E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/EC.5/2018/7
16 November 2018
ORIGINAL: ARABIC

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

اللجنة التنفيذية
الاجتماع الخامس
بيروت، 18-19 كانون الأول/ديسمبر 2018

البند 7 من جدول الأعمال المؤقت

الاقتصاد الفلسطيني في ظل الاحتلال: القطاع الصناعي نموذجاً

موجز

تثابر اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) على متابعة ورصد الممارسات والسياسات الإسرائيلية في الأرض الفلسطينية المحتلة وتداعياتها الاقتصادية والاجتماعية على الشعب الفلسطيني، بموجب القرارات الصادرة عن الدورات الوزارية للإسكوا، وخاصة القرارين 326 (د-29) و330 (د-30). ومتابعةً لتلك الجهود، تتناول هذه الوثيقة الاقتصاد الفلسطيني في ظل الاحتلال وتعرض السياسات والممارسات الإسرائيلية التي سعت إلى ربطه باقتصادها، وتوضح القيود التي ما زالت سياسات إسرائيل تفرضها منذ عام 1967 وآثارها على حالة الاقتصاد اليوم، وتقدم، عبر مجموعة من مؤشرات الاقتصاد الكلي، عرضاً عاماً لواقع الاقتصاد الفلسطيني الحالي الناجم عن الاحتلال. وتستعرض الوثيقة، على وجه الخصوص، واقع القطاع الصناعي الفلسطيني كمجال تتوفر له إمكانات كبيرة لدفع التنمية الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، لكنه يرزح تحت وطأة سلسلة من القيود الناجمة أساساً عن الاحتلال وسياساته.

واللجنة التنفيذية مدعوّة إلى الاطلاع على مضمون هذه الوثيقة وإبداء الرأي بشأنه.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	3-1	3
الفصل		
أولاً- السياسات الإسرائيلية تجاه الاقتصاد الفلسطيني	12-4	3
ثانياً- واقع الاقتصاد الفلسطيني: مؤشرات الاقتصاد الكلي	19-13	5
ألف- النمو	14	6
باء- التجارة	15	7
جيم- العمالة	17-16	8
دال- الإيرادات	19-18	9
ثالثاً- السياسة الصناعية الفلسطينية	32-20	9
ألف- الصناعة في الأرض الفلسطينية المحتلة	28-23	10
باء- المناطق الاقتصادية والمجمعات الصناعية	32-29	12
رابعاً- الخلاصات	36-33	14

مقدمة

1- تثابر اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) على متابعة ورصد الممارسات والسياسات الإسرائيلية في الأرض الفلسطينية المحتلة وتداعياتها الاقتصادية والاجتماعية على الشعب الفلسطيني. وكانت القرارات الصادرة عن الدورات الوزارية للإسكوا، وخاصة القرارين 326 (د-29) و330 (د-30)، قد طلبت من الأمانة التنفيذية الاستمرار في رصد وتحليل وتوثيق تداعيات الاحتلال الإسرائيلي على الشعب الفلسطيني ومجتمعه واقتصاده وبناه التحتية وعلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأجيال الحالية والمستقبلية، وكذلك رصد الانتهاكات الإسرائيلية لحقوق الشعب الفلسطيني والقانون الدولي، وتقديم التقارير الدورية إلى اللجنة في هذا الخصوص.

2- وكانت الأمانة التنفيذية قد قدمت في تقريرها إلى الدورة الوزارية الثلاثين[1] صورة عامة عن السياسات والممارسات الإسرائيلية تجاه الشعب الفلسطيني، التي تأتي في إطار استراتيجية ثلاثية الأبعاد تقوم على الاستيلاء على الأرض وتشريد السكان الفلسطينيين وقمع أي مقاومة يبدونها.

3- وفي سياق جهود الأمانة التنفيذية لتحليل انعكاسات الاحتلال الإسرائيلي الطويلة الأمد على الشعب الفلسطيني واقتصاده ومجتمعه، يتناول هذا التقرير الاقتصاد الفلسطيني في ظل الاحتلال ويعرض السياسات والممارسات الإسرائيلية التي سعت إلى ربطه باقتصادها. ويوضح التقرير القيود المحددة التي ما زالت سياسات إسرائيل تفرضها منذ عام 1967 وآثارها على حالة الاقتصاد اليوم، ويقدم، عبر مجموعة من مؤشرات الاقتصاد الكلي، عرضاً عاماً لواقع الاقتصاد الفلسطيني الحالي الناجم عن الاحتلال. ويستعرض التقرير، على وجه الخصوص، واقع القطاع الصناعي الفلسطيني كمجال تتوفر له إمكانات كبيرة لدفع التنمية الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين، لكنه يرزح تحت وطأة سلسلة من القيود الناجمة أساساً عن الاحتلال وسياساته.

أولاً- السياسات الإسرائيلية تجاه الاقتصاد الفلسطيني

4- في حين تعاني الأرض الفلسطينية المحتلة الركود الاقتصادي والافتقار إلى التحول البنيوي الذي تشهده المنطقة عموماً، إلا أن الاحتلال الإسرائيلي فرض ولا يزال يفرض على اقتصادها ومجتمعها ضغوطاً لا مثيل لها. ولتحليل أثر ذلك، تجدر دراسة الإجراءات والسياسات الإسرائيلية - المباشرة وغير المباشرة – التي تؤثر على الاقتصاد الفلسطيني وتكبحه، خلال مرحلتين زمنيتين، أولاهما هي الفترة من عام 1967 إلى 1994 التي كانت لإسرائيل فيها سيطرة كاملة ومباشرة على السياسات التنموية والاقتصادية، بما في ذلك سلطة القرار فيما يتعلق بالمالية العامة والتجارة والعمالة وغيرها من الركائز الأساسية للسياسات الاقتصادية. أما المرحلة الثانية فهي تلك التي أعقبت بروتوكول باريس الاقتصادي الذي وقعته منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل عام 1994. وقد كان الهدف من هذا البروتوكول منح الفلسطينيين هامشاً في إطار تقرير المصير الاقتصادي، وكان يفترض أن يؤطر لفترة انتقالية مدتها خمس سنوات تستطيع السلطة الفلسطينية خلالها صياغة السياسات الاقتصادية المحلية ولكن في ظل وقائع الاحتلال السياسية والاقتصادية، على أن تصبح بعد انتهاء تلك الفترة قادرة على

(1) E/ESCWA/30/5.

