أولا- ملخص واف

ازداد تدهور الوضع الاقتصادي وتراجُع الموارد العامة في الضفة الغربية وغزة مقارنة بالوضع الذي كان صعبا في الأصل وقت انعقاد اجتماع لجنة الاتصال المخصصة في سبتمبر/أيلول ٢٠١٢. ويعاني الاقتصاد من التعثر بسبب استمرار القيود المفروضة وتزايد أجواء عدم اليقين السياسي. وتعمقت أزمة السيولة، مع الارتفاع الكبير في المتأخرات والدين المحلي، بشكل يؤثر على عمليات الحكومة الأساسية. ويتعين اتخاذ إجراءات عاجلة – من جانب السلطة الفلسطينية، وحكومة إسرائيل، والجهات المانحة – لتحقيق استقرار مركز المالية العامة واستعادة النمو الاقتصادي بمرور الوقت.

وتجد الضفة الغربية وغزة نفسها اليوم في وضع أكثر تزعزعا مما كانت عليه منذ ستة شهور:

- لقد تباطأت وتيرة النشاط الاقتصادي وارتفعت معدلات البطالة إلى ما يقرب من ربع القوى العاملة في نهاية عام ٢٠١٢، وظلت البطالة بين الشباب مرتفعة بشكل خاص.

- وتعمقت أزمة السيولة بينما تمضي الموارد العامة في مسار غير قابل للاستمرار. ومصادر التمويل المحلية آخذة في النضوب مع إحجام مؤسسات القطاع الخاص المصرفية وغير المصرفية بشكل متزايد عن تمويل الحكومة. وفي ظل تكرار عرقلة تحويل إيرادات المقاصة وعدم كفاية المعونة المقدمة من المانحين في تغطية عجز المالية العامة، تأخرت مدفوعات الأجور بشكل متكرر ولا تزال المتأخرات آخذة في التراكم مما أسفر عن آثار معاكسة على بناء المؤسسات والاستقرار الاجتماعي. وإذا تُرِكت هذه الاتجاهات دون كابح، فسوف تدفع في نهاية الأمر إلى تساؤل البعض عن شرعية السلطة الفلسطينية وإلى تقويض قدرتها على الحكم بفعالية.

- ولم تشهد القيود التي فرضتها إسرائيل على الحركة والعبور أي تغيير يُذكر ولا تزال تشكل عائقا أمام آفاق النمو في الضفة الغربية وغزة.

- وازدادت أجواء عدم اليقين السياسي. فأحداث المواجهة العسكرية بين حماس وإسرائيل في نوفمبر/تشرين الثاني الماضي، واستمرار توسع المستوطنات في الضفة الغربية، ونوبات الاضطرابات في الضفة الغربية مؤخرا، تؤكد الرؤية المشتركة بأن آفاق السلام لا تزال معتمة. وإضافة إلى ذلك، فحالة عدم الاستقرار في المنطقة تعمق الإحساس بالأجواء المعتمة.

وقد ضعف اقتصاد الضفة الغربية وغزة في عام ٢٠١٢، مع تباطؤ النمو وارتفاع معدلات البطالة. وتراجع نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي من متوسط سنوي بلغ حوالي ١١% في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ إلى ٦% في ٢٠١٢ (يناير/كانون الثاني – سبتمبر/أيلول) وهو ما يرجع إلى نقص المعونة، وعدم تخفيف القيود على الحركة والعبور، وتزايد أجواء عدم اليقين السياسي. وإضافة إلى ذلك، ظلت هشاشة البيئة الاقتصادية والسياسية في المنطقة تزيد من إضعاف آفاق التصدير والاستثمار الأجنبي في الضفة الغربية وغزة.

