الأجنبي) مفتوحا جدا، حيث إنه لا يقيد المدفوعات والتحويلات الخاصة بالمعاملات الجارية أو الرأسمالية. وفيما يتعلق بنظام التجارة، تشترك الضفة الغربية وقطاع غزة مع إسرائيل في اتحاد جمركي، وتقوم إسرائيل بوضع التعريفة الجمركية الخارجية المشتركة، وذلك باستثناءات قليلة (راجع الفصل الرابع). ويعد نظام التجارة نظاما معقدا للغاية، وعلى الرغم من أن متوسط التعريفة الجمركية المحددة من جانب

[3] كان إجمالي الدخل القومي أعلى حيث بلغ ما يقرب من ٥,١ بليون دولار أمريكي وهو ما يرجع بصفة أساسية إلى دخل العمالة المكتسب في إسرائيل ومستوطناتها، بل يبلغ إجمالي الدخل المتاح، الذي يأخذ في الاعتبار أيضا تحويلات الحساب الجاري من الخارج، أكثر من ذلك حيث يصل إلى حوالي ٥,٥ بليون دولار أمريكي.

[4] تعادل الواردات ٨٠٪ تقريبا من إجمالي الناتج المحلي، وهي نسبة مرتفعة بمقارنتها دوليا، في حين أن الصادرات تصل إلى حوالي ١٨٪ من إجمالي الناتج المحلي، وهي نسبة منخفضة (راجع الفصل الرابع).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٦-٢ الميزانية الموحدة للجهاز المصرفي

(بملايين الدولارات الأمريكية: الأرصدة في نهاية الفترة)

	١٩٩٦ يناير	١٩٩٦ ديسمبر	١٩٩٧ ديسمبر	١٩٩٨ ديسمبر	١٩٩٩ ديسمبر	٢٠٠٠ سبتمبر
صافي الأصول الأجنبية	١ ٠١٢	١ ٣٧٥	١ ٤٨٥	١ ٦٦٩	١ ٩٧٢	٢ ٢٨٨
صافي الأصول المحلية	١٨٧	١٩٦	٢٣١	٥٤٧	٦٤٢	١ ١١٨
صافي الاستحقاقات على القطاع العام غير المالي	٢٧٠-	١٨٤-	١٦٧-	٧٥-	١٠٣-	٢٦٦
الائتمان المقدم إلى القطاع الخاص	٢٥١	٤٠٩	٥٦٣	٧٣٣	٩١٣	١ ٠٧٤
بنود أخرى (صافية)	٣٧٠-	٩٩-	٦٥-	١١٢-	١٦٧-	٢٢٣-
خصوم على القطاع الخاص	١ ١٩٩	١ ٥٠١	١ ٨١٥	٢ ٢١٦	٢ ٦١٥	٣ ٥٠٦
ودائع تحت الطلب	...	٤٨٥	٥٤٣	٦٠٥	٦٧٣	٨٦٨
ودائع لأجل وودائع ادخارية	...	١ ٠١٧	١ ٢٧٣	١ ٦١١	١ ٩٤٢	٢ ٦٣٧

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية

إسرائيل وفق شرط الدولة الأولى بالرعاية منخفض إلى حد معقول، إذ يبلغ ٨,٨٪، فإن تشتت التعريفة الجمركية مرتفع جدا. والمصدرون والمستوردون الفلسطينيون مقيدون، علاوة على ذلك، بالقيود المعقدة التي تفرضها إسرائيل على التجارة والنقل لشواغل تتعلق بأمنها (راجع الفصل الثالث).

التوسع السريع في الجهاز المصرفي الفلسطيني

شهد الجهاز المصرفي الفلسطيني توسعا سريعا على مدى السنوات الست الماضية، واليوم أصبح هناك ٢٣ بنكا تعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة مقارنة بعدد صغير جدا في ١٩٩٣. (يقدم الفصل الأول وصفا أوفى لتطورات الجهاز المصرفي). وقد زادت ودائع القطاع الخاص لدى البنوك ستة أمثال منذ ١٩٩٤ حيث وصلت في ديسمبر ٢٠٠٠ إلى أكثر من ٣,٣ بليون دولار أمريكي (٧٨٪ من إجمالي الناتج المحلي). وفي الوقت نفسه، زاد الائتمان المقدم للقطاع الخاص عشرة أمثال حتى بلغ ٩٢٦ مليون دولار أمريكي (٢٢٪ من إجمالي الناتج المحلي) (الجدول ٦-٢). وهناك وجود مكثف للبنوك الأجنبية، حيث إن ١٤ من بين ٢٣ بنكا فروع لبنوك أجنبية (تسعة أردنية واثنان بريطانيان واثنان مصريان وواحد إسرائيلي). ويبلغ نصيبها مجتمعة ما يزيد على ٨٠٪ من مجموع الودائع، وما يقرب من ٧٥٪ من مجموع الائتمان المصرفي، ولكن بضعة بنوك أجنبية فقط هي التي تسيطر فعليا على الجهاز المصرفي. ويبلغ نصيب البنوك الثلاثة الكبرى مجتمعة – وهي البنك العربي، وبنك القاهرة-عمان، وبنك الأردن – ما يربو على ثلثي الودائع وما يزيد كثيرا على نصف الائتمان المقدم.

ثلاث عملات

هناك سمة خاصة في الاقتصاد الفلسطيني ألا وهي عدم وجود عملة محلية مع وجود تداول حر لثلاث عملات قابلة للتحويل – هي الدينار الأردني والشيقل الإسرائيلي الجديد والدولار الأمريكي (راجع الإطار ٦-١). ويمكن أن يوصف هذا الوضع بأنه وضع الإحلال الكامل بين العملات والأصول والخصوم، وللتسهيل سوف يشار إليه بوصفه دولرة وإن انطوى على عملات أخرى غير الدولار. ويبدو أن الترتيب الحالي يسير سيرا حسنا للغاية ولا يوجد دليل على أنه يؤثر سلبا على النمو الاقتصادي. فالعملات الثلاث قابلة للتحويل ومستقرة بشكل معقول ولا توجد أي قيود على التحرك من واحدة إلى أخرى.

وبناء على نظرية تنافس العملات (على سبيل المثال، Girton and Roper, 1980)، نتوقع أن تصل إحدى العملات تدريجيا بمرور الوقت إلى السيطرة، بل والتفوق على العملات الأخرى المنافسة بسبب وفورات الحجم. وتتوفر مؤشرات على أن هذه القوى في حالة حركة في الضفة الغربية وغزة بالفعل، حيث زاد استخدام الدولار الأمريكي على مدى السنوات الست الماضية في الائتمان المصرفي والودائع المصرفية على حساب الدينار وبدرجة أقل على حساب الشيقل. فما يقرب من ٦٠٪ من ودائع القطاع الخاص الآن مقوم بالدولار مقارنة بنسبة ٣٤٪ فقط في أوائل ١٩٩٦، وتصل النسبتان المئويتان المناظرتان في حال الائتمان المقدم إلى القطاع الخاص إلى ٥٤ ٪ و١١٪ على التوالي (الجدول ٦-٣). ولم ينخفض نصيب الشيقل من الودائع والائتمان بنفس القدر الذي انخفض به نصيب الدينار بسبب الروابط الاقتصادية القوية بين إسرائيل والضفة الغربية وغزة. ولا تتوفر معلومات عن العملات المتداولة، ولكن من خلال الحكم استنادا إلى بيانات عن مقاصة الشيكات صادرة عن سلطة النقد الفلسطينية، وأدلة وقائعية، يعد الشيقل هو أهم عملة على الإطلاق في المعاملات الجارية، وسوف يظل على أهميته ما دامت التجارة مع إسرائيل ودخل العمالة منها يحتلان أهمية ملموسة. أما استمرار التعامل بالدينار في الائتمان المصرفي والودائع المصرفية فهو أكثر مدعاة للدهشة إلى حد ما لأول وهلة في ضوء المستوى المنخفض للتفاعل

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ٦-١: استخدام الدينار الأردني والشيقل الإسرائيلي الجديد والدولار الأمريكي في الضفة الغربية وقطاع غزة

ينص بروتوكول باريس لعام ١٩٩٤ والذي ينظم العلاقات الاقتصادية بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل على أن: "يكون الشيقل الإسرائيلي الجديد إحدى العملات المتداولة في (الضفة الغربية وقطاع غزة) ويمثل قانونا وسيلة للدفع تفي بكل الأغراض بما فيها المعاملات الرسمية. وتقبل السلطة الفلسطينية وجميع مؤسساتها، والسلطات المحلية والبنوك أي عملة متداولة، بما في ذلك الشيقل الإسرائيلي الجديد، عند تقديمها كوسيلة للدفع في أي معاملة." ومن ثم، فإن صياغة البروتوكول تضمن عدم إمكان التمييز ضد الشيقل الإسرائيلي، لكنها لا تشترط استخدامه.

والشيقل الإسرائيلي الجديد هو أكثر العملات استخداما كوسيلة لمدفوعات المعاملات الجارية، سواء بالنقد أم بالشيكات. وتكاد تكون أسعار بيع التجزئة قاصرة تقريبا على تسعيرها بالشيقل. ويعكس الاستخدام المرتفع للشيقل كون الأغلبية الساحقة من التجارة الفلسطينية تتم مع إسرائيل، وكون ميزانية السلطة الفلسطينية تنفذ (بصورة غالبة) بالشيقل، وكون حوالي ٢٠٪ من القوة العاملة تعمل في إسرائيل ومستوطناتها (وذلك على الأقل حتى نشوب الأزمة الأخيرة) وتنال أجورها بالشيقل.

ويظل الدينار الأردني مهما لأسباب تاريخية ومؤسسية. أما المعاملات بين الأردن والضفة الغربية وقطاع غزة فهي محدودة للغاية. وقبل عام ١٩٦٧، كان الدينار هو العملة الرئيسية المستخدمة في الضفة الغربية، سواء لأغراض المعاملات أم كمخزن للقيمة، ومازالت البلديات في الضفة الغربية اليوم تصدر الفواتير وتحدد الرسوم والأتعاب بالدينار، وإن كانت تقبل الشيقل كوسيلة للدفع. وإضافة إلى ذلك، تدفع البنوك الأردنية، التي تسيطر على الجهاز المصرفي، الأجور بالدنانير وهو ما ينطبق على عديد من كبريات الشركات، كشركة الاتصالات الفلسطينية.[1] ومنذ ١٩٨٨، بعد تخفيض قيمة الدينار، حدث إحلال تدريجي للشيقل والدولار الأمريكي محل الدينار. ولكن ما يقرب من ٢٣٪ من إجمالي الودائع المصرفية والائتمان المصرفي مقوم بالدينار كما أن ١٥ من ٢٤ شركة مدرجة في سوق فلسطين للأوراق المالية مدرجة بالدينار. ويتكون معظم الائتمان المصرفي المقوم بالدينار من قروض استهلاكية مقدمة إلى عملاء يحصلون على دخلهم بالدينار.

أما المعاملات بمبالغ أكبر ومعاملات الإيجار فتتم عادة، وبشكل متزايد، بالدولار الأمريكي. ويعد الدولار من الناحية التقليدية مخزنا مهما للقيمة، لكنه أصبح يستخدم أيضا على نحو متزايد على مدى السنوات الست الماضية في الائتمان المحلي ومدفوعات السلع المعمرة والإيجارات والاستثمارات.[2] كما تسهم بعض سمات توسع الخدمات المالية في تزايد استخدام الدولار. فعلى سبيل المثال، لا يمكن حيازة بطاقات الائتمان إلا بالدولار أو الدينار، وليس بالشيقل. ويتزايد إقبال المتاجر على تحديد مدفوعات بطاقات الائتمان بالدولار. وبالتالي، لتجنب تحمل تكاليف مفرطة في تحويل العملات، نشأ أيضا اتجاه إلى حيازة بطاقات الائتمان استنادا إلى حساب بالدولار وليس بالدينار.

[1] بصفة رئيسية، بتقاضي الموظفون العاملون في البنوك الأخرى رواتبهم بالدولارات الأمريكية.

[2] أفاد مسؤلو البنوك بأن كثيرا من العملاء يوجهون إلى البنوك أوامر دائمة بأن تكون معظم حيازاتهم من المدخرات بالدولار، في حين أن الحساب بالشيقل لا يظل به إلا مبلغ بسيط لتلبية احتياجات المعاملات اليومية. وعندما ينخفض الرصيد في حساب الشيقل إلى مستوى معين، يحدث تحويل تلقائي إليه من حساب الدولار.

الاقتصادي بين الضفة الغربية وقطاع غزة من جهة والأردن من جهة أخرى. غير أن هناك عدة عوامل هيكلية تسهم في استمرار الطلب على الدينار واستخدامه في الضفة الغربية وقطاع غزة وهي أن البنوك الأردنية وكثير من المؤسسات الكبيرة، كشركة الاتصالات الفلسطينية، تدفع أجورها ورواتبها بالدينار، كما أن بعض الرسوم تدفع بالدينار. وتضمن هذه العوامل حدا أدنى للطلب على الودائع والقروض (الاستهلاكية) بالدينار. ولا يستطيع المرء أن يستبعد احتمال أن يكون الخليط الحالي للعملات المستخدمة تعبيرا عن تفضيلات الجمهور بشكل أمثل، وإن لم يوجد سبيل بالطبع يكشف الجمهور من خلاله عن أي تفضيل لديه بشأن إصدار عملة محلية.

ومن الواضح أن عدم وجود عملة فلسطينية محلية يعني عدم وجود مجال كبير للسياسة النقدية. ولا توجد أيضا مخاطر حدوث أزمة عملة محلية قد تلحق الضرر بالاقتصاد المحلي، ولا يوجد سبب يدفع المستثمرين إلى فرض علاوة مخاطر عملة على استثماراتهم. وعلى الرغم من أن التدفقات الرأسمالية الخارجة يمكن أن تحدث بصرف النظر عما إذا كان لدى البلد المعني عملة محلية أم لا، ففي الوضع الحالي على الأقل لن تنطلق تدفقات رأسمالية خارجة من جراء تغيرات في الشعور السائد في السوق بشأن مدى استقرار العملة. وفي الوقت نفسه، لا تحصل الضفة الغربية وقطاع غزة على أرباح سك عملة عن إصدار العملة.[5] وسوف يتم بحث هذه القضايا مجددا في موضع تال من هذا الفصل.

اختيار نظام سعر الصرف

على مدى السنوات العشر السابقة، ساد اتجاه بين البلدان التي تتبع نظاما مفتوحا للحسابات الرأسمالية يتمثل في التحول عن أنظمة الربط الخفيف وسعر الصرف المعوم الموجه لكي تتجه إلى أقصى طرفي مجموعة الأنظمة الممكنة، أي إلى أسعار معومة

[5] تحصل سلطة النقد الفلسطينية بالفعل على أرباح سك عملة عن الاحتياطيات القانونية غير المدرة للفائدة.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الجدول ٦-٣ تكوين عملات الودائع والقروض

	١٩٩٦ يناير	١٩٩٦ ديسمبر	١٩٩٧ ديسمبر	١٩٩٨ ديسمبر	١٩٩٩ ديسمبر	٢٠٠٠ سبتمبر	١٩٩٦ يناير	١٩٩٦ ديسمبر	١٩٩٧ ديسمبر	١٩٩٨ ديسمبر	١٩٩٩ ديسمبر	٢٠٠٠ سبتمبر
	(بملايين الدولارات الأمريكية)						(٪ من المجموع)					
مجموع الودائع[1]	١ ٢٤٩	١ ٧٠٧	٢ ٠٦٧	٢ ٣٩٠	٢ ٨٣٢	٣ ٦٨٦	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠
شيقل إسرائيلي جديد	٢٥٢	٣٣٩	٣٣٢	٣٤٢	٣٨٥	٧٦٢	٢٠	٢٠	١٦	١٤	١٤	٢١
دينار أردني	٥٥٥	٦٤٥	٧١٣	٥٧٨	٦٢٩	٧٤٦	٤٤	٣٨	٣٥	٢٤	٢٢	٢٠
دولار أمريكي	٤٢٧	٧٠٨	٩٩٧	١ ٤٥٢	١ ٧٨٧	٢ ١٢٩	٣٤	٤١	٤٨	٦١	٦٣	٥٨
أخرى	١٦	١٥	٢٤	١٩	٣٠	٤٩	١	١	١	١	١	١
مجموع القروض والسحب على المكشوف[2]	٢٧١	٤٠٢	٥٩٩	٧٩١	٩٨٣	١ ٤٣٦	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠
شيقل إسرائيلي جديد	٩٤	١٢٢	١٧٧	١٩٢	٢٠١	٤٣٦	٣٥	٣٠	٢٩	٢٤	٢٠	٣٠
دينار أردني	١٤٤	١٧٤	١٦٦	٢٠٠	٢٠٦	٢٢٤	٥٣	٤٣	٣٨	٢٥	٢١	١٦
دولار أمريكي	٣٣	١٠٥	٢٥٠	٣٨٨	٥٦١	٧٦٣	١٢	٢٦	٤٢	٤٩	٥٧	٥٢
أخرى	صفر	١	٦	١١	١٥	١٣	صفر	صفر	١	١	٢	١

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية

[1] مقيمون فقط.