وضع سياساتها الخاصة بها. ولكن بعد انقضاء قرابة عشرين عاماً على انتهاء الفترة الانتقالية المفترضة، لا تزال تبعية الاقتصاد الفلسطيني، في كل جوانبه الأساسية تقريباً، مستمرة.

5- خلال الفترة الأولى بدءاً من عام 1967، قامت إسرائيل بدمج الأرض الفلسطينية المحتلة في اقتصادها بهدف توفير إمدادات من العمال ذوي الأجور المنخفضة. فما أن حلّ عام 1990 حتى كان حوالي 35-40 في المائة من العمال الفلسطينيين يعملون في إسرائيل[2]. ولا تزال إمكانات العمالة المحدودة في الأرض الفلسطينية المحتلة تدفع الفلسطينيين إلى البحث عن العمل في المستوطنات وفي إسرائيل[3]. والواقع أن نسبة العاملين في إسرائيل والمستوطنات إلى مجموع القوة العاملة الفلسطينية ارتفعت من 11.7 في المائة في عام 2014 إلى 13 في المائة في عام 2017[4]، فخيار العمل في إسرائيل والمستوطنات يوفر أجوراً أعلى بحوالي ثلاثة أضعاف مما يوفره العمل في الأرض الفلسطينية المحتلة[5] [6]. ولا شك أن استمرار هذا الوضع وحاجة الصناعات والزراعة في المستوطنات إلى اليد العاملة الرخيصة يدلّ على أن السياسات الإسرائيلية المباشرة وغير المباشرة الساعية إلى استمرار احتلال الأرض الفلسطينية تستهدف الاحتفاظ بها مصدراً للمدخلات لاقتصادها.

6- وخلال فترة السيطرة المباشرة على الاقتصاد الفلسطيني هذه، روجت إسرائيل توريد المنتجات الإسرائيلية إلى الأرض الفلسطينية المحتلة وبيعها فيها[7]. والواقع أن استراتيجية التجارة الخارجية الفلسطينية وموازينها وتكوينها معقدة كلها بفعل الاحتلال، بما في ذلك المسار الإلزامي للصادرات والواردات عن طريق إسرائيل وغير ذلك من الضغوط والقيود.

7- وفيما يتعلق بالإيرادات، واجهت الأرض الفلسطينية المحتلة، ولا تزال، وضعاً فريداً وصعباً في تحصيل الإيرادات وفي الإنفاق العام، وذلك أمر ليس أساسياً للسياسة الصناعية والاقتصادية فحسب، بل أيضاً للدينامية العامة التي تربط بين المواطن والدولة.

8- فقد عانى الفلسطينيون قبل عام 1994، عندما كانت الأرض الفلسطينية المحتلة ترزح تحت السيطرة المباشرة للإدارة العسكرية الإسرائيلية، من التقشف الذي فرضه الاحتلال عليهم. فقد فُرضت سياسة مالية عامة صارمة لم تكن تسمح للإنفاق بأن يتجاوز عائدات الضرائب، وكان الإنفاق العام متدنياً. فمثلاً، خلال الفترة 1987-1991، بلغ متوسط الإنفاق الكلي 24 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنة بمتوسط الإنفاق الكلي غير العسكري في كل من مصر والأردن وإسرائيل نفسها الذي بلغ على التوالي 37 و31 و37 في المائة من

---

(2) Nur Arafeh, "'The myth of a 'Palestinian economy"', *Al Jazeera*, 6 July 2017, citing Leila Farsakh, "Palestinian economic development: paradigm shifts since the First Intifada", *Journal of Palestine Studies*, vol. 45, No. 2 (Winter 2016). https://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/07/myth-palestinian-economy-170706060337109.html.

(3) TD/B/64/4.

(4) دولة فلسطين، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، فلسطين في أرقام 2017 (آذار/مارس 2018). http://www.pcbs.gov.ps/Downloads/book2361.PDF.

(5) TD/B/64/4.

(6) Nu'man Kanafani, ed., Economic Monitor Issue 47 | 2017 (Ramallah, Palestine Economic Policy Research Institute, Palestinian Central Bureau of Statistics, Palestine Monetary Authority and Palestine Capital Market Authority, 2017).

(7) Nur Arafeh, "'The myth of a 'Palestinian economy"'.

الناتج المحلي الإجمالي[8]. والواقع أن سياسة المالية العامة في الفترة 1967-1994 كلها، كانت مقيِّدة للغاية، ما حدّ من التدخلات الممكنة لتشجيع الصناعة والصادرات كما هو معمول به في أماكن أخرى. وأدت محدودية الاستثمارات في التعليم والبنية التحتية وغيرها من المجالات إلى إعاقة النمو والتنمية في الأرض الفلسطينية المحتلة.

