

البيئة الاستثمارية في الاقتصاد الفلسطيني

١٩٩٣-١٩٩٨

عمر عبد الرازق

The Investment Environment in the Palestinian Economy

This research investigates the Palestinian investment environment during the period 1993-1998. It reviews the development of investment in the Palestinian economy before and after 1992 - the year which witnessed the birth of the Palestinian National Authority. It then demonstrates the external and internal constraints facing the Palestinian economy. The external constraints are fiscal measures and policies including exchange rate manipulation and prevention of direct exports and imports. As for internal constraints, they include constraints relating to the legal environment of the Palestinian economy and the executive, by laws and procedures. The paper reviews the developments in this regard and the associated problems. It sheds light upon the state of Palestinian infrastructure and the development that took place since 1993. The paper examines the relationship between investment and social development indicators in the Palestinian economy. Finally a set of recommendations is presented at two levels: One directed towards internal conditions and the other includes suggestions to deal with external constraints.

• أستاذ مشارك / قسم الاقتصاد / جامعة النجاح الوطنية .

- يتقدم الباحث بالشكر الجزيل إلى برنامج دراسات التنمية بجامعة بيرزيت الذي مول هذا البحث .

١- مقدمة :

حظى الاقتصاد الفلسطيني في الآونة الأخيرة بقدر كبير من الدراسة والمراجعة . وركز الكثير من هذه الدراسات على الظروف الصعبة والعوامل المحددة التي أثرت ومازالت تؤثر على تطور الاقتصاد الفلسطيني . وترتبط هذه الظروف بصورة واضحة بالاحتلال الإسرائيلي ومخلفاته المتمثلة بربط الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي وعزله عن الاقتصاد العالمي .

وقد عانت البيئة الاستثمارية بشكل خاص من هذه الظروف . فلم يكن هناك حكومة أو مؤسسة حكومية توفر الإطار التنظيمي الملائم . واستخدمت إسرائيل أساليب مختلفة وبالحجج الأمنية المعتادة لإعاقة الاستثمار الخاص المحلي الاستثمار الأجنبي من الوصول إلى الاقتصاد الفلسطيني . بالإضافة إلى إهمال سلطات الاحتلال للبنية التحتية الضرورية للتنمية الاقتصادية والاستثمار ، كذلك أهملت إسرائيل الخدمات العامة الأساسية كالتعليم والصحة والرفاه العام .

ومن السياسات المعيقة والتي كان لها أثر بالغ على الاستثمار بشكل خاص والاقتصاد بشكل عام ، سياسة الاحتلال تجاه المؤسسات المالية الفلسطينية . فقد قامت إسرائيل بإغلاق كافة البنوك العربية ، ولم تسمح بإعادة فتحها حتى العام ١٩٨١ عندما وافقت على إعادة فتح بنك فلسطين في غزة والعام ١٩٨٦ عندما سمحت بإعادة فتح بنك القاهرة - عمان في نابلس بالضفة الغربية . وكان ذلك بشروط محددة لنشاط هذه البنوك ولم تستطع القيام بالدور المطلوب للنهوض بالاستثمار المحلي . وقد كان مجموع ما قدمته البنوك العربية من تسهيلات ائتمانية ٣٧ مليون دينار فقط في العام ١٩٩٣ (١) .

أما الأمر الآخر المهم الذي لعب دوراً كبيراً في إعاقة الاستثمار الفلسطيني فهو البيئة القانونية المعقدة التي عاشها الاقتصاد الفلسطيني . فمن جهة عانت البيئة القانونية من الجمود حيث استمر تطبيق بعض من القوانين الأردنية في الضفة الغربية وبعض من قوانين الانتداب البريطاني والقوانين المصرية في قطاع غزة .

ومن جهة أخرى ، عمدت إسرائيل إلى تعطيل القوانين وتحريفها بالأوامر العسكرية بما يخدم الأهداف الاقتصادية والسياسية الإسرائيلية . وبذلك كانت البيئة القانونية في الضفة الغربية وقطاع غزة غير مستقرة وغير ملائمة لتنمية اقتصادية أو لتحفيز الاستثمار الإنتاجي .

وبعد توقيع اتفاقيات ما يعرف بالسلام واتفاق التعاون الاقتصادي بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل ، ركز المؤيدون لها على المكاسب الاقتصادية التي يمكن أن يجنيها هذا "السلام" للاقتصاد الفلسطيني بشكل خاص والمنطقة بشكل عام . وأدى ذلك إلى تنامي النظرة التفاؤلية للمستقبل الاقتصادي الفلسطيني مما حفز اهتمام المستثمرين المحليين وفلسطيني الشتات بالإضافة إلى بعض المستثمرين الأجانب . وساهم في تشجيع هذه النظرة التفاؤلية ، الأموال التي تعهدت الدول المانحة بتقديمها إلى السلطة الفلسطينية لإعادة تأهيل وتطوير البنية التحتية بالإضافة إلى المساعدة الدولية في بناء المؤسسات الفلسطينية التي يتوقع لها أن تصبح قادرة على خلق بيئة اقتصادية وقانونية ملائمة للتنمية الاقتصادية .

غير أن الواقع كان مغايراً للتوقعات ، فلم تلتزم إسرائيل بالاتفاقيات الموقعة وماطلت في إعادة الانتشار في المناطق الفلسطينية ، بل واستخدمت الحصار الاقتصادي كوسيلة للضغط على السلطة الفلسطينية بهدف الحصول على تنازلات سياسية إضافية . فأغلقت الاقتصاد الفلسطيني لفترات طويلة ومنعت الاتصال بين الضفة الغربية وقطاع غزة . كما واصلت السيطرة التامة على المعابر بين الضفة الغربية والأردن وغزة ومصر وغزة وإسرائيل ، ومنعت تطوير المطار والميناء في غزة بالإضافة إلى فرضها قيوداً وإجراءات غير مبررة على حركة التجارة الفلسطينية عبر الموانئ الإسرائيلية . وبذلك بقى الاقتصاد الفلسطيني معزولاً عن العالم الخارجي إلا عبر الاقتصاد الإسرائيلي ، واستمرت بل وتعمقت التبعية الفلسطينية للاقتصاد الإسرائيلي . وكان لهذه السياسة الإسرائيلية في السنوات الأخيرة ، الأثر الكبير في تثبيط الاستثمار المحلي والاستثمار الأجنبي ويتضح ذلك من خلال مؤشرات كثيرة ستعرض لاحقاً . ومن جهة أخرى ، ساهمت الإجراءات

الإسرائيلية ، بالإضافة إلى تباطؤ الدول المانحة في تنفيذ تعهداتها ، إلى عدم تنفيذ المشاريع التطويرية للبنية التحتية والمؤسسات الفلسطينية بالصورة التي كان بالإمكان أن تتم بها .

مع كل ذلك ، فإن إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية قد وفر الفرصة الحقيقية للاقتصاد الفلسطيني ، وللمرة الأولى ، للتعاوى مع إصلاحات مهمة في البيئة القانونية والاستثمارية . وإلى تنامي القطاع العام الفلسطيني ومساهمته في الاستثمار والتشغيل ، بالإضافة إلى بناء بعض المؤسسات التي تخدم العملية الاستثمارية . إلا أن تجربة السلطة الوطنية الفلسطينية لم تخل من المشاكل والأخطاء . فمن جهة كانت الإصلاحات القانونية بطيئة والإجراءات الجديدة مازالت معقدة في كثير من الأحيان . كما أن ممارسات الكثير من أجهزة السلطة وأشخاصها فيما يخص الحياة العامة الفلسطينية من جهة والمعاملات الاقتصادية من جهة أخرى ، أدت إلى نفور رأس المال الفلسطيني المهاجر ورأس المال الأجنبي . ومن جهة أخرى فإن سياسة التوظيف العام الفلسطينية والأداء الإداري للسلطة كان موضع انتقادات كثيرة . وكانت هناك شواهد كثيرة على سوء استخدام السلطة والفساد الإداري والمالي في كافة أجهزة السلطة . وعم ذلك كافة المجالات السياسية والاجتماعية والأمنية والاقتصادية وحقوق الإنسان . كما أن حجم القطاع العام أصبح في رأى الكثيرين أكبر مما يجب ويعانى من البطالة المقنعة ، ويعتمد في توظيفه على المحسوبية والفئوية السياسية بدلاً من الكفاءة والموضوعية^(٢) .

نستعرض في هذا البحث الجوانب المختلفة للاستثمار الفلسطيني منذ العام ١٩٩٣ . وذلك من خلال استعراض تطور الاستثمار الخاص والعام ومناقشة البيئة القانونية والاقتصادية للاستثمار ومراجعة بعض مؤشرات التنمية الفلسطينية .

٢- تطور الاستثمار في الاقتصاد الفلسطيني :

نستعرض في بداية هذا الجزء تطور الاستثمار في الاقتصاد الفلسطيني قبل العام ١٩٩٣ باختصار شديد ومن ثم نستعرض التطورات منذ العام ١٩٩٣ والتي هي موضوع بحثنا .

٢-١ الاستثمار قبل عام ١٩٩٣ :

شكلت إجراءات الاحتلال الإسرائيلي أهم العوائق أمام الاستثمار الفلسطيني . ونتيجة للسياسات الإسرائيلية المختلفة ساهم القطاع الخاص الفلسطيني (القطاع العائلي وقطاع الأعمال) بالجزء الأكبر من الاستثمار في هذه الفترة . فسلطات الاحتلال الإسرائيلي أبقت النفقات العامة الجارية عند الحد الأدنى اللازم للإدارة العامة للمناطق ، بينما كانت الاستثمارات الإسرائيلية في الخدمات العامة الأساسية (التعليم والصحة والرفاه الاجتماعي) قليلة . أما بالنسبة للاستثمارات الأجنبية فكانت غائبة بسبب العوائق الإسرائيلية ، إلا أن تحويلات الفلسطينيين المهاجرين إلى ذويهم شكلت مصدراً مهماً للمدخرات وبالتالي للاستثمار .

وبالرغم من الظروف الصعبة التي نجمت عن السياسات الإسرائيلية وخصوصاً ما يتعلق بعدم وضوح البيئة القانونية والإجرائية ، وعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي وغياب الجهاز المصرفي عن الاقتصاد ، إلا أن القطاع العائلي الفلسطيني شكل مصدراً مهماً للأموال اللازمة للاستثمار . وتشير الدراسات إلى أن المدخرات والاستثمارات الفلسطينية كانت مرتفعة نسبياً^(٣) . فمثلاً ، نلاحظ أن الاستثمار كان يمثل ٣٠% من الناتج المحلي الإجمالي عام ١٩٧٩ ، و ٣٥% عام ١٩٩٠ .