[2] القروض والسحب على المكشوف من بنوك مقيمة إلى القطاع العام المقيم والقطاع غير المالي الخاص المقيم وإلى القطاع غير المالي غير المقيم.

بحرية بشكل أو بآخر أو إلى نظم صرف تعتمد على الربط الشديد كترتيبات مجالس العملة (كما في الأرجنتين وبلغاريا وإستونيا).[6] بل إن التطرف إلى حد التخلي عن العملة المحلية تماما (كما في بنما) لصالح الدولرة الكاملة جذب الاهتمام بعد أن نظرت الأرجنتين جديا في تطبيق الدولرة في ١٩٩٩، وشرعت الإكوادور بالفعل في تطبيق الدولرة في ١٩٩٩.[7] وكون أن الدولرة تعد الآن اختيارا لنظام سعر الصرف يحظى بالاحترام إنما هو اعتراف بأن قيمة وجود عملة وطنية لا تغطي دائما التكاليف المترتبة على وجود تلك العملة. فوجود عملة وطنية يعني أن بإمكان البلد المعني تحصيل أرباح سك العملة ويعني (في بعض الحالات) اتباعه سياسة نقدية وسياسة سعر صرف، ولكن على حساب تعريض نفسه لأزمات العملة وعلاوات مخاطر العملة. ويمكن وصف نظام العملة الحالي في الضفة الغربية وقطاع غزة بأنه نظام دولرة كاملة، كما هي الحال في بنما، ولكن مع فارق أن هناك ثلاث عملات مستخدمة بدلا من عملة واحدة.[8]

السياسة النقدية وسياسة سعر الصرف

بالنسبة لاقتصاد صغير مفتوح كاقتصاد الضفة الغربية وقطاع غزة، يوجد ترابط وثيق بين سياسة سعر الصرف والسياسة النقدية ومن ثم من المفيد مناقشتهما معا. وطبقا لإطار ماندل-فلمنغ (Mundell-Flemming) الشائع الاستخدام، لا يمكن لاقتصاد صغير مفتوح الاستفادة من استقلالية السياسة النقدية إلا في ظل نظام سعر صرف معوم. غير أنه في الواقع العملي يرجح أن تكون درجة استقلالية السياسة النقدية، في حال اقتصاد صغير مفتوح كاقتصاد الضفة الغربية وقطاع غزة يشهد ضعف مصداقية السياسات، محدودة للغاية حتى في ظل نظام معوم بحرية. ومن المرجح أن تؤدي محاولات انتهاج سياسة نقدية مستقلة إلى حدوث تذبذبات في سعر الصرف الاسمي، مع ما يترتب على ذلك من آثار سلبية على استقرار الأسعار المحلية وسلامة الجهاز المصرفي. ويتأثر مدى استقلالية السياسة النقدية بمصداقية المؤسسات المعنية بالسياسات، وتؤثر هذه المصداقية على تصور الجمهور لمحاولات انتهاج سياسة نقدية استصوابية. وإزاء ضعف المصداقية، قد تتسبب محاولة تخفيف ضوابط السياسة النقدية من جانب واحد مباشرة في رفع علاوة المخاطر والانخفاض الحاد في قيمة العملة، أو كليهما معا. وهكذا فإن انتهاج سياسة نقدية حريصة في ظل نظام سعر صرف معوم ينطوي عادة، في حالة الاقتصادات الصغيرة المفتوحة، على السير وفق تطورات السياسات النقدية على الصعيد الدولي. وتخلص دراسة Borensztein, Zettelmeyer, and Philippon (2001) إلى أن أسعار الفائدة في مجموعة من الاقتصادات الصغيرة المفتوحة قد حذت حذو ما جرى من تغيرات في السياسة النقدية للولايات

---

[6] تقدم دراسة Mussa and others (2000) عرضا عاما حديثا للقضايا نظم سعر الصرف. وترى دراسة Fischer (2001) أن نظم الربط الخفيف لم تثبت صلاحيتها للاستمرار على مدى أي فترة طويلة من الزمن، لا سيما بالنسبة للبلدان المندمجة في أسواق رأس المال الدولية أو التي بصدد الاندماج في تلك الأسواق. وتؤكد دراسة Frankel, Schmukler, and Servén (2000) على إمكانية التحقق كسبب لتفضيل الأطر الأبسط للسياسة النقدية وسياسة سعر الصرف - فسهولة تحقق الجمهور من الالتزام بذلك الإطار تعد أمرا بالغ الأهمية للمصداقية.

[7] ترد المعلومات الخاصة بالإكوادور في IMF (2000). وقد كتب "كالفو" (Calvo) كتابات مسهبة عن الدولرة. ومن المفيد بصفة خاصة الاطلاع على Calvo (1999a and b, 2000a and b). وإضافة إلى ذلك، تحلل دراسة Berg and Borensztein (2000) مزايا ومساوئ الدولرة، مقارنة بترتيبات مجالس العملة، مع إشارة خاصة إلى الأرجنتين.

[8] يتوقف ما إذا كان إصدار عملة فلسطينية سوف يزيد أو يخفض تكاليف المعاملات على مدى إحلال العملة الجديدة محل العملات الأخرى.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

المتحدة، بصرف النظر عما إذا كانت عملاتها مربوطة أم معومة.[٩] وهكذا، على الرغم من أنه يمكن للاقتصاد الصغير من حيث المبدأ تطبيق نظام يقوم على تعويم سعر الصرف واتباع سياسة نقدية مستقلة، فمن المهم حتى بالنسبة للبلدان التي تبدو في مركز يمكنها من ذلك أن تدرك أن ما يحقق صالحها على أفضل وجه هو أن تدع السياسة النقدية تسير حسب التطورات النقدية الدولية لتجنب التذبذبات الكبيرة في سعر الصرف حتى إن لم يكن لديها هدف محدد لسعر الصرف. وبالنسبة لاقتصاد الضفة الغربية وقطاع غزة، الذي يعد أصغر بكثير من الاقتصادات المشار إليها أعلاه ويفتقر إلى قوة مصداقية السياسات وإلى أسواق مالية متطورة، من غير المعقول توقع وجود مجال كبير، إن كان هناك مجال أصلا، يسمح بإدارة سياسة نقدية وسياسة سعر صرف مستقلتين حتى في ظل نظام سعر صرف معوم. والواقع أن مجرد احتمال قيام سلطة النقد الفلسطينية بإدارة سياسة سعر صرف وسياسة نقدية استصوابيتين قد يؤدي إلى فرض علاوة مخاطر مرتفعة على الاستثمارات بالعملة الجديدة وقد يستحث قدرا كبيرا من عدم الاستقرار الاقتصادي الكلي.

وإذا كان اجتماع الانفتاح وصغر الحجم وضعف المصداقية هو الذي سيمنع الضفة الغربية وقطاع غزة من أن يكون لها سياسة نقدية مستقلة حتى في ظل نظام سعر صرف معوم، فقد يكون السؤال المنطقي هو: هل هناك مبررات للحد من الانفتاح لا سيما في الحساب الرأسمالي؟ إن هناك خطرا حقيقيا من أن يؤدي الحد من قابلية التحويل، عند إصدار عملة فلسطينية، إلى إضعاف ثقة الجمهور في العملة الجديدة وإضعاف الطلب عليها بشكل خطير. فالجمهور الآن على دراية واسعة بالتعامل بالدولار والشيقل والدينار، وإصدار عملة فلسطينية مع تقييد قابليتها للتحويل سوف يعني بما يشبه اليقين استمرار درجة مرتفعة من الإحلال بين العملات. وتجري مناقشة مسألة قابلية التحويل بتفصيل أكبر في قسم لاحق.

سعر الصرف كركيزة اسمية

يساعد وجود ركيزة اسمية على تحديد توقعات التضخم، ويعد ضروريا (من الوجهة الفنية) لتحديد مستوى واحد للأسعار، ومن بين الاستراتيجيات الشائعة استخدام سعر صرف ثابت كركيزة اسمية للسياسة النقدية. وتشير دراسة Mussa and others (2000, p.23) إلى أن قيم النقود الوطنية عبر التاريخ كانت تحدد بصورة أساسية من خلال ربط قيمتها بأصل خارجي كالذهب أو الفضة أو (كما هي الحال في ظل نظام بريتون وودز) بالدولار الأمريكي، الذي كان مربوطا بدوره بالذهب. ولم يتم تعويم العملات الدولية الرئيسية حسب ضغوط الأسواق إلا منذ السبعينيات فقط. ويرى المؤلفان أنه قد يكون من غير المعقول في حال كثير من البلدان النامية التفكير في إمكان وجود ركيزة تتمتع بالمصداقية للتوقعات الخاصة بالسياسة النقدية وسعر الصرف، إذا كانت السلطات المعنية لا تضع دليلا ما لقيمة النقود التي تخلقها مقومة بأصل بديل متوفر بسهولة وله قيمة مستقرة. فربط سعر الصرف طريقة بسيطة وشفافة ثابتة بالتجربة لتوفير تلك الركيزة، وجميع هذه الحجج تنطبق بالتأكيد على حالة الضفة الغربية وقطاع غزة كذلك.

ويعد سعر الصرف الثابت ركيزة اسمية مناسبة للسياسة النقدية لعدة أسباب (راجع، على سبيل المثال، Mishkin, 1998). فأولا، في ظل سعر الصرف الثابت يكون معدل التضخم في أسعار السلع المتداولة دوليا ثابتا أيضا. ونظرا لارتفاع نصيب الواردات في الاقتصاد الفلسطيني، فإن ذلك يؤثر تأثيرا مهما مباشرا على التضخم الكلي. وثانيا، إذا كان الربط يتمتع بالمصداقية، فسوف ترتكز توقعات التضخم على معدل التضخم في البلد الذي يربط سعر الصرف بعملته. وثالثا، يتسم هدف سعر الصرف بالبساطة ويمكن للجمهور فهمه ومراقبته بسهولة أكبر من فهم ومراقبة الأهداف الأخرى للسياسة النقدية. ورابعا، يمكن أن يساعد هدف سعر الصرف الثابت على التخفيف من حدة مشكلة المصداقية نظرا لأنه يفرض التقشف في الأوضاع النقدية عند ميل قيمة العملة المحلية إلى الانخفاض والعكس بالعكس عند ميل قيمة العملة المحلية إلى الارتفاع.

وبالإضافة إلى ذلك، يساعد سعر الصرف الثابت على تجنب التذبذبات الكبيرة في الأوضاع النقدية خلال الفترات التي يتسم فيها الطلب على النقود بعدم اليقين وعدم الاستقرار.[١٠] ومن الصعب التنبؤ بالطلب على العملة في حال العملة الفلسطينية الجديدة خلال الفترة التي يبدأ فيها تداول تلك العملة، وقد تمضي عدة سنوات قبل أن يصل الجمهور إلى مستوى توازن ما في حيازات العملة الجديدة، وحتى بعد ذلك، سيحدث قدر كبير من عدم اليقين بشأن

[٩] الاقتصادات الثمانية هي الأرجنتين وأستراليا وكندا ومنطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة التابعة لجمهورية الصين الشعبية والمكسيك ونيوزيلندا وسنغافورة وجنوب إفريقيا. وقد مال حجم رد الفعل إلى أن يكون أكبر في البلدان التي لديها مجالس للعملة منه في البلدان التي تتبع أنظمة تعويم سعر الصرف (كان رد الفعل عند مستوى التطابق الكامل في هونغ كونغ، على سبيل المثال)، ولكن حتى في حال هذه المجموعة الأخيرة من البلدان حدث أثر كبير من السياسة النقدية للولايات المتحدة على أسعار الفائدة المحلية (حوالي النصف).

[١٠] في الواقع، قد تعزز أسعار الصرف الثابتة الطلب على النقود ما دامت تحد من عدم اليقين بشأن السياسة النقدية (Ghosh, Gulde, Ostry, and Wolf, 1997).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الطلب على العملة بسبب التطورات السريعة المستمرة في القطاع المصرفي وتوسع الخدمات المصرفية.[11] ويمكن توقع اقتران الزيادة في الخدمات المصرفية (على سبيل المثال، زيادة عدد أجهزة الصرف الآلي وزيادة استخدام بطاقات الائتمان والدفع) بانخفاض الطلب على العملة كاتجاه عام.

وهناك ظروف تتعارض فيها سياسة سعر الصرف الثابت مع هدف خفض التضخم. ومع نمو الإنتاجية السريع في قطاع السلع التجارية يرتفع سعر صرف التوازن الحقيقي (بسبب آثار على غرار آثار بالاسا-ساموبلسون (Balassa-Samuelson effects)). مما يشكل ضغطا على سعر الصرف الحقيقي الفعلي نحو الارتفاع، ومع وجود سعر صرف اسمي ثابت فإنه سيتعين حدوث ذلك الارتفاع في القيمة من خلال التضخم (مع ارتفاع أسعار السلع غير التجارية).[12] ويعد هذا الأثر أحد الأسباب وراء كون معدلات التضخم في إستونيا ولاتفيا، على سبيل المثال، أعلى بكثير من معدلات التضخم في بلدان العملات التي ربطت بها عملتاهما. فهل من الضروري أن يكون ذلك شاغلا لدى صانعي السياسات الفلسطينيين عند اختيارهم لنظام سعر الصرف؟ هناك إمكانية واضحة في أن تشهد الضفة الغربية وقطاع غزة أيضا نموا قويا في الإنتاجية في المستقبل (كما تمت مناقشته في الفصل الثاني)، ولكن على الرغم من أن التضخم يمكن أن يؤثر سلبا على النمو الاقتصادي، فإن التضخم الناجم عن نمو الإنتاجية المرتفع في قطاع السلع التجارية يمكن وصفه بأنه تضخم إيجابي (benign).

نظام سعر الصرف والأداء الاقتصادي الكلي

هل يهم نظام سعر الصرف بالنسبة للأداء الاقتصادي الكلي؟ قد يبدو هذا سؤالا ضروريا عند مناقشة نظم سعر الصرف، غير أن الدراسات التجريبية للنمو الاقتصادي (مثل دراسة Barro, 1991)، لا تولي في العادة اهتماما كبيرا لنظام سعر الصرف كواحد من محددات أداء النمو الاقتصادي على الأجل الطويل في البلد المعني، وهو ما يرجع إلى أسباب منها صعوبة التمييز بين سعر الصرف وغيره من متغيرات السياسات الاقتصادية الكلية الأخرى (مشكلة المتغيرات الداخلية)، وليس من الواضح مسبقا على أي نحو يتوقع المرء تأثير نظام سعر الصرف على النمو الاقتصادي. فعلى سبيل المثال، قد تؤدي أسعار الصرف المربوطة إلى تشجيع التجارة والاستثمار من خلال الحد من عدم اليقين بشأن سعر الصرف، ولكنها قد تؤدي أيضا إلى خفض التجارة والاستثمار من خلال إعاقة التصحيحات اللازمة في الأسعار النسبية (Ghosh, Gulde, Ostry, and Wolf, 1997). وإحدى النتائج المعروفة هي أن تقلب الناتج يميل إلى أن يكون أعلى في ظل أنظمة أسعار الصرف الثابتة منه في ظل أنظمة أسعار الصرف المعومة. وإضافة إلى ذلك، تخلص الدراسة المشار إليها توا أيضا إلى وجود دليل على حدوث تضخم أدنى (وأقل تقلبا) في ظل أنظمة أسعار الصرف الثابتة منه في ظل أنظمة أسعار الصرف المعومة، لكنها تخلص إلى نتائج بشأن نصيب الفرد من الدخل على الأجل الطويل غير ذات دلالة إحصائية. و تخلص دراستا Aizenman (1991). و Ghosh and Pasenti (1994) إلى وجود دليل على أن اتباع أنظمة ربط أسعار الصرف يمكن أن يشجع الاستثمار والنمو، في حين تخلص دراسة Levy-Yeyati and Sturzenegger (2000) إلى أن أنظمة أسعار الصرف الثابتة ترتبط ارتباطا سالبا بالنمو الاقتصادي على الأجل الطويل. وفي دراسة لمجالس العملة، تخلص دراسة Ghosh, Gulde, and Wolf (1998) إلى وجود دليل على أن البلدان التي لديها مجالس للعملة تحقق، في المتوسط، أداء أفضل على صعيد معدل التضخم ونموا أعلى من البلدان التي تطبق أنظمة أسعار الصرف المربوطة أو المعومة، مما يدحض الافتراض القائل بأن مجالس العملة تؤدي إلى تباطؤ النمو.

