التّحدّيات التي تواجه المالية العامة والتكاليف الاقتصادية طويلة الأجل

تقرير المراقبة الاقتصادية المقدّم إلى لجنة الارتباط الخاصة - 19 مارس / آذار 2013

لاحظت التقارير التي رُفعت مؤخراً إلى لجنة الارتباط الخاصة، مراراً وتكراراً، ضرورة تحقيق وتوافر عاملين، هما: النمو الاقتصادي المستدام والمؤسسات الفاعلة، باعتبارهما المرتكزين اللازمين لإقامة دولة فلسطينية قابلة للحياة. وقد كانت الإنجازات الجوهرية، التي حققتها السلطة الفلسطينية على صعيد بناء المؤسسات، تخضع وما تزال لتحليلات جديرة بالاعتبار وللإبلاغ عن نتائجها. وبالفعل، فقد أدّت هذه المؤسسات دوراً حاسماً في تمكين النّمو الاقتصادي الإيجابي في المناطق الفلسطينية في غضون السنوات الأخيرة. ومع ذلك فما تزال آفاق النّمو الاقتصادي المستدام مُقيّدة في هذه المناطق.

وفي ظلّ التّباطؤ الاقتصادي الحالي، والقيودُ الاسرائيلية المفروضة على الاقتصاد الفلسطيني، ومحدودية الاقتراض من البنوك التجارية المحلية، فأنّ عملية توفير السلطةُ الفلسطينيةُ الخدماتِ الأساسية للفلسطينين تضرّرت هي الأخرى، بصورة مطّردة، إلى جانب وجود مخاطر تتمثّل في احتمالية تآكل المكاسب التي تحقّقت على صعيد بناء المؤسسات. وعلاوةً على ذلك، من المهمّ الاعتراف بأنّ التّحدّيات التي تواجه السلطة الفلسطينية في مجال المالية العامة، وما يقترن بتلك التّحديات من حالة الجمود المتطاولة في العملية السياسيّة، لها ما لها من الآثار السّلبية، لا على النمو الاقتصادي على المدى القصير فحسب، بل أيضاً على مدى تنافسيّة الاقتصاد الفلسطيني على المدى الطويل.

لقد تَباطأ النّشاط الاقتصادي تباطؤاً كبيراً في عام 2012، عَقِب النمو القوي الذي تحقّق على صعيد النّاتج المحلي الإجمالي في السنوات الأخيرة. ويُبيِّن هذا التّباطؤُ، في جزء منه، غياب إجراء المزيد من التّخفيف من القيود الإسرائيلية، وانحسار مُحفّز المالية العامّة بسبب العجز المستمر في المعونات التي يقدّمها المانحون، والشّكوك التي تُحدثها التّحدّيات التي تواجهها المالية العامة للسلطة الفلسطينية. وبالرّغم من الضغوط المرتبطة بالمالية العامة، فقد استمرت السلطة الفلسطينية في تنفيذ جهودها الإصلاحية. وتشتمل الجهود الجديرة بالملاحظة منها ما يلي: تحديثُ عملية إدارة الإيرادات، وبدء ترشيد الإنفاق على القطاع الصحي، واحتواء فاتورة أجور الموظفين العموميين ضمن الميزانية المستهدفة، وتحسين الكفاءة والشفافية في برنامج التحويلات النقدية ونظام المشتريات العامة، وتحقيق الأداء الذي يبعث على الرِّضى في القطاع المصرفي.

وبناءً على ذلك، فإنّ الدّعم المالي المستمر للسلطة الفلسطينية من جانب مجتمع المانحين، والجهود الإصلاحية التي تبذلها هذه السلطة عاملان ضروريان لإدارة العجز التمويلي الذي تواجهه السلطة في الوقت الحاضر. بَيْدَ أنّه لا بُدَّ من إيلاء درجة من الاهتمام أكبر بإزالة المعوّقات بهدف السماح بتحقيق نمو حقيقيّ يقوده القطاع الخاص الفلسطيني. وكانت اتفاقات أوسلو، التي أُبرمت في عام 1993، قد توقّعت عمل ترتيبات من شأنها أن تستمر وتنتهي لفترة مؤقتة مدتها خمس سنوات، يتم في غضونها التّفاوض على إبرام اتّفاقية دائمة بين الطرفين. ولم تتوقّع تلك الاتّفاقات أنْ تواجه العملية السياسية تعثّراً في المضيّ قُدُماً، وما يُصاحب ذلك التّعثّر من آثار اقتصادية. إن ما يُسمّى بالوضع الرّاهن ومايتضمنه من فرض القيود على المناطق الفلسطينية، وغياب الفُرص الحقيقية لانفتاح الاقتصاد الفلسطيني على العالم، قد أثرٌ سلبياً وبشكل دائمٌ على التّنافسيّة الكلّيّة للاقتصاد الفلسطيني. ومع أنّ بعض التكاليف التي يفرضها الوضع الراهن ذات طابع عابر، ويُتوقّع أن تختفي مع إبرام اتفاقية سلام بين الإسرائيليين والفلسطينين، فإنّ تكاليف أُخرى تظلّ مرشّحةً للبقاء، ومن المحتمل أن تتطلّب وقتاً كبيراً وموارِدَ كبيرة لمعالجتها.

