الأمم المتحدة

A/71/174

الجمعية العامة

Distr.: General
21 July 2016
Arabic
Original: English

السنة الحادية والسبعون
البند ٣٥ من جدول الأعمال المؤقت*
قضية فلسطين

التكاليف الاقتصادية التي يتكبدها الشعب الفلسطيني بسبب الاحتلال الإسرائيلي

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة التقرير الذي أعدته أمانة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية عن التكاليف الاقتصادية للاحتلال الإسرائيلي التي يتكبدها الشعب الفلسطيني، وفقا لقرار الجمعية العامة ٢٠/٦٩.

* A/71/150.

130916 020916 16-12618 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

التقرير الذي أعدته أمانة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية عن التكاليف الاقتصادية للاحتلال الإسرائيلي التي يتكبدها الشعب الفلسطيني*

موجز

على مدى التاريخ، كانت دائما للاستعمار والاحتلالات أبعاد اقتصادية. وهذه هي الحال أيضا في الأرض الفلسطينية المحتلة، حيث يفرض الاحتلال تكاليف اقتصادية باهظة على الشعب الفلسطيني واقتصاده. ويشكل تقدير هذه التكاليف خطوة أولى أساسية في اتجاه عكس الأضرار الناجمة عن الاحتلال، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة في الأرضي الفلسطينية المحتلة وإقامة سلام عادل ودائم في الشرق الأوسط. بيد أنه لا يمكن تقييم كل الخسائر التي يسببها الاحتلال من الناحية النقدية، ولا ينبغي استعمال أي تقدير لتكلفة الاحتلال من أجل المطالبة بتعويض نقدي كبديل من إنهاء الاحتلال. وفي العصر المنصرم، سُجلت سوابق قانونية دولية عدة جرى فيها أخذ التكاليف الاقتصادية في الاعتبار بوصفها عناصر رئيسية في التفاوض على حلول دائمة لنزاعات مستعصية. واعتبرت دراسات سابقة أن حجم الاقتصاد الفلسطيني كان يمكن أن يبلغ ضعفي حجمه الحالي لو لم يحدث الاحتلال. لذا، من الضروري أن يُنشأ ضمن منظومة الأمم المتحدة إطار منهجي وشامل ومستدام قائم على الأدلة لتقدير التكاليف الاقتصادية الناجمة عن الاحتلال وتقديم تقرير عن النتائج إلى الجمعية العامة، لا فقط من أجل تلبية الطلب الوارد في القرار ٢٠/٦٩، بل أيضا لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في الأرضي الفلسطينية المحتلة.

* لا تنطوي أي تسميات مستخدمة في هذه الوثيقة ولا طريقة عرض المادة التي تتضمنها على الإعراب عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو للسلطات القائمة فيها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها. ووفقا للقرارات والمقررات ذات الصلة للجمعية العامة ومجلس الأمن، فإن الإشارات إلى الأرضي الفلسطينية المحتلة أو الأقاليم تخص قطاع غزة والضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية. ويشير استعمال مصطلح ”فلسطين“ إلى منظمة التحرير الفلسطينية، التي أنشأت السلطة الوطنية الفلسطينية. إن الإشارات إلى ”دولة فلسطين“ تتسق مع قرار الجمعية العامة، في قرارها ١٩/٦٧.

المحتويات

الصفحة

أولا – الهدف ٤

ثانياً – من اقتصاد مزدهر إلى بنية اقتصادية مشوهة ٥

ألف – نظرة على الوضع الاقتصادي تحت الاحتلال ٦

باء – البنية الاقتصادي المشوهة المنخفضة الإنتاجية ٧

ثالثاً – التكاليف الاقتصادية للاحتلال: أساس مفاهيمي ١١

رابعاً – الإطار القانوني: سوابق تاريخية ١٢

خامساً – تقديرات سابقة للتكاليف الاقتصادية للاحتلال ١٣

سادساً – تصنيف الخسائر والمنهجية ٢٠

ألف – مفهوم الخسائر وتصنيفها ٢٠

باء – المنهجية والتواتر الدوري والبيانات ٢٢

سابعاً – التركيبة المؤسسية والتنفيذ والنواتج ٢٣

ألف – التركيبة المؤسسية والتنفيذ ٢٣

باء – النواتج والأنشطة ٢٣

ثامنا – الاستنتاجات والتوصيات ٢٥

أولا - الهدف

١ - بعد انقضاء نحو نصف قرن من الاحتلال الإسرائيلي لقطاع غزة والضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية، (الأرضي الفلسطينية المحتلة) أوجدَ هذا الاحتلال وما برح يعزز علاقة قوة غير متكافئة بين إسرائيل وفلسطين. فمن ناحية، يُحرم الشعب الفلسطيني من الوصول إلى أرضه ومياهه وموارده الطبيعية، في حين تصادَر وتدمَّر ممتلكاته وموجوداته. ومن ناحية أخرى، يستمر توسيع المستوطنات الإسرائيلية ويجرى بناء مستوطنات جديدة، ويتواصل تزايد عدد السكان المستوطنين، وباتت العواقب الضارة للاحتلال ملازمة الآن للحياة اليومية للسكان الفلسطينيين الذين يعيشون تحت الاحتلال. لقد وضعت ٤٨ سنة من السياسات والتدابير التي تفرضها السلطة القائمة بالاحتلال الاقتصاد الفلسطيني على طريق التبعية المدمرة وألحقت بالشعب الفلسطيني تكاليف مباشرة وغير مباشرة باهظة.

٢ - وفي ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، اعتمدت الجمعية العامة القرار ٢٠/٦٩. وفي الفقرة ٩ من القرار، طلبت الجمعية من مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) أن يقدم إليها تقريرا عن التكاليف الاقتصادية التي يتكبدها الشعب الفلسطيني بسبب الاحتلال الإسرائيلي. وفي ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، نوهت الجمعية مع التقدير، في الفقرة ٩ من قرارها ١٢/٧٠، بالجهود التي يبذلها الأونكتاد لتجميع التقرير ودعت إلى بذل كل الجهود من أجل توفير الموارد اللازمة للتعجيل في إنجاز التقرير.

٣ - ويجب الإشارة منذ البداية إلى أن أي تقدير للتكاليف الاقتصادية للاحتلال لا يمكن ولا ينبغي أن يعتبر بديلا من إنهائه. وعلاوة على ذلك، لا يمكن قياس كل التكاليف المتصلة بالاحتلال من الناحية النقدية. ولا يمكن ربط أي قيمة نقدية بالمعاناة التي يخلفها فقدان الأرواح وتدمير الحياة، وسبل كسب العيش، والحرية والمجتمع والمأوى والثقافة والوطن. ويجب أن يكون واضحا أن تقييم التكاليف الاقتصادية للاحتلال هو، في أفضل الأحوال، مقياس جزئي للخسائر والتكاليف المتكبدة بسبب الاحتلال وخطوة أولى أساسية على طريق عكس اتجاه أثره المدمر، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، تمهيدا لإنهاء الاحتلال في نهاية المطاف.

٤ - فتحديد التكاليف الاقتصادية للاحتلال عملية دينامية تخضع لمتغيرات وتطورات تبعاً لحدة الإجراءات التي تتخذها السلطة القائمة بالاحتلال. وما من وثيقة واحدة قادرة على الإبلاغ بصورة شاملة عن التكاليف الاقتصادية الماضية والجارية والمقبلة للاحتلال. لذا، فإن الهدف من هذا التقرير هو إبراز صوابية العمل داخل منظومة الأمم المتحدة على إنشاء إطار مستدام وشامل بغية تقديم تقارير إلى الجمعية العامة بشكل منهجي ودقيق ودوري عن

التكاليف الاقتصادية التي يتحملها الشعب الفلسطيني بسبب الاحتلال إلى حين انتهاء الاحتلال. وعليه، فإن هذا التقرير يُبرز السوابق التاريخية لحالات مماثلة، ويستعرض بعضاً من الأعمال التي سبق الاضطلاع بها في هذا المجال، ويشرح مدى تعقيد ونطاق الإطار المقترح إنشاؤه وهيكلية الإبلاغ، ويخوض في كيفية إجراء التقييم وكما يقيم الموارد المطلوبة للأونكتاد كي ينشئ الإطار ويقدم التقارير إلى الجمعية.

ثانياً - من اقتصاد مزدهر إلى بنية اقتصادية مشوهة

٥ - كان اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة مزدهرا وقادرا على الاستمرار قبل الاحتلال في حزيران/يونيه ١٩٦٧. فقد حقق إنتاجا وإيرادات كبيرة اعتاش منها عدد متزايد من سكان يبلغ عددهم مليون نسمة وناتجا محليا إجماليا بلغ نصيب الفرد منه ٣٤٩ ١ دولارا بأسعار عام ٢٠٠٤، وهو نصيب يكفي لاعتبار ذلك الاقتصاد من اقتصادات الدخل المتوسط الأدنى في ذلك الوقت[(١)]. ومن المأسوي أن تلك الأرض أصبحت على شفير الانهيار الاقتصادي والإنساني.