وهناك حجة تساق ضد أنظمة أسعار الصرف الثابتة هي أنها قد تزيد من التعرض لهجمات المضاربة والأزمات المالية، ولكن ستمر فترة ما حتى يصبح الاقتصاد الفلسطيني مندمجا بقوة في الأسواق المالية الدولية على نحو يجعل من ذلك خطرا حقيقيا.

وهناك شاغل آخر يتعلق بأنظمة أسعار الصرف الثابتة – وهو أهم في حالة الضفة الغربية وقطاع غزة – هو خطر المغالاة في تقييم سعر الصرف الحقيقي، والتي تسببها سياسات محلية لا تتسق مع نظام سعر الصرف المربوط، وذلك من خلال رفع قيمة عملة الارتكاز مقابل عملات الشركاء التجاريين الرئيسيين أو من خلال الصدمات الاقتصادية المعاكسة. ويمكن علاج السببين الأول والثاني من حيث المبدأ بانتهاج سياسة مالية عامة سليمة وربط سليم بسعر الصرف لدى الشريك التجاري الرئيسي (أو أسعار الصرف لدى الشركاء التجاريين الرئيسيين). ومن الأصعب تقدير مدى أهمية قدرة الضفة الغربية وقطاع غزة على استخدام سعر الصرف الاسمي لإجراء تصحيحات الأسعار النسبية كرد فعل للصدمات الاقتصادية. فأولا، قد يكون تعديل سعر الصرف مفيدا، أو ضروريا تماما، كرد فعل لأنواع معينة من الصدمات وليس جميعها. وعلى سبيل المثال، إذا كانت الصدمة حقيقية في طبيعتها، كصدمة معدلات التبادل التجاري، فإن السماح بتعديل سعر الصرف يمكن أن يساعد على تمهيد الناتج، في حين أنه إذا كانت

[11] أوضح الفصل الثاني أيضا أن الاقتصاد الفلسطيني شهد تقلبا مرتفعا في الناتج بصورة غير معتادة على مدى الثلاثين عاما الماضية، وإذا استمر هذا الاتجاه فقد تحدث أيضا تقلبات في الطلب على العملة.

[12] يحدث الارتفاع الحقيقي لأن أسعار السلع التجارية تكون ثابتة (إذ تتحدد في السوق العالمية)، في حين ترتفع أسعار السلع غير التجارية. ويسمح ارتفاع الإنتاجية في قطاع السلع التجارية بارتفاع الأجور الحقيقية في هذا القطاع. ولكي يتسنى استعادة التوازن الداخلي، فإن الأجور في قطاع السلع غير التجارية سوف ترتفع أيضا. وفي غياب نمو مقابل في الإنتاجية، تحدث زيادة في أسعار السلع غير التجارية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الصدمة اسمية من حيث طبيعتها، كالتغير في الطلب المحلي على النقود، فإن تعديل سعر الصرف لن يفيد.[١٣] وفي الحالة الأخيرة، من شأن وجود سعر صرف ثابت أن يساعد على تمهيد الناتج، مما يتمشى مع تحليل المدرسة التقليدية الوارد في دراسة Poole (1970). وثانيا، ترى دراسة Calvo (1999b) أن تعديل سعر الصرف كرد فعل لحدوث صدمة تأخذ شكل تدفقات رأسمالية خارجة ليس هو رد الفعل الملائم على صعيد السياسات حيث إنه قد يؤدي ببساطة إلى زيادة المشكلات بأن يكون عاملا انكماشيا وأن يسبب مشاكل في الجهاز المصرفي، لا سيما عند ارتفاع درجة إحلال الأصول والخصوم. وثالثا، لا تعد القدرة على تخفيض قيمة العملة كرد فعل لصدمات حقيقية أمرا مهما إلا إذا كانت تلك الصدمات لا تؤثر على الشركاء التجاريين بنفس الطريقة.[١٤] ورابعا، قد تكون القدرة على تخفيض قيمة العملة مهمة إذا كانت الأجور الاسمية تتسم بجمود الاتجاه نحو الانخفاض. وعلى الرغم من أن تحديد مدى جمود الأجور في الضفة الغربية وقطاع غزة في مواجهة الصدمات مسألة تجريبية، فإن سوق العمل الفلسطينية تخلو من الصفات التي يعتقد عادة أنها تسهم في جمود الأجور، كصرامة تنظيمات سوق العمل، أو وجود نقابات عمال قوية، أو وجود حدود دنيا للأجور، أو وجود إعانات سخية في حالة البطالة. ولذا، ليس هناك من سبب كاف للاعتقاد كأمر مسلم به بأن الأجور ستكون حتما شديدة الجمود. وأخيرا، بما أن الاقتصاد الفلسطيني منفتح جدا، فمن المرجح أن يكون انتقال عبء انخفاض قيمة العملة إلى المستهلك في صورة ارتفاع الأسعار المحلية سريعا وكبيرا، مما يعني احتمال عدم وجود مجال يذكر لتحقيق خفض دائم في سعر الصرف الحقيقي من خلال تخفيض قيمة العملة. وهكذا فإن تقييم ميزة نظام سعر الصرف الثابت مقارنة بميزة نظام سعر الصرف المعوم يستلزم النظر في مدى احتمال تعرض الاقتصاد الفلسطيني لصدمات حقيقية بحجم لا يمكن تصحيحه من خلال الأسعار والأجور، ويرجح أن تؤثر على الضفة الغربية وقطاع غزة بصورة مختلفة عن تأثيرها على شركائها التجاريين الرئيسيين. وإضافة إلى ذلك، يمكن أن تسبب التباينات الكبيرة في سعر الصرف الحقيقي ضررا طويل الأمد في الاقتصاد الحقيقي. ويميل سعر الصرف الحقيقي إلى أن يكون أكثر استقرارا في ظل نظام سعر الصرف الثابت.

مشكلة المصداقية

أوردت الأقسام السابقة حججا مفادها أن نظام سعر الصرف الثابت قد يكون ركيزة اسمية مناسبة في الضفة الغربية وقطاع غزة، مع عرض بعض المفاضلات التي ينطوي عليها الاختيار بين أنظمة أسعار الصرف الثابتة وأنظمة أسعار الصرف المرنة. وفي حالة الضفة الغربية وقطاع غزة، هناك جانب أهم من مسألة المقارنة التقليدية بين سعر الصرف الثابت وسعر الصرف المرن وهو قضية مصداقية السياسات، لا سيما أثناء الفترة التي يبدأ فيها تداول العملة الفلسطينية إلى أن تكتسب قبولا عاما واسعا. وتعد مشكلة المصداقية مشكلة حقيقية تماما لأن المؤسسات الفلسطينية المعنية بالسياسات مؤسسات شابة وينقصها سجل أداء في معالجة التضخم (لعدم وجودها من قبل) كما أن أولويات السياسات الاقتصادية الكلية للسلطة الوطنية لم تتحدد بعد بشكل واضح. وليس معنى ذلك أن سلطة النقد الفلسطينية لها سمعة سيئة، فهي ببساطة ليست لديها أي سمعة تتعلق بالسياسة النقدية.[١٥] وتنشأ مشكلة المصداقية عندما لا يستطيع صانعو السياسات إقناع الجمهور بأنهم سوف يلتزمون بسياسة تضمن استقرار العملة الفلسطينية وقابليتها للتحويل، إذا اعتقد الجمهور أن صانعي السياسات قد يرغبون في الخروج عن هذه القاعدة من أجل تحقيق منافع على المدى القصير.[١٦] وسوف تكون النتيجة هي ارتفاع توقعات التضخم وارتفاع أسعار الفائدة، حتى بدون أن تحاول سلطة النقد الفلسطينية أو السلطة الفلسطينية بالفعل استخدام السياسة النقدية في تحقيق أغراض قصيرة الأجل على صعيد الناتج أو العمالة (أو أن تكون لديهما أدنى نية لذلك).[١٧] وسوف تحدث هذه النتيجة لأنهما لا تستطيعان إقناع الجمهور بصدق نيتهما بالالتزام بالسياسة المثلى على الأجل الطويل. وبمرور الوقت، يمكن لسلطة النقد الفلسطينية والسلطة الفلسطينية، من خلال تنفيذ سياسات اقتصادية حريصة بصورة متسقة، بناء سمعة في إعطاء أولوية عالية لاستقرار العملة الجديدة، لكن بناء السمعة يستغرق وقتا ويرجح أن ينطوي على سياسة نقدية أكثر تقشفا (بصفة عامة) مما قد تنطوي عليه السياسة المثلى. وفي بيئة مؤسسات شابة وغير متمرسة معنية بالسياسات، من غير الواقعي أن نتوقع من الجمهور الفلسطيني، منذ البداية، أن يولي عملة فلسطينية جديدة لم تختبر

---

[١٣] يمكن أن يكون لانخفاض نصيب المنح في المعونة الأجنبية أثر مشابه للأثر الناجم عن تدهور معدلات التبادل التجاري. وحاليا، تقدم غالبية المعونة للسلطة الفلسطينية في شكل منح وقروض بشروط ميسرة جدا. ولكن إذا أخذت المعونة على نحو متزايد شكل قروض بشروط أقل يسرا (بأسعار فائدة أعلى)، فإنه سيتعين (في النهاية) تحسين رصيد الحساب الجاري غير الناتج عن فوائد حتى يمكن تمويل مدفوعات سداد الفوائد والقروض. ويستلزم تحسين الحساب الجاري على ذلك النحو تخفيضا في سعر الصرف الحقيقي. وأبرز حالة على ذلك حالة الأردن في الثمانينات، حيث تغير تكوين التمويل الخارجي من منح في معظمه إلى تكوين يشتمل على نصيب أكبر من القروض التجارية، وتم تخفيض قيمة الدينار في أواخر الثمانينات.

[١٤] بافتراض أن الشركاء التجاريين سوف يصدر عنهم بالطبع إجراء مشابه على صعيد السياسات.

[١٥] غير أن تطبيق حد أدنى لنسبة الائتمان إلى الودائع وحد أقصى لنسبة الأصول الأجنبية إلى مجموع الأصول بالنسبة للبنوك (كما تمت مناقشته في الفصل الأول)، قد يثير بعض التساؤلات حول أولويات سلطة النقد الفلسطينية.

[١٦] هذه هي ما يطلق عليها مشكلة عدم الاتساق الزمني. راجع Kydland and Prescott (1977), and Barro and Gordon (1983).

[١٧] سوف يظهر انخفاض مستوى الثقة في العملة الفلسطينية الجديدة على شكل التدرج إلى حد كبير في زيادة استخدامها. كما سوف يتسم الاقتصاد الفلسطيني بدرجة عالية من الإحلال بين العملات.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

بعد، ثقة تعادل ثقته في العملات الثلاث المتداولة الآن في الضفة الغربية وقطاع غزة، ما لم يكن هناك إطار بسيط وشفاف للسياسة النقدية يستبعد بصورة فعلية الاستخدام الاستصوابي للسياسة النقدية وسياسة سعر الصرف، ومجلس العملة هو الذي يوفر ذلك الإطار. وقد يكون من المستحيل في الحقيقة إصدار عملة فلسطينية بنجاح في ظل أي نظام آخر من نظم سعر الصرف.

تدابير لتعزيز مصداقية العملة الفلسطينية

على الرغم من أن مجلس العملة سوف يضفي على العملة الفلسطينية الجديدة قدرا كبيرا من المصداقية المطلوبة، يظل من الأمور البالغة الأهمية أن تعالج سلطة النقد الفلسطينية والسلطة الفلسطينية، قبل استحداث العملة، بعض القضايا التي إن لم تعالج فقد تنال من إمكانية استمرار العملة الجديدة، بغض النظر عن نظام سعر الصرف المتبع. ولن يناقش هذا القسم كل شروط وجوانب النجاح في استحداث العملة، إذ تتوفر عنها كتابات ضافية، بل يركز على مجالين للإصلاح هما: انضباط المالية العامة، والرقابة المصرفية. وهناك بالطبع تدابير أخرى مهمة، بما في ذلك الحد من المخاطر السياسية وتقلب الناتج، وتعزيز ممارسة السلطات، وتحسين النفاذ إلى الأسواق العالمية. وبالإضافة إلى ذلك، يتعين القيام باستعدادات فنية وقانونية لتمهيد الطريق أمام استحداث العملة.

انضباط المالية العامة

يعد ضعف انضباط المالية العامة من الأسباب التقليدية وراء انهيار أنظمة أسعار الصرف الثابتة، وقد كان وضع المالية العامة للسلطة الفلسطينية هشاً بالفعل قبل بدء الأزمة التي اندلعت في سبتمبر ٢٠٠٠، وتدهور بصورة ملموسة أثناء الأزمة (راجع الفصل الأول). ويعد تحسين المالية العامة للسلطة الفلسطينية بالتأكيد أمرا ضروريا بمعزل عما إذا كان سيتم استحداث عملة أم لا. ولكن مع وجود العملة قد يؤدي ضعف انضباط المالية العامة إلى خشية الجمهور من أن تسعى السلطة الفلسطينية إلى اللجوء إلى البنك المركزي لتمويل عجوزات موازنتها متى أصبحت هناك عملة فلسطينية. فقانون سلطة النقد الفلسطينية يسمح بالفعل بقيام سلطة النقد الفلسطينية بتمويل بعض عمليات المالية العامة للسلطة الفلسطينية، وفي نهاية ديسمبر ٢٠٠٠، بلغ حجم اقتراض السلطة الفلسطينية من سلطة النقد الفلسطينية ٢٣ مليون دولار أمريكي. ولإقناع الجمهور بأن العملة الجديدة لن تستخدم في تمويل عجوزات الموازنة، سوف يتعين على السلطة الفلسطينية إظهار قدرتها على ضبط النفقات في المالية العامة، لا سيما فاتورة الأجور. ومن حسن السياسة أيضا أن تقوم السلطة الفلسطينية بتعديل قانون سلطة النقد الفلسطينية لمنع الأخيرة من إقراض السلطة الفلسطينية، وهو شرط مطلق في ظل نظام مجلس العملة.

وتحتل السياسة التي تستبعد قيام سلطة النقد الفلسطينية بإقراض السلطة الفلسطينية أهمية خاصة في ضوء ما يحيط بآفاق المالية العامة من عدم اليقين. فأولا، لم تظهر السلطة الفلسطينية بعد استعدادها لكبح التوسع السريع في توظيف العمالة لديها، وهو الشاغل الأساسي على جانب النفقات. وثانيا، أدت الإغلاقات والاضطرابات الأخيرة إلى انخفاض شديد في تنبؤات الإيرادات لعام ٢٠٠١ وربما لعام ٢٠٠٢. وثالثا، يمكن أن تؤدي الحوافز الضريبية شديدة السخاء الممنوحة بموجب قانون تشجيع الاستثمار لعام ١٩٩٨ إلى الحد بشكل ملموس من نمو الإيرادات على مدى السنوات القادمة. وإضافة إلى ذلك، إذا كانت الضفة الغربية وقطاع غزة وإسرائيل ستتخليان عن ترتيب الاتحاد الجمركي لصالح ترتيب يقوم على التجارة الحرة مثلا تكون السلطة الفلسطينية مسؤولة بموجبه عن تحصيل كل إيراداتها الضريبية، فسوف يحدث انخفاض في التحصيل الضريبي في البداية. وأخيرا، فإن احتمالات صرف دفعات من المعونة يحيط بها عدم اليقين، وحتى إن ظلت الدفعات المنصرفة عند مستوياتها الحالية على الأجل المتوسط، فمن المرجح أن تزيد فيها نسبة القروض عما هي عليه الآن.