تعتمد احتمالية نمو الاقتصاد صغير الحجم، إلى حدٍّ بعيد، على قدرته التّنافسية في الأسواق العالمية.

ومع ذلك، فقد كان الاقتصاد الفلسطيني، وما يزال يخسر باطّراد هذه القدرة منذ عام 1994. فقد أُصيب قطاعُ التّصنيع الذي يعتبر أحد المُحرّكات الأساسية لقطاع التصدير على وجه الخصوص بحالةٍ من الرّكود، على نطاق كبير، خلال الفترة من عام 1994 وحتى الوقت الحاضر، وقد تراجعت حصة هذا القطاع من النّاتج المحلي الإجمالي تراجعاً جوهرياً. كما ضاعف قطاع الزّراعة، في الوقت ذاته، عدد العاملين فيه، ولكنّ إنتاجية هذا القطاع انخفضت إلى النّصف تقريباً.

تُعتبرُ حصةُ الصادرات من السلع في الاقتصاد الفلسطيني، التي كانت تُقدّر بحوالي 7 في المئة في عام 2011 (بعد أن هبطت من نسبة 10 في المئة في عام 1996)، واحدةً من أدنى الحصص في العالم. وعلاوةً على ذلك، فإنّ الصادرات الفلسطينية متركّزة كثيراً في السّلع والخدمات منخفضة القيمة، وهي تُصدّر فقط إلى عدد صغير من البلدان، وأكثر من 85 في المئة منها موجّهةٌ إلى إسرائيل. وحتّى مع إزالة القيود الخارجية المفروضة على الاقتصاد الفلسطيني، فإنّ هذا الاقتصاد يتبوأ موضعاً ضعيفاً لا يتمكّن معه من الاستفادة السريعة والكافية من الفرص التصديرية، وسوف تتطلّب التّكيفات في هذا الاقتصاد مواردَ كثيرة وفترة زمنية كبيرة.

ومع تدنّي مستوى المشاركة في القوى العاملة، وارتفاع معدلات البطالة ومدة استمرارها، فإنّ الكثير من الفلسطينيين ممّن هم في سنّ العمل لا تتوافر لهم الفرصة لتطوير مهاراتهم وهم قائمون على رأس العمل. وعلاوةً على ذلك، فإنّ تركّز القوى العاملة في مؤسسات صغيرة متخصّصة في التجارة والخدمات لا يُشكّل بيئةً مؤاتية لتطوير المهارات التي تجعل العاملين الفلسطينين منافسين في الاقتصاد العالمي. لقد عمل النمو في القطاع العام على دعم عملية استحداث الفرص الوظيفية، ولكنّ هذا النّمو لا يُشكّل حلاً مستداماً على المديين المتوسط والطويل.

إنّ التّبعات التي تبعث على القلق لهذه الظواهر تتمثّل في إمكانية خسارة القوى العاملة الفلسطينة قابليتها للتشغيل والعمل على المدى الطويل. وبالإضافة إلى التّبعات الاقتصادية، فإنّ تطاول فترة البطالة، ولا سيّما في أوساط الشباب، تميلُ إلى إضعاف التّماسك الاجتماعي.

كذلك فقد كان للأداء الضعيف لقطاعات البنية التّحتية أثرٌ سلبيٌّ على تنافسية الاقتصاد الفلسطيني. إن عدم قدرة السلطة الفلسطينية على الإنفاق الكافي على البنية التّحتيّة، أثر بشكل سلبي على تراكم ونوعية البنية التحتية المادية وإدارتها، رغم الإسهامات المقدّمة من الشركاء في التنمية. كما أدّت القيود المفروضة على الحركة والتّنقل والوصول الى الموارد العامة إلى تدهور نوعية البنية التّحتية كما تثبت الأدلّة والبراهين المستقاة من مختلف القطاعات، مثل قطاعات المياه، والنقل، والاتصالات، بما لذلك من آثار سلبية هي الأشدّ وطأةً وتأثيراً في قطاع غزة.

ويُستنتجُ من ذلك أنّ استمرار الدعم المالي من جانب مجتمع المانحين، وزيادة الجهود الإصلاحية التي تبذلها السلطة الفلسطينية بهدف إدارة التّحدّيات الحالية التي تواجه ماليتها العامّة، يجب أن يحتلّا مرتبةً عاليةً على سُلّم الأولويات. غير أنّ الحاجة تقتضي بذل المزيد من الجهود الشُّجاعة لخلق الأساس اللازم لاقتصاد قابل للحياة؛ وذلك بهدف منع وقوع التّدهور المستمر، الذي سينطوي على تبعات دائمة ومكلفة على تنافسية الاقتصاد الفلسطيني.