

الضفة الغربية وغزة

تقرير خبراء صندوق النقد الدولي لاجتماع لجنة الاتصال المخصصة في
سبتمبر/أيلول ٢٠١٣

١١ سبتمبر ٢٠١٣

القضايا الرئيسية

السياق: لا تزال البيئة السياسية محفوفة بتحديات كبيرة، إلا أن التطورات الأخيرة توفر أساساً للتفاؤل. فالجهود التي ترعاها الولايات المتحدة الأمريكية قد أسفرت عن تجدد مفاوضات السلام المباشرة بين الإسرائيليين والفلسطينيين. ويمكن أن ييسر هذا التطور إطلاق خطة اقتصادية، يقوم بوضعها حالياً مكتب ممثل اللجنة الرباعية توني بلير. ولم يتم حتى الآن الكشف عن التفاصيل المحددة لهذه الخطة، إلا أنها تتضمن أهدافاً اقتصادية كلية طموحة.

الآفاق والمخاطر: لا تزال الاتجاهات العامة الباعثة على القلق التي شهدتها الاقتصاد في السنوات الأخيرة قائمة، وهي تباطؤ النمو وارتفاع معدلات البطالة وعجز المالية العامة الكبير. وبافتراض استمرار الوضع الراهن، تكون آفاق الاقتصاد في الأجل المتوسط غير واضحة مع وجود مخاطر التطورات العكسية. وفي المقابل، إذا حدث انفراج في مفاوضات السلام ونفذت حزمة الإجراءات الاقتصادية الداعمة فمن شأن ذلك أن يؤدي إلى تحسين الآفاق الاقتصادية.

أهم توصيات السياسات: في حين خفت إلى حد ما وطأة أزمة السيولة التي شهدتها المالية العامة مؤخراً، فإن مخاطر المالية العامة في عام ٢٠١٣ أخذت في الارتفاع مرة أخرى وتوجد حاجة إلى اتخاذ تدابير لسد فجوة التمويل المتوقعة واحتواء هذه المخاطر. وبخلاف التحديات الفورية، يوجد شك في استمرارية أوضاع المالية العامة للضفة الغربية وغزة على نطاق أوسع إذا لم يتغير النموذج الحالي المتمثل في تمويل العجز الكبير المستمر من خلال تدفقات المعونة يتعذر التنبؤ بها. وينبغي خفض عجز المالية العامة بصورة كبيرة بمرور الوقت وتوجيه الإنفاق الحكومي في مسار يشجع النمو بدرجة أكبر. وفي الوقت نفسه، سيحقق النفع للاقتصاد إذا قام المانحون خلال فترة انتقالية بزيادة أموال المعونة، وقامت إسرائيل بصورة موسعة ومستمرة بتخفيف القيود التي تفرضها دون أن تكون لذلك صلةً بمشاريع محددة.

يقدم صندوق النقد الدولي خدمات فنية للضفة الغربية وغزة، بما في ذلك مشورة السياسات في مجالات الاقتصاد الكلي والمالية العامة والقطاع المالي، ويقدم كذلك مساعدة فنية، يركز فيها على الإدارة الضريبية، وإدارة الإنفاق العام، والرقابة والتنظيم المصرفيين، والإحصاءات الاقتصادية الكلية (المرفق الثالث). انظر الموقع الإلكتروني www.imf.org/wbg للاطلاع على تقارير الخبراء الأخيرة.

وافق عليه

جوها كاهكونن

ورانييل سالغادو

أجريت المناقشات في القدس الشرقية ورام الله خلال الفترة ٢٤ يونيو/حزيران-٢ يوليو/تموز ٢٠١٣. وتألّف فريق الخبراء من كريستوف ديونفالد (رئيساً)، وكارستن جونيوس، وأودو كوك (الممثل المقيم)، ومارسين ساسين، وأنا أونيفوفسكايا (جميعهم من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى). واجتمعت البعثة مع رئيس الوزراء السيد رامي الحمد الله، ونائب رئيس الوزراء السيد محمد مصطفى، ووزير المالية السيد شكري بشار، ومحافظ سلطة النقد الفلسطينية السيد جهاد الوزير، ووزير الدولة لشؤون التخطيط والتنمية الإدارية السيد محمد أبو رمضان، ورئيسة الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني السيدة علا عوض، وغيرهم من كبار المسؤولين وممثلي القطاع الخاص والمانحين. وعقدت البعثة أيضاً حلقات دراسية للسلطات عرضت خلالها خلفية عن عملها التحليلي، وأعدت بيانا ختامياً، وأصدرت [بيانا صحفياً](#).

المحتويات

٤	السياق السياسي
٥	التطورات الأخيرة وآفاق الاقتصاد الكلي
٥	ألف- التطورات الاقتصادية الأخيرة
١٠	باء- الآفاق والمخاطر
١٢	مناقشات السياسات
١٢	ألف- سياسة المالية العامة في عام ٢٠١٣
١٥	باء- سياسة المالية العامة متوسطة الأجل
١٩	جيم- القطاع المالي
٢٠	دال- قضايا هيكلية
٢٢	تقييم الخبراء
	الأطر
١٠	١- إطار السياسة النقدية
١٣	٢- مركز المالية العامة لعام ٢٠١٣: الموازنة وتوقعات الخبراء
١٤	٣- إصلاحات إدارة الإيرادات
١٥	٤- الحوافز الضريبية
١٧	٥- معونة المانحين للسلطة الفلسطينية: حجمها وأوجه استخدامها في الماضي

الأشكال البيانية

- ٢٤-١ التطورات الاقتصادية الأخيرة، ٢٠١٠-٢٠١٣
- ٢٥-٢ مؤشرات الحالة الاجتماعية والحوكمة
- ٢٦-٣ مؤشرات قطاع المالية العامة، ١٩٩٤-٢٠١٣
- ٢٧-٤ مؤشرات القطاع المالي، ٢٠٠٠-٢٠١٣

الجداول

- ٢٨-١ مؤشرات اقتصادية مختارة، ٢٠١٠-٢٠١٨
- ٣٠-٢ عمليات المالية العامة للحكومة المركزية، ٢٠١٠-٢٠١٦
- ٣٢-٣ عمليات المالية العامة للحكومة المركزية، ٢٠١٠-٢٠١٦
- ٣٤-٤ مؤشرات السلامة المالية، ٢٠١٠-٢٠١٣

المرفق

- ٣٥-١ المرفق الأول- الضفة الغربية وغزة: تحليل استمرارية القدرة على تحمل الدين
- ٤٠-٢ المرفق الثاني- الضفة الغربية وغزة: مصفوفة تقييم المخاطر
- ٤٢-٣ المرفق الثالث- الضفة الغربية وغزة: المساعدة الفنية المقدمة من صندوق النقد الدولي إلى السلطة الفلسطينية، ٢٠١٠-٢٠١٣

السياق السياسي

١- شهدت الضفة الغربية وغزة على مدى السنوات القليلة الماضية تراجعاً تدريجياً في حظوظها الاقتصادية وتكتفاً في عدم اليقين السياسي. وكان تعيين حكومة جديدة في عام ٢٠٠٧ ببرنامج طموح للإصلاح وبناء المؤسسات إيذاناً ببدء ثلاث سنوات من النمو المرتفع وانخفاض معدل البطالة وتقلص عجز المالية العامة. واستفاد الاقتصاد من إرخاء بعض القيود الإسرائيلية، وانعقاد مؤتمر أنابوليس في عام ٢٠٠٧ وما تلاه من جهود سياسية توجت بالدخول في مفاوضات سلام مباشرة في عام ٢٠١٠، وزيادة كبيرة في تدفقات المعونة. وكان انهيار هذه المفاوضات في أواخر عام ٢٠١٠ بداية لثلاث سنوات تقريباً من التراجع الاقتصادي وجمود الموقف السياسي. وبلغ تبدل الحظوظ هذا، مع الغموض المتزايد في المسار المستقبلي لمعونة المانحين، نقطة باتت فيها الإنجازات التي تحققت في بادئ الأمر في بناء المؤسسات الاقتصادية مهددة باستمرار. ولا تحظى التدابير المطلوبة بشدة لضبط أوضاع المالية العامة بتأييد جماهيري إلا بشكل ضعيف وهناك مخاوف أثارها مجتمع الأعمال بسبب ارتفاع تكلفة مزاوله العمل التجاري وبعض التدابير التي نُفذت مؤخراً لزيادة الإيرادات.

٢- ويرفع استئناف مفاوضات السلام المباشرة مع إسرائيل احتمالات تحسُّن الأوضاع الاقتصادية، ولكن تظل هناك مخاطرة تعطل العمل على مستوى السياسات نتيجة للطبيعة المطولة لعملية السلام وأوجه عدم اليقين التي تكتنف الحزمة الاقتصادية المتصل بهذه العملية. فاستئناف المفاوضات المباشرة في أواخر يوليو/تموز يمكن أن تصاحبه خطة طموحة لإعطاء دفعة للاقتصاد الفلسطيني. ويقوم مكتب ممثل اللجنة الرباعية توني بلير حالياً بإعداد هذه الخطة التي أعلن عنها وزير الخارجية الأمريكي جون كيري في مايو/أيار. وسيتعين تقييم جدوى هذه الخطة وتأثيرها المحتمل بمجرد إعلان محتواها. وتتطلب المشاريع الاستثمارية (الأجنبية) التي يتوخى تنفيذها على نطاق واسع قيام إسرائيل في البداية بإرخاء القيود بصورة موسعة. ولم تكن إسرائيل قد أشارت، حتى وقت إعداد هذا التقرير، إلى أنها ستقوم بإرخاء أكبر للقيود، ويمكن أن تكون هناك معوقات محلية للتنفيذ. وأحد البوادر الإيجابية استئناف المناقشات المباشرة مؤخراً بين المسؤولين الإسرائيليين والفلسطينيين حول تحسين آلية إيرادات المقاصة^٢. ومع ذلك، ينبغي أن تحترس السلطة الفلسطينية من عدم اتخاذ أي خطوات عند المفاضلة بين إمكانية حدوث تأثير اقتصادي إيجابي لمفاوضات السلام من ناحية، وضرورة تنفيذ تدابير لا تحظى بتأييد جماهيري لمعالجة تدهور الآفاق الاقتصادية وآفاق المالية العامة من ناحية أخرى.

٣- ويواجه الفريق الاقتصادي الذي عين مؤخراً قادراً أكبر من عدم اليقين. فقد جرى تنصيب رامي الحمد الله رسمياً في ٦ يونيو/حزيران رئيساً للوزراء خلفاً لسلام فياض. ويتضمن مجلس الوزراء أيضاً وزيراً للمالية عين حديثاً ومنصباً أنشئ حديثاً لنائب رئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية. وكان رئيس الوزراء قد استقال في أواخر يونيو/حزيران، ولكنه لا يزال، بناء على طلب الرئيس محمود عباس، رئيساً لحكومة تصريف أعمال وقد وافق لاحقاً على تشكيل حكومة جديدة، لم تكتمل بعد. ويعمل الفريق الاقتصادي الجديد في بيئة يكتنفها قدر كبير من عدم اليقين نتيجة لوضع الحكومة كحكومة لتصريف الأعمال، وانعدام اليقين بشأن عملية السلام، وعدم وضوح الرؤية بشأن حالة ومحتوى الخطة الاقتصادية التي لا يمكن أن تثمر نتائج إلا بتمكين كامل من إسرائيل. ورغم أن العزل الاقتصادي النسبي للضفة الغربية وغزة يحد من تداعي آثار الاضطراب السياسي الذي تشهده المنطقة، فإن الأحداث الإقليمية تكتف أجواء عدم اليقين. فعزل الرئيس المصري

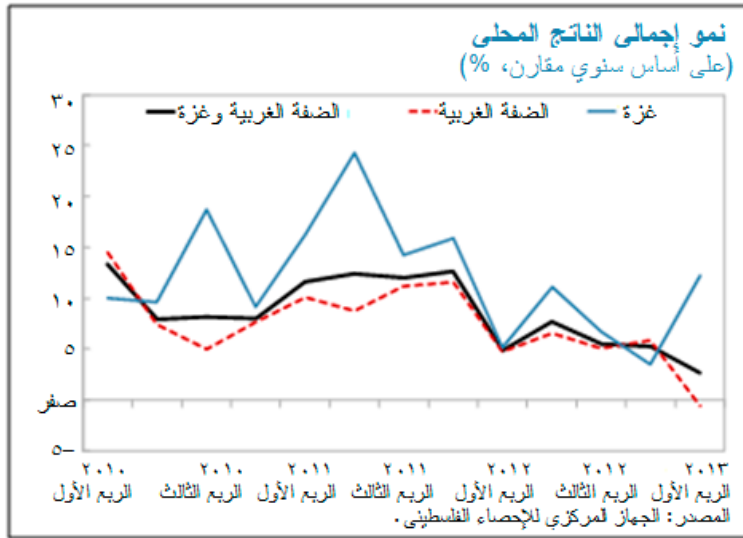
^٢ إيرادات المقاصة هي إيرادات تجمعها إسرائيل في صورة ضرائب غير مباشرة على السلع المستوردة. وتحوّل هذه الإيرادات لاحقاً إلى السلطة الفلسطينية.

محمد مرسي قد أدى إلى إضعاف حلفائه السياسيين في غزة وزيادة الاضطرابات في تجارة الأنفاق بين مصر وغزة. وفي الوقت نفسه، تظل احتمالات حدوث مصالحة فلسطينية غير واضحة.

التطورات الأخيرة وآفاق الاقتصاد الكلي

ألف - التطورات الاقتصادية الأخيرة

٤- يشهد نمو إجمالي الناتج المحلي تباطؤاً (الشكل البياني ١، صفحة ٢٤). فنمط النمو الذي أصبح الآن مألوفاً - وهو توجه الاستهلاك الخاص والعام نحو الخدمات غير التجارية - عاود الظهور في عام ٢٠١٢ ولكن مع اختلاف: فبعد أن سجل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي متوسطاً قوياً بلغ ١١% سنوياً في الفترة ٢٠١١-٢٠١٢، يدعمه إرخاء لبعض القيود الإسرائيلية وقوة الطلب الخارجي، أخذ ينخفض بصورة حادة ليصل إلى ٥,٩%^٣. فقد أدى استمرار القيود الإسرائيلية دون تغيير بوجه عام في عام ٢٠١٢ وانعدام اليقين السياسي إلى إلحاق الضرر بالنشاط الاقتصادي، وزاد من حدة الضرر قصور الدعم المقدم من المانحين وما اقترن بذلك من تراكم للمتأخرات على القطاع العام للقطاع الخاص. وأدى النمو القوي في الاستهلاك إلى زيادة الواردات، في حين أدى بطء النمو في إسرائيل إلى الحد من نمو الصادرات، مما أسفر عن مساهمة سالبة كبيرة لصافي الصادرات. وفي جانب الإنتاج، كان قطاعا الخدمات والتشييد المساهمين الرئيسيين في النمو، في حين كانت مساهمة قطاع الصناعات التحويلية ضئيلة ومساهمة قطاع الزراعة سالبة. ففي الربع الأول من عام



٢٠١٣، تراجع نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي إلى ٢,٧% على أساس سنوي مقارن في الضفة الغربية وغزة، فيما دل على تباطؤ النشاط في الضفة الغربية بدفع من الاستهلاك الخاص، المتصل بصعوبات في التمويل واجهتها السلطة الفلسطينية في فترة سابقة^٥. وفي المقابل، أخذ النمو في غزة يتزايد استجابةً لتزايد أنشطة التعمير. إلا أن مصدر النمو هذا يتعرض حالياً للاضطراب نتيجة لتطور الأحداث السياسية في مصر وما يتصل بها من إغلاق للأنفاق التي كانت تستخدم للالتفاف حول حصار غزة^٦.

^٣ تراجع النمو في الضفة الغربية من متوسط ٩,٤% في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ إلى ٥,٦% في عام ٢٠١٢ وفي غزة من ١٤,٦% إلى ٦,٦%.

^٤ مثلما يرد في مناقشات الفصل المعنون "النمو في الاقتصاد الفلسطيني"، في تقرير قضايا مختارة، تؤدي القيود الإسرائيلية على الحركة والعبور، بصورة مباشرة وغير مباشرة، إلى إعاقة الاستثمار الخاص وزيادة تكاليف مزولة العمل التجاري. وعلى سبيل المثال، في المنطقة جيم - التي تشكل ٦٠% من الضفة الغربية - تخضع أعمال البناء لقيود شديدة. ويؤدي نظام متاريس الطرق، ونقاط التفتيش، وإغلاق الشوارع، إلى تجزؤ الضفة الغربية، مما يرفع تكلفة مزولة العمل التجاري ويحد من وفورات الحجم.

^٥ أسفر التأخير في تحويلات إيرادات المقاصة عن تراكم متأخرات على السلطة الفلسطينية، بما في ذلك أجور متأخرة. وتولد الضفة الغربية نحو ثلاثة أرباع إجمالي الناتج المحلي للاقتصاد الفلسطيني.

^٦ من الصعب تقدير التأثير الاقتصادي لاضطراب تجارة الأنفاق على وجه الدقة. ولكن في عام ٢٠١١، ووفقاً لآخر بيانات متاحة، كان مقدار مواد البناء التي كانت تدخل غزة عبر الأنفاق يزيد بنحو أربعة أضعاف على الواردات الرسمية التي تدخل من خلال المعابر الإسرائيلية ويقدر الحجم الكلي لتجارة الأنفاق بأربعة أضعاف حجم التجارة المسجلة رسمياً (راجع دراسة: Peres Center for Peace and Peace Research Institute

٥- **ويبلغ معدل البطالة مستويات مرتفعة.** فنتيجة لتباطؤ النمو، استمرت الأوضاع بالغة الصعوبة في سوق العمل في الضفة الغربية وغزة. وفي الربع الثاني من عام ٢٠١٣، بلغ معدل البطالة في الضفة الغربية وغزة نحو ٢١% (١٧% في الضفة الغربية و ٢٨% في غزة). وبلغت بطالة الشباب في الضفة الغربية وغزة نسبة صادمة قدرها ٣٣%.

٦- **وظل التضخم تحت السيطرة.** وتعزى تطورات التضخم التي شهدتها الضفة الغربية وغزة بدرجة كبيرة إلى التضخم الحادث في إسرائيل، مع عزو أي هوامش (موجبة غالباً) بالدرجة الأولى إلى اختلاف سلال الاستهلاك. فعقب حدوث زيادة في سبتمبر/أيلول ٢٠١٢ متصلة بزيادة في أسعار الوقود وضريبة القيمة المضافة، ظل تضخم مؤشر أسعار المستهلكين يتباطأ من متوسط ٢,٨% في عام ٢٠١٢ إلى ١,٥% في المتوسط في الأشهر الخمسة الأولى من عام ٢٠١٣. إلا أنه أخذ في التصاعد مرة أخرى (إلى ٢,٦%) في الفترة يونيو/حزيران- يوليو/تموز، فيما دل جزئياً على زيادة مقدارها نقطة مئوية واحدة في معدل ضريبة القيمة المضافة السارية اعتباراً من ١ يونيو/حزيران. وقد اتخذت التطورات التضخمية مسارين متباعين في الضفة الغربية وغزة، مع تراجع الأسعار مؤخراً في غزة فيما دل جزئياً، حتى الآونة الأخيرة، على انتشار السلع الرخيصة المستوردة عبر الأنفاق من مصر وكذلك زيادة الواردات من السلع الاستهلاكية والمواد الغذائية من إسرائيل.^٧

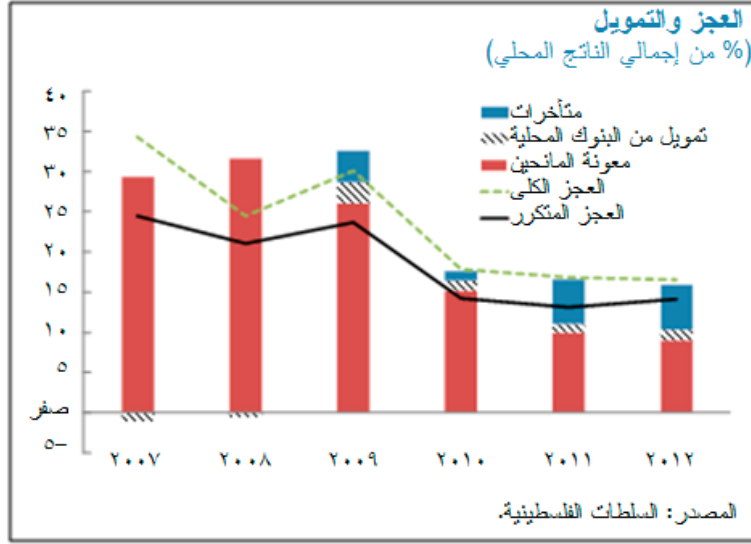
٧- **وتتباين المؤشرات الاجتماعية ومؤشرات العمل التجاري** (الشكل البياني ٢، صفحة ٢٥). فعلى الرغم من زيادة نصيب الفرد من الدخل الحقيقي، تشير مؤشرات أخرى إلى وجود تحديات على الجبهة الاجتماعية. فحسب الوضع في عام ٢٠١١، كانت نسبة الفلسطينيين الذين يعيشون دون خط الفقر تبلغ ٢٦% (١٣% دون خط الفقر المدقع).^٨ وتحجب النسبة الكلية فرقا كبيرا بين معدلات الفقر التي تبلغ ١٨% في الضفة الغربية و ٣٩% في قطاع غزة، حيث ساءت الأوضاع بعد الحصار المفروض في عام ٢٠٠٧. إلا أن الضفة الغربية وغزة جاءت في الترتيب ١١٠ على إجمالي ١٨٦ بلداً في الدليل القياسي للتنمية البشرية لعام ٢٠١٢ لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهو ترتيب جيد إذا ما قورن ببلدان أخرى في المنطقة.^٩ وفيما يتعلق بمؤشرات ممارسة العمل التجاري، تمكنت الضفة الغربية وغزة من تحسين الحوكمة، ولكنها لم تتجاوز الترتيب ١٣٥ على إجمالي ١٨٥ بلداً في سهولة مزاولة الأعمال التجارية.

Oslo, cited in: Reham Al Wehaidy, "Assistance to the Palestinians — challenges and opportunities", paper presented at the United Nations Seminar on Assistance to the Palestinian People, FAO, Rome, 27-28 February 2013. وإلى جانب التأثير الاقتصادي المترتب على تعطل التجارة والمعايير بين مصر وغزة، هناك أيضاً تأثير طال المساعدات الإنسانية.

^٧ يمكن أن تؤدي الحملة المكثفة التي قامت بها الحكومة الجديدة في مصر مؤخراً ضد تجارة الأنفاق إلى رفع الأسعار في غزة في فترة لاحقة هذا العام.

^٨ في عام ٢٠١١، كان خط الفقر في مستوى ٢٢٩٣ شيقلاً إسرائيلياً جديداً (٦٣٧ دولاراً أمريكياً) وخط الفقر المدقع ١٨٣٢ شيقلاً إسرائيلياً جديداً (٥٠٩ دولارات أمريكية).

^٩ راجع دراسة Palestinian National Authority: *The National Strategy to Achieve the MDGs by 2015* at http://www.mopad.pna.ps/en/index.php?option=com_content&view=article&id=246:the-national-strategy-to-achieve-the-mdgs-by-2015. وتقدم الأونروا، وكالة الأمم المتحدة لإغاثة اللاجئين الفلسطينيين، حصة كبيرة من خدمات الصحة والتعليم.



