

أولاً- ملخص وافٍ الوضع الراهن وآفاق التطورات الاقتصادية لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة¹

تقرير خبراء صندوق النقد الدولي لاجتماع لجنة الارتباط الخاصة

Executive Summary of IMF Staff Report for the Ad Hoc Liaison Committee meeting in New York, September 23, 2012

يواجه الاقتصاد الفلسطيني مخاطر جسيمة مع تباطؤ وتيرة النمو وارتفاع معدل البطالة في كل من غزة والضفة الغربية. فقد ارتفع إجمالي الناتج المحلي الحقيقي للضفة الغربية، خلال الفترة من ٢٠٠٨-٢٠١٠، بمعدل سنوي بلغ في المتوسط ٩% بفضل الإدارة والإصلاحات الاقتصادية السليمة التي دعمتها معونة المانحين، وتخفيف الحواجز الداخلية التي تفرضها إسرائيل. ومع ذلك، انخفض معدل النمو إلى ٥% في ٢٠١١ والربع الأول من ٢٠١٢، بينما ارتفع معدل البطالة إلى ١٩% في النصف الأول من ٢٠١٢ مقابل ١٦% في نفس الفترة العام الماضي. ويُعزى تباطؤ النشاط الاقتصادي إلى استمرار النقشف المالي الذي اقترن بصعوبات تمويلية حادة، وتراجع المعونة المقدمة من المانحين وخاصة المانحين الإقليميين، والتباطؤ في وتيرة تخفيف القيود على الحركة والعبور. وبعد الارتداد الإيجابي للناتج الحقيقي في غزة والذي تجاوز ٢٠% في المتوسط خلال الفترة من ٢٠١٠-٢٠١١ عقب تيسير القيود المشددة، انخفض النمو إلى ٦% في الربع الأول من ٢٠١٢، وارتفعت البطالة إلى ٣٠% مقابل ٢٨% في نفس الفترة العام الماضي. وبالنظر إلى المستقبل، ففي ظل استمرار القيود، والصعوبات التمويلية المصاحبة لنقص المعونة، وجمود عملية السلام، هناك مخاطر عالية من استمرار تباطؤ النشاط الاقتصادي، وتزايد البطالة، وحدوث اضطرابات اجتماعية.

وواجهت السلطة الفلسطينية صعوبات تمويلية حادة في ٢٠١١ وحتى هذا الوقت من عام ٢٠١٢ أسفرت عن زيادة كبيرة في المدفوعات المحلية المتأخرة والديون المستحقة للبنوك التجارية. واستمرت السلطة الفلسطينية في بناء مؤسساتها وفي اعتماد إدارة حذرة للمالية العامة خلال الفترة من ٢٠٠٨-٢٠١٠ مما سمح بتحقيق تحسن ملموس في جودة الإنفاق وتحقيق خفض حاد في المعونة الموجهة لتمويل الموازنة الجارية من ١,٨ مليار دولار إلى ١,١ مليار دولار. غير أن المعونة المقدمة من المانحين والموجهة للإنفاق الجاري

¹ أعد هذا التقرير أسامة كنعان (رئيس البعثة)، وأودو كوك، وماريوش سوملينسكي.

ومشروعات التنمية ظلت في عام ٢٠١١ وحتى هذا الوقت من ٢٠١٢ أقل من المستوى اللازم لتمويل الموازنات المقيدة بالفعل. وتفاقت مشكلات السيولة المترتبة على ذلك نتيجة لنقص الإيرادات في سياق تراجع النمو الاقتصادي وتنفيذ تدابير المقاصة والإدارة الضريبية المحلية بوتيرة أبطأ من المتوقع، فضلا على ارتفاع مدفوعات التقاعد. وتشير التقديرات إلى أن المدفوعات المحلية المتأخرة، بما في ذلك المدفوعات المستحقة لصندوق معاشات تقاعد القطاع العام والقطاع الخاص، ارتفعت بنحو ٠,٣ مليار دولار في النصف الأول من عام ٢٠١٢. وارتفع رصيد الدين الحكومي المستحق للبنوك المحلية إلى ١,٢ مليار دولار (١٢%) من إجمالي الناتج المحلي) في نهاية يونيو/حزيران ٢٠١٢ مقابل مليار دولار في نهاية ٢٠١٠.