ويقسم الاستثمار حسب الجهة الممولة إلى خاص وعام ، ومن حيث مجال الاستثمار إلى الأبنية والآلات والمعدات . وقد كان معظم الاستثمار الفلسطيني خاصاً في الفترة قبل ١٩٩٣ ، فتراوحت نسبة الاستثمار الخاص بين ٨٠-٨٨% من إجمالي الاستثمار . واستمرت أهمية الاستثمار الخاص بالتزايد حيث عمدت إسرائيل إلى تخفيض الاستثمارات العامة ، حتى أنها تراجعت في نهاية الثمانينات إلى ما كانت عليه في نهاية السبعينات^(٤) . وقد بلغت القيمة الإجمالية للاستثمار في الاقتصاد الفلسطيني حوالي ٦٦٢ مليون دولار عام ١٩٩٣ كان منها ١٣٣ مليون دولار فقط استثمار حكومي (٢٠%) . وأما من حيث مجالات الاستثمار ، فقد كان معظم الاستثمار الفلسطيني في الأبنية السكنية . فالاستثمار في قطاع الإنشاءات

شكل أكثر من ٨٥% من إجمالي الاستثمار الخاص . وبالمقابل فإن الاستثمار الحقيقي في الآلات والمعدات (المؤشر الفعلي على الاستثمار الإنتاجي) حقق نمواً بمعدل سنوي يقل عن ١%^(٥) . كما أن نسبتها إلى الناتج المحلي انخفضت باستمرار . وتفسر دراسات عدة التركيز على الاستثمار في المساكن بعدة عوامل :

أولاً : وهو الأهم ، أدى اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على الاقتصاد الإسرائيلي بصورة كبيرة في مجال التجارة إلى انعدام التنمية في قسم كبير من القاعدة الإنتاجية المحلية ، وخصوصاً في الزراعة والصناعة . بينما تطور قطاع الخدمات .

ثانياً : غياب نظام متطور للوساطة المالية (نظام مصرفي) عزز من تحيز الاستثمارات الخاصة تجاه قطاع المساكن وضد القطاعين الصناعي والزراعي .

ثالثاً : قدمت السلطات الإسرائيلية دعماً قليلاً للاستثمارات الخاصة على شكل استثمارات عامة في البنية التحتية ، ولم تعمل على خلق بيئة قانونية وإجرائية مناسبة .

رابعاً : أدت حالة عدم اليقين السياسي إلى ابتعاد المستثمرين عن القطاعات الإنتاجية^(٦) بالإضافة إلى النقص الحاد في المساكن الذي كان وما زال يشكل السمة الرئيسية لهذا القطاع متمثلاً باكتظاظ المساكن وحاجة العائدين وسكان المخيمات والنمو السكاني الطبيعي المرتفع .

ويلاحظ أنه بينما نما الاستثمار الإجمالي الخاص بمعدلات مرتفعة بعد الاحتلال مباشرة وحتى نهاية السبعينات ، إلا أن معدلات النمو الحقيقي للاستثمار الخاص للفترة ١٩٨٠-١٩٩١ لم تزد عن ١% . وتشير الدراسات إلى أن الاستثمار خلال الفترة ١٩٨٢-١٩٩٢ تراجع بصورة واضحة فتراوحت قيمته بين ٤٠٠ - ٥٠٠ مليون دولار سنوياً^(٧) .

٢-٢ الاستثمار منذ عام ١٩٩٣ :

توقف مركز الإحصاء الإسرائيلي عن نشر البيانات الإحصائية المتعلقة بالضفة الغربية وقطاع غزة منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية وامتداد صلاحيتها المدنية على المناطق الفلسطينية . وبالرغم من تمكن دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية من نشر الكثير من البيانات الفلسطينية ، إلا أن البيانات المتعلقة بالحسابات القومية الفلسطينية (وهي الأكثر تعقيداً وأهمية) مازالت غير كافية للتحليل . لأنها غير شاملة ، ومن جهة أخرى ، غطت حتى الآن السنوات ١٩٩٤ ، ١٩٩٥ ، ١٩٩٦ . وتحذر دائرة الإحصاء المركزية نفسها من مقارنة بيانات ١٩٩٤ مع البيانات الأخرى^(٨) . وعند البحث عن سلسلة زمنية للحسابات القومية الفلسطينية تغطي الفترة ١٩٩٣-١٩٩٧ ، لم نجد أفضل من تلك التي توفرها نشرات صندوق النقد الدولي ، والذي يوفر أيضاً توقعات لبعض المؤشرات المتعلقة بالعام ١٩٩٨ . ويعتمد صندوق النقد الدولي على المصادر الإحصائية الإسرائيلية والفلسطينية وتقديرات الخبراء للوصول إلى البيانات التي ينشرها . وقد لاحظنا أن هذه البيانات (والتي تختلف بمستواها عما هو متوفر لدى دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية) تعكس تطورات الوضع الذي ساد في الاقتصاد الفلسطيني خلال الفترة ١٩٩٣-١٩٩٧ . ويورد الجدول رقم (١) أهم المؤشرات .

جدول رقم (١) أهم مؤشرات الحسابات القومية

السنة	١٩٩٨	١٩٩٧	١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣
الناتج المحلي الإجمالي (مليون \$)	٢٥٥٧	٣٠٧٧	٣٢٢٢	٣٢١٩	٣٢٥٣	٣٢٥٣
الناتج القومي الإجمالي (مليون \$)	٣١٠٩	٣٤٦٣	٣٤٦٩	٣٣٩٩	٣٥٤٥	٣٥٤٥
التغير في الناتج المحلي الحقيقي %	١,٣-	١٠,٨	٥,٦-	١,٧-	٠,٨-	٢,٢
التغير في الناتج القومي الحقيقي %	١٠,١-	٣,٩	٩,٤-	٣,٧-	٢,٢	١,٩
الناتج المحلي الحقيقي للفرد (\$)	١٤٧٠	١٥٦٧	١٤٢٤	١٣٤٦	١٢٦١	١٢١٩
الناتج القومي الحقيقي للفرد (\$)	١٧٦٦	١٧٦٤	١٥٣٨	١٤٢٥	١٣٧٥	١٣٢٦
الاستثمار الإجمالي (مليون \$)	٦٦٢	٦١٣	٥٤٥	٥٥٦	٥٣٤	٥٣٤
- الاستثمار الخاص (مليون \$)	٥٢٩	٥٢٧	٣٧٥	٣٣٤	٣٢٤	٣٢٤
- الاستثمار الحكومي (مليون \$)	١٣٣	٨٦	٢٢٠	٢٢١	٢١٠	٢١٠
نسبة الاستثمار الإجمالي إلى الناتج	٢٥,٩	١٩,٩	١٨,٥	١٧,٣	١٦,٤	١٦,٤

المصدر : صندوق النقد الدولي ، في تقرير دائرة الشرق الأوسط : Barnett, Steven and others, cited before.

أدت محاولة تطبيق الاتفاقيات السياسية والاقتصادية إلى الكشف عن التعقيدات والثغرات التي اشتملت عليها هذه الاتفاقيات ، بالإضافة إلى فضح النوايا الإسرائيلية الحكومية من جهة ، والشعب الإسرائيلي من جهة أخرى^(٩) . فشددت إسرائيل من حصارها للاقتصاد الفلسطيني وتباطأت في تطبيق النصوص المتفق عليها فيما يخص إعادة الانتشار ونقل الصلاحيات للسلطة الفلسطينية . كما منعت إسرائيل تشغيل المطار الفلسطيني في قطاع غزة بالرغم من جاهزيته ، ومنعت الشروع بإنشاء الميناء بالرغم من توفر التمويل . بالإضافة إلى ذلك لم توافق إسرائيل على تنفيذ الاتفاق المتعلق بالممر الأمن بين الضفة الغربية وقطاع غزة . ومن هنا لم تنتهياً الظروف الضرورية لحدوث تنمية اقتصادية فلسطينية ، وتدهورت ثقة المستثمرين بالمستقبل الاقتصادي الفلسطيني . ونتيجة لذلك تدهور الوضع الاقتصادي بشكل عام والاستثمار بشكل خاص . فارتفعت مستويات الفقر في المناطق فوصلت إلى ١٩% في العام ١٩٩٥ ، ٢٠% من العام ١٩٩٧^(١٠) . وتراجع الناتج الحقيقي في معظم سنوات الفترة ١٩٩٣-١٩٩٨ . وانخفض الناتج المحلي الحقيقي للفرد (Per-capita real GDP) كل سنة بعد العام ١٩٩٤ ، وكان مجمل الانخفاض فيه في العام ١٩٩٨ مقارنة مع العام ١٩٩٤ حوالي ٢٢% . أما الناتج القومي الحقيقي للفرد فانخفض كل سنة من سنوات الفترة وكان إجمالي الانخفاض فيه حوالي ٢٥% بين ١٩٩٣ ، ١٩٩٨^(١١) . (انظر الجدول (١)) وارتفعت معدلات البطالة إلى مستويات قياسية فبلغت أكثر من ٢٨% في العام ١٩٩٦ وأكثر من ٢١% في العام ١٩٩٧^(١٢) .

وفي ظل هذا الوضع انخفض الاستثمار الإجمالي من حوالي ٦٦٢ مليون دولار عام ١٩٩٣ إلى ٥٣٤ مليون دولار عام ١٩٩٧ ، وكان الانخفاض في كل سنة من سنوات هذه الفترة ، فبلغ إجمالي الانخفاض خلال الفترة حوالي ١٩% . وكان الانخفاض في الاستثمار الخاص أكثر حدة فبلغ حوالي ٣٩% خلال الفترة ١٩٩٣-١٩٩٧ (من حوالي ٥٢٩ مليون دولار عام ١٩٩٣ إلى حوالي ٣٢٤ مليون دولار عام ١٩٩٧) . وبالمقابل ارتفعت استثمارات الحكومة فوصلت إلى ٢٢١ مليون دولار عام ١٩٩٦ ولكنها انخفضت إلى ٢١٠ مليون دولار عام

١٩٩٧ . بالإضافة إلى ذلك نلاحظ أن الأموال التي حولتها الدول المانحة للسلطة الفلسطينية ، والتي تشكل الممول الرئيسي للاستثمارات الحكومية ، بلغت ٥٧٥ مليون دولار عام ١٩٩٦ وانخفضت إلى ٥٤٨ مليون دولار عام ١٩٩٧ ، وبلغت خلال النصف الأول من العام ١٩٩٨ حوالي ٢١٦ مليون دولار (١٣) .

وفي ظل هذه الظروف أيضاً تعمقت الفوارق بين الضفة الغربية وقطاع غزة . فترى أن مستويات الفقر في غزة كانت أعلى (فبلغت ٤٠,٤% مقابل ١١,١% في الضفة) وكذلك مستويات البطالة بالرغم من أن التشغيل الحكومي تركّز هناك (فبلغت البطالة في غزة ٣٩% بينما شكل التشغيل العام ٣٠% في حينه من العاملين في غزة مقابل ١٨% في الضفة) . كما كان الانخفاض في الناتج القومي الحقيقي للفرد أكبر في غزة . (انظر جدول رقم (٢) .

جدول رقم (٢)

مؤشرات أخرى للاستثمار في الضفة الغربية

(رأس المال بالمليون دولار)

السنة	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	المؤشر
٣٤٧	٧١٨			عدد الشركات المسجلة
١٩,٨	٨٥,٢			رأسمال الشركات المسجلة
٨٤	١٠٣	٦٦		عدد المصانع المرخصة
١٧,٠	٥٠,٢	٧٦,١		رأسمال المصانع المرخصة
١٩	٦٨	١٠٤		عدد طلبات تشجيع الاستثمار
١٢٣,٩	١٦٠,٧	١٨٢,٥		رأسمال طلبات تشجيع الاستثمار

المصدر : ملفات الوزارات المعنية .