الرقابة المصرفية وعمليات سلطة النقد الفلسطينية

إن سلامة عمليات البنك المركزي، شأنها في ذلك شأن انضباط المالية العامة، لها مزاياها في حد ذاتها ويجب أن تكون هدفا بغض النظر عن استحداث عملة أم لا. وفي حال وجود عملة فلسطينية، ستتفاقم الآثار السلبية الناجمة عن أي ضعف في عمليات سلطة النقد الفلسطينية أو فعالية رقابتها المصرفية، نظرا لأن حدوث أزمة عملة يمكن أن يؤدي بسهولة إلى أزمة مصرفية، والعكس بالعكس.

وعلى الرغم من أن سلطة النقد الفلسطينية حققت تقدما كبيرا منذ إنشائها في عام ١٩٩٤ (راجع الفصل الأول) وتعززت مكانتها في الجهاز المصرفي في السنتين الماضيتين، فإنه ما زال ينبغي بذل جهود كبيرة لتقوية عمليات سلطة النقد الفلسطينية، لا سيما الرقابة المصرفية. وبادئ ذي بدء، يجب أن تكون إحدى الأولويات الرئيسية هي تعزيز إدارة سلطة النقد الفلسطينية عن طريق تعيين مديرين للإدارات وتعيين مجلس إدارة بما يتمشى مع الأحكام الواردة في قانون سلطة النقد الفلسطينية. وفيما يتعلق بالرقابة المصرفية، من الأمور البالغة الأهمية – في ضوء الدور المهيمن الذي تقوم به البنوك الأجنبية – أن تسمح سلطة النقد الفلسطينية بالرقابة الخارجية من قبل أجهزة الرقابة في البلد الأم المعني، بل وأن تشجع تلك الرقابة. كما يتعين بذل جهود لتحسين قدرات سلطة النقد الفلسطينية في مجالي التفتيش المكتبي والميداني. وأخيرا،

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

سوف يتعين القيام باستعدادات قانونية وتنظيمية ولوجستية عدة قبل استحداث عملة محلية. فعلى سبيل المثال، يجب النص بوضوح على نظام سعر الصرف والسياسات المرتبطة به في تعديل يصدر لقانون سلطة النقد الفلسطينية، ويتعين سن قانون للنقد الأجنبي يضمن وجود سوق تنافسية. كما يجب مراجعة شروط الحيطة المالية من أجل الحد من مخاطر الصرف الأجنبي. كذلك قد يصبح من الضروري إجراء بعض التغيرات التنظيمية الإضافية، بما في ذلك احتمال تقسيم سلطة النقد الفلسطينية إلى مجلس عملة بمعناه الصحيح وإدارة تتولى مهام مرفق المقرض الأخير (إن وجد) والرقابة المصرفية وتسوية المدفوعات وغير ذلك من القضايا.

اختيار نظام مجلس العملة

المبادئ الأساسية

يمثل نظام مجلس العملة أبسط أشكال قاعدة السياسة النقدية وأكثرها مصداقية. وإذا طبقت سلطة النقد الفلسطينية ذلك النظام، فإنها لن تقوم بتوفير العملة (واستردادها) إلا مقابل نقد أجنبي بسعر صرف محدد مسبقا، ومن ثم سوف تستوعب التغيرات في الطلب على النقود بصورة كاملة بإجراء تغيرات داخلية في الاحتياطيات الدولية لسلطة النقد الفلسطينية وفي ميزان المدفوعات.[18] والاختلاف الرئيسي عن نظام سعر الصرف الثابت التقليدي هو أن وجود أي مقدار من عرض العملة الفلسطينية – في ظل مجلس العملة بمعناه الدقيق – سوف تقابله زيادة مساوية له تماما في الاحتياطيات الدولية لسلطة النقد الفلسطينية، وأن سلطة النقد الفلسطينية لن تضطلع بتقديم أي ائتمان محلي، بما في ذلك الائتمان إلى السلطة الفلسطينية. كما سيتم النص في القوانين المعنية على القواعد المساندة وسعر الصرف الثابت، مما يجعل تغييرها أشد صعوبة ويستلزم تأييدا سياسيا على نطاق أوسع مما هي الحال في نظام الربط التقليدي. والواقع أن مجالس العملة تستمد جانباً مهماً من مصداقيتها من ارتفاع التكلفة السياسية المترتبة على التخلي عنها، كما تستمد مصداقيتها من كون السياسة النقدية في جوهرها ذاتية التوجيه، مع عدم وجود أي مجال للسياسات الاستصوابية. وفي الواقع العملي، تغطي البلدان الصغيرة في العادة جانبا كبيرا من التزاماتها المحلية باحتياطيات دولية بصرف النظر عن نظام سعر الصرف المتبع. فعلى سبيل المثال، يطبق بنك لاتفيا المركزي نظام سعر صرف ثابت، ولكن على الرغم من أنه ليس مجلسا للعملة (كما هي الحال في إستونيا وليتوانيا)، فإنه يقوم بحيازة النقد الأجنبي لكي يدعم بصفة أساسية كل الاحتياطي النقدي بما يزيد بكثير على مقدار العملة المتداولة. ومن ثم يتعين على سلطة النقد الفلسطينية، لكي تحقق النجاح، تغطية كل التزاماتها المحلية تقريبا بأصول أجنبية بصرف النظر عن اختيار نظام سعر الصرف، على الأقل في البداية، ولكن مع فرق يتمثل في أن وجود مجلس للعملة سوف يولد ثقة أكبر في العملة الفلسطينية، وهو ما سيستحث بدوره زيادة استخدام العملة الجديدة وزيادة حيازاتها.[19] وقد سبق استحداث الجنيه الفلسطيني وإدارته بنجاح في ظل مجلس للعملة في الفترة ١٩٢٧–١٩٥٢ (راجع الإطار ٦–٢).

وسوف يتعين قيام السلطة الفلسطينية وسلطة النقد الفلسطينية بإصدار قرارات تشغيلية عدة ترتبط باستحداث العملة في ظل ترتيب مجلس العملة. وسوف تتم مناقشة أربعة من تلك القرارات هنا هي: اختيار عملة الارتكاز، واختيار المجمل النقدي المغطى بنقد أجنبي، ومدى التغطية بالنقد الأجنبي، ودرجة قابلية التحويل واختيار العملة القانونية.

اختيار عملة الربط

لا يعد الوصول إلى قرار بشأن عملة ربط العملة الفلسطينية الجديدة أمرا هينا، وإنما ينطوي على قدر كبير من التقدير. وليس هناك اختيار سهل وواضح، وفي الوقت نفسه قد يكون الوصول إلى قرار بشأن عملة الارتكاز هو أهم قرار يتوقف عليه نجاح مجلس العملة الفلسطيني، حيث إن اختيار عملة الربط يمكن أن يساعد على إزالة بعض المخاوف المشار إليها سلفا بشأن أسعار الصرف الثابتة. فالضفة الغربية وقطاع غزة تقوم بالتجارة بشكل مطلق تقريبا مع إسرائيل، وحوالي ٢٠٪ من القوة العاملة الفلسطينية كانت تعمل في إسرائيل قبل الاضطرابات التي بدأت في أواخر سبتمبر ٢٠٠٠. ومن ثم توجد مبررات يمكن الاستناد إليها في الدعوة إلى ربط العملة الفلسطينية بالشيقل الإسرائيلي الجديد من أجل خفض تكاليف المعاملات وما يحيط بسعر الصرف في الاقتصاد من عدم اليقين إلى أدنى حد. كما أن الربط بالشيقل سوف يحد بشكل ملموس من خطر مشكلات القدرة التنافسية التي قد يشهدها الاقتصاد الفلسطيني في غياب ذلك إذا ما انخفضت قيمة الشيقل لسبب أو آخر انخفاضا كبيرا، كما حدث في أواخر ١٩٩٨. ويجب إعطاء أولوية لتجنب مشكلات قدرة تنافسية مشابهة لما شهدته الأرجنتين. فعلى الرغم من وجود مجلس عملة بالأرجنتين وربط عملتها بالدولار الأمريكي، فإن ١٥٪ فقط تقريبا من تجارتها يتم مع الولايات المتحدة. وقد أدت زيادة قوة الدولار مقابل كل

[18] في بعض البلدان، يكون الاسترداد مقتصراً على بنوك معينة يجب أن تتم من خلالها معاملات المؤسسات المالية الأخرى. ومثل هذا القيد يمكن أن يساعد على تطوير سوق المعاملات بين البنوك.

[19] أثبتت التجارب الدولية مصداقية ترتيبات مجالس العملة. فالبلدان التي استحدثت مجالس العملة شهدت بوجه عام تراجعا في فروق أسعار الفائدة مقارنة بأسعار الفائدة على عملات الارتكاز على امتداد منحنى العائد (Mussa and others, p.26).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الإطار ٦-٢: مجلس العملة الفلسطيني، ١٩٢٧-١٩٥٢

قبل الحرب العالمية الأولى، كان يتم فيما كان يعرف آنذاك بفلسطين تداول العملة التركية في ظل الحكم العثماني، ولكن استعيض عنها تدريجيا بالجنيه المصري. وفي عام ١٩٢١ أصبحت العملة المعدنية المصرية، الذهبية والفضية وكذلك العملة الممسوكة من النيكل، عملة قانونية في فلسطين إلى جانب الجنيه الذهبي البريطاني، وشكلت جزءا مهماً من العملات المعدنية المتداولة.[1] وقد اعتبر هذا الترتيب ترتيبا غير مرض نظرا لضعف الروابط الاقتصادية بين فلسطين ومصر، وبسبب ما خسرته حكومة فلسطين من أرباح سك العملة.

وفي أول نوفمبر ١٩٢٧، استحدثت الحكومة الفلسطينية الجنيه الفلسطيني في ظل ترتيب مجلس عملة، وتم ربطه بالجنيه الإسترليني البريطاني على أساس تساوي القيمة بينهما. وكان كل إصدار العملة مغطى باحتياطيات محفوظة في لندن. كما قررت حكومة شرق الأردن اتخاذ الجنيه الفلسطيني عملة لها. وبعد خمسة أشهر من استحداث الجنيه الفلسطيني، توقف العمل بالجنيه المصري كعملة قانونية في فلسطين. وقد بلغت العملة المصدرة في البداية ٢,٩ مليون جنيه فلسطيني، وفي الفترة حتى عام ١٩٤٠ حدثت زيادة تدريجية في كمية العملة المتداولة، وإن اقترنت بتقلبات حادة مؤقتة. وحدثت زيادة ملحوظة في الطلب على العملة بعد عام ١٩٤١ وحتى نهاية الانتداب البريطاني، ووصل الرصيد من الجنيه الفلسطيني إلى الذروة في مايو ١٩٤٨ حيث بلغ حوالي ٦٠ مليون جنيه فلسطيني. وقد أدت حرب ١٩٤٧-١٩٤٨ إلى هروب رأس المال من فلسطين على نطاق واسع، ونظرا لأن حكومة فلسطين أوقفت عملياتها عند نهاية الانتداب البريطاني في ١٥ مايو ١٩٤٨، أقيمت مراكز لاسترداد الجنيه الفلسطيني في عمان ولندن. ومع حلول منتصف ١٩٥٢ كان قد تم استرداد معظم الجنيهات الفلسطينية، وانتهى وجودها كعملة قانونية في أي مكان.[2]

وقد ساهم مجلس العملة الفلسطيني في إيرادات حكومة فلسطين طوال سنوات وجودها تقريبا. ومن المهم الإشارة إلى أن حكومة فلسطين كانت تتقاسم حصيلتها من أرباح سك العملة مع حكومة شرق الأردن على الرغم من أنها لم تكن ملزمة بذلك. وعندما انتهى وجود حكومة فلسطين، تم توزيع حصيلة أرباح سك العملة - وفيما بعد أيضا توزيع فائض الأصول لدى مجلس العملة عند تصفيته - بين وكلاء التاج البريطاني، لسداد أي التزامات كانت قائمة على الحكومة، وبين المملكة الأردنية الهاشمية. وقد أغلق مجلس العملة الفلسطيني نهائيا في ١١ يونيو ١٩٥٢.

[1] استمدت مادة هذا الإطار بصورة مكثفة من دراسة Smith (1998).

[2] ظل مجلس عملة فلسطين هو السلطة النقدية في الأردن بعد استقلال الأردن في ١٩٤٦. واستمر العمل بالجنيه الفلسطيني كعملة قانونية في الأردن حتى سبتمبر ١٩٥٠ (في حال البنكنوت) ويونيو ١٩٥١ (في حال العملة المعدنية) عندما أنشئ مجلس العملة الأردني.

العملات الرئيسية في السنوات الأخيرة، والانخفاض الحاد في قيمة عملات الشركاء التجاريين الأكثر أهمية كالبرازيل (في ١٩٩٩)، إلى تراجع القدرة التنافسية للأرجنتين، وسوف يساعد ربط العملة الفلسطينية بالشيقل الإسرائيلي الجديد على تفادي حدوث وضع مشابه في الضفة الغربية وقطاع غزة. وفي الوقت نفسه، يجب أن يكون القرار الخاص باختيار عملة الارتكاز قرارا متوجها نحو المستقبل. ويمكن أن يتوقع للاقتصاد الفلسطيني، كما تمت مناقشته في الفصلين الثاني والرابع، أن يشهد تحولا كبيرا في السنوات القادمة يؤدي إلى قدر كبير من تنويع التجارة. وسوف تظل إسرائيل بالتأكيد شريكا تجاريا أساسيا، ولكن من غير المرجح أن تظل مهيمنة على نحو ما هي عليه اليوم.[20]

وفي حال عدم اعتبار الشيقل عملة ارتكاز مناسبة، لأي سبب كان، فإن أقرب بديلين مرشحين بحكم طبيعة الأمور سيكونان هما الدولار الأمريكي واليورو. فهاتان العملتان لن تكونا فقط ركيزتين جيدتين لاستقرار الأسعار، بل يمكن على الأجل الطويل توقع حدوث زيادة كبيرة في التجارة الفلسطينية مع الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، ومن ثم ستكونان عملتين مناسبتين على نحو متزايد من منظور تكاليف المعاملات. كما يعد تنويع التجارة عاملا داخليا إلى حد ما بالنسبة لاختيار عملة ربط سعر الصرف، ومن ثم فإن الربط باليورو أو الدولار قد يعزز تنويع التجارة مع أي من السوقين. وقد أظهرت النتائج التي تم استخلاصها من نموذج الجاذبية في الفصل الرابع أنه يمكن أن نتوقع أن تصبح التجارة مع الاتحاد الأوروبي أهم من التجارة مع الولايات المتحدة. وعلى وجه التحديد، تنبأ نموذج الجاذبية بأن تصل الصادرات إلى الاتحاد الأوروبي إلى ما يقرب من أربعة أمثال الصادرات إلى الولايات المتحدة، وأن ترتفع الواردات من الاتحاد الأوروبي إلى أكثر من ضعف الواردات من الولايات المتحدة، ومن هذا المنظور، قد يكون اليورو هو عملة الربط المفضلة. ومن ناحية أخرى، فإن جانبا كبيرا من الجهاز المصرفي الفلسطيني يتسم بالدولرة (٦٠٪ من كل ودائع البنوك وأكثر من ٥٠٪ من كل الائتمان المصرفي)، ومن غير المرجح أن يتغير هذا الوضع بسرعة.[21] كما أن تنويع التجارة سوف يستغرق

[20] من المنطقي أيضا في ظل مجلس العملة تغطية العملة باحتياطيات تتم حيازتها بعملة الارتكاز (لتجنب مخاطر العملة)، وفي حالة ربط العملة بالشيقل سيعني هذا حيازة الاحتياطيات في بنوك إسرائيلية أو لدى بنك إسرائيل المركزي (في غياب أسواق خارجية للشيقل). واليوم، تتجنب سلطة النقد الفلسطينية وضع المقابل للاحتياطي القانوني للبنوك في ودائع بالشيقل في إسرائيل وتقوم بدلا من ذلك بإيداعها من جديد في بنوك محلية، الأمر الذي يرجع إلى أسباب منها أن توفر هذه الاحتياطيات قد يتغير مع تغيرات الوضع الأمني.

[21] ارتفاع درجة الدولرة هو أحد الأسباب التي حدت بالأرجنتين إلى اختيار الربط بالدولار الأمريكي (Baliño, Enoch, and others, 1997).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

وقتا طويلا، وسوف يظل الاقتصاد الفلسطيني متكاملا بصورة وثيقة مع الاقتصاد الإسرائيلي لسنوات عديدة. وفي غضون ذلك، سيؤدي الربط بالدولار أو اليورو إلى تعريض الاقتصاد الفلسطيني لأخطار مشكلات القدرة التنافسية.