9- وفي المرحلة الثانية، أي بعد عام 1994، فإن نظام تحصيل عائدات الضرائب القائم على أساس بروتكول باريس، الذي تقوم إسرائيل بموجبه بجمع عائدات الضرائب "نيابة عن الفلسطينيين" وتحوّيلها إلى السلطة الفلسطينية، يعرّض هذه العائدات لخطر حجبها بذرائع مختلفة خارجة كلها عن السيطرة الفلسطينية ولا علاقة لها بسياسة المالية العامة. وتستخدم إسرائيل هذا النظام للضغط السياسي على السلطة الفلسطينية، ما يجعل قدرة المؤسسات الفلسطينية على إدارة التنمية وشؤون المواطنين رهينة لدى إسرائيل إلى حد كبير.

10- كذلك تستخدم إسرائيل هذا النظام لفرض عقوبات على خلفيات سياسية. فمثلاً، أقر الكنيست الإسرائيلي في تموز/يوليو 2018 قانوناً تقتطع بموجبه السلطات الإسرائيلية من عائدات الضرائب الفلسطينية التي تجمعها إسرائيل ما يساوي المبالغ التي تدفعها الحكومة الفلسطينية للأسرى الفلسطينيين وعوائلهم وأسر الشهداء. ولا يخرق هذا القانون الاتفاقيات الموقعة ما بين إسرائيل ومنظمة التحرير فحسب، بل يوهن أيضاً قدرة الحكومة الفلسطينية على الوفاء بالتزاماتها المالية ويفتح الباب أمام تدخلات إسرائيلية أوسع في السياسات المالية والاجتماعية والاقتصادية الفلسطينية.

11- كما يفرض الحصار على غزة والهجمات العسكرية المتكررة عليها أعباءً كبيرة على المالية العامة، فهي تسهم بأقل من 10 في المائة من الإيرادات، لكنها تستأثر بما يصل إلى 40 في المائة من مجموع النفقات الحكومية[9].

12- هكذا تقوض جوانب السيطرة الإسرائيلية على نظام الإيرادات هذه كلها قدرة السلطة الفلسطينية على صنع سياسة المالية العامة، بما في ذلك ما يمكن أن يفضي إلى التحوّل الاقتصادي. والواقع أن بروتوكول باريس فاقم التبعية الاقتصادية لإسرائيل، سواء من خلال التأثيرات الاقتصادية المباشرة أم من خلال تأثيرات غير مباشرة كالقيود المفروضة على حركة الأشخاص والاستقطاعات المالية.

ثانياً- واقع الاقتصاد الفلسطيني: مؤشرات الاقتصاد الكلي

13- أدت السياسات والممارسات الإسرائيلية على مدى عقود إلى تقييد الاقتصاد الفلسطيني وحرمانه مباشرة وبأشكال غير مباشرة من وضع استراتيجيات لتوليد فرص العمل وتحقيق التنمية الاجتماعية-الاقتصادية والتحول الاقتصادي، بل سعت إسرائيل منذ بداية الاحتلال إلى نشوء اقتصاد تابع لها في الأرض الفلسطينية المحتلة. ولا شك أن تحقيق المزيج الصحيح من السياسات والاستثمار ومشاركة القطاع الخاص لتحفيز النمو والتنمية مهمة صعبة للغاية حتى في ظروف عادية. أما في حالة الأرض الفلسطينية المحتلة، فقد حال الافتقار إلى الاستقلال السياسي والانتهاكات المنتظمة لحقوق الإنسان والأمن والقيود الاقتصادية المفروضة من الخارج، وغيرها

(8) TD/B/65(2)/3.

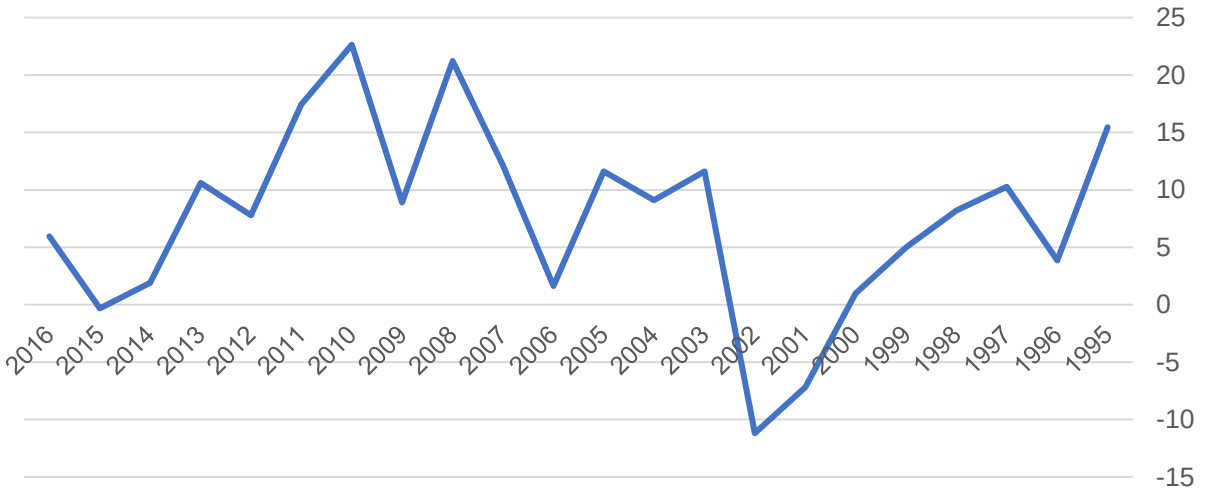
(9) المرجع نفسه.

من الآثار التراكمية المباشرة وغير المباشرة للاحتلال دون نهوض اقتصاد فلسطيني قوي قادر على تلبية احتياجات الشعب.