٨- وعلى صعيد المالية العامة، توقف التقدم المحرز في خفض عجز المالية العامة المتكرر في عام ٢٠١٢ (الشكل البياني ٣، صفحة ٢٦). ففي ٢٠١٢، أدى انخفاض الإيرادات (كنتيجة جزئية لانخفاض النمو)، إلى جانب زيادة صافي الإقراض (كنتيجة جزئية لاقطاع الديون القائمة المتعلقة بفواتير الكهرباء المستحقة لشركات توريد إسرائيلية من إيرادات المقاصة) والإنفاق غير المدرج في الموازنة على معاشات التقاعد، إلى زيادة العجز المتكرر إلى ١٤,٢% من إجمالي الناتج المحلي^{١٠}. وأدت زيادة العجز، إلى جانب انخفاض المبالغ المنصرفة من المعونة عما كان متوقعا، إلى تراكم كبير في المتأخرات وزيادة الاقتراض من البنوك المحلية^{١١}.

٩- وكنتيجة جزئية لتدهور الوضع الاقتصادي الكلي، أخذ مركز المالية العامة للسلطة الفلسطينية يتباعد كثيرا عن كل من الأرقام المستهدفة في موازنة عام ٢٠١٣ وتوقعات الخبراء الواردة في تقرير مارس/آذار ٢٠١٣. ففي الأشهر الأخيرة من عام ٢٠١٢ وفي أوائل عام ٢٠١٣، بدأت الصعوبات في أوضاع السيولة التي تواجهها الحكومة تتخذ أبعاد الأزمة، فيما دل على نقص معونة المانحين وعدم ورود تحويلات كاملة لإيرادات المقاصة من إسرائيل، التي تمثل ثلثي الإيراد الكلي. وتبدت ضائقة نقدية في حدوث زيادة حادة في المتأخرات المحلية المستحقة للقطاع الخاص، ولموظفي القطاع العام (تأخر مدفوعات الأجور)، وصندوق معاشات التقاعد، وزيادة الاعتماد على التمويل من البنوك المحلية^{١٢}. وقد أدى ذلك إلى تعريض المكاسب المؤسسية التي تحققت بجهود جاهدة على مدى السنوات الأخيرة للخطر. فعقب زيادة التدفقات الداخلة من المعونة، واستئناف تحويلات إيرادات المقاصة، خفت ضغوط المالية العامة بعض الشيء في الفترة مارس/آذار-إبريل/نيسان ٢٠١٣، ولكنها بدأت في التزايد منذ ذلك الحين. وكانت التطورات الفعلية، نسبة إلى توقعاتنا الواردة في تقرير الخبراء المؤرخ آذار/مارس ٢٠١٣، على النحو التالي:

- جاء أداء الإيرادات المحسوبة على أساس تناسبي قاصراً في الفترة يناير/كانون الثاني-يونيو/حزيران ٢٠١٣، فيما يرجع بالدرجة الأولى إلى نقص إيرادات المقاصة، التي نمت بمعدل ٢% تقريبا مقارنة بنسبة ١٠% للسنة ككل حسب توقعات خبراء الصندوق في آذار/مارس ٢٠١٣، وزيادة المبالغ المردودة من ضرائب الوقود؛
- جاءت النفقات المتكررة بوجه عام كما هو متوقع؛ إذ عوضت الوفورات التي تحققت في فاتورة الأجور والنفقات التشغيلية الزيادات الحادثة في صافي الإقراض، مع استمرار الصعوبات في تحصيل رسوم استخدام الكهرباء والمياه؛
- جاء الإنفاق الإنمائي منخفضا عند مستوى أقل من ٨٣% من توقعات الخبراء المحسوبة على أساس تناسبي، واقتصرت نسبة تمويله من المانحين على ٢٦%، مما زاد من ضغوط التمويل.

^{١٠} يعرف العجز المتكرر بأنه الإيراد مخصوماً منه الإنفاق المتكرر.

^{١١} للاطلاع على مناقشة مفصلة، راجع تقرير خبراء الصندوق المؤرخ مارس/آذار ٢٠١٣.

^{١٢} كان الدين الحكومي المستحق للبنوك يمثل ١١٢% من أسهم ملكية البنوك في نهاية عام ٢٠١٢، إلا أنه تراجع منذ ذلك الحين إلى ١٠٥% (نهاية يونيو/حزيران ٢٠١٣).

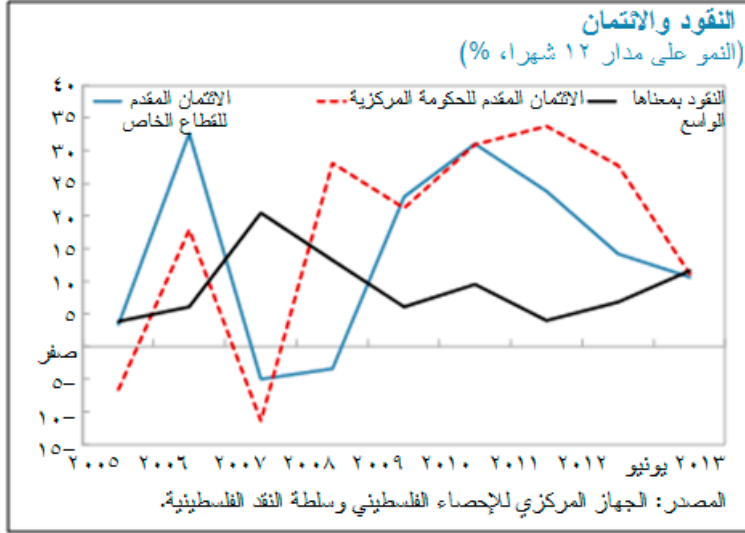
توقعات ونتائج المالية العامة في النصف الأول من عام ٢٠١٣ (بملايين الشقيلات الإسرائيلية الجديدة)			
٢٠١٣		توقعات عام ٢٠١٣	
المبالغ الفعلية في النصف الأول نسبة إلى توقعات الصندوق في مارس/آذار ١/ (%)	المبالغ الفعلية في النصف الأول	توقعات الصندوق في مارس/آذار	الموازنة
٤٧	٤٠٦٩	٨٧٣٣	٩٢٠٧
٥٥	١٦٥٤	٣٠١٠	٣٢٩٢
٤٥	٢٨١٠	٦١٧٩	٦٣٧١
٨٧	٣٩٥	٤٥٦	٤٥٦
٤٨	٦٥٨٩	١٣٦٥٦	١٣٠٩٢
٤٨	٣٤٣٦	٧٠٩٠	٦٩٥٦
٤٧	٢٨٣٣	٦٠٦٦	٥٨٣٦
٦٤	٣٢١	٥٠٠	٣٠٠
٣٥	٤٥٨	١٢٩٥	١٢٩٥
٤٨	٢٩٧٨-	٦٢١٨-	٥١٨٠-
٤٨	٢٩٧٨	٦٢١٨	٥١٨٠
٦٠	٢٢٦٩	٣٧٥٦	٤٠٧٠
١٣	١٤٣	١١٢٧	١١١٠
٤٢	٥٦٧	١٣٣٦	---
...	٦٠٢-	---	٢٧٢
...	١٣٩٣	٢٧٢-	٢٧٢-
...	٢٢٥-	١٦٠٨	---
١/ وفقا للأنماط الموسمية المعتادة للإيرادات والنفقات، يتوقع أن يتحقق في النصف الأول من عام ٢٠١٣ نحو ٥٠% من مجموع إيرادات السنة و ٤٨% من النفقات الجارية.			

١٠- وزاد الدين العامة بصورة كبيرة، مما شكل مخاطر على استمرارية القدرة على تحمل الدين وزيادة المخاطر على النظام المالي (المرفق الأول). فقد أدى بطء التقدم المحرز في خفض العجز المتكرر، إلى جانب انخفاض الدعم المقدم من المانحين، إلى نمو المتأخرات المستحقة للقطاع الخاص واستمرار الاعتماد على التمويل قصير الأجل من البنوك المحلية. ونتيجة لذلك، نما الدين العام المحلي (بما في ذلك المتأخرات) حسب التقديرات بصورة حادة من ٢٦% في عام ٢٠١٠ إلى ٣٨% من إجمالي الناتج المحلي بحلول منتصف عام ٢٠١٣، مقتربا بسرعة من المستوى الحدي البالغ ٤٠% المنصوص عليه في القانون ومهددا استمرارية القدرة على تحمل الدين. ومما يبعث على القلق أن المتأخرات، التي تضر بانضباط المدفوعات وتشكل مخاطر على الإيراد الحكومي، تشكل نحو ٤٣% من الدين العام.^{١٣}

١١- ومع تراجع الدعم المقدم من المانحين في السنة المالية ٢٠١٢/٢٠١١، تدهور عجز الحساب الجاري (بما في ذلك التحويلات الرسمية) بصورة حادة، حيث زاد من نحو ١١% في عام ٢٠١٠ إلى ٢٩% في عام ٢٠١٢. وعلى الرغم من تراجع الدعم الخارجي المقدم للموازنة، لم يتراجع العجز التجاري، فقد استمرت الواردات أعلى من الصادرات، التي تضررت بدورها من تباطؤ الطلب عليها في إسرائيل التي تمثل وجهة أكثر من ٨٥% من الصادرات الفلسطينية. وحسب تقديرات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، كان السحب من الودائع النقدية والأجنبية هو المصدر الرئيسي لتمويل الحساب الجاري. وظلت القدرة التنافسية لمنتجات الضفة الغربية وغزة منخفضة، فيما يعزى بدرجة كبيرة إلى ارتفاع تكاليف المعاملات ومحدودية النفاذ إلى الأسواق الأجنبية نتيجة للقيود التي تفرضها إسرائيل. وشكلت صادرات البضائع (عدا البضائع المصدرة من القدس الشرقية) ٧% فقط من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٣ وتكونت في معظمها من سلع يعتمد إنتاجها على استخدام كثيف للعمالة والموارد، مثل أحجار البناء والملابس والأحذية والأثاث.

^{١٣} يقدر رصيد المتأخرات كحاصل جمع صافي المتأخرات المتراكمة. وقد جرت تسوية مبلغ غير معروف من المتأخرات مقابل التزامات ضريبية للقطاع الخاص. وتستحق بعض المتأخرات لمرافق خدمية إسرائيلية.

١٢- وتتباطأ في الوقت الحالي وتيرة نمو الائتمان المقدم إلى القطاع الخاص لتصل إلى معدلات أكثر اعتدالا بعد



توسع كبير استثنائي في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١١، على نحو يدل على التطورات الدورية. ففي يونيو/حزيران ٢٠١٣، بلغ نمو الائتمان السنوي المقدم للقطاع الخاص ١٠,٦%. ويظل هذا المعدل أعلى من نمو إجمالي الناتج المحلي الاسمي، مما يعني ضمنا استمرار التعميق المالي. إلا أن نمو الائتمان لا يزال أقل بكثير من المعدلات المشهودة بعد استحداث سجل الائتمان في عام ٢٠٠٨ الذي قلص تفاوت المعلومات بين المقرضين والمقرضين. وتواصل سلطة النقد الفلسطينية الاضطلاع بدورها الذي يغلب عليه طابع تنظيمي، مع دعم سيولة البنوك في حالات خاصة (الإطار ١).

١٣- ولا يزال القطاع المصرفي يتسم بالسلامة، يدعمه إطار تنظيمي محكم وسلوك العزوف عن المخاطر من جانب البنوك، مع استمرار الأرباح نتيجة لارتفاع هوامش أسعار الفائدة (الشكل البياني ٤، صفحة ٢٧). وتتسم نسبة رأس المال الأساسي إلى الأصول المرجحة بالمخاطر بالسلامة عند مستوى ٢١,٢% برغم تراجعها في السنة حتى يونيو/حزيران ٢٠١٣ عندما نمت الأصول المصرفية بوتيرة أسرع من نمو رأس المال المصرفي. وتقارب نسبة القروض المتعثرة ٣% للسنة الثالثة على التوالي، في حين توجد مخصصات لأكثر من ٦٠% من القروض المتعثرة. وتبلغ ربحية البنوك مستويات مرتفعة نسبيا مقارنة ببلدان مجاورة، فيما يعزى أساس إلى ارتفاع هوامش أسعار الفائدة نتيجة لمحدودية التنافس في القطاع المصرفي. وزاد استقرار النظام المالي نتيجة لاستحداث نظام صريح للتأمين على الودائع، يمول بمساهمات إلزامية من البنوك، مع تغطية ودائع الآن تصل قيمتها إلى ١٠ آلاف دولار أمريكي.

١٤- وعلى الرغم من صلابة القطاع المصرفي، تشير اختبارات القدرة على تحمل الضغوط إلى وجود مواطن ضعف تعزى بالدرجة الأولى إلى شدة انكشاف القطاع للسلطة الفلسطينية وموظفيها. ويدل على شدة انكشاف البنوك المباشر وغير المباشر للسلطة الفلسطينية أن ذلك الائتمان، حسب الوضع في يونيو/حزيران ٢٠١٣، كان يمثل ٤٨% من مجموع حافظات قروض البنوك. وعلاوة على ذلك، زادت مخاطر الائتمان المتصلة بالإقراض للسلطة الفلسطينية حسبما يشير ارتفاع حجم متأخرات المدفوعات. وكما يرد في مناقشات الفصل المعنون "محددات نمو الائتمان المقدم للقطاع الخاص في الضفة الغربية وغزة"، في تقرير قضايا مختارة، يؤدي ذلك إلى ارتفاع تركيز مخاطر الائتمان على البنوك التجارية ويمكن أن يؤثر كذلك على قدرة البنوك على إقراض القطاع الخاص. وتبين اختبارات القدرة على تحمل الضغوط التي أجرتها سلطة النقد الفلسطينية للميزانيات العمومية للبنوك التجارية أن نسبة رأس المال الأساسي إلى الأصول المرجحة بالمخاطر لدى البنوك ستظل أعلى من ١٠% في سبعة من إجمالي تسعة سيناريوهات. إلا أن نسبة كفاية رأس المال ستهبط إلى مستوى أدنى بكثير من ١٠% في حالة وقوع صدمات سياسية أو اقتصادية شديدة. وفي هذه السيناريوهات، تبدو البنوك عرضة بوجه خاص لخطر تناقص القيمة العادلة للاستثمارات المحتفظ بها خارج الضفة الغربية وغزة - بما يدل على كبر نسبة صافي الأصول الأجنبية في مجموع الأصول - وخطر تراجع جودة القروض المقدمة للسلطة الفلسطينية وموظفيها. وتبلغ نتائج هذه الاختبارات بالنسبة للبنوك مجمعة، وتوجد لدى بعض البنوك - بما في ذلك بنوك مؤثرة على النظام - انكشافات للسلطة الفلسطينية تتجاوز المتوسط بدرجة كبيرة.

الإطار ١ - إطار السياسة النقدية

تتولى سلطة النقد الفلسطينية عدة من المهام التي تناط بالبنك المركزي إلا أنها لا تصدر العملة الخاصة بها. واتساقاً مع هدف رئيسي لها هو تأمين استقرار النظام المصرفي والنقدي، أنشأت سلطة النقد الفلسطينية نظاماً محكماً لتنظيم القطاع المصرفي والرقابة عليه وإصدار تراخيص للبنوك وتقوم دورياً بإجراء اختبارات للقدرة على تحمل الضغوط وإخضاع البنوك التجارية لعمليات تفتيش ميدانية ومستندية. وفي نهاية عام ٢٠١٢، بدأت سلطة النقد في تطبيق نظام للتأمين على الودائع، يغطي ودائع تصل قيمتها إلى ١٠ آلاف دولار أمريكي. وتقوم سلطة النقد منذ عام ٢٠٠٨ بنجاح بتشغيل سجل ائتماني يغطي في الوقت الحالي ١٤٥ ألف عميل مصرفي و ٥٥ ألف عميل لمؤسسات التمويل الأصغر. وتمثل إدارة الاحتياطيات - بمساعدة البرنامج الاستشاري لإدارة الاحتياطيات التابع للبنك الدولي (RAMP) - إحدى المهام الرئيسية لعمليات السلطة النقد. وتودع جميع الشيفلات الإسرائيلية الجديدة لدى البنوك التجارية في أوروبا. وإلى جانب ذلك، تعمل سلطة النقد كوكيل مالي للسلطة الفلسطينية.

ولا تقوم سلطة النقد الفلسطينية بإعادة تمويل البنوك أو التصرف كمقرض أخير، ولكنها توفر دعم السيولة للبنوك في حالات معينة. وتتساق تلك الحالات بصفة أساسية عندمات تكون لدى البنوك التجارية في الضفة الغربية وغزة فوائض نقدية بالشيفل الإسرائيلي الجديد، لا تستطيع مبادلته بالكامل بدولارات أمريكية في الأجل القصير لتلبية طلب عملائها على الدولار الأمريكي. ونظراً لأن الضفة الغربية وغزة تمثل بالدرجة الأولى اقتصاداً قائماً على النقدية، ففي حين يتعين أن تؤدي معظم مدفوعات الواردات عن طريق تحويلات برقية تقوم بها البنوك التجارية نيابة عن عملائها، تواجه البنوك بانتظام نقصاً في الأموال القابلة للتحويل على الرغم من وجود مبالغ كبيرة من البنكنوت في خزائنها. وفي تلك الحالات وبمبادرة من البنوك، تقوم سلطة النقد الفلسطينية بتوفير الأموال في صورة ودائع في حسابات البنوك. وتكون تلك الودائع مؤمنة بالكامل بودائع مبادلة العملات الأجنبية. ومن ثم، يكون دعم السيولة الذي تحصل عليه البنوك من سلطة النقد الفلسطينية مهيكلًا ومسعرًا باعتباره مبادلات للنقد الأجنبي.

وتتسم أدوات السياسات المتاحة بالمحدودية وتستخدم أساساً لأغراض احترازية. فبدون عملية محلية، لا تملك سلطة النقد التحكم في المعروض النقدي المحلي ولا تؤثر إلا بصورة محدودة على أسعار الفائدة والتضخم على المستوى المحلي. ونتيجة لعدم وجود سوق مال محلية، أو سندات حكومية محلية، أو منحني عائد، لا تجري سلطة النقد الفلسطينية عمليات سوق مفتوحة. إلا أنها تستطيع التأثير على الاقتصاد من خلال القواعد التنظيمية الاحترازية التي تضعها وما يتصل بها من أدوات للسياسات مثل الأدوات التالية: (١) الاحتياطيات الإلزامية (المتعددة)؛ (٢) الفائدة التعويضية للاحتياطيات الإلزامية والطوعية؛ (٣) إيداع الاحتياطيات في بنوك تجارية لدعم السيولة. وبعد فترة من تطبيق احتياطيات إلزامية مختلفة لكل من العملات المتداولة (الدولار الأمريكي، والدينار الأردني، والشيفل الإسرائيلي الجديد، واليورو)، تقوم سلطة النقد في الوقت الراهن بفرض احتياطي إلزامي موحد يمثل ٩% على جميع الودائع. وهي تسمح للبنوك بالاحتفاظ بنسبة تصل إلى ٢٠% من الاحتياطيات الإلزامية في نظام المدفوعات لزيادة السيولة.

وتمثل قناة الائتمان بالتالي القناة الرئيسية لنقل السياسة النقدية. فنتيجة لمحدودية مجموعة أدوات السياسات، يعتمد تأثير السياسة النقدية على أسعار الصرف وأسعار الفائدة وأسعار الأصول بصورة شبه تامة. إلا أن السياسة النقدية يمكن أن يؤثر على معروض الائتمان المقدم للقطاع الخاص بتغيير حوافز الإقراض المقدم من البنوك وتكوين حافظات قروض البنوك.

باء - الآفاق والمخاطر

١٥- تنطوي آفاق الأجل القريب على تحديات. ففي ظل سيناريو أساسي يفترض محدودية الإجراءات التي تتخذها السلطة الفلسطينية على مستوى السياسات، وعدم تخفيف القيود الإسرائيلية بصورة موسعة، وبلوغ مجموع المعونة المقدمة من المانحين للإنفاق المتكرر والإئتماني ١,٣ مليار دولار أمريكي، يُتوقع أن يستمر في عام ٢٠١٣ تباطؤ نمو إجمالي الناتج المحلي إلى ٤,٥%، متقللاً بانعدام اليقين السياسي وتشديد سياسة المالية العامة. ومع ضعف النمو، يُتوقع أن يتراد ارتفاع معدل البطالة. ونظرًا للاتجاهات العامة السائدة في الوقت الحالي للسلع الأولية على الصعيد العالمي، يُتوقع أن يكون التضخم حميداً وأن يظل أعلى قليلاً من التضخم الإسرائيلي، في مستوى ٢,٥%. ويُتوقع ضبط أوضاع المالية العامة بمقدار ١,٥ نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي لعام ٢٠١٣، كنتيجة رئيسية للتدابير الإنفاقية، مع استمرار وجود فجوة تمويلية في حدود ٣% من إجمالي الناتج المحلي (٠,٣ مليار دولار أمريكي). وتستند هذه التوقعات إلى حدوث زيادة طفيفة في الدعم المقدم من المانحين للموازنة إلى ١,١ مليار دولار أمريكي (نسبة إلى افتراض بلوغ الموازنة ١,١ مليار دولار أمريكي)، وتعديل يقلص الدعم الإئتماني (من ٠,٣ مليار دولار أمريكي إلى ٠,١٨ مليار دولار أمريكي) على أساس بطء تنفيذ

المشاريع هذا العام. وما لم يكن هناك دعم إضافي من المانحين، فالمرجح أن تُغطى الفجوة باللجوء إلى زيادة مراكمة المتأخرات والاقتراض من البنوك المحلية.

١٦- **ويُتوقع أن يتزايد تراجع النمو في الأجل المتوسط، إلا إذا طرأ تحسن كبير في السياق السياسي.** فما لم يكن هناك إرخاء للقيود الإسرائيلية بصورة موسعة ومستمرة، ووضوح في الرؤية على الصعيد السياسي، وإصلاحات تهدف إلى تحسين مناخ الاستثمار والإنتاج، سيظل الإنتاج ضعيفاً والطلب الخاص محدوداً. وسيستعين إحداهما في الاستهلاك العام يهبط به بعض الشيء من مستواه الحالي لمواجهة ضغوط التمويل المقيدة، وخصوصاً مع استمرار خضوع المانحين مستقبلاً لضغوط في السياسات العامة الخاصة بهم، ووجود طلبات منافسة على المعونة لأجزاء أخرى في المنطقة. ويُتوقع أن يظل الطلب الخارجي ضعيفاً، نتيجة للنمو البطيء في إسرائيل (التي تربطها بأوروبا صلات قوية). ويُتوقع أن يتراجع عجز المالية العامة، وإن لم يكن بالقدر الكافي لسد ثغرات التمويل. وإجمالاً، يُتوقع أن يبلغ نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي متوسط ٣,٧٥% على مدى الفترة ٢٠١٤-٢٠١٨، مع وجود اتجاه عام تراجع في كل من الضفة الغربية وغزة. وسيواصل ارتفاع البطالة في الأجل المتوسط نظراً لعدم نمو الوظائف بما يكفي لاستيعاب الداخلين الجدد في سوق العمل.