٦ - وفي عام ٢٠١٤، تحول معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في الأرض الفلسطينية المحتلة إلى معدل سلبي للمرة الأولى منذ عام ٢٠٠٦. وقطاع غزة يصبح في شكل متزايد منطقة لا يمكن العيش فيها ويمكن أن تصبح غير قابلة للعيش فيها مطلقا بحلول عام ٢٠٢٠ (انظر TD/B/62/3). ووفقا للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بلغ معدل البطالة في غزة ٤٥ في المائة عام ٢٠١٤، حيث فاقت نسبة الشباب العاطل عن العمل ٦٣ في المائة، وهي أعلى نسبة في العالم. وبلغت نسبة بطالة النساء في الأراضي الفلسطينية المحتلة نحو ٤٠ في المائة وفاقت نسبةَ ٦٠ في المائة في غزة. ويعيش نحو ٤٠ في المائة من السكان تحت خط الفقر. أما المياه النقية فهي من النوادر، إذ ما لا يقل عن ٩٠ في المائة من إمدادات المياه في غزة غير صالحة للاستهلاك البشري. والإمداد بالكهرباء متقطع أيضا في غزة ولا يمكن الاعتماد عليها، فهي غير متاحة سوى أربع إلى ست ساعات في اليوم، ولا وجود لشبكة لمعالجة مياه الصرف الصحي تعمل بصورة سليمة[(٢)].

---

(١) انظر L. Farsakh, “Palestinian employment in Israel 1967-1997: a review”, Palestinian Economic Policy Research Institute (August 1998), tables 2 and 5.

(٢) انظر S. Roy, “The Gaza Strip's last safety net is in danger”, *The Nation*, 6 August 2015.

ألف - نظرة على الوضع الاقتصادي تحت الاحتلال

٧ - على مدى التاريخ، كانت للاستعمار والاحتلالات العسكرية بشكل ثابت أهداف اقتصادية، تتخذ أشكالا ومظاهر مختلفة ولكن تنطوي عادة على استغلال الشعب المحتل وإفقاره (انظر A/70/35، المرفق). وفي الشكل الأقل حدة، يغير التوازن الاقتصادي في البلد المحتل لصالحه ولصالح السكان المستوطنين. أما في الشكل الأسوأ، فيستتبع بعده الاقتصادي مصادرةَ موارد الشعب المحتل، وتشريده واستبداله وإفقاره وتهميشه.

٨ - ويمكن وصف البُعد الاقتصادي للاحتلال بأنه الأعمال والتدابير التي يتخذها المحتل ليستبيح لنفسه الموجودات والموارد الطبيعية والمنافع الاقتصادية تعود حقا للشعب والبلد المستعمَرين ويقوض قدرة الشعب المحتَل على استخدام موارده، والتنقل بحرية داخل وطنه والقيام بمعاملات تجارية واقتصادية واجتماعية عادية مع البلدان المجاورة والشركاء التجاريين التقليديين.

٩ - وتحرم هذه التدابيرُ الشعب الرازح تحت الاحتلال لا من حريته وأرضه وموارده فحسب، بل أيضا من حقه في التنمية الإنسانية المعترف به دوليا ومن القدرة على الإنتاج، ما يجبره على استهلاك المنتجات التي ينتجها المحتل بصورة رئيسية. إن حرمان الجيل الحالي من الشعب المحتل من حقه في التنمية يحرم أيضا الأجيال المقبلة من حقوقهم في العمل والتعليم والمياه المأمونة والأمن الغذائي، وكذلك من حقوقه الاقتصادية وحقوق الإنسان الأساسية الأخرى.

١٠ - وفي الحالة الفلسطينية، تولت إسرائيل السيطرة الكاملة على اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة منذ بداية الاحتلال في حزيران/يونيه ١٩٦٧ حتى إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في عام ١٩٩٤. ومع ذلك، فإن الشعب الفلسطيني لم يتمتع قط بسيطرة كاملة وذات سيادة على اقتصاده ومجتمعه، لأسباب عدة. وترد العوامل الرئيسية لذلك في الفقرات التالية.

١١ - والعامل الحاسم هو أن قطاع غزة والضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية، لا يزالان تحت الاحتلال، في ظل الظروف التالية: قيود صارمة على حركة الأشخاص والبضائع، وتناقص وتدمير منتظمان لقاعدة الإنتاج، وفقدان الأرض والمياه والموارد الطبيعية الأخرى، وتشرذم السوق المحلية، والانفصال عن الأسواق المجاورة والدولية، والحصار الضيق المفروض على غزة منذ عام ٢٠٠٧، وتوسع المستوطنات الإسرائيلية، وبناء حاجز الفصل واتّباع سياسة الإغلاق في الضفة الغربية وعزل القدس الشرقية عن بقية الأرض الفلسطينية المحتلة.

١٢ - والعامل الثاني هو بروتوكول باريس بشأن العلاقات الاقتصادية، الذي يهدف إلى تحديد إطار وحيِّز السياسة الاقتصادية الفلسطينية أثناء الفترة الانتقالية الممتدة خمس سنوات التي أعقبت إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في عام ١٩٩٤. وبعد انقضاء عقدين على ذلك، وحتى تاريخه، ما زال البروتوكول يحد من حيز السياسة العامة المتاح لواضعي السياسات الفلسطينية، وقد عزز عمليا اتحادا شبه جمركي يضمن تبعية الاقتصادي الفلسطيني لإسرائيل.

باء - البنية الاقتصادي المشوهة المنخفضة الإنتاجية

١٣ - لا تزال العلاقة بين الاقتصاد الإسرائيلي واقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة علاقة اقتصادين متباينين وغير متكافئين، يمارس فيها الاقتصاد المهيمن الكبير سياسات تُبقي الاقتصاد الصغير ضعيفا وتابعا له. وتجسد سوق العمل الفلسطينية ديناميات هذه العلاقة أفضل تجسيد. فبعيد وقوع الاحتلال في عام ١٩٦٧، باتت عمالة الفلسطينيين ذوي المهارات المنخفضة في إسرائيل العامل الأهم في العلاقة بين الاقتصادين. وإضافة إلى ذلك، فإن الإيرادات المتأتية من تصدير العمالة الفلسطينية إلى إسرائيل، التي كان يمكن توظيفها في استثمار منتِج في الأرض الفلسطينية المحتلة، باتت عوض ذلك مصدرا رئيسيا لتمويل الواردات من إسرائيل، ولترسيخ اعتماد الأرض الفلسطينية المحتلة على إسرائيل وتدعيم نظام المنافع التي يجنيها المحتل من الاقتصاد الفلسطيني الأسير.

١٤ - ونجم عن تدفقات العمالة نتيجتان. فمن ناحية العرض، أفضى ذلك إلى أجور مرتفعة في الاقتصاد المحلي لم تنشأ عن أي زيادة في الإنتاجية المحلية. وزاد ذلك تكاليف الإنتاج، وقلل من ربحية الإنتاج المحلي وسرَّع في حصول انكماش في الإنتاج الزراعي والصناعي المحلي. ومن ناحية الطلب، أدت الزيادة في الإيرادات المتأتية من إيرادات العمال في إسرائيل إلى زيادة الطلب الكلي من دون حصول زيادة في الإنتاج. وقابلت تلك الزيادةَ في الطلب على السلع القابلة للتداول التجاري زيادةٌ في الواردات، وقابلت زيادةَ الطلب على السلع غير القابلة للتداول التجاري زيادةٌ في الأسعار.

١٥ - وفي نهاية المطاف، أسهم هذا التغيير في الأسعار النسبية على طريقة ''المرض الهولندي'' في انكماش في قطاعات السلع القابلة للتداول التجاري (الزراعة والصناعة) وحفز القطاعات غير القابلة للتداول التجاري (التشييد والخدمات). فأطلق ذلك عملية مستمرة من القضاء على الزراعة وعلى التصنيع، ما حرمَ الشعب الفلسطيني من قدرته على الإنتاج، وفي الوقت نفسه، ونَّمى اعتمادا على الاقتصاد الإسرائيلي

والمعونة المقدمة من المانحين[٣]. ويبين الشكل ١ التشوه البنيوي لاقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة على مدى العقود الأربعة الماضية. وخلال الفترة ١٩٧٥-٢٠١٤، هبطت مساهمة قطاع السلع القابلة للتداول التجاري في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة النصف، من ٣٧ إلى ١٨ في المائة، في حين انخفضت مساهمته في العمالة من ٤٧ إلى ٢٣ في المائة.

١٦ - وثمة تفسير آخر للعمليات الجارية في الأرض الفلسطينية المحتلة لتجريدها من مقوماتها الزراعية والصناعية هو عرضة هذين القطاعين بشكل خاص لمصادرة الأرض والموارد الطبيعية الفلسطينية والقيود الإسرائيلية المفرطة على حركة السلع واليد العاملة الفلسطينية. ومنذ بداية الاحتلال في عام ١٩٦٧، فقد الشعب الفلسطيني إمكان الوصول إلى أكثر من ٦٠ في المائة من أراضي الضفة الغربية وإلى ثلثي المراعي الموجودة فيها. وفي غزة، بات يتعذر على المنتجين الفلسطينيين الوصول إلى نصف المساحة الصالحة للزراعة وإلى ٨٥ في المائة من موارد المصائد السمكية. وعلاوة على ذلك، ما برحت إسرائيل تستخرج المياه فوق المستوى الذي تحدده المادة ٤٠ من التذييل ١ للمرفق الثالث للاتفاق الفلسطيني - الإسرائيلي المؤقت بشأن الضفة الغربية وقطاع غزة المؤرخ ٢٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥ عبر مصادرها ٨٢ في المائة من المياه[٤] الجوفية الفلسطينية لاستعمالها داخل حدودها أو مستوطناتها، في حين لم يبق أمام الفلسطينيين إلا خيار أن يستوردوا من إسرائيل أكثر من ٥٠ في المائة من احتياجاتهم من المياه. ولاحظ البنك الدولي أن نسبة ٣٥ في المائة فقط من الأرضي الفلسطينية الصالحة للري يجرى ريها بالفعل، ما يكلف الاقتصاد ٠٠٠ ١١٠ فرصة عمل و ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[٥].