وماذا عن الربط بسلة عملات، كأن يكون الربط مثلا بالعملات الثلاث التي دارت حولها المناقشة أعلاه؟ إن الربط بسلة عملات يمكن أن يساعد على تخفيف حدة المخاوف المتعلقة بالقدرة التنافسية دون التخلي عن كل مزايا سعر الصرف الثابت.[٢٢] إلا أنه من غير المعتاد أن يقوم مجلس العملة بالربط بسلة عملات. والواقع أن جميع ترتيبات مجالس العملة القائمة تربط بعملة واحدة، وبعيدا عن المشكلات العملية المحتملة لإدارة الاحتياطيات ومخاطر سعر الصرف، وهي المشاكل التي يواجهها مجلس العملة، فإن الربط بأكثر من عملة واحدة من شأنه النيل من بساطة النظام وإمكانية التحقق منه، وهو الأمر الذي يشكل أهمية حاسمة لمصداقية مجلس العملة. ففي ظل الربط بالدولار الأمريكي، على سبيل المثال، فإن الجمهور يعلم أنه سوف يحصل دائما على سعر الصرف الثابت المحدد مسبقا. غير أن هذه لن تكون الحال عند ربط العملة بسلة عملات لأن الجمهور سوف يجد صعوبة في التحقق على أساس يومي من التزام سلطة النقد الفلسطينية بالسياسة المعلنة.

الغطاء من الاحتياطيات: ما هو المجمل النقدي وما مقداره؟

تتمثل إحدى القضايا الحاسمة عند وضع ترتيب مجلس عملة بالمدى الذي يجب أن تصل إليه تغطية إصدار العملة الوطنية باحتياطيات من النقد الأجنبي. ويمكن تقسيم هذه المسألة إلى شقين. أولا، يتعين على مجلس العملة تحديد المجمل النقدي الواجب الاستخدام كنقطة مرجعية (على سبيل المثال، العملة المتداولة أو الاحتياطي النقدي)، وثانيا، إلى أي درجة يتعين تغطية هذا المجمل النقدي باحتياطيات من النقد الأجنبي. فالغطاء الزائد سوف يتيح للسلطة النقدية بعض القدرة على العمل كمقرض أخير. وتختلف قواعد التغطية اختلافا كبيرا بين ترتيبات مجالس العملة.[٢٣] ففي جيبوتي وهونغ كونغ، نجد أن المجمل النقدي المرجعي هو العملة المتداولة. أما في الأرجنتين وإستونيا فإن ترتيبات مجلس العملة تدرج ودائع البنوك التجارية لدى السلطات النقدية في المجمل النقدي المغطى بالاحتياطيات. ويمكن أن يساعد هذا الغطاء الإضافي على تدعيم مصداقية مجلس العملة، لا سيما عندما تسمح السلطات النقدية للبنوك التجارية باستخدام احتياطياتها القانونية لتلبية احتياجات السيولة قصيرة الأجل أو لإجراء خدمات المدفوعات والتسويات. بل يتم في ليتوانيا استخدام مجمل نقدي أوسع، حيث يشمل المجمل النقدي المرجعي العملة المتداولة وكل الالتزامات السائلة الأخرى للبنك المركزي، والتي تضم الاحتياطيات والودائع الأخرى للبنوك التجارية والودائع الحكومية والأوراق المالية المحررة بالعملة المحلية والسندات الإذنية الصادرة من البنوك.

وفي العادة، تحتفظ مجالس العملة بغطاء من احتياطيات النقد الأجنبي يعادل الالتزامات المختارة كاملة. إلا أنه في بعض الحالات، كما في الأرجنتين، يقل الغطاء عن ١٠٠٪ لإتاحة مجال محدود تتحرك فيه السياسة النقدية المستقلة. وفي حالات أخرى، كما في هونغ كونغ، يزيد الغطاء عن ١٠٠٪ (يشترط القانون ١٠٠٪ على الأقل) للسماح برصيد احتياطي لنشاط المقرض الأخير.

وفي الضفة الغربية وقطاع غزة، يبدو من المنطقي تغطية الاحتياطي النقدي، أي تغطية الاحتياطيات القانونية للبنوك لدى سلطة النقد الفلسطينية أيضا لضمان قابليتها للتحويل وليس فقط تغطية العملة المتداولة. وربما يتعين أيضا تغطية الودائع الحكومية لدى سلطة النقد الفلسطينية بنقد أجنبي (كما هي الحال في بلغاريا). ولكن ما هو مقدار الالتزامات التي يجب تغطيتها؟ لكي يتسنى لمجلس العملة الفلسطيني البدء في العمل بأقصى قدر من المصداقية، سيكون من الحكمة البدء بغطاء قدره ١٠٠٪ على الأقل.

ومع بدء استخدام العملة، ستتم تلقائيا تغطية العملة المتداولة بغطاء من النقد الأجنبي بنسبة ١٠٠٪. كما أن ودائع البنوك التجارية لدى سلطة النقد الفلسطينية مغطاة بالفعل بالنقد الأجنبي بالكامل. ويمكن استخدام ما في حيازة سلطة النقد الفلسطينية حاليا من احتياطيات بالإضافة إلى الأرباح المستقبلية لسلطة النقد الفلسطينية كغطاء إضافي تتجاوز نسبته الـ ١٠٠٪.

المقرض الأخير

لا يستطيع مجلس العملة ضخ سيولة محلية على أساس استصوابي، ومن ثم فإن قدرته على العمل كمقرض أخير لبنوك تعاني من مشكلات السيولة هي قدرة محدودة للغاية، وهو ما يشبه كثيرا الوضع الحالي لسلطة النقد الفلسطينية. وفي الوقت الحاضر، إزاء سيطرة البنوك الأجنبية على الجهاز المصرفي، تعد الحاجة إلى أن تكون سلطة النقد الفلسطينية قادرة على العمل كمقرض أخير حاجة محدودة أيضا. وفي الواقع، في ظل ما هو قائم من عدم تطور الرقابة المصرفية وضعف المؤسسات المعنية بالسياسات بوجه أعم، قد يسبب إنشاء مرفق المقرض الأخير مشاكل الخطر المعنوي ويضعف انضباط البنوك (Gale and Vives, 2000). ومن ناحية أخرى، يمكن أن يؤدي وجود مرفق مقرض أخير محدود إلى تعزيز

[٢٢] اقترحت دراسة أعدت حول الوضع الدائم الاقتصادي أن تطبق الضفة الغربية وقطاع غزة نظام مجلس العملة في ظل سعر صرف ثابت مربوط بسلة مكونة بالتساوي من الشيقل الإسرائيلي والدينار الأردني (ECF-DATA, 1998).

[٢٣] راجع Baliño, Enoch, and others (1997).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

مصداقية واستمرارية ترتيب مجلس العملة من خلال الحد من خطر وقوع أزمات مصرفية.

ويمكن لسلطة النقد الفلسطينية من حيث المبدأ، في ظل مجلس العملة، فتح خطوط ائتمان لدى البنوك الأجنبية (كما فعلت الأرجنتين) يمكنها استخدامها لأغراض المقرض الأخير. وكبديل عن ذلك، ربما يكون أكثر واقعية، يمكن أن تقوم سلطة النقد الفلسطينية كمقرض أخير بتجنيب احتياطيات تزيد على غطاء الاحتياطيات. ويمكن توليد هذه الاحتياطيات بمرور الوقت من أرباح سلطة النقد الفلسطينية أو من خلال موارد الموازنة (أو موارد المانحين). وسوف يكون من المهم تجنب خلق تصور بأن هناك انتهاكا لمبادئ مجلس العملة، ومن ثم يتعين أن تكون القواعد الخاصة بكيفية استخدام ذلك المرفق وتوقيت استخدامه واضحة، ويجب أن يتم تسجيل الاستخدام الفعلي له بطريقة شفافة. وتوخيا للشفافية ولحماية نزاهة مجلس العملة، فإنه يجب أيضا الإبقاء على موارد مرفق المقرض الأخير منفصلة عن موارد مجلس العملة (باستخدام غطاء الاحتياطيات الزائد أو موارد المالية العامة، أو الدعم المقدم من المانحين).

وإضافة إلى ذلك، يجب أن تولي سلطة النقد الفلسطينية الأولوية لتطوير سوق نقد محلية أقوى وأكثر كفاءة تسمح للبنوك التي تفتقر إلى السيولة ولكنها تتمتع بالملاءة المالية بأن تحصل على السيولة من سوق المعاملات المصرفية المحلية.

العملة القانونية وقابلية التحويل

يثير استحداث العملة مسألة ما إذا كان ينبغي أن تكون العملة الجديدة هي العملة القانونية الوحيدة أم لا.[٢٤] والسؤال في جوهره هو إلى أي حد يتعين إحداث تشوه في النظام المعني لصالح الطلب على العملة الجديدة لضمان نجاحها. وسيكون من بين الأشكال الضعيفة للتشوه أن تعرض السلطة الفلسطينية (لفترة محدودة) خصومات عند سداد الضرائب بالعملة الجديدة. ومن أشكال التشوه الأقوى إلى حد ما أن تشترط السلطة الفلسطينية سداد كل الضرائب بالعملة الجديدة وأن تقوم هي بأداء كل مدفوعاتها المحلية بالعملة الجديدة كذلك. وهناك شكل أقوى للتشوه يتمثل في جعل العملة الجديدة هي العملة القانونية الوحيدة (حاليا، تعد كل العملات المتداولة الثلاث عملات قانونية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وفقا لما نص عليه البروتوكول الخاص بالعلاقات الاقتصادية لعام ١٩٩٤)، مع السماح للعملات الثلاث الأخرى بحرية التداول. ولا يمكن رفض عملة ما، تحدد كعملة قانونية، كوسيلة للدفع في أي معاملة من جانب بقية الاقتصاد. ويمكن استخدام العملة التي يتم تداولها بحرية في المعاملات غير الحكومية التي تتفق عليها الأطراف المعنية، مثل العقود الخاصة. وأخيرا، يتمثل أشد الأشكال تشوها في جعل العملة الجديدة هي العملة القانونية الوحيدة وحظر تداول العملات الأخرى.

وهناك مخاطر واضحة تقترن بتلك التشوهات، لا سيما أكثرها تقييدا. ومن غير المرجح أن يساعد حظر استخدام العملات الثلاث المتداولة حاليا إلى غرس الثقة في العملة الجديدة، وإنما يرجح أن يؤدي في الواقع، إلى حدوث أثر عكسي. ومثل هذا القرار سيكون من الصعب أيضا، إن لم يكن مستحيلا، إنفاذه مع وجود المبالغ الكبيرة من الدولارات الأمريكية والدنانير الأردنية والشيقلات المتداولة بالفعل في الضفة الغربية وقطاع غزة. وتشير تجارب البلدان المصرح فيها بودائع بعملات أجنبية إلى أن التدابير الرامية إلى عكس مسار ذلك التصريح عن طريق التحويل الإجباري، كما حدث في بوليفيا والمكسيك في ١٩٩٢ وفي بيرو في ١٩٨٥، أسفرت عن آثار معاكسة شديدة، وأدت الإجراءات الرامية لإرغام الناس على حيازة العملة المحلية إلى هروب رأس المال، وتراجع خطير في مصداقية الحكومة (Baliño and others, 1999).

وفي الوقت نفسه، قد يتعين إحداث شكل ضعيف من أشكال التشوه لضمان حد أدنى من الطلب على العملة الفلسطينية. وسوف يكون من المنطقي أن تقوم السلطة الفلسطينية بإجراء كل عملياتها المحلية بالعملة الجديدة وأن تطلب سداد الضرائب بتلك العملة، مع السماح في الوقت نفسه بأن تكون كل من العملات الأخرى أيضا عملة قانونية مقبولة في بقية الاقتصاد، على الأقل إلى أن تلقى العملة الجديدة قبولا على نطاق واسع في الضفة الغربية وقطاع غزة. ومن المهم جدا السماح بحرية تداول العملات الأخرى، بما في ذلك السماح للبنوك بالاستمرار في قبول الودائع وتقديم الائتمان بتلك العملات. وسوف يتعين على السلطات إصدار تعهد واضح بقابلية العملة للتحويل وعدم فرض أي قيود في المستقبل على استخدام العملات الثلاث المتداولة تتجاوز اشتراط سداد الضرائب بالعملة الجديدة دون غيرها. وهذه المشكلة مشكلة عملية أيضا، وتتعلق بتقدير الطلب على العملة الجديدة بمختلف فئاتها لضمان حيازة سلطة النقد الفلسطينية أرصدة كافية لتلبية هذا الطلب. ففي عام ١٩٥٠، عندما كان يجري استرداد العملة الفلسطينية والاستعاضة عنها بالدينار، قدر مجلس العملة الأردني الطلب على العملة المعدنية الأردنية بأقل من الحقيقة، وعندما لم يستطع الوفاء بهذا الطلب اضطر إلى الرجوع عن قراره السابق للإبقاء على صفة العملة القانونية للعملة المعدنية الفلسطينية بينما كان يجري إصدار المزيد من الدنانير (Smith, 1998). ولتفادي مثل هذا الوضع، سوف يكون من الملائم على نحو أفضل السماح باستخدام العملات

[٢٤] لا يتعين تحديد عملة ما كعملة قانونية حتى تستخدم قانونا، كما هي الحال تماما في إمكان استخدام بطاقات الائتمان والشيكات رغم أنها ليست عملة قانونية. ويعرف قاموس Merriam Webster's Collegiate Dictionary *العملة القانونية* بأنها: *نقود صالحة قانونا لسداد الديون ويجب قبولها عند تقديمها لهذا الغرض.*

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

الأربع كعملات قانونية، ثم معاودة بحث هذه القضية متى أصبحت العملة الجديدة مستخدمة على نطاق واسع.

وفيما يتعلق بقابلية التحويل، تتمثل إحدى مزايا مجلس العملة في أن قوته تسمح بترتيب للصرف يتسم بقدر كبير من الحرية (Bennett, 1994). والواقع أنه نظرا لأن القاعدة النقدية لا يمكن أن تتسع إلا على أساس المشتريات من النقد الأجنبي، فإن مجلس العملة سوف يعمل بأقصى كفاءة وسلاسة عندما يكون الحساب الجاري قابلا للتحويل بصورة كاملة وعندما يتمتع الحساب الرأسمالي بدرجة عالية من قابلية التحويل. وتعد القيود المفروضة على مدفوعات النقد الأجنبي قليلة جدا اليوم في الضفة الغربية وقطاع غزة، وهو ترتيب سيكون من الملائم المحافظة عليه بعد استحداث العملة الجديدة.

قضيتان أخريان: أرباح سك العملة وخيار الخروج

من وجهة النظر التحليلية، يعد ترتيب العملة الحالي مشابها لترتيب مجلس العملة، ولكن مع وجود فرقين. فأولا، في ظل وجود عملة فلسطينية، سوف تحصل سلطة النقد الفلسطينية على أرباح سك العملة على إصدار العملة، وهي إيرادات تذهب حاليا إلى البنوك المركزية في إسرائيل والأردن والولايات المتحدة. وثانيا، يمكن أن تتخلى السلطات عن ترتيب مجلس العملة وتقوم بتخفيض قيمة العملة إذا لم يعد في إمكانها الدفاع عن استمراره. غير أن خيار الخروج هذا ينطوي على وجود مخاطر (تخفيض قيمة) العملة وهي مخاطر ستجعل المستثمرين يشترطون التعويض عنها بعلاوة مخاطر تخفيض قيمة العملة، وسوف تكون تلك العلاوة أعلى كلما زاد ترجيح المستثمرين احتمال لجوء السلطات المعنية إلى ممارسة خيار تخفيض قيمة العملة.