وبالنظر إلى المخاطر العالية الناجمة عن استمرار نقص المعونة، من المهم أن تتخذ السلطة الفلسطينية خطوات عاجلة لتنفيذ خطة للطوارئ من أجل تغطية الفجوة التمويلية التي تشير توقعات منتصف سبتمبر/أيلول إلى بلوغها ٠,٤ مليار دولار عام ٢٠١٢. وبالفعل أعلنت السلطة الفلسطينية في منتصف أغسطس/آب عن تجميد توظيف العمالة والترقيات الجديدة في القطاع العام خلال الفترة المتبقية من السنة. وينبغي أن تكون خطة الطوارئ مكتملة لهذه التدابير من خلال تخفيض بدل غلاء المعيشة الذي يحصل عليه العاملون في القطاع العام. وينبغي توخي الحرص في تحديد أولويات النفقات بخلاف الأجور، مع تحقيق الاستفادة الكاملة من نظام إدارة النقدية لضمان تحمل النفقات غير الضرورية لتبعات التخفيض في حالة استمرار نقص المعونة. ونظرا للقيود التمويلية الحادة، ينبغي موازنة أي تدابير تتخذ لتخفيف تأثير ارتفاع أسعار الوقود في سبتمبر/أيلول بتخفيض نفقات أخرى غير ضرورية. وينبغي أن يقتصر تنفيذ المشاريع الإنمائية على الحالات التي يتوافر فيها التمويل اللازم من المانحين، وذلك لتجنب تحول مسار المعونة بعيدا عن النفقات الجارية الضرورية. وبينما من غير المرجح أن تبدأ تدابير الإيرادات المحلية في تحقيق نتائج مثمرة قبل نهاية العام، فمن الضروري مع ذلك المضي في اتخاذ خطوات عاجلة لتنفيذ توصيات المساعدة الفنية المقدمة من صندوق النقد الدولي لتحسين الإدارة الضريبية، لا سيما من خلال تعزيز الامتثال وتوسيع الوعاء الضريبي.

وينبغي اتخاذ خطوات عاجلة لتنفيذ تدابير مشتركة بين السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية تهدف إلى زيادة إيرادات المقاصة لدعم الجهود الرامية إلى تصحيح أوضاع المالية العامة. ونظرا لأن إيرادات المقاصة، التي تحصلها الحكومة الإسرائيلية بالنيابة عن السلطة الفلسطينية، تمثل ٧٠% من مجموع الإيرادات الضريبية للسلطة الفلسطينية، فإن توصل السلطة الفلسطينية وإسرائيل في يوليو/تموز ٢٠١٢ إلى تفاهم حول تعزيز كفاءة آلية إيرادات المقاصة، عن طريق اتخاذ تدابير مشتركة بين السلطة الفلسطينية والحكومة

الإسرائيلية، يمكن أن يرفع إيرادات الموازنة ويقلل من اعتماد السلطة الفلسطينية على المعونة بمرور الوقت. ومن أجل ضمان تحقيق ارتفاع مستمر في قاعدة الأنشطة الاقتصادية والإيرادات، ينبغي توسيع نطاق التعاون الاقتصادي ليشمل تخفيف القيود المفروضة على الحركة والعبور.