ألف- النمو

14- يتصف النمو الاقتصادي الفلسطيني في الغالب بالتقلب (الشكل). ويرجع النمو الحاد في النشاط الاقتصادي الذي يُسجّل بين الحين والآخر إلى الآثار المرتدة لتوقف عملية أو هجمة عسكرية إسرائيلية أو لإعادة الإعمار في أعقاب ذلك، وليس نتيجة لأنشطة اقتصادية جديدة. ويقدّر البنك الدولي حالياً أن الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بأسعار السوق الثابتة سينخفض من 3.1 في المائة في عام 2017 إلى 1.7 في المائة في عام 2018[(10)]. أما فيما يتعلق بالتوزيع القطاعي للنشاط الاقتصادي في فلسطين، مقاساً بالقيمة المضافة، فقد لعبت الزراعة دوراً صغيراً ومتضائلاً، إذ انخفضت مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 1994 و2016 من أكثر من 13 في المائة إلى أقل من 4 في المائة، وفي الفترة ذاتها انخفضت مساهمة الصناعة من أكثر من 30 في المائة إلى أقل من 20 في المائة، بينما ارتفعت مساهمة قطاع الخدمات من 50 في المائة إلى أكثر من 60 في المائة. ويكشف تحليل قطاعي أكثر تفصيلاً قام به الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن قطاع الخدمات هو المساهم الأكبر في الناتج المحلي الإجمالي، تليه تجارة الجملة والتجزئة والإدارة العامة والتعدين والتصنيع والمرافق[(11)]. ويشكل الحصار على غزة العائق الأكبر أمام النمو والتنويع الاقتصادي فيها، وذلك خصوصاً بسبب القيود المفروضة على استيراد عدد من المدخلات الأساسية.

نمو الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة المئوية، 1995-2016



المصدر: حسابات الإسكوا استناداً إلى بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

(10) البنك الدولي، "الضفة الغربية وقطاع غزة: الآفاق الاقتصادية - أكتوبر 2018"، 3 تشرين الأول/أكتوبر 2018. http://www.albankaldawli.org/ar/country/westbankandgaza/publication/economic-outlook-october-2018.

(11) دولة فلسطين، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، فلسطين في أرقام 2017.

باء- التجارة

15- تواجه دولة فلسطين عجزاً تجارياً ضخماً بلغ 37 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2017، وتمثل التجارة مع إسرائيل أكثر من نصفه[12]. ويشمل العجز الكلي كلاً من السلع والخدمات، رغم فائض تجاري طفيف منذ عام 2011 في تجارة الخدمات مع إسرائيل[13]. ولا تزال إسرائيل مصدراً ووجهة لنسبة كبيرة من هذه التدفقات، وإن بنسب متناقصة. وتشكل الصادرات إلى إسرائيل حوالي 84 في المائة من الصادرات جميعها، لكن نسبة الواردات من إسرائيل إلى الواردات الكلية انخفضت من 70 في المائة إلى 58 في المائة من عام 2014 إلى عام 2016 (الجدول 1). وفي الوقت نفسه، تمثل التجارة الفلسطينية مع البلدان العربية الأخرى نسبة ضئيلة للغاية، لكنها آخذة في النمو ببطء، وخاصة في الواردات.

الجدول 1- الصادرات والواردات لفلسطين، 2014-2016

ألف- مؤشرات الصادرات السلعية المرصودة(أ)

القيمة بالمليون دولار أمريكي

المؤشر	2014	2015	2016
إجمالي قيمة الصادرات الفلسطينية	**944**	**958**	**926**
إجمالي قيمة الصادرات الفلسطينية حسب دول المقصد			
إلى إسرائيل	792	804	771
إلى الدول العربية	113	121	119
إلى دول أخرى	39	33	36
التوزيع الإجمالي للصادرات			
وطنية المنشأ	689	705	691
المعاد تصديرها	255	253	235
إجمالي الصادرات حسب المنطقة			
الضفة الغربية	938	954	922
قطاع غزة	6	4	4

(أ) لا تشمل البيانات الجزء من محافظة القدس التي ضمته إسرائيل بشكل غير شرعي بُعيد احتلالها عام 1967.

(12) TD/B/65(2)/3.

(13) دولة فلسطين، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، فلسطين في أرقام 2017.

باء- مؤشرات الواردات السلعية المرصودة[أ]

القيمة بالمليون دولار أمريكي

المؤشر	2014	2015	2016
إجمالي قيمة الواردات الفلسطينية	**5683**	**5225**	**5364**
إجمالي الواردات حسب واسطة النقل			
وسائل النقل البرية والطرود البريدية	5006	4669	4726
شبكات وخطوط[ب]	677	556	638
إجمالي قيمة الواردات حسب دول المنشأ			
من إسرائيل	3958	3045	3123
من دول الاتحاد الأوروبي	581	612	665
من الدول العربية	274	343	320
من دول القارة الأمريكية	95	115	107
من دول أخرى	775	1110	1149
صافي الميزان التجاري	-4739	-4267	-4438

المصدر: بيانات من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، متوفرة على الرابط http://www.pcbs.gov.ps/site/lang__ar/507/default.aspx?lang=ar (استُرجعت في 29 تشرين الأول/أكتوبر 2018).

(أ) لا تشمل البيانات الجزء من محافظة القدس التي ضمته إسرائيل بشكل غير شرعي بُعيد احتلالها عام 1967.

(ب) تشمل المياه والتيار الكهربائي.