وعند مراجعة أداء القطاعات المختلفة في الاقتصاد الفلسطيني نلاحظ أن التراجع في الاستثمار كان شبه عام وخاصة في القطاعات الإنتاجية . فتراجعت الاستثمارات الصافية في الصناعات التحويلية من ٢٢,٤ مليون دولار عام ١٩٩٤ إلى ٢,٩ مليون دولار عام ١٩٩٦ (آخر سنة تتوفر عنها إحصائيات) . أما بالنسبة

لقطاع الإنشاءات ، والذي عادة يحظى بحصة الأسد من الاستثمارات الإجمالية فقد شهد نمواً كبيراً في العام ١٩٩٥ ، إلا أن كل المؤشرات تشير إلى تراجع حاد فيه خلال العام ١٩٩٦ نتيجة للإغلاق المتكرر للمناطق الفلسطينية ، واستمر هذا التراجع خلال العام ١٩٩٧ . وتفيد المؤشرات الجديدة إلى تحسن في أداء قطاع الإنشاءات خلال العام ١٩٩٨^(١٤) .

أما قطاع الزراعة ، فلا تتوفر إحصائيات حول الاستثمار فيه خلال الفترة المعنية ، إلا أن المختصين في هذا المجال سواء الرسميين أو الأكاديميين أو العاملين في القطاع الخاص يؤكدون على تراجع الاستثمار الخاص والعام في هذا القطاع . بالمقابل تشير بيانات دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية أن صافي الاستثمار في قطاع الخدمات ارتفع بحوالي ٦٠% بين العام ١٩٩٤ والعام ١٩٩٦ .

ويلاحظ من البيانات المتاحة أن الاستثمار العام ارتفع خلال السنوات الأخيرة . كما أن نسبته من الاستثمار الإجمالي تضاغت خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٧ لتصل إلى ما يقرب ٤٠% مقارنة مع ٢٠% عام ١٩٩٣ . ولم تصدر تقارير رسمية حتى الآن تبين التوزيع القطاعي لهذه الاستثمارات باستثناء ما يصدر عن وزارة التخطيط عن توزيع الأموال التي تقدمها الدول المانحة .

بالإضافة إلى ذلك ، هناك مؤشرات أخرى على الاستثمار ، تتمثل في عدد الشركات المسجلة وعدد المصانع المرخصة وعدد الطلبات المقدمة لهيئة الاستثمار للحصول على الإعفاءات التي يمنحها قانون تشجيع الاستثمار . ويبين الجدول رقم (٢) تطور هذه المؤشرات للفترة ١٩٩٦-١٩٩٨ . ويلاحظ من الجدول^(١٥) أن رأس المال المعطن في طلبات الترخيص للشركات والمصانع وطلبات الاستثمار تناقصت أحياناً خلال السنوات الأخيرة بالرغم من زيادة الأعداد المرخصة وانخفضت أحياناً أخرى مما يدل على تناقص حجم المشاريع الجديدة وبالتالي انخفاض حجم الاستثمار . وتجدر الملاحظة أن هذه المؤشرات لا تعنى بالضرورة حدوث الاستثمار وإنما هي مؤشرات على النية بالاستثمار وتدل على مدى ثقة قطاع الأعمال بالاقتصاد .

٣- البيئة الاستثمارية :

تعتبر البيئة الملائمة والمحفزة للاستثمار من العناصر المهمة التي يجب توفرها لإحداث تنمية اقتصادية . حيث إن الاستثمار يواجه مخاطر كثيرة تقليدية تشترك فيها مختلف الاقتصادات . إلا أن مخاطر البيئة غير الملائمة هي الأخطر على الاستثمارات المحلية والاستثمارات الأجنبية بشكل خاص . فلا يعقل أن يتوقع من الاستثمارات الأجنبية الدخول إلى بيئة غير محفزة للاستثمار تاركة كل ما تقدمه الاقتصادات الأخرى من حوافز وضمانات . كما أن الاستثمارات المحلية لا تجرؤ على الاستثمار في بيئة غير مستقرة وغير واضحة وعادة ما تتركز في مجالات ذات خطورة (وبالتالي ربحية) متدنية . بل قد يكون مثل هذه البيئة عامل طرد لهذه الاستثمارات وسبباً في هجرتها إلى الاقتصادات المجاورة .

وينطبق ذلك وبشكل خاص على الاقتصاد الفلسطيني . فالبيئة الاستثمارية الفلسطينية عانت من القصور الحاد خلال فترة الاحتلال الإسرائيلي . فكانت غير مؤهلة لاستقبال الاستثمارات الأجنبية والتي كانت "ممنوعة" بفعل الأوامر العسكرية الإسرائيلية والسياسية والاحتلالية تجاه الاقتصاد الفلسطيني ، بالإضافة إلى ذلك ، لم تكن هناك بيئة ملائمة للاستثمار المحلي ، بل إن الإجراءات الإسرائيلية فيما يخص الاستثمار بشكل خاص والأنشطة الاقتصادية الكلية بشكل عام شكلت عائقاً واضحاً أمام التطور الاقتصادي في الضفة الغربية وقطاع غزة .

فالبيئة القانونية كانت مجمدة وتحكمها الأوامر العسكرية والإجراءات كانت معقدة وغير واضحة وغير معلنة وتعتمد على المزاجية وما يخدم السياسة الإسرائيلية . وأما بالنسبة للبنية التحتية فكانت مهملة وتراجع سنة بعد أخرى . كما عانت البيئة الاستثمارية من نقص حاد في المؤسسات المساندة للعملية الاستثمارية ، باستثناء بعض المؤسسات التي أنشئت على شكل منظمات غير حكومية تعمل على تقديم الخدمات للاقتصاد ككل .

ليس هذا البحث في صدد شرح الأوضاع التي كانت سائدة قبل إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في العام ١٩٩٤ . فهناك العديد من الدراسات التي تناولت هذه الأوضاع بالوصف والتحليل المستفيض^(١٦) ، وإنما سيركز في هذا البحث على وصف الوضع السائد حالياً فيما يخص البيئة الاستثمارية ويتضمن ذلك المحددات الخارجية والبيئة القانونية والإجرائية والبنية التحتية والمؤسسات المساندة والسياسة الاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية .

٣-١ المحددات الخارجية والوضع الاقتصادي العام :

تتمثل المحددات الخارجية للبيئة الاستثمارية الفلسطينية بالإجراءات الإسرائيلية تجاه الاقتصاد الفلسطيني والمتمثلة في إغلاقه عن العالم بأسره ، وسد جميع المنافذ الاستيرادية والتصديرية بما في ذلك المنافذ الإسرائيلية والمعابر الحدودية مع مصر والأردن . بالإضافة إلى استمرار إسرائيل في مصادرة الأراضي الفلسطينية وتوسيع المستوطنات والإجراءات القمعية الأخرى تجاه المواطنين . فقد أغلقت إسرائيل الضفة الغربية وقطاع غزة لمدة تزيد عن ٤٠٠ يوم منذ العام ١٩٩٣ وحتى نهاية ١٩٩٨ . ويمنع الإغلاق حركة البضائع والعمال (والمواطنين بشكل عام) بين الضفة الغربية وقطاع غزة والاقتصاد الإسرائيلي . كما أن الإغلاق غالباً يشمل إعاقة (وأحياناً منع) الحركة عبر الحدود مع الأردن ومصر . وفي بعض الحالات كان هناك إغلاق داخلي بالإضافة إلى الإغلاق الخارجي ، والذي يعنى عدم إمكانية التنقل (للبضائع والمواطنين) بين محافظات الضفة الغربية بعضها ببعض . وتؤدي هذه الإغلاقات إلى ركود اقتصادي عميق بسبب انقطاع آلاف العمال عن أماكن عملهم في إسرائيل ، وبسبب تعطل وصول المواد الخام المستوردة من خلال الاقتصاد الإسرائيلي . وبالتالي ، فإن الإغلاق يؤدي إلى خسارة كبيرة في الداخل بالإضافة إلى خسائر تتعلق بالتجارة الخارجية ويؤدي إلى انعدام الثقة في البيئة الاستثمارية التي ستنتصف بعدم اليقين وارتفاع حجم المخاطرة .

ويقدر تقرير مشترك للبنك الدولي وماس^(١٧) الخسائر الناجمة عن سياسة الإغلاق والتصاريح الأمنية التي انتهجتها إسرائيل بعد اتفاق أوسلو بما يصل إلى ٢٧٧٧,٤ مليون دولار حسب أسعار ١٩٩٥ للفترة ١٩٩٣-١٩٩٦ ، وقد فاق ذلك مقدار ما قدمته الدول المانحة خلال تلك الفترة بأكثر من الضعف^(١٨) .

ومن جهة أخرى ، استمرت إسرائيل بمصادرة الأراضي الفلسطينية . فقد زادت مساحة الأراضي المصادرة لأغراض استيطانية عن ١١٠ ألف دونم خلال الفترة ١٩٩٣-١٩٩٧ بالإضافة إلى أكثر من ٣٠ ألف دونم صودرت بذريعة ما يعرف بالطرق الالتفافية ، وارتفع عدد المستوطنين في الضفة الغربية (باستثناء القدس الشرقية) وقطاع غزة ليصل إلى ١٦٦ ألف في نهاية العام ١٩٩٧ مقارنة بـ ١١٦ ألف في نهاية العام ١٩٩٣^(١٩) . وتشير التقارير الإحصائية المتاحة إلى أن عدد سكان المستوطنات ينمو بحوالي ١٠% سنوياً ، وهذا يعنى أن عدد المستوطنين في الضفة والقطاع قد يصل إلى أكثر من ١٨٠ ألفاً مع نهاية ١٩٩٨ .

وقد أدت هذه الإجراءات إلى تدهور الوضع الاقتصادى في الضفة الغربية وقطاع غزة فانخفض الناتج القومى الحقيقى بحوالى ١٨% وانخفض معدل نصيب الفرد من الناتج القومى الحقيقى بأكثر من ٣٥% بين عامى ١٩٩٢ ، ١٩٩٦^(٢٠) . وبالرغم من التفاؤل الذى ساد بداية العام ١٩٩٧ ، إلا أن تقديرات صندوق النقد الدولى تشير إلى انخفاض الناتج القومى الحقيقى بحوالى ٣,٥% خلال تلك السنة . كما أن توقعات الصندوق للعام ١٩٩٨ تشير إلى احتمال حدوث انخفاض آخر مماثل فى دخل الفرد فى الضفة والقطاع .

من جهة أخرى ، ارتفعت البطالة إلى معدلات قياسية خلال الفترة منذ ١٩٩٣ (أوسلو) ، فقد وصلت إلى ٢٨% خلال العام ١٩٩٦^(٢١) ، وانتشر الفقر بسبب هذه الظروف ، فوصلت نسبته إلى أكثر من ٢٠%^(٢٢) . وفى ظل هذه الظروف تراجع النشاط الاستثمارى الخاص فى معظم القطاعات الاقتصادية .

٣-٢ البيئة القانونية :

يعود الإطار القانوني الذي ساد الضفة الغربية إلى فترة الحكم الأردني بالإضافة إلى التعديلات التي أدخلتها العسكرية الإسرائيلية والتي غالباً ما عطلت تطبيق القوانين الأردنية واستبدلتها بأوامر تنظم الحياة بطريقة تخدم سياسات الاحتلال . أما بالنسبة لقطاع غزة فقد استمرت قوانين الانتداب البريطاني بتشكيل المرجعية القانونية بالإضافة إلى الأوامر العسكرية التي صدرت بحق قطاع غزة وأهله .

تسلمت السلطة الفلسطينية قطاع غزة والمدن في الضفة الغربية بالإضافة إلى صلاحيات مدنية كثيرة في مناطق أخرى من الضفة الغربية^(٢٣) . واعتمدت القوانين سارية المفعول إلى حين أن يتم إقرار قوانين فلسطينية مناسبة^(٢٤) .