أرباح سك العملة

إحدى المزايا الملموسة لاستحداث عملة فلسطينية هي حصول سلطة النقد الفلسطينية على أرباح سك العملة عن إصدار العملة، بدلا من حصول البنوك المركزية لإسرائيل والأردن والولايات المتحدة عليها.[٢٥] فما هو مقدار أرباح سك العملة التي تضيع على سلطة النقد الفلسطينية بسبب عدم وجود عملة فلسطينية؟ نحن نقدر ذلك بنحو ١٢ مليون دولار أمريكي سنويا (٠,٣٪ من إجمالي الناتج المحلي). وقبل توضيح كيفية اشتقاق هذا التقدير، يجب إيضاح مفهوم أرباح سك العملة المستخدم هنا. تعرف أرباح سك العملة عادة بأنها التغير في حجم العملة المحلية، لكن هذا ليس أكثر مقاييس أرباح سك العملة دلالة في تحليل كهذا. وفي ظل مجلس العملة، سيتعين على سلطة النقد الفلسطينية تغطية كل إصدارها من العملة باحتياطيات من النقد الأجنبي، ومن ثم، فإن التغير في حجم العملة لا يترجم إلى أرباح سك عملة يمكن أن تنفقها سلطة النقد الفلسطينية أو السلطة الفلسطينية. ولذا، فإن التعريف الأكثر دلالة لأرباح سك العملة هو أنها إجمالي ربح سلطة النقد الفلسطينية، وهو عائدات الفوائد على احتياطياتها. وهذا أيضا هو تعريف أرباح سك العملة الذي غالبا ما يكون في أذهان مسؤولي البنوك المركزية. ويؤدي هذان المقياسان إلى تدفقات مختلفة لأرباح سك العملة لكنهما يصبحان مقدارا واحدا بالقيمة الحاضرة عندما يكون الرصيد المبدئي من العملة صفرا.[٢٦]

وفي ظل مجلس العملة فإن ما يحدد مقدار أرباح سك العملة التي ستكسبها سلطة النقد الفلسطينية هو رصيد العملة الفلسطينية الذي سيطلبه الجمهور وسعر الفائدة الذي ستحصل عليه سلطة النقد الفلسطينية على احتياطياتها من النقد الأجنبي. ويمكن تقسيم الطلب على العملة إلى الطلب الكلي على العملة ونصيب الطلب على العملة المحلية.

والعوامل الرئيسية التي تحدد الطلب الكلي على العملة هي حالة التطور المالي للاقتصاد المعني، وتكلفة الفرصة البديلة لحيازة العملة (معدل التضخم وأسعار الفائدة على الودائع)، والنمو السنوي في الدخل والنفقات. وتميل العملة المتداولة إلى أن تصبح أقل أهمية مع التطورات التكنولوجية في نظم المدفوعات التي تسمح بحيازات أقل من العملة عند حجم معين من المعاملات (على سبيل

---

[٢٥] من حيث المبدأ، يمكن أن تتقاسم إسرائيل والأردن والولايات المتحدة أرباح سك العملة مع السلطة الفلسطينية. وعلى الرغم من أن تقاسم أرباح سك العملة أكثر شيوعا في الاتحادات النقدية، فإنه ليس نادرا في الحالات التي يعتمد فيها أحد البلدان، من جانب واحد، عملة بلد آخر كعملة له. والواقع أن حكومة فلسطين اقتسمت أرباح سك العملة مع حكومة شرق الأردن، التي كانت قد قامت من جانب واحد باعتماد الجنيه الفلسطيني عملة لها (راجع الإطار ٦-٢).

[٢٦] على سبيل المثال، إذا استحدث أحد البلدان عملة وأصدر في السنة الأولى ١٠٠ وحدة من العملة المحلية (M) ثم لم يصدر شيئا بعد ذلك، فعندئذ تكون أرباح سك العملة (S1)، باستخدام التعريف التقليدي، ١٠٠ في السنة الأولى وصفرا في السنوات التالية. وباستخدام تعريف إجمالي الربح، تكون أرباح سك العملة (S2) هي الفائدة (i) المكتسبة كل سنة على رصيد العملة (بعبارة أدق، على الاحتياطيات المستخدمة كغطاء للعملة). وتوضح دراسة Berg and Borensztein (2000) أن التعريفين متطابقان من حيث القيمة الحاضرة، إلا في حالة الرصيد المبدئي للعملة Mt-1، الذي يكون صفرا عند استحداث عملة جديدة:

$$S_1 = M_t - M_{t-1} + \frac{M_{t+1} - M_t}{(1+i)} + \frac{M_{t+2} - M_{t+1}}{(1+i)^2} + \dots$$

$$S_2 = \frac{iM_t}{(1+i)} + \frac{iM_{t+1}}{(1+i)^2} + \dots$$

وبإعادة ترتيب الجانب الأيمن من المعادلة الأولى نحصل على ما يلي:

$$S_1 = -M_{t-1} + \frac{iM_t}{(1+i)} + \frac{iM_{t+1}}{(1+i)^2} + \dots = S_2 - M_{t-1}.$$

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

المثال، بطاقات الائتمان وبطاقات الدفع والشيكات وأجهزة الصرف الآلي). وهذا هو السبب في أن البلدان الأكثر تقدما (بمقياس نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي) تميل نسب العملة إلى إجمالي الناتج المحلي فيها إلى أن تكون نسبا أقل.

والسؤال الأهم لدى سلطة النقد الفلسطينية هو كيف يترجم الطلب الكلي على العملة إلى طلب على العملة الفلسطينية. وأهم عامل (مرة أخرى) هو المصداقية، أي مصداقية التزام السلطات (ليس سلطة النقد الفلسطينية فقط، ولكن السلطة الفلسطينية بوجه أعم) بضمان استقرار العملة الفلسطينية وقابليتها للتحويل وقدرة السلطات على ذلك. فإذا كان الناس على ثقة من أن العملة الجديدة سوف تحتفظ بقيمتها وتظل قابلة للتحويل، ستقصر فترة التحول (التي تحل خلالها العملة الجديدة محل العملات الأخرى)، وسوف يكون الإحلال بين العملات في حالة الثبات أقل.[٢٧] ولكن من المأمون افتراض أنه حتى بعد انتهاء فترة التحول، عندما يتحول الناس تدريجيا إلى العملة الجديدة، سوف تظل هناك درجة كبيرة من الإحلال بين العملات في الضفة الغربية وقطاع غزة، على الأقل لبعض الوقت.

وللوصول إلى تصور تقريبي لمقدار العملة الفلسطينية التي يمكن أن يكون هناك طلب عليها، ومن ثم تصور تقريبي للمجال المتاح لتحقيق أرباح عن سك العملة، من الضروري معرفة مقدار العملة الذي يتم تداولها حاليا في الضفة الغربية وقطاع غزة، وليس هذا بالأمر البسيط. ويمكن الحصول على بعض مؤشرات لذلك من إلقاء نظرة على نسب العملة إلى إجمالي الناتج المحلي في البلدان الأخرى. ومن ثم، قمنا بحساب هذه النسبة في حالات ١٠٠ بلد من أعضاء صندوق النقد الدولي يقارب نصيب الفرد من الدخل لديها نصيب الفرد من الدخل في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد بلغ وسيط النسب ٥,٥ ٪، مع وقوع النسبة في حالات ٩٠ من بين الاقتصادات المائة بين ٤٪ و٧٨,٠٪[٢٨] ويعطي تطبيق النسبة البالغة ٥,٥ ٪ على الضفة الغربية وقطاع غزة رصيدا للعملة المتداولة يصل إلى ٢٣٠ مليون دولار أمريكي تقريبا. وبافتراض تلبية كل هذا الطلب على العملة عن طريق حيازات العملة الفلسطينية الجديدة (أو بصورة أصح، بافتراض عدم وجود إحلال بين العملات يتجاوز المتوسط السائد لدى البلدان المائة المذكورة أعلاه) وبافتراض أن سلطة النقد الفلسطينية تكسب فائدة قدرها ٥ ٪ على احتياطياتها من النقد الأجنبي التي تغطي إصدار العملة، فإن إجمالي ربح سلطة النقد الفلسطينية (من الفائدة على إصدار العملة، وقبل خصم الرواتب والتكاليف الأخرى) سوف يبلغ ١٢ مليون دولار أمريكي (٠,٣ ٪ من إجمالي الناتج المحلي).[٢٩]

وحتى إن كانت أرباح سك العملة ضعف هذا المقدار (إذا كانت نسبة العملة إلى إجمالي الناتج المحلي أو سعر الفائدة المكتسبة على الاحتياطيات، أو كلاهما، أعلى مما هو في هذا المثال) فسوف تظل تمثل أقل من ٢٪ من إيرادات الميزانية السنوية للسلطة الفلسطينية. ولكن في الواقع قد تكون أرباح سك العملة أصغر بكثير مما هي عليه في هذا المثال على الأجل المتوسط بعد استحداث العملة إذا استمر الإحلال بين العملات كبيرا، وهو المرجح. كما أن ما سيحول فعلا من أرباح سك العملة من سلطة النقد الفلسطينية إلى موازنة السلطة الفلسطينية سيكون أقل نظرا لأن المبالغ التي ذكرناها هنا تم حسابها على أساس إجمالي، قبل خصم الرواتب والتكاليف الإدارية الأخرى التي تتحملها سلطة النقد الفلسطينية (بما في ذلك الرواتب والتكاليف اللازمة لطبع النقود).

خيار الخروج ومخاطر (تخفيض) قيمة العملة

كما ذكر آنفا، تتمثل إحدى الميزات الأساسية لوجود العملة، كنقيض للدولرة الكاملة، في إمكانية تخفيض قيمتها إذا أصبح سعر الصرف الحقيقي مبالغا في ارتفاعه بصورة شديدة. ويتحمل البلد ثمن خيار الخروج هذا من خلال علاوات مخاطر (تخفيض) قيمة العملة والتي سيفرضها المستثمرون على الاستثمارات في العملة الفلسطينية. وبمعنى ما، يمكن اعتبار العملة تأمينا يدفع من خلال علاوة المخاطر.

إمكانية تخفيض قيمة العملة

من الطبيعي عدم استحداث عملة إذا كان يتوقع تخفيض قيمتها أو كانت هناك نية لذلك، لأن ذلك سوف يحرم تلك العملة من كل مصداقية. إلا أنه على المدى البعيد، إذا حدثت اختلالات شديدة بين أسعار الصرف الحقيقية للعملات بدون موازنتها بتصحيحات في الاقتصاد الحقيقي، قد يصبح من الضروري التحول إلى سعر صرف مختلف أو ترتيب مختلف لسعر الصرف.[٣٠] ومن ثم، فإن وجود عملة فلسطينية يسمح للسلطات الفلسطينية بتخفيض قيمتها إذا لم يعد في إمكانها الدفاع عن استمرار الوضع بعد حدوث

---

[٢٧] تستخدم دراسة Arnon and Spivak (1996) نموذجا تكتسب فيه العملة الجديدة تدريجيا القبول على مدى فترة طويلة من الزمن، مع اقتناع الناس تدريجيا باستقرار قيمة العملة الجديدة وقابليتها للتحويل.

[٢٨] على الرغم من الارتفاع النسبي الكبير في نسب العملة إلى إجمالي الناتج المحلي في بعض البلدان – كالأردن على سبيل المثال، حيث تصل هذه النسبة إلى ما يقرب من ١٨٪ من إجمالي الناتج المحلي، وهو ما يرجع إلى أسباب منها أن الدينار الأردني يستخدم أيضا في الضفة الغربية وقطاع غزة – فإن النباين عبر البلدان صغير جدا. ويبلغ الوسيط في حال بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ٥,٥ ٪، وإذا اختيرت مجموعة تضم أقرب عشرين بلدا إلى الضفة الغربية وقطاع غزة من حيث نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، بدلا من البلدان المائة، نجد أن وسيط نسب العملة إلى إجمالي الناتج المحلي يبلغ ٤,٦ ٪ بينما يبلغ ٥,٣٪ في حال أقرب ٥٠ بلدا.

[٢٩] إذا كانت نسبة العملة إلى إجمالي الناتج المحلي ٤٪، فإن أرباح سك العملة تصبح ٨ ملايين دولار أمريكي (٠,٢ ٪ من إجمالي الناتج المحلي)؛ وإذا كانت هذه النسبة ٧٪، فإن أرباح سك العملة تصبح ١٥ مليون دولار أمريكي (٠,٤ ٪ من إجمالي الناتج المحلي).

[٣٠] قد يحدث مثل هذا الاختلال في العلاقات بين أسعار العملات في أعقاب ارتفاع معدلات التضخم بالمقارنة بعملة الارتكاز أو في أعقاب صدمات حقيقية تؤثر على الاقتصاد الفلسطيني بصورة أشد من تأثيرها على اقتصاد عملة الارتكاز.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

تدهور مطول في معدلات التبادل التجاري مثلا. ويرقى ذلك الوضع الأخير إلى مصاف تخفيض سعر صرف التوازن الحقيقي، الأمر الذي يبرر إجراء تخفيض في سعر الصرف الحقيقي. وعادة ما يكون تحقيق هذا من خلال تصحيح سعر الصرف الاسمي أسهل من تحقيقه من خلال تعديل الأجور والأسعار بالتخفيض لأن هذا الأخير يرتبط عادة بخسارة في الناتج. وهذا الخيار (كما هو واضح) غير متاح للضفة الغربية وقطاع غزة في ظل الترتيب الذي تطبقه حاليا.[٣١]

مخاطر تخفيض قيمة العملة

نظرا لأن البلد الذي يطبق سعر صرف ثابتا–حتى في ظل أكثر أشكال مجلس العملة تشددا–يمكنه دائما الخروج من ذلك الترتيب وتخفيض قيمة العملة، فإن المستثمرين يشترطون علاوة مخاطر (تخفيض) قيمة العملة على استثماراتهم، وتظهر تلك العلاوة في شكل ارتفاع في أسعار الفائدة. وتفيد تجارب بلدان أخرى بأن الأسواق يمكن أن تفرض علاوات كبيرة لمخاطر العملة، وأن إمكانية تحاشي هذه العلاوة سبب رئيسي وراء قرار بلد ما بألا تكون له عملته الخاصة. ويمكن أن يحقق الحد من علاوة المخاطر مكاسب مهمة للاقتصاد من خلال انخفاض أسعار الفائدة وانخفاض تكاليف المعاملات، وهو ما يمكن بدوره أن يشجع الاستثمار والنمو. وفي حالات البلدان الصناعية، بما لديها من أسواق مالية أعمق، يمكن تغطية معظم هذه المخاطر، ومن ثم يكون تأثير تغير سعر الصرف على الاستثمار والتجارة والنمو تأثيرا متدنيا نسبيا، ولكن هذه ليست الحال في الاقتصادات الأقل تقدما كالضفة الغربية وقطاع غزة.[٣٢]

[٣١] يعد تخفيض قيمة فرنك الاتحاد المالي الإفريقي في أوائل ١٩٩٤ مثالا على كيفية استخدام خيار تخفيض قيمة العملة عندما ثبت أنه من الصعب من خلال التصحيح الداخلي تحاشي تصحيح سعر الصرف الحقيقي. واللازم كرد فعل لتدهور مطول في معدلات التبادل التجاري.

[٣٢] هناك أيضا المخاطر القطرية وهي: مخاطر عدم الوفاء بالديون أو مخاطر مصادرة الأصول. وعادة ما تكون المخاطر القطرية مسؤولة عن الجانب الأكبر من فروق أسعار الفائدة. وتوجد المخاطر القطرية سواء أكان للبلد المعني عملة أم لا، ولكنها قد ترتبط ارتباطا موجبا بمخاطر العملة، نظرا لأنه في غياب عملة محلية، لا توجد مخاطر دفاع السلطات عن سعر الصرف من خلال الإفراط في مراكمة الدين، أو الزيادات الحادة في أسعار الفائدة، أو من خلال الضوابط على رأس المال، وكلها قد تؤدي إلى زيادة مخاطر التخلف عن السداد أو مخاطر المصادرة. كما لا تكون هناك مخاطر حدوث ضائقة مصرفية مستحثة بتخفيض قيمة العملة. ومن ناحية أخرى، فإن إمكانية تخفيض قيمة العملة قد تحد من المخاطر القطرية عن طريق تحسين فرص الاقتصاد المحلي في مواجهة الصدمات الحقيقية. وقد كانت علاوات المخاطر القطرية المفروضة على سندات "بريدي" (Brady) الخاصة ببينما (المدولرة) أدنى بصفة دائمة من العلاوات المفروضة على سندات "بريدي" الخاصة بالأرجنتين (مجلس عملة)، وإن تحركت العلاوات في الحالين بصورة متوازية، مما يشير إلى أن عدم وجود عملة خاصة بينما جعلها بمعزل عن التذبذب في الشعور السائد في الأسواق حيال الأسواق الصاعدة (Berg and Borensztein, 2000).