جيم- العمالة

16- ظلت البطالة مرتفعة للغاية بسبب محدودية الفرص، وهي تتأثر بالاحتلال وبحالة الاقتصاد. ويبيّن الجدول 2 أدناه أنها ارتفعت في السنوات الأخيرة، وأنها تبلغ في قطاع غزة حدّاً مريعاً (43.9 في المائة). وبوجه عام تفاقمت البطالة منذ اتفاق بروتوكول باريس الاقتصادي، ولا سيما منذ الانتفاضة الثانية عام 2000.

الجدول 2- البطالة في فلسطين (بالنسبة المئوية)

	2014	2015	2016	2017
فلسطين	26.9	25.9	26.9	27.7
الضفة الغربية	17.7	17.3	18.2	17.9
قطاع غزة	43.9	41.0	41.7	43.9

المصدر: بيانات من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، متوفرة على الرابط http://www.pcbs.gov.ps/site/lang__ar/507/default.aspx?lang=ar (استُرجعت في 29 تشرين الأول/أكتوبر 2018).

17- وقد لعب قطاع الخدمات الدور الأكبر في العمالة، فقد ارتفعت نسبة العمالة فيه إلى إجمالي العمالة ارتفاعاً طفيفاً في الفترة 2000-2016 من 30 في المائة إلى حوالي 35 في المائة[14]. وظلت العمالة في قطاع التعدين والمحاجر والتصنيع في حالة ركود، إذ تراوحت حصتها في العمالة الكلية بين 12 في المائة و15 في المائة خلال تلك الفترة، بينما انكمشت حصة قطاعي الزراعة وصيد الأسماك من أكثر من 14 في المائة إلى أقل من 8 في المائة.

دال- الإيرادات

18- تبيّن بيانات البنك الدولي أن الإيرادات الضريبية كنسبة مئوية من الناتج المحلي ركدت بين 5 و8 في المائة[15]، رغم أن رصد ذلك من خلال القياسات الاعتيادية للضرائب أمر صعب بسبب طبيعة العلاقة المالية مع إسرائيل. وفي الواقع، في عام 2016، حوّلت إسرائيل إلى السلطة الفلسطينية 77.7 في المائة من الإيرادات الضريبية الكلية للسلطة[16]. وفي غضون ذلك، ظلت حصة المساعدة الإنمائية الرسمية في إيرادات الحكومة الفلسطينية كبيرة، وهذه الحصة معرضة لخطر التوترات السياسية. وبالفعل، انخفضت مساهمات المانحين والمساعدات المالية من حوالي 2 مليار دولار عام 2008 إلى 720 مليون دولار في عام 2016[17]. وعلى الرغم من ارتفاع الإيرادات في النصف الأول من عام 2017، لا يزال هناك عجز في الموازنة يبلغ 8.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وسيؤدي انخفاض التحويلات من المانحين إلى مزيد من الضغوط على المالية العامة[18].

19- وبالإضافة إلى ذلك تعاني المالية الفلسطينية من التسرب الضريبي، لأسباب مباشرة وأخرى غير مباشرة، بما في ذلك مرور الواردات عبر إسرائيل ومحدودية السيطرة الفلسطينية على الصادرات وقضايا متعلقة بآليات تحصيل الضرائب.

ثالثاً- السياسة الصناعية الفلسطينية

20- لا شك في الأهمية الحاسمة التي لعبها التصنيع في المنطقة العربية وفي الجنوب العالمي بشكل عام في الحالات التي أفضى فيها التحول الاقتصادي الناجح إلى مستويات أعلى من الدخل وإلى نتائج اجتماعية-اقتصادية. فللصناعات الجديدة - سواء في الصناعة التحويلية أو الخدمات الصناعية أو غيرهما من المشاريع - أهمية حاسمة في توفير فرص عمل تستوعب الوافدين الجدد إلى سوق العمل وتوفر رواتب ثابتة ومنتجات مصنّعة تتنافس

(14) منظمة العمل الدولية، الأرض الفلسطينية المحتلة: دراسة تشخيصية للعمالة (جنيف، المكتب الإقليمي للدول العربية، 2018). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_624855.pdf.

(15) البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية لعام 2018، متوفرة عبر الرابط http://databank.albankaldawli.org/data/reports.aspx?source=World-Development-Indicators (استُرجعت في 29 تشرين الأول/أكتوبر 2018).

(16) Jamil Misyef, *National Trade Policy for Palestine – Analysis of Tariff and Industrial Policy Options* (Palestine Economic Policy Research Institute, Ramallah, 2017).

(17) TD/B/65(2)/3/.

(18) A/73/87-E/2018/69، ص 16.

محلياً في البداية مع الواردات ويمكن في نهاية المطاف أن تتنافس في أسواق التصدير العالمية. واليوم، أصبح وجود سياسات تشجع التصنيع والتحوّل واضحاً في أنحاء العالم جميعاً.

21- ومن بين استراتيجيات التصنيع والتحويل العديدة المتاحة، توفر إحداها للبلدان إمكانات كبيرة، وهي تلك التي تقوم على إنشاء أنشطة ذات قيمة أعلى تكون مرتبطة بما يتوفر من أصول، أكانت تلك سلعاً أساسية أم أرضاً أم رأس مال بشري أم غيرها[19]. ولا يتأتى ذلك عبر مزايا نسبية ثابتة، بل بتسخير هذه الأصول لبناء مزايا تنافسية دينامية ورعاية التنويع الاقتصادي[20].

22- وتوفر قطاعات الموارد الطبيعية قاعدة لمدخلات القيمة المضافة العلوية كما لمدخلات التجهيز اللاحق. وبشكل مشابه، يمكن للصناعات الزراعية أن تحوّل المنتجات الزراعية الخام المتقلبة السعر إلى سلع ذات قيمة أعلى للسوق المحلية وللتصدير.