ومنذ ذلك الحين ، بدأت السلطة الفلسطينية بالإصلاحات القانونية ولكن العملية كانت بطيئة لأسباب كثيرة منها انشغال السلطة في إنشاء مؤسساتها وأجهزتها المختلفة بالإضافة إلى قلة الخبرة وشح مصادر التمويل . إلا أنه كان هناك إنجازات مهمة في هذا المجال بالرغم من بقاء الكثير الذي يتوجب عمله . ويعنيها في هذا المقام القوانين ذات التأثير على النشاط الاقتصادي سواء كان ذلك بصورة مباشرة كالقوانين الاقتصادية أو بصورة غير مباشرة كالقوانين المتعلقة بالوضع السياسي العام . وبالرغم من المحددات الخارجية التي تفرضها إسرائيل على الشعب الفلسطيني واقتصاده ، والتي تحد كثيراً من إمكانيات السلطة الوطنية الفلسطينية ، إلا أن هناك الكثير الذي تستطيع السلطة القيام به في سبيل تحسين الأجواء السياسية والاجتماعية بالإضافة إلى إرساء البيئة القانونية المناسبة للتنمية .

قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بإقرار بعض القوانين الاقتصادية المهمة مثل قانون تشجيع الاستثمار وقانون سلطة النقد الفلسطينية وقانون تسجيل الشقق السكنية وقانون تنظيم مهنة الصرافة . كما أنها تعمل حالياً وبمساعدة خاصة من البنك الدولي بتنفيذ برنامج مميز للأخير يهدف إلى صياغة القوانين المهمة المتبقية مثل قوانين العمل والشركات والبنوك وضريبة الدخل والوكالات التجارية وقانون

المناطق الصناعية وقانون السندات والسوق المالي وقانون التأمين . كما يتضمن برنامج البنك الدولي المساعدة في تنظيم القضاء الفلسطيني وتدريب القضاة ويتوقع أن يستمر المشروع مدة أربع سنوات .

قامت دراسات مختلفة بتحليل القوانين التي أصدرتها السلطة الوطنية الفلسطينية وتبين أنها تنفق إلى حد كبير مع ما هو سائد في المنطقة^(٢٥) . إلا أن هناك بعض المآخذ على هذه القوانين تتعلق بعدم انسجامها مع التوجهات الدولية مثل ربط سلطة النقد الفلسطينية بوزير المالية وإعطاء الحكومة صلاحية التدخل في تحديد السياسة النقدية^(٢٦) . كما أن قانون تنظيم الصرافة يمنع الصرافين من تقديم القروض وهذا يحرم قطاعاً عريضاً من المواطنين من الحصول على ائتمان لا تستطيع البنوك التجارية أن توفره لارتفاع درجة المخاطرة فيه .

ومن هنا نستطيع القول إنه بالرغم من إنجاز عدد قليل من القوانين الاقتصادية ، إلا أن شوطاً مهماً قطع في مجال تحضير القوانين الأخرى .

إلا أن الأمر فيما يتعلق بالوضع السياسي العام يختلف تماماً . فبالرغم من إعلان السلطة الوطنية الفلسطينية التزامها بحقوق الإنسان ، إلا أن مخالفات كبيرة ومتعددة كبيرة سجلتها مؤسسات حقوق الإنسان على أجهزة السلطة المختلفة بالإضافة إلى عدم احترام القضاء وعدم استقلاليته . بل إن قرارات محكمة العدل العليا لا تنفذ ، وتوجيهات المدعى العام لا تحترم ويتم تجاوزه في حالات كثيرة مما أدى إلى استقالته . وأدى ذلك إلى شعور عام بعدم الأمان وعدم سيادة القانون . وانتشرت تدخلات أجهزة الأمن الفلسطيني في الأنشطة المختلفة بما في ذلك الاقتصاد . وقد فاقم ذلك حالة عدم اليقين التي أوجدتها المحددات الخارجية ، وكان له آثار سلبية خصوصاً فيما يتعلق بإمكانية جذب رؤوس الأموال الفلسطينية المهاجرة .

٣-٣ الإجراءات والأنظمة :

عملت السلطة الفلسطينية منذ إنشائها على تعديل الإجراءات والأنظمة المعمول بها في التجارة الداخلية والخارجية وترخيص الشركات والمصانع

وترخيص البنوك والإجراءات المتعلقة بالاستثمار والأنظمة الأخرى المتعلقة بالنشاطات الاقتصادية . إلا أن هذه التعديلات لم تتخلص من البيروقراطية والتعقيدات المعقدة ، فمازالت الإجراءات تأخذ وقتاً طويلاً ، ومازال بعضها غير ضروري . كما أن تداخل الصلاحيات بين وزارات السلطة المختلفة وبين السلطة الفلسطينية وسلطات الاحتلال الإسرائيلي التي مازالت تحتفظ بحق الموافقة أو الرفض على كثير من الإجراءات التي تتعلق بمنطقة ج بشكل خاص بالإضافة إلى بعض الصلاحيات في منطقة ب ، أدى إلى مصاعب في الإجراءات . كما أن إجراءات الاستيراد والتصدير بشكل خاص ترتبط بموافقة السلطات الإسرائيلية وتؤثر مباشرة بالإجراءات الإسرائيلية على نقاط العبور على الخط الأخضر ونقاط العبور الحدودية إلى الأردن ومصر والموانئ الإسرائيلية . ومن جهة أخرى ، فإن قطاع الأعمال الفلسطيني مازال يتضرر من الإجراءات الضريبية التي تتبعها السلطة الوطنية ، فبالرغم من التعديلات التي أدخلت على هذه الإجراءات في ظل السلطة ، إلا أن الشعور العام تجاه الضرائب مازال عدائياً ويتهمون الدوائر الضريبية بعدم الحساسية للوضع الاقتصادي الخاص الذي يعيشه الاقتصاد الفلسطيني منذ العام ١٩٩٣ .

بالإضافة إلى ذلك ، فإن استطلاعات الرأي تشير إلى انتشار المحسوبية والوساطة في الإجراءات المختلفة . وأن الأسس المتبعة غير واضحة ، بل وقد تكون غائبة . بل إن موظفي المؤسسات المختلفة التابعة للسلطة أنفسهم لا يعرفون أحياناً بوجود إجراءات محددة وإنما يعالج كثير من القضايا بصورة مزاجية وحالة بحالة . بالإضافة إلى ذلك فإن الإجراءات غالباً ما تكون غير مكتوبة وغير منشورة بالصورة التي يمكن لمواطن من التعامل معها بوضوح ، وبذلك تزداد المراجعات والمتابعات وهذا يشكل عبئاً كبيراً على التجارة والاستثمار والإنشاء .

كما أن ربط الكثير من النشاطات الاقتصادية والاستثمارية بموافقة أجهزة الأمن والمخابرات العامة (حسن السلوك) يسمح باستغلال النفوذ وتثبيط المبادرين وتلويث البيئة الاستثمارية . بل إن الصلاحيات الممنوحة للأجهزة الأمنية بشكل

عام جعلتها تتجراً على التدخل في النشاط الاقتصادي من " وراء الكواليس " وأخذ نسب من الأرباح دون مساهمة في رأس المال مقابل تأمين التراخيص اللازمة أو مقابل السماح بالعمل أو تسهيل الإجراءات مع الضرائب أو على النقاط الحدودية^(٢٧) . وقد أدى هذا إلى عدة حالات من هجرة رأس المال الفلسطيني وخصوصاً بين أولئك الذين عادوا للاستثمار في الاقتصاد الفلسطيني . كما أدى ذلك إلى تعطيل الكثير من الاستثمارات المحلية .

في الجانب الإيجابي ، أجبرت السلطة الفلسطينية الموردين إلى السوق الفلسطيني على التعامل من خلال وكيل فلسطيني (أو موزع فلسطيني) وهذا يحد من احتكار المستورد الإسرائيلي للسوق الفلسطيني ، وقد ساهم ذلك في تحفيز الشركات الأجنبية على اعتبار الاقتصاد الفلسطيني وحدة منفصلة عن الاقتصاد الإسرائيلي فيما يتعلق بالوكالات . بالإضافة إلى ذلك اشترطت السلطة الفلسطينية اعتماد رقعة باللغة العربية على المنتجات المستوردة مما يساهم في تعزيز السلامة العامة . من جانب آخر أنشئت مؤسسة المواصفات والمقاييس وبدأت باعتماد المواصفات الفلسطينية وقد اعتمدت حتى نهاية العام ١٩٩٧ ، ٦٠ مواصفة . وفي مجال السلامة العامة أنشأت وزارة العمل الفلسطينية قسماً للسلامة العامة والصحة المهنية ، ويهدف إلى حماية العامل في بيئة العمل بالإضافة إلى المحافظة على أجزاء هذه البيئة . إلا أن هذه المؤسسة مازالت تفتقر إلى نظام عمل يحدد شروط السلامة العامة والعقوبات المترتبة على مخالفة هذه الشروط .

وتقوم وزارة التموين بحملات مكثفة لمراقبة بيع المنتجات الأساسية وصلاحياتها للاستهلاك البشري . إلا أن المسؤولين في الوزارة يشكون من قلة الموظفين ومن عدم المقدرة على مراقبة قنوات دخول البضائع منتهية الصلاحية . حيث إن حدود الضفة الغربية مع الاقتصاد الإسرائيلي طويلة وتستخدم المستوطنات كمحطة أولى لهذه البضائع بالإضافة إلى عدم توفر الصلاحيات الكافية للجهات الفلسطينية لمتابعة الشحنات ومراقبتها .

بالإضافة إلى ذلك عقدت السلطة الوطنية الفلسطينية العديد من الاتفاقيات التجارية . فقد عقدت اتفاقيات تجارة حرة مع الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة كما أن اتفاقية أخرى جاهزة للتوقيع مع منظمة الإفتا . بالإضافة إلى اتفاق تبادل تجارى مع كل من الأردن ومصر . إلا أن الإجراءات الإسرائيلية حالت حتى الآن دون إمكانية الاستفادة من هذه الاتفاقيات . بالإضافة إلى ذلك ، أسست وكالة ضمان الاستثمار الدولية صندوق ائتمان لضمان الاستثمار في الاقتصاد الفلسطيني ويشترط هذا الصندوق أن يتم جلب الاستثمار من خارج الضفة الغربية وغزة . كما ساعد البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية السلطة الفلسطينية في تأسيس شركة الرهن العقاري لتشجيع قروض الإسكان حيث ستقدم الشركة قروضاً طويلة الأجل للبنوك التجارية والمؤسسات المالية لاستخدامها في توفير قروض للإسكان .