(٣) انظر W. M.Corden and J. P. Neary, "Booming sector and de-industrialization in a small open economy", *Economic Journal*, vol. 92, pp. 825-848, December 1982 والأونكتاد، "إعادة بناء قطاع سلع التبادل التجاري الفلسطيني: نحو الانتعاش الاقتصادي وتكوين الدولة"، الوثيقة UNCTAD/GDS/APP/2010/1.

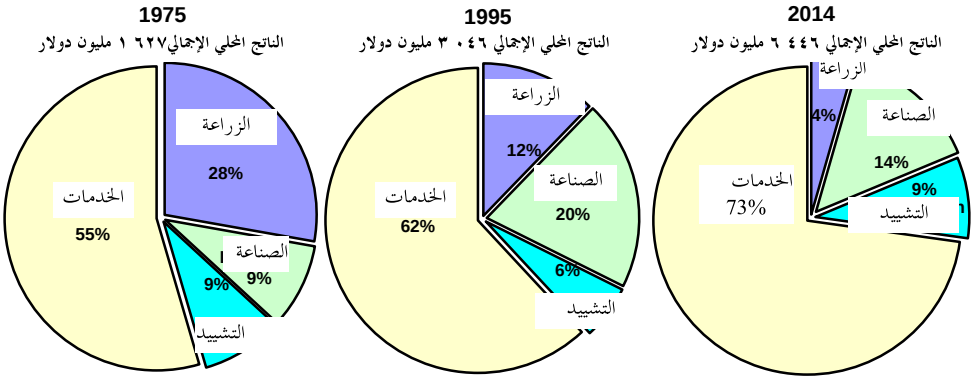
(٤) UNCTAD, "The besieged Palestinian agriculture", document UNCTAD/GDS/APP/2015/1.

(٥) World Bank, "Assessment of restrictions on Palestinian water sector development" (Washington, D. C., April 2009).

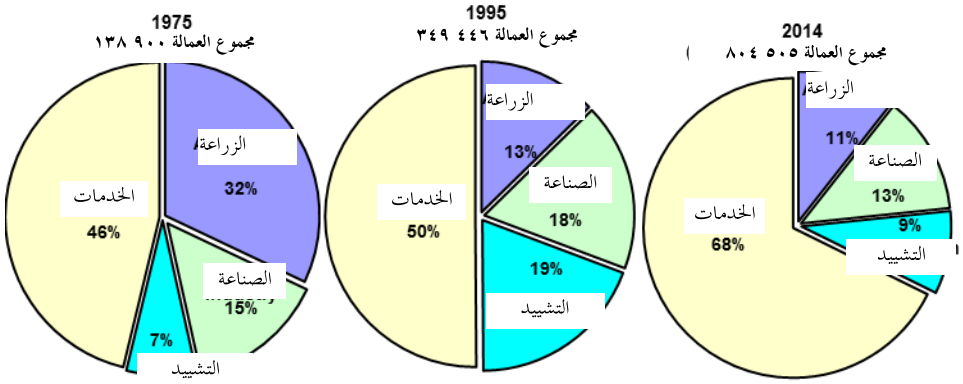
الشكل ١

التغيرات الطويلة الأجل في اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة، ١٩٧٥-٢٠١٤

حصة القطاعات من الاقتصاد بحسب عامل التكلفة في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (سنة الأساس عام ٢٠٠٤)



حصة القطاعات من العمالة الإجمالية



المصدر: قاعدة بيانات الأونكتاد، جُمعت استنادا إلى بيانات مستقاة من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

١٧ - في القطاع الصناعي، يؤدي الاحتلال وحال الضبابية الناجمة عنه إلى خنق الاستثمار ولا يترك أمام القطاع الخاص الفلسطيني إلا القيام بعمليات ضيقة النطاق تتطلب قدرا ضئيلا من رأس المال ومنخفضة الكفاءة. وأشار البنك الدولي إلى أن المؤسسات الصغيرة والبالغة الصغر تهيمن على ساحة الأعمال الفلسطينية، فنسبة ٩٠ في المائة من الشركات تستخدم أقل

من ٢٠ عاملا[٦]. وترتبط الشركات الصغيرة بتدني كثافة رأس المال وانخفاض إنتاجية اليد العاملة، إذ بلغت إنتاجية اليد العاملة في الشركات الصغيرة ١٠ ٠٠٠ دولار، وهي لا تشكل سوى ثلث مثيلتها لدى الشركات الكبيرة. ووفقا لصندوق النقد الدولي، شهد اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة خلال الفترة من ١٩٩٤ إلى ٢٠١٠ تراجعا تكنولوجيا، بانخفاض سنوي بنسبة ٠,٥ في المائة في مجمل إنتاجية العوامل. ولو استمر اتجاه النمو المسجل في الفترة السابقة، لكان نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الأرض الفلسطينية المحتلة أعلى بنسبة ٨٨ في المائة من مستواه في عام ٢٠١٠. وفي الفترة ٢٠١٣-٢٠١٥، شهد القطاع الصناعي مزيدا من التدهور، كما يدل على ذلك انخفاض بنسبة ٩ في المائة في مؤشر الإنتاج الصناعي للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني[٧].

١٨ - ووفقا للبيانات الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ففي العقدين الماضيين، تدهورت معظم المؤشرات الاقتصادية الفلسطينية، وترتبت على ذلك تداعيات خطيرة على رفاه الشعب الفلسطيني. ويبين الجدول ١ أن عدد السكان زاد خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠١٤ بنسبة ٣,٦ في المائة سنويا، في حين لم ينمُ نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي إلا بنسبة ١ في المائة. ولم يسجل متوسط الإنتاجية أي نمو، وزادت البطالة بنسبة ٩ نقاط مئوية لتبلغ ٢٧ في المائة. وظل العجز التجاري، البالغ نسبة ٤٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، مرتفعا للغاية، في حين زاد الاعتماد الاقتصادي على إسرائيل، كما تدل على ذلك الحصة الأكبر لإسرائيل من العجز التجاري الفلسطيني، التي زادت من ٤٩ إلى ٥٨ في المائة خلال تلك الفترة. وبصرف النظر عن الجهود التي تبذلها الحكومة الفلسطينية في سبيل خفض الإنفاق وإجراء إصلاحات مالية جدّية، لم يتحسن العجز في الميزانية خلال السنوات العشرين الماضية. وظل الاعتماد على الدعم المقدم من الجهات المانحة كبيرا، كما يتبين من المستوى المرتفع للتحويلات الجارية، التي باتت تناهز اليوم ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

(٦) World Bank, “West Bank and Gaza investment climate assessment: fragmentation and uncertainty” (Washington, D. C., September 2014).

(٧) Oussama Kanaan et al, “Macroeconomic and fiscal framework for the West Bank and Gaza”, report prepared for the meeting of the International Monetary Fund Ad Hoc Liaison Committee, Brussels, April 2011.

الجدول ١

التغيرات الطويلة الأجل في اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة، ١٩٩٥-٢٠١٤

	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (بدولارات عام ٢٠٠٤)	السكان[أ] (بالملايين)	متوسط الإنتاجية الحقيقية (بالدولارات)	معدل البطالة (بالنسبة المئوية)	العجز التجاري (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)	العجز التجاري مع إسرائيل (بالنسبة المئوية من العجز التجاري)	العجز التجاري (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)	صافي التحويلات الحالية (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)
١٩٩٥	١ ٤٣٥	٢,٣٤	٧ ٩١٤	١٨,٢	٥٧,٢-	٤٩,١	١٢,١-	١٢,٢
٢٠١٤	١ ٧٣٧	٤,٥٥	٨ ١٢٣	٢٦,٩	٣٩,٦-	٥٨,٠	١٢,٥-	٩,٤
متوسط التغيير السنوي (بالنسبة المئوية)	١,٠	٣,٦	٠,١					
فترة التغيير (بالنسبة المئوية)				٨,٧	١٧,٦	٨,٩	٠,٤-	٢,٨-

(أ) في ما خلا السكان، كل الأرقام تستثني القدس الشرقية، نظرا لعدم قدرة الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني على الوصول إلى المدينة.

ثالثاً - التكاليف الاقتصادية للاحتلال: أساس مفاهيمي

١٩ - منذ فترة مبكرة تعود إلى أربعينات القرن الماضي، قُدمت إسهامات في المؤلّفات الأكاديمية في مجال الاقتصاد تتعلق بتقييم تكلفة الخسائر المجتمعية والفردية الناجمة عن الإصابات الخارجية[٨]. وتتمحور هذه الإسهامات حول مبدأ التعويض القائم على أساس أنه إذا كان حدوث تغيّر في حالة ما سيجعل بعضَ الأشخاص أفضل حالاً وآخرين أسوأ حالاً، فيمكن للكاسبين التعويض على الخاسرين، بحيث يكون الجميع أفضل حالاً في نهاية المطاف. وهذا المفهوم للخسارة الاقتصادية الناتجة من التعرض لإصابات (التعويض) يفترض أيضاً أن الخسائر المجتمعية على صعيد الرفاه هي مجموع الخسائر الفردية الناتجة من فقدان السلع الخاصة مضافا إليها الخسائر المجتمعية الناتجة من فقدان السلع العامة (أي السلع التي لا يُقلِّل استهلاكها من قِبل فرد واحد من توفّرها لأفراد آخرين في المجتمع).