ألف- الصناعة في الأرض الفلسطينية المحتلة

23- تحدد أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية عدداً من الأولويات لتحقيق الرؤية الوطنية للحرية والاستقلال. ومن بين هذه الأولويات الاستقلال الاقتصادي: بناء مقومات الاقتصاد الفلسطيني؛ وتوفير فرص عمل لائقة للجميع؛ وتوفير بيئة استثمارية ملائمة؛ وتعزيز الصناعة الفلسطينية[21].

24- تبيّن بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن عدد الشركات المنخرطة في أنشطة صناعية ارتفع بين عامي 1999 و2016 من 15,000 إلى 19,000، وأن عدد الموظفين في هذا القطاع ارتفع من 73,000 إلى 100,000[22].

25- وتعمل في تصنيع المنتجات الغذائية أكبر نسبة من القوى العاملة في القطاعات الإنتاجية (17.1 في المائة)، يليه عن قرب تصنيع المنتجات المعدنية غير الفلزية الأخرى (16.6 في المائة) وتصنيع الأثاث (13.3 في المائة). والاختلافات بين الأنشطة الصناعية من حيث الناتج والقيمة المضافة أكثر حدة، فتصنيع المنتجات

(19) Isabelle Ramdoo, “Resource-based industrialization in Africa: optimizing linkages and value chains in the extractive sector”, Discussion Paper, No. 179 (European Centre for Development Policy Management, Maastricht and Brussels, September 2015).

(20) Albert Hirschman, *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond* (Cambridge University Press, Cambridge, 1981), pp. 59-96.

(21) دولة فلسطين، أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية 2017-2022: المواطن أولاً (2016). https://palaestina.org/uploads/media/NPA_Arabic_Final_Approved_20_2_2017_Printed.pdf.

(22) بيانات من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني عن عدد المؤسسات والمشتغلين وأهم المؤشرات الاقتصادية في فلسطين لنشاط الصناعة 1999-2016، متوفرة على الرابط http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/Num_Enter_Main_1999-2016(A).htm (استُرجعت في 29 تشرين الأول/أكتوبر 2018).

المعدنية غير الفلزية والمنتجات الغذائية هما معاً المساهم الأكبر. وتمثل الصناعة 83 في المائة من الصادرات الفلسطينية، لا سيما الحجر والرخام (21 في المائة) والأثاث (12 في المائة) والأحذية (5 في المائة)[23].

26- تواجه القطاعات الصناعية الفلسطينية تحديات وعوائق كبيرة. فوفقًا لـ "وحدة المعلومات الاقتصادية" التابعة لمجلة الإيكونومست، انكمش الإنتاج الصناعي بنسبة 3.2 في المائة في أيار/مايو 2018 مقارنة بنيسان/أبريل، و5.3 في المائة مقارنة بأيار/مايو 2017[24]. ويوضح الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن مؤشره للإنتاج الصناعي انخفض في الفترة ما بين آب/أغسطس 2017 وآب/أغسطس 2018 من 124.42 إلى 102.12، مدفوعاً بانخفاضات في المياه والصرف الصحي والنفايات والتصنيع[25]. وتشكل الصناعة التحويلية أكبر حصة من هذا المؤشر، بنسبة 83.19 في المائة، ما يدل على حجمها وإمكاناتها.

27- وتتمتع قطاعات صناعية فرعية وأنشطة صناعية معينة في الأرض الفلسطينية المحتلة بإمكانيات خاصة، وتواجه أيضاً قيوداً وتحديات محددة. ففيما يتعلق بالتعدين، مثلاً، يوفر هذا القطاع 15,000 إلى 20,000 وظيفة وناتجاً بقيمة 250 مليون دولار وقد شكّل 17 في المائة من إجمالي الصادرات في عام 2011[26]. ومن اللافت الدور الملحوظ الذي تلعبه المخرجات المعدنية الخام والمحاجر الفلسطينية في الاقتصاد الإسرائيلي، إذ تعمل الشركات الإسرائيلية بشكل كثيف في قطاع المحاجر في الضفة الغربية. ووفقاً لبيانات إسرائيلية، تملك شركات إسرائيلية أكثر من نصف المحاجر الستة عشر العاملة في المنطقة "ج" في الضفة الغربية، وتحوّل 94 في المائة من إنتاجها إلى إسرائيل، كما تحول المحاجر التي يملكها الفلسطينيون 80 في المائة من إنتاجها أيضاً إلى إسرائيل[27]. وبالإضافة إلى ذلك، تحصل إسرائيل ومستوطناتها على إتاوات وضرائب من هذه العمليات. وترفض إسرائيل تقريباً بالكامل منح تراخيص للفلسطينيين للبناء في مناطق تحوي هذه الموارد أو بالقرب منها أو تراخيص لاستخراج هذه الموارد[28].

28- وبالإضافة إلى التعدين، تملك الصناعات الغذائية القائمة على الزراعة إمكانيات كبيرة. وقد شهد قطاع استخراج زيت الزيتون مثلاً، وهو أحد القطاعات التي تجري دراسة إمكاناتها دراسة كثيفة، زيادة طفيفة في الإنتاج خلال الفترة 2013-2016، من 17.6 مليون طن متري 20.1 مليون طن متري، بينما استقر عدد العاملين فيه على ما يزيد قليلاً عن 1,300[29]. غير أن المزارع الصغيرة تهيمن على غالبية النشاط الزراعي في الأرض

---

(23) Jamil Misyef, *National Trade Policy for Palestine*.

(24) البيانات من Economist Intelligence Unit, Palestine، متوفرة على الرابط http://country.eiu.com/palestine# (استُرجعت في 1 تشرين الأول/أكتوبر 2018).