٣-٤ البنية التحتية :

تتفق كافة الدراسات التي تناولت الاقتصاد الفلسطيني على أن الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة أدى إلى تدهور بنيتها التحتية مما جعلها غير مؤهلة لاحتضان أى تنمية اقتصادية^(٢٨) . وبينت الدراسات المختلفة أن استثمارات الاحتلال في البنية التحتية الفلسطينية كانت ولم تتجاوز الـ ١% من الناتج المحلى الإجمالى ، وكانت فى الغالب تخدم المشاريع الاستيطانية وسياسة التتبع التى انتهجتها سلطات الاحتلال الإسرائيلى تجاه الضفة الغربية وقطاع غزة فى كل المجالات . فأهم المشاكل التى عانت منها البنية التحتية الفلسطينية ، وما زالت تعاني منها حتى الآن ، هى الاعتماد شبه الكامل على إسرائيل فى توفيرها . وقد زادت الاستثمارات فى البنية التحتية بعد إنشاء السلطة الفلسطينية وذلك بفضل توفر أموال الدول المانحة المخصصة لمشاريع البنية التحتية من خلال المؤسسات والوزارات الفلسطينية مثل بكار والمجالس المحلية والوزارات ذات العلاقة . حيث ارتفعت الاستثمارات السنوية أكثر من أربعة أضعاف ما كانت عليه قبل مجيء السلطة . إلا أن الدراسات تشير إلى أن هذه الاستثمارات مازالت غير كافية لوضع الضفة الغربية وقطاع غزة فى مصاف

الدول النامية التي تتفق ما يصل إلى ٤% من ناتجها المحلى الإجمالى كاستثمارات فى البنية التحتية . وتقدر هذه الدراسات أن البنية التحتية الفلسطينية بحاجة إلى استثمارات تصل إلى ما بين ١٤٠-١٧٥ مليون دولار سنوياً لتعويض النقص الذى ساد فى السابق وإيصالها إلى متوسط الدول النامية^(٢٩) .

وفىما يتعلق بسياسة السلطة الوطنية الفلسطينية تجاه خدمات البنية التحتية فتعتمد سياسة تمكين القطاع الخاص على توفيرها . وقد تم بالفعل تحويل قطاع الاتصالات إلى شركة الاتصالات الفلسطينية . وتم تأسيس شركة كهرباء غزة وشركات مماثلة فى مناطق الضفة الغربية وذلك لتوفير خدمات الكهرباء بأسلوب القطاع الخاص ، إلا أن شركات الكهرباء حالياً مملوكة من قبل المجالس المحلية التى تقع ضمن نطاق خدماتها . ويخطط لتحويل قسم من هذه الملكية للقطاع الخاص . وأما بالنسبة للمياه فمازال الأمر فى طور المناقشة ولكن التوجه العام هو إنشاء شركات مشابهة لشركات الكهرباء . أما المواصلات فهى مملوكة للقطاع الخاص منذ وقت طويل ضمن امتيازات احتكارية لشبكات الطرق المختلفة .

إلا أن هذه السياسة يؤخذ عليها أنها قامت بتنفيذ مشروعى الاتصالات والكهرباء دون دراسة مستفيضة للشكل المناسب لمساهمة القطاع الخاص فيها : والأهم من ذلك أن السلطة الفلسطينية منحت شركة الاتصالات الفلسطينية احتكار خدمات الاتصالات دون وضع الأنظمة اللازمة للحد من الآثار السلبية لمثل هذا الاحتكار^(٣٠) . بل إن الاحتكار كان مطلقاً ولفترة طويلة ويشمل جميع الخدمات المتعلقة بالاتصالات^(٣١) . وسيؤدى ذلك إلى آثار سلبية على الأسعار ومستوى الخدمات ونوعيتها . وقد أثبتت تجارب الدول المتقدمة (ومنها التجربة الإسرائيلية) أن سوق الاتصالات يمكن أن ينظم بصورة تسمح بالمنافسة التى تحفز الكفاءة وترفع من مستوى الخدمات وبأسعار أقل .

وبالرغم من ارتفاع الاستثمار فى البنية التحتية الفلسطينية ، إلا أنه مازال هناك احتياجات كبيرة لرفع مستوى خدماتها إلى حال الدول المجاورة . فقد بلغ عدد الهواتف عام ١٩٩٦ حوالى ٨٠ ألف من الهواتف الثابتة و ٤٠ ألف من

المتقلة ، وبذلك وصل عدد الهواتف لكل ١٠٠ شخص ٣٣ هاتفاً ثابتاً و ١,٥ هاتفاً متقللاً . وكانت التقديرات في حينه أن الضفة الغربية وقطاع غزة بحاجة إلى ٨٠ ألف هاتف إضافي لتصل إلى مستوى الأردن . وبحاجة إلى خمسة أضعاف ذلك لتصل إلى مستوى الخدمة الهاتفية في إسرائيل (٣٢) . وقد تسلمت شركة الاتصالات الفلسطينية قطاع الاتصالات في كانون ثاني ١٩٩٧ . وقد استطاعت الشركة أن تزيد عدد الهواتف الثابتة إلى ١٤٠ ألفاً حتى منتصف ١٩٩٨ (٣٣) وشكل ذلك ارتفاعاً بحوالي ٧٥% مقارنة مع الوضع نهاية العام ١٩٩٦ . وبذلك يقدر عدد الهواتف الثابتة لكل ١٠٠ شخص الآن بحوالي ٥,٤ . بالإضافة إلى ذلك ، نشرت الشركة الآلاف من الهواتف العمومية في الضفة الغربية وقطاع غزة ، كما وقعت الشركة اتفاقيات مع شركة أريكسون لتطوير شبكة الهاتف المتنقل الفلسطينية .

وبالنسبة للطاقة الكهربائية ، فيتضح من المسوح التي أجرتها دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية أن خدمة الكهرباء تصل إلى ٩٩% من أسر الضفة والقطاع (٣٤) . ويحصل ١٠% منهم على الخدمة من خلال المولدات الخاصة بالبيوت أو التجمعات السكنية، أما الباقي فيحصلون عليها من الشركة القطرية الإسرائيلية (٣٥) . ولتوسيع الخدمة (مقاساً بمقدار الكهرباء المستهلكة) إلى المستويات السائدة في الدول المجاورة، تقدر الدراسات أن الطاقة الكهربائية المتاحة بحاجة إلى الزيادة بحوالي ٥٠%، بالإضافة إلى ذلك، فهناك ضرورة لزيادة الطاقة المتاحة بأكثر من ٧٠% حتى العام ٢٠٠٠ لمواجهة احتياجات النمو السكاني والتطور الاقتصادي (٣٦) . من جهة أخرى، قدر البنك الدولي في تقريره عن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للضفة الغربية وقطاع غزة والذي أجراه عام ١٩٩٣، أن قطاع الطاقة الكهربائية بحاجة إلى استثمارات تصل إلى ٩٦٤ مليون دولار، منها حوالي ٢٩٨ مليوناً للمدى القريب والمدى المتوسط . وقد بلغ إجمالي إنفاق الدول المانحة على هذا القطاع حوالي ٤٢,٥ مليون دولار حتى حزيران ١٩٩٨ (٣٧) .

وأما بالنسبة للمياه والصرف الصحي ، فمازالت إسرائيل تسيطر على جميع مصادر المياه ، وقد تم تأجيل موضوع المياه إلى المفاوضات النهائية . إلا أن

سلطة المياه تخطط لفتح آبار جديدة بعد أخذ الموافقة الإسرائيلية . وتصل شبكات المياه إلى حوالي ٨٦% من الأسر في الضفة الغربية وقطاع غزة . وأما بالنسبة لخدمة الصرف الصحي ، فتفيد إحصائيات دائرة الإحصاء إلى أن ٣٧,٤% من الأسر في الضفة والقطاع مرتبطة بأنظمة صرف صحي لكنها في وضع سيئ وبحاجة إلى الترميم وإعادة التأهيل ، وأن معظمها يفتقر إلى محطات التنقية المناسبة . وقد قدر تقرير البنك الدولي المشار إليه الاحتياجات الاستثمارية لقطاع المياه والصرف الصحي بحوالي ٤٩٨ مليون دولار ، منها ٢٩٨ مليوناً للمديين القريب والمتوسط . وحتى حزيران عام ١٩٩٨ ، بلغ إجمالي إنفاق الدول المانحة على المياه والصرف الصحي حوالي ٣٠٦,٤ مليون دولار .

وأما بالنسبة لقطاع المواصلات فهو بحاجة ماسة إلى التطوير والتجديد . فهناك حاجة لتطوير شبكات الطرق التي تربط المدن والقرى ببعضها وتلك التي تربط المراكز التجارية بالحدود ، بالإضافة إلى الوصل بين الضفة الغربية وقطاع غزة . كما أن اقتصاد الضفة والقطاع بحاجة ماسة إلى تشغيل المطار الذي تم إنشاؤه بمساعدة الدول المانحة إلا أن إسرائيل مازالت ترفض السماح بذلك . كما أن إسرائيل تعيق عملية بدء العمل بإنشاء الميناء الذي يعتبر من الضرورات القصوى للاقتصاد الفلسطيني^(٣٨) . وقد أنفقت الدول المانحة حتى حزيران ١٩٩٨ حوالي ٤٩,٤ مليون دولار على قطاع المواصلات .

٣-٥ المؤسسات :

تعتبر المؤسسات الداعمة جزءاً مهماً من البيئة الاستثمارية في أي اقتصاد . وقد حرم الاقتصاد الفلسطيني لفترة طويلة من مؤسسات مساندة فاعلة . إلا أن إنشاء السلطة الفلسطينية سمح بتنشيط وظهور كثير من المؤسسات المساندة للاستثمار . وتشمل هذه المؤسسات ، الغرف التجارية والصناعية ، ومؤسسة دعم التجارة الخارجية الفلسطينية ، والمؤسسات المالية (سوق الأوراق المالية والبنوك) والاتحادات الصناعية المختلفة ، والمناطق الصناعية ، والوزارات المعنية بالتجارة

والاقتصاد والصناعة وهيئة تشجيع الاستثمار ، ودائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية . بالإضافة إلى تطور وسائل الإعلام والمؤسسات المجتمعية .

وقد قطعت المؤسسات العامة شوطاً مهماً من حيث التأسيس ، وبالرغم من معاناتها من بعض الفوضى الإدارية وعدم الوضوح في التعليمات والإجراءات إلا أنها تشكل عنواناً للمستثمرين . فتسجيل الشركات الآن هو من صلاحية وزارة التجارة فقط حيث تم وقف تسجيل الشركات لدى وزارة العدل . كما بدأ العمل (وإن كان بطيئاً) بالسجل التجاري . وطورت وزارة التجارة والاقتصاد علاقات جيدة مع مؤسسات القطاع الخاص المختلفة . ووصلت دائرة الاستثمار في الوزارة إلى مرحلة متقدمة من التنظيم بحيث إنها تطبق قانون تشجيع الاستثمار الذي يفرض عليها اتخاذ القرارات خلال ٣٠ يوماً من تقديم الطلبات وإلا حصل مقدم الطلب على الإعفاءات المنصوص عليها في القانون .

من جهة أخرى ، طورت وزارة الصناعة علاقات مميزة مع أرباب الصناعات المختلفة ، وساعدت في إنشاء اتحادات الصناعيين في الفروع الصناعية المختلفة . وتساهم في وضع تصور لتطوير المناطق الصناعية الداخلية والحدودية.

كما توفر دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية البيانات الضرورية المتعلقة بأوضاع القطاعات الاقتصادية المختلفة خلال سلسلة من المسوح الاقتصادية والتي بدأت بتغطية العام ١٩٩٤ . بالرغم من الحاجة الملحة لتطوير جوانب كثيرة من عمل دائرة الإحصاء المركزية إلا أنها أصبحت (خلال فترة قصيرة) مرجعية موثوقة للرقم الإحصائي الفلسطيني الذي كان غائباً طوال فترة الاحتلال .

أما بالنسبة لمؤسسات القطاع الخاص فقد تطورت باتجاهين الأول باتجاه تطوير الخدمات التي تقدمها والثاني تضاؤل دورها السياسي الذي لعبته خلال فترة الاحتلال والذي عمل على تجميد دورها الخدماتي المهني .