وتنذر الآفاق الاقتصادية بزيادة ضعف النمو بينما يميل ميزان المخاطر نحو الجانب السلبي. وتشير التوقعات إلى أن نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في الضفة الغربية وغزة سيبلغ ٥% في ٢٠١٣، وهي نسبة أقل بكثير من معدلات النمو في الفترة الأخيرة، حيث يمضي النمو في كل من الضفة الغربية وغزة في مسار تنازلي. وترتكز هذه التوقعات على التأثير الاقتصادي الناتج عن عدم حدوث أي تغيير يُذكر في القيود المفروضة على الحركة الداخلية في الضفة الغربية، واستمرار وضع عقبات أمام حركة الاستيراد والتصدير في الضفة الغربية وإغلاق كل معابر غزة تقريبا، وترتكز بدرجة أقل على حالة التشديد المالي السائدة. وبعد عام ٢٠١٣، ستؤدي نفس العوامل إلى زيادة تباطؤ النمو، وإلى استمرار ارتفاع مستويات البطالة. وبينما الروابط الاقتصادية العالمية للضفة الغربية وغزة محدودة بسبب القيود التجارية التي تفرضها إسرائيل، يؤدي هبوط النشاط الاقتصادي وتزايد الاضطرابات السياسية في المنطقة إلى زيادة ضعف الآفاق الاقتصادية. وفي غياب إحياء عملية السلام، تزداد احتمالات التطورات السلبية، نظرا لما يمكن أن يسفر عنه استمرار فرض القيود على الضفة الغربية وغزة ونقص المعونة من تعجيل لوتيرة تدهور البيئة الاقتصادية الكلية، فيؤدي بالتالي إلى اتساع العجز في المالية العامة وتراكم مزيد من المتأخرات. وهناك مخاطر أخرى من الإحجام عن تحويل الإيرادات من إسرائيل وتراجع معونة المانحين إلى مستويات دون المتوقعة، فضلا على ما يترتب من عواقب مماثلة على النمو ومركز المالية العامة.

ويزداد موقف المالية العامة للسلطة الفلسطينية تزعزعا، مع تصاعد متأخرات المدفوعات المحلية، بما في ذلك أجور القطاع العام، وارتفاع دين البنوك المحلية. وفي عام ٢٠١٢، أدى النقص الكبير في المعونة وتحقيق نتائج أقل من المتوقعة فيما يتعلق بالإيرادات والإنفاق إلى تراكم قدر كبير من المتأخرات (حوالي ٦% من إجمالي الناتج المحلي) مستحقة السداد للقطاع الخاص وصندوق معاشات تقاعد القطاع العام والأجور، وارتفعت القروض المصرفية للسلطة الفلسطينية إلى ١,٤ مليار دولار. وبدأت أزمة السيولة تؤثر على عمليات الحكومة، فأصبحت تهدد بعض أوجه التحسن المؤسسي الذي تحقق في السنوات الأخيرة (وخاصة في مجال الإدارة المالية العامة) وأفضت إلى تقلُّص ثقة الجمهور في السلطة الفلسطينية. ويستهدف مشروع الموازنة لعام ٢٠١٣، (الذي سيتم الانتهاء منه في أواخر مارس/آذار) معدل عجز في الموازنة الجارية مقداره ١,٣ مليار دولار (على أساس الالتزام)، وهو ما ينطوي على فجوة تمويلية مقدارها ٠,٤ مليار دولار، إذا ما اقترن بتوقعات التمويل من المانحين البالغة مليار دولار وسداد مدفوعات الأجور المتأخرة. وقد تتسع فجوة التمويل في حالة قصور المعونة عن المتوقع أو إذا طلبت إسرائيل سداد الدفعات المقدمة من إيرادات المقاصة التي صُرِفت عام ٢٠١٢.

والجهود التي تبذلها السلطة الفلسطينية لكبح العجز ينبغي أن تقترن بمزيد من المساعدة من المانحين وتعزيز التعاون الاقتصادي مع إسرائيل. وفي ظل ضعف القطاع الخاص في الضفة الغربية وغزة، فإن التشديد الحاد لأوضاع القطاع العام بهدف تغطية فجوة التمويل من شأنه أن يؤدي إلى زيادة ضعف الاقتصاد وزيادة التوترات الاجتماعية المرتفعة أصلا. ومع هذا، فقد بدأت القيود على التمويل المحلي تصبح ملزمة وهناك مخاطر كبيرة من عدم تحقق الزيادة المأمولة في مساعدة المانحين، نظرا لمشكلات المالية العامة في بلدان المانحين والطلبات المتنافسة للحصول على المعونة. ونتيجة لذلك، فمن الضروري أن تتخذ السلطة الفلسطينية تدابير إضافية لتصحيح أوضاع المالية العامة (علاوة على مشروع الموازنة).