(25) دولة فلسطين، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، فلسطين في أرقام 2017.

(26) منظمة هيومن رايتس ووتش،" تجارة الاحتلال: كيف تسهم الأعمال التجارية بالمستوطنات في انتهاك إسرائيل لحقوق الفلسطينيين"، 19 كانون الثاني/يناير 2016. https://www.hrw.org/ar/report/2016/01/19/285401.

(27) A/73/87-E/2018/69.

(28) منظمة هيومن رايتس ووتش،" تجارة الاحتلال: كيف تسهم الأعمال التجارية بالمستوطنات في انتهاك إسرائيل لحقوق الفلسطينيين".

(29) دولة فلسطين، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، فلسطين في أرقام 2017.

الفلسطينية المحتلة[30]، ما قد يعوق الصناعات الزراعية ذات القيمة العالية التي تتطلب مهارات وخبرة وتكنولوجيا واستثماراً ووفورات الحجم. وكما في بلدان أخرى في المنطقة، بل وعلى المستوى العالمي، تعاني القيمة المضافة الزراعية من محدودية إمكانية الحصول على الائتمان والتكنولوجيا والمعلومات وغير ذلك من المدخلات. وتلقى محاصيل أكثر تنوعاً ذات قيمة عالية مزيداً من التركيز، وتتراوح هذه من الزهور إلى الفراولة والطماطم الكرزية[31]. ولكن بسبب القيود المرتبطة بالاحتلال وغير ذلك من العوامل، تقلصت الزراعة بنسبة 11 في المائة في عام 2017[32]. فالاحتلال والممارسات والسياسات الإسرائيلية، بما في ذلك إعاقة وصول الفلسطينيين إلى الأراضي واستغلالها وعدم منحهم التصاريح لتعزيز الأساليب والتقنيات الزراعية والقيود على الحركة التي تحول دون إيصال المنتجات إلى أسواق أخرى، تحدّ جميعها بشدة من قدرة القطاع الزراعي الفلسطيني على تحقيق إمكاناته والارتباط بالأنشطة الزراعية ذات القيمة الأعلى.

باء- المناطق الاقتصادية والمجمعات الصناعية

29- تشكّل المجمعات أو الحدائق الصناعية والمناطق الاقتصادية الخاصة أحد خيارات التصنيع الجذابة لصانعي السياسات، خاصة بعد النجاحات الواضحة التي حققتها في بعض الحالات وانتشارها انتشاراً واسعاً في أنحاء العالم. وتشمل هذه التجميع الجغرافي أو المواضيعي للأنشطة الصناعية ودعم هذه المجمعات عبر تدخلات حكومية موجّهة ومشاركة القطاع الخاص. ويمكن أن تربط هذه المناطق بين الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم وتؤدي إلى نشوء صناعات تولّد فرص عمل وإلى اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر[33]. هكذا يتوخى أن تستفيد الأنشطة التي تجري فيها من كتلة حرجة من الشركات المرتبطة فيما بينها التي تعمل بعضها بالقرب من بعض، مستفيدة من التشارك في المعرفة ومن تجمّع اليد العاملة وانخفاض تكاليف المعاملات والنقل. إلا أن المناطق الاقتصادية الخاصة تتطلب بيئة سياساتية وبيئة تنفيذ متينة، كي لا تعاني التدخلات الصناعية المخطط لها من المشاكل التي تواجه مبادرات التنمية الاقتصادية الأخرى. ويشكّل ذلك في جوهره تحدياً في الحالة الفلسطينية، إذ أن السعي إلى توسيع القاعدة الصناعية من خلال المناطق الاقتصادية الخاصة والمجمعات الاقتصادية يجابه التحديات والقيود التي يفرضها الاحتلال على القطاع الصناعي.

30- وتتضمن أجندة السياسات الوطنية الفلسطينية بنداً حول إعادة بناء القطاعات الإنتاجية والمجمعات الصناعية كتدخلات سياساتية لبناء الاقتصاد الفلسطيني المستقبلي. وتعمل المناطق الصناعية في فلسطين بإشراف الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة[34]، وبالشراكة مع عدد من الحكومات الأجنبية ووكالات التنمية والشركات. وتركز الهيئة العامة على المناطق الاقتصادية الخاصة الجغرافية والمناطق الاقتصادية الحرة

(30) Center for Economic and Policy Research, “Agriculture in Palestine: a post-Oslo analysis”, CEPR Memo https://pdfs.semanticscholar.org/6170/c6659e55c5ac2cbed8a263d20db7ca5a0879.pdf.

(31) المصدر نفسه.

(32) TD/B/65(2)/3/.

(33) Dorsati Madani, “A review of the role and impact of export processing zones”, Policy Research Working Paper, No. 2238 (World Bank, Washington, D.C., 1999).

(34) http://www.bmipbethlehem.com/index.php/blog/brochure/item/download/9_e401b7237fd7524139dd2fc15b7fc785.

الموجهة للتصدير. وفيما يلي المناطق الصناعية الرسمية كما حددتها الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة:

- مدينة بيت لحم الصناعية – تهدف إلى تعزيز المشاريع الصغيرة المتوسطة الحجم وأصحاب المشاريع من الشباب. والجهة المانحة هي الحكومة الفرنسية؛
- مدينة أريحا الصناعية الزراعية – تهدف إلى دعم وتطوير قطاع الصناعات الزراعية وتوفير أكثر من 5,000 فرصة عمل. والجهة المانحة هي الحكومة اليابانية؛
- منطقة جنين الصناعية الحرة – تستهدف قطاعات الصناعات الزراعية والغذائية والتقنية العالية والخفيفة. والجهة المانحة هي الحكومة الألمانية، بمشاركة من شركة تركية؛
- مدينة غزة الصناعية – تستهدف الصناعات الغذائية والمشروبات والصناعات المعدنية والصناعات البلاستيكية والخشبية والملابس والأقمشة وغيرها. والجهات المانحة هي الوكالة الأمريكية للتنمية والبنك الدولي وبنك الاستثمار الأوروبي والاتحاد الأوروبي.