٣-٥-١ غرف التجارة والصناعة :

وتعد الغرف التجارية الصناعية في المدن الفلسطينية من المؤسسات الرائدة التي تقدم الخدمات المختلفة في مجالات التجارة والاستيراد والتصدير ولعبت دوراً مميزاً خلال فترة الاحتلال من خلال توفير شهادات المنشأ للمنتجات الفلسطينية وذلك التزاماً بسياسة المقاطعة الاقتصادية العربية لإسرائيل . ومنذ إنشاء السلطة بدأت الغرف التجارية والصناعية بتطوير خدماتها باتجاه المساعدة في عمليات التصدير والاستيراد والتتقيف الإداري والتجاري عن طريق عقد الاتفاقيات مع غرف التجارة والصناعة في دول مختلفة ، بالإضافة إلى المساهمة في تنظيم المعارض التجارية المحلية والخارجية ، وتنظيم الدورات التدريبية لأرباب الصناعة والتجارة في مجالات الإدارة والتسويق والتخطيط . وتم تشكيل اتحاد الغرف التجارية والصناعية والذي ينسق مع الدول المانحة لربط الغرف التجارية والصناعية بشبكة الإنترنت العالمية وربطها مع غرف تجارية وعربية وأوروبية من خلال المشاركة في المؤتمرات المختلفة .

وتشير المعطيات المختلفة إلى وجود نقص واضح في دور الغرف التجارية والصناعية في مجال توفير المعلومات وبالأخص فيما يتعلق بالأسواق الخارجية . وأجرت بعض الغرف بحثاً ميدانية حول الأوضاع المحلية ولكنها لم تكن بالتفصيل والعمق اللازمين ، كما أنها تفتقر إلى الاستمرارية . أما بالنسبة للأسواق الخارجية ، فلم تستطع الغرف حتى الآن إيجاد الآلية القادرة على توفير البيانات المتعلقة بها . ومن المتوقع أن يساهم ربط الغرف التجارية والصناعية بشبكة الإنترنت العالمية في توفير جزء مهم من البيانات حول الأسواق الأجنبية والآليات للاتصال والتعاون مع رجال أعمال ومستثمرين أجانب بالإضافة إلى خدمات تنقيفية مهمة .

وقد أسس رجال فلسطينيون مؤسسة لخدمة التجارة الفلسطينية أسموها "بال تريد Pal-Trade" وهي مؤسسة غير حكومية ربحية تهدف إلى تقديم الخدمات لقطاعات الصناعة والتجارة والزراعة وخصوصاً في مجال الاستثمارات الموجهة

نحو التصدير . وستقدم خدماتها من خلال إقامة المعارض التجارية وتنظيم البعثات والوفود وتوفير مرجعية للمعلومات حول الأسواق الخارجية والمحلية وتنظيم الدورات التدريبية والتثقيفية بالإضافة إلى خدمات أخرى تتعلق بالتعريف بشركاء محتملين وفحص المنتجات في أسواق خارجية . وستسد هذه المؤسسة ثغرة مهمة في قطاع التجارة الفلسطينية وتوفر دعماً مهماً للاستثمار في المجالات المعلوماتية .

٣-٥-٢ الاتحادات الصناعية واتحاد رجال الأعمال :

تم تأسيس اتحادات صناعية في الفروع الصناعية المختلفة ، وصل عددها إلى ٢١ اتحاداً ، مثل الصناعات الغذائية والكيمياوية والنسجية وغيرها . وتهدف هذه الاتحادات إلى توفير خدمات مميزة متخصصة للأعضاء كل في مجال عمله . كما تهدف إلى تنسيق الجهود في مجالات التدريب والمعارض والدراسات العامة للسوق المحلي وللأسواق الخارجية .

بالإضافة إلى ذلك فقد تأسس اتحاد رجال الأعمال الفلسطينيين وهو مؤسسة يمكن أن تكون ذات فاعلية مميزة في تطوير العلاقات التجارية مع الدول الأخرى على مستوى القطاع الخاص . وتعتبر هذه العلاقات حالياً الركيزة الأساسية لتطوير العلاقات التجارية الرسمية .

وبالرغم من أهمية الخدمات التي تخطط الاتحادات الصناعية لتقديمها لأعضائها ، إلا أن هذه المؤسسات دائماً تثير مخاوف من السلوكيات الاحتكارية وخصوصاً في ظل غياب قانون يعالج قضايا الاحتكار .

٣-٥-٣ المؤسسات المالية :

تطور القطاع المالي الفلسطيني بصورة هائلة محققاً توسعاً كبيراً رأسياً وأفقياً . فانتشرت البنوك العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة وفروعها بصورة سريعة إلى أن وصلت إلى ٢١ بنكاً ولها ٨٩ فرعاً في نهاية ١٩٩٧ . كما تزايدت الودائع فيها بصورة تصاعدية فوصلت إلى ما قيمته ٢٠٩٠ مليون دولار في نهاية ١٩٩٧ ، موزعة على ودائع بالشيكال والدولار والدينار الأردني . كما

تزايدت القروض المقدمة من هذه البنوك إلى أن وصلت إلى ما قيمته ٦١٢ مليون دولار مشكلة بذلك حوالي ٣٠% من إجمالي الودائع في نهاية ١٩٩٧. وما زال ذلك قليلاً مقارنة مع الدول المجاورة، ومع الدور المتوقع للبنوك أن تلعبه في التنمية الاقتصادية الفلسطينية، وخاصة إذا علمنا أن ٥٣% من هذه القروض كان على شكل جارى - مدين^(٣٩)، أى لتمويل العمليات التجارية السريعة. وما زال هناك مجال للتطوير في الخدمات المالية وخصوصاً ما يتعلق بالاستثمار، فهناك حاجة لبنوك متخصصة للإسكان والإئتماء الصناعى والبنوك الاستثمارية. كما أن البنوك التجارية بحاجة إلى تطوير خدماتها وذلك بالعمل على تقليص الوقت اللازم لهذه الخدمات والتوجه نحو سياسة تسويقية تهتم بالمودعين والزبائن الآخرين.

من جهة أخرى، أنشئت سوق الأوراق المالية وباشرت أعمالها فى شباط ١٩٩٧. وبالرغم من أنها لم تصل إلى درجة تمثيل الاقتصاد الفلسطينى وعكس اتجاهات تطوره، إلا أنها تشكل خطوة مهمة فى مجال توفير مصادر الائتمان للاستثمارات الفلسطينية. كما أن تأسيس السوق دون قانون ينظم عملها وآلياتها المختلفة يعرضها لمخاطر جمة قد تؤدي إلى إفلاسها أو انهيارها بصورة مفاجئة.

٣-٥-٤ المؤسسات الإعلامية :

تطورت البيئة الإعلامية بصورة كبيرة خلال السنوات الأخيرة، حيث انتشرت محطات التلفزة والإذاعة المحلية إلى جانب التلفزيون والإذاعة الحكوميين، كما ارتفع عدد الصحف والمجلات فى المناطق الفلسطينية. ونشطت مؤسسات كثيرة فى إنتاج "الدليل التجارى أو الصناعى أو الحرفى .." لمدن مخصصة أو للمناطق بأكملها. وبذلك يتوفر لقطاع الأعمال الوسائل اللازمة للوصول إلى الجمهور الفلسطينى، ومن المتوقع أن يبدأ قطاع الأعمال برسم استراتيجية إعلامية وترويجية تستفيد من البيئة الجديدة. فقط حرم قطاع الأعمال الفلسطينى طيلة فترة الاحتلال من وسائل تنفيذ السياسات الترويجية حيث لم تتوفر التلفزة والإذاعة الفلسطينية. وبذلك أشارت كافة الدراسات إلى ضعف هذه السياسات لدى القطاعات المختلفة فى الاقتصاد الفلسطينى.

إلا أنه لا يمكن التطرق إلى تطور وسائل الإعلام في المجتمع الفلسطيني دون الإشارة إلى تعرض هذه الوسائل إلى ضغوط مختلفة وصلت إلى حد الإغلاق والمنع عن العمل لفترات متباعدة بسبب نشر مواد لم ترق للسلطة الفلسطينية أو بعض أجهزتها . كما أن السلطة تراقب ما تنشره وسائل الإعلام بصورة تؤثر على حرية النشر والتعبير الأمر الذي يؤثر بصورة مباشرة على فاعلية وسائل الإعلام في الوصول إلى الجمهور حتى وإن كان ذلك في المجالات التجارية .

٣-٥-٥ مؤسسات أخرى :

وأخيراً ، فإن المقابلات مع رجال الأعمال والمستثمرين تشير إلى الحاجة الماسة إلى مؤسسات فاعلة في مجالات مهمة منها تدريب العمال والإداريين والتسويق والدعاية والاستثمارات التجارية والاستثمارية ومؤسسات البحث والتطوير . خاصة وأن المنشآت الفلسطينية غير قادرة على الضلوع بهذه المهمات .

٣-٦ ممارسات السلطة التجارية :

تعلن السلطة الفلسطينية بصورة مستمرة التزامها مبدأ حرية السوق ، كأساس لسياستها الاقتصادية ، إلا أن بعض ممارساتها تتناقض وهذا الإعلان . فقد احتكرت السلطة الفلسطينية تجارة الأسمت ومشتقات البترول و سلع أخرى بصورة مباشرة من خلال شركات حكومية . كما أن رجال الأعمال يشيرون إلى احتكارات أخرى من خلال شركات أقامها أشخاص لهم نفوذهم في السلطة الفلسطينية وأجهزتها المختلفة . وأن مثل هذه الممارسات تعتبر عاملاً سلبياً على البيئة الاستثمارية بالرغم من التأكيدات التي تضمنها قانون تشجيع الاستثمار .

من جهة أخرى ، لم تقم السلطة حتى الآن بتبنى استراتيجيات واضحة فيما يخص العلاقة الاقتصادية مع إسرائيل ، وحول حجم القطاع العام ودور القطاع الخاص في التنمية . كما لم تعتمد حتى الآن خطة تنموية واضحة ولا خطة تطويرية للبنية التحتية والقطاعات الاقتصادية المهمة^(٤٠) .

٤- الاستثمار ومؤشرات التنمية :

يعرف الاستثمار بأنه الزيادة الحاصلة في رأس المال خلال فترة زمنية محددة (سنة) . وبذلك فإن المفهوم العام للاستثمار مرتبط بالمفهوم الذى نعتمده لرأس المال . وفى سياق المفهوم الحديث للتنمية ، يتم التركيز على رأس المال الاجتماعى (Social Capital) والذى يشمل رأس المال العينى من آلات ومعدات وبنية تحتية ومبانى ومدارس ومستشفيات وجامعات ، بالإضافة إلى مفاهيم جديدة تتعلق بالعلاقات بين الأشخاص والتي تحكمها أنظمة وقوانين إما أن تكون محفزة لقضية التمكين والانطلاق وإما أن تكون معيقة للتنمية البشرية المستدامة . فرأس المال الاجتماعى يشمل المؤسسات البرلمانية والديمقراطية والإعلام الحر واحترام حقوق الإنسان والمعايير للتعامل الاجتماعى ، وآليات نشر الأفكار الجديدة واتحادات العمال والمنظمات المجتمعية والنظام القضائى وغيرها^(٤١) .

