

Distr.: General
11 July 2011
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

الدورة الثامنة والخمسون

جنيف، ١٢-٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١١

البند ١١(ب) من جدول الأعمال المؤقت

تقرير عن المساعدة المقدمة من الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني

تقرير خبير التقييم المستقل عن برنامج الأونكتاد لتقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني*

موجز تنفيذي

وسط تحديات وصعوبات هائلة استمر الأونكتاد يشارك السلطة الفلسطينية والمستفيدين الآخرين في معالجة احتياجاتهم العادلة من خلال البحث والتحليل وتقديم مشورة سياساتية اقتصادية ومساعدة تقنية، من أجل تنمية القدرات المؤسسية. وإلى حد كبير كان هذا الثبات في المشاركة طوال أكثر من ٢٨ سنة يرجع إلى إنشاء وحدة خاصة لتقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني وتمويلها من الميزانية العادية.

ويظل الأونكتاد طرفاً صغيراً، وإن كان طرفاً متخصصاً على مسرح المساعدة الإنمائية دون وجود ميداني في الأرض الفلسطينية المحتلة. ومع ذلك، يتيح عدداً من الأدوات والتقنيات ذات الملكية المسجلة، ويحظى برنامج مساعدته للشعب الفلسطيني بثقة واطمئنان المستفيدين، وكذلك معظم الدول الأعضاء، الذين يواصلون تأييد ولايته. وتمخضت مشاريعه مجتمعة عن مساهمات مفيدة لمساعدة السلطة الفلسطينية في بناء مؤسسات في مجالات السياسة الاقتصادية والمعلومات الإحصائية والإدارة المالية وتيسير

* أعده خبير التقييم المستقل السيد س. ف. ديفكار، المدير الشريك لشراكة Ace Global Consulting LLP (أيس غلوبال الاستشارية - شراكة ذات مسؤولية محدودة) الهند (بدعم من السيدة بوجا داغا والسيد ساغار ساشديفا مديري المشاريع في شراكة Ace Global Consulting LLP).

التجارة. ومع ذلك كانت النتائج أقل من الإمكانيات، ويرجع ذلك في جانب كبير منه إلى الانتكاسات على أرض الواقع من فترة لأخرى، بما في ذلك تدمير البنية المادية.

وبالإضافة إلى ذلك يواجه الأونكتاد تحديات في الاستجابة للأولويات الجديدة والناشئة للسلطة الفلسطينية، وهي تحديات تعزى إلى الحدود التي تقيّد حصوله على التزامات مالية للمشاريع الجديدة وافتقاره إلى الوجود الميداني والشراكات وغيابه عن هياكل تنسيق المعونة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وكلها عوامل تقيّد قدرته على تقديم مساهمات إضافية رغم أهميته وقدراته وخبراته. ونتيجة لذلك يجب على الأونكتاد أن يضع استراتيجيات جديدة بموارد ملائمة لزيادة فعالية مشاركته وسط اتساع دائرة الاختيار من بين الشركاء الإنمائيين في ظل تغير الواقع في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

أولاً - مقدمة

ألف - هذا التقييم

١- ينصب هذا التقييم على الولاية الصادرة عن الدورة الخامسة والثلاثين للفرقة العاملة المعنية بالإطار الاستراتيجي والميزانية البرنامجية لإجراء تقييم خارجي مستقل لبرنامج الأونكتاد لتقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني. وهدف التقييم هو تحليل وتوفيق النتائج والدروس المستفادة من تنفيذ البرنامج ووضع توصيات تهدف إلى تعزيز العمل الذي يضطلع به الأونكتاد لصالح الشعب الفلسطيني.

باء - المنهجية

- ٢- استندت تقديرات التقييم إلى ما يلي:
- (أ) الاختصاصات (TD/B/58/6/Add.1 - المرفق ٤)؛
- (ب) استعراضات مكتبة (٣١ وثيقة)؛
- (ج) ٦٦ مقابلة؛
- (د) بعثات ميدانية إلى القدس وبيت لحم ورام الله.

جيم - ما يركز عليه التقرير

٣- يُقَر التقييم بالحساسية الهائلة للجوانب السياسية والأمنية وجوانب حقوق الإنسان وتأثيرها على ظروف التنمية الاقتصادية والبشرية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ويتوفر كم هائل من البحوث والتقارير عن هذه القضايا في المجال العام. وبناءً على ذلك لا يتضمن التقرير تعليقات مستقلة تعبر عن حكم خبير التقييم على هذه الجوانب. ولا يخلص التقييم إلى نتائج إلا فيما يتعلق بأداء برنامج الأونكتاد لتقديم المساعدة، استناداً إلى معلومات ونظرات مقدمة من قائمة متنوعة بالأشخاص الذين تم الاتصال بهم، ولا يضع توصياته إلا في صدد الاختصاصات المحددة لهذا التقييم.

ثانياً - نظرة عامة على الأنشطة

ألف - الولاية

- ٤- يستمد برنامج الأونكتاد لتقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني، وإنشاء الوحدة الخاصة؛ واتجاه برنامجها؛ وتمويلها؛ وتقريرها؛ من الوثائق التالية:
- (أ) قرار الأونكتاد ١٠٩ (د-٥)، ١٩٧٩؛
- (ب) قرار الأونكتاد ١٤٦ (د-٦)، ١٩٨٣؛
- (ج) مقرر الجمعية العامة للأمم المتحدة ٤٧/٤٥٥، ١٩٩٢؛
- (د) الخطة متوسطة الأجل للأمم المتحدة للفترة ١٩٩٨-٢٠٠١؛
- (هـ) خطة عمل بانكوك، الأونكتاد العاشر، ٢٠٠٠؛
- (و) توافق آراء ساو باولو، الأونكتاد الحادي عشر، ٢٠٠٤؛
- (ز) الفقرة ٤٤ من اتفاق أكرا، الأونكتاد الثاني عشر، ٢٠٠٨.

٥- وقد استرشدت الأمانة بهذه الولايات وبالتأييد المنتظم من جانب مجلس التجارة والتنمية في أداء برنامج عملها لتقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني من خلال صياغة شراكة مع السلطة الفلسطينية والوكالات المرتبطة بها والمستفيدين الآخرين، مع استكمال جهود الوكالات الدولية والجهات المانحة الأخرى. وبالإضافة إلى ذلك، تأثرت التغييرات الكبيرة في الاتجاه العام للبرنامج وفي تقديم المساعدة التقنية بضرورة الاستجابة للفرص والاحتياجات الناشئة التي ظهرت بعد قرار مجلس الأمن للأمم المتحدة ١٣٩٧ (٢٠٠٢) الذي أنشأ للمرة الأولى توافقاً دولياً على إنشاء دولة فلسطينية مستقلة وقابلة للبقاء وتعيش في سلام جنباً إلى جنب مع إسرائيل.

باء - ملامح الأونكتاد في لوحة المساعدة الإنمائية

٦- الأونكتاد هو وكالة من بين ٣٠ وكالة إنمائية تقريباً تساعد الشعب الفلسطيني متعاونة في ذلك مع السلطة الفلسطينية والوكالات المرتبطة بها والوكالات الخاصة وغير الحكومية الأخرى في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ويضم الفريق القطري للأمم المتحدة نفسه ٢٧ عضواً منهم عدد كبير من وكالات الأمم المتحدة. والأونكتاد وكالة غير مقيمة، وتقوم حالياً في وحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني التي تتألف من اثنين من الموظفين بتنسيق جميع أعمال تنفيذ التعاون التقني وأنشطة مشاركة المانحين في الأراضي الفلسطينية المحتلة نيابة عن الأونكتاد. ومع ذلك، فإن الأونكتاد هو وكالة الأمم المتحدة الوحيدة التي

تركز بصورة خاصة على قضايا سياسة التجارة وتيسيرها واستراتيجيات الاستثمار والتنمية الاقتصادية.

٧- وقد ارتفع الدعم الإنمائي الدولي للشعب الفلسطيني من ٦٠٣ مليون دولار في عام ٢٠٠٠ إلى قرابة ٣ مليار دولار في عام ٢٠٠٩، ساهمت منها الوكالات المتعددة الأطراف بما يزيد عن مليار دولار (إحصاءات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي). ومنذ عام ١٩٩٥ بلغ التنفيذ التراكمي للأونكتاد ٧,٠٢ مليار دولار، تغطي ١٤ مشروعاً يشمل بعضها مراحل عديدة. وظل متوسط التنفيذ السنوي أقل من ٠,٥ مليون دولار، وهو مبلغ غير كبير (أقل من ٠,٣ في المائة) في تدفقات المساعدة الإنمائية الإجمالية.

٨- ومع ذلك فإن خبرة الأونكتاد ومزاياه النسبية في مجالين: هما سياسات الاقتصاد الكلي والتجارة؛ وتيسير التجارة، كانت موضع الاعتراف من جانب الوزارات والمؤسسات الأخرى في السلطة الفلسطينية. ويُنظر إلى الأونكتاد باعتباره مؤسسة مستقلة تعتنق نهجاً غير معتاد في تناول القضايا وتقدم في كثير من الأحيان رأياً ثانياً/حجة مضادة ذات قيمة كبيرة في قضايا السياسة الاقتصادية والتجارية، وهو ما يمكن من التوصل لإجراء مناقشة أكثر استنارة للسياسة العامة ويوسّع نطاق الخيارات أمام صانعي السياسات. وفي إطار منظومة الأمم المتحدة أيضاً، ورغم التشابه في مجالات مثل تنمية القطاع الخاص، تحظى قيادة الأونكتاد بالاعتراف في مجال سياسة الاقتصاد الكلي والسياسة التجارية وقضايا تيسير التجارة.

٩- وفي كثير من المجالات، يتيح الأونكتاد منتجات تقنية مسجلة مثل نظم إدارة الجمارك وإدارة الديون، ووحدات وبرامج التدريب، اختبرت بنجاح في بلدان كثيرة ويمكن تكييفها لمسارح جديدة. وهكذا يتمتع الأونكتاد بميزة كونه وكالة تقنية متخصصة تملك خبرات ثابتة مباشرة لدعم مؤسسات مثل إدارات الجمارك/الإيرادات ووكالات التخطيط المالي/الرصد المالي.

جيم - الأنشطة المنفذة

١٠- تندرج أنشطة الأونكتاد في ثلاث ركائز متشابكة: البحث والتحليل؛ والمساعدة التقنية؛ وبناء التوافق.