٢٠ - والخسارة الاقتصادية الناتجة من إصابات خارجية أو من التعويض عن هذه الإصابات هي مرادف للجبر بمعناه القانوني، أي محو الضرر الذي وقع وإزالة الخسائر المتكبدة. ويعني الجبر الكامل، في جوهره، العودة إلى الحالة التي كانت قائمة قبل تكبّد

(٨) See J. R. Hicks, *A Revision of Demand Theory* (Oxford, Oxford University Press, 1951) and D. W. Winch, *Analytical Welfare Economics* (Baltimore, Penguin, 1971).

الخسارة. وإذا تم هذا الأمر عن طريق ردّ الحقّ، فهذا يعني إعادة الحالة إلى ما كانت عليه عيناً. وإذا تمّ ذلك بشكل كلي أو جزئي عن طريق التعويض، فهذا يعني تسوية عواقب الضرر الحاصل وإن لم يتم إعادة الحالة السابقة بالمعنى الحقيقي للكلمة[٩].

٢١ - وبحسب النظريات الاقتصادية، توجد ثلاثة نُهج للتحقق من التكلفة الواقعة على المتضررين ومتكبِّدي الخسائر من جرّاء أفعال قامت بها أطراف أخرى. وأولها نهج الإيرادات، وهو يُستخدَم على نطاق واسع في المحاكم خصوصاً في أنحاء العالم، لقياس خسائر الأطراف المُصابة، وذلك على أساس أوحد هو سيل الإيرادات التي كانت لتتدفق لو لم تقع هذه الإصابة، لا على أساس سيل الإيرادات القائمة. وثانيها هو نهج الأصول، وهو يبني على نهج الإيرادات بإضافة الفرص الضائعة إلى سيل الإيرادات التي فُقدت من جرّاء الإصابة. وثالثها هو النهج القائم على المنفعة، وهو أعمّ نطاقا لأنه يسمح بإدراج مجموعة أكبر من الخسائر ويأخذ في الاعتبار الاختلافات بين استجابات الأفراد للإصابات وتأثرهم بعواقبها.

٢٢ - وعموماً، من شأن اتباع نهج أكثر شمولاً يرتكز على نهجَي الأصول والمنفعة أن يحصر نطاق الخسائر بدقة أكبر مما لو اتُبع نهج الإيرادات. غير أنّه ينبغي لإيجاد النهج المناسب بعينه ومدى الجمع بين نهجَي الأصول والمنفعة أن يتوقفا على نوع الخسارة وخصائصها المحددة، وعلى القطاع الاقتصادي الذي وقعت فيه الخسارة.

رابعاً - الإطار القانوني: سوابق تاريخية

٢٣ - خلصت بعثة الأمم المتحدة لتقصي الحقائق بشأن النزاع في غزة، التي أنشأها رئيس مجلس حقوق الإنسان في ٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٩، في تقريرها المقدّم إلى الجمعية العامة (A/HRC/12/48) إلى أن الاحتلال الإسرائيلي المستمر برز على أنه العامل الأساسي الذي تكمن وراءه انتهاكات القانون الدولي والذي يقوض احتمالات تحقيق التنمية والسلام.

٢٤ - وفي مذكرة بشأن التكاليف الاقتصادية للاحتلال الإسرائيلي على الشعب الفلسطيني، واردة في مرفق تقرير اللجنة المعنية بممارسة الشعب الفلسطيني لحقوقه غير القابلة للتصرف (A/70/35)، تناول الأونكتاد بالتفصيل بعض السوابق ذات الصلة التي أُخِذت فيها التكاليف الاقتصادية في الاعتبار بوصفها عناصر رئيسية للتفاوض على حلول دائمة للنزاعات المعقدة والمستعصية. وتضمنت هذه السوابق ما يلي:

(٩) See N. Robinson, *Indemnification and Reparations: Jewish Aspects* (New York, International Press, 1944).

(أ) قرار صادر عن محكمة العدل الدولية الدائمة في عام ١٩٢٨ في القضية التاريخية المتعلقة بمصنع شورزوف[١٠]؛

(ب) قرار الجمعية العامة ١٩٤ (د-٣) بشأن مسألة اللاجئين والتعويض؛

(ج) مبادئ بنهيرو بشأن اللاجئين ومدفوعات الجبر في حقبة ما بعد الحرب الباردة[١١]؛

(د) فتوى محكمة العدل الدولية بشأن الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة[١٢].

خامساً - تقديرات سابقة للتكاليف الاقتصادية للاحتلال

٢٥ - يتبيّن من المناقشة السابقة أن هناك تكاليف يتحملها الشعب الرازح تحت الاحتلال، وتكاليف تتصل بالضرر الناجم عن الإجراءات التي تتخذها السلطة القائمة بالاحتلال (انظر A/AC.25/W.81/Rev.2، المرفقان الأول والثاني؛ وقرار الجمعية العامة ١٩٤ (د-٣)). وليس التشوه البنيوي للاقتصاد، الذي نوقش في الفرع الثاني أعلاه، إلا واحدا من عناصر تلك التكاليف التي يتكبدها الشعب الفلسطيني. ويتطلب إجراء تقييم شامل للتكاليف الاقتصادية للاحتلال إجراء عملية معقدة ومفصلة ومتكاملة قادرة على تقدير التكاليف الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة المتكبّدة في جميع القطاعات الاقتصادية. إلا أنه، حتى الآن، ما من تقييم منهجي أو سجلات شاملة للتكاليف والآثار الاقتصادية للسياسات والإجراءات والتدابير الإسرائيلية في الأرض الفلسطينية المحتلة. كما أنّ جميع الجهود المبذولة لتحديد قيمة التكاليف الاقتصادية للاحتلال تمت لغاية الآن على أساس كل حالة على حدة، قام الأونكتاد بمعظمها. وتشمل المؤلفات المتصلة بهذا الموضوع دراسات الحالات الإفرادية المبيّنة في الفقرات التالية.

---

(١٠) *Case concerning the Factory at Chorzów (Claim for Indemnity) (Merits) (Germany v. Poland)*, *Publications of the Permanent Court of International Justice*, *Collection of Judgments*, *Series A, No. 17*, case No. 13.

(١١) انظر نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، ١٧ تموز/يوليه ١٩٩٨ (A/CONF.183/9)؛ المبادئ المتعلقة بإعادة المساكن والممتلكات للاجئين والمشردين داخلياً، حزيران/يونيه ٢٠٠٥؛ والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، قرار الجمعية العامة ١٤٧/٦٠.

(١٢) الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة، فتوى، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ٢٠١٤، ص ١٣٦ من النص الإنكليزي.

٢٦ - وفي تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني: التطورات التي شهدها اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة (TD/B/62/3)، أشار الأونكتاد إلى أنه في عام ٢٠١٤، اقتُلعت أو أتلفت ٣٣٣ ٩ شجرة منتجة، في حين أُتلفت ٦٠٠ ٥ شجرة أخرى في شهر كانون الثاني/يناير ٢٠١٥ وحده. وعلاوة على ذلك، بلغت تكلفة الأضرار المباشرة للعمليات العسكرية الإسرائيلية الثلاث في غزة، في الفترة بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٤، ما لا يقل عن ثلاثة أضعاف الناتج المحلي الإجمالي لغزة. ويرتفع مجموع تكلفة الدمار كثيراً عندما تؤخذ في الاعتبار التكاليف غير المباشرة الناجمة عن فقدان رأس المال البشري وسيل الإيرادات المقبلة التي كانت لتتأتى من الأصول المنتِجة المتلفة أو المتضررة.

٢٧ - وفي دراسة للأونكتاد عن تسرب الإيرادات المالية الفلسطينية إلى إسرائيل في ظل بروتوكول باريس بشأن العلاقات الاقتصادية[١٣]، أشارت تقديرات الأونكتاد إلى أنّ تسرب الإيرادات الفلسطينية من الضرائب المفروضة على الواردات، والخسائر المالية المترتبة على تهريب السلع من إسرائيل إلى الأرض الفلسطينية المحتلة، بلغت سنوياً ما قدره ٣٠٥ ملايين دولار، أي نحو ٣,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي أو ١٧ في المائة من مجموع الإيرادات العامة الفلسطينية في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١. ولو ضُبِطت الإيرادات المتسربة، لَكان من شأن ذلك توسيع مجال الحركة المتاح لواضعي السياسات المالية، وبالتالي زيادة الناتج المحلي الإجمالي السنوي بنسبة ٤ في المائة تقريباً وتوليد نحو ٠٠٠ ١٠ فرصة عمل إضافية سنوياً. وتدعو الدراسة أيضاً إلى إجراء مزيد من البحوث لتقدير الخسائر المالية المتأتية من مصادر أخرى، بما في ذلك:

(أ) تسرّب الإيرادات جرّاء الضرائب التي تقتطعها إسرائيل من إيرادات الفلسطينيين العاملين في إسرائيل والمستوطنات. وبموجب بروتوكول باريس بشأن العلاقات الاقتصادية، يُطلب من إسرائيل تحويل مستحقات الضمان الاجتماعي وغير ذلك من الإيرادات الضريبية إلى الحكومة الفلسطينية؛

(ب) خسارة الإيرادات المتصلة برسوم سك العملة نتيجةً لاستخدام العملة الإسرائيلية في الأرض الفلسطينية المحتلة، وتقدّر كلفتها بما يتراوح بين ٠,٣ و ٤,٢ في المائة من الدخل القومي الإجمالي؛

(١٣) CNUCED, “Palestinian fiscal revenue leakage to Israel under the Protocol on Economic Relations”, document UNCTAD/GDS/APP/2013/1.