التحول إلى إطار نقدي أكثر تطورا

لا يوجد ترتيب للعملة يمكن اعتباره الترتيب الأمثل على الدوام، ومع تطور الاقتصاد الفلسطيني والمؤسسات الفلسطينية المعنية بالسياسات، قد يصبح من المرغوب وجود إطار نقدي أكثر تطورا. ومن الواضح أن التحول من ترتيب مجلس العملة إلى مثل هذا الإطار (على سبيل المثال، التعويم الموجه) أسهل من التحول من الدولرة الكاملة إليه. ففي ظل مجلس العملة، يمكن لسلطة النقد الفلسطينية (والسلطة الفلسطينية بوجه أعم) بناء مصداقية سياساتها لدى الجمهور بالتقيد الصارم بمبادئ مجلس العملة وتنفيذ سياسة مالية عامة سليمة، حتى يمكن في النهاية تطبيق نظام سعر صرف أكثر مرونة، إذا اعتبر ذلك مرغوبا. وكما اتضح من الدراسة الصادرة عن صندوق النقد الدولي (Eichengreen and others, 1999)، فإن أسهل الأمور أيضا التخلي عن نظام مجلس العملة (أو سعر الصرف الثابت بوجه أعم) من موقع القوة أو عند وجود ضغط على سعر الصرف نحو الارتفاع.

ملاحظات ختامية

تدور القضية التي ستحظى باهتمام كبير في المستقبل حول ما إذا كان ينبغي استحداث عملة فلسطينية أم لا، وإذا تقرر إصدارها ففي ظل أي نظام لسعر الصرف. ونرى في هذا الفصل أن أمام استحداث عملة فلسطينية أعظم فرص النجاح – بمعنى أن يلقى قبولا عاما بدرجة عالية – إذا استحدثت في ظل ترتيب مجلس العملة وجاء استحداثها عقب إجراء إصلاحات لتقوية إدارة المالية العامة والرقابة المصرفية بشكل ملموس. وتستند مبررات وجود مجلس العملة إلى ضرورة إحاطة العملة الجديدة بأقصى قدر ممكن من المصداقية. فالمؤسسات الفلسطينية، بما في ذلك سلطة النقد الفلسطينية، هي مؤسسات شابة، وكثير منها ما زال يقوم بتشييد بنيانه. وفي مثل هذه البيئة، من غير المعقول توقع إيلاء الجمهور الفلسطيني لعملة فلسطينية جديدة، منذ البداية، ثقة تعادل ثقته في العملات الثلاث المتداولة حاليا في الضفة الغربية وقطاع غزة، وهي الشيقل الإسرائيلي الجديد والدينار الأردني والدولار الأمريكي، ما لم يكن هناك إطار مؤسسي شفاف وبسيط يقيد بصورة فعالة المجال المتاح للسياسة النقدية الاستصوابية، ومجلس العملة يوفر ذلك الإطار. والأرجح أن يؤدي استحداث عملة فلسطينية في ظل أي شكل آخر من أشكال نظام سعر الصرف إلى تباطؤ التحول إلى استخدام العملة الجديدة، وأن يؤدي إلى زيادة درجة الإحلال بين العملات.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

إلا أن وجود سعر صرف ثابت في ظل مجلس للعملة أمر لا يخلو من المخاطر. ويتمثل أحد المخاوف الرئيسية في مخاطر المغالاة في تقييم سعر الصرف الحقيقي. ويمكن تخفيف هذه المخاطر عن طريق اختيار نظام سعر الصرف وعن طريق السياسات الاقتصادية الكلية وسياسات الدخل الداعمة. ومن شأن تقوية إدارة سياسة المالية العامة للسلطة الفلسطينية وقدرات سلطة النقد الفلسطينية في مجال الرقابة المصرفية أن تساعد على الحد من خطر تسبب السياسات المحلية في المغالاة في تقييم سعر الصرف الثابت. وربما تكون أهم المسائل وأصعبها أيضاً اتخاذ قرار بشأن عملة الارتكاز الملائمة للضفة الغربية وقطاع غزة، وليس هناك حل بديهي وسهل لهذه المسألة. فمشكلة تحديد عملة ارتكاز ملائمة في أعقاب ما قد يمثل عملية تحول جذري في الاقتصاد الفلسطيني قد تكون حجة تبرر التريث في استحداث عملة فلسطينية.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

المراجع

Abdel-Latif, A. and J. Nugent, 1996, "Transaction Cost Impairments to International Trade: Lessons from Egypt," *Contemporary Economic Policy*, Vol. 14 (April), pp. 1–14.

Aizenman, J., 1991, "Foreign Direct Investment, Productive Capacity and Exchange Rate Regimes," NBER Working Paper No. 3767 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Al-Atrash, H., and T. Yousef, 2000, "Intra-Arab Trade: Is It Too Little?" IMF Working Paper 00/10 (Washington: International Monetary Fund).

Alonso-Gamo, P., M. Alier, T. Baunsgaard, and U. Erickson von Allmen, 1999, *West Bank and Gaza Strip: Economic Developments in the Five Years Since Oslo* (Washington: International Monetary Fund).

Amjadi, A., and A. Yeats, 1995, "Have Transport Costs Contributed to the Relative Decline of African Exports? Some Preliminary Empirical Evidences," World Bank Policy Research Paper No. 1559 (Washington: World Bank).

Anderson, J., 1979, "A Theoretical Foundation for the Gravity Equation," *American Economic Review*, Vol. 69, No. 1, pp. 106–116.

Arnon, A., I. Luski, A. Spivak, and J. Weinblatt, 1997, *The Palestinian Economy: Between Imposed Integration and Voluntary Separation* (New York: Brill).

Arnon, A., and A. Spivak, 1996, "On the Introduction of a Palestinian Currency," *Middle East Business and Economic Review*, Vol. 8, No. 1, pp. 1–14.

———, and J. Weinblatt, 1996, "The Potential for Trade Between Israel, the Palestinians and Jordan," *World Economy*, Vol. 19, (January), pp. 113–34.

Astrup, C., and S. Dessus, 2001, "Trade Options for the Palestinian Economy: Some Orders of Magnitude" Middle East and North Africa Working Paper Series No. 21 (Washington: World Bank).

Baliño, T., A. Bennett, E. Borensztein, A. Berg, Z. Chen, A. Ize, D. Robinson, A. Selassie, and L. Zamalloa, 1999, *Monetary Policy in Dollarized Economies*, IMF Occasional Paper No. 171 (Washington: International Monetary Fund).

———, C. Enoch, A. Ize, V. Santiprabhob, and P. Stella, 1997, *Currency Board Arrangements: Issues and Experiences*, IMF Occasional Paper No. 151 (Washington: International Monetary Fund).

Barnett, S., 1998, "Monetary Policy in the West Bank and Gaza Strip in the Absence of a Domestic Currency," *The Economy of the West Bank and Gaza Strip: Recent Experience, Prospects, and Challenges to Private Sector Development*, ed. by S. Barnett and others (Washington: International Monetary Fund).

Barro, R., 1991, "Economic Growth in a Cross Section of Countries," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106 (May) pp. 407–43.

———, 1997, *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).

———, 1999, "Notes on Growth Accounting," *Journal of Economic Growth*, Vol. 4 (June), pp. 119–37.

———, and D. Gordon, 1983, "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model," *Journal of Political Economy*, Vol. 91 (August), pp. 589–610.

Barro, R., and X. Sala-i-Martin, 1995, *Economic Growth* (New York: McGraw-Hill).

Barro, R., and J.-W. Lee, 2000, "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications," NBER Working Paper No. 791 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Bates, R., 1996, "Institutions as Investments," in *External Finance for Low-Income Countries*, ed. by Z. Iqbal and R. Kanbur, paper presented at IMF–World Bank Conference on External Financing for Low-Income Countries, Washington, December 10–11.

Benhabib, J., and M. Spiegel, 1994, "The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 34 (October), pp. 143–73.

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

Bennett, A., 1994, "Currency Boards: Issues and Experiences," IMF Paper on Policy Analysis and Assessment 94/18 (Washington: International Monetary Fund).

Berg, A., and E. Borensztein, 2000, "The Pros and Cons of Full Dollarization," IMF Working Paper 00/50 (Washington: International Monetary Fund).

Bhagwati, J., and A. Panagariya, 1996a, "Preferential Trading Areas and Multilateralism—Strangers, Friends or Foes?" in *The Economics of Preferential Trade Agreements*, ed. by J. Bhagwati and A. Panagariya. (Washington: American Enterprise Institute Press).

———, 1996b, "The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends," *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 86 (May), pp. 82–87.

Bisat, A., M. El-Erian, and T. Helbling, 1997, "Restoring the Boom—Growth, Investment, and Saving in the Arab Economies," IMF Working Paper 97/85 (Washington: International Monetary Fund).

Blavy, R., 2000, "Trade in the Mashreq: An Empirical Examination" (unpublished; Washington: International Monetary Fund).

Bloom, D., Canning, and P. Malaney, 1999, "Demographic Change and Economic Growth in Asia," CID Working Paper No. 15 (Cambridge, Massachusetts: Harvard Center for International Development).

Bloom, D., and R. Freeman, 1986, "Effects of Rapid Population Growth on Labor Supply and Employment in Developing Countries," *Population and Development Review*, Vol. 12 (September), pp. 381–414.

———, and S. Korenman, 1987, "The Labour-Market Consequences of Generational Crowding," *European Journal of Population*, Vol. 3, pp. 131–76.

Bloom, D., and J. Williamson, 1998, "Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia," *World Bank Economic Review*, Vol. 12 (September), pp. 419–55.

Borensztein, E., J. Zettelmeyer, and T. Philippon, 2001, "Monetary Independence in Emerging Markets: Does the Exchange Rate Regime Make a Difference?" IMF Working Paper 01/1 (Washington: International Monetary Fund).

Bosworth, B., and S. Collins, 1999, "From Boom to Crisis and Back Again: What Have We Learned?" (unpublished; (Washington: Brookings Institution). Available via the Internet: http://www.brooks.edu/ es/research/projects/develop/develop.htm

Brezis, E., and P. Krugman, 1996, "Immigration, Investment, and Real Wages," *Journal of Population Economics*, Vol. 9, No. 1, pp. 83–93.

Brunetti, A., G. Kisunko, and B. Weder, 1997, unpublished manuscript (Washington: World Bank).

Caballero, R., and M. Hammour, 2000, "Institutions, Restructuring and Macroeconomic Performance," NBER Working Paper No. 7720 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Calika, N., 1998, "The Trade System," in *The Economy of the West Bank and Gaza Strip: Recent Experience, Prospects, and Challenges to Private Sector Development*, ed. by S. Barnett and others (Washington: International Monetary Fund).

Calvo, G., 1999a, "Fixed Versus Flexible Exchange Rates: Preliminaries of a Turn-of-Millennium Rematch," (unpublished draft; College Park: University of Maryland).

———, 1999b, "On Dollarization," (unpublished draft; College Park: University of Maryland).

———, 2000a, "Capital Markets and the Exchange Rate, with Special Reference to the Dollarization Debate in Latin America," (unpublished draft, University of Maryland).

———, 2000b, "The Dollarization Debate," material presented at the IMF Institute (Washington: International Monetary Fund).

Coe, D., and A. Hoffmaister, 1998, "North-South Trade: Is Africa Unusual?," IMF Working Paper 98/94 (Washington: International Monetary Fund).

Cohen, S., and C. Hsieh, 2000, "Macroeconomic and Labor Market Impact of Russian Immigration in Israel,"(unpublished). Available via the Internet: http://www.wws.princeton.edu/~chsieh/

Collins, S., and B. Bosworth, 1996, "Economic Growth in East Asia: Accumulation Versus Assimilation," *Brookings Papers on Economic Activity: 2*, Brookings Institution, pp. 135–203.

———, 2000, "Updated Growth Accounts." An updated database for Collins and Bosworth (1996). It is available via the Internet: http://www.brook.edu /es/research/projects/develop/develop.htm.

Commander, S., H. Davoodi, and U. Lee, 1997, "The Causes of Government and Consequences for Growth and Well-Being," World Bank Policy Research Working Paper No. 1785 (Washington: World Bank).

Corden, W.M., 1974, *Trade Policy and Economic Welfare* (Oxford: Clarendon Press).

Crafts, N., 1999, "East Asia Growth Before and After the Crisis," *IMF Staff Papers*, Vol. 46 (June), pp. 139–65.

Daoud, Y., 1999, *"The Determinants of Labor Force Participation Rate for Women in the West Bank and Gaza Strip,"* Paper presented at the Forum for Social and Economic Policy Research in Palestine, Jerusalem and Ramallah, November.

Dhonte, P., R. Bhattacharya, and T. Yousef, 2000, "Demographic Transition in the Middle East: Implications for Growth, Employment, and Housing," IMF Working Paper 00/41 (Washington: International Monetary Fund).

Dornbusch, R., 1992, "Case for Trade Liberalization in Developing Countries," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 6 (Winter), pp. 69–85.

Dumas, J., 1999, "Fiscal Leakage in the West Bank and Gaza Strip," in *Evaluating the Paris Protocol: Economic Relations Between Israel and the Palestinian Territories*, ed. by B. Philippe and C. Pissarides (Brussels: European Commission).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

Easterly, W., and R. Levine, 1997, "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112 (November), pp. 1203–49.

———, 2000, "It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models," International Monetary Fund Seminar Series No. 2000–12 (Washington: International Monetary Fund).

ECF-DATA, 1998, "The EPS Model: A Possible Set of Israeli-Palestinian Economic Understandings for Permanent Status," paper prepared by the Data Studies and Consultations group in Bethlehem and the Economic Cooperation Foundation in Tel Aviv.

Eichengreen, et al., 1999, *Exit Strategies: Policy Options for Countries Seeking Greater Exchange Rate Flexibility*, IMF Occasional Paper 168 (Washington: International Monetary Fund).

Elías, V., 1990, *Sources of Growth: A Study of Seven Latin American Economies* (San Francisco: ICS Press).

Erickson von Allmen, U. and K. Nashashibi, 1999, "The Trade Regime in the EPS Model," (unpublished; Washington: International Monetary Fund).

Federation of Palestinian Chambers of Commerce, Industry, and Agriculture, 1998, *The Transactions Costs Study: An Examination of the Costs of International Trade in the West Bank* (August), (Jerusalem: Federation of Palestinian Chambers of Commerce, Industry, and Agriculture).

Feenstra, R., J. Markusen, and A. Rose, 2000, "Using the Gravity Equation to Differentiate Among Alternative Theories of Trade," (unpublished, forthcoming in *Canadian Journal of Economics*).

Fischer, S., 1993, "Role of Macroeconomic Factors in Growth," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32 (December), pp. 485–512.

———, 2001, "Exchange Rate Regimes: Is the Bipolar View Correct?" paper presented at the meetings of the American Economic Association, New Orleans, January 6.

———, P. Alonso-Gamo, and U. Erickson von Allmen, 2001, "Economic Developments in the West Bank and Gaza Since Oslo," *Economic Journal*, Vol. III, No. 472, pp. 254–75.

Frankel, J., with E. Stein and S. Wei, 1997, *Regional Trading Blocks in the World Economic System* (Washington: Institute for International Economics).

Frankel, J., and D. Romer, 1999, "Does Trade Cause Growth?" *American Economic Review*, Vol. 89 (June), pp. 379–399.

Frankel, J., S. Schmukler, and L. Servén, 2000, "Verifiability and the Vanishing Intermediate Exchange Rate Regime," NBER Working Paper No. 7901 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Frankel, J., E. Stein, and S. Wei, 1995, "Trading Blocs and the Americas: The Natural, the Unnatural and the Super-Natural," *Journal of Development Economics*, Vol. 47 (June), pp. 61–95.

Furubotn, E., and R. Richter, 2000, *Institutions and Economic Theory: The Contribution of New Institutional Economics* (Ann Arbor: The University of Michigan Press).

Gale, D., and X. Vives, 2001, "Dollarization, Bailouts, and the Stability of the Banking System" (unpublished, available via the Internet from http://www.econ.nyu.edu/user/galed/papers.html).

Gallup, J., and J. Sachs, with A. Mellinger, 1999, "Geography and Economic Development," NBER Working Paper No. 6849 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Galor, O., and D. Weil, 1999, "From Malthusian Stagnation to Modern Growth," *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 89 (May), pp. 150–54.

———, 2000, "Population, Technology, and Growth: From Malthusian Stagnation to the Demographic Transition and Beyond," *American Economic Review*, Vol. 90 (September), pp. 806–28.

Ghosh, A., A. Gulde, and H. Wolf, 1998, "Currency Boards: The Ultimate Fix?" IMF Working Paper No. 98/8 (Washington: International Monetary Fund).