من هنا يمكن تعريف مفهوم الاستثمار الاجتماعى بأنه مقدار الزيادة الحاصلة فى رأس المال الاجتماعى خلال سنة معينة . والذى يشمل الاستثمار فى القطاعات الاقتصادية المختلفة والاستثمار فى البنية التحتية والاستثمار فى الخدمات العامة المختلفة (التعليم والصحة والثقافة والرفاه الاجتماعى) ، بالإضافة إلى التطورات التى تحصل فى المؤسسات الاجتماعية والسياسية والعلاقات الاجتماعية والوضع القانونى العام . وهذه الأخيرة تعرف عادة بالبيئة الاستثمارية . ويعتبر توفر البيئة الملائمة أهم عناصر تحفيز الاستثمار المحلى والأجنبى .

تشير النظريات الاقتصادية إلى وجود علاقة قوية بين الاستثمار ومستوى النشاط الاقتصادى الحقيقى والممثل بالناتج المحلى الإجمالى الحقيقى ، فمن خلال المضاعف والمعدل (Multiplier and Accelerator) يودى الاستثمار إلى زيادة الطلب الكلى الفعال ، ومن ثم تفعيل الأنشطة الاقتصادية المختلفة وزيادة التشغيل والإنتاج الحقيقى حيث إن الاستثمار يودى إلى رفع كمية رأس المال وبالتالي رفع القدرة الإنتاجية المستقبلية . إلا أن ارتفاع الناتج المحلى الإجمالى الحقيقى (أى ارتفاع النشاط الاقتصادى) يعتبر أحد المحفزات المهمة للاستثمار . ومن هنا ، نجد

أن الدراسات أظهرت علاقة مباشرة (طردية) بين الاستثمار والنتائج المحلى الحقيقى ، إلا أنها فشلت فى تحديد اتجاه السببية فى هذه العلاقة بصورة أكيدة . فيبدو أن الأوضاع الخاصة بكل حالة هى التى تحدد ما إذا كان الناتج المحلى الحقيقى يسبب الاستثمار أم أن الاستثمار يسبب الناتج المحلى الحقيقى . ويساعد فى تفسير ذلك التأكيد على أن الاستثمار يعتبر الجزء الأكثر تذبذباً بين أجزاء الإنفاق الكلى ، وذلك لأنه يتأثر بعوامل كثيرة منها المادية ومنها غير المادية . فالمادية تتمثل بمستوى النشاط الاقتصادى (ممثلاً بالناتج المحلى الإجمالى) وبمقدار تكلفة تمويل الاستثمار (ممثلاً بأسعار الفائدة البنكية) . أما غير المادية فتشمل البيئة القانونية والإجراءات والأنظمة المتبعة ، ونظام الضرائب ، الحياة السياسية ، ونظام القضاء والمؤسسات الاجتماعية المساندة ، ومدى انتشار الديمقراطية ، ومدى احترام حقوق الإنسان وحرية الإعلام ... الخ ، بالإضافة إلى توقعات المستثمرين بشكل عام .

وبالتالى ، فإنه بالإضافة إلى طبيعة العلاقة بين الاستثمار والنتائج المحلى الإجمالى الحقيقى وتكلفة التمويل ، تلعب الأمور الأخرى دوراً هاماً فى اتخاذ قرار الاستثمار . فإذا كانت البيئة السياسية والقانونية والإجرائية معقدة وغير مستقرة وغير واضحة ، وتتعهد الرغبة فى الاستثمار بغض النظر عن مستويات النشاط الاقتصادى وعن معدلات الفائدة البنكية . ففى هذه الحالة ، إما أن تغادر رؤوس الأموال إلى بيئة استثمارية أفضل وإما أن تنتج الاستثمارات نحو قطاعات محددة تتصف بقلة المخاطرة وقلة ارتباطها بالبيئة غير المستقرة ، كـ بعض الصناعات المنتجة للأساسيات وبعض الخدمات وقطاع الإسكان .

ونستنتج أن هذه الحالة انطبقت على الوضع الفلسطينى طوال فترة الاحتلال التى أضافت محددات كثيرة مثبطة وموجهة من قبل سلطات الاحتلال . ومازالت تنطبق عليه حتى الآن ، حيث إنه بالرغم من إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية الذى أضاف بعداً إيجابياً للبيئة الاستثمارية الفلسطينية ، إلا أن الاحتلال الإسرائيلى مازال قادراً على التأثير وبصورة كبيرة على مكونات البيئة

الاستثمارية الفلسطينية . فانعدام الاستقرار السياسي والاقتصادي وسيطرة حالة عدم اليقين على المستثمرين الفلسطينيين ، أفقدت الاستثمار الفلسطيني صفة قيادة النشاط الاقتصادي (الناتج المحلي الحقيقي) . بل كان الاستثمار الفلسطيني في معظمه في قطاع البناء لغرض السكن الذي استمر بمستويات مرتفعة بالرغم من الفترات الصعبة التي مرت على الاقتصاد الفلسطيني . ويدل ذلك على أن ارتفاع الدخل الحقيقي للفرد والناتج عن العمل في إسرائيل (بالدرجة الأساسية) بالإضافة للتحويلات التي قدمها الفلسطينيون المهاجرون إلى ذويهم كان هو المحرك لهذه الاستثمارات . حيث إن الاستثمار في قطاع الإسكان ذو أثر مؤقت على النشاط الاقتصادي ، وكان من أسبابه في الحالة الفلسطينية ارتفاع دخل الفرد بالإضافة إلى الحاجة الملحة للمساكن في المجتمع الفلسطيني . بالإضافة إلى ذلك نلاحظ أن الاستثمارات الفلسطينية الأخرى تركزت في قطاعات ارتبطت بالتطورات التي شهدتها الاقتصاد الإسرائيلي . وكان الشكل السائد للمنشآت في هذه المجالات هو ما يعرف بـ "التعاقد من الباطن" والمتمثل في شراكة رأس المال والعمل الفلسطيني مع رأس المال الإسرائيلي بحيث يضمن الأخير تسويق الإنتاج . وتركز هذا النوع من الاستثمار في قطاعات الأحذية والمنسوجات وغيرها . كما تطورت الصناعة الاستخراجية في مجالات الحجارة ومواد الإنشاءات .

صحيح أن إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية قد بدأ يحدث تغيرات إيجابية في البيئة القانونية والإجرائية وبالرغم من ارتفاع الاستثمارات العامة وإحداث تطورات على البنية التحتية إلا أن السياسات الإسرائيلية وحقيقة اتفاقيات "السلام" التي جعلت كل شيء رهن التصرفات الإسرائيلية ، فاقمت من حالة عدم اليقين السياسي والاقتصادي وأدت إلى تراجع الاستثمار الخاص المحلي إلى مستويات متدنية ، بالإضافة إلى تثبيطها لرؤوس الأموال الفلسطينية المهاجرة والأجنبية عن الاستثمار في الاقتصاد الفلسطيني . وكان أن نتج عن ذلك ، تدهور واضح في الأوضاع الاقتصادية الفلسطينية مما أدى إلى إحباطات إضافية للاستثمار . فانخفاض دخل الفرد الحقيقي وتدهور القوة الشرائية في المجتمع وانتشار الفقر والبطالة وتزايد التبعية للاقتصاد الإسرائيلي وعدم السيطرة الفلسطينية على الموارد الطبيعية

(الأرض والمياه) وعدم سيطرتها على الحدود الاقتصادية وانقطاع الاقتصاد الفلسطيني عن العالم إلا من خلال إسرائيل ، كل ذلك أوجد بيئة مثبطة للاستثمار الخاص .

أما بالنسبة لمؤشرات التنمية الأخرى ، فإننا نلاحظ أن الاستثمار العام وإنفاق الدول المانحة قد ساهم في الحد من تدهور مؤشرات التعليم والصحة والفقر . فقد انفق منذ ١٩٩٤ وحتى منتصف سنة ١٩٩٨ حوالي ٢٩٣,٥ مليون دولار على الاستثمار في مجال التعليم ، ١٨٨,٥ مليون دولار على الاستثمار في مجال الصحة ، ٨٧,١ مليون دولار على قطاع الإسكان ، ٤٤,٧ مليون دولار على مجالات التنمية الاجتماعية والإنسانية ، ٢٤٩,٣ مليون دولار على البناء المؤسساتي ، ٧٧,٥ مليون دولار في مجال البنية التحتية الأخرى ، ٧٠ مليون دولار على التنمية الديمقراطية ، ٦,٨ مليون دولار على البيئة^(٤٢) . وبالرغم من ذلك ، فإن الاستثمار في هذه المجالات كان أقل بكثير من الاحتياجات ، ومن المتوقع أن يؤثر ذلك على هذه المؤشرات في المستقبل ، خاصة في ظل ارتفاع معدلات النمو السكاني والاحتياجات السكانية . بالإضافة إلى تناقص استيعاب السوق الإسرائيلي للعمال الفلسطينيين وقرب انتهاء فترة دعم الدول المانحة .

٥- الخلاصة والتوصيات :

تبين أن البيئة السائدة في الاقتصاد الفلسطيني ليست بيئة مواتية لتحفيز الاستثمار المحلي أو لجذب الاستثمار الأجنبي حتى أن رأس المال الفلسطيني المهاجر لم يعد متلهفاً على القدوم إلى الاقتصاد الفلسطيني كما كان مع بداية ما يعرف بالعملية السلمية عندما سادت التوقعات المتفائلة في أوساط السياسيين والاقتصاديين . فما زالت إسرائيل ترفض الالتزام بالاتفاقيات الموقع عليها ، وتستمر في إجراءاتها الهادفة إلى خنق الاقتصاد الفلسطيني وتجريده من موارده الاقتصادية بالإضافة إلى حسم المفاوضات النهائية قبل أن تبدأ ، وذلك من خلال مصادرة أكبر قدر ممكن من الأراضي وإحداث أكبر توسع ممكن في المستوطنات وعدد المستوطنين والوصول بالقدس إلى وضع لا يمكن معه وضعها على طاولة

المفاوضات . كما أن المستقبل فيما يخص العملية السياسية في المنطقة لا يدعو إلى التفاؤل بل إن كل المعطيات تشير إلى احتمال استمرار الوضع الراهن لسنوات طويلة .

وأما بالنسبة للسلطة الوطنية الفلسطينية ، فسلها حتى الآن لم يرق إلى درجة بعث الطمأنينة والثقة لدى المستثمرين المحليين والأجانب . فالتطور الذي أحدثته السلطة في البيئة القانونية محدود وبطيء ، كما أن الإجراءات والأنظمة التي تحكم عمل المؤسسات العامة مازالت بحاجة إلى التطوير والتبسيط ، فهي مازالت غير واضحة وغير معلنة وبالتالي تفنقر إلى الموضوعية .

بالإضافة إلى ذلك ، فإن اعتماد السلطة الوطنية الفلسطينية على المحسوبية والقوة في التوظيف والترقية قد سبب مشاكل في القطاع العام تشمل عدم الكفاءة والهدر والبطالة المقنعة . والأهم من ذلك ، فإنه ساهم في فقدان ثقة الشعب (قطاع الأعمال بالذات) بالسلطة وإمكاناتها في توجيه الاقتصاد الفلسطيني وتنميته . وما زال الاعتقاد سائداً لدى نسبة كبيرة من الناس بشيوع الفساد الإداري والمالي . ولم تقم السلطة بأى إجراءات لمحاسبة الذين أثبتت تقارير هيئة الرقابة والمجلس التشريعي إدانتهم بالفساد المالي .

ومن جهة أخرى ، فإن احتكار السلطة الوطنية ومؤسسات تابعة لها لسلع ضرورية تثير مخاوف القطاع الخاص الفلسطيني ورأس المال المهاجر والأجنبي حول جدية السلطة في انتهاج سياسة اقتصاد السوق . كما أن تدخل الأجهزة الأمنية وأشخاص منفذين (دون تخويل) بالأنشطة الاقتصادية يعتبر حالياً من العوامل المهمة في زعزعة الاستقرار الاقتصادي وجعل البيئة الاستثمارية غير مناسبة .