١٧- **وتعد مخاطر التطورات المعاكسة التي تواجهها الآفاق كبيرة، فيما يعزى أساساً إلى عوامل سياسية يمكن أن تؤثر بدورها على صرف مبالغ المعونة (المرفق الثاني).** وفيما يتعلق بالمستقبل الفوري، لا يرجح أن يقوم المانحون بتعديل المبالغ المنصرفة من المعونة، رغم أن ذلك سيتوقف أيضاً على كيفية تطور محادثات السلام الجارية. ففي حالة فشل المفاوضات المباشرة وقيام السلطة الفلسطينية باتخاذ خطوات دبلوماسية ضد إسرائيل، يمكن أن يقوم بعض المانحين بتقليص الدعم. ويمكن أيضاً أن تكون هناك مخاوف متزايدة بشأن الاستقرار المالي للسلطة الفلسطينية، لا سيما إذا كانت السلطة غير قادرة على سد الفجوة التمويلية أو إذا قامت الحكومة الجديدة بإرخاء موقف سياسة المالية العامة، وهو ما يمكن أن يعني ضمناً زيادة تراكم المتأخرات وأن يترتب عليه أثر مزعزع لاستقرار الطلب الخاص والنمو. وفي هذا السياق، يفرض انكشاف البنوك الفلسطينية الكبير للسلطة الفلسطينية وموظفيها مخاطر أخرى. وإضافة إلى ذلك، فمع عدم انكشاف البنوك بصورة كبيرة للتطورات الحادثة في منطقة البيرو، فإنها تواجه مخاطر زيادة تكاليف الاقتراض في حالة وقوع أزمة في الأردن، لكونه موطن عدد كبير من البنوك التجارية ووجهة حصة كبيرة من ودائعها. وهناك أيضاً مخاطر ناشئة عن التطورات الحادثة في المنطقة، لا سيما في مصر، وهي تطورات يصعب تقدير تأثيرها. فتعطيل تجارة الأنفاق مع مصر يحتمل أن تكون له آثار خطيرة على اقتصاد غزة، لا سيما إذا لم يكن يقابله إرخاء تعويضي للقيود على الواردات من جانب إسرائيل. وبصورة أعم، يؤدي ارتفاع المخاطر السياسية والأمنية في المنطقة إلى زيادة أكبر في درجة عدم اليقين التي تحيط بالضفة الغربية وغزة. ومما يبعث على القلق بوجه خاص مخاطر أن يؤدي تفاقم الصراع السوري إلى زيادة أسعار النفط العالمية، مع ما يقترن بذلك من آثار سلبية على الاقتصاد الفلسطيني. وهناك مخاطر أخرى تتعلق بعدم الاستقرار المالي وصلات التجارة الوثيقة مع إسرائيل، المعرضة لصدمات من أوروبا. وهناك مخاطر لا يمكن التعبير عنها كمياً برغم أهميتها البالغة، وهي عدم الاستقرار الاجتماعي، الذي سيتزايد بالتأكيد بمرور الوقت مع استمرار حالة البطالة المرتفعة والمتزايدة.

١٨- **إلا أن هناك أيضاً احتمال تجاوز النتائج المتوقعة.** ففي حالة إجراس تقدم جيد في مفاوضات السلام وتنفيذ الحزمة الاقتصادية الداعمة، سيدفق بمرور الوقت قدر إضافي من الاستثمارات والمعونة، مما يدعم النمو وتوظيف العمالة وربما يخفف من قيود المالية العامة لدى الحكومة. فإذا لم يحدث انفراج يغير الموقف بصورة شاملة، فإن الإجراءات التي تتخذها السلطة الفلسطينية على مستوى السياسات يمكن أن تعطي دفعة للحالة الاقتصادية في الضفة الغربية وغزة على غرار المناقشة الواردة في القسم التالي (بما في ذلك ضبط أوضاع المالية العامة بطريقة لا تضر بالنمو وتحسين مناخ العمل التجاري). وبالطبع ستكون المنافع الاقتصادية لهذه السياسات أكبر بكثير إذا عززها نجاح مفاوضات السلام وقيام إسرائيل برفع القيود على نطاق شامل. وحسب تقديرات الخبراء، فإن تنفيذ إصلاحات يدعمها تخفيف معتدل للقيود يمكن أن يؤدي

إلى تعزيز النمو بنحو ثلاث نقاط مئوية على مدى السنوات الثلاث القادمة، ورفع الاستثمارات إلى المستويات التي شوهدت في الماضي (نحو ١٦% من إجمالي الناتج المحلي)، وتثبيت أوضاع توظيف العمالة (الفصل المعنون "النمو في الاقتصاد الفلسطيني" في تقرير قضايا مختارة).

١٩- وقد اتفقت السلطات مع تقدير الخبراء بشأن الآفاق والمخاطر. وأكدت السلطات أن الآفاق تحددها بدرجة كبيرة عوامل خارجية، وخصوصاً القيود الإسرائيلية والدعم المالي المقدم من المانحين، تخرج عن سيطرتها. وترى السلطات أن خفض التوظيف في القطاع العام صعب بسبب غياب احتمالات نمو القطاع الخاص ووجود معارضة سياسية قوية. وقالت إن عدم إمكانية التنبؤ بالدعم المقدم من المانحين وبتحويلات إيرادات المقاصة تعوق تخطيط المالية العامة وتحول بالتالي دون وضوح آفاق النمو.

مناقشات السياسات

ألف - سياسة المالية العامة في عام ٢٠١٣

٢٠- تبدو الأرقام المستهدفة في موازنة عام ٢٠١٣ في غير المتناول بصورة متزايدة (الإطار ٢). فالموازنة تستهدف ٩% من إجمالي الناتج المحلي للعجز المتكرر (أقل من موازنة ٢٠١٢ بنسبة ٥% من إجمالي الناتج المحلي) ونسبة ١٢% للعجز الكلي (أقل من موازنة ٢٠١٢ بنسبة ٤,٥% من إجمالي الناتج المحلي). ويعتمد التمويل على دعم مقدم من المانحين مقداره ١,٤ مليار دولار أمريكي، يوجه ١,١ مليار دولار أمريكي منه لدعم الموازنة و ٠,٣ مليار دولار أمريكي لدعم التنمية، مع الأخذ في الاعتبار التعهدات الإضافية التي أعلنتها المانحون في اجتماع لجنة الاتصال المخصصة - وعلى ٠,١ مليار دولار أمريكي في صورة تمويل من البنوك المحلية لسداد متأخرات الأجور. واستناداً إلى التطورات في النصف الأول من عام ٢٠١٣، تبدو الآن هذه الأهداف في غير المتناول. وفعلياً، يتوقع الخبراء أن يبلغ العجز الكلي ١,٧ مليار دولار أمريكي (١٥% من إجمالي الناتج المحلي)، بزيادة قدرها ٣ نقاط مئوية عن الموازنة، على نحو يفضي إلى فجوة تمويلية مقدارها ٠,٣ مليار دولار أمريكي. وفي غياب أي تمويل إضافي من المانحين، ستغطي هذه الفجوة مرة أخرى من تراكم المتأخرات والاقتراض من البنوك التجارية. وقد اتفقت السلطات مع توقعات الخبراء المعدلة بشأن المالية العامة، وإن كانت أعربت عن بعض التفاؤل بشأن الحصول على تمويل إضافي من المانحين من البلدان العربية.

٢١- وقد حث الخبراء السلطة الفلسطينية على اتخاذ تدابير لاحتواء المخاطر المتزايدة على المالية العامة. وقد أشار الخبراء إلى أنه حتى يتسنى سد الفجوة التمويلية ومواجهة مخاطر التطورات المعاكسة - بما في ذلك حالات نقص المعونة وانقطاع تحويلات إيرادات المقاصة واقتطاع أموال من إيرادات المقاصة لتسوية ديون المرافق الخدمية - ينبغي للسلطات أن تتخذ تدابير الآن، لا سيما في جانب الإنفاق. ويمكن أن تتضمن تلك التدابير تجميد الأجور والترقيات، وترشيد البدلات المقدمة لموظفي الخدمة المدنية، ومواصلة ترشيد عمليات الإحالة الطبية، والقيام بوجه أعم بفحص جميع النفقات الاستثنائية. وإضافةً إلى ذلك، يتعين خفض صافي الإقراض، وهو ما يتطلب اتخاذ تدابير إضافية لتحسين عمليات تحصيل فواتير المياه والكهرباء على مستوى البلديات، بسبل منها مواصلة تركيب عدادات مدفوعة مسبقاً، والقيام بمرور الوقت بتنفيذ إصلاحات أوسع للقطاع. وينبغي أن يكفل مواصلة إدخال تحسينات على التحويلات النقدية حصول شرائح السكان الأكثر ضعفاً على منافع. وينبغي أن تستثمر السلطات أيضاً التحسينات التي أدخلت مؤخراً في الإدارة المالية العامة بمواصلة تعزيز ضوابط الالتزامات وإدارة النقدية.

الإطار ٢ - مركز المالية العامة لعام ٢٠١٣: الموازنة وتوقعات الخبراء

تتمثل أهم عناصر موازنة ٢٠١٣ فيما يلي:

- افتراض بلوغ الرصيد الكلي (على أساس الالتزام) نحو ١٢% من إجمالي الناتج المحلي، بما يقل بنحو ٤,٥% نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي عن عام ٢٠١٢، مع وجود فجوة تمويلية صفرية.
- افتراض بلوغ نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي ٥% والتضخم ٢,٨%.
- افتراض زيادة في الإيرادات مقدارها ١,١ نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي. ويفترض أن ينمو إيرادات الضرائب المحلية عند مستوى ١٩%، تدفعه بالدرجة الأولى زيادة في رسوم إنتاج واستهلاك التبغ، عقب إجراء مماثل نفذ في إسرائيل. ويفترض أن ينمو الإيراد غير الضريبي عند مستوى ١٣% ليعكس التحسن في إدارة الإيراد غير الضريبي، بما في ذلك من خلال الإدارة العامة لضريبة الأملاك (لتحصيل الرسوم) وتحسن الدخل من الاستثمار. ويُتوقع أن تنمو إيرادات المقاصة عند مستوى ١٣% على أساس نمو إجمالي الناتج المحلي الاسمي بمعدل ٨% تقريباً والتأثير الكامل للزيادات التي تقرر في العام الماضي في ضريبة القيمة المضافة والمكوس.
- افتراض تراجع الإنفاق المتكرر بنسبة ٤,١ نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، تعزى نقطتان مؤويتان فيها إلى حدوث خفض حاد في صافي الإقراض، ونحو ١% إلى النفقات الأجرية ونحو ١% إلى النفقات غير الأجرية. ويتوقع احتواء نمو الأجور عند مستوى ٢,١%. ويفترض أن يؤدي تجميد التعيينات على أساس صاف، وشرط جديد يقتضي تحصيل الأجور بشكل شخصي، إلى تحقيق وفورات في فاتورة الأجور.
- افتراض زيادة التحويلات بمقدار ٧%، مع توقع انخفاض التخصيص الأصغر بكثير للنفقات التشغيلية بمقدار ٧%.
- توقع تمويل معظم الإنفاق الإنمائي من المانحين، مع اقتصار حصة الحكومة على أقل من ١٥%.

واستناداً إلى نتائج النصف الأول من العام، يعتقد الخبراء أن هذه الأهداف في غير المتناول بصفة غالبية، للأسباب التالية:

- يُتوقع أن يبلغ نمو إيرادات المقاصة (الذي يمثل ثلثي الإيراد الكلي) ٤,٥%، وهي نسبة أقل بكثير من الزيادة التي تتوخاها الميزانية والبالغة ١٣%. وإضافةً إلى ذلك، يبدو أن مدفوعات الرد الضريبي التي تتألف بالدرجة الأولى من المبالغ المردودة من ضريبة الوقود، مقدرة بأقل من قيمتها الحقيقية في الميزانية بما لا يقل عن ٠,٩% من إجمالي الناتج المحلي.
- وفي جانب الإنفاق، لا يرجح أيضاً حدوث خفض في صافي الإقراض كما هو متوخى في الميزانية دون اتخاذ تدابير إضافية لتحسين تحصيل فواتير المياه والكهرباء للبلديات. وفيما يتعلق بالإنفاق الإنمائي، فيبدو أن هناك إفراطاً في التفاؤل فيما يتعلق بالتنفيذ وكذلك بالدمع من المانحين.
- يتوقع الخبراء بلوغ العجز الكلي ١,٧ مليار دولار أمريكي (١٥% من إجمالي الناتج المحلي، مقارنة بالعجز المتوخى في الميزانية البالغة ١,٤ مليار دولار أمريكي) واستمرار وجود فجوة تمويلية مقدارها ٠,٣ مليار دولار أمريكي (٣% من إجمالي الناتج المحلي، مقارنة بالفجوة التمويلية الصفرية المتوخاة في الميزانية).

٢٢- وهناك أيضاً مجال لتحسين تحصيل الإيرادات. وينبغي أن يحدث ذلك على ثلاثة محاور: فأولاً، ينبغي أن تتخذ بالكامل خطة العمل المعنية بالإيرادات، وهي خطة طموحة وضعتها السلطة الفلسطينية بهدف إنشاء إدارة موحدة لإيرادات ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة والجمارك والضرائب الأخرى المباشرة وغير المباشرة (الإطار ٣). وقد شجع الخبراء السلطات على إعطاء الأولوية لتعزيز وحدة كبار المكلفين - بما في ذلك بزيادة عدد الموظفين - باعتبارها الهيئة الأنسب لبدء تحسين امتثال المكلفين من خلال استحداث نظام التخمين الذاتي للمكلفين. وثانياً، حذر الخبراء من أن الحوافز الضريبية الحالية مفرطة في سخائها وعرضة لإساءة الاستخدام، وإحداث تشوهات، وتعقيد الإدارة الضريبية، والتضحية بالإيراد الضريبي (الإطار ٤). وينبغي تقليص الحوافز الضريبية بتبسيط فترات الإعفاء الضريبي وخفضها، وإعادة تركيز

الحوافز على الاستثمار وليس على الربحية، وبتضييق مجالها. وثالثاً، فمع وجود اتجاه هبوطي عام في أسعار الوقود، ينبغي عدم تجديد دعم الوقود، المقدم في صورة رد مدفوعات أعلى من مكوس الوقود في الأشهر القادمة. وشدد الخبراء أيضاً على ضرورة التنفيذ الكامل والمتسق لنفاهم شتاينتز-فياض الذي أبرم في يوليو/تموز ٢٠١٢ بهدف أساسي هو تبادل جميع البيانات المتعلقة بإيرادات المقاصة، بالنظر إلى الأهمية الحاسمة لتلك الإيرادات للسلطة الفلسطينية.

الإطار ٣ - إصلاحات إدارة الإيرادات

في إطار استراتيجية طويلة الأجل لتحديث إدارة الإيرادات، شرعت السلطة الفلسطينية في فبراير/شباط ٢٠١٣ في تنفيذ خطة عمل معنية بالإيرادات مدتها ثلاث سنوات. وتهدف هذه الخطة إلى توسيع الوعاء الضريبي وتحسين الامتثال بإنشاء إدارة موحدة لإيرادات ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة والجمارك والضرائب الأخرى المباشرة وغير المباشرة. وسيوفر لهذه الخطة دعم فني كبير من إدارة التنمية الدولية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والاتحاد الأوروبي وصندوق النقد الدولي.

وتحدد الخطة تسع أولويات هي: (١) تدريب الموظفين؛ (٢) تحديث القوانين والأنظمة؛ (٣) اعتماد نظام محوسب جديد للمكفين (نظام إدارة الإيرادات)؛ (٤) تنفيذ برنامج لتوعية المكفين؛ (٥) اعتماد نظام موحد لإدارة الإيرادات وتنظيم وظيفي متوافق معه؛ (٦) إصلاح وحدة كبار المكفين؛ (٧) بدء إنشاء وحدات تعريف المكفين وتسجيلهم؛ (٨) تحسين خدمات المكفين؛ (٩) بدء تنفيذ برنامج تحقيقات مع المكفين.

ويجري بذل هذه الجهود على جبهة واسعة على النحو التالي:

- يقدم التدريب عبر الأنشطة. وفي المرحلة الحالية، ينصب التركيز على تشغيل نظام إدارة الإيرادات بصورة إنتاجية. وستتاح المجالات الأخرى على شبكة الإنترنت حسب مقتضيات الموارد والتوقيت. وتشمل هذه المجالات تنفيذ حملة توعية للموظفين، وإنشاء نافذة موحدة، وتوعية المكفين، والتخمين الذاتي، وعمليات التدقيق، وعمليات الطعون.
- نفذ في أغسطس نموذج المرحلة الأولى من هذا النظام. وفي الوقت نفسه تمضي عملية نقل البيانات من النظام السابق لمعلومات مصلحة الضرائب الإسرائيلية. ولا يزال إنشاء نماذج المرحلة الثانية (التسجيل، والتحصيل، والتدقيق، والطعون) جارياً.
- تم إعداد مشروع قانون للإجراءات الضريبية يقوم وزير المالية باستعراضه. ويجب بعد ذلك أن يوافق مجلس الوزراء على القانون وأن يوقعه الرئيس.
- أصبح برنامج توعية المكفين جاهزاً للتحرك قداماً. ويجري حالياً تأمين عنصر التمويل من الاتحاد الأوروبي ويتوقع أن يبدأ المشروع في عام ٢٠١٤.
- لتحديث تنظيم إدارة الإيرادات، أعد مشروع قانون الإدارة الموحدة للإيرادات وتمت الموافقة عليه. وقام الرئيس بتوقيعه، ولكن نظراً لأنه لم ينشر رسمياً بعد سيظل عدد كبير من أنشطة الخطة متوقفاً.
- تم تعيين مدير لوحدة كبار المكفين للإشراف على توحيد إجراءات ضريبة القيمة المضافة وضريبة الدخل. ويجري حالياً مناقشة معايير اختيار كبار المكفين ولكن لم تتخذ قرارات في هذا الشأن بعد. ووفقاً للمعايير المقترحة، سيصبح نطاق تغطية وحدة كبار المكفين أوسع، وهو ما يمكن أن تترتب عليه زيادة في عدد كبار المكفين من ٣٠٠ إلى نحو ٥٠٠ مكلف. ويمثل نقص الموظفين عائقاً خطيراً أمام تزايد عبء العمل. وستبدأ الأعمال المتعلقة بالتخمين الذاتي، بنهاية عام ٢٠١٣ بالنسبة لكبار المكفين وفي عام ٢٠١٤ بالنسبة للمكفين الآخرين، عندما تتوفر قدرات أكبر في الملاك الوظيفي.
- أحرز تقدم في تعريف المكفين غير المسجلين من ذوي الالتزامات الضريبية وفي الجهود الرامية إلى إدخالهم دائرة الامتثال. وتم إعداد توصيفات الوظائف وتخطيط سير العمل وقدم بعض التدريب للموظفين. وستكون الخطوة التالية نشر قانون الإدارة الموحدة للإيرادات.

الإطار ٤- الحوافز الضريبية

يؤدي الإفراط في الإعفاءات الضريبية الدائمة والمؤقتة إلى تفويض الجهود الرامية إلى تحصيل الإيرادات. وعلى الرغم من اهتمام السلطات بإصلاح الحوافز الضريبية، فإن أصحاب المصالح الشخصية والاعتبارات السياسية قد تمكنوا حتى الآن من الحفاظ على هذه الحوافز، حتى في خضم الضغوط الخطيرة التي تعرضت لها المالية العامة. ففي الآونة الأخيرة، أرجئ الموعد النهائي لمنح حوافز جديدة وفقاً لقانون تشجيع الاستثمار الحالي، من نهاية مارس/آذار إلى ديسمبر/كانون الأول. وبحلول يوليو/تموز، حصلت أكثر من ٨٠ شركة (ينتمي أكثر من ٦٠ منها إلى وحدة كبار المكلفين) على إعفاءات ضريبية مؤقتة جديدة.

وتمنح الإعفاءات الضريبية على أساس "قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين" (الصادر في عام ١٩٩٨ والمعدل في عام ٢٠١١). وتستحق المشاريع الواردة في القطاعات التالية أو فروعها حوافز ضريبية: قطاع الصناعة؛ وقطاع السياحة؛ وقطاع الزراعة؛ وقطاع تكنولوجيا المعلومات؛ وقطاع الصحة؛ وقطاع التعليم؛ وشركات الرهن العقاري واستثمارات الضمانات والتمويل التنموي؛ والمشاريع العقارية التطويرية؛ ومشاريع التدوير والتكرير لأغراض بيئية. وتمنح المشاريع المستوفية للشروط إعفاءات من ضريبة الدخل للفترات التالية: سبع سنوات للاستثمارات التي تتراوح قيمتها من ٢٥٠ ألف دولار أمريكي إلى مليون دولار أمريكي؛ وتسع سنوات للاستثمارات التي تتراوح قيمتها من مليون دولار أمريكي إلى ٥ ملايين دولار أمريكي؛ و ١١ سنة للاستثمارات التي تتجاوز قيمتها ٥ ملايين دولار أمريكي. وبالنسبة لمشاريع تكنولوجيا المعلومات، تتوقف فترة الإعفاء الضريبي (ثلاث إلى عشر سنوات) على عدد الموظفين المهيئين المحليين. وتستحق المشاريع المستوفية للشروط أيضاً إعفاء من الرسوم الجمركية (ولكن ليس ضريبة القيمة المضافة). ويمكن أيضاً أن تمنح إعفاءات إضافية للمشروعات التي تقام داخل المناطق الصناعية والمناطق الحرة. ويمكن أن يقوم مجلس الوزراء أيضاً بمنح حوافز ضريبية لقطاع أو فروع قطاعات أخرى وتمديد مدة الإعفاءات الحالية.

وتتسم الإعفاءات الضريبية الحالية في الضفة الغربية وغزة بالإفراط في سخائها وبالتعقيد بدون ضرورة، وهناك شكوك في إمكانية نجاحها. وتقدر تكاليفها بنسبة تتراوح بين ٠,٤ و ١,٥% من إجمالي الناتج المحلي، ويتوقع أن ترتفع بدرجة أكبر مستقبلاً. فالإعفاءات الضريبية تمنح غالباً لمشاريع تحقق ربحية عالية كانت ستقام على أي حال. وهي عرضة لإساءة الاستخدام، وإحداث تشوهات، وتعقيد الإدارة الضريبية. وفي ضوء غاية منشودة هي تحسين الإيرادات، ينبغي ترشيد هذه الإعفاءات وقصرها على بضع استثمارات/قطاعات محددة للغاية تركز على الاستثمار وليس على الربحية، مع تحديد معايير واضحة وفترة واحدة لا تزيد على خمس سنوات، بهدف إلغاء جميع الإعفاءات الضريبية في الأجل الأطول. وينبغي أن تدرج جميع الحوافز الضريبية في قانون الضرائب، وأن تتضمن شرطاً للبطان التلقائي. وينبغي أن يدرج في الموازنة بيان بالنفقات الضريبية يتضمن تفاصيل التكاليف المقدرة والفعلية لجميع الحوافز الضريبية.