(ج) خسارة الإيرادات من جراء تسعير السلع المستوردة بأسعار بخسة في الفواتير، بسبب عدم قيام فلسطين بضبط الحدود أو فرض الرقابة عليها، وانعدام إمكانية الحصول على البيانات التجارية اللازمة؛

(د) خسارة الإيرادات لأسباب تتصل بعدم السيطرة على الأراضي والموارد الطبيعية؛

(هـ) خسارة الموارد المالية لأسباب تتصل باستيراد السلع والخدمات عن طريق القطاع العام الفلسطيني، مثل النفط والطاقة والمياه؛

(و) خسارة الإيرادات الجمركية نتيجة لعدم تطبيق قواعد المنشأ الصادرة عن منظمة التجارة العالمية على السلع التي تبلغ فيها نسبة المحتوى الإسرائيلي أقل من ٤٠ في المائة؛

(ز) خسائر مالية ناتجة من تضاؤل القاعدة الضريبية بسبب انهيار القاعدة الإنتاجية وفقدان الموارد الطبيعية من جراء الاحتلال.

٢٨ - وتابع البنك الدولي في تقريره المقدّم إلى لجنة الاتصال المخصصة[١٤] دراسة الأونكتاد واحتسابه للخسائر، بتقدير مصادر أخرى للخسائر في الإيرادات الفلسطينية. ولفت البنك الدولي إلى أنّ خسائر بقيمة ٢٨٥ مليون دولار (٢,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٤) نشأت من سبعة مصادر في سنة واحدة. إلا أنّ التداخل بين تقديرات البنك الدولي وتقديرات الأونكتاد بلغ نحو ٥٥ مليون دولار[١٥]. وبعد استبعاد البنود المتداخلة، يشير مجموع تلك التقديرات إلى تكبّد خسارة سنوية قدرها ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (٦٤٠ مليون دولار في عام ٢٠١٥). وأضاف تقرير البنك الدولي أنّ إسرائيل أيضاً احتجزت أرصدة إيرادات فلسطينية غير محوّلة بقيمة ٦٦٨ مليون دولار (٥,٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي). إلا أنّ هذا الرقم اسمي وتراكمي، ولا يأخذ في الاعتبار أثر التضخم وعائدات الفوائد مع مرور الوقت.

(١٤) World Bank, "Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee", 19 April 2016.

(١٥) إن مبلغ ٥٥ مليون دولار الذي بلغته الخسائر المتداخلة هو مجموع ٢٤,٤ مليون دولار (تقديرات الأونكتاد لخسائر ضريبة القيمة المضافة على الواردات، انظر (الأونكتاد، تسرب الإيرادات المالية الفلسطينية إلى إسرائيل في ظل بروتوكول باريس الاقتصادي، الوثيقة UNCTAD/GDS/APP/2013/1، الجدول ٧)، زائداً مبلغ ٣٠,٦ مليون دولار، الذي حدّده البنك الدولي كخسائر ناتجة من الضرائب المفروضة على الواردات المباشرة (انظر وثيقة البنك الدولي: World Bank, "Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee", 19 April 2016, table 2).

٢٩ - وما فتئ الأونكتاد يقيِّم مختلف أوجه التكاليف التي تكبدها الفلسطينيون في الاقتصاد والعمالة بسبب الاحتلال الإسرائيلي. وتشير التقديرات إلى أنه:

(أ) في الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٥، بلغت الخسائر التراكمية في الناتج المحلي الإجمالي ٨,٤ بلايين دولار (بالقيمة الحقيقية للدولار في عام ١٩٩٤)، وهو مبلغ يشكل ضعفي حجم الاقتصاد الفلسطيني؛

(ب) بحلول عام ٢٠٠٥، فُقد على الأقل ثلث حجم رأس المال المادي الذي كان لدى الأرض الفلسطينية المحتلة قبل عام ٢٠٠٠؛

(ج) شكلت الخسائر الناجمة عن الحملة العسكرية الإسرائيلية في غزة خلال الفترة الممتدة من كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ إلى كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ نصف حجم اقتصاد الأرض الفلسطينية المحتلة (٤ بلايين دولار بالقيمة الحقيقية للدولار في عام ٢٠٠٤)؛

(د) اقتُلع منذ عام ١٩٦٧ ما يزيد عن ٢,٥ ملايين شجرة مثمرة، بما فيها ٨٠٠ ٠٠٠ شجرة زيتون؛

(هـ) لا تمثل الأراضي المروية بالفعل سوى نسبة ٣٥ في المائة من الأراضي التي يمكن أن تكون قابلة للري في الأرض الفلسطينية المحتلة. ويكلف هذا الأمر الاقتصاد ١١٠ ٠٠٠ فرصة عمل في السنة، وما نسبته ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي؛

(و) خسارة نسبة ١٠ في المائة على الأقل من أخصب أراضي الضفة الغربية من أجل بناء الحاجز الفاصل؛

(ز) مُنع كل من الحكومة الفلسطينية والمزارعين الفلسطينيين من صيانة آبار المياه أو من تحسينها أو بنائها؛

(ح) قُيد الصيد قبالة سواحل غزة في مسافة تتراوح بين ٣ و ٦ أميال بحرية، بدلا من المسافة البالغة ٢٠ ميلا المنصوص عليها في المادة الحادية عشرة من المرفق الأول لاتفاق ٤ أيار/مايو ١٩٩٤ بشأن قطاع غزة ومنطقة أريحا.

٣٠ - وقدر الأونكتاد أن تكلفة تقلص حيز السياسة الاقتصادية تعزى إلى الاحتلال وإلى بروتوكول باريس بشأن العلاقات الاقتصادية[١٦]. وقد استخدمت الدراسة النموذج الاقتصادي القياسي الذي وضعه الأونكتاد للاقتصاد الفلسطيني لمحاكاة آفاق الاقتصاد في

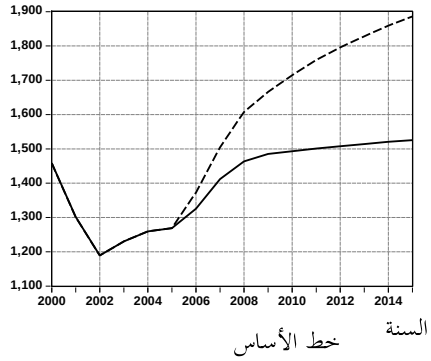
(١٦) UNCTAD, "Policy alternatives for sustained Palestinian development and State formation", document UNCTAD/GDS/APP/2008/1.

إطار مختلف خيارات السياسة العامة. وقيمتْ أثر وضع سياسة بديلة متكاملة تتضمن سمات السياسات الموسعة والمتعلقة بالشؤون المالية وأسعار الصرف والتجارة والعمل. وأظهرت الدراسة أنه في حال زودت دولة فلسطين ذات السيادة بأدوات السياسة العامة ذات الصلة، يمكن لها أن تزيد الناتج المحلي الإجمالي السنوي بنسبة ٢٤ في المائة وأن تخفض معدل البطالة بنسبة ١٩ في المائة (انظر الشكلين ٢ و ٣).

الشكل ٢

أثر حيز السياسات على الناتج المحلي الإجمالي للفرد

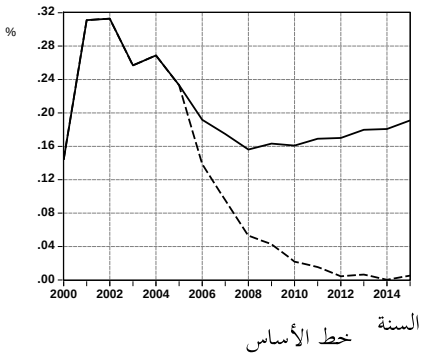
(بقيمة الدولار في عام ١٩٩٧)



الشكل ٣

أثر حيز السياسات على معدل البطالة

(النسبة المئوية)



٣١ - وقدم البنك الدولي، في الدراسة التي أعدها، تقديرات جزئية للتكاليف الناجمة عن الاحتلال في المنطقة جيم (٦١ في المائة للضفة الغربية) في القطاعات التالية: الزراعة، واستغلال معادن البحر الميت، واستخراج الحجارة والمقالع، والبناء، والسياحة، والاتصالات السلكية واللاسلكية[١٧]. وقدرت الدراسة التكاليف الناجمة عن الاحتلال في المنطقة جيم بنسبة ٢٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (٢,٩ بلايين دولار في عام ٢٠١٥) في شكل تكاليف مباشرة، بالإضافة إلى ١٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (١,٥ بلايين دولار في عام ٢٠١٥)، في شكل تكاليف غير مباشرة، وبلغ مجموعها نسبة ٣٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وعلاوةً على ذلك، فإن التكلفة المالية الناجمة عن الاحتلال في المنطقة جيم

(١٧) البنك الدولي، ”الضفة الغربية وقطاع غزة: المنطقة ج ومستقبل الاقتصاد الفلسطيني“ (واشنطن العاصمة، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣).