وإلى جانب الجهود التي تبذلها السلطة الفلسطينية لمعالجة مصاعب التمويل الآتية، فمن الضرورة بمكان أن تستخدم قدرتها المؤسسية المعززة للمضي في اتخاذ تدابير تسهم في رفع كفاءة القطاع العام وإلغاء الاعتماد على المعونة في تمويل الموازنة الجارية بالتدريج. وكما ورد في تقارير خبراء صندوق النقد الدولي التي قُدمت في اجتماعات لجنة الاتصال المخصصة عام ٢٠١١، يرى خبراء الصندوق أن السلطة الفلسطينية قادرة على تطبيق السياسات الاقتصادية السليمة المنتظرة من دولة فلسطينية مستقبلية، نظرا لسجلها القوي في الإصلاحات وبناء المؤسسات. وقد تحقق إنجاز مهم في إبريل/نيسان ٢٠١٢ وهو اشتراك الضفة الغربية وغزة في المعيار الخاص لنشر البيانات (SDDS) الذي وضعه صندوق النقد الدولي. وهذا الإنجاز هو ثمرة جهود السلطة الفلسطينية لتعزيز الإحصاءات الاقتصادية والمالية من حيث الجودة والشفافية حتى بلغت مستوى موات إذا ما قورنت ببيانات البلدان الأعضاء في الصندوق التي تحافظ على تحقيق معايير مرتفعة لإدارة البيانات ونشرها. ومن الضروري أن تستمر السلطة الفلسطينية في الاستناد إلى سجلها القوي باتخاذ تدابير نحو تنفيذ إصلاحات شاملة في نظام التقاعد والخدمة المدنية، وتقوية شبكة الأمان الاجتماعي، واستكمال عملية توزيع الكهرباء على أسس تجارية، وتعزيز الإطار القانوني والتنظيمي للتعامل مع منشآت الأعمال.

ويمثل توفير مزيد من المعونة مطلباً ضرورياً لاستمرار الإصلاحات وتصحيح أوضاع المالية العامة على نحو منظم. وبالفعل فقد أدى تأخر مدفوعات الأجور إلى إثارة التوترات الاجتماعية، وهناك حالة من القلق العام المتزايد من تخفيض النفقات الاجتماعية التي توجد حاجة كبيرة إليها وتأخير مدفوعات الأجور حتى مع اتخاذ السلطة الفلسطينية لمزيد من التدابير التقشفية. ومن الضروري إذن تكميل جهود السلطة الفلسطينية من خلال التعجيل بصرف معونات إضافية للمساعدة على تغطية الفجوة التمويلية لعام ٢٠١٢. ومن الضروري أيضاً أن تعمل السلطة الفلسطينية بالتعاون الوثيق مع الجهات المانحة لوضع إطار للتنسيق بين المانحين يعزز إمكانية التنبؤ بتدفقات المعونة، وخاصة من المانحين الإقليميين.

ومن أجل التصدي لمخاطر استمرار تباطؤ النشاط الاقتصادي، وارتفاع البطالة، وازدياد عمق أزمة المالية العامة - التي ستؤدي حتما إلى إشعال القلاقل الاجتماعية - يتعين أن يتخذ كل من السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية والمجتمع الدولي إجراءات عاجلة ومنسقة. وينبغي أن تبذل السلطة الفلسطينية قصارى جهدها لإدارة أزمة المالية العامة الراهنة بحكمة ومواصلة إرساء دعائم النمو القابل للاستمرار والاعتماد على الذات من الناحية المالية. غير أن القاعدة الاقتصادية والمالية التي تتيح للسلطة الفلسطينية العمل بصورة قابلة للاستمرار وبناء مؤسساتها، وكذلك قدرتها على ضمان توافر قاعدة جماهيرية عريضة تساند إصلاحاتها سوف تتقلصان بشكل خطير في غياب المعونة المستمرة من المانحين، بما في ذلك لدعم الاستثمار العام، وفي ظل عدم تخفيف القيود الإسرائيلية على التجارة الخارجية للضفة الغربية وغزة وعلى الدخول في المنطقة "جيم" في الضفة الغربية. ومن شأن تخفيف هذه القيود أن يقلل من حدة أضرار قيد يكبل فرص نمو القطاع الخاص وزيادة توظيف العمالة فيه، وأن يزيد من الإمكانيات الاقتصادية وإيرادات الموازنة في الضفة الغربية وغزة، ويساعد على ضمان تحقيق ارتفاع مستمر في المستويات المعيشية للفلسطينيين.