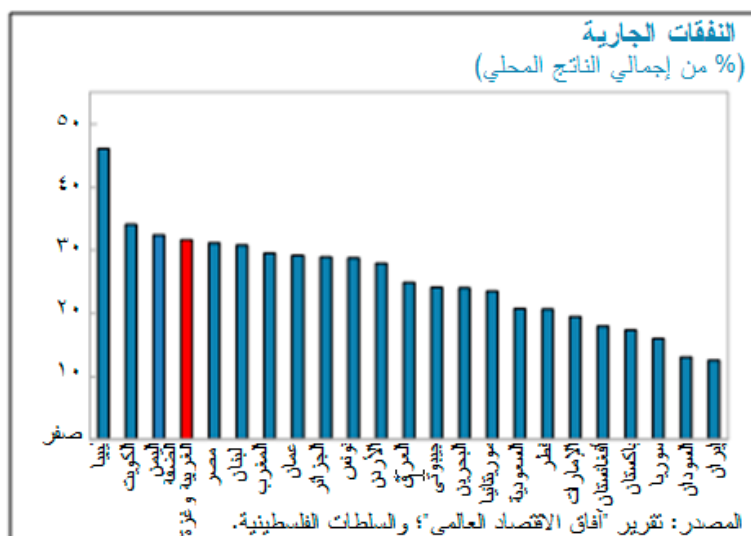
٢٣- واتفقت السلطات مع تحليل الخبراء، ولكن لم يظهر أنها مستعدة للالتزام بالتدابير الموصى بها. ورغم أن تحسين وحدة كبار المكلفين جزء من خطة عمل السلطات المعنية بالإيرادات، فإنها لم تكن مقتنعة بأن إصلاحات هذه الوحدة ينبغي أن تسبق إصلاحات الإيرادات الأخرى. وأشارت السلطات إلى أن سحب الحوافز الضريبية يمكن أن يلقى مقاومة من أصحاب المصالح الشخصية، وأن الاتحادات القوية يمكن أن تقاوم أي تدابير إضافية بشأن الأجور، وأن صعوبة الوصول إلى المنطقة جيم وغزة من شأنها أن تفسد الجهود التي تبذلها لتحسين عمليات التحصيل للمرافق الخدمية. ولمعالجة هذه المخاطر، ذكرت السلطات أنها تفضل أن تلتزم إسرائيل بتنفيذ تحويلات منتظمة وغير مشروطة لإيرادات المقاصة وأن يقدم المانحون قدراً أكبر من المعونة.

باء- سياسة المالية العامة متوسطة الأجل

٢٤- يثير النموذج الحالي لتمويل موازنة الضفة الغربية وغزة مخاوف خطيرة بشأن استمرارية ماليات السلطة الفلسطينية في الأجل المتوسط (الفصل المعنون "استمرارية نموذج تمويل موازنة الضفة الغربية وغزة في الأجل المتوسط" في تقرير قضايا مختارة). فالعجز المتكرر، والكبير بصورة مستمرة، يمول بصفة أساسية من معونة المانحين، مما ينشئ اعتماداً على المعونة. وفي حين استفادت الضفة الغربية وغزة بالتأكيد من الدعم السخي المقدم من المجتمع الدولي، فقد كان يتعذر في بضع الأحيان التنبؤ بتدفقات المعونة، مما ينتقص من قدرة السلطة الفلسطينية على إعداد وتنفيذ خطط للإنفاق في

الأجل المتوسط. وغالباً ما كانت الجهود تركز على إدارة الأزمات التي تنشأ نتيجة لانخفاض المعونة عما هو متوخى في الموازنة أو حدوث انقطاعات في تحويلات إيرادات المقاصة، وليس على التخطيط طويل المدى. ولا تزال السلطة الفلسطينية تعتمد على التمويل من البنوك المحلية وتأخير المدفوعات لموردي القطاع الخاص، وفي حالات قليلة، للعاملين في القطاع العام.

٢٥- وتستخدم معونة المانحين بدرجة كبيرة لتمويل العجز الجاري للمالية العامة وليس لبناء القدرات الإنتاجية للاقتصاد (الإطار ٥). ولا يزال الإنفاق العام يميل باتجاه الأجور والمعاشات التقاعدية والتحويلات وليس باتجاه الاستثمار في التعليم والبنية التحتية العامة. وتأتي الضفة الغربية وغزة ضمن قائمة بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تسجل أعلى المستويات في نسبة الإنفاق الجاري إلى إجمالي الناتج المحلي، حيث يمثل الإنفاق على الأجور حوالي نصف



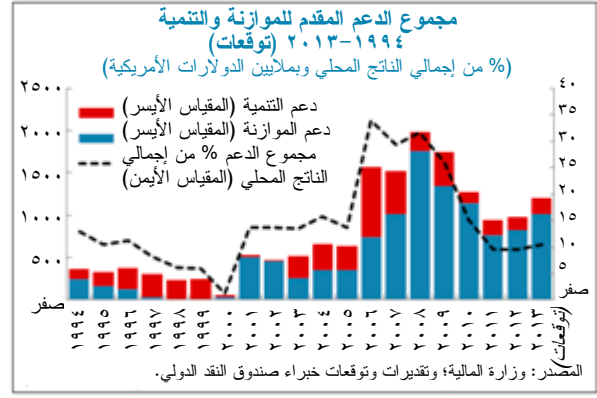
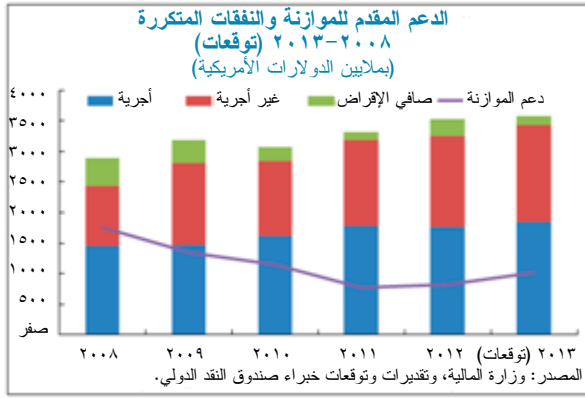
النسبة. وفي الوقت نفسه، لا يزال الإنفاق الإنمائي المطلوب بشدة يتراجع، وكان يمثل في عام ٢٠١٢ أقل من ٣% من إجمالي الناتج المحلي. وقد أدى تخصيص موارد المالية العامة على هذا النحو المائل إلى دفع الاقتصاد للخضوع لهيمنة قطاع الخدمات غير التجارية، في حين أدى عدم كفاية البنية التحتية إلى وضع عقبات إضافية أمام نمو القطاع الخاص. ومع ذلك، تعود جذور كثير من المشكلات الاقتصادية التي تعاني منها الضفة الغربية وغزة إلى الصراع طويل الأمد مع إسرائيل ومن شأن حل هذا الصراع أن يحقق بذاته نتائج أكبر من أي نتيجة يمكن أن يحققها أي تدبير آخر.

٢٦- ويشير تحليل لمتطلبات التمويل ومصادره إلى أن النموذج الحالي غير قابل للاستمرار. وحتى في ظل سيناريو أساسي، يفترض خفضا محدودا فحسب في المتأخرات، تظل الفجوات التمويلية في الأجل المتوسط كبيرة. وتعني هذه الفجوات ضمناً أن تسوية المتأخرات تتوقف على سدها؛ ولأغراض تحليل الخبراء لاستمرارية القدرة على تحمل الدين، يفترض أن الاقتراض من بنوك محلية يسد الفجوات. وبمجرد تطبيق صدمات سالبة على هذا السيناريو الأساسي - مثل حدوث انخفاض حاد في المعونة - يتزايد اتساع الفجوات التمويلية. وفي ذلك النوع من السيناريوهات التوضيحية المتشائمة، تشير تجارب البلدان الأخرى إلى أن النشاط الاقتصادي يتباطأ على الأرجح حتى يتوقف مع اضطراب الحكومة في نهاية المطاف إلى خفض الإنفاق بصورة جذرية مع نضوب مصادر التمويل. وإضافة إلى ذلك، في حين تتوفر لدى الحكومة قدرة على مواصلة تحمل الدين العام في السيناريو الأساسي، فإن هذه القدرة تتبدد بمجرد تطبيق صدمات سالبة.

٢٧- ولاستعادة استمرارية أوضاع المالية العامة في الأجل المتوسط، فبالنظر إلى الاعتماد على المعونة، توجد حاجة إلى جهود مشتركة تبذلها السلطة الفلسطينية والجهات المانحة وإسرائيل. فسيتعين على السلطة الفلسطينية خفض متطلبات تمويلها في الأجل المتوسط وتحسين تكوين إنفاقها مقابل زيادة المعونة تدريجياً في إطار التزامات متعددة السنوات. وفعلياً، يحث الخبراء المانحين على زيادة التمويل وتوضيح مساره المستقبلي لدعم إصلاحات ذات مصداقية في الأجل القصير وتحويل المعونة لدعم المشاريع بمرور الوقت. وفي الجانب الإسرائيلي، توجد حاجة إلى إرخاء القيود الإسرائيلية بصورة موسعة وشاملة لرفع الاقتصاد الفلسطيني، وينبغي أن يكون تحويل إيرادات المقاصة تلقائياً وليس استثنائياً.

الإطار ٥- معونة المانحين للسلطة الفلسطينية: حجمها وأوجه استخدامها في الماضي

ظلت السلطة الفلسطينية لفترة طويلة مستفيدا كبيرا من معونة المانحين الرسمية، إلا أن تدفقات المعونة أصبحت بمرور الوقت وبصورة متزايدة متقلبة وتميل نحو عدم الموازنة. فقد تلقت السلطة الفلسطينية منذ إنشائها في عام ١٩٩٤ أكثر من ١٥ مليار دولار أمريكي كمعونة من مانحين ثنائيين ومتعددي الأطراف (١٥% من إجمالي الناتج المحلي كل عام)، مع بلوغ نصيب الفرد من المعونة ٣٤٠ دولار أمريكي سنويا في المتوسط. وقد أصبحت تدفقات المعونة الرسمية إلى السلطة الفلسطينية أيضاً أكثر تقلبا وميلا نحو عدم الموازنة. فقبل عام ٢٠٠١، كان ما يقرب من ثلث المعونة يرد في صورة دعم للموازنة؛ وزادت هذه الحصة بعد عام ٢٠٠٧ لتتجاوز ٨٠%. وجاءت هذه الطفرة في دعم الموازنة على حساب الدعم الإنمائي.

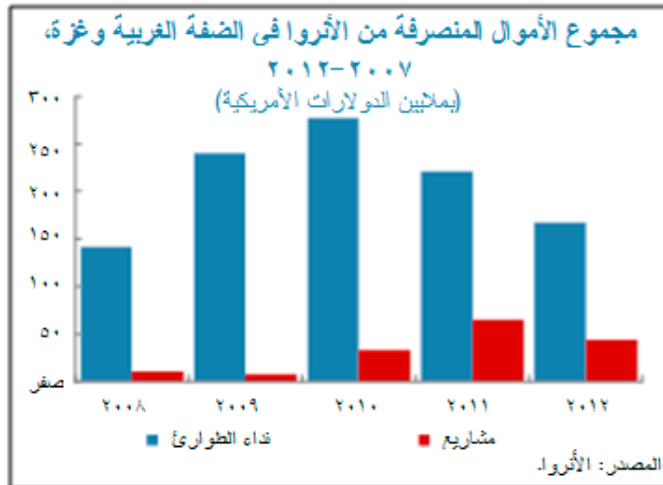


ويستخدم دعم الموازنة منذ عام ٢٠٠٨ بالدرجة الأولى لتمويل الإنفاق المتكرر. ويحدث ذلك على الرغم من خطط الاستثمار العام الطموحة المتوخاة في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية (٢٠٠٨-٢٠١٠) وخطة التنمية الوطنية الفلسطينية (٢٠١١-٢٠١٣). ووفقا لهاتين الخطتين الإنمائيين، كان يفترض تمويل عجز الموازنة المتكرر من دعم الموازنة المقدم من المانحين. وتلقت السلطة الفلسطينية ما مجموعه ٦,٥ مليارات دولار أمريكي لهذا الغرض (بما في ذلك التوقعات لعام ٢٠١٣)، بما يزيد على المبلغ المبرمج بنحو ٠,٥ مليار دولار أمريكي. إلا أن حالات العجز المتكرر الفعلي كانت أكبر بكثير ومن ثم قصر دعم الموازنة بمقدار ١,٨ مليار دولار أمريكي عن احتياجات التمويل، مما أسفر عن تراكم متأخرات والاقتراض من البنوك. ومع ذلك، ظل دعم الموازنة يغطي في المتوسط نحو ثلث مجموع الإنفاق المتكرر. وفيما يتعلق بتنمية القطاع الخاص وتأسيس بنية تحتية عامة، توخت خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية وخطة التنمية الوطنية الفلسطينية خطاً استثمارية طموحاً يمولها المانحون، تبلغ قيمتها الكلية ٤,٤ مليارات دولار أمريكي؛ إلا أن المبالغ التي غطاها المانحون اقتصرت على ١,٢ مليار دولار أمريكي للمشروعات التي تنفذها السلطة الفلسطينية، مما أسفر عن زيادة المتأخرات وتأخير الخطط الاستثمارية وفي بعض الأحيان إلغائها^١.

^١ يغطي هذا المبلغ الدعم الإنمائي المقدم من المانحين والموجه من خلال موازنة السلطة الفلسطينية. وهو لا يرصد معونة المانحين التي يحتمل أن تكون كبيرة للمشاريع التي ينفذها المانحون بصورة مباشرة خارج موازنة السلطة الفلسطينية. وقد نفذ بعض هذه المشاريع من خلال منظمات غير حكومية محلية ودولية، أعطى لها المانحون ٣٩٣ مليون دولار أمريكي في الفترة ٢٠١٠-٢٠١٢، وفقا لوزارة التخطيط والتنمية الإدارية.

الإطار ٥ - معونة المانحين للسلطة الفلسطينية: حجمها وأوجه استخدامها في الماضي

(تتمة)



ويوفر المانحون أيضاً تمويلاً كبيراً لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، التي تقوم بوجه عام بتوجيه معونة المانحين بدرجة أكبر صوب الإنفاق المتكرر. ففي الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٢، أنفقت الأونروا ١,٢ مليار دولار أمريكي على تحويلات نقدية، وخلق فرص عمل، ومساعدة غذائية وعلى خدمات الصحة والتعليم وغير ذلك من الخدمات للاجئين الفلسطينيين في الضفة الغربية وغزة. وتمول ميزانية الأونروا بصورة شبه حصرية من مانحين غربيين، يوزعون ميزانيات المعونة للضفة الغربية وغزة بين دعم الموازنة، والأونروا، والمنظمات غير الحكومية، ومشاريعهم الإنمائية الخاصة بهم.

٢٨- وعلى وجه التحديد، يوصي الخبراء بالمنهج التالي لجعل ماليات السلطة الفلسطينية قابلة للاستمرار:

- خفض العجز المتكرر بمرور الوقت: حتى ترسل السلطة الفلسطينية للمانحين إشارة إلى التزامها بالحذر في سياسة المالية العامة في الأجل المتوسط، فيمكن أن تهدف إلى خفض العجز المتكرر للمالية العامة بصورة متسقة. ولتنفيذ ذلك، ينبغي أن تتبع السلطة الفلسطينية نهجاً لا يضر بالنمو يجمع بين تدابير للإنفاق وتدابير للإيرادات تركز على خطة ذات مصداقية للأجل المتوسط. ففي جانب الإنفاق، يمكن أن يكون التركيز على إصلاح النظام السخي للمعاشات التقاعدية والرعاية الصحية (وخصوصاً عملية الإحالة للعلاج في الخارج)، وخفض فاتورة الأجور (تجميد التعيينات والأجور، وترشيد البدلات المقدمة لأصحاب الدخل المرتفع من موظفي القطاع العام)، يليه إصلاح شامل للخدمة المدنية. وبالنظر إلى التأثير المرجح لهذه الإصلاحات، سيتعين أن تحسن السلطات استخدام النظام الرهن للتحويلات النقدية الموجهة مع احتمال وجود حاجة إلى تخصيص موارد إضافية. وفي جانب الإيرادات، يمكن أن تركز الجهود على الإيرادات المحلية، بما في ذلك ضريبة الدخل والإعفاءات الضريبية، والامتثال.
- تحسين تكوين الإنفاق: يمكن أن تقوم السلطة الفلسطينية، بالتعاون مع شركائها الإنمائيين، بإعداد خطة لإعادة توجيه الإنفاق الحكومي باتجاه الاستثمار وبعيدا عن الإنفاق الجاري. ويمكن أن ييسر هذا التحول بتقليص العجز، مع قيام المانحين بإعادة توجيه المعونة من دعم الموازنة إلى دعم المشاريع التي تستثمر في التعليم والصحة والبنية التحتية. ويتعين أيضاً تكثيف الإصلاحات المؤسسية لدعم تنمية القطاع الخاص.
- زيادة الدعم من إسرائيل والمجتمع الدولي: ينبغي أن يوفر المانحون دعماً للإصلاحات الشاملة الجديدة التي ستساعد انتقال السلطة الفلسطينية إلى ماليات عامة قابلة للاستمرار بتقديم معونة إضافية. وينبغي أن تستند المعونة

إلى التزامات متعددة السنوات ويمكن ربطها بإنجازات تنفيذها السلطة الفلسطينية. ويمكن أن تقدم إسرائيل دعماً متزايداً برفع القيود التي تعوق نشاط القطاع الخاص مع كفالة عدم انقطاع تحويلات إيرادات المقاصة.^{١٤} وفعلياً، تخرج تحسينات تحصيل إيرادات المقاصة بدرجة كبيرة عن سيطرة السلطة الفلسطينية.

٢٩- ورغم أن رسائل الخبراء بشأن استمرارية أوضاع المالية العامة في الأجل المتوسط لاقت أصداءً لدى السلطات، فلا يوجد يقين بشأن مدى قبولها الفعلي لها. فقد قبلت السلطات تحليل البعثة، إلا أنها أعربت عن مخاوفها من أن تكون التدابير المقترحة غير مقبولة من الناحية السياسية وأنه ستكون هناك حاجة إلى استمرار الدعم من المانحين بدلاً من إجراءات السياسات المضنية. وكان محاورون من بلدان مانحة غربية قد أبدوا ترددهم بشأن فكرة زيادة المعونة للسماح للسلطة الفلسطينية بتنفيذ تدابير إصلاحية صعبة. وقد سلط هؤلاء المانحون الضوء على وجود ضغوط في المالية العامة في بلادهم ووجود طلبات منافسة على المعونة من بلدان أخرى (مثل مصر وسوريا) باعتبارها قيوداً مهمة على زيادة المعونة للسلطة الفلسطينية. ورحب المسؤولون الإسرائيليون أيضاً بتحليل الخبراء وتوصياتهم، ولكن لم يعطوا أي إشارة على أن تخفيف القيود سيحدث. وقد أشاروا إلى أن الاجتماعات المعقودة بين وزارتي المالية الفلسطينية والإسرائيلية قد استأنفت المناقشات حول إدخال تحسينات على آلية إيرادات المقاصة.

جيم - القطاع المالي

٣٠- ناقش الخبراء مع سلطة النقد الفلسطينية والبنوك التجارية الاتجاهات الأخيرة في الاستقرار المالي. وشدد الخبراء على أهمية مواصلة القطاع المصرفي لأدائه الجيد، ولكنهم أعربوا عن مخاوف في ثلاثة مجالات: أولاً، المخاطر التي يحتمل أن تنشأ عن زيادة انكشاف البنوك للسلطة الفلسطينية وموظفيها؛ وثانياً، مخاطرة المزاحمة؛ وثالثاً، توجه غالبية القروض نحو الاستهلاك وإمكانية زيادة الائتمان لأغراض الاستثمار. وقد أكدت البنوك وسلطة النقد الفلسطينية ضرورة أن تكون الممارسات المصرفية متحفظة بوجه خاص، بالنظر إلى أوجه انعدام اليقين السياسي وعدم وجود عملة خاصة بالذات ومقرض أخير. وذكرت أن القيود الإسرائيلية على الحركة والعبور، وعدم قدرة السلطات الفلسطينية على إنفاذ القوانين في أجزاء كبيرة من الضفة الغربية (المنطقة جيم)، تحد أيضاً من إمكانية نجاح فرص عمل البنوك.

٣١- وتتفق البنوك وسلطة النقد الفلسطينية مع الخبراء في مخاوفهم بشأن زيادة انكشاف البنوك للسلطة الفلسطينية. وقد شددت على أن زيادة انكشاف البنوك المباشر وغير المباشر للسلطة الفلسطينية يهدد استمرارية النظام المصرفي إذا ما زادت المديونية وازداد تدهور مركز المالية العامة الأساسي للسلطة الفلسطينية. وقد ذكرت سلطة النقد الفلسطينية أنها ترصد المخاطر بعناية من خلال اختبارات ربع سنوية للقدرة على تحمل الضغوط. وقد حث الخبراء سلطة النقد على النظر في إمكانية تحديد رأس المال التنظيمي الإلزامي للبنوك نظراً لتركز مخاطر الائتمان المتصل بالإقراض للسلطة الفلسطينية.

٣٢- ولم تتفق البنوك التجارية المحلية والأجنبية إلا جزئياً مع الخبراء في مخاوفهم من أن يؤدي ارتفاع وتقلب الانكشاف للسلطة الفلسطينية إلى مخاطرة المزاحمة. فقد أشارت معظم البنوك إلى ارتفاع السيولة في النظام المصرفي واستمرار ارتفاع نسبة صافي الأصول الأجنبية البالغة ٤ مليارات دولار أمريكي أو ٣٨% من مجموع الأصول المصرفية (يحتفظ بمعظمها كودائع في بنوك أردنية) التي يمكن من الناحية النظرية استخدامها للإقراض المحلي، ومحدودية الفرص البديلة لإقراض القطاع الخاص، حيث يعتمد عدد كبير من المشاريع الاستثمارية المحتملة على إرخاء القيود الإسرائيلية. إلا

^{١٤} تذكر حكومة إسرائيل أن المخاوف الأمنية هي التي تقيد قدرتها على تخفيف أو رفع القيود في الضفة الغربية وغزة.

أن معظم البنوك أكدت أيضاً أنه سيتعين عليها مضاعفة جهودها لإقراض القطاع الخاص لدعم الربحية إذا كانت السلطة الفلسطينية ستسد حصة كبيرة من قروضها.

٣٣- وقد أشارت البنوك إلى المخاطر الناشئة عن انحياز حافظة الائتمان لديها نحو القطاع العقاري الاستهلاكي والخاص، وشددت على رغبتها في دعم الإقراض للمشاريع المتوسطة والصغيرة. وذكرت بعض البنوك أيضاً أن هناك تشبعا معيناً في سوق القروض الاستهلاكية، ولاحظت أنه قد لا يكون من المستحسن، من منظور المخاطر، زيادة انكشاف المستهلكين والبنوك للقطاع العقاري. وفي هذا الصدد، أعربت البنوك وسلطة النقد الفلسطينية عن رغبتها في دعم إقراض المشاريع الصغيرة والمتوسطة. وتكمن إحدى المشكلات التي ينطوي عليها تنوع حافظات القروض في عدم وجود معلومات موثوقة عن المقترضين المحتملين لتقييم خطط العمل. وقد ساعدت البنوك المشاريع المتوسطة والصغيرة في إعداد تقاريرها المالية، بينما أفادت بعض البنوك بوجود تجارب إيجابية فيما يتعلق بصناديق ضمان القروض التي تحد من مخاطر الإقراض للمشاريع الصغيرة والمتوسطة أيضاً. وفي إبريل/نيسان ٢٠١٣، أصدرت سلطة النقد الفلسطينية لائحة لتعزيز إقراض المشاريع الصغيرة والمتوسطة. ولزيادة تحسين شروط الإقراض، شدد الخبراء على أهمية توقيع قانون الأصول المنقولة وزيادة تعزيز حقوق الدائنين، بسبل تشمل على سبيل المثال تعجيل إجراءات المحاكم.