31- وفيما تعاني المناطق الاقتصادية والصناعية كلها من معوقات في التنفيذ، شهدت منطقة أريحا تقدماً نسبياً. ولا يزال عدد من المناطق الصناعية في مراحل الدراسات الأولية وتأمين التمويل، منها مدينة ترقوميا الصناعية في محافظة الخليل والحديقة التكنولوجية في طولكرم. ومن المهم ملاحظة الفروق بين المناطق التي أقرتها وتديرها الحكومة الفلسطينية، وتلك التي تأسست بناءً على خطط أطراف خارجية. فبينما تروّج إسرائيل للمناطق الاقتصادية كمجالات يمكن للتعاون فيها أن يعزز الروابط الاقتصادية ويساهم في إحلال السلام، من الواضح أن السلام الذي تبتغيه إسرائيل سلام يظل في إطار بنية الاحتلال وتحت السيطرة الإسرائيلية. وقد وردت تقارير عن المنطقة الصناعية الإسرائيلية القريبة من مستوطنة "بَركان" تفيد أن هناك تمييزاً ضد العمال الفلسطينيين وأن العديد من المصانع الملوثة انتقلت من إسرائيل إلى هذه المنطقة الصناعية وغيرها من المناطق الصناعية الاستيطانية، ما يلحق أضراراً بالسكان الفلسطينيين. ومن الواضح أن مناطق تخضع لسلطة فلسطين وملكيتها وإشرافها هي وحدها التي تتوفر لها إمكانية الترابط في المستقبل مع الاقتصاد الفلسطيني لتحقيق مكاسب اجتماعية-اقتصادية.

32- ويواجه التصنيع والمناطق الصناعية في الأرض الفلسطينية المحتلة عدداً من التحديات، تشمل الافتقار إلى استراتيجية تصنيع واضحة استباقية وقابلة للتنفيذ[35]. وليس لدى السلطة الفلسطينية غير قدرة محدودة على الإشراف على إعادة الهيكلة الاقتصادية، لا فحسب بسبب التحديات المتمثلة بقدراتها الذاتية، بل أيضاً لأن بروتوكول باريس لم يمنحها السلطة ولا الأدوات اللازمة لإعادة تشكيل الاقتصاد[36].

(35) Loai Aburaida and Flávio Nunes, “Internal obstacles to West Bank industrial development: governmental and private management decisions”, *European Journal of Business and Management*, vol. 10, No. 3 (2018).

(36) Mohammed Samhouri, “Fifty years of Israeli-Palestinian economic relations, 1967-2017: what have we learned?”, *Palestine-Israel Journal*, vol. 22, No. 2&3 (2017).

رابعاً- الخلاصات

33- تستمر السلطات الإسرائيلية في ممارساتها وسياساتها التي تنتهك القانون الدولي، بما في ذلك مصادرة الأراضي الخاصة والاستيطان على الأرض المحتلة واستغلال الموارد الطبيعية فيها لصالح اقتصادها[37].

34- وعلى مدى عقود الاحتلال، مارست إسرائيل، وما تزال، سياسات أدت إلى تراكم المعوقات وتقويض القدرة الفلسطينية على بناء اقتصاد يلبي احتياجات الشعب والمجتمع الفلسطينيين. وكانت المعوقات العامل الرئيسي الذي أفضى إلى الواقع الاقتصادي الحالي وإلى تبعية اقتصادية فلسطينية شبه مطلقة لإسرائيل، دون بوادر تغيير حقيقي في الأفق.

35- ولا شك أن هناك عدداً من الخطوات التي يمكن للحكومة الفلسطينية القيام بها في المجال الصناعي، مثل تشجيع وإنشاء مصارف صناعية واستقدام المزيد من الشركاء والتمويل والاستثمار الأجنبي في المناطق الصناعية. إلا أن الحيز المتاح أمام الفلسطينيين لوضع سياسات اقتصادية قابلة للتطبيق محدود للغاية، خاصة في ظل السيطرة الإسرائيلية شبه الكاملة التي سعت منذ البداية إلى الحيلولة دون قيام اقتصاد فلسطيني مزدهر ومستقل. فقيام اقتصاد كهذا يقتضي رؤية شاملة ومتماسكة للتحول الاقتصادي والتصنيع، بالإضافة إلى السيادة والسيطرة على الموارد وطرق التجارة والمدخلات، وذلك كله غير متاح في ظل الاحتلال، بل إن من السهل في الوضع القائم أن تنزلق مشاريع كمشاريع المدن الصناعية لتصبح في خدمة الاحتلال والاقتصاد الإسرائيلي.

36- أمام هذا الواقع، وفي ظل التطورات المتسارعة والتي لا تنبئ بقيام دولة فلسطينية في المدى المنظور ولا بتوقف إسرائيل عن تجاهلها للقانون الدولي والقرارات الدولية، تبرز أسئلة كثيرة عما إذا كان نشوء اقتصاد فلسطيني قوي ومستدام في إطار دولة فلسطينية مستقلة وقابلة للحياة ما زال ممكناً.

---

(37) S/RES/2334 (2016); A/RES/71/97; E/RES/2018/20; A/HRC/RES/37/36; A/RES/3175 (XXVIII); A/68/379; A/HRC/34/39; A/66/364.