ومن هنا يمكننا التركيز على التوصيات التالية للمساهمة في معالجة الوضع :
أولاً : على الصعيد الداخلي :

- على السلطة وأجهزتها الأمنية التركيز على سيادة القانون على الجميع واحترام القضاء الفلسطيني . وبالتالي عدم السماح لأي كان التدخل في الأنشطة الاقتصادية دون أمر من القضاء .

- على السلطة احترام حقوق الإنسان وتطوير الحياة المدنية الفلسطينية واحترام قرارات المجلس التشريعي وتعزيز العمل الديمقراطي المؤسساتي واحترام حرية التعبير والنشر .
- على السلطة مراجعة سياسة التوظيف العام ، وتصحيح الوضع بإعادة هيكلة التوظيف العام بحيث يعتمد الكفاءة . وأن يتم التركيز على تطوير الخدمات العامة الأساسية كالتعليم والصحة والرفاه الاجتماعي ، بزيادة حصصها من الميزانية العامة .
- تطوير خدمات البنية التحتية ضمن خطة مبرمجة تأخذ بالحسبان احتمالات التطوير الاقتصادي والاجتماعي الفلسطيني . وتهدف إلى تقليص الاعتماد على إسرائيل كمصدر لهذه الخدمات .
- تطوير الموازنة الفلسطينية بحيث تصبح خطة للتنمية الفلسطينية وتركز على النفقات الرأسمالية والتطويرية .
- تطوير استراتيجيات لنمو القطاعات الإنتاجية .
- الإسراع في إقرار القوانين التي تنمي البيئة الاستثمارية سواء كانت قوانين اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية .
- وضع خطة لتنمية الموارد البشرية معتمدة على الاحتياجات الفعلية للمجتمع الفلسطيني وظروفه الحالية .
- على السلطة أن تبتعد عن سياسة الاحتكار وأن تقوم بتخصيص الشركات الحكومية الحالية .
- على السلطة أن تجري مراجعة شاملة للإجراءات المختلفة المتعلقة بالأنشطة الاقتصادية (والأنشطة الأخرى) وجعلها تتصف بالشفافية والوضوح .
- تطوير قانون تشجيع الاستثمار لجعله منافساً لقوانين تشجيع الاستثمار في الدول المجاورة .
- تشجيع مبادرات القطاع الخاص وذلك عن طريق المساهمة في تخفيف المخاطر المتعلقة بالاستثمار في الاقتصاد الفلسطيني . ودراسة كل حالة والتعرف على إمكانية المساعدة في هذا المجال (تخفيف المخاطر) .

ثانياً : بالنسبة للمحددات الخارجية :

يبدو أن المشاكل السياسية غير قابلة للحل في المدى المنظور . فالتعنت الإسرائيلي لا يبعث على التفاؤل فيما يتعلق بمستقبل الكيان الفلسطيني . وبالتالي سيكون الحديث هنا عن استراتيجيات مهمة لاعتمادها من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية :

- فتح حدود الاقتصاد الفلسطيني مع دول العالم بطرق مباشرة ويشمل ذلك العمل على السيطرة على الحدود مع مصر والأردن وإنشاء الميناء وتشغيل المطار .
- التركيز على تحقيق الوصل الحر بين الضفة الغربية وقطاع غزة .
- الاستمرار في تطوير اتفاقيات تجارة حرة مع أقاليم ودول العالم المختلفة ، والتركيز على تحويل الاتفاقيات الموقعة مع الأردن ومصر إلى اتفاقيات تجارة حرة .

الهوامش والمراجع :

- 1- Awartani, H., and Nasr Abdel- Karim, Private Investment in the Palestinian Territory: Recent Trends and Immediate Prospects, UNCTAD, UN, 1996.
- ٢- د. غانية ملحيس ، القطاع الحكومي الفلسطيني ، واقعه ومشكلاته وآفاق نموه ومتطلبات إصلاحه ، مقدم إلى المؤتمر الدولي للتشغيل في فلسطين ، رام الله ١١-١٣/٥/١٩٩٨ .
- 3- MAS and the World Bank, Development under Adversity, Forthcoming.
- 4- Awartani and abdel- karim, op. cit.
- 5- Barnett, Steven, and others, The Economy of the West Bank and Gaza Strip: Experience, Prospects and Challengers to Private Sector Development, Middle East Department, INMF. 1998 .
- 6- Kanan, Osama, Private Investment Under Uncertainty in the West Bank and Gaza Strip, in Barnett, Steven and others: The Economy of the West Bank and Gaza Strip, Recent Experience, Prospects, and Challenges to Private Sector Development, Middle East Department, INMF. 1998.P. 15.
- ٧- مصادر مختلفة منها ما ورد حتى الآن .
- ٨- دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية ، الحسابات القومية الفلسطينية ١٩٩٥-١٩٩٦ ، رام الله ، ١٩٩٨ .
- ٩- انتخب الشعب الإسرائيلي حزب الليكود والتمتدين المتشددين في انتخابات عام ١٩٩٦ ، بالرغم من مواقفهم المعلنة ضد السلام مع الفلسطينيين والعرب .
- ١٠- المراقب الاقتصادي رقم ٣ ، ماس ، رام الله / ١٩٩٨ .

- ١١- البيانات للعام ١٩٩٨ تمثل توقعات خبراء صندوق النقد الدولي والتي تفترض مستويات معينة من عدد العمال في إسرائيل ومؤشرات أخرى .
- ١٢- دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية ، مسح القوى العاملة .
- 13- Ministry of Planning MOPIC's 1998 Second Quarterly Monitoring Report of Donors' Assistance, June 30, 1998.
- ١٤- أنظر أعداد المراقب الاقتصادي الذي يصدر عن ماس ، رام الله .
- ١٥- يشتمل الجدول على بيانات تتعلق بالضفة الغربية حيث لم نستطع الحصول على بيانات قطاع غزة من الوزارات المعنية .
- ١٦- مثل دراسات معهد ماس ، ودراسة ماس والبنك الدولي ، ودراسة عورتاني وعبد الكريم .
- 17- MAS and the World Bank, Development under Adversity, op. cit.
- ١٨- قيست خسارة الإغلاق باعتماد العدد الفعلي (المتناقض) للعاملين في إسرائيل ، ولواستخدم عدد العمال الممكن استيعابه في الاقتصاد الإسرائيلي لكانت الخسائر أعلى من ذلك بكثير .
- ١٩- حامد أسامة ، وعمر عبد الرازق (محررون) ، المراقب الاقتصادي ، عدد ٣ ، ماس ، ١٩٩٨ .
- ٢٠- مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة (UNESCO) الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة ربيع ١٩٩٨ ، غزة نيسان ١٩٩٨ . وتختلف هذه التقديرات عن تلك الواردة في الجدول رقم (١) ، كونها تقارن ١٩٩٢ مع ١٩٩٦ بينما قارنت تلك العلمين ١٩٩٣ أو ١٩٩٤ ، ١٩٩٧ .
- ٢١- مصادر هذه النسب هو دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية والتي تستخدم تعريف منظمة العمل الدولية والذي يعتمد معيار الساعة الواحدة من العمل لاعتبار الشخص عاملاً . وهناك الكثيرون الذين لا يتفقون مع هذا المعيار لأسباب منطقية ، أي أن اعتمادنا أرقام دائرة الإحصاء عائد إلى إمكانية مقارنة الوضع الفلسطيني مع غيره .
- ٢٢- وصلت نسبة الفقر إلى ٤٠% في قطاع غزة . (ماس ، المراقب الاقتصادي) .
- ٢٣- تم تقسيم الضفة الغربية إلى ثلاث مناطق نفوذ وصلاحيات ، المنطقة أ وتشكل حوالي ٣% من الضفة الغربية وتخضع للسلطة الفلسطينية في كافة المجالات ، والمنطقة ب وتشكل حوالي ٢٣% وتخضع للسيطرة الأمنية المشتركة الفلسطينية الإسرائيلية وتتولى فيها السلطة الصلاحيات المدنية ، والمنطقة ج وتخضع للسيطرة الإسرائيلية الكاملة .
- ٢٤- كان أول قرارات السلطة "استمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأولمرا التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ ١٩٦٧/٦/٥ في الأراضي الفلسطينية .. "الوقائع الفلسطينية ، العدد الأول" .

- ٢٥- أنظر دراسات معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) برام الله ومركز البحوث والدراسات الفلسطينية بنابلس .
- ٢٦- راجع حامد أسامة وعمر عبد الرازق (محررون) المراقب الاقتصادي رقم ٢ ، ملس ، رام الله ، ١٩٩٨ .
- ٢٧- النائب فخرى التركمان في محاضرة عامة أقامها مركز البحوث والدراسات الفلسطينية في جامعة النجاح الوطنية بعنوان الاقتصاد الفلسطيني : نظام حر أو اقتصاد موجه ، بتاريخ ١٠/١٩٩٨ .
- ٢٨- راجع دراسة البنك الدولي بعنوان "Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace" 1993. ودراسة مودى أشوكا ، البنية التحتية في الضفة الغربية وقطاع غزة ، المؤسسات والنمو ، ماس ، رام الله ، ١٩٩٧ .
- ٢٩- مودى ، أشوكا ، البنية التحتية في الضفة الغربية وقطاع غزة ، ... ١٩٩٧ مصدر سبق ذكره .
- ٣٠- حتى وقت كتابة هذا البحث ، لم تقم السلطة الوطنية بتشريع قانون محاربة الاحتكار .
- ٣١- يمتد امتياز شركة الاتصالات الفلسطينية إلى ٢٥ سنة بالنسبة للهاتف الثابت بالإضافة إلى احتكار الهواتف المتنقلة لمدة ٢٢ سنة .
- ٣٢- تقديرات معهد ماس ومودى ١٩٩٧ .
- ٣٣- تم الحصول على هذه المعلومات من الشركة مباشرة ، ولم يتوفر مصدر آخر يؤكد هذا التطور .
- ٣٤- دائرة الإحصاء المركزية ١٩٩٧ .
- ٣٥- تشتري شركة كهرباء القدس الكهرباء من الشركة الإسرائيلية وتقوم بتوزيعها . وهي الآن لا تقوم بإنتاج الكهرباء .
- ٣٦- مودى ، ١٩٩٧ .
- ٣٧- هذا الرقم والأرقام الأخرى المتعلقة بالدول المانحة مصدرها : Ministry of Planning MOPIC's 1998 Second Quarterly Report, op. cit.
- ٣٨- تشير المعلومات المتاحة إلى أن الأموال اللازمة لبناء الميناء متوفرة .
- ٣٩- سلطة النقد الفلسطينية ، في المراقب الاقتصادي ، عدد ٣ ، ماس ، ١٩٩٨ .
- ٤٠- أصدرت وزارة التخطيط "خطة تنمية فلسطينية ثلاثية" وكانت عبارة عن تقرير أعدته الوزارة للدول المانحة بالاحتياجات الاستثمارية للمجالات المختلفة .
- 41- De. Vylder, Stefan, Sustainable Human Development and Macroeconomics: Strategic Links and Implications, a Discussion Paper. UNDP, 1991.
- ٤٢- وزارة التخطيط والتعاون الدولي ، مصدر سبق ذكره . (بالإنجليزية)