تقدر بمبلغ ٨٠٠ مليون دولار من الإيرادات المفقودة، أي ما يعادل ٥٠ في المائة من العجز المالي الفلسطيني. وأكدت الدراسة أيضا أن العمالة الفلسطينية يمكن أن ترتفع بنسبة ٣٥ في المائة إذا انتهى احتلال المنطقة جيم.

٣٢ - واستنتجت دراسة أعدها البنك الدولي مؤخرا عن القطاع الفلسطيني للاتصالات السلكية واللاسلكية أن مجموع خسائر إيرادات القطاع الفلسطيني للهواتف المحمولة خلال الفترة الممتدة من عام ٢٠١٣ إلى عام ٢٠١٥ تراوح بين ٤٣٦ و ١ ١٥٠ مليون دولار، بما فيها الخسارة المالية الفلسطينية التي تراوحت بين ٧٠ و ١٨٤ مليون دولار[١٨]. وكانت التكلفة المباشرة في حدود ١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي السنوي.

٣٣ - وبموجب القرار دإط-١٠/١٧ الصادر في ٢٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، أنشأت الجمعية العامة سجل الأمم المتحدة للأضرار الناشئة عن تشييد الجدار في الأرض الفلسطينية المحتلة. وينصب التركيز الرئيسي لسجل الأضرار على الأضرار الناجمة عن تشييد الحاجز الفاصل في الضفة الغربية، وهو لا يشمل أي تدابير أخرى تتخذها السلطة القائمة بالاحتلال. وتقتصر ولايته على العمل بمثابة سجل للأضرار التي تلحق بجميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين المعنيين نتيجة تشييد إسرائيل للحاجز الفاصل في الأرض الفلسطينية المحتلة، بما في ذلك في القدس الشرقية وما حولها. وفي شباط/فبراير ٢٠١٦، أكمل سجل الأضرار مطالبات تعويض عن الأضرار في سبع من تسع محافظات فلسطينية متضررة. وقد جُمع ما يصل إجماليه إلى ٨٧٠ ٥٢ من استمارات المطالبات وما يزيد عن ٠٠٠ ٣٠٠ من الوثائق الداعمة في ٢٣٣ من مجتمعات محلية فلسطينية بلغ عدد سكانها ٢٨٥ ٩٤٦ نسمة. ومن العدد الإجمالي للمطالبات التي جُمعت، جهز مجلس مكتب سجل الأضرار ٤٥٩ ٢٠ طلباً وقام باستعراضها بغية إدراجها في سجل الأضرار. وقد صنفت الغالبية العظمى من المطالبات على أنها خسائر زراعية.

٣٤ - وقدر كل من وزارة الاقتصاد الوطني لدولة فلسطين ومعهد البحوث التطبيقية - في القدس التكلفة الناجمة عن الاحتلال في عام ٢٠١٠ بمبلغ ٦,٩ بلايين دولار أو بما نسبته ٨٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[١٩]. وهذه التكلفة لا تشمل الآثار المترتبة على التدابير الأمنية الإسرائيلية بل تركز أساسا على أثر القيود المشددة المفروضة على الشعب الفلسطيني

(١٨) البنك الدولي ”خسائر قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية في الأراضي الفلسطينية: الفرص المفقودة للتنمية الاقتصادية“ (واشنطن العاصمة، عام ٢٠١٦).

(١٩) Ministry of National Economy of the State of Palestine[[per CO]] and the Applied Research Institute — Jerusalem, “The economic costs of the Israeli occupation for the Occupied Palestinian Territory”, September 2011. Available from www.un.org/depts/dpa/qpal/docs/2012Cairo/p2%20jad%20isaac%20e.pdf.

وعلى حرمانه من الملكية ومن الحصول على الموارد الطبيعية الخاصة به، والتي تستغل إسرائيل معظمها. والتكلفة التقديرية تأخذ في الحسبان أثر العوامل التالية: الحصار المفروض على غزة، والقيود المفروضة على المياه والموارد الطبيعية (بما في ذلك حقول الغاز الطبيعي) والتنقل، والقيود الأخرى المفروضة على التجارة المحلية والدولية وعلى الشعب، وفقدان السياحة في منطقة البحر الميت، واقتلاع الأشجار وتكاليف المرافق العامة.

٣٥ - وقيم معهد البحوث التطبيقية في القدس التكلفة المباشرة والإيرادات المهدورة من جراء القيود التي تفرضها إسرائيل على حركة الأشخاص والبضائع في الضفة الغربية، فضلا عن القيود التي تفرضها على الوصول إلى حقول الغاز الطبيعي ومصائد الأسماك ومياه الري والقطاعات الزراعية وتطويرها[٢٠]. وقد احتسب التقييم أيضا التكلفة المباشرة لتدمير الهياكل الأساسية الفلسطينية، ولهدم المنازل في الضفة الغربية والعمليات العسكرية التي نفذت في غزة، في عام ٢٠١٤. وقدرت الدراسة هذه التكاليف المباشرة المحددة بنسبة ٧٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (٩,٩٥ بلايين دولار). ولكن هذه الدراسة لا تغطي سوى التكلفة المباشرة لبعض وليس لجميع القيود التي يفرضها الاحتلال وبالتالي فقد قللت كثيراً من تقدير إجمالي التكاليف المباشرة وغير المباشرة.

٣٦ - وركزت الدراسة التي أعدها وليد مصطفى عن القيود الإسرائيلية المفروضة على الأنشطة الفلسطينية من أجل الاستفادة من الموارد الطبيعية في الأرض الفلسطينية المحتلة، بما في ذلك حجر البناء والرمل في قطاع غزة، والفوسفات والموارد المعدنية في البحر الميت والنفط والغاز الطبيعي[٢١]. وقُدرت الخسائر الناجمة عن المصادرة الإسرائيلية لحجر البناء في المنطقة جيم بنحو ٩٠٠ مليون دولار سنويا (٠,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي). وأكدت الدراسة أن إسرائيل قد استولت على حوض بحر غزة ومنعت الفلسطينيين من الحق في استكشاف واستغلال موارد النفط والغاز في الضفة الغربية وقطاع غزة.

٣٧ - وإثر اتخاذ قرار الجمعية العامة ١٩٤ (د-٣)، الذي نص على حق اللاجئين في العودة والتعويض، أعد عاطف قبرصي دراسة عن خسائر الفلسطينيين في عام ١٩٤٨ وتناول بالتفصيل حقوق اللاجئين في مجال استعادة الممتلكات والتعويض عن الخسائر في الممتلكات

(٢٠) Applied Research Institute — Jerusalem, "The economic cost of the Israeli occupation of the occupied Palestinian territories", 2015.

(٢١) وليد مصطفى، الموارد الطبيعية في فلسطين: محددات الاستغلال وآليات تعظيم الاستفادة (القدس ورام الله، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، ٢٠١٦)، الذي يمكن الاطلاع عليه من الموقع الإلكتروني http://mas.ps/files/server/20162404092052-1.pdf (جرى الاطلاع على الموقع في ٥ آب/أغسطس ٢٠١٦).

ورأس المال البشري[٢٢]. وبينت الدراسة أن الخسائر المتراكمة من رأس المال المادي والبشري التي تكبدها اللاجئون الفلسطينيون في الفترة من عام ١٩٤٨ إلى عام ٢٠٠٠ بلغت ١٧٣ بليون دولار و ٢٧٥ بليون دولار، على التوالي، قياساً بأسعار عام ٢٠٠٠.

سادساً - تصنيف الخسائر والمنهجية

ألف - مفهوم الخسائر وتصنيفها

٣٨ - كما جرى بيانه في الفرع الأول أعلاه، لا يمكن قياس جميع التكاليف ذات الصلة بالاحتلال من الناحية النقدية، وأي تقييم للتكاليف الاقتصادية للاحتلال التي تترتب على الشعب الفلسطيني هو، في أفضل الأحوال، قياس جزئي للخسائر والتكاليف المتكبدة منذ بدء الاحتلال. غير أن الخطوة الأولى نحو تقييم التكاليف الاقتصادية للاحتلال التي يمكن قياسها نقداً هي تحديد نوع هذه التكاليف.

٣٩ - وتصنيف التكاليف التي يتكبدها الشعب الفلسطيني تحت الاحتلال والتي تعود إلى سياسات وتدابير ''تقويض التنمية'' التي تفرضها السلطة المحتلة على الاقتصاد الفلسطيني يستدعي تحديد تلك الخسائر ورصدها وقياسها بطريقة منتظمة ودورية. ويشمل هذا التصنيف، على سبيل المثال لا الحصر، أنواع الخسائر التالية:

(أ) الخسائر المادية؛

(ب) خسائر الموارد المائية والموارد الطبيعية الأخرى؛

(ج) خسائر رأس المال البشري؛

(د) فقدان الفرص وخسائر اقتصادية؛

(هـ) خسائر الاقتصاد الجزئي والاقتصاد الكلي والمالية العامة؛

(و) خسائر المجتمعات المحلية والأحياء السكنية؛

(ز) الخسائر النفسية - الاجتماعية.