١- البحث والتحليل

١١- كان برنامج العمل يشمل منذ بدايته عنصراً لرصد وتحري الأثر الاجتماعي والسياسي لسياسات الاحتلال، وفقاً للولاية، وظلت هذه الأعمال تشكل جانباً كبيراً من التقارير السنوية المقدمة إلى مجلس التجارة والتنمية. وحتى الآن تم إعداد أكثر من ٥٥ تقريراً بحثياً عن هذه الموضوعات. وكثير من التقارير القديمة ليس محفوظاً إلكترونياً ولا يظهر في

الموقع الشبكي سوى أحدث ٢٢ تقريراً تبدأ من ١٩٩٩. وكانت الموضوعات التي غطتها التقارير في السنوات الأخيرة تشمل ما يلي:

- (أ) خيارات توسيع حيز حرية الحركة في صنع السياسات الاقتصادية؛
- (ب) إطار محاكاة السياسة الاقتصادية الكلية وسياسة التجارة والعمل؛
- (ج) تعزيز فعالية المعونة؛
- (د) ربط الإغاثة بالتنمية؛
- (هـ) التكامل مع الأسواق الإقليمية والعالمية؛
- (و) أطر تنويع وتيسير تجارة السلع والخدمات؛
- (ز) ديناميات المشاريع الصغيرة والمتوسطة وآفاقها الإنمائية؛
- (ح) استبقاء الاستثمارات وتعزيزها.

١٢- وأدت بعض التقارير إلى الاضطلاع بمشاريع محددة للمساعدة التقنية من أجل تحقيق الفوائد الممكنة من متابعة البدائل السياسية المعينة في سياق البحث والتحليل. وتعتبر الوحدة أن هذا الجانب الرصدي يمثل عنصراً محورياً في ولايتها، حتى مع حدوث تحول صوب تنفيذ المساعدة التقنية لمواجهة التحديات المفروضة وإعداد المؤسسات للاضطلاع بمستويات أكبر من الحكم الذاتي.

٢- المساعدة التقنية

١٣- أتاح التوقيع على اتفاقات أوسلو وبروتوكول باريس بشأن العلاقات الاقتصادية أساساً منطقياً لإعادة توجيه نهج الأونكتاد نحو المزيد من المساعدة التقنية العملية للاستجابة لاحتياجات هياكل الحكم الذاتي المؤقتة المطلوبة. بموجب بروتوكول باريس بشأن العلاقات الاقتصادية. وظل تركيز المساعدة التقنية المقدمة من الأونكتاد يندرج تحت أربعة موضوعات عريضة تركز على تنمية المؤسسات، وخاصة ما يتصل منها بالتجارة والتمويل والمشاريع الخاصة.

- (أ) نظم إدارة الإيرادات (الجمارك وإدارة المالية العامة)؛
- (ب) تيسير التجارة؛
- (ج) استراتيجيات استبقاء المستثمرين؛
- (د) تنمية تنظيم المشاريع.

١٤- ويشير الموقع الشبكي لوحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني إلى ٢٥ نشاطاً/مشروعاً في مجال التعاون التقني نفذت بموارد من خارج الميزانية، أي بدعم مالي من

المانحين. وتشمل هذه الأنشطة/المشاريع مجموعة متفرقة من الأنشطة غير المتكررة والبرامج التدريبية والمشاريع الميدانية الكاملة النطاق. وحتى الآن بلغ مجموع التنفيذ التراكمي للمساعدة التقنية ٧,٠٢ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، منها جزء كبير أنفق منذ عام ٢٠٠٦، وخاصة بموجب برنامج إدارة الجمارك. وفي الوقت نفسه تم التوقيع على مشروع جديد بمبلغ ٢,٢ مليون دولار في مجال تيسير التجارة أثناء فترة التقييم. ويتضح من السنوات الخمس الماضية وجود اتجاه نحو تنفيذ عدد أقل من المشاريع ولكن بتكلفة أكبر (٤ مشاريع يبلغ مجموعها ٦,٨١ مليون دولار) وتقوم الوحدة بتنسيقها.

١٥- **التدريب والخدمات الاستشارية بناءً على الطلب:** إلى جانب تنفيذ المشاريع تقوم الوحدة وأجزاء أخرى في الأونكتاد أيضاً بإجراء برامج تدريبية وتنفيذ خدمات استشارية ووضعت خصيصاً لخدمة مسؤولي السلطة الفلسطينية ووكالاتها في مجالات مثل: قضايا منظمة التجارة العالمية؛ وأطر صنع السياسات والنماذج والمحاكاة الاقتصادية.

الجدول ١

قائمة أنشطة التعاون التقني

المشروع	الجهة المانحة	النفقات التراكمية (دولارات الولايات المتحدة)
دعم تعاون السلطة الفلسطينية مع الأردن ومصر في تحسين الخدمات المتصلة بالتجارة دون الإقليمية	البرنامج الإنمائي	١٨ ١٣٢
تطوير منطقة صناعية في نابلس: دراسة جدوى المشروع واستراتيجية التنفيذ والأثر البيئي	البرنامج الإنمائي، موارد البرنامج الخاص (١٩٩٩)	٢٢٥ ٨٨٩
البرنامج الخاص (السلطة الفلسطينية)	هولندا	٢٠٤ ٥٦٩
بناء القدرات على إدارة الديون والإدارة المالية (دمفاس)	النرويج	٣١٩ ٦٣٣
المجموعة ١٢: النقل وتيسر التجارة		
أسيكودا++ مشروع تحضيرى للمساعدة التقنية	السلطة الفلسطينية	٣٠١ ٤٩٦
أسيكودا++ المرحلة الثانية - تنفيذ الموقع التجريبي	المفوضية الأوروبية	٧٢٨ ٥٢٦
أسيكودا - مساعدة تقنية خاصة لتطبيق النظام في معبر رفح	المفوضية الأوروبية	١٥١ ٤٣٨
المرحلة الثالثة: تنفيذ أسيكودا العالمي في فلسطين	المفوضية الأوروبية	٣ ٤٧٥ ٨٩١
إنشاء مجلس الشاحنين الفلسطينيين	المفوضية الأوروبية	٥٩٥ ٧٧٢

المشروع	الجهة المانحة	النفقات التراكمية (دولارات الولايات المتحدة)
المجموعة ١١: تعزيز قدرات البلدان النامية على إدارة الديون		
الدعم المؤسسي وبناء القدرات لاستبقاء الاستثمارات - الهيئة الفلسطينية لتشجيع الاستثمار	النرويج	٦٤ ٥٤٨
المجموعة ٨: تيسير الاستثمار		
دعم تنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة الفلسطينية - مساعدة طارئة لبرنامج إميريتيك الفلسطيني	برنامج MED 2000 (إيطاليا)؛ المؤسسة المصرفية الفلسطينية	٢٠٠ ٦٦٥
دعم تنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة الفلسطينية - مساعدة طارئة لبرنامج إميريتيك الفلسطيني	الصندوق الفلسطيني للعمالة والحماية الاجتماعية/منظمة العمل الدولية	١٣٢ ١٦٠
المجموعة ١: بناء القدرات في مجال المفاوضات التجارية والدبلوماسية التجارية		
الإطار المتكامل للسياسة الفلسطينية في مجال الاقتصاد الكلي والتجارة والعمالة	كندا/المركز الدولي لبحوث التنمية	٧٠ ٧٢٥
النهوض بالسياسات الاقتصادية والتجارية دون الإقليمية الموجهة نحو النمو من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في البلدان العربية في غرب آسيا وشمال أفريقيا، مشروع التنمية رقم ٦	حساب التنمية	٥٣١ ٠٠٠
المجموع		٧٠٢٣٣٤٤

المصدر: المرفق ٢ (الجدول الإحصائية) من استعراض أنشطة التعاون التقني؛ تقارير المشاريع.

٣- بناء التوافق الحكومي الدولي

١٦- كان الناتج الرئيسي للبرنامج لدعم بناء توافق الآراء يتمثل في التقرير السنوي للأمانة المقدم إلى مجلس التجارة والتنمية، الذي يتيح تقييماً لأداء الاقتصاد الفلسطيني ويبرز التحديات ويعرض تحديثات موجزة لأنشطة التعاون التقني. وتصدر الوحدة ورقتين كل سنتين - وتتضمن التقارير السنوية ملخصاً لمحتوياتها في كثير من الأحيان؛ وتساهم في التقارير التي تنسقها هيئات الأمم المتحدة الأخرى والتي يتم إعدادها ليقدمها الأمين العام إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة؛ وتساهم أيضاً في أنشطة مثل الحلقات الدراسية التي تنعقد مرة كل سنتين وتنظمها اللجنة المعنية بممارسة الشعب الفلسطيني لحقوقه غير القابلة للتصرف التابعة لإدارة الشؤون السياسية.

٤ - الموارد

١٧ - تطلّع الوحدة بالمسؤولية المباشرة عن: إصدار تقرير سنوي يقدم إلى مجلس التجارة والتنمية؛ والمنشورات البحثية التي تكلف بها؛ والبعثات التدريبية في الميدان. وعلى صعيد المساعدة التقنية تؤدي الوحدة دور المنسق بين مؤسسات السلطة الفلسطينية والمانحين والوحدات المتخصصة الأخرى داخل الأونكتاد. وفي السنوات العشر الماضية لم يوجد قط أكثر من مشروعين قيد التنفيذ في أي وقت واحد، مع امتداد فترات التنفيذ إلى الستين، في المتوسط. ويجري الوزع الرئيسي للأنشطة في ميدان البعثات الميدانية للتدريب وإشراك المانحين والمشاورات مع المؤسسات المناظرة وبعثات استعراض المشاريع.

١٨ - وبدأت الوحدة باثنتين من الموظفين المدرجين في الميزانية العادية (ف-٥ و ف-٤) ولكن إضافة أنشطة التعاون التقني استلزمت وجود موظفين إضافيين. وتم التغلب على هذه الحاجة في البداية (٢٠٠١-٢٠٠٥) بفضل وظيفة ف-٢ ممولة من هولندا وبعد ذلك وظيفة ف-٣ ممولة من ميزانيات مشاريع الوحدة قيد التنفيذ. ولكن في عام ٢٠١٠، ومع انتقال الموظف من درجة ف-٣ إلى وظيفة أخرى في الأمم المتحدة ومع عدم وجود مشاريع قيد التنفيذ، لم يكن من الممكن الإبقاء على الوظيفة. ويمكن أن يحدث تعيين بديل في تموز/يوليه ٢٠١١، لمدة سنة واحدة في الوقت الحاضر، بشرط تأمين التمويل للمشاريع الجديدة. وهناك أيضاً موظف واحد من فئة الخدمات العامة مخصص للدعم في مجال المساعدة التقنية ومجالات العمل الأخرى.