دال - قضايا هيكلية

٣٤- لم تنفذ خطة التنمية الوطنية للفترة ٢٠١١-٢٠١٣ مثلما كان متوخى (الفصل المعنون "النمو في الاقتصاد الفلسطيني" في تقرير قضايا مختارة). وفي حين بُنيت المؤسسات الاقتصادية للدولة وفق الخطة المقررة إلى حد كبير، فإن التعجيل المتوخى برفع القيود عن الاقتصاد الفلسطيني لم يتحقق. ونتيجة لذلك، لم تتحقق الغايات الاقتصادية الكلية للخطة. وتعزى أسباب هذا التأخير إلى حد كبير إلى عوامل خارج السيطرة المباشرة للسلطة الفلسطينية. ولكن لم يتم أيضاً إحراز أي تقدم في عدة إصلاحات أساسية كانت تحت سيطرة السلطة الفلسطينية. وعلى وجه الخصوص، لم يحرز تقدم مفيد في إصلاح نظام معاشات التقاعد، حيث يتعين إدخال تغييرات معلّمة لتقريب الاستحقاقات من الموارد،^{١٥} ولا في إصلاح الخدمة المدنية، وهو أمر لازم لخفض فاتورة الأجور المتضخمة لدى السلطة الفلسطينية. ونتيجة لذلك، ضعفت مشاركة المانحين في كل من هذين المجالين. ولا تزال هناك عدة مشاريع قوانين، من شأنها أن تحسن مناخ العمل التجاري، في انتظار توقيع الرئيس (مثل قانون الأصول المنقولة وقانون الشركات)، يكبلها عدم وجود تشريع عامل وما يترتب عليه من عدم وجود عملية تشاورية بشأن القوانين الجديدة. وتتضمن المجالات الأخرى التي تحتاج إلى إصلاحات قطاع الطاقة، حيث توجد ضرورة إلى إصلاح شامل للحد لفترة طويلة من صافي الإقراض؛ وقطاع الصحة، حيث يتعين ترشيد تكاليف الإحالات الطبية إلى مستشفيات خارج الضفة الغربية وغزة الغربية (التي بلغت ١٥٠ مليون دولار أمريكي سنوياً)؛ وتقديم المساعدة الاجتماعية، حيث يتعين مواصلة التحسينات في كفاءة تقديم الخدمات.^{١٦} ومع شروع السلطات في التحضير لخطة التنمية الوطنية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٦، ينبغي معالجة هذه المسائل بنشاط متجدد.

^{١٥} تشير التقديرات الأولية من البنك الدولي إلى أن قيمة مجموع متأخرات معاشات التقاعد تبلغ نحو ١,٤ مليار دولار أمريكي، رغم أن هذا الرقم يستند إلى معلومات جزئية وهو ما يعني أن المتأخرات الفعلية لنظام معاشات التقاعد كله يرجح أن تكون أعلى.

^{١٦} يجري حالياً دعم الإصلاحين الأخيرين من خلال منحة السياسات الإنمائية الخامة (٤٠ مليون دولار أمريكي) التي وافق عليها البنك الدولي مؤخراً.

٣٥- ويمثل رفع النمو شرطاً ضرورياً للحد لفترة طويلة من البطالة (الفصل المعنون "الصلة بين النمو وتوظيف العمالة والبطالة في الضفة الغربية وغزة" في تقرير قضايا مختارة). وفي حين يمثل رفع معدلات النمو عاملاً حاسماً لخفض البطالة، فإن المزج السليم بين الإصلاح وإرخاء القيود يمكن أن يعطي دفعة لاستحداث فرص العمل من عدة وجوه. وحتى الآن، سيأتي التأثير الأكبر من إرخاء موسم للقيود الإسرائيلية - دون أن تكون لذلك صلة بمشروعات محددة - حيث سيدعم النمو ويحد أيضاً من حالات الجمود في سوقي العمل والمنتجات التي تكبل استحداث فرص العمل. ومن شأن توسيع فرص التوظيف في إسرائيل أيضاً، بما في ذلك للعمال من غزة، أن يسهم بصورة كبيرة في دعم النمو.^{١٧}

٣٦- وعلى الرغم من الأهمية الشاملة لإرخاء القيود، يمكن أن تساعد السلطة الفلسطينية أيضاً في تهيئة بيئة اقتصادية أكثر تشجيعاً لتوظيف العمالة. فمع مراعاة أن الأجور والمزايا السخية التي يحصل عليها العاملون في القطاع العام وارتفاع مستوى توظيف العمالة في القطاع العم يمكن أن تزامم التوظيف في القطاع الخاص، يمكن أن تضطلع السلطة الفلسطينية بمراجعة لقانون الخدمة المدنية لعام ١٩٩٨ (المعدل في ٢٠٠٥) بهدف تقريب الأحكام من أوضاع القطاع الخاص.^{١٨} فمن شأن ذلك أن يعزز القدرة التنافسية للقطاع الخاص الذي لا تكفي إنتاجيته لدعم الأجور المرتفعة في تصنيع السلع ذات القيمة المضافة المنخفضة. وهناك أيضاً أدلة على أن إصلاح سوقي العمل والمنتجات يمكن أن يعزز استحداث فرص العمل.^{١٩} ويتصل بذلك أن السلطة الفلسطينية يمكن أن تسهم بإزالة العوائق التي تحول دون نمو القطاع الخاص. وفي حين تبلغ معدلات القيد في المدارس في الضفة الغربية وغزة مستويات جيدة مقارنة بمعدلاتها في بلدان أخرى في المنطقة، فهناك مؤشرات على أن عدداً كبيراً من الخريجين يفتقرون إلى المهارات التي يتطلبها أرباب العمل في القطاع الخاص. ويمكن للسلطة الفلسطينية، بإعادة توجيه الإنفاق العام من الاستهلاك إلى الاستثمار، أن تعزز بدرجة أكبر أسس استحداث فرص العمل وأن تساعد في خفض معدل البطالة.

٣٧- ويمكن أن تتخذ السلطة الفلسطينية تدابير إضافية لتحسين مناخ الاستثمار. وهناك مجال للحد من الإجراءات التي غالباً ما تفرض أعباء ثقيلة، وكذلك تحديث وتوضيح التشريعات الاقتصادية غير المكتملة والمعقدة. ويمكن المضي قدماً بعدة مشاريع قوانين في انتظار أن يوقعها الرئيس (مثل قانون الأصول المنقولة وقانون الشركات)، ويمكن أن تجري السلطة الفلسطينية مراجعة لقوانين أخرى بهدف التأكد من عدم إضرارها بالعمل التجاري. وينبغي أن تستمر الجهود الرامية إلى تحسين إتاحة الائتمان، وخصوصاً للمشاريع المتوسطة والصغيرة. ومن شأن تحسين الخدمات والمؤسسات الداعمة للعمل التجاري، مثل جمع المعلومات السوقية، وتيسير اتصالات الشركات التجارية، وتشجيع الطرازات الفلسطينية، وتنفيذ المعايير الدولية المتعارف عليها دولياً، أن يحسن القدرة التنافسية للمشاريع الفلسطينية.

^{١٧} من التطورات الأخيرة المشجعة قرار إسرائيل بزيادة حصة العاملين الفلسطينيين من الضفة الغربية المسموح لهم بدخول إسرائيل.

^{١٨} هناك أدلة قطرية مقارنة على أن توظيف العمالة في القطاع العام يزامم توظيف العمالة في القطاع الخاص، مع احتمال تزايد الأثر في منطقة الشرق الأوسط. راجع دراسة A. Behar and J. Mok, 2013, "Does Public-Sector Employment Fully Crowd Out Private-Sector Employment?" IMF Working Paper 13/146.

^{١٩} خلصت دراسات إلى أن العوامل التالي ترتبط بصورة موجبة بأوجه مرونة توظيف العمالة: مرونة سوق العمل، ومرونة سوق المنتجات، والاستقرار الاقتصادي الكلي (مقيساً بانخفاض تقلبات الناتج والأسعار)، والحجم النسبي لقطاع الخدمات، وحصة السكان الحضريين. وخلصت الدراسات أيضاً إلى أن حجم الحكومة والانفتاح التجاري يرتبطان بصورة سالبة مع مرونة توظيف العمالة، في جملة عوامل. راجع دراسة E. Crivelli, D. Furceri, and J. Toujas-Bernaté, 2012, "Can Policies Affect Employment Intensity of Growth? A Cross-Country Analysis," IMF Working Paper 12/218.

تقييم الخبراء

٣٨- تظل الآفاق الاقتصادية للضفة الغربية وغزة غير واضحة في ظل سيناريو الوضع الراهن، وهناك مخاطر للتطورات العكسية. فبطء النشاط الاقتصادي الذي ظهر في عام ٢٠١٢ قد تأكد في الربع الأول من عام ٢٠١٣. ودل على ضعف النمو استمرار ارتفاع معدل البطالة، وخفوت معدل التضخم. ولا يزال أداء القطاع المصرفي جيدا في هذه الظروف، مع تدني نسبة القروض المتعثرة وقوة نسب كفاية رأس المال والربحية. ومع عدم قيام إسرائيل بتخفيف القيود وعدم وضوح المشهد السياسي، يتوقع أن يظل النمو الاقتصادي ضعيفا وأن يتزايد معدل البطالة بمرور الوقت. وبالنسبة لعام ٢٠١٣، نتوقع أن يصل نمو إجمالي الناتج المحلي إلى ٤,٥%، وأن يستمر تباطؤه في السنوات التالية. ويُتوقع أن يظل التضخم حميدا مع ارتفاعه بهامش ضئيل عن التضخم الإسرائيلي، في مستوى ٢,٥%. وتتعلق التطورات العكسية في معظمها باحتمال نقص معونة المانحين، وزيادة عدم اليقين السياسي، ووقوع صدمات اقتصادية خارجية، بما في ذلك زيادة أسعار النفط.

٣٩- ولكن توجد أيضاً احتمالات تتجاوز التوقعات. فنجاح مفاوضات السلام، إلى جانب تنفيذ حزمة اقتصادية داعمة، يمكن أن يؤدي إلى زيادة الاستثمارات والمعونة، ودعم النمو وتوظيف العمالة، وربما إلى تخفيف قيود المالية العامة للحكومة.

٤٠- وينبغي أن تتخذ السلطات تدابير لاحتواء مخاطر المالية العامة في عام ٢٠١٣. فالمخاطر المالية آخذة في الارتفاع مرة أخرى، وتبدو أهداف الموازنة في غير المتناول. ويتوقع الخبراء أن يبلغ العجز الكلي ١٥% من إجمالي الناتج المحلي، مع وجود فجوة تمويلية مقدارها ٠,٣ مليار دولار أمريكي (٣% من إجمالي الناتج المحلي). وما لم يكن هناك دعم إضافي من المانحين، يرجح أن تغطي هذه الفجوة بمراكمة مزيد من المتأخرات ومواصلة الاقتراض من البنوك المحلية، مما يزيد من حجم المخاطر على بعض البنوك. وينبغي أن تتخذ السلطة الفلسطينية تدابير مالية لخفض فجوة التمويل ومواجهة المخاطر. ففي جانب الإنفاق، توجد حاجة إلى تجميد الأجور والترقيات وترشيد البدلات. ويتطلب خفض صافي الإقراض اتخاذ تدابير إضافية لتحسين تحصيل فواتير المياه والكهرباء على مستوى البديات، ومواصلة تنفيذ إصلاحات أعمق وأوسع للقطاع. وفي جانب الإيرادات، ينبغي تنفيذ الإصلاحات الإدارية المقررة، مع إعطاء الأولوية لتعزيز وحدة كبار المكلفين، باعتبارها الهيئة الأنسب لبدء تحسين امثال المكلفين من خلال استحداث منهج للتخمين الذاتي. وإضافة إلى ذلك، يتعين تقليص الحوافز الضريبية وينبغي عدم تجديد الزيادات الأخيرة في مدفوعات الرد الضريبي (التي تشبه الدعم) المتصلة بمشتريات الوقود في الأشهر القادمة.

٤١- وعلى الرغم من جودة أداء القطاع المالي في هذه الظروف، ينبغي ألا يغيب عن ذهن سلطة النقد الفلسطينية تزايد المخاطر التي تهدد الاستقرار المالي. وعلى وجه الخصوص، توجد شواغل بشأن انكشاف البنوك التجارية الكبير للسلطة الفلسطينية وموظفيها. ويؤدي تركيز الائتمان في مقترض واحد إلى رفع مخاطر الائتمان وربما يؤدي إلى مزاحمة الائتمان المقدم للقطاع الخاص في البنوك التي تبلغ فيها نسب السيولة مستويات أقل. ولزيادة الحوافز لإقراض القطاع الخاص، لا سيما للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، واستدخال مخاطر الائتمان الأعلى للسلطة الفلسطينية، (١) يمكن أن تنظر سلطة النقد الفلسطينية في إمكانية رفع رأس المال التنظيمي الإلزامي (مثلا بفرض ترجيح موجب لمخاطر ديون السلطة الفلسطينية المستحقة لبنوك تجارية عند حساب نسب كفاية رأس المال)؛ (٢) ينبغي توقيع قانون الأصول المنقولة واعتماده؛ (٣) ينبغي تبسيط إجراءات المحاكم بحيث يمكن الحصول على ضمان بسهولة أكبر.

٤٢- لا تتوفر لماليات السلطة الفلسطينية إمكانية الاستمرار في الأجل المتوسط إذا لم يتغير النموذج الحالي لتمويل العجز الكبير من خلال تدفقات للمعونة يتعدى التنبؤ بها. ووفقاً للسياريو الأساسي، وحتى بافتراض ثبات مصادر التمويل، تظل هناك فجوات تمويلية كبيرة نتيجة لمتطلبات التمويل الكبيرة (وبالدرجة الأولى العجز المالي). ومع وقوع صدمات سلبية - مثل حدوث انخفاض حاد في تدفقات المعونة - يتزايد اتساع الفجوات التمويلية وتندم استمرارية القدرة على تحمل الدين العام. وإضافةً إلى ذلك، يميل الإنفاق العام باتجاه الأجور ومعاشات التقاعد والتحويلات وليس باتجاه الاستثمار المطلوب بشدة في التعليم والبنية التحتية العامة، مما يضع عراقيل أمام تنمية القطاع الخاص. ومن شأن ذلك أن يثبط النمو ونتائج توظيف العمالة، مما يهدد الاستقرار الاجتماعي.

٤٣- وفي حين يمثل اتباع نهج منسق بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل والمانحين لمعالجة هذه المشكلات الوضع الأمثل، فإنه لا ينبغي أن تنتظر السلطة الفلسطينية الآخرين لتبدأ التحرك. وعلى وجه الخصوص، يتطلب حل هذه المشكلات قيام السلطة الفلسطينية بخفض احتياجات التمويل وإعادة توجيه الإنفاق الحكومي من الاستهلاك إلى الاستثمار. وينبغي خفض عجز المالية العامة المتكرر تدريجياً من خلال مزيج من التدابير تتعلق بالدرجة الأولى بالإنفاق وبدرجة ما بالإيراد على أساس خطة متوسطة الأجل ذات مصداقية. وسيكون من العناصر الحاسمة في جانب الإنفاق إصلاح نظام معاشات التقاعد والرعاية الصحية (لا سيما عملية الإحالة للعلاج في الخارج)، وخفض فاتورة الأجور (تجميد الترقيات والأجور وترشيح البدلات لأصحاب الدخل المرتفع من العاملين في القطاع العام، يليه إصلاح شامل للخدمة المدنية). ويتوقع أن يؤدي التوسع في برنامج التحويلات النقدية الموجه بصورة جيدة للمستحقين إلى المساعدة في الوقاية من التأثير على الشرائح الأضعف. وينبغي أن تقوم السلطات أيضاً باستثمار التحسينات التي أدخلت مؤخراً في نظام الإدارة المالية العامة بمواصلة تعزيز ضوابط الالتزام وإدارة النقدية. ويمكن للسلطات، بالتعاون مع الشركاء الإنمائيين، إعداد خطة لإعادة توجيه الإنفاق صوب الاستثمار وبعيدا عن الإنفاق الجاري، والقيام بمرور الوقت بإعادة توجيه المعونة من دعم الموازنة إلى المشاريع التي تستثمر في التعليم والبنية التحتية وتنمية القطاع الخاص. وفي جانب الإيرادات، ينبغي أن تركز الجهود على خفض الإعفاءات الضريبية وتحسين الامتثال.

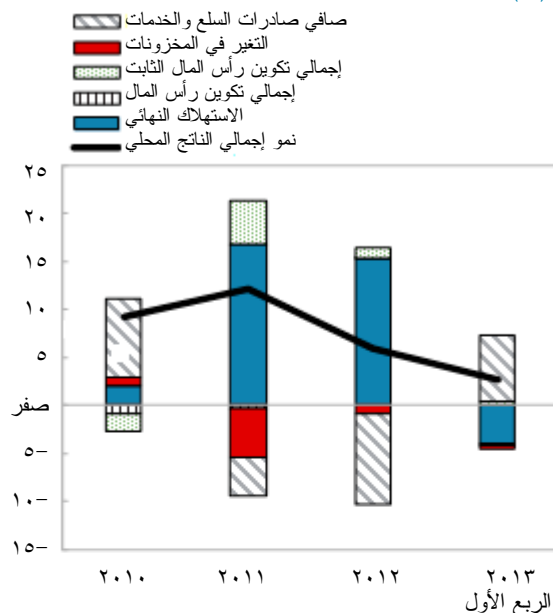
٤٤- وفي الوقت نفسه، يتعين إزالة العقبات التي تعترض النمو الاقتصادي، وهو ما من شأنه أن ينشئ حلقة إيجابية من الآثار المترتبة للماليات العامة. وسيطلب ذلك في المقام الأول تخفيف القيود الإسرائيلية بصورة موسعة ومستمرة وغير مرتبطة بأي مشاريع محددة، يستند إلى إحراز تقدم واضح في عملية السلام. ومع الاضطرابات الأخيرة في تجارة الأنفاق مع مصر، بات تخفيف القيود الإسرائيلية على الواردات إجراء أكثر إلحاحاً. ومن شأن قيام السلطة الفلسطينية بتجنب مزيد من المتأخرات للقطاع الخاص، وإعادة توجيه الإنفاق العام نحو الاستثمار، وتعزيز مناخ العمل التجاري بتحديث التشريعات ومواءمتها، وتبسيط الإجراءات المرهقة، وتشجيع التنافسية، وتيسير دخول الشركات السوق، أن يساعد على إطلاق قدرات القطاع الخاص.

٤٥- وفي حين سيحقق حل الصراع طويل الأمد مع إسرائيل بذاته نتائج أكبر من أي نتيجة يمكن أن يحققها أي تدبير آخر يهدف إلى تعزيز الاقتصاد الفلسطيني، فإنه يتعين التصرف أيضاً كان السيناريو. وتحتاج السلطة الفلسطينية إلى استمرار دعم المجتمع الدولي وتعاونه. ولا شك أن حدوث انفراج يغير الموقف السياسي بصورة شاملة من شأنه أن يخفف كثيراً من المشكلات الاقتصادية ومشكلات المالية العامة. ولكن إلى حين حدوث ذلك، من المهم المضي قدماً بالإصلاحات المبينة أعلاه، بدعم من المجتمع الدولي مع الاسترشاد بالهدف المشترك وهو زيادة حيوية وقوة الاقتصاد الفلسطيني. وينبغي أن يدعم المانحون التحول نحو ماليات عامة قابلة للاستمرار، بزيادة المعونة على أساس التزامات متعددة السنوات، بالنظر إلى تقلب تدفقات المعونة السابقة. وينبغي أن ترفع إسرائيل القيود التي تكبل نشاط القطاع الخاص، وأن تكفل عدم انقطاع تحويلات إيرادات المقاصة.

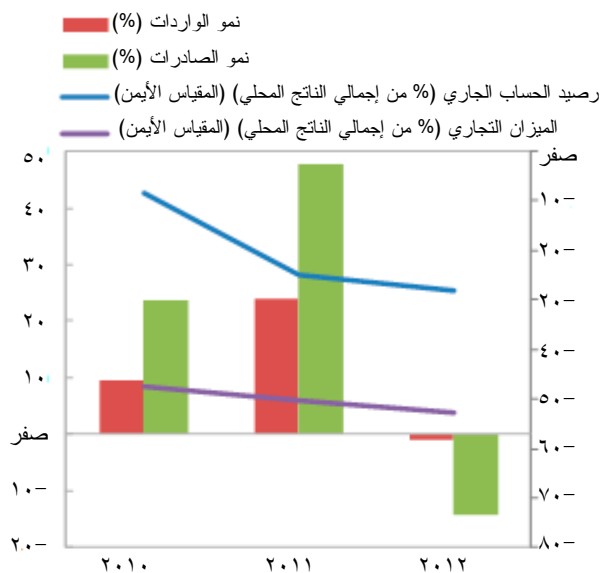
الشكل البياني ١ - الضفة الغربية وغزة: آخر التطورات الاقتصادية، ٢٠١٠-٢٠١٣

المساهمة في نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي

(%)

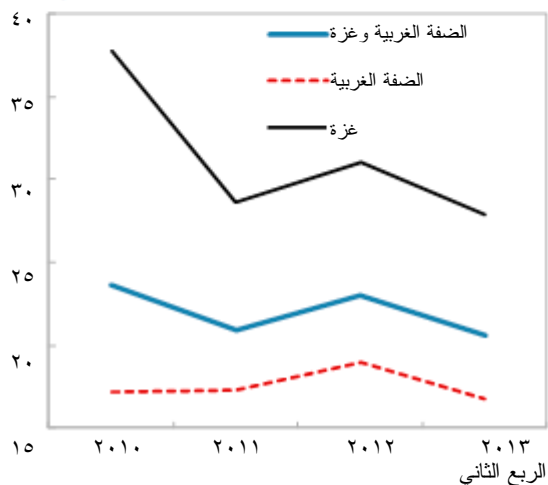


التجارة



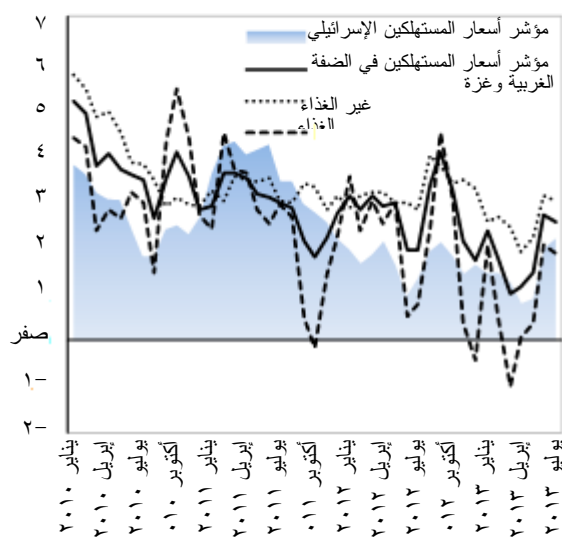
معدل البطالة

(%)



التضخم

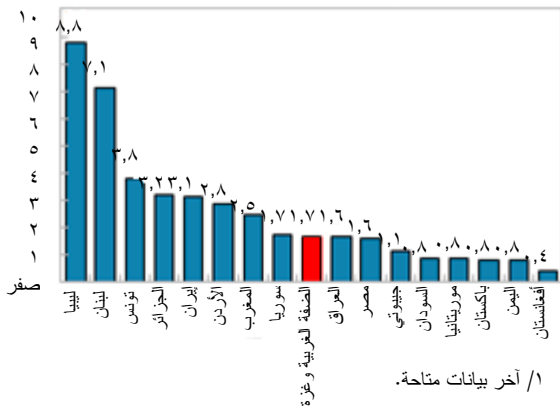
(%)



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

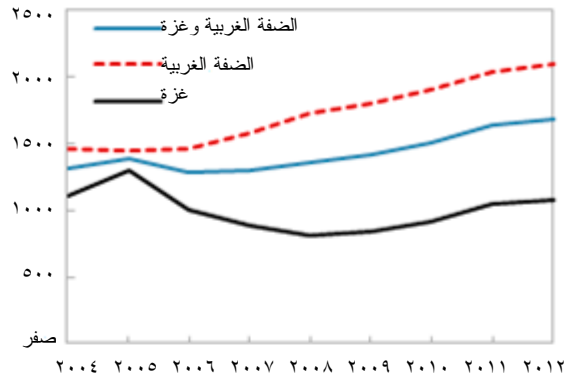
الشكل البياني ٢: الضفة الغربية و غزة: مؤشرات الحالة الاجتماعية و الحوكمة

نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي /١
(بالآلاف الدولارات الأمريكية في عام ٢٠٠٥)

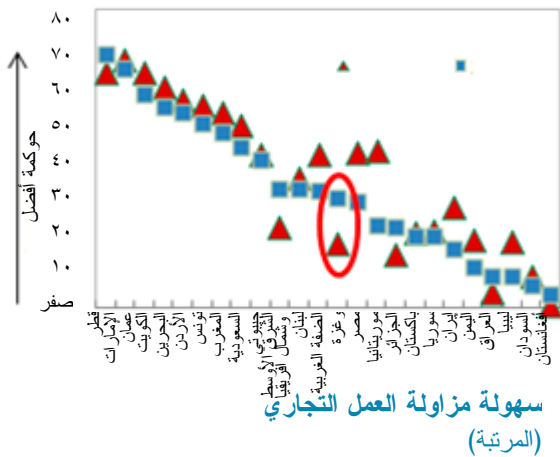


١/ آخر بيانات متاحة.