٤٠ - وتعد مسألة تحديد وتقدير كل خسارة من تلك الخسائر الأساس الحاسم الأهمية للمنهجية المتبعة لقياس التكاليف الاقتصادية الناجمة عن الاحتلال. وفيما يتعلق بكل نوع من أنواع الخسارة، فإن المسالة المفاهيمية هي تحديد: (أ) الإجراءات التي تتخذها السلطة القائمة

(٢٢) Atif A. Kubursi, "Palestinian losses in 1948: calculating refugee compensation", information brief prepared for the Center for Policy Analysis on Palestine, 3 August 2001.

بالاحتلال والتي يمكن أن تعتبر ضارة لكل من الاقتصاد الفلسطيني والشعب الفلسطيني؛ (ب) والقيمة النقدية المناسبة للتكلفة التي يمكن إسنادها لكل إجراء تتخذه السلطة القائمة بالاحتلال. والتوصل إلى جواب مقبول يُعد في الأساس أمراً معقداً ومتعدد الأبعاد، ويتطلب خبرات في الاقتصاد والقانون والتاريخ والسياسة.

٤١ - ويشير التقييم الأولي إلى أن المنهجيات المتبعة لتقدير التكاليف الاقتصادية للاحتلال ينبغي أن تعتمد على خصوصية نوع الخسارة قيد النظر وعلى القطاع الاقتصادي الذي تكبدها. ولذلك، وبغية تجنب الحساب المزدوج وربط كل نوع من أنواع الخسارة بالقاعدة الاقتصادية التي تنشأ منها، يجرى تقييم كل نوع من أنواع الخسارة بحسب القطاع ونوع الأصول. ويمكن أن تضاف إلى القائمة أية تكاليف أخرى ناشئة عن نهج المنفعة دون حدوث ازدواجية. وأفضل طريقة لتوصيف جوهر هذا النهج هي الاطلاع على شكل المصفوفة المبين في الجدول ٢.

٤٢ - وعند تحديد أنواع الخسائر، تطرح تساؤلات تتعلق بما يلي: (أ) كيف يمكن قياس هذه الخسائر وما هي المنهجية المناسبة واللازمة للقيام بذلك؛ (ب) وكيف تتوزع هذه الخسائر على قطاعات الاقتصاد المختلفة؛ (ج) وما هو حجم التداخل بين أنواع الخسائر وتصنيفاتها بحسب تأثير القطاع على منهجية قياس هذه التكاليف الناجمة عن الاحتلال.

الجدول ٢

مصفوفة التكاليف الاقتصادية للاحتلال بحسب نوع الخسارة والقطاع الاقتصادي

	نوع الخسارة					
القطاع	مادية	موارد مائية وطبيعية	رأسمال بشري	فرص وخسائر اقتصادية	اقتصاد جزئي واقتصاد كلي ومالية	أحياء سكنية ومجتمعات محلية	نفسية - اجتماعية
الزراعة							
التعدين							
الصناعة التحويلية							
التشييد							
التجارة والخدمات							

باء - المنهجية والتواتر الدوري والبيانات

٤٣ - يتطلب إجراءُ تقييم شامل للتكاليف الاقتصادية للاحتلال اتباع منهجيات مفصلة ومترابطة قادرة على تخمين التكاليف الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة لجميع أنواع الخسائر المتكبدة في كل قطاعات الاقتصاد. وينبغي للمنهجية العامة أن تكفل اتساق التقييم استنادا إلى أفضل الممارسات والنظريات السليمة، كما ينبغي لها أن تكون:

(أ) مقتضبة بحيث يمكن التعامل معها باعتبارها وثيقة قائمة بذاتها. وينبغي لها أن تكون مفهومة، ولا سيما بالنسبة إلى المنخرطين في وضع السياسات وعمليات التفاوض؛

(ب) مرنة يجب إبقاء المنهجية قيد الاستعراض المنتظم وينبغي تعديلها كلما دعت الحاجة إلى ذلك؛

(ج) متسقة، عوض أن تكون سطحية وتعسفية. وينبغي لهذه المنهجية أن تيسِّر إجراء التقييم واتساقه ودقته من خلال الاعتماد على مبادئ التقييم المقبولة عموما ومعاييره الدولية؛

(د) قابلة للمراجعة والتحقق منها. ينبغي للمنهجية، قدر الإمكان، أن تعتمد على أدلة تاريخية موثوق بها مستقاة من تقييمات سابقة بغية التقليل إلى أدنى حد من إطلاق الأحكام الشخصية المطبق في التقييم وتاليا مراعاة صعوبة الحصول على أدلة وسجلات جديدة.

٤٤ - ورغم وجود عدد من المنهجيات المحددة التي يمكن تطبيقها على تخمين التكاليف الاقتصادية للاحتلال، فيمكن تجميعها في مقاربتين عامتين، مقاربة على المستوى الكلي (أو تنازلية) ومقاربة محاسبية (من القاعدة إلى القمة). ولكل نمن هاتين المقاربتين جوانبها الإيجابية والسلبية، لذا ينبغي لاستخدامها أن يتوقف على نوع الخسارة وعلى القطاع الذي تلك الخسارة، فضلا عن توفُّر البيانات والموارد اللازمة من أجل تطبيق المقاربة المختارة. وفي ضوء ما سبق، يبدو أن اتباع مقاربة قائمة على مصفوفة محاسبية اجتماعية (كلية/تنازلية) هو أكثر ملائمة لتقييم التكاليف الاقتصادية للاحتلال في الأرض الفلسطينية المحتلة، نظرا لتعدد القطاعات وأنواع الخسائر والجماعات المتضررة. ومع ذلك، وبالنسبة إلى عدد صغير من الخسائر، سيتعين النظر في اتباع المقاربة المحاسبية. لذا، يمكن لهذه المنهجية أن تجمع بين أكثر من مقاربة واحدة، تبعا لنوع الخسارة والقطاع الاقتصادي.

٤٥ - وبصفة عامة، لا يوجد نقص في المنهجيات بل قد يكون هناك نقص في البيانات. وقبل الشروع في عملية التقييم الكامل، ينبغي استكشاف مدى توفُّر البيانات ومدى القدرة

على الوصول إلى البيانات الجديدة وعلى توليدها. وسيتطلب ذلك موارد إضافية وتعاونا وثيقا مع الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، الذي ينبغي له أن يكون واحدا من الشركاء الوطنيين الرئيسيين في هذه العملية.

٤٦ - أما في ما يتعلق بدورية عملية التقييم وتواترها، فيُتوخى أن يصار إلى تقديم تقرير سنوي إلى الجمعية العامة بشكل مستمر. وستُدرج أي تكاليف جديدة ناشئة عن استمرار الاحتلال والتدابير المدمِّرة الأخيرة في التقرير تحت عنوان منفصل. وإضافة إلى هذا التقرير السنوي، ينبغي إجراء ٨ إلى ١٠ دراسات تحليلية من أجل وضع جردة بالخسائر، ينبغي ربطها بتقييمات سابقة للتكلفة التاريخية للاحتلال منذ عام ١٩٦٧. وينبغي تقديم موجز لهذه الدراسات تحليلية إلى الجمعية في سياق التقارير السنوية الثلاثة إلى الأربعة الأولى.

سابعاً - التركيبة المؤسسية والتنفيذ والنواتج

ألف - التركيبة المؤسسية والتنفيذ

٤٧ - في ضوء الولاية الحالية للأونكتاد، وما ثبت امتلاكه من خبرة في مجال الاقتصاد الفلسطيني وقدرته على عدد من الهيئات داخل منظومة الأمم المتحدة إلى العمل وعلى تنسيق أعمالها، طلبت الجمعية العامة في قرارها ٢٠/٦٩ من الأونكتاد أن يقدم تقريرا عن التكاليف الاقتصادية الناجمة عن الاحتلال التي يتكبدها الشعب الفلسطيني.

٤٨ - وتيسيرا للمفاوضات المقبلة من أجل التوصل إلى تسوية عادلة ودائمة وسلمية للنزاع الفلسطيني - الإسرائيلي، فإن الأونكتاد قادر من الناحية التقنية على أن يستحدث داخل منظومة الأمم المتحدة إطارا لتخمين التكاليف الاقتصادية الماضية والمتكررة للاحتلال في طريقة منهجية وعلمية وقائمة على الأدلة على أساس منتظم، وهو سيقدم تقارير عن جردة بالإجراءات الماضية والجديدة المتخذة من السلطات القائمة بالاحتلال، وتحديدا تلك التي ترتب عليها أثر اقتصادي مدمر على الشعب الفلسطيني، وسبل كسب عيشه وقدراته الحالية والمستقبلية على الحفاظ على اقتصاد قابل للاستمرار ومتسم بالكفاءة، وسيوثقها ويحدثها ويتعهدها.