Ghosh, A., A. Gulde, J. Ostry, and H. Wolf, 1997, "Does the Nominal Exchange Rate Regime Matter?" NBER Working Paper No. 5874 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Ghosh, A., and P. Pesenti, 1994, "Real Effects of Nominal Exchange Rate Regimes," (unpublishedt; Princeton: Princeton University).

Ghosh, A., and S. Phillips, 1998, "Warning: Inflation May Be Harmful to Your Growth," *IMF Staff Papers*, Vol. 45 (December), pp. 672–710.

Girton, L., and D. Roper, 1980, "The Theory of Currency Substitution and Monetary Unification," *Economie Appliquee*, Vol. 33, No. 1, pp. 135–60.

Hall, R., and C. Jones, 1999, "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?" *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114 (February), pp. 83–116.

Hamilton, C., and L. Winters, 1992, "Trade with Eastern Europe," *Economic Policy*, (April), pp. 78–116.

Heller, P., and J. Diamond, 1990, *International Comparisons of Government Expenditure Revisited: The Developing Countries, 1975–86*, IMF Occasional Paper No. 69 (Washington: International Monetary Fund).

Helpman, E., 1987, "Imperfect Competition and International Trade: Evidence from Fourteen Industrial Countries," *Journal of Japanese and International Economies*, Vol. 1 (March), pp. 62–81.

———, and P. Krugman, 1985, *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).

Holden, P., and S. Rajapatirana, 1995, *Unshakling the Private Sector: A Latin American Story* (Washington: World Bank).

Hulten, C., 2000, "Total Factor Productivity: A Short Biography," NBER Working Paper No. 7471

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

bridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

International Monetary Fund, 1998, "Jordan—Selected Issues" (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund, 2000, "IMF Approves Stand-By Credit for Ecuador," PR/00/32, April 19. Available via the Internet: http://www.imf.org

Isham, J., and D. Kaufmann, 1999, "The Forgotten Rationale for Policy Reform: The

Productivity of Investment Projects," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114 (February), pp. 149–84.

Islam, N., 1999, "International Comparison of Total Factor Productivity: A Review," *Review of Income and Wealth*, Series 45 (December), pp. 493–518.

Israel Central Bureau of Statistics, 1984, Statistical Abstract of Israel, No. 35 (Jerusalem).

———, 1996, Statistical Abstract of Israel, No. 47 (Jerusalem).

———, 1996, *National Accounts of Judea, Samaria, and the Gaza Area, 1968–1993*, Publication No. 1012 (Jerusalem).

Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, 1995 (Washington), September 28.

Jackson, B., 2000, "Customs Study in Support of the Ministry of Economy and Trade," paper prepared under the Economic Policy Programme Initiative, Phase II.

Jackson, J., 1997, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).

Kanaan, O., 1998, "Private Investment Under Uncertainty in the West Bank and Gaza Strip," in *The Economy of the West Bank and Gaza Strip: Recent Experience, Prospects, and Challenges to Private Sector Development*, ed. by S. Barnett and others (Washington: International Monetary Fund)

Kaufmann, D., A. Kraay, and P. Zoido-Lobaton, 1999, "Aggregating Governance Indicators," World Bank Policy Research Working Paper No. 2195 (Washington: World Bank).

Kessler, V., 1999, "Palestine's External Trade Performance Under the Paris Protocol: Hopes and Disillusions," in *Evaluating the Paris Protocol: Economic Relations Between Israel and the Palestinian Territories*, ed. by B. Philippe and C. Pissarides (1999).

Kim, J-I., and L. Lau, 1994, "Sources of Economic Growth of the East Asian Newly Industrializing Countries," *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol. 8 (September), No. 3, pp. 235–71.

Kleiman, E., 1994, "The Economic Provisions of the Agreement Between Israel and the PLO," *Israel Law Review*, Vol. 28, Nos. 2–3, pp. 347–73.

Klenow, P., and A. Rodríguez-Clare, 1997, "The Neoclassical Revival in Growth Economics: Has It Gone Too Far?" in *NBER Macroeconomics Annual*, ed. by B. Bernanke and J. Rotemberg, Vol. 12, pp. 73–103.

Knack, S., and P. Keefer, 1995, "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures," *Economics and Politics*, Vol. 7, No. 3, pp. 207–27.

Kornai, J., and J. McHale, 2000, "Is Post-Communist Health Spending Unusual? A Comparison with Established Market Economies," *The Economics of Transition*, Vol. 8 (July), No. 2, pp. 369–99.

Krueger, A., 1984, "Trade Policies in Developing Countries," in *Handbook of International Economics*, ed. by R.W. Jones and P.B. Keenen (New York: North-Holland).

———, 1995, "Free Trade Agreements Versus Customs Unions," NBER Working Paper No. 5084 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

———, and K. Krishna, 1995, "Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection," NBER Working Paper No. 4983 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Kydland, F., and E. Prescott, 1977, "Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans," *Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 3, pp. 473–91.

Lensink, R., H. Bo, and E. Sterken, 1999, "Does Uncertainty Affect Economic Growth? An Empirical Analysis," *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 135, No. 3, pp. 379–95.

Levine, R., N. Loayza, and T. Beck, 2000, "Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 46, No. 1, pp. 31–77.

Levine, R., and D. Renelt, 1992, "Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions," *American Economic Review*, Vol. 82 (September), pp. 942–63.

Levy-Yeyati, E., and F. Sturzenegger, 2000, "Exchange Rate Regimes and Economic Performance," paper presented at the First Annual Research Conference of the IMF, Washington, November 9–10.

Madani, D., 1999, "A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones," World Bank Policy Research Working Paper No. 2238 (Washington: World Bank).

Mas, M., F. Perez, and E. Uriel, 2000, "Estimation of the Stock of Capital in Spain," *Review of Income and Wealth*, Series 46, No. 1, pp. 103–16.

McCallum, J., 1995, "National Borders Matter: Canada-U.S. Regional Trade Patterns," *American Economic Review*, Vol. 85 (June), pp. 615–23.

Mishkin, F., 1998, "International Experiences with Different Monetary Policy Regimes," NBER Working Paper No. 7044 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Murphy, K., A. Shleifer, and R. Vishny, 1991, "Allocation of Talent: Implications for Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106 (May), pp. 503–30.

Mussa, M., et al., 2000, *Exchange Rate Regimes in an Increasingly Integrated World Economy*, IMF Occasional Paper No. 193 (Washington: International Monetary Fund).

Nehru, V., and A. Dhareshwar, 1993, "A New Data Base on Physical Capital Stock: Sources, Methodology,

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

and Results," *Revista de Analisisis Economico*, Vol. 8, No. 1, pp. 37–59.

North, D., 1987, "Institutions, Transaction Costs and Economic Growth." *Economic Enquiry*, Vol. 25 (July), pp. 419–28.

———, 1994, " Economic Performance through Time," *American Economic Review*, Vol. 84 pp. 359–68.

Palestinian Authority (PA), Ministry of Economy and Trade, 1999a, *The Palestinian Export and Import Guide* (Ramallah).

———, Ministry of Finance, 1999b, *Quarterly Fiscal Report*, prepared for the Ad Hoc Liaison Committee meeting, Tokyo, October.

———, 2000, *Economic Policy Framework—Progress Report*, presented at the Ad Hoc Liaison Committee meeting, Lisbon, June.

———, Ministry of Education, Five Year Education Development 2000/2001–2004/2005, June 2000, draft.

Palestinian Central Bureau of Statistics, 1998a, *National Accounts 1995–96: Preliminary Estimates* (Ramallah).

———, 1998b, *Fertility and Fertility Desire: Detailed Results* (Ramallah).

———, 1998c, *Population, Housing, and Establishments Censues–1997* (Ramallah).

———, 1999, *Population in the Palestinian Territory, 1997–2025* (Ramallah).

———, 2000, *Direct Losses of the Palestinian Economy Due to the Israeli Siege 1/10/2000–30/11/2000* (Ramallah).

Panagariya, A., 2000, "Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments," *Journal of Economic Literature*, Vol. 30 (June), pp. 287–331.

———, and D. Rodrik, 1993, "Political-Economy Arguments for a Uniform Tariff," *International Economic Review*, Vol. 34 (August), pp. 685–703.

Payne, J., and B. Ewing, 1996, "International Evidence on Wagner's Hypothesis: A Cointegration Analysis," *Public Finance*, Vol. 51, No. 2, pp. 258–74.

Philippe, B., and C. Pissarides (eds.), 1999, *Evaluating the Paris Protocol: Economic Relations between Israel and the Palestinian Territories* (unpublished; Brussels: European Commission).

Poole, W., 1970, "Optimal Choice of Monetary Policy Instruments in a Simple Stochastic Macro Model," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 2, pp. 197–216.

Pritchett, L., 1997, "Divergence, Big Time," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11 (Summer), pp. 3–17.

Quah, D., 1993, "Empirical Cross-Section Dynamics in Economic Growth," *European Economic Review*, Vol. 37 (April), pp. 426–34.

———, 1997, "Empirics for Growth and Distribution: Stratification, Polarization and Convergence Clubs," *Journal of Economic Growth*, 2, pp. 27–59

Radelet, S., 1999, "Manufactured Exports, Export Platforms, and Economic Growth," Consulting Assistance on Economic Reform (CAER) II Discussion Paper No. 43, (Cambridge, Massachusetts: Harvard Institute for International Development).

———, and J.-W. Lee, 1997, "Economic Growth in Asia," Development Discussion Paper No. 609, (Cambridge, Massachusetts: Harvard Institute for International Development).

Ram, R., 1987, "Wagner's Hypothesis in Time-Series and Cross-Section Perspectives: Evidence from Real Data for 115 Countries," *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 69 (May), pp. 194–204.

Ramey, G., and V. Ramey, 1995, "Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth," *American Economic Review*, Vol. 85 (December), pp. 1138–51.

Rodríguez, F., and D. Rodrik, 1999, "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to Cross-National Evidence," NBER Working Paper No. 7081 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Rodríguez, F., and J. Sachs, 1999, "Why Do Resource-Abundant Economies Grow More Slowly?" *Journal of Economic Growth*, Vol. 4 (September), pp. 277–303.

Romer, P., 1994, "New Goods, Old Theory, and the Welfare Costs of Trade Restrictions," *Journal of Development Economics*, Vol. 43 (February), pp. 5–38.

Rose, A., 2000, "One Money, One Market: Estimating the Effects of Common Currencies on Trade," *Economic Policy*, Vol. 15, Issue 30.

Sachs, J., and A. Warner, 1995a, "Natural Resource Abundance and Economic Growth," NBER Working Paper No. 5398 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

———, 1995b, "Economic Reform and the Process of Global Integration," *Brookings Papers on Economic Activity: 1*, Brookings Institution, pp. 1–118.

———, 1997, "Fundamental Sources of Long-Run Growth," *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 87 (May), pp. 184–88.

Sarel, M., 1994, "Demographic Dynamics and the Empirics of Economic Growth," IMF Working Paper 94/143 (Washington: International Monetary Fund).

———, 1995, "Growth in East Asia; What We Can and What We Cannot Infer From It," IMF Working Paper 95/98 (Washington: International Monetary Fund).

———, 1996, "Nonlinear Effects of Inflation on Economic Growth," *IMF Staff Papers*, Vol. 43 (January), pp. 199–215.

———, 1999, "Growth and Productivity in Israel in an International Perspective," *Bank of Israel Economic Review*, No. 72 (November), pp. 1–22.

Senhadji, A., 1999, "Sources of Economic Growth: An Extensive Growth Accounting Exercise," IMF Working Paper 99/77 (Washington: International Monetary Fund).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

Sewell, D., 2001, "Governance and the Business Environment in the West Bank/Gaza," Middle East and North Africa Working Paper Series No. 23 (Washington: World Bank).

Shtayyeh, M., 2000, "Economic Consequences of the Closure: 28 September–24 October," available via the Internet: http://www.pna.net

Smith, L., 1998, "Currency Arrangements in Palestine Under the British Mandate," paper presented at the Palestine Monetary Authority conference, Gaza, December.

Solow, R., 1957, "Technical Change and the Aggregate Production Function," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 39, pp. 312–20.

Subramanian, A., 1994, "The Case for Low Uniform Tariffs," *Finance and Development*, Vol. 31 (June), pp. 33–35.

———, A. Ibrahim, and L. Torres-Castro, 1993, "Optimal Tariffs: Theory and Practice," IMF Working Paper 93/50 (Washington: International Monetary Fund).

Subramanian, A., and N. Tamirisa, 2001, "Africa's Trade Revisited," unpublished manuscript.

Tanzi, V., 1987, "Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries," in *The Theory of Taxation of Developing Countries*, ed. by D. Newberry and N. Stern, (Washington: World Bank).

———, and H. Davoodi, 1978, "Corruption, Public Investment, and Growth" in *The Welfare State, Public Investment, and Growth: Selected Papers from the 53rd Congress of the International Institute of Public Finance*, ed. by H. Shibata and T. Ihori (New York: Springer).

Tavares de Araujo, J., 1998, "Transaction Costs and Regional Trade," *Revista Brasileira De Economia*, Vol. 52 (February), pp. 105–19.

Temple, J., 1999, "The New Growth Evidence," *Journal of Economic Literature*, Vol. 37 (March), pp. 112–56.

The Services Group, 1999, "Investor Targeting Strategy for Industrial Estates in the West Bank and Gaza," TSG-SITE Project prepared for the United States Agency for International Development (USAID) and the Palestinian Industrial Estates and Free Zone Authority (Arlington, Virginia: The Services Group).

———, 2000, "Gaza Industrial Estate: Study for Common Bonded Warehouse/Container Storage Yard," TSG-Site Project prepared for the United States Agency for International Development (USAID) and the Palestinian Industrial Estates and Free Zone Authority (Arlington, Virginia: The Services Group).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) 1999, *Promoting the Palestinian Authority's Cooperation with Egypt and Jordan in Improving Sub-Regional Trade-Related Services*, paper presented at UNCTAD/UNDP workshop in Ramallah, June 19–21, 1999.

United Nations Office of the Special Coordinator in the Occupied Territories, 2000a, "UNSCO Report on the Palestinian Economy." Available via the Internet: http://www.unsco.org

———, 2000b, "The Impact on the Palestinian Economy of the Recent Confrontations, Mobility Restrictions and Border Closures, 28 September–19 October 2000."Available via the Internet: http://www.arts.mcgill.ca/mepp/unsco

———, 2000c, "The Impact on the Palestinian Economy of the Confrontations, Mobility Restrictions and Border Closures, 28 September–26 November 2000." Available via the Internet: http://www.arts.mcgill.ca/mepp/unsco

———, 2001, "The Impact on the Palestinian Economy of Confrontations, Mobility Restrictions and Border Closures, 1 October 2000–31 January 2001". Available via the Internet: http://www.arts.mcgill.ca/mepp/unsco

Vamvakidis, A., 1999, "Regional Trade Agreements Versus Broad Liberalization: Which Path Leads to Faster Growth? Time-Series Evidence," *IMF Staff Papers*, Vol. 46 (March), pp. 42–68.

Van Rijckeghem, C., and B. Weder, 1997, "Corruption and the Role of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?" IMF Working Paper 97/93 (Washington: International Monetary Fund).

Viner, J., 1950, *The Customs Union Issue* (New York: Carnegie Endowment for International Peace).

Williamson, J., 1997, "Growth, Distribution and Demography: Some Lessons From History," NBER Working Paper No. 6244 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

World Bank, 1993, *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace*, Vol. 2 (Washington: World Bank).

———, 2000, "The Impact of Prolonged Closure on Palestinian Poverty" (unpublished; World Bank Resident Office in the West Bank and Gaza).

World Trade Organization, 2000, *Trade Policy Review 1999—Israel* (Geneva: WTO).

Yeats, A., 1997, "Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements?" World Bank Policy Research Working Paper No. 1729 (Washington: World Bank).

Young, A., 1995, "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110 (August), pp. 641–80.

Zavadjil, M., N. Calika, O. Kanaan, and D. Chua, 1997, *Recent Economic Developments, Prospects, and Progress in Institution Building in the West Bank and Gaza Strip* (Washington: International Monetary Fund).

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

©International Monetary Fund. Not for Redistribution

West Bank and Gaza:
Economic Performance, Prospects, and Policies
Achieving Prosperity and Confronting Demographic Challenges
(Arabic)

©International Monetary Fund. Not for Redistribution