ونظرا لأن إيرادات المقاصة خارجة عن نطاق السيطرة المباشرة للسلطة الفلسطينية إلى حد كبير، فتصحيح أوضاع المالية العامة ينبغي أن يركز على جانب النفقات، مع اتخاذ مزيد من تدابير الطوارئ إذا تحققت المخاطر على المالية العامة. ويوصي خبراء الصندوق بوضع حد أقصى لالتزامات الإنفاق من أجل استيعاب تشديد قيود التمويل، بما في ذلك في موازنة ٢٠١٣ من خلال تجميد الأجور ووقف التعيينات الصافية، وضغط النفقات التشغيلية، وترشيد البدلات، وتأجيل مشروعات التنمية غير الضرورية، مع إتاحة المجال لإجراء زيادة محدودة في التحويلات بغية حماية الأسر الفقيرة والضعيفة. وعلى جانب الإيرادات، ينبغي أن ترفع الموازنة رسوما مختارة لتعزيز استرداد التكلفة. وسترتفع الفجوة التمويلية بصورة تناسبية (وربما بلغت ٠,٧ مليار دولار) إذا تحققت مخاطر معينة، ومنها نقص دعم المانحين للمشروعات – مثلما حدث في السنوات الماضية – أو إذا طلبت حكومة إسرائيل سداد الدفعات المقدمة من الإيرادات وسداد ديون الكهرباء التي تقول إنها لا تزال قائمة. وينبغي الحد من هذه المخاطر بوضع خطة للطوارئ تتضمن اتخاذ مزيد من التدابير لتجنب الضغط الشامل للنفقات. وفي سياق منفصل، يتعين على سلطة النقد الفلسطينية توخي الحرص في رصد المخاطر التي تهدد الاستقرار المالي والوقاية منها، والتي قد تنشأ من زيادة انكشاف البنوك أمام السلطة الفلسطينية في أوقات تشهد ضعف الموارد العامة.

وهناك حاجة ماسة إلى قيام السلطة الفلسطينية وإسرائيل والمجتمع الدولي باتخاذ إجراءات منسقة لمعالجة التحديات الجسيمة التي تواجه الضفة الغربية وغزة. أولا، من الضروري أن يتم التنفيذ الفوري للتفاهم الذي تم التوصل إليه في منتصف عام ٢٠١٢ بين إسرائيل والسلطة الفلسطينية حول التدابير اللازمة لتحسين عملية تحصيل إيرادات المقاصة وضمان تحويلها إلى السلطة الفلسطينية في الوقت المناسب، نظرا لأن هذه الإيرادات تشكل معظم إيرادات السلطة الفلسطينية. وثانيا، فإن توسيع نطاق التعاون ليشمل تخفيف القيود التي تفرضها إسرائيل على التجارة الخارجية وحركة السلع وعبور الأشخاص في الضفة الغربية وغزة مطلب ضروري لزيادة النمو والتوسع في توظيف العمالة في القطاع الخاص، والحد بقدر كبير من الاعتماد على المعونة. وثالثا، من الضروري أن يعود المجتمع الدولي للمشاركة على وجه أكمل في دعم تنمية الضفة الغربية وغزة، وخاصة بتوفير إطار للتعاون الاقتصادي بين الفلسطينيين والإسرائيليين. ومن

الضروري بصفة خاصة على المدى القصير تكميل جهود السلطة الفلسطينية نحو احتواء الإنفاق من المالية العامة بالصرف العاجل لمعونة إضافية من المانحين لتجنب التشديد المفرط لأوضاع المالية العامة، وتلافي زيادة تراكم المتأخرات والديون المستحقة للبنوك التجارية، وتخفيض النفقات الذي سيؤدي إلى مزيد من الاضطرابات الاجتماعية.

وإضافة إلى إدارة الأزمة الراهنة، يكتسب إجراء إصلاحات هيكلية أهمية حيوية في وضع الضفة الغربية وغزة على مسار تحقيق معدل أعلى من النمو القابل للاستمرار. وسوف يقتضي هذا الأمر تخفيف القيود التي تفرضها إسرائيل على الضفة الغربية وغزة، وتحسين مناخ الأعمال، وإصلاح نظم الخدمة المدنية ومعاشات التقاعد، وكذلك نظام الرعاية الصحية في السلطة الفلسطينية.