١٩ - **الوجود الإقليمي:** يشير بضعة مانحين ووكالات الأمم المتحدة ومؤسسات السلطة الفلسطينية والوحدة نفسها إلى الافتقار إلى الوجود الميداني باعتباره قيماً على الأنشطة. ومع ذلك فإن الوجود الإقليمي لا ينطوي تلقائياً على وجود أجنبي مباشر؛ إذ إن دور المنسق المقيم للأمم المتحدة وجهة التنسيق للوكالة غير المقيمة هو إتاحة تمثيل كاف لمؤسسات مثل الأونكتاد في هياكل تنسيق المعونة. ولا تجذب الجهات المناظرة الوطنية إنفاق تكاليف عالية على الوجود الميداني وتوصي بدلاً من ذلك باستخدام الموظفين المحليين بقدر الإمكان.

٢٠ - **البرامج المشتركة/التنفيذ المشترك:** حتى الآن كانت الأعمال الجارية بموجب برنامج تقييم المساعدة للشعب الفلسطيني ستتم داخل الأونكتاد بكاملها تقريباً. ومع ذلك فإن الإصلاحات التي شملت منظومة الأمم المتحدة تشهد بصورة متزايدة برمجة مشتركة وتنفيذاً مشتركاً في الميدان بين وكالات الأمم المتحدة. والأونكتاد هو الوكالة التي يُقترح أن تقود برنامج التجارة والقدرات الإنتاجية (في إطار مبادرة مجلس الرؤساء التنفيذيين للأمم المتحدة) وتشمل أيضاً برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومركز التجارة الدولية ومنظمة العمل الدولية. وهناك وثيقة برنامجية أُعدت في أوائل عام ٢٠١١ وتنتظر التمويل. ومع ذلك يلاحظ التقييم وجود مخاوف في الميدان من فعالية قيام الوكالات غير المقيمة بقيادة البرامج المشتركة بين وكالات متعددة.

٥- إشراك المانحين

٢١- كان الدعم لبرنامج تقييم المساعدة للشعب الفلسطيني يأتي من النرويج وهولندا والجماعات الأوروبية وكندا ومركز بحوث التنمية الدولية وإيطاليا. وقد واجهت الوحدة تحديات في تأمين الإغلاق المالي لمشاريع المتابعة مع استمرار طرح بعض الاقتراحات لمدة تصل إلى ثلاث سنوات (الميناء الجاف؛ المرحلة الثانية من مشروع إمبريتيك واقتراح مجلس الشاحنين الفلسطينيين (المرحلة ٢) الذي ظل مطروحاً إلى عهد قريب). وتأثرت جدوى بعض المشاريع أيضاً بتحديات التنفيذ وكذلك بعدم كفاية دعم المانحين للأنشطة في غزة.

٢٢- وكان إحجام المتبرعين عن تمويل بعض المشاريع ناشئاً عن تجمع عوامل كثيرة:

(أ) صغر حجم معظم التدخلات، التي لا تبرر تكاليف الرصد والتكاليف الإدارية المطلوبة؛

(ب) عدم كفاية التأزر مع استراتيجيات وأولويات المانحين للأراضي العربية المحتلة؛

(ج) الافتقار إلى الوجود الميداني، وخاصة عندما يكون ضعف المؤسسات المستفيدة معروفاً؛

(د) عدم كفاية الروابط بخطط التنمية الوطنية وعدم كفاية الملكية الوطنية - وهو ما نشأ في بعض الأحيان عن تغيير الأولويات.

وهناك أيضاً أسباب خارجية أكبر من ذلك وذكرها أيضاً المانحون: شدة تدهور الظروف وعدم استقرارها في الأراضي المحتلة منذ ٢٠٠٦، والضغط العام على تدفقات المساعدة بعد الانكماش العالمي في ٢٠٠٨.

٢٣- ويجري التنسيق بين المانحين في الأراضي الفلسطينية المحتلة في منتدى التنمية المحلية في إطار أربعة أفرقة استراتيجية. ويركز فريق الاستراتيجية الاقتصادية على: تنمية القطاع الخاص والتجارة؛ الشؤون المالية؛ والزراعة؛ والتمويل الصغير والصغير جداً، حيث يتصل هذان المجالان بخبرات الأونكتاد. ويتيح هذا المنتدى الهام فرصة للاستعراض الجماعي لجميع أنشطة التعاون التقني في الأراضي الفلسطينية المحتلة وتدعم تحسين تدابير الصياغة والإغلاق المقترحة. ومع ذلك، فإن الأونكتاد ليس عضواً في المنتدى وفقاً للموقع الشبكي لأمانة تنسيق المعونة المحلية. ولهذا فإن الصعوبة التي تواجهها وحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني في تجميع الأموال تنشأ أيضاً في جانب منها إلى عدم وضوح تواجدها وتفاعلها مع المانحين.

ثالثاً - الاستنتاجات والتقييمات

ألف - الأهمية

٢٤- امتد عمل الأونكتاد أكثر من ٢٥ سنة تكيف خلالها مع التغيرات الحاصلة في الواقع السياسي والاقتصادي في الأراضي الفلسطينية المحتلة مع بقاءه متسقاً مع ولايته. وبدأ البرنامج في عام ١٩٧٩ بتركيز على إجراء الدراسات (قرار الأمم المتحدة ١٠٩ - خامساً) وتطور نطاق البرنامج واتجاهه الرئيسي مع مرور السنوات وذلك من خلال: تعيين وتعظيم الفرص الواعدة للتعجيل بالنمو الاقتصادي الفلسطيني؛ ودعم جهود التنمية الاقتصادية وبناء المؤسسات؛ والاستجابة لآثار الأزمة الاقتصادية الواسعة الناشئة عن سياسات الإغلاق وقيود التنقل، والقيام مؤخراً بدعم جهود بناء الدولة الفلسطينية (اتفاق أكر).

٢٥- ويركز تحليل الأونكتاد ومشورته السياسية على النحو الوارد في تقاريره على ستة تقييدات رئيسية في الأراضي الفلسطينية المحتلة: '١' انعدام السيادة الوطنية؛ '٢' التجزئة الجغرافية؛ '٣' الحيز المحدود لحرية السياسة الاقتصادية؛ '٤' الضعف أمام الصدمات الخارجية؛ '٥' فرص الوصول غير الساحلية والمحدودة إلى الأسواق؛ '٦' عدم كفاية البنية التحتية المادية. وقد ظل الاتجاه العام لعمل الأونكتاد هو القيام، من خلال التحليل النوعي والكمي وباستعمال نماذج المحاكاة الاقتصادية وتعريف المجتمع الدولي بآثار استمرار هذه التقييدات وتفاقمها أحياناً، على حياة الشعب الفلسطيني مع عدم وجود حيز جوهري لحرية الحركة السياسية وسير أعمال أجهزة الدولة السيادية.

٢٦- **البحث والتحليل:** يندرج معظم أعمال التحليل والمساعدة التقنية الناشئة عنها في خمس مجالات عريضة:

(أ) السياسة الاقتصادية والتجارية والعمالية - للمساعدة في اتخاذ خيارات مستنيرة مع تقييد حرية الحركة على صعيد السياسة العامة؛

(ب) بناء القدرات المؤسسية - للمساعدة في إنشاء وتطوير القدرات في مؤسسات الدولة الهامة - حيث تتصل مؤسسات المالية (إدارة الدين) والجمارك اتصالاً مباشراً بمجال خبرات الأونكتاد؛

(ج) تيسير التجارة - صوب تقليل تكاليف المعاملات على المشاريع؛

(د) تطوير المشاريع الخاصة - للمساعدة في إنشاء وتعزيز المهارات والقدرات الإنتاجية؛

(هـ) التكامل التجاري الإقليمية - للمساعدة في تعيين وإنشاء بدائل حقيقية عن الأسواق المجاورة والإقليمية من أجل التجارة، وذلك لتحسين معدلات التبادل التجاري وتنويع تقليل الاعتماد على إسرائيل لأغراض الاستيراد والتصدير.

٢٧- وتغطي قيادة الأونكتاد على صعيد الخبرات والأفكار بالاعتراف والتقدير في هذه المجالات. وجاء في بعض الردود أن منظور الأونكتاد يتيح نُهج بديلة توازن نُهج المؤسسات الأخرى، وبذلك يمكن التوصل إلى اختيارات مستنيرة ومدعومة بحجج قوية بشأن قضايا السياسة الهامة واستراتيجيات التنمية الوطنية. واستشهد بذلك بصورة خاصة في موضوعات تحرير السياسة التجارية والانضمام إلى منظمة التجارة العالمية.

٢٨- واستغرق التقييم ثمانية تقارير^(١) (تغطي مجموعة متنوعة من الموضوعات وتمتد على فترة ١٢ سنة حتى عام ٢٠١٠) لإجراء دراسة أكثر تفصيلاً عن المحتوى واستخلاص الرسائل الرئيسية من تحليلها. ويتضمن المرفق ٣ (TD/B/58/6/Add.1) لهذا التقرير ملخصاً للملاحظات عن بعض التقارير.

٢٩- وعموماً يتوصل التقييم إلى أن هذه التقارير غنية بالبيانات وقاطعة في تحليلها وتقدم تقديراً للتحديات والتقييدات الكبيرة التي تعترض النمو في ظل الاحتلال. وتشهد هذه التقارير مجتمعة على الإمكانيات الاقتصادية الهائلة التي ينطوي عليها أي ترتيب من أجل السلام من ناحية، والضعف المفرط لاقتصاد الأراضي الفلسطينية المحتلة في مواجهة التدابير الأمنية الإسرائيلية.

٣٠- ويتلخص الاستنتاج الرئيسي من عدد من هذه التقارير في أن سياسات الاحتلال في الأراضي الفلسطينية المحتلة تفرض تكلفة ضخمة على الشعب الفلسطيني وتجعل مؤسسات السلطة الفلسطينية غير قادرة على تحقيق الاكتفاء الذاتي ومواصلة عملها من خلال مصادر الإيرادات المتاحة، وتدفعها بالتالي إلى أن تكون معتمدة بصورة مفرطة على الدعم الخارجي. وتقدم التقارير التي تغطي الفترة من ١٩٩٤ وحتى عام ١٩٩٩ حساباً إيجابياً للمكاسب الاقتصادية الناشئة عن تنفيذ بروتوكول العلاقات الاقتصادية رغم حدوده الضيقة في تعزيز حيز الحركة السياسية أمام السلطة الفلسطينية. وكانت أهم نتائج بروتوكول العلاقات الاقتصادية وأهم تأييد لهذا البروتوكول هو أن السلطة الفلسطينية تمكنت بحلول عام ١٩٩٩ من القضاء على العجز في الإيرادات في عام ١٩٩٩ واستطاعت أن تدير نفقاتها المتكررة بدون الاعتماد على الجهات المانحة. وكان الاستنتاج القاطع في التقارير التالية هو أن الظروف والسياسات منذ عام ٢٠٠٠ قد أدت إلى انتكاسة كاملة لانتجاء هذا التقدم، وكانت الحالة في قطاع غزة أسوأ بكثير منها في الضفة الغربية.