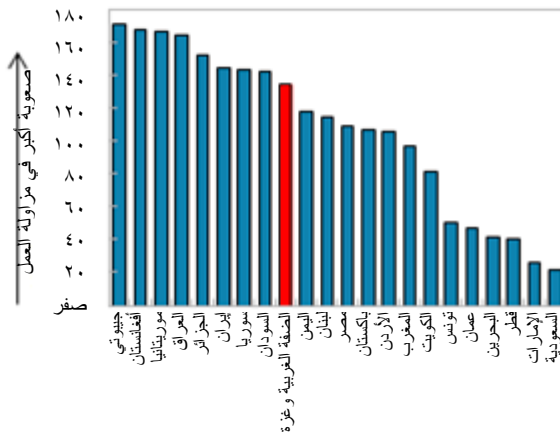
نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي
(بالدولار الأمريكي في عام ٢٠٠٤)



مؤشرات الحوكمة
(حسب مراتب التصنيف المئوي)

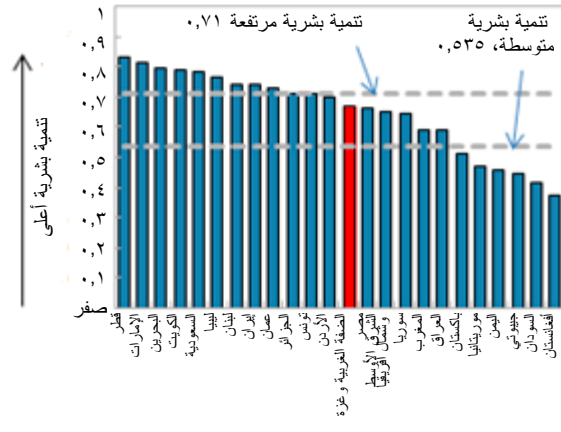


سهولة مزاوله العمل التجاري
(المرتبة)



١/ آخر بيانات متاحة.

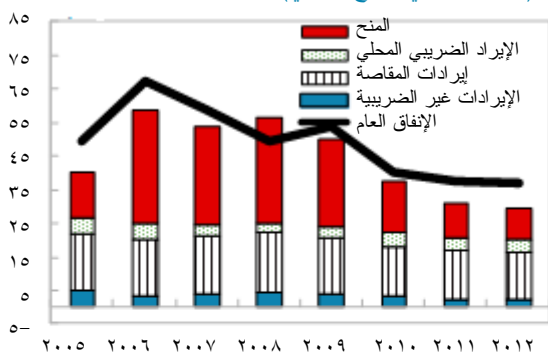
قيمة الدليل القياسي للتنمية البشرية



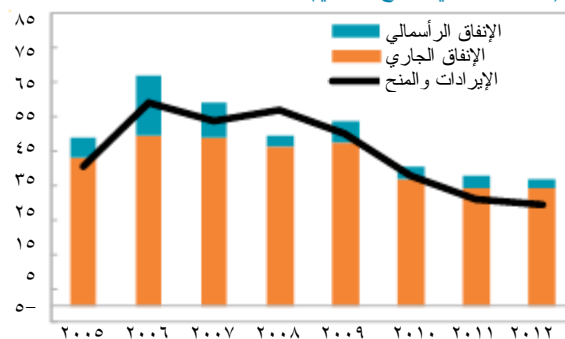
المصادر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني؛ ومؤشرات التنمية العالمية ومؤشرات الحوكمة على الصعيد العالمي للبنك الدولي؛ و تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٢ لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ و تقرير ممارسة أنشطة الأعمال لعام ٢٠١٢ للبنك الدولي.

الشكل البياني ٣: الضفة الغربية وعزة: مؤشرات قطاع المالية العامة، ١٩٩٤-٢٠١٣

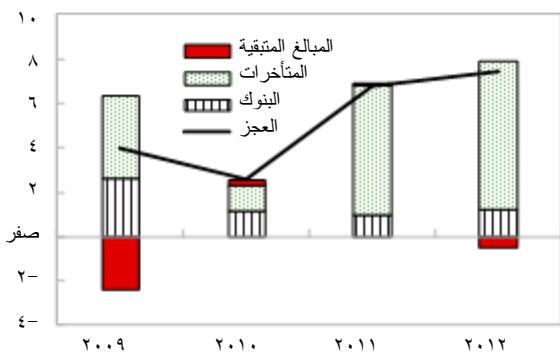
الإيرادات مقابل الإنفاق
(% من إجمالي الناتج المحلي)



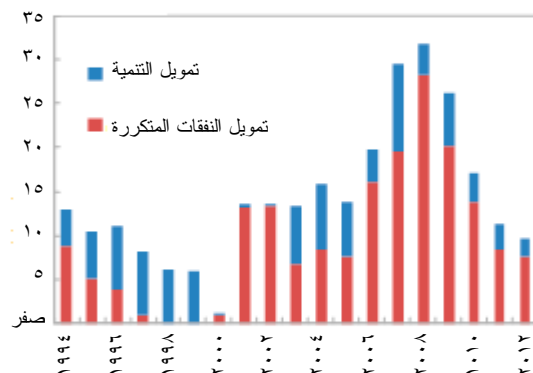
الإنفاق مقابل الإيراد
(% من إجمالي الناتج المحلي)



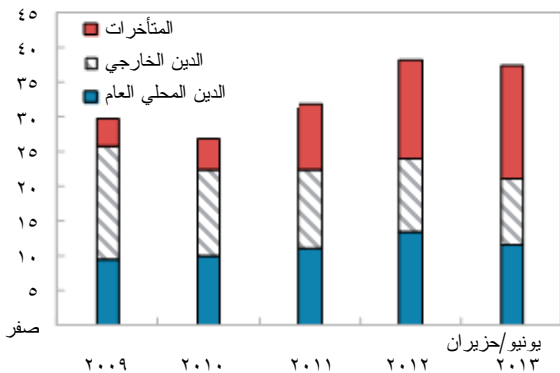
تمويل العجز
(% من إجمالي الناتج المحلي)



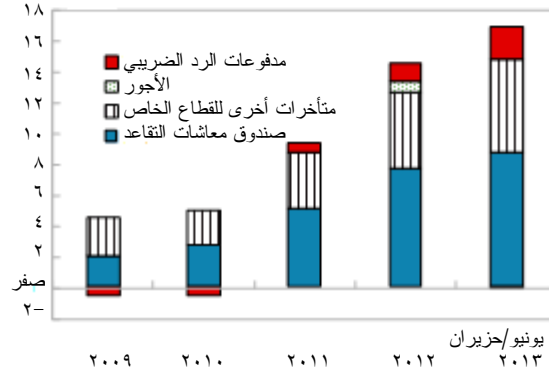
الدعم المقدم من المانحين
(% من إجمالي الناتج المحلي)



الدين العام
(% من إجمالي الناتج المحلي)



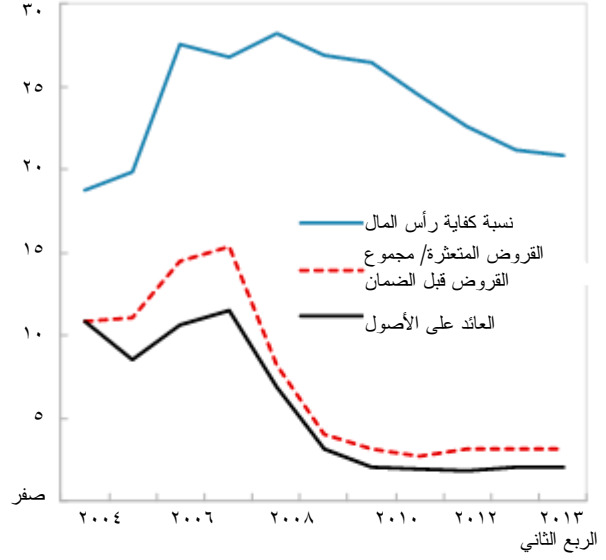
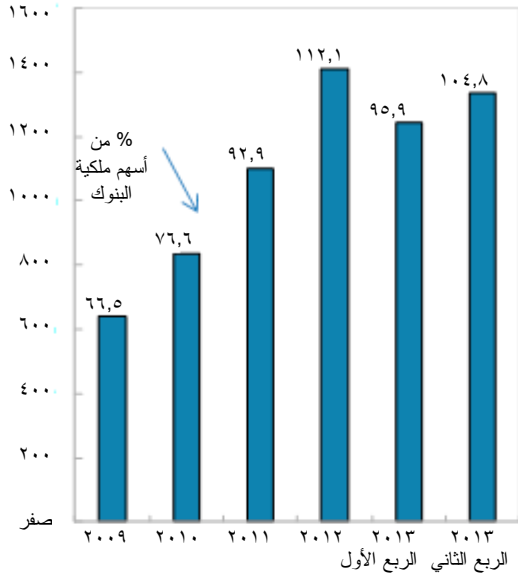
رصيد المتأخرات ١/
(% من إجمالي الناتج المحلي)



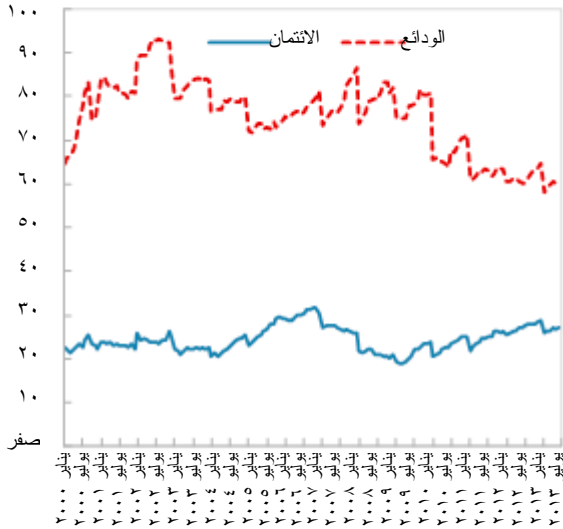
١/ باستثناء متأخرات خدمة الدين الخارجي.
المصدر: وزارة المالية.

الشكل البياني ٤- الضفة الغربية وغزة: مؤشرات القطاع المالي، ٢٠١٣-٢٠٠٠

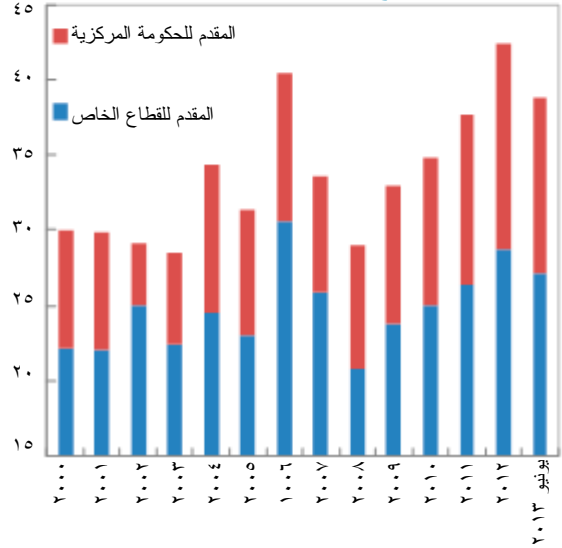
نسبة كفاية رأس المال، والقروض المتعثرة، والعاقد على الأصول
الائتمان المقدم من البنوك إلى القطاع العام
(بملايين الدولارات الأمريكية)



الودائع والائتمان
(% من إجمالي الناتج المحلي)



الائتمان
(% من إجمالي الناتج المحلي)



المصدر: السلطات الفلسطينية؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

الجدول ١ - الضفة الغربية وغزة: مؤشرات اقتصادية مختارة، ٢٠١٠-٢٠١٨

(عدد السكان: ٤,٤ مليون نسمة؛ تقديرات ٢٠١٢)

(نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي: ٢٣٨٩ دولار أمريكي؛ ٢٠١٢)

(معدل الفقر: ١٨% في الضفة الغربية و ٣٩% في قطاع غزة؛ تقديرات ٢٠١١)

توقعات						تقديرات			
٢٠١٨	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
(التغير السنوي %)									الناتج والأسعار
٣,٠	٣,٠	٣,٠	٣,٥	٤,٠	٤,٥	٥,٩	١٢,٢	٩,٣	إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (أسعار السوق في ٢٠٠٤)
٢,٦	٢,٦	٢,٦	٢,٩	٣,٣	٣,٤	٥,٦	١٠,٤	٨,٤	الضفة الغربية
٤,٠	٤,٠	٤,٠	٥,٠	٦,٠	٧,٥	٦,٦	١٧,٦	١١,٩	غزة
٢,٨	٢,٨	٢,٨	٢,٨	٢,٨	٢,٤	١,٧	٢,٧	٢,٨	معدل التضخم قياسا بمؤشر أسعار المستهلكين (نهاية الفترة)
٢,٨	٢,٨	٢,٨	٢,٨	٢,٧	٢,٥	٢,٨	٢,٩	٣,٧	معدل التضخم قياسا بمؤشر أسعار المستهلكين (متوسط الفترة)
(% من إجمالي الناتج المحلي)									الاستثمار والادخار
٨,٢	٩,٠	٩,٨	١٠,٦	١١,٦	١٢,٥	١٣,٧	١٧,٣	١٨,٥	إجمالي تكوين رأس المال، منه:
٣,٣	٣,٤	٣,٦	٣,٧	٣,٨	٤,٣	٣,٨	٣,٨	٣,٦	العام
٥,٠	٥,٦	٦,٢	٦,٩	٧,٨	٨,١	٩,٩	١٣,٥	١٤,٩	الخاص
٥,٢-	٥,٧-	٦,٣-	٧,٦-	٩,٤-	١٠,٠-	١٥,٢-	٦,٤-	٧,٩	إجمالي المدخرات القومية، منه:
١,٠-	١,٥-	٢,٠-	٢,٤-	٣,٠-	٢,٥-	٦,٦-	٤,٧-	٠,٥-	العام
٤,٢-	٤,٣-	٤,٣-	٥,١-	٦,٥-	٧,٤-	٨,٦-	١,٦-	٨,٤	الخاص
١٣,٥-	١٤,٧-	١٦,١-	١٨,٢-	٢١,٠-	٢٢,٤-	٢٨,٩-	٢٣,٦-	١٠,٦-	ميزان الادخار والاستثمار
(% من إجمالي الناتج المحلي)									الماليات العامة/١
١٩,٠	١٩,٠	١٩,٠	١٩,٠	١٩,٠	١٨,٨	٢٠,٢	٢٠,٩	٢٢,٦	الإيرادات
٢٦,٣	٢٧,١	٢٨,٠	٢٨,٩	٣٠,٠	٣١,٤	٣٤,٤	٣٤,٠	٣٦,٨	النفقات المتكررة وصافي الإقراض
١٣,٦	١٤,١	١٤,٦	١٥,٠	١٥,٦	١٦,٣	١٧,٢	١٨,٢	١٩,٣	النفقات الأجرية
١٢,٢	١٢,٥	١٢,٨	١٣,١	١٣,٤	١٣,٩	١٤,٤	١٤,٣	١٤,٧	النفقات غير الأجرية
٠,٤	٠,٥	٠,٧	٠,٨	١,٠	١,٣	٢,٧	١,٤	٢,٨	صافي الإقراض
٧,٢-	٨,١-	٩,٠-	٩,٩-	١١,١-	١٢,٦-	١٤,٢-	١٣,١-	١٤,٣-	الرصيد الجاري (على أساس الالتزام، قبل الدعم الخارجي)
٧,٩-	٨,٧-	٩,٧-	١٠,٧-	١١,٩-	١٢,٩-	٧,٨-	٨,٠-	١٣,٤-	الرصيد الجاري (على أساس نقدي، قبل الدعم الخارجي)
٢,٢	٢,٣	٢,٤	٢,٤	٢,٤	٢,٤	٢,٤	٣,٨	٣,٦	النفقات الإنمائية
٣٥٨	٣٤٧	٣٣٦	٣١٥	٢٩٣	٢٦٩	٢٤٣	٣٧٠	٢٩٨	(بملايين الدولارات الأمريكية)
٩,٥-	١٠,٤-	١١,٣-	١٢,٣-	١٣,٤-	١٥,٠-	١٦,٥-	١٦,٩-	١٧,٨-	الرصيد الجاري (على أساس الالتزام، قبل الدعم الخارجي)
٧,٧	٨,١	٨,٦	٩,١	٩,٧	١١,٧	٩,١	١٠,١	١٥,٣	مجموع الدعم الخارجي الكلي، بما في ذلك للنفقات الإنمائية
١٤٢٤٠	١٤٢٣٢	١٤٢٢٥	١٤٢١١	١٤١٩٦	١٤٣٣٠	٩٣٠	٩٨٤	١٤٢٧٥	(بملايين الدولارات الأمريكية)
١٤٠٠٠	١٤٠٠٠	١٤٠٠٠	١٤٠٠٠	١٤٠٠٠	١٤١٥٠	٧٧٤	٨١٥	١٤١٤٦	الدعم الخارجي للنفقات المتكررة (بملايين الدولارات الأمريكية)
٢٧١	٣٢٥	٣٧٣	٤١٢	٤٥٠	٣٣٧	...	...	...	الفجوة التمويلية (بملايين الدولارات الأمريكية)
١,٧	٢,١	٢,٦	٣,١	٣,٦	٣,٠	...	...	...	% من إجمالي الناتج المحلي
(التغير السنوي %)									القطاع النقدي ٢/
١١,٤	١١,٤	١١,٣	١١,٨	١٢,٤	١٢,٩	١٤,٢	٢٣,٨	٣١,١	الائتمان المقدم للقطاع الخاص
٦,٠	٦,٥	٧,٠	٧,٥	٨,٠	٩,٤	٦,٩	٤,١	٩,٩	ودائع القطاع الخاص
(% من إجمالي الناتج المحلي)									القطاع الخارجي
١٩,٧-	٢١,٣-	٢٣,١-	٢٥,٧-	٢٩,١-	٣٢,٥-	٣٦,٤-	٣٢,٠-	٢٤,٣-	رصيد الحساب الجاري (عدا التحويلات الرسمية)
١٣,٥-	١٤,٧-	١٦,١-	١٨,٢-	٢١,٠-	٢٢,٤-	٢٨,٩-	٢٣,٦-	١٠,٦-	رصيد الحساب الجاري (شاملا التحويلات الرسمية)
١٩,١	١٨,٦	١٨,١	١٧,٦	١٧,٠	١٦,٤	١٦,٣	١٥,٤	١٣,٨	صادرات السلع والخدمات غير المرتبطة بعوامل الإنتاج
٤٨,٣	٤٩,٧	٥١,٣	٥٣,٧	٥٦,٩	٥٩,٦	٦٣,١	٥٩,١	٥٥,٥	واردات السلع والخدمات غير المرتبطة بعوامل الإنتاج
٦,٣	٦,٤	٦,٤	٦,٥	٦,٧	٦,٨	٧,٠	٧,٣	٧,٢	صافي دخل عوامل الإنتاج
٩,٤	١٠,٠	١٠,٧	١١,٤	١٢,٣	١٣,٩	١٠,٩	١٢,٧	٢٣,٩	صافي التحويلات الجارية

الضفة الغربية وغزة

٣,٢	٣,٤	٣,٧	٣,٩	٤,٢	٣,٨	٣,٣	٤,٤	١٠,٢	التحويلات الخاصة
٦,٢	٦,٦	٧,٠	٧,٥	٨,١	١٠,١	٧,٦	٨,٣	١٣,٧	التحويلات الرسمية البنود التذكيرية:
١٦,١٥١	١٥,١٦٥	١٤,٢٢٦	١٣,٣٢٧	١٢,٣٧٩	١١,٣٧٧	١٠,٢٥٥	٩,٧٧٥	٨,٣٤٤	إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بملايين الدولارات الأمريكية)
٣,١٧٣	٣,٠٦٢	٢,٩٥٤	٢,٨٤٦	٢,٧٢٠	٢,٥٧٤	٢,٣٨٩	٢,٣٤٥	٢,٠٦١	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بالدولارات الأمريكية)
٣٠	٢٩	٢٨	٢٧	٢٥	٢٤	٢٣	٢١	٢٤	معدل البطالة
...	...	...	...	...	...	٠,١	٢,٦-	٠,٧-	مؤشر القدس في سوق فلسطين للأوراق المالية (التغير السنوي %)
المصادر: السلطات الفلسطينية؛ وتقديرات وتوقعات خبراء صندوق النقد الدولي.									
١/ على أساس الالتزام.									
٢/ نهاية الفترة؛ بالدولار الأمريكي.									