باء - النواتج والأنشطة

٤٩ - سينطوي إنشاء إطار لتخمين التكاليف الاقتصادية للاحتلال على القيام بعمل إضافي كبير، بما في ذلك تحديد البعد المفاهيمي للتكاليف الاقتصادية للاحتلال ضمن إطار الأمم المتحدة واقتراح وتحديد المنهجيات ذات الصلة، ووضع النماذج والمعايرة، وتقييمها والحفاظ

عليها، ووضع قواعد بيانات وتجميع البيانات سنويا، وتحديث وتقييم التكاليف الاقتصادية الحالية والتاريخية للاحتلال وتقديم تقارير منتظمة إلى الجمعية العامة عن هذه المسائل. وسيتطلب ذلك الجمعَ بين الميزانية العادية والموارد الخارجة عن الميزانية.

٥٠ - ومن المتوقع أن تستغرق عملية التقييم ووضع جردة بالتكاليف الاقتصادية الجارية والماضية للاحتلال نحو أربع سنوات (فترتي سنتين) من العمل. وسيشمل ذلك موافاةَ الجمعية العامة بثلاثة تقارير سنوية، بدءاً من السنة الثانية من تنفيذ العملية. وسيتطلب التحديد الكمي للتكاليف الاقتصادية الماضية للاحتلال سنتين إلى أربع سنوات من الدراسات التي تركز على القضايا المتصلة بالمنهجية والبيانات والسوابق والآراء القانونية وغير ذلك من القضايا ذات الصلة. وإضافة إلى ذلك، ينبغي إجراء ست إلى ثماني دراسات، يتناول كل منها نوعا محددا من الخسائر.

٥١ - ويورد الجدول ٣ قائمة بالنواتج والأنشطة المتوقعة لتنفيذ هذه العملية، خلال فترة السنوات الأربع الأولى من مهمة تخمين التكاليف الاقتصادية الاحتلال وتقديم تقارير عنها.

الجدول ٣

خطة السنوات الأربع للنواتج والأنشطة لتقييم التكاليف الاقتصادية للاحتلال في الأرض الفلسطينية المحتلة

	السنة ١	السنة ٢	السنة ٣	السنة ٤
النواتج				
تقرير سنوي إلى الجمعية العامة		تقرير	تقرير	تقرير
دراسات أساسية عن السوابق القانونية والبيانات والمنهجية	٢-٤ دراسات	٢-٤ دراسات		
دراسات عن الخسائر بحسب النوع والقطاع للفترة ١٩٦٧-٢٠١٦	١-٢ دراسة	٣-٤ دراسات	٢-٣ دراسات	١-٢ دراسة
الأنشطة				
تحديد مفهوم التكاليف الاقتصادية للاحتلال والمنهجيات	نعم			
العمل الميداني وجمع البيانات والمعلومات	نعم	نعم	نعم	نعم
وضع نماذج كمية ونماذج اقتصاد قياسي	٢-٤ نماذج			
نماذج التخمين والمعايرة	٢-٤ نماذج	٢-٤ نماذج	٢-٤ نماذج	٢-٤ نماذج

	السنة ١	السنة ٢	السنة ٣	السنة ٤
تخمين التكاليف الاقتصادية للاحتلال بحسب القطاع ونوع الخسارة	كل القطاعات والأنواع	كل القطاعات والأنواع	كل القطاعات والأنواع	كل القطاعات والأنواع
اجتماع فريق الخبراء	اجتماعان	اجتماعان	١-٢ اجتماع	اجتماع واحد

ثامنا - الاستنتاجات والتوصيات

٥٢ - لا يبلغ هذا التقرير عن الجوانب النوعية أو الكمية للتكاليف الاقتصادية الناجمة عن الاحتلال التي يتكبدها الشعب الفلسطيني، بل يُبرز للدول الأعضاء الأهمية الحيوية لهذه المهمة والحاجة إلى تزويد المجتمع الدولي بفهم الموضوعي وقياسات محددة لآثار الاحتلال على الشعب الفلسطيني. ويمكن لإجراء تقييم دقيق لهذه التكاليف أن يضمن أيضا مساءلة السلطة القائمة بالاحتلال عن الوفاء بالتزاماتها بموجب القانون الدولي.

٥٣ - وعلاوة على ذلك، فإن دراسة التكاليف الاقتصادية للاحتلال، فضلا عن العقبات الأخرى التي تعترض التجارة والتنمية في الأرض الفلسطينية المحتلة، أساسية للدلالة على ضخامة الخسائر والصعوبات التي عانى منها الشعب الفلسطيني وما زال تحت الاحتلال، وتحديد السياسات لوضع الاقتصاد الفلسطيني على سكة التنمية المستدامة وتيسير المفاوضات المقبلة من أجل تسوية عادلة للنزاع الفلسطيني - الإسرائيلي وتحقيق سلام دائم في الشرق الأوسط.

٥٤ - وبغية إجراء تقييم دقيق للأضرار التي سببها الاحتلال، يجب أولا احتساب الموارد والسياسات اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في الأرض الفلسطينية المحتلة ووضع الاقتصاد على سكة التنمية المستدامة التي تحفظ مصالح وقدرات الجيل الحالي وتوسع في الوقت نفسه قدرات الأجيال المقبلة. ومن شأن ذلك أن يشكل أساس السلام في الأرض الفلسطينية المحتلة، الذي سيتوطد باقتصاد حر مزدهر قادر على تلبية الاحتياجات الحالية والمقبلة لشعبها وعلى حماية البيئة الهشة من مزيد من التدهور المتفاقم جراء الفقر.

٥٥ - وينبغي التأكيد أن التكاليف الاقتصادية للاحتلال، وأي تخمين لها، لا تُعتبر ولا ينبغي أن تُعتبر أو تُستعمل للدعوة إلى تقديم تعويض نقدي كبديل من إنهاء الاحتلال. وعلاوة على ذلك، لا يمكن تقييم أو قياس كل الخسائر والأضرار والدمار التي سبَّبها الاحتلال من الناحية النقدية.

٥٦ - وأُجريت كل الدراسات السابقة للتكاليف الاقتصادية الناجمة عن الاحتلال في الأرض الفلسطينية المحتلة على أساس مخصص، لا ضمن إطار شامل وحيد يمكن أن يجمع بين مختلف أنواع الخسائر والتكاليف المباشرة وغير المباشرة في جميع القطاعات الاقتصادية. وهي فتحت كوة ضيقة فحسب في جدار التكاليف الاقتصادية الضخم الناجمة عن الاحتلال الإسرائيلي التي يتكبدها الشعب الفلسطيني. فمن دون الاحتلال، لكان في مقدور الاقتصاد الفلسطيني بكل سهولة أن ينتج ضعفي الناتج المحلي الإجمالي الذي يحققه حاليا، مع ما يواكب ذلك من انحسار للعجز التجاري والميزانوي المزمن، وكذلك للفقر والبطالة، وإنهاء للاعتماد الاقتصادي على إسرائيل.

٥٧ - لذا، فمن الضروري بشكلٍ ملح أن يُنشأ ضمن منظومة الأمم المتحدة إطار منهجي وشامل ومستدام قائم على الأدلة من أجل:

(أ) وضع جردة بالإجراءات المتخذة من السلطات القائمة بالاحتلال، ولا سيما تلك التي ما زال يترتب عليها أثر مدمر وتكاليف اقتصادية بالنسبة إلى الشعب الفلسطيني وحياته وسبل كسب عيشه، وتسجيلها وتحديثها بصورة منتظمة؛

(ب) تخمين وتحديث التكاليف الاقتصادية المتكررة والجديدة لهذه الإجراءات في طريقة منهجية قائمة على الأدلة وعلى أساس منتظم؛

(ج) تقديم تقرير سنوي عن لك التكاليف إلى الجمعية العامة؛

(د) تحديد الموارد والسياسات اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في الأرض الفلسطينية المحتلة.

٥٨ - وقد أقرت الجمعية العامة بالحاجة إلى هذا الإطار، وطلبت، في الفقرة ٩ من قرارها ٢٠/٦٩ ن من الأونكتاد أن يقدم إلى الجمعية تقريراً عن التكاليف الاقتصادية للاحتلال الإسرائيلي التي يتكبدها الشعب الفلسطيني. ويشكل هذا الطلب دلالة على الخبرة التي يمتلكها الأونكتاد في مجال الاقتصاد الفلسطيني وعلى ما يواجهه هذا الأخير من عوائق وآفاقه الإنمائية، وكذلك على القدرات التقنية والمهنية للأونكتاد على قيادة وتنسيق أعمال كيانات الأمم المتحدة الأخرى في تنفيذ هذه المهمة الهامة.

٥٩ - والأونكتاد قادر إلى حد كبير من الناحية التقنية داخل منظومة الأمم المتحدة عل الاضطلاع بمسؤوليات تقييم التكاليف الاقتصادية للاحتلال التي يتكبدها الشعب الفلسطيني. بيد أنه لا يمكن تنفيذ هذه المهمة بالموارد المتاحة حاليا. لذا يلزم توفير موارد إضافية للأونكتاد لتلبية طلب الجمعية العامة. وينبغي لتخصيص تلك الموارد الإضافية أن يجرى من

خلال آليات مناسبة للأمم المتحدة بدعمٍ من أوساط الجهات المانحة بغية تأمين مزيد من الموارد الخارجة عن الميزانية.

٦٠ - إن الدول الأعضاء مدعوة إلى النظر في الطلب من الأونكتاد بأن يضع جردة بالتكاليف الاقتصادية للاحتلال الإسرائيلي التي يتكبدها الشعب الفلسطيني، وبأن يقدم سنويا تقريرا عن ذلك إلى الجمعية العامة.