(١) GDS/SEU/2, GDS/SEU/3, GDS/APP/2001/1, GDS/APP/2003/1, GDS/APP/2006/1, GDS/APP/2008/1,

GDS/APP/2009/1) وتقرير عن قطاع السلع القابلة للتداول، على وشك الصدور.

٣١- وتشير استنتاجات هذه التقارير إلى توجيهات سياسية مفيدة للسلطة الفلسطينية بتعظيم الإمكانيات الناشئة عن حيز حرية الحركة السياسية المقيدة أمامها، وتعيين مجالات محددة لمراجعة أو تعديل بروتوكول العلاقات الخارجية، الذي يظل الصك العملي الوحيد الذي يحكم الترتيبات الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وتتيح هذه الاستنتاجات أيضاً، إلى درجة ما، قائمة تتضمن "أسئلة" محددة لإزالة الاختناقات الحرجة التي تفرضها السياسات والتدابير الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

٣٢- **التعاون التقني:** بدأ التعاون التقني في عام ١٩٩٥ وظل موجهاً نحو تعزيز القدرات المؤسسية من أجل إحراز أهداف التنمية الوطنية في إطار أربع مجموعات: (أ) السياسات والاستراتيجيات التجارية؛ (ب) تيسير التجارة والخدمات اللوجيستية؛ (ج) التمويل والتنمية؛ (د) الاستثمار وتنمية المشاريع والمنافسة. ومنذ عام ٢٠٠٠ ظل التشديد على بناء وتعزيز مؤسسات الأراضي الفلسطينية المحتلة لمواجهة ظروف الاحتلال والقيود الإضافية على التنقل والحركة، وحياسة القدرات للقيام بوظائف مؤسسات الدولة.

٣٣- وعلى صعيد آحاد المشاريع، أثبتت معظم المشاريع أهمية كبرى في معالجة هذه الاحتياجات لتقوية المؤسسات. وغطت أنشطة المساعدة التقنية ثغرات هامة في المعارف واحتياجات القدرات في إدارة الجمارك وإدارة الديون والتخطيط المالي وتيسير التجارة وتخطيط الاقتصاد الكلي المتكامل، على النحو المحدد في الأولويات الوطنية. وهذه المشاريع جميعاً تستند إلى خبرات الأونكتاد المعترف بها والأدوات والمنصات المسجلة الملكية، إلى جانب مجالات التخصص داخل الأونكتاد، وتم تنفيذها في سياقات أخرى أيضاً.

٣٤- ومن ناحية أخرى يواجه الأونكتاد تحديات جديدة في الحفاظ على حرية حركته ووضوح صورته في نسيج التنمية، وهي تمثل إشارات هامة على استراتيجية مشاركته في المستقبل.

٣٥- وأهم ما في الموضوع هنا هو أن هدف فلسطين في تحقيق الانضمام إلى هيئات هامة مثل منظمة التجارة العالمية والأمم المتحدة وغيرها من الهيئات، وكذلك الحصول على موافقة إسرائيل على المشاريع الحاسمة، تؤثر على اختيار الشركاء الإنمائيين. وثانياً، تتمتع الوكالات التي تقدم الأموال بميزة عن غيرها من الوكالات التي تقوم فقط بتنفيذ واستغلال هذه الأموال. ويعاني الأونكتاد من ضعف مركزه في هذا الصدد حيث يعتمد على الدعم من خارج الميزانية؛ وهو ما يستتبع أيضاً زيادة التكاليف العامة في جنيف. وثالثاً كان تركيز الأونكتاد على الحكومة وعدم كفاية مشاركته في السنوات الأخيرة مع مؤسسات القطاع الخاص الرئيسية - مثل مركز التجارة الفلسطينية والاتحاد الفلسطيني للصناعات - أدى إلى حرمان الأونكتاد من عدة فرص رغم أن معظم المانحين يركزون بصورة متزايدة على استراتيجيات النمو الذي يقوده القطاع الخاص. وأخيراً لاحظ بضعة أطراف من أصحاب

المصلحة أيضاً أن التوجهات الدعوية للأونكتاد فيما يتصل بسياسات الاحتلال تقيد أحياناً فرصه في مجموعة واسعة من الشراكات والمشاريع.

٣٦- ولاحظ ثلاثة من كبار المسؤولين والمسؤولين السابقين الذين شاركوا في أنشطة الأونكتاد طوال عدة سنوات أن الوحدة تحتاج إلى الاهتمام بنشاط أكبر بالاحتياجات ذات الأولوية وأن تكون أكثر استجابة لطلبات الحصول على المساعدة، وأن الحاجة تقوم إلى استمرار نوعية العلاقة التي كانت ممتازة في الماضي، من خلال درجة عالية من الاستجابة لطلبات الدعم. ورغم أن هذه الآراء قد تكون غير موضوعية فإنها تتضمن تعليقات على ضرورة زيادة الاستثمار في العلاقة المؤسسية على أعلى المستويات.

باء - الفاعلية

٣٧- **البحث والتحليل:** تشكل التغطية الدائمة لأحوال الشعب الفلسطيني طوال أكثر من ٢٥ سنة مستودعاً موثقاً من المعلومات ويحظى بتقدير كبير من أصحاب المصلحة، بمن فيهم الدوائر الأكاديمية ومختلف المانحين ووكالات التنمية الأخرى أيضاً. وتبرز تقارير الأونكتاد الروابط بين سياسات وتدابير سلطة الاحتلال؛ والقانون والنظام وظروف الأمن في الأراضي المحتلة؛ وما ينشأ عن ذلك من حالة النمو والتنمية؛ وتصوّر التناقض المتأصل في حالات النمو تحت ظروف الاحتلال. وتقدم بعض التقارير أيضاً اتجاهات محددة للحلول من خلال زيادة مستوى حرية صنع القرارات في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

٣٨- **التوافق الحكومي الدولي وخدمة اجتماعات الخبراء:** فعل الأونكتاد كل ما يستطيعه لكي يبرز الحاجة إلى أن تؤدي التدخلات إلى تحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، ويدعمه في ذلك الأدلة العملية الناشئة عن دراساته. ومع ذلك فإن قدرته على التأثير على العمليات الحكومية الدولية يظل محدوداً. ويمكن قياس ذلك من درجة الاهتمام الذي يحظى به هذا الموضوع، حيث يخصص مجلس التجارة والتنمية جلسة تستغرق ما بين ساعتين ونصف يوم سنوياً لمناقشة نواتج وحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني وبعد ذلك يكتفي المجلس بأن "يحيط علماً" بتقرير الأمانة.

٣٩- وفي الوقت نفسه جذبت التغطية الواسعة الواردة في هذه التقارير لسياسات الاحتلال نقداً من بضع دول أعضاء على أساس أن هذه السياسات تأخذ حيزاً أكبر من التغطية الموضوعية لأنشطة ومشاريع الأونكتاد أثناء السنة، وأن التقييمات لا تبحث في المعلومات الرسمية والبيانات المقدمة من دولة إسرائيل (رغم أن الأونكتاد يستخدم المصادر الرسمية بما فيها البنك الدولي ودائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية والإحصاءات الإسرائيلية لإعداد تقريره).

٤٠ - مشاريع/أنشطة المساعدة التقنية: الهدف من معظم المشاريع هو إنشاء وتعزيز قدرات مؤسسية تستند إلى افتراضات بوجود حرية أكبر لصياغة وإدارة السياسات الاقتصادية. ومع ذلك، وفي ظل الهياكل الحالية وظروف الاحتلال لا يوجد سوى حيز ضئيل جداً على صعيد السياسة العامة لممارسة سياسات الاقتصاد الكلي والتجارة والعمالة. وفي ظل هذه الظروف تسير المساعدة التقنية في بيئة تقل عن المستوى الأمثل، وهو ما يقلل بصورة جذرية من إمكاناتها للتأثير.

٤١ - ونظراً لأن الأونكتاد شريك صغير ومتخصص إلى حد ما فإن نتائجه تظهر على صعيد المعارف وقدرات ومرونة في المؤسسات المستفيدة على صعيد التطور والاستمرار ومعاودة الظهور والبناء من خلال دورات الصراع. ويعتقد هذا التقييم أن بقاء واستمرار هذه المؤسسات الوليدة وقدرتها طوال السنوات العشر الأخيرة على معاودة الظهور وإدارة حريتها السياسية والمالية المحدودة بدون انهيار داخلي هو بحد ذاته مؤشر هام على أثر المساعدة الإنمائية المقدمة إلى الأراضي الفلسطينية المحتلة. وبالإضافة إلى ذلك، ساهم الأونكتاد بالأدوات اللازمة لكي تقوم السلطة الفلسطينية بتحليل ورصد وتوجيه سياساتها تمثيلاً مع استراتيجيات التنمية الوطنية.

الجدول ٢

ملخص ملاحظات التقييم بشأن مشروعات مختارة

المشروع	الأنشطة	ملاحظات
أسيكودا - مراحل مختلفة	<ul style="list-style-type: none"> تصميم نظام إدارة الجمارك للتكيف مع متطلبات الأراضي الفلسطينية المحتلة تدريب العاملين إحصاءات التجارة ونظم إدارة المخاطر الإدخال المباشر لإقرارات التجار التوفيق مع الجمارك الإسرائيلية 	<p>قام الأونكتاد بتنفيذ ثلاث مراحل من برنامج بدؤه في عام ٢٠٠٠ لإدارة الجمارك، من التصميم إلى التشغيل والتطبيق في أماكن عديدة. ويعمل النظام على أساس ما بعد التخليص، مستنداً إلى السلع التي تم تخليصها من خلال الموانئ الإسرائيلية. وأقيمت قاعدة بيانات متكاملة للتعريفات والتجارة تدعمها نظم الاستعادة في حالات الطوارئ وترتيبات احتياطية. وتسير أعمال جمع الإيرادات والتوفيق مع إسرائيل بطريقة سلسة جداً واستعاد المشروع جميع تكاليفه من الإيرادات الإضافية التي تم تحصيلها بفضل التوفيق الدقيق لأحجام المعاملات والتحويلات. ورغم التحديات ظل النظام يعمل في ١٤ نقطة في الأراضي الفلسطينية المحتلة وأتم تدريب أكثر من ٢٠٠ شخص على إدارة الجمارك، والآن يسهل النظام أيضاً إدخال إقرارات التجار مباشرة في النظام. ويرجع نجاح المشروع في جانب كبير منه إلى الرغبة العالية من جانب الفريق المحلي الذي ظل يعمل بين مراحل المشروع بدون التأكد من حصوله على أجره.</p> <p>وسيتم تسليم المشروع إلى السلطة الفلسطينية في المرحلة التالية وينتظر الآن الإغلاق المالي.</p>

المشروع	الأنشطة	ملاحظات
ديمفاس PAL/00/A28 النرويج تموز/يوليه ٢٠٠٠-٢٠٠١، انتهى في عام ٢٠٠٥	<ul style="list-style-type: none"> • إقامة الهيكل المؤسسي (مكتب مراقبة الديون) • حوسبة وتركيب نظام ديمفاس ٣-٥ • دراسة تمويل الاستثمارات العامة • المرحلة الجديدة موضع المناقشة 	<p>ركز المشروع على الإطار المؤسسي لإدارة الديون بفعالية وتحسين قدرة موظفي وزارة المالية على تحليل التمويل الخارجي والسجلات ورصد وتحليل التزامات خدمة الديون الجارية والمقبلة، باستخدام نظام ديمفاس. وساعد المشروع أيضاً على إنشاء قاعدة بيانات مركزية للديون بمعلومات كاملة وأدوات رصد للديون، وورقة سياسة عامة بشأن استراتيجية الديون وكذلك مشورة سياساتية بشأن الجوانب المؤسسية. وحدث تأخير كبير في التنفيذ مما أدى إلى تمديده حتى عام ٢٠٠٣. ومع ذلك فإن الأنشطة استمرت حتى عام ٢٠٠٦ دون موافقات رسمية، وأخيراً توقفت في عام ٢٠٠٧ وتم تحويل الأموال غير المستعملة إلى مشروع أسيكودا. وبعد ذلك، تعرّضت التركيبات المادية المقامة في غزة للتدمير في عام ٢٠٠٨. واستمر الأونكتاد في دعم الوزارة من جنيف. وهناك مشروع جديد مقترح ينتظر حالياً التمويل من المانحين.</p>
مجلس الشاحنين الفلسطيني MED/2005/105-371 الاتحاد الأوروبي، ٢٠٠٥-٢٠٠٨	<ul style="list-style-type: none"> • تشكيل وتسجيل مجلس الشاحنين الفلسطيني • تعزيز القدرة التقنية لموظفي مجلس الشاحنين • تعريف الشاحنين بمختلف جوانب تسهيل التجارة ودور المجلس • الحصول على أسعار تنافسية، وتخفيض الرسوم وتقديم معاملة عادلة للشاحنين الفلسطينيين من مقدمي الخدمات • الحصول على أحدث المعلومات عن التعديلات ونشرها • بناء التوعية العامة لدى الحكومة والقطاع الخاص والمؤسسات الدولية • كفاءة استدامة المجلس 	<p>يهدف المشروع إلى إنشاء مجلس وطني للشاحنين ليكون ممثلاً رسمياً للصناعة وتمثيل مصالح التجار/الشاحنين الفلسطينيين لدى مقدمي الخدمات والسلطات التنظيمية في موضوعات النقل وكذلك جوانب تيسير التجارة.</p> <p>وساعد المشروع في تشكيل المجلس ودعم الحلقات التدريبية في موضوعات الإجراءات البحرية الدولية وتيسير التجارة وكذلك زيارات التعريف للموانئ الإسرائيلية والمواقع الدولية الأخرى. واستطاع المجلس أن يعمل ممثلاً للصناعة وأن يعرض جميع قضاياها بل والحصول على الخدمات القانونية نيابة عن الأعضاء، ومساعدة الأعضاء في التصدير إلى الأسواق البعيدة بنجاح.</p> <p>ويعمل المجلس أيضاً بالتعاون مع السلطات التابعة للسلطة الفلسطينية والأردن ومصر وإسرائيل وكذلك بمجالس الشاحنين الإسرائيلية والسويسرية والأوروبية وفريق أسيكودا. وأنشأ أيضاً موقعاً شبكياً كما أصدر عدة ورفات بشأن السياسة التجارية ومنشورات أخرى بشأن القضايا ذات الصلة وظلت الاستدامة المالية من خلال خدمات على أساس الرسوم موضوعاً يثير تحديات بسبب الظروف الواقعية ومستويات العمل التجاري دون المستوى الأمثل. وقد تمت الآن الموافقة على مرحلة ثانية من المشروع لتمويلها من كندا.</p>
إمريتيك INT/98/A 33 إيطاليا (MED 2000)؛ منظمة العمل الدولية، ٢٠٠١-٢٠٠٦	<ul style="list-style-type: none"> • تصميم البرنامج والإطار المؤسسي • ترجمة وتكييف مواد التدريب • حلقات إمريتيك التدريبية • القدرة التدريبية المحلية 	<p>برنامج إمريتيك برنامج ثابت من برامج الأونكتاد لتنمية تنظيم المشاريع. وتهدف المرحلة الأولى إلى إنشاء مجموعة من ١٠٠ من منظمي المشاريع (المشاريع الصغيرة والمتوسطة)، ودعمهم ببرامج تدريبية وضعت خصيصاً لهم من أجل إعداد وتنفيذ خططهم التجارية، بما في ذلك الحصول على المساعدة المالية، ودعمهم بأفرقة محلية من</p>

المشروع	الأنشطة	ملاحظات
	<ul style="list-style-type: none"> • مساعدة المتابعة ودعم منظمي المشاريع الخاصة • الربط الشبكي 	<p>المدرين المعتمدين في مؤسسة مناظرة - هي المؤسسة المصرفية الفلسطينية. وأنشئ ٤٣ مشروعاً تابعاً لبرنامج إمبرتيك يشمل ١٣ امرأة و٥ مدربين معتمدين محتملين، ولكن توقف المشروع بسبب سحب التمويل من جانب الجهة المانحة.</p> <p>وهناك مرحلة طارئة ممولة من منظمة العمل الدولية ومؤسسة مناظرة جديدة (الاتحاد الفلسطيني للصناعات/الصندوق الفلسطيني للعمال والحمائية الاجتماعية) لمواصلة المشروع وتمديده ليشمل غزة، إلى جانب بعض الأنشطة لكفالة الاستدامة الذاتية للمؤسسة المحلية. ولم يكن من الممكن التنفيذ في غزة. ومع ذلك تم إنشاء ١٣٠ جهة مستفيدة من برنامج إمبرتيك، بما فيهم ٢١ امرأة.</p> <p>والافتقار إلى الملكية واستمرارية الشركاء المحليين، إلى جانب أن حشد الأموال كان يمثل نقطة ضعف كبيرة في المشروع، الذي لم ينجح في تأمين التمويل لمرحلة جديدة خطط لها مع إحدى الوكالات غير الحكومية، هي مجلس البيئة السنغافوري، كشريك.</p>
الهيئة الفلسطينية لتشجيع الاستثمار، PAL/OT/3BZ الترويج، ٢٠٠٣-٢٠٠٧	<ul style="list-style-type: none"> • تقييم الحالة الجارية للصناعات/المشاريع القائمة • تصميم برنامج استبقاء الاستثمارات وتصنيف خطة بناء المؤسسات • تصميم برنامج تدريبي • جولة دراسية/تدريب في إحدى وكالات تشجيع الاستثمار الكبرى 	<p>واجهت الهيئة الفلسطينية لتشجيع الاستثمار تحديات لم تقتصر على جذب المستثمرين الجدد ولكنها شملت أيضاً استبقاء المستثمرين الحاليين في ظروف صعبة للغاية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ولم تواجه الهيئة الفلسطينية فقط تحديات مالية نفسها ولكنها كانت تفتقر إلى القدرات على مساعدة عملائها وسط هذه الظروف. ويملك الأونكتاد، بتاربخه الكبير في مبادرات تشجيع الاستثمار، الخبرة الفنية المطلوبة لمساعدة وكالات تشجيع الاستثمار مثل الهيئة الفلسطينية على تصميم وتنفيذ برامج تشجيع الاستثمار واستبقائه.</p> <p>وعانى المشروع من تأخير بلغ أكثر من ثلاث سنوات في استكمال مسح الصناعات وقواعد بيانات المشاريع. واستناداً إلى هذا المسح وإلى مدخلات أخرى، تم إعداد برنامج لتشجيع الاستثمار على أساس تقاسمه في ٢٠٠٧. وفي عام ٢٠٠٩، اضطلع الأونكتاد بمشروع بحثي عن الحاجة إلى استراتيجيات ما بعد الرعاية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وهو ما كان يمثل بذرة اقتراح آخر لهيئة تشجيع الاستثمار. ومع ذلك لم يحصل هذا الاقتراح حتى الآن على نظر إيجابي من المانحين، في حين يشعر بعض أصحاب المصلحة أيضاً أنه لم تتم متابعته بدرجة نشيطة.</p>

المشروع	الأنشطة	ملاحظات
الإطار المتكامل للسياسة الفلسطينية في مجالات الاقتصاد الكلي والتجارة والعمل	<ul style="list-style-type: none"> • صياغة إطار محاكاة متكامل • تركيب البرنامج في مختلف المؤسسات المستفيدة 	<p>يهدف المشروع إلى صياغة إطار متكامل للسياسة الفلسطينية في مجالات الاقتصاد الكلي والتجارة والعمل في الأراضي الفلسطينية المحتلة، من خلال نموذج قياس اقتصادي محسوب يدرس أثر السياسات بما في ذلك سياسات التجارة والعمل والعائدين والضرائب والتحويلات والاستثمارات العامة والديون والفورات الأجنبية. ويسعى المشروع أيضاً إلى تعزيز قدرة النمذجة في وزارات العمل والاقتصاد الوطني والمالية والتخطيط وسلطة النقد الفلسطينية ودائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية، إلى جانب شريك محلي. وتم تركيب النموذج في ٦ مؤسسات وُنفذت مجموعة من البرامج التدريبية بنجاح.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • برامج تدريبية على استعمال النموذج • ورقة سياسة عامة تستعمل نتائج النموذج 	

المصدر: تقديرات التقييم على أساس الوثائق والبعثات الميدانية والمقابلات.

٤٢ - والتشغيل الناجح لبرنامج أسيكودا مثال فريد للتعاون الجيد ليس فقط بين الأونكتاد والسلطة الفلسطينية ولكنه كان ممكناً أيضاً بفضل الدعم المتواصل من المانحين طوال المراحل المتعددة، وبفضل النهج التفاعلي والداعم من جانب السلطات الإسرائيلية والمؤسسات المرتبطة بها. ويوضح مشروع أسيكودا بصورة كافية إمكانات التعاون المثمر والبناء على أرض الواقع حتى وسط الظروف والحساسيات السياسية العسيرة، استناداً إلى المكاسب الملموسة لكلا السلطة الفلسطينية وإسرائيل نتيجة وضع ترتيب توفيق الضرائب بعد التخليص الذي كان يمثل الهدف الأولي للمشروع. وبالمثل حظي مشروع آخر - وهو مجلس الشاحنين الفلسطيني، بقدر من الدعم من هيئات القطاع الخاص الإسرائيلي مثل مجلس الشاحنين الإسرائيليين ومركز بيريز للسلام.

٤٣ - وفي المقابل واجهت المشاريع التي تستهدف مؤسسات القطاع الخاص مباشرة تحديات استمرار الشكوك في البيئة التمكينية وكذلك عدم كفاية الملكية المحلية، وقد تبدو سابقة لأوانها في ضوء ما وقع من أحداث، رغم أنها كانت جميعاً تستند إلى التوقعات بحل ناجح للحوار السياسي. ورغم أهمية هذه المشاريع فإن التقييم يتوقع استمرار وجود تحديات تواجه الحصول على تمديد المشاريع لفترات أخرى لتحقيق استبقاء المستثمرين وتنمية المشاريع، كما يتوقع أن تبقى هذه التحديات حتى يحدث تحسن كبير في الظروف على الأرض، أي وجود طلب على المستثمرين والملكية المحلية الثابتة وآليات التمويل المشتركة.

جيم - الكفاءة

٤٤ - قبل عام ١٩٩٥ كانت تقارير البحث والتحليل تشكل النشاط الرئيسي، إن لم يكن النشاط الوحيد في الوحدة. ومع ذلك فإن برنامج العمل المتكرر يتألف في الوقت الحاضر من تقريرين بحثيين في كل فترة سنتين، إلى جانب تقرير سنوي يقدم إلى مجلس التجارة والتنمية،

أي تقديم تقريرين كل سنة. وكان هناك اقتراح بزيادة عدد الدراسات المتكررة عن الاقتصاد الفلسطيني لكنه ووجه معارضة من بعض الدول الأعضاء في اجتماع الأونكتاد الأخير، وتم التخلي عنه لصالح الحصول على توافق للآراء. ولذلك، ورغم الإمكانيات فإن برنامج العمل يشمل ناتجين متكررين فقط كل سنة.

٤٥ - وفي الوقت نفسه واجهت بعض مشاريع المساعدة التقنية تأخيراً في التنفيذ يرجع في جانب كبير منه إلى الظروف المعاكسة على الأرض، وكان الصراع علامة بارزة فيها. وفي بعض المشاريع لم يكن من الممكن استخدام الأموال المخصصة بالكامل نظراً لأن بعض الأنشطة المخصصة لم يكن تنفيذها. وأجهض مشروعان في منتصف الطريق: مشروع إمبريتيك بسبب سحب الدعم التمويلي من الجهات المانحة؛ ومشروع ديمفاس بعد استمرار الأنشطة فيه طوال عدة سنوات بدون الحصول على موافقة الجهة المانحة (انظر الجدول ٢). ويقدم الجدول التالي ملخصاً لحالات الابتعاد عن فترات التنفيذ في كل مشروع.

الجدول ٣

مواعيد الاستكمال المخططة والفعالية لمشاريع مختارة (بالأشهر)

المشروع	الموعد المخطط	الموعد الفعلي
المرحلة الأولى ASYCUDA++	٦	١٨
المرحلة الثانية: ASYCUDA	١٦	٣٥
المرحلة الثالثة: ASYCUDA	٣٠	٣٦
ديمفاس	١٦	معلق
إمبريتيك المرحلة الأولى	٢٤	معلق
إمبريتيك مرحلة الطوارئ	٨	١١
مجلس الشاحنين الفلسطيني	٢٤	٣٤
الوكالة الفلسطينية لتشجيع الاستثمار	٦	٣٦

المصدر: وثائق وتقارير المشاريع.

٤٦ - **فعالية التكاليف:** يشير تحليل لمختلف المشاريع أن خبراء الأونكتاد يستأثرون بمعظم النفقات. وهذا مفهوم نظراً لطابع الملكية المسجلة الذي تتسم به البرامج الرئيسية للأونكتاد، والمشاركة المباشرة في هذه الأنشطة. وفي مجموعة مشاريع اختيرت عشوائياً يتضح أن قرابة ٥١ في المائة من الميزانيات كان يُستهلك في مقر الأونكتاد، مع استبعاد تكاليف الخبراء الخارجيين. ومن ناحية أخرى، كانت النفقات المحلية تمثل أقل من ١٥ في المائة من النطاقات رغم أن ذلك لا يشمل مرتبات الموظفين المحليين المدفوعة من المشاريع.

الجدول ٤
تفصيل نفقات المشاريع

المشروع	الوحدة	خبراء الأونكتاد	الخبراء الاستشاريون/ الموظفون		التدريب	السفر	نفقات أخرى	دعم البرنامج	المجموع
مجلس الشاحنين	دولار	٨٢ ٠٠٢	٣٠٨ ٣٠٣	٢٨ ٧٦٦	٤٥ ٤٠٦	٨٥ ٢٥٤	٣٩ ١٧١	٥٩٨ ٧١١	
المرحلة الطارئة - إمبريتيك	دولار	١٠٢ ١٩٥		١٣ ٧٠٢			١٥ ٩٠٠	١٣١ ٧٥٦	
هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية	دولار	٤١ ٨٩١		١٨ ٥٦٣			٧ ٨٥٩	٦٨ ٣١٤	
ديمغاس	دولار	٢٦١ ٣٥٥		١٠ ٤٤٢		٣٦ ٦٧٣	٤٠ ١٠١	٣٤٨ ٥٧١	
المركز الدولي لبحوث التنمية	دولار	٢٨ ٥٢٥	٨ ٠٠٨	٦ ٥٠٠	١٤ ٤٠٤		٧ ٦٢٩	٧٤ ٧٧٠	
أسيكودا - المرحلة الثانية*	دولار	٣٠٠ ٠٠٠	٢٥٤ ٤٠٨	٤٥ ٧٨٤			٥٠ ٠٥٦	٧٦٥ ١٤٨	
ديمغاس مشروع مقترح	دولار	٢٦٩ ٧٥٠	١٣٧ ٠٠٠	٥٢ ٧١٦	١٧١ ٤٥٧	١١٤ ٦١٩	٩٦ ٩٢٠	٨٤٢ ٤٦٢	
المجموع	دولار	٩٠١ ٦٢٣	٧٠٧ ٧١٩	١٧٦ ٤٧٣	٢٣١ ٢٦٤	٢٣٦ ٥٤٦	٢٥٧ ٦٣٦	٢ ٨٢٩ ٧٣٢	
النصيب من المجموع	في المائة	٣٤,٥	٢٥,٠١	٦,٢٣	٨,١٧	٨,٣٥	٩,١	١٠٠	

المصدر: تقارير نفقات مشاريع مختارة - قسم الميزانيات وتمويل المشاريع.

٤٧- الموارد البشرية: أعربت الوحدة عن انشغالها بسبب قلة القدرة على التنفيذ من جانب وحدة تتألف من شخصين، وأعربت عن القلق من أثر ضياع وظيفة ف-٣ على عبء العمل الواقع على باقي الموظفين. وقيل إن برنامج العمل المتكرر (ويتألف من منشور سنوي واحد وتقرير بحثي أو تقريرين بحثيين) لا يبرر بحد ذاته وجود وظيفة أخرى، ولكن التنسيق والرصد والتبليغ عن المساعدة التقنية كلها تتطلب موارد إضافية متفرغة بما فيها موارد ميدانية.

٤٨- ومن ناحية أخرى، استمع خبراء التقييم أيضاً إلى انشغالات من جانب أصحاب المصلحة الآخرين بشأن هبوط الإنتاجية في السنوات الأخيرة. وفي حين أن هذا الهبوط يمكن تفسيره أيضاً على أساس قيود الموارد فإن تحليل استخدام أشهر العمل طوال ستة سنوات من ٢٠٠٤ إلى ٢٠٠٩ (لم تتوافر المعلومات بعد عن الفترة ٢٠١٠-٢٠١١) يرد أدناه. وقد حدثت زيادة حادة في المخصصات الشاملة للأيدي العاملة في الوحدة من ٩٧ شهر عمل في ٢٠٠٤-٢٠٠٥ إلى ١٤٩,٥ شهر عمل في ٢٠٠٦-٢٠٠٧، أعقبها تراجع إلى ١٠٠,٥ شهر عمل في ٢٠٠٨-٢٠٠٩، ويرجع معظم الاختلاف إلى المخصصات للمشاريع الميدانية والموارد الخارجة عن الميزانية. ومع ذلك، وهو الأمر الهام، حدث انخفاض تدريجي في وزع الموارد على الخدمات الاستشارية من ٢٩,٥ شهر عمل في ٢٠٠٤-٢٠٠٥ إلى ١٧,٢٥ شهر عمل في ٢٠٠٦-٢٠٠٧ إلى ٩ أشهر عمل في ٢٠٠٨-٢٠٠٩.

٤٩- وكما يمكن أن نشاهد من الجدول ٥ يشكل العمل الاستشاري على صعيد السياسة العامة الآن أقل جزء في عبء العمل في الوحدة. ويؤيد ذلك إلى حد ما الانشغال الذي أعرب عنه بعض أصحاب المصلحة من أن العمل الاستشاري على صعيد السياسة العامة لم يأخذ الأولوية الكافية. ومع ذلك تصر الوحدة على أن عملها في تقديم المشورة على صعيد السياسة العامة كانت دائماً حسب الطلب، وأن التقلبات توضح الاضطرابات الفعلية من جانب صانعي السياسات من حين لآخر. ولا يوجد في الوقت الحاضر وثائق تفصيلية عن محتويات هذه الأنشطة وسيكون من المفيد تجميع هذه البيانات ونشرها في الموقع الشبكي إلى جانب خطوط الأنشطة الأخرى التي تبلغ عنها الوحدة.

دال - الاستدامة

٥٠- الملكية المحلية للمبادرات: أهم عنصر لتحقيق الاستدامة هو الملكية المحلية للمبادرات التي يجري الاضطلاع بها. وقد كان معظم مشاركة الأونكتاد تجري مع السلطة الفلسطينية مباشرة، مع وجود ملكية كافية لبعض المبادرات مثل أسيكودا، وصنع السياسة الاقتصادية وبرامج ديمقاس. ومع ذلك، ظهرت بعض التحديات في مشاريع أخرى، وخاصة برنامج إمبرتيك، الذي شهد تغييراً مرتين في الشركاء الوطنيين، أولها تغيير مؤسسة مالية ثم تغيير اتحاد صناعي. وكان الافتقار إلى قدرة التمويل المشترك عنصراً هاماً في هذين التغييرين. وبالإضافة إلى ذلك تستند وثيقة المشروع للمرحلة الجديدة المقترحة إلى وجود شريك خلاف هذين الاثنين.

٥١- الاستدامة المالية: تم تخصيص اهتمام كافٍ لتصميم مشاريع مثل إمبرتيك ومجلس الشاخين الفلسطيني لإعداد المؤسسات المستفيدة لتحقيق الاستدامة الذاتية المالية، من خلال اشتراكات العضوية وتقديم خدمات مقابل رسوم. ومع ذلك كان من العسير تحقيق ذلك بسبب قدرات الدفع الضعيفة لدى القطاع الخاص والتي ترجع إلى الظروف التجارية المعاكسة والتراجع الاقتصادي في فترات الصراع. ومن العسير أيضاً على السلطة الفلسطينية التي تعاني من نقص الموارد أن تواصل دعم هذه المؤسسات من موارد الميزانية. وحتى في المشاريع الناجحة مثل أسيكودا كان موظفو دعم البرنامج من موارد السلطة الفلسطينية يواجهون وضعاً هاشاً في الفترات بين مراحل المشروع.

٥٢- القدرات المؤسسية: يمثل استنزاف الموارد البشرية المدربة تحدياً في مشاريع التعاون التقني التي تهدف إلى بناء القدرات المؤسسية. وبالفعل، كان هذا هو واقع الحال في مشاريع مثل الهيئة الفلسطينية لتشجيع الاستثمار وبرنامج إمبرتيك وكذلك في حالة أسيكودا بدرجة أقل. وفي بعض الحالات، كان هذا الاستنزاف يتصل بأفاق تحسين المسار الوظيفي. ولم يتم سد الثغرات التي تركها رحيل الأشخاص المدربين أو تعيين موظفين بمستويات مشابهة من التدريب والخبرة.

الجدول ٥

توزيعات القوى العاملة حسبما جاء في خطط العمل لفترات السنتين، ٢٠٠٤-٢٠٠٩

		٢٠٠٩-٢٠٠٨					٢٠٠٧-٢٠٠٦					٢٠٠٥-٢٠٠٤				
		استشاريون		فئة فنية -			استشاريون ميدانية		فئة فنية -			استشاريون		فئة فنية -		
		خارج	استشاريون	خارج	فئة فنية -	جميع	خارج	خارج	استشاريون	خارج	فئة فنية -	جميع	خارج	استشاريون	خارج	فئة فنية -
		الميزانية	عادية	الميزانية	عادية	الوظائف	الميزانية	الميزانية	عادية	الميزانية	عادية	الوظائف	الميزانية	عادية	الميزانية	عادية
خدمات الاجتماعات الموضوعية*	١٣٥	٣	صفر	صفر	صفر	٨٠٥	صفر	صفر	صفر	صفر	٨٠٥	١٦٠٥	صفر	صفر	٣	١٣٥
وثائق برلمانية	١٠	٣	صفر	صفر	٤	٨	صفر	صفر	صفر	٣	١١	١٣	صفر	صفر	٣	١٠
منشورات غير متكررة	٦	٤	٣	صفر	٢٠٥	٨	صفر	صفر	٤	٢٠٢٥	١١٠٢٥	١٣	صفر	٣	٤	٦
خدمات موضوعية أخرى	٥٠٥	٣	٥٠٥	٣	٤	٧٠٥	صفر	صفر	١٠٥	٢٠٥	٣٠٥	١٤	صفر	٥٠٥	٣	٥٠٥
خدمات استشارية	٢٠٥	٣	صفر	٣٥٥	٥٠٥	١٧٠٢٥	٤	صفر	صفر	٤٠٧٥	٨٠٥	٢٩٠٥	صفر	صفر	٣	٢٠٥
التدريب/الحلقات الدراسية والتدريبية	١	صفر	صفر	٥٠٢٥	٦٠٢٥	٥٠٥	صفر	صفر	١	١٠٥	٣	١	صفر	صفر	صفر	١
المشاريع الميدانية	٤	٢	صفر	١٨	٦	٧٩	صفر	٦٩	صفر	٦	٤	١٠	٦	صفر	٢	٤
المجموع	٥٨٠٥	٢٤	٨٠٥	٣٦٠٢٥	٥١٠٧٥	١٤٩٠٢٥	٤	٦٩	٦٠٥	٢٠	٤٩٠٧٥	٩٧	٦	٨٠٥	٢٤	٥٨٠٥

المصدر: وثائق خطط العمل لفترة السنتين (خطط العمل للفترة ٢٠١٠-٢٠١١ لم تتوفر بعد).

* يتم التبليغ عن هذه الوظائف على مستوى الشعبة، وتشمل مدخلات جهات أخرى بخلاف الوحدة.

٥٣- استمرارية الاستقرار السياسي: يمثل وجود قيادة سياسية مستقرة في الأراضي الفلسطينية المحتلة شرطاً مسبقاً حاسماً لإحراز التقدم والتنمية وكذلك مسار عملية الحوار الأكبر. وفي حين أن ذلك تحقق على مدى فترة طويلة منذ تشكيل السلطة الفلسطينية فقد ظهرت التحديات بعد ذلك، ويوجد الآن شرخ في الولاية. وسوف يمارس مسار الأحداث في المستقبل أثراً هاماً على المناخ السياسي الناشئ وعلى تنفيذ المساعدة أيضاً.

٥٤- السلام والأمن لتحقيق التنمية الاقتصادية: لا يزال التحدي الأكبر الذي يواجه الاستدامة هو عدم وجود إطار قابل للتنفيذ بشأن المساءلة المتبادلة في أي ترتيب اقتصادي مؤقت في الأرض المحتلة. ويتعلق مصير النمو والتنمية في الأراضي الفلسطينية المحتلة بصورة حرجة على الشروط المتصورة للسلام والأمن، حيث يمكن أن تؤدي أي تقييمات معاكسة إلى ضياع كل التقدم الاقتصادي والمادي والاجتماعي الذي تحقق حتى أي مرحلة بعينها.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - الاستنتاجات

٥٥- وسط تحديات وصعوبات هائلة في الميدان استمر الأونكتاد يشارك السلطة الفلسطينية والمستفيدين الآخرين في معالجة احتياجاتهم العاجلة من خلال تقديم مشورة سياساتية اقتصادية ومساعدة تقنية، من أجل تنمية القدرات المؤسسية. وإلى حد كبير كان هذا الثبات في المشاركة طوال أكثر من ٢٨ سنة يرجع إلى إنشاء وحدة خاصة لتقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني وتمويلها من الميزانية العادية.

٥٦- ويظل الأونكتاد طرفاً صغيراً، وإن كان طرفاً متخصصاً، على مسرح المساعدة الإنمائية دون وجود ميداني. ومع ذلك يتيح الأونكتاد عدداً من الأدوات والتقنيات ذات الملكية المسجلة ويحظى بثقة واطمئنان منظمة التحرير الفلسطينية منذ عام ١٩٧٩ ثم السلطة الفلسطينية بعد ذلك منذ إنشائها، ومعظم الدول الأعضاء، إن لم يكن كلها. ومع ذلك يجب أن يتحلى الأونكتاد بمشاركة واستجابة أكثر فعالية لمواصلة احتفاظه بهذه الثقة وسط اتساع دائرة الاختيار من بين الشركاء الإنمائيين في ظل تغير الواقع في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

٥٧- وكان الأونكتاد قوياً في بحثه وتحليله في سياق تقييمه وتعبيره عن الأسباب الجذرية لسوء حالة التنمية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، حيث ربطها بصورة مباشرة بالسياسات والإجراءات المحددة التي تتبعها السلطات الإسرائيلية مع إثبات حجة التنمية الاقتصادية والبشرية كسبب لإنهاء الاحتلال. ومع ذلك يختلف البعض مع هذه التقديرات والاستنتاجات، بل ويتم الطعن في موضوعيتها، وخاصة بسبب عدم إدراج البيانات والتقارير

الرسمية الإسرائيلية في هذه التقييمات، ولأن هذه التقييمات لا تأخذ في الاعتبار التدابير الإيجابية التي أعلنتها إسرائيل لتخفيف القيود تدريجياً.

٥٨ - وكانت المساعدة التقنية من الأونكتاد تستند في جانب كبير منها إلى ولايته وتستجيب للاحتياجات التي يعبر عنها المستفيدين، وفقاً للأولويات المحددة بموجب خطط التنمية الوطنية، مع التركيز على بناء المؤسسات. وقد تمخضت مشاريع المساعدة التقنية مجتمعة عن مساهمات مفيدة لمساعدة السلطة الفلسطينية في بناء المؤسسات في مجال السياسة الاقتصادية والمعلومات الإحصائية والإدارة المالية وتيسير التجارة. ومع ذلك فإن النتائج كانت أقل من الإمكانيات بسبب الانتكاسات الدورية للظروف على مستوى أرض الواقع، والتدمير المادي وتحول الأولويات صوب تدابير الطوارئ وإدارة الأزمات، وبعيداً عن المسار المخطط والمتأني لتجميع الفوائد من المساعدة التقنية.

٥٩ - ومع ذلك وقياساً على أهداف مساعدة السلطة الفلسطينية في بناء المؤسسات الكافية لحكومة قادرة على العمل، فإن التقارير المقدمة إلى المجموعة الرباعية من عدد من الوكالات - وهي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والأمم المتحدة - تشهد على الرضاء عن إحراز هذا الهدف الأولي في عام ٢٠١١. وكشريك هام في إدارة الجمارك والمساعدة في صياغة السياسة الاقتصادية كانت مساهمة الأونكتاد لتحقيق هذه النتيجة ضمنية ولا يمكن التزاع فيها.

٦٠ - ورغم علاقة الأونكتاد التاريخية بالأراضي الفلسطينية المحتلة فإن الأونكتاد يواجه تحديات محتملة في الاستجابة للأولويات الجديدة والناشئة للسلطة الفلسطينية والمستفيدين الآخرين، وهو ما يستدعي إعادة تحديد اتجاه مشاركته في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وتنشأ هذه التحديات عن: '١' حاجة السلطة الفلسطينية إلى تعبئة تعهدات مالية كافية (وهو ما كان يمثل تحدياً بدرجة ما أمام الوحدة في مجالات الأولوية الاستراتيجية مثل حشد الدعم لزيادة الفعالية في متابعة ودفع إدراج السلطة الفلسطينية في المنتديات الدولية الهامة مثل منظمة التجارة العالمية)؛ '٢' وجود اتجاه متزايد لتدخلات يدعمها المانحون في الميدان لصالح القطاع الخاص الذي لم يحصل حتى الآن على مشاركة كافية في السنوات الأخيرة؛ '٣' الافتقار إلى الوجود الميداني والشراكات الميدانية وغيابه عن هياكل تنسيق المعونة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وكلها عوامل تحد من قدرته على تقديم المساهمات الإضافية رغم أهميته وقدراته وخبراته.

باء - التوصيات

١ - الأهمية

٦١ - يؤيد التقرير أهمية برنامج الأونكتاد استناداً إلى استمرار بقاء الظروف الاقتصادية والاجتماعية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، ويوصي بأن يعتنق الأونكتاد نهجاً يسير في

اتجاهين: الاحتفاظ بموقفه الدعوي الذي يستند إلى الأدلة إزاء تكاليف سياسات الاحتلال، ولكن مع تعزيز نهج التكيف من أجل "إدارة الممكن" أيضاً، أي الاستفادة إلى أكبر درجة من الفرص المتوفرة داخل حيز الحرية السياسية الضيق. وبالتحديد يعتبر هذا التقييم أن هناك أساساً قوياً لكي يكرس الأونكتاد قدراً من تحليلاته لتعيين وتقييم المجالات الملموسة من أجل برنامج توطين بقيادة القطاع الخاص بالإضافة إلى الوصفة التقليدية التي تركز على تنويع الصادرات من أجل تقليل الاعتماد التجاري على إسرائيل، نظراً لأن توطين قطاعات صناعية في الأراضي الفلسطينية المحتلة باعتبارها صناعات تشكل لبنات أساسية، مثل الصلب والأسمت وتجهيز الأغذية والمعادن إلخ، ينطوي على إمكانات هائلة للمساعدة على أن يبدأ النمو بدون أن يؤثر ذلك بصورة مفرطة على التجارة مع إسرائيل.

٦٢- ويوصي التقييم باعتناق نهج تشاوري أكثر اتساعاً في صياغة برنامج العمل، استناداً إلى استعراض أعمال السنة الماضية وإلى قائمة بالأولويات تضعها السلطة الفلسطينية من ناحية الخدمات الاستشارية على صعيد السياسة العامة؛ والبرامج التدريبية؛ والورقات البحثية؛ وصياغة مشروع المساعدة التقنية.

٢- فعالية/أثر النتائج

٦٣- البحث والتحليل. يؤيد التقييم تنمية القطاع الخاص باعتبارها مساراً ثانياً لمبادرات الأونكتاد ويعتبر أنه من المهم استكمال النهج الجارية التي تركز على مؤسسات القطاع الخاص أو دعم المشاريع الصغيرة/الصغيرة جداً باستراتيجية لتعيين وتطوير فرص بناء بضع صناعات ارتكاز قوية، تنطوي على إمكانية التوسع بصورة تنافسية، وتثبت القدرات الاستيعابية وتولد العمالة وبدائل الواردات، وتوريد إيرادات ضرائب، وتصبح نواة لصناعات أخرى مُلحقة بها.

٦٤- وينبغي تكثيف العمل البحثي في قطاعات جديدة مقاومة للاحتلال (إذا استعرتنا هذا المصطلح من بحوث الأونكتاد) وخاصة في قطاعات المعرفة، وهي أقل تعرضاً لتقييدات الحركة والتنقل وأيضاً لا تضيف إلى الانشغالات الأمنية. وعلى سبيل المثال، يمكن أن توفر مجموعة لتوفير خدمات الترجمة العربية (المدعومة بخدمات تكنولوجيا المعلومات) مساعدة في إنشاء قطاع قوي لخدمات تصديرية بإمكانات هائلة على صعيد العمالة. وفي حين أن الفكرة في حد ذاتها ليست فكرة جديدة، فإن التقييم يوصي بوضع استراتيجية لتحقيق الحجم والتنافسية من خلال البدء بدعم إنشاء بضع مراكز تفوق كبيرة وتنافسية وقابلة للتوسع، بدلاً من انتشار مجموعة واسعة من المؤسسات الصغيرة ودون الحجم اللازم. ويمكن أن تكون فرص الإيرادات هائلة من الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وكذلك الوكالات الإنمائية والهيئات الحكومية الدولية. وعلى سبيل المثال يمكن أن تمثل الترجمة العربية الإلزامية لوثائق الأمم المتحدة فرصة هائلة.

٦٥- وينبغي أن يتعاون الأونكتاد بنشاط أكبر مع المؤسسات الفلسطينية الموثوقة والرسمية وكذلك المؤسسات الإسرائيلية التي تتابع موضوعات مشابهة وتستكملها، والعاملة في المناصرة على أساس حُجج اقتصادية. ويستند هذا التقييم إلى قراءة سريعة لبعض منشورات مركز التجارة الفلسطينية والمعهد الفلسطيني لأبحاث السياسات الاقتصادية ("ماس") ومركز بيريس للسلام والمجموعة العربية الإسرائيلية (إيكس) (وتتألف من اقتصاديين فلسطينيين وإسرائيليين) ويعتبرها مفيدة وموضوعية وتستكمل أعمال الأونكتاد ويمكن أن تنطوي على إعادة تصحيح حجج الأونكتاد باعتبارها أصواتاً في أرض الواقع، إلى جانب أنها تعوض جزئياً عن عدم توفر الوجود الميداني والظهور الواضح في أرض الواقع.

٦٦- **التعاون التقني:** سبق فعلاً عرض كثير من المنتجات الرئيسية للأونكتاد في الأراضي الفلسطينية المحتلة وحققت مستويات مختلفة من النجاح. ولكن استناداً إلى استنتاجات التقييم هناك مجالان ينطويان على إمكانات إضافية لإحداث التأثير: **حقوق العبور؛ وجوانب إدارة المخاطر** في تيسير التجارة، نظراً لأنهما يمثلان مفتاح التعامل مع انشغالات النمو والانشغالات الأمنية. وتمثل هذه التدابير نهجاً تقنية تستند إلى أفضل ممارسات التخفيف من أثر المخاطر، وفي الوقت نفسه تدابير أمنية أقل تدخلاً في التجارة، على أساس حجج الأونكتاد بشأن تكاليف وأثر الاحتلال.

٦٧- وبالنسبة لبرامج القطاع الخاص مثل إمريتك ينبغي أن يكثف الأونكتاد نهج تطبيق نموذج الامتيازات المرخصة، بالاستفادة من المنهجيات الموحدة والمعتمدة، على أن تديرها المؤسسات المحلية وأن يقوم الأونكتاد باستعراضها دورياً وتجديدها، بدلاً من تنفيذها من جنيف. وينطوي ذلك على أقل تقدير على العمل مع الشركاء الموجودين من مراحل سابقة إلى أبعد حد ممكن عملياً.

٦٨- **بناء التوافق الحكومي الدولي:** نظراً لإمكانية ظهور الجدل حول حيادية وشفافية الأونكتاد، يوصي التقييم بإجراء المشاورات الملائمة والواجبة مع المستفيدين في اختيار الموضوعات؛ مع توثيق العملية المستخدمة في الاختيار، واستعراض وإجازة التقارير السنوية. ويوصي التقييم أيضاً باتباع عملية شاملة للجميع من أجل توليد المحتوى في التقارير وعدم الاعتماد فقط على البيانات الرسمية المقدمة من جميع الأطراف ولكن أيضاً إشراك المؤسسات المحلية موضع الثقة للمساهمة بتقديم "أدلة من أرض الواقع"، بدون التضحية باستقلال الأمانة وملكيته النهائية. وإلى جانب ذلك يتطلب الأمر توسيع عملية بناء التوافق لتشمل المؤسسات الحكومية والدوائر الأكاديمية والمؤسسات البحثية إلى جانب الوسائط الاجتماعية، التي أصبحت الآن قناة مقبولة للنشر في منظومة الأمم المتحدة.

٦٩- **توازن برنامج العمل:** ينبغي ألا يكون دور وحدة تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني باعتبارها منسقةً للتعاون التقني على حساب دورها في تقديم المشورة السياسية والتركيز على الأبحاث والتحليل، وخاصةً في ضوء الانشغالات التي أعرب عنها المستفيدون.

ويجب أن يواصل الأونكتاد تقديم المزيد من الدعم الاستشاري السياساتي لسياسات الاقتصاد الكلي والتجارة والعمالة والتوصل إلى طرق ليتمكن من الاستجابة السريعة وأن يكون مستعداً لإجراء المشاورات وقبول آراء أخرى، وتحليل السيناريوهات بشأن مجموعة واسعة من موضوعات السياسة العامة، مستفيداً من موارد المتخصصين في الأونكتاد وكذلك قائمة الخبراء الإقليميين. وينبغي أن تكون أعمال تقديم المشورة السياساتية موثقة في الموقع الشبكي على النحو الواجب وذلك لمنع أي انطباعات عن وجود إهمال أو تخفيض الأولويات.

٧٠- **بناء الجسور:** تقوم الحاجة إلى تعزيز العلاقات على أعلى المستويات مع السلطة الفلسطينية والاستفادة من التاريخ الطويل من التعاون والشرعية. وينبغي أن يكون الأونكتاد أكثر استجابة للطلبات وأن يتيح خدماته الاستشارية عند طلبها، وأن يستفيد تماماً من الخبرات المتوفرة داخل الأونكتاد وكذلك التعاقد على الخبرات الخارجية ذات الصلة في مجالات محددة. وسيطلب الأمر تنظيم الترتيبات المالية لتقديم الخدمات في غضون مهلة قصيرة بطريقة مختلفة عن المساعدة التقليدية المتصلة بمواضيع محددة، وهي غير مناسبة لهذه المشاركات الاستشارية بناءً على الطلب. ورغم أن وصف الآليات والهياكل المحددة لمثل هذا التمويل يخرج عن نطاق هذا التقييم فإن خبير التقييم يود أن يقترح طريقة لتأمين هذه المساعدة التي يمكن تحقيقها إما من خلال صندوق استثماني متاح للسلطة الفلسطينية من أجل الحصول على المساعدة القصيرة الأجل من أي وكالة، أو إنشاء نافذة بموجب مجموعة مجلس الرؤساء التنفيذيين للأمم المتحدة المعنية ببرنامج التجارة والقدرات الإنتاجية التي تنتظر الدعم في الوقت الحاضر.

٧١- **الشراكات المحلية:** تحتاج الوحدة إلى العمل بجدية لتحسين علاقاتها مع جميع الأطراف الرئيسية داخل السلطة الفلسطينية وكبار المانحين وتحسين صورتها من خلال إدراج الشراكات في أمانة تنسيق المعونة المحلية وبناء جسور جديدة مع الشركاء الرئيسيين والتحالفات الرئيسية على الأرض.

٧٢- **التنظيم:** يعتبر هذا التقييم أن الملاك الحالي من الموظفين يكفي لبرنامج العمل المتكرر الجاري، مع احتمال إدخال وظيفة إضافية واحدة تموّل من موارد من خارج الميزانية للمساعدة في إدارة مشاريع المساعدة التقنية الجديدة. ويوصي التقييم بأنه سيكون من المثالي أن توضع هذه الموارد الإضافية في الميدان بدلاً من جنيف. وتتيح مجموعة مشاريع التجارة والقدرات الإنتاجية التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين فرصة لاختبار هذا النهج في بناء وجود ميداني في الأراضي الفلسطينية المحتلة من خلال نموذج "أمم متحدة واحدة" ونقاط تنسيق للوكالات غير المقيمة مثل الأونكتاد.