الجدول ٢ - الضفة الغربية وغزة: عمليات المالية العامة للحكومة المركزية، ٢٠١٠-٢٠١٦

توقعات		٢٠١٣		٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	توقعات الخبراء	الموازنة			
(بملايين الشقيقات، ما لم يُذكر خلاف ذلك)							
٩٩٩٦	٩٣٧٩	٨٧٦٢	٨٠٨٥	٩٢٠٧	٧٩٨٩	٧٣٢١	٧٠٢٨
٣٨٧٣	٣٦١٥	٣٣٦٦	٣٠٤٧	٣٢٩٢	٢٨٠٦	٢٦٤٢	٢٦١٧
٢٦٢٦	٢٤٣٧	٢٢٥٤	٢١٢٩	٢٢١٤	١٨٥٢	١٧٢٧	١٦٠٨
١٢٤٧	١١٧٨	١١١٢	٩١٨	١٠٧٨	٩٥٤	٩١٥	١٠٠٩
---	---	---	---	---	٥٩	١٣٠	---
٧١١٦	٦٧٠٦	٦٢٨٩	٥٨٧٠	٦٣٧١	٥٦١٧	٥٠٩٥	٤٦٩٥
---	---	---	١٤٧-	---	٤٧٩-	٢٣٥-	٦١
٩٩٣	٩٤٢	٨٩٣	٨٣٢	٤٥٦	٤٣٤	٤١٦	٢٨٥
---	---	---	---	---	٢٣٩	٣٦٨	٩-
١٤٦١٦	١٤١٨٨	١٣٧٧٧	١٣٤٣١	١٣٠٩٢	١٣٥٩٣	١١٨٩٧	١١٤٧٣
٣٦٧-	٣٦٨-	٣٧١-	٢٧٢-	٢٧٢-	١٨٦٣	١٣٠٠	٣٤٥
٧٦٠٢	٧٣٨٠	٧١٦٥	٦٩٥٦	٦٩٥٦	٦٨١٢	٦٣٨١	٦٠١٧
---	---	---	٢٧٢-	٢٧٢-	٨١٦	٣٧٤	١٨٥
٦٦٦٥	٦٤٠٨	٦١٦٢	٥٩٢٥	٥٨٣٦	٥٧٠٩	٥٠١٥	٤٥٧٥
٣٦٧-	٣٦٨-	٣٧١-	---	---	١٠٤٦	٩٢٦	٢٦٣
٣٥٠	٤٠٠	٤٥٠	٥٥٠	٣٠٠	١٠٧٢	٥٠١	٨٨٠
---	---	---	---	---	---	---	١٠٣-
١٢٣٤	١١٦٠	١٠٨٤	١٠١٠	١٢٩٥	٩٣٧	١٣٢٥	١١١٤
---	---	---	---	---	١٢٤	٢٧٠	٨٨
٤٦٢٠-	٤٨٠٩-	٥٠١٥-	٥٣٤٦-	٣٨٨٥-	٥٦٠٤-	٤٥٧٦-	٤٤٤٥-
٥٨٥٤-	٥٩٦٩-	٦٠٩٩-	٦٣٥٦-	٥١٨٠-	٦٥٤١-	٥٩٠١-	٥٥٥٩-
٥٨٥٤	٥٩٦٩	٦٠٩٩	٦٣٥٦	٥١٨٠	٦٥٤١	٥٩٠١	٥٥٥٨
٣٦٦٨	٣٦٨١	٣٧٠٦	٤٣١٩	٤٠٧٠	٢٩٨٦	٢٩١٥	٤٢٧٦
٨٢٧	٧٧٧	٧٢٧	٦٧٦	١١١٠	٦٠١	٦٠٥	٤٨٢
٤٢٥	٤٢٥	٤٢٥	٢٧٢	٢٧٢	٤٩٠	٣٣٤	٣٦٣
٣٦٧-	٣٦٨-	٣٧١-	١٢٥-	٢٧٢-	٢٦٤٦	٢٠٤٣	٣٦٣
١٣٠١	١٤٥٤	١٦١٣	١٢١٤	---	١٨٢-	٤	٧٤
(بملايين الدولارات الأمريكية، ما لم يُذكر خلاف ذلك)							
٢٧٢٥	٢٥٤٨	٢٣٦٥	٢١٥٣	٢٤٨٨	٢٠٧٢	٢٠٤٦	١٨٨٣
١٠٥٦	٩٨٢	٩٠٨	٨١١	٨٩٠	٧٢٨	٧٣٨	٧٠١
٧١٦	٦٦٢	٦٠٨	٥٦٧	٥٩٨	٤٨٠	٤٨٣	٤٣١
٣٤٠	٣٢٠	٣٠٠	٢٤٤	٢٩١	٢٤٨	٢٥٦	٢٧٠
---	---	---	---	---	١٥	٣٦	---
١٩٤٠	١٨٢٢	١٦٩٧	١٥٦٣	١٧٢٢	١٤٥٧	١٤٢٤	١٢٥٨
---	---	---	٣٩-	---	١٢٤-	٦٦-	١٦
٢٧١	٢٥٦	٢٤١	٢٢١	١٢٣	١١٣	١١٦	٧٦
---	---	---	---	---	٦٢	١٠٣	٢-
٣٩٨٥	٣٨٥٥	٣٧١٨	٣٥٧٦	٣٥٣٨	٣٥٢٥	٣٣٢٥	٣٠٧٣
١٠٠-	١٠٠-	١٠٠-	٧٢-	٧٤-	٤٨٣	٣٦٣	٩٣
٢٠٧٢	٢٠٠٥	١٩٣٤	١٨٥٢	١٨٨٠	١٧٦٧	١٧٨٣	١٦١٢
---	---	---	٧٢-	٧٤-	٢١٢	١٠٥	٥٠
١٨١٧	١٧٤١	١٦٦٣	١٥٧٨	١٥٧٧	١٤٨١	١٤٠٢	١٢٢٦
١٠٠-	١٠٠-	١٠٠-	---	---	٢٧١	٢٥٩	٧١
٩٥	١٠٩	١٢١	١٤٦	٨١	٢٧٨	١٤٠	٢٣٦
---	---	---	---	---	---	---	٢٨-
٣٣٦	٣١٥	٢٩٣	٢٦٩	٣٥٠	٢٤٣	٣٧٠	٢٩٨
---	---	---	---	---	٣٢	٧٦	٢٣

الضفة الغربية وغزة

١٢٥٩-	١٣٠٧-	١٣٥٣-	١٤٢٤-	١٠٥٠-	١٤٥٣-	١٢٧٩-	١١٩١-	الرصيد الجاري (على أساس الالتزام، عدا النفقات الإنمائية)
١٥٩٦-	١٦٢٢-	١٦٤٦-	١٦٩٢-	١٤٠٠-	١٦٩٦-	١٦٤٩-	١٤٨٩-	الرصيد الكلي (على أساس الالتزام)
١٥٩٦	١٦٢٢	١٦٤٦	١٦٩٢	١٤٠٠	١٦٩٦	١٦٤٩	١٤٨٩	مجموع التمويل
١١٦	١١٥	١١٥	٧٢	٧٤	١٢٧	٩٣	٩٧	صافي التمويل من البنوك المحلية
١٠٠٠	١٠٠٠	١٠٠٠	١١٥٠	١١٠٠	٧٧٤	٨١٥	١١٤٦	التمويل الخارجي للنفقات المتكررة
٢٢٥	٢١١	١٩٦	١٨٠	٣٠٠	١٥٦	١٦٩	١٢٩	التمويل الخارجي للنفقات الإنمائية
١٠٠-	١٠٠-	١٠٠-	٣٣-	٧٤-	٦٨٦	٥٧١	٩٧	المتأخرات
٣٥٥	٣٩٥	٤٣٥	٣٢٣	---	٤٧-	١	٢٠	المبالغ المتبقية/الفجوة التمويلية
								البنود التنكيرية:
								الإيرادات
١٩,٢	١٩,١	١٩,١	١٨,٩	٢١,٣	٢٠,٢	٢٠,٩	٢٢,٦	النفقات المتكررة وصافي الإقراض
٢٨,٠	٢٨,٩	٣٠,٠	٣١,٤	٣٠,٣	٣٤,٤	٣٤,٠	٣٦,٨	النفقات الأجرية
١٤,٦	١٥,٠	١٥,٦	١٦,٣	١٦,١	١٧,٢	١٨,٢	١٩,٣	النفقات غير الأجرية
١٢,٨	١٣,١	١٣,٤	١٣,٩	١٣,٥	١٤,٤	١٤,٣	١٤,٧	صافي الإقراض
٠,٧	٠,٨	١,٠	١,٣	٠,٧	٢,٧	١,٤	٢,٨	الرصيد الجاري (على أساس الالتزام) قبل الدعم الخارجي
٨,٩-	٩,٨-	١٠,٩-	١٢,٥-	٩,٠-	١٤,٢-	١٣,١-	١٤,٣-	التمويل الخارجي للنفقات المتكررة
٧,٠	٧,٥	٨,١	١٠,١	٩,٤	٧,٦	٨,٣	١٣,٧	النفقات الإنمائية (على أساس نقدي)
٢,٤	٢,٤	٢,٤	٢,٤	٣,٠	٢,١	٣,٠	٣,٣	الرصيد الكلي (على أساس الالتزام)
١١,٢-	١٢,٢-	١٣,٣-	١٤,٩-	١٢,٠-	١٦,٥-	١٦,٩-	١٧,٨-	الرصيد الكلي (على أساس نقدي)
١١,٩-	١٢,٩-	١٤,١-	١٥,٢-	١٢,٦-	٩,٨-	١١,٠-	١٦,٧-	المبالغ المتبقية/الفجوة التمويلية
٢,٥	٣,٠	٣,٥	٢,٨	٠,٠	٠,٥-	٠,٠	٠,٢	سعر الصرف الاسمي (شيفل إسرائيلي جديد مقابل الدولار الأمريكي)
...	...	...	...	...	٣,٨٦	٣,٥٨	٣,٧٣	إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بملايين الشيفلات)
٥٢١٨٢	٤٩٠٥٣	٤٥٨٧٣	٤٢٧٢٨	٤٣٢٠٤	٣٩٥٤١	٣٤٩٧٧	٣١١٤٨	

المصادر: وزارة المالية؛ وتوقعات خبراء صندوق النقد الدولي.

الجدول ٣ الضفة الغربية وغزة: عمليات المالية العامة للحكومة المركزية، ٢٠١٠-٢٠١٦

(دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠١٠)

التوقعات				٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣				
(دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠١٠؛ بملايين الشقيقات)							
١٤٤٩١	١٣٨٣٧	١٣١٩٥	١٣٠٨٠	١١٥٧٦	١٠٨٤١	١١٧٨٦	الإيراد
٨٧٤٩	٨٢٠١	٧٦٥١	٧١٦٧	٧٠٣٥	٦٤٠٦	٦٠١٩	الضرائب
٢٦٢٦	٢٤٣٧	٢٢٥٤	٢١٢٩	١٨٥٢	١٧٢٧	١٦٠٨	الضرائب المحلية
٧١١٦	٦٧٠٦	٦٢٨٩	٥٨٧٠	٥٦١٧	٥٠٩٥	٤٦٩٥	ضرائب المقاصة
٩٩٣-	٩٤٢-	٨٩٣-	٨٣٢-	٤٣٤-	٤١٦-	٢٨٥-	المستردات الضريبية
٤٤٩٥	٤٤٥٨	٤٤٣٢	٤٩٩٥	٣٥٨٧	٣٥٢٠	٤٧٥٨	المنح
٣٦٦٨	٣٦٨١	٣٧٠٦	٤٣١٩	٢٩٨٦	٢٩١٥	٤٢٧٦	الدعم الخارجي للموازنة
٨٢٧	٧٧٧	٧٢٧	٦٧٦	٦٠١	٦٠٥	٤٨٢	الدعم الإنمائي الخارجي
١٢٤٧	١١٧٨	١١١٢	٩١٨	٩٥٤	٩١٥	١٠٠٩	إيرادات أخرى
١٥٧	١٤٨	١٤٠	١١٥	١٢٠	١٦٠	١٤٩	منها الأرباح الموزعة
١٥٨٥٠	١٥٣٤٨	١٤٨٦٢	١٤٤٤١	١٤٥٣٠	١٣٢٢٢	١٢٥٨٦	التنفيات
١٤٦١٦	١٤١٨٨	١٣٧٧٧	١٣٤٣١	١٣٥٩٣	١١٨٩٧	١١٤٧٣	المصرفات
٧٦٠٢	٧٣٨٠	٧١٦٥	٦٩٥٦	٦٨١٢	٦٣٨١	٦٠١٧	تعويضات المستخدمين /٢
٢٥١٩	٢٤٤٦	٢٣٧٤	٢٣٠٥	٢٢٥٧	١٧٩٢	١٨٤٠	استخدام السلع والخدمات
٣٥٠	٤٠٠	٤٥٠	٥٥٠	١٠٧٢	٥٠١	٨٨٠	المنح /٣
٤١٤٦	٣٩٦٣	٣٧٨٧	٣٦٢٠	٣٤٥٢	٣٢٢٣	٢٧٣٥	مصرفات أخرى /٤
١٢٣٤	١١٦٠	١٠٨٤	١٠١٠	٩٣٧	١٣٢٥	١١١٤	صافي اقتناء الأصول غير المالية
١٢٥-	٣٥٢-	٥٨٢-	٣٥١-	٢٠١٧-	١٠٥٦-	٣١٣	إجمالي رصيد حساب التشغيل
١٣٥٩-	١٥١١-	١٦٦٧-	١٣٦١-	٢٩٥٤-	٢٣٨١-	٨٠٠-	صافي الإقراض/الاقتراض (الرصيد الكلي)
١٣٥٩-	١٥١١-	١٦٦٧-	١٣٦١-	٢٩٥٤-	٢٣٨١-	٨٠٠-	صافي المعاملات المالية
---	---	---	---	---	---	---	صافي اقتناء الأصول المالية المحلية
---	---	---	---	---	---	---	العملة والودائع
٥٨	٥٧	٥٤	١٤٧	٣١٣٦	٢٣٧٧	٧٢٦	صافي تحمل الخصوم المحلية
٥٨	٥٧	٥٤	١٤٧	٣١٣٦	٢٣٧٧	٧٢٦	القروض
٤٢٥	٤٢٥	٤٢٥	٢٧٢	٤٩٠	٣٣٤	٣٦٣	صافي التمويل من البنوك المحلية
٤٢٥	٤٢٥	٤٢٥	٢٧٢	٤٩٠	٣٣٤	٣٦٣	الحسابات الأخرى مستحقة الدفع
٣٦٧-	٣٦٨-	٣٧١-	١٢٥-	٢٦٤٦	٢٠٤٣	٣٦٣	المتأخرات (المتكررة)
٣٦٧-	٣٦٨-	٣٧١-	٢٧٢-	٢٠٤٣	١٥٣٨	٣٣٦	المتأخرات (الرأسمالية)
---	---	---	---	١٢٤	٢٧٠	٨٨	المتأخرات (المقاصة)
---	---	---	١٤٧-	٤٧٩-	٢٣٥-	٦١	الأجنبية
---	---	---	---	---	---	---	القروض
١٣٠١	١٤٥٤	١٦١٣	١٢١٤	١٨٢-	٤	٧٤	التفاوت الإحصائي/فجوة التمويل البنود التذكيرية:
٤٦٢٠-	٤٨٠٩-	٥٠١٥-	٥٣٤٦-	٥٦٠٤-	٤٥٧٦-	٤٤٤٥-	إجمالي رصيد حساب التشغيل عدا المنح (على أساس الالتزام)
٤٩٨٧-	٥١٧٧-	٥٣٨٥-	٥٤٧١-	٣٠٨٢-	٢٨٠٣-	٤١٧٠-	إجمالي رصيد حساب التشغيل عدا المنح (على أساس نقدي)
٥٨٥٤-	٥٩٦٩-	٦٠٩٩-	٦٣٥٦-	٦٥٤١-	٥٩٠١-	٥٥٥٩-	الرصيد الكلي (صافي الإقراض/الاقتراض) عدا المنح (على أساس الالتزام)
٦٢٢٠-	٦٣٣٧-	٦٤٧٠-	٦٤٨١-	٣٨٩٤-	٣٨٥٨-	٥١٩٦-	الرصيد الكلي (صافي الإقراض/الاقتراض) عدا المنح (على أساس نقدي)
٢٧,٨	٢٨,٢	٢٨,٨	٣٠,٦	٢٩,٣	٣١,٠	٣٧,٨	الإيراد (% من إجمالي الناتج المحلي)
٣٠,٤	٣١,٣	٣٢,٤	٣٣,٨	٣٦,٧	٣٧,٨	٤٠,٤	الإئفاق (% من إجمالي الناتج المحلي)
٢٨,٠	٢٨,٩	٣٠,٠	٣١,٤	٣٤,٤	٣٤,٠	٣٦,٨	المصرفات (% من إجمالي الناتج المحلي)
١٤,٦	١٥,٠	١٥,٦	١٦,٣	١٧,٢	١٨,٢	١٩,٣	التنفيات الأجرية (% من إجمالي الناتج المحلي)
٤,٨	٥,٠	٥,٢	٥,٤	٥,٧	٥,١	٥,٩	التنفيات غير الأجرية (% من إجمالي الناتج المحلي)
٨,٩-	٩,٨-	١٠,٩-	١٢,٥-	١٤,٢-	١٣,١-	١٤,٣-	إجمالي رصيد حساب التشغيل (على أساس الالتزام) عدا المنح (% من إجمالي الناتج المحلي)
٩,٦-	١٠,٦-	١١,٧-	١٢,٨-	٧,٨-	٨,٠-	١٣,٤-	إجمالي رصيد حساب التشغيل (على أساس نقدي) عدا المنح (% من إجمالي الناتج المحلي)
٧,٠	٧,٥	٨,١	١٠,١	٧,٦	٨,٣	١٣,٧	الدعم الخارجي (متكرر)

الضفة الغربية وغزة

٣٦٦٨	٣٦٨١	٣٧٠٦	٤٣١٩	٢٩٨٦	٢٩١٥	٤٢٧٦	بملايين الشيكات الإسرائيلية الجديدة
١١,٢-	١٢,٢-	١٣,٣-	١٤,٩-	١٦,٥-	١٦,٩-	١٧,٨-	صافي الإقراض/الاقتراض (على أساس الالتزام) عدا المنح (% من إجمالي الناتج المحلي)
١١,٩-	١٢,٩-	١٤,١-	١٥,٢-	٩,٨-	١١,٠-	١٦,٧-	صافي الإقراض/الاقتراض (على أساس نقدي) عدا المنح (% من إجمالي الناتج المحلي)
٤٤٩٥	٤٤٥٨	٤٤٣٢	٤٩٩٥	٣٥٨٧	٣٥٢٠	٤٧٥٨	مجموع الدعم الخارجي (بملايين الشيكات)
٥٢١٨٢	٤٩٠٥٣	٤٥٨٧٣	٤٢٧٢٨	٣٩٥٤١	٣٤٩٧٧	٣١١٤٨	إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بملايين الشيكات)
...	...	...	...	٣,٩	٣,٦	٣,٧	سعر الصرف
المصادر: وزارة المالية؛ وتوقعات خبراء صندوق النقد الدولي.							
١/ تستند التوقعات إلى مشروع موازنة السلطات حسب الوضع في نهاية فبراير/شباط.							
٢/ النفقات الأجرية.							
٣/ المنح المقدمة للحكومات المحلية المرتبطة بشراء المياه والكهرباء.							
٤/ شاملة التحويلات (المزايا الاجتماعية) ورأس المال الثانوي.							

الجدول ٤- الضفة الغربية وغزة: مؤشرات السلامة المالية، ٢٠١٠-٢٠١٣ (%)				
ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٠	ديسمبر/كانون الأول ٢٠١١	ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٢	مارس/آذار ٢٠١٣	يونيو/حزيران ٢٠١٣
كفاية رأس المال (لجميع البنوك)				
٢٣,٣	٢٢,٩	٢٢,٢	٢١,٥	٢١,٢
نسبة رأس المال الأساسي إلى الأصول المرجحة بالمخاطر				
٢١,٤	٢١,١	٢٠,٣	١٩,٨	١٩,٥
نسبة رأس المال التنظيمي إلى الأصول المرجحة بالمخاطر				
كفاية رأس المال (للبنوك المحلية)				
٢٦,٥	٢٤,٥	٢٢,٧	٢١,٢	٢٠,٨
نسبة رأس المال الأساسي إلى الأصول المرجحة بالمخاطر				
٢١,٦	٢٠,٣	١٨,٨	١٧,٧	١٧,٦
نسبة رأس المال التنظيمي إلى الأصول المرجحة بالمخاطر				
جودة الأصول/١				
٣,١	٢,٧	٣,١	٣,٢	٣,١
القروض المتعثرة (% من مجموع القروض)				
٢,٩	٣,٨	٤,٩	٤,٧	٤,٩
نسبة صافي مخصصات القروض المتعثرة إلى رأس المال				
٧٠,٤	٦٠,٩	٦٠,١	٦١,٦	٦٠,٠
نسبة التغطية (المخصصات % من القروض المتعثرة)				
المكاسب والربحية				
٢,١	١,٩	١,٨	٢,٠	٢,٠
العائد على الأصول				
٢١,١	١٧,٠	١٦,٢	١٩,١	١٨,٦
العائد على حقوق الملكية /٢				
٥٩,٤	٧١,٧	٧٢,٤	٧٤,٠	٧٤,٩
نسبة الدخل من الفائدة إلى إجمالي الدخل				
٥٥,٠	٥٧,٢	٥٥,٤	٥٢,٨	٥٣,٥
نسبة المصروفات بخلاف الفائدة إلى إجمالي الدخل				
٥٥,٣	٥٥,٥	٥٣,٨	٥٧,٤	٥٦,٦
نسبة التكاليف الشخصية إلى المصروفات بخلاف الفوائد				
السيولة				
٤٠,٣	٣٨,٢	٣٧,٥	٣٦,٣	٣٦,٨
نسبة الأصول السائلة إلى مجموع الأصول				
٧٨,٤	٧٤,٤	٧١,٦	٦٩,١	٦٩,٣
نسبة الأصول السائلة إلى الودائع تحت الطلب والودائع الادخارية				
٤٩,١	٤٦,٩	٤٥,٨	٤٤,٦	٤٥,٠
نسبة الأصول السائلة إلى مجموع الودائع				
المصدر: سلطة النقد الفلسطينية.				
١/ تشمل القروض المتعثرة القروض التي مضى أكثر من ٩٠ يوماً على موعد سدادها.				
٢/ العائد على حقوق الملكية هو نسبة الدخل قبل البنود والضرائب الاستثنائية إلى متوسط رأس المال الأساسي.				

المرفق الأول - الضفة الغربية وغزة: تحليل استمرارية القدرة على تحمل الدين

يتكون الدين العام للضفة الغربية وغزة من دين القطاع المصرفي المحلي والدين الخارجي طويل الأجل والمتأخرات. ويتألف الدين المحلي في معظمه من دين قصير الأجل (٧٦% من الدين المحلي) مقدم من البنوك بأسعار فائدة تتراوح من ٤% على القروض إلى ٧-٨% على السحب على المكشوف^١. ويتكون الدين الخارجي من ديون طويلة الأجل ثنائية

الدين العام حسب الوضع في نهاية يونيو/حزيران ٢٠١٣		
(بملايين الدولارات المجموع)	% من	
٤٢٦٥	١٠٠	الدين العام، شاملاً المتأخرات
١٣٢٠	٣١	الدين المحلي
٣١١	٧	منه الدين طويل الأجل
٦٤٨	١٥	القروض المصرفية
٣١١	٧	منها الدين طويل الأجل
٤٦١	١١	السحب على المكشوف
٢٠٢	٥	القروض المقدمة للهيئة العامة للبترول
٨	صفر	قروض أخرى مقدمة لمؤسسات عامة
١٠٩٣	٢٦	الدين الخارجي
١٠٠	٢	منه المتأخرات على خدمة الدين الخارجي
٦٢٦	١٥	المؤسسات المالية العربية
٥٢٢	١٢	صندوق الأقصى
٥٧	١	الصندوق العربي للإئتماء الاقتصادي والاجتماعي
٤٧	١	البنك الإسلامي للتنمية
٣٣٨	٨	المؤسسات الدولية والإقليمية
٢٨٧	٧	البنك الدولي
٢٩	١	بنك الاستثمار الأوروبي
٣	صفر	الصندوق الدولي للتنمية الزراعية
٢٠	صفر	منظمة البلدان المصدرة للنفط
١٢٩	٣	القروض الثنائية
٩١	٢	إسبانيا
٣٣	١	إيطاليا
٥	صفر	الصين
١٨٥٢	٤٣	المتأخرات /١
٩٧٢	٢٣	صندوق معاشات التقاعد
٢٢٣	٥	المستردات الضريبية
٦٥٧	١٥	متأخرات أخرى للقطاع الخاص

المصادر: السلطات الفلسطينية؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.
١/ عدا المتأخرات على خدمة الدين الخارجي.

ومتعددة الأطراف مقدمة بشروط ميسرة. وأكبر المقرضين هم صندوق الأقصى والبنك الدولي. وتقدم القروض الثنائية لتمويل مشاريع البنية التحتية وكانت تستخدم لإقراض الشركات المحلية. وتشكل المتأخرات الحصة الكبرى من الدين العام^٢. وتستحق نصف المتأخرات لصندوق معاشات التقاعد وتنشئ خصوصاً مستقبلياً غير مموله للمالية العامة؛ أما بقية المتأخرات فمعظمها يتعلق بسلع وخدمات ومدفوعات الرد الضريبي للقطاع الخاص والمرافق الخدمية الإسرائيلية^٣.

وقد زاد الدين العام بصورة هائلة في السنتين الماضيتين، حيث أدى انخفاض المعونة وعدم ضبط أوضاع المالية بالقدر الكافي إلى توسيع نطاق الاقتراض المحلي ومراكمة المتأخرات عن السلع والخدمات وخدمة الدين الخارجي. ومنذ نهاية عام ٢٠١٠، زاد الدين العام للضفة الغربية وغزة من نحو ٢,٣ مليار دولار أمريكي إلى مبلغ يقدر بنحو ٤,٣ مليارات دولار أمريكي في منتصف عام ٢٠١٣، أو من ٢٦% إلى ٣٨% من إجمالي الناتج المحلي. ورغم أن الدين العام لا يزال أقل بصورة هامشية من الحد البالغ ٤٠% من إجمالي الناتج المحلي المنصوص عليه في قانون الدين العام، فإن زيادة المتأخرات تشير إلى أن حتى مستوى الدين الحالي مرتفع للضفة الغربية وغزة.

وتشير نتائج تحليل استمرارية القدرة على تحمل الدين العام إلى أنه يمكن الاستمرار في تحمل الدين في الأجل المتوسط، إلا أن الدين يكون حساساً للخدمات (الجدول ألف ١ والشكل البياني الف ١). ويتسند تحليل استمرارية القدرة على تحمل الدين إلى افتراضات اقتصادية كلية على النحو التالي: (١) ببطء النمو (إلى ٣% بحلول عام ٢٠١٨)؛ (٢) استقرار سعر

^١ تقدم معظم القروض بالدولار الأمريكي والشيفل الإسرائيلي الجديد، إلا أن هناك قروضا من بنوك أردنية تقدم بالدينار الأردني.

^٢ هذا تقدير، مستمد بإضافة التدفقات السنوية. وهو لا يمثل المتأخرات التي يمكن تسويتها مقابل التزامات ضريبية، ويمكن ألا يكون شاملاً بصورة تامة.

^٣ وفقاً لتصريحات إسرائيلية، بلغت متأخرات الكهرباء، بما في ذلك متأخرات البلديات والسلطة الفلسطينية، نحو ٩٠٠ مليون شيفل إسرائيلي جديد في يونيو/حزيران.

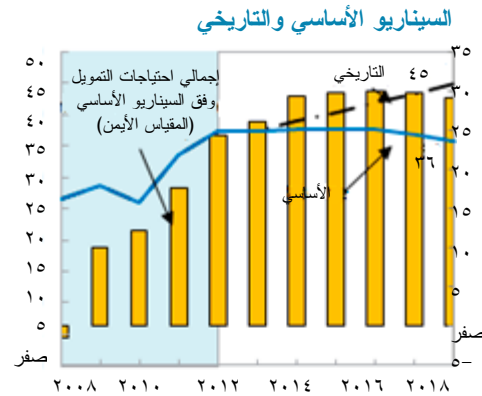
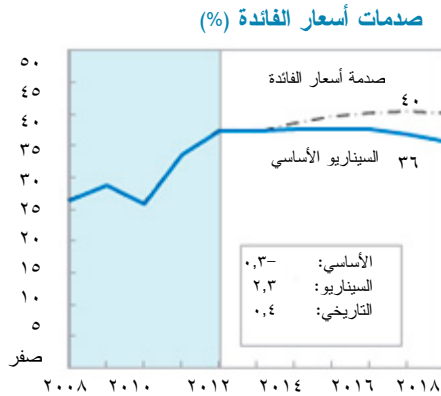
الصرف والتضخم، على النحو الذي تحدده السياسة النقدية الإسرائيلية؛ (٣) تدهور فجوة التمويل، ببلوغها ٢,٧% من إجمالي الناتج المحلي في المتوسط في الفترة ٢٠١٣-٢٠١٨ نتيجة لانخفاض المعونة وبطء وتيرة ضبط أوضاع المالية العامة. ويفترض أن تسد الفجوات التمويلية بالاقتراض من البنوك المحلية بأسعار الفائدة السائدة، التي تزيد بنحو ٤% على معدل التضخم. ونظرا لأن الدين من حيث إجمالي الناتج المحلي سيظل مستقرا طوال فترة التوقعات في ظل هذه الافتراضات، فإنه يمكن الاستمرار في تحمل الدين حسب السيناريو الأساسي؛ إلا أن هذه النتيجة حساسة لطائفة من الصدمات. ويبين تحليل الحساسية أن حدوث صدمة معادلة لانحراف معياري واحد على سعر الفائدة سترفع الدين إلى ٤٠% من إجمالي الناتج المحلي، وهو المستوى الحدي للدين العام، بحلول عام ٢٠١٨. ويؤدي حدوث صدمات على النمو، أو الميزان الأولي، أو صدمة مجمعة، إلى رفع مستوى الدين بدرجة أكبر إلى ٥٢ و ٤٨ و ٤٧% من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام ٢٠١٨، بالترتيب. ويؤدي حدوث صدمة غير متكررة على الالتزامات الاحتمالية معادلة لنسبة ١٠% من إجمالي الناتج المحلي (مثلا، في حالة عدم سداد المدفوعات إلى المرافق الخدمية) إلى رفع مستوى الدين بصورة فورية بنفس المقدار تقريبا. ويحدث أثرٌ مشابه إذا انخفضت أموال المعونة. وفعليا، ومثلما يرد بتفصيل أكبر في مناقشات الفصل المعنون "استمرارية نموذج تمويل المالية العامة للضفة الغربية وغزة في الأجل المتوسط" في تقرير قضايا مختارة، يؤدي حدوث انخفاض كبير في معونة المانحين إلى إفقاد الضفة الغربية وغزة قدرتها على مواصلة تحمل الدين.

معدل التضخم (مخفض إجمالي الناتج المحلي، %)										
٣,٣	٣,٣	٣,٣	٣,٣	٣,٢	٣,٤	٦,٨	٠,١	٧,٩	٩,٨	١,٨-
٠,٤-	٠,٥-	٠,٤-	٠,٥-	٠,٩-	٤,٤-	٢,٣	٤,٩	١٧,٥-	١٧,٠	١١,١-
٠,٦	١,١	١,٧	٢,٢	٢,٩	٢,٦	٦,٩	٦,٤	٢,٢	٣,١	٨,١-

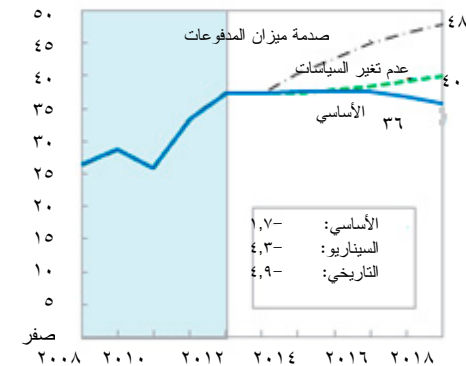
نمو الإنفاق الأولي الحقيقي (مخفض إجمالي الناتج المحلي، %)
العجز الأولي

- ١/ يشير إلى نطاق تغطية القطاع العام، مثل الحكومة العامة أو القطاع العام غير المالي، وكذلك إلى ما إذا كان الدين الصافي أو الإجمالي هو المستخدم.
- ٢/ مشتق على أساس $((r - p(1+g) - g + ae(1+r))/(1+g+p+gp))$ مضروباً في نسبة الدين في الفترة السابقة، حيث $r =$ سعر الصرف؛ و $p =$ معدل نمو مخفض إجمالي الناتج المحلي؛ و $g =$ معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي؛ و $a =$ نسبة الدين المحرر بالعملة الأجنبية؛ و $e =$ انخفاض سعر الصرف الاسمي (مقيساً بالزيادة في قيمة الدولار بالعملة المحلية).
- ٣/ مساهمة سعر الفائدة الحقيقي مشتقة من المقام في الحاشية ٢/ على أساس $r - \pi(1+g)$ ومساهمة النمو الحقيقي على أساس $-g$.
- ٤/ مساهمة سعر الصرف مشتقة من البسط في الحاشية ٢/ على أساس $ae(1+r)$.
- ٥/ بالنسبة للتوقعات، يتضمن هذا السطر تغيرات سعر الصرف.
- ٦/ معرفاً بأنها عجز القطاع العام مضافاً إليه إطفاء دين القطاع العام متوسط الأجل وطويل الأجل، مضافاً إليه الدين قصير الأجل في نهاية الفترة السابقة.
- ٧/ المتغيرات الأساسية تتضمن نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، وسعر الفائدة الحقيقي، والميزان الأولي كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي.
- ٨/ مشتق على أساس مصروفات الفائدة الاسمية مقسومة على رصيد الدين في الفترة السابقة.
- ٩/ بافتراض أن المتغيرات الأساسية (نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي وسعر الفائدة الحقيقي وغيرها من التناقضات المنشئة للدين المحددة) تظل في نفس مستواها في سنة التوقعات الأخيرة.

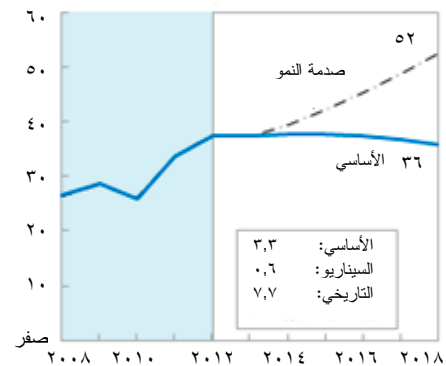
الشكل البياني ألف ١- الصفة الغربية وغزة: استمرارية القدرة على تحمل دين القطاع العام: اختبارات الحدود ١/٢ /
(الدين العام % من إجمالي الناتج المحلي)



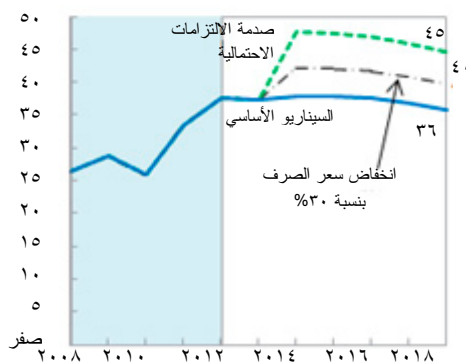
صدمة الميزان الأولي (%) من إجمالي الناتج المحلي وسيناريو عدم تغيير السياسات (ثبات الميزان الأولي)



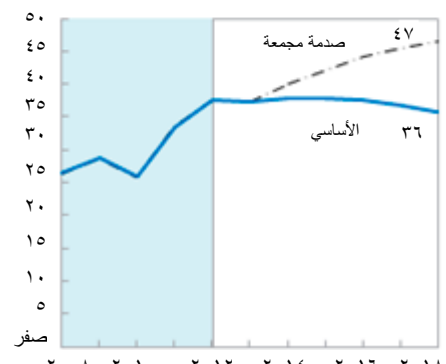
صدمة النمو (% في السنة)



صدمة انخفاض سعر الصرف الحقيقي وصدمة الالتزامات الاحتمالية/٤



الصدمة المجمع/٣



المصادر: السلطات الفلسطينية؛ وتقديرات وتوقعات خبراء صندوق النقد الدولي.

١/ المساحات المظلمة تمثل البيانات الفعلية. وتعتبر فرادى الصدمات صدمات دائمة مقدار الواحد منها نصف انحراف معياري. والأرقام الواردة في خانات تمثل متوسط التوقعات للمتغيرات المعنية وفق السيناريو الأساسي والسيناريو الجاري عرضه. ويرد أيضا المتوسط التاريخي للمتغير المعني لفترة ١٠ سنوات.

٢/ في حالة السيناريوهات التاريخية، تحسب المتوسطات التاريخية على مدى فترة العشر سنوات، وتستخدم المعلومات للتنبؤ بديناميكية الدين على مدى السنوات الخمس القادمة.

٣/ صدمات دائمة مقدارها ربع انحراف معياري تطبق على سعر الفائدة الحقيقي ومعدل النمو والميزان الأولي.

٤/ يحدث في عام ٢٠١٠ انخفاض مقداره ٣٠% في سعر الصرف الحقيقي لمرة واحدة وصدمة مقدارها ١٠% من إجمالي الناتج المحلي على الالتزامات الاحتمالية، مع تعريف انخفاض سعر الصرف الحقيقي بأنه انخفاض سعر الصرف الاسمي (مقيسا بالنسبة المئوية لانخفاض قيمة العملة المحلية بالدولار) ناقص التضخم المحلي (على أساس مخفض إجمالي الناتج المحلي).

المرفق الثاني - الضفة الغربية وغزة: مصفوفة تقييم المخاطر¹

توصيات السياسات لتخفيف حدة المخاطر	التأثير المتوقع على الاقتصاد في حالة تحقق المخاطر	احتمالية تحققها في الثلاث السنوات القادمة	طبيعة/مصادر الأخطار الرئيسية
(١) تنفيذ انتقال كامل لآثار ارتفاع الأسعار إلى المستهلكين بما في ذلك لتعريفات الكهرباء؛ (٢) متابعة الجهود الرامية إلى تحسين التحصيل على المستوى المحلي؛ (٣) استخدام النظام القائم للتحويلات النقدية الموجهة لدعم الفقراء.	مرتفع تعتمد الضفة الغربية وغزة اعتمادا كبيرا على واردات الطاقة. ومن شأن الضغوط الاجتماعية لاتخاذ تدابير تخفيفية مكلفة أن تزداد، وخصوصا إذا أصبحت الآثار اللاحقة بارزة، وأدت إلى تدهور آفاق المالية العامة التي تواجه صعوبات بالفعل.	منخفضة/الأجل القصير	حدوث صدمة نفطية تسببها الأحداث الجيوسياسية (ترفع أسعار النفط إلى ١٤٠ دولار أمريكي للبرميل)
(١) غرس الثقة من خلال سياسات محلية قوية، تركز على ضبط أوضاع المالية العامة في الأجل المتوسط؛ (٢) تحسين القدرة التنافسية للاقتصاد بتوسيع نطاق الاستثمار في البنية التحتية، والتعليم لدعم تنمية رأس المال البشري.	منخفض استمرار بطء النمو، وزيادة البطالة، وتدهور مركز المالية العامة. تعد الضفة الغربية وغزة حساسة لحدوث تباطؤ في النشاط الاقتصادي في إسرائيل - التي هي نفسها اقتصاد مفتوح صغير معرض للصدمة الخارجية، وشريك التجارة الرئيسي، ومصدر مهم لتحويلات العاملين. ويمكن أن يؤثر التقشف في البلدان المانحة على توافر المعونة للسلطة الفلسطينية.	مرتفعة/الأجل القصير إلى المتوسط	طول أمد بطء النمو الأوروبي (خفض التمويل بالديون على نطاق أكبر من المتوقع أو وقوع مفاجأة سلبية على النمو المحتمل)
غرس الثقة باتباع سياسات محلية قوية، تركز على ضبط أوضاع المالية العامة في الأجل المتوسط؛ (٢) مواصلة تحسين الإطار الرقابي المصرفي؛ (٣) وضع نموذج إنذار مبكر وخطة للطوارئ.	متوسط بنوك الضفة الغربية وغزة منكشفة بدرجة كبيرة للسلطة الفلسطينية وموظفيها. ولا توجد روابط مباشرة تقريبا مع الأسواق المالية العالمية، بما في ذلك منطقة اليورو. وهناك وجود كبير للبنوك الأردنية التي يمكن أن تواجه تكاليف أعلى للاقتراض في حالة حدوث أزمة في الوطن.	متوسطة/الأجل القصير إلى المتوسط	ضغوط على النظام المصرفي ناشئة في أغلبها عن تدهور البيئة المحلية والإقليمية
في الأجل القصير، ليس بوسع السياسات الاقتصادية أن تفعل الكثير لتخفيف حدة هذه المخاطر المحددة. وعلى أحسن تقدير، يمكن أن يؤدي الحفاظ على سياسات محلية قوية إلى غرس عنصر ما من الثقة.	متوسط إلى مرتفع يمكن أن يؤدي تدهور العلاقات مع إسرائيل (على سبيل المثال نتيجة اشتعال العنف في غزة، والإخفاق في إعطاء دفعة لعملية السلام، أو حدوث مصالحة بين حماس وفتح) إلى إضعاف التعاون الأمني، وتشديد القيود، واحتمال تعليق تحويلات إيرادات المقاصة. ويمكن أن يسحب بعض المانحون الدعم. ومن شأن ذلك أن يضر بالنمو ويقوض المالية العامة، الضعيفة بالفعل.	متوسطة إلى مرتفعة/الأجل القصير إلى المتوسط	حدوث تطورا سياسية و/أو تجدد العنف في غزة

الضفة الغربية و غزة

<p>(١) غرس الثقة من خلال سياسات محلية قوية، تركز على ضبط أوضاع المالية العامة في الأجل المتوسط؛</p> <p>(٢) دعم استمرارية أوضاع المالية العامة من خلال سياسات مشجعة للنمو؛</p> <p>(٣) مواصلة الإصلاحات لتحسين المؤسسات الحكومية.</p>	<p>مرتفع</p> <p>يمكن أن يدفع إخفاق عملية السلام المستأنفة بعض المانحين إلى إعادة النظر في التزاماتهم طويلة الأجل بدعم السلطة الفلسطينية وهو ما يمكن أن يهدد استمرارية أوضاع المالية العامة.</p>	<p>متوسطة/الأجل المتوسط</p>	<p>دخول المانحين في حالة "إجهاد"</p>
<p>في الأجل القصير، ليس بوسع السياسات الاقتصادية أن تفعل الكثير لتخفيف حدة هذه المخاطر المحددة. وعلى أحسن تقدير، يمكن أن يؤدي الحفاظ على سياسات محلية قوية إلى غرس عنصر ما من الثقة.</p>	<p>مرتفع</p> <p>يمكن أن تتداعى حالة القلق الاجتماعية والسياسية في المنطقة القريبة إلى الضفة الغربية و غزة. ومن شأن استمرار تعطيل تجارة الأنفاق أن تحدث تأثيرا اقتصاديا كبيرا على غزة.</p>	<p>متوسطة إلى مرتفعة/الأجل القصير</p>	<p>تداعي آثار من حالة القلق في مصر وغيرها من بلدان المنطقة</p>
<p>^١ تبين مصفوفة تقييم المخاطر الأحداث التي يمكن أن تحدث تغييرا كبيرا في مسار السيناريو الأساسي (السيناريو الأرجح أن يتحقق في رأي خبراء الصندوق). والاحتمالات النسبية المذكورة للمخاطر هي تقييم الخبراء الذاتي للمخاطر المحيطة بالسيناريو الأساسي (يقصد بكلمة "منخفضة" احتمالية أقل من ١٠%، وكلمة "متوسطة" احتمالية بين ١٠% و ٣٠%، وكلمة "مرتفعة" احتمالية تبلغ ٣٠% أو أكثر). وتعكس المصفوفة آراء الخبراء حول مصادر المخاطر ومستوى الشواغل الكلي في وقت إجراء المناقشات مع السلطات.</p>			

المرفق الثالث - الضفة الغربية وغزة: المساعدة الفنية المقدمة من صندوق النقد الدولي إلى السلطة الفلسطينية، ٢٠١٠-٢٠١٣

كان الدعم المقدم في إطار المساعدة الفنية مختصاً بمجالات الإدارة المالية العامة، وإدارة الإيرادات، والرقابة المصرفية، والحسابات القومية. وكان هناك أيضاً دعم مقدم إلى وحدة المالية العامة الكلية المنشأة مؤخراً في وزارة المالية. ولا تزال أولويات الأجل المتوسط هي الإدارة المالية العامة وإدارة الإيرادات والرقابة المصرفية. وثمة ضرورة إلى إجراء مراجعة وتقديم مساعدة بين الحين والآخر لتعزيز القدرات الإحصائية، لا سيما في مجالات دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠١١، والقطاع الخارجي، والمحاسبة في جانب النفقات في الحسابات القومية. ويتوقع أن تواصل إدارة شؤون المالية العامة وإدارة الأسواق النقدية والرأسمالية تقديم مساعدة فنية، وفقاً للالتزام السلطات وما تحرزه من تقدم، بدعم من مركز المساعدة الفنية الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط.

تاريخ البعثة	البعثة	تاريخ تقرير المساعدة الفنية
٢٦ أغسطس/آب-٦ سبتمبر/أيلول ٢٠١٠	مراجعة التقدم المحرز في الإدارة المالية العامة	أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٠
١٧-٣٠ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٠	استكمال أسس إدارة الإيرادات الحديثة	ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٠
١٩-٣٠ آذار/مارس ٢٠١١	نظام الإدارة الضريبية الموحدة للسلطة الفلسطينية	مارس/آذار ٢٠١١
١٤-٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١١	إجراءات تدقيق الضرائب	أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١١
٢٨ أيلول/سبتمبر-٣٠ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١١	تحسين الامتثال لضريبة الدخل	ديسمبر/كانون الأول ٢٠١١
١-١٢ ديسمبر/كانون الأول ٢٠١١	استعراض التقدم المحرز في الإدارة المالية العامة	يناير/كانون الثاني ٢٠١٢
١٥-٢٢ إبريل/نيسان ٢٠١٢	إجراءات مقاصد الإيرادات الضريبية	مايو/أيار ٢٠١٢
١٣-٢٦ يونيو/حزيران ٢٠١٢	سياسة ضريبية مقترحة لتحسين ضريبة الدخل والحوافز الضريبية	يوليو/تموز ٢٠١٢
٢٢-٣١ يناير/كانون الثاني ٢٠١٣	استعراض التقدم المحرز في مجال الإدارة المالية العامة	يناير/كانون الثاني ٢٠١٣

الصفة الغربية وغزة

يوليو/تموز ٢٠١٣	استعراض فني تكميلي: حوافز ضرائب الاستثمار وتكاليف النفقات الضريبية	٢٥ يونيو/حزيران - ٨ يوليو/تموز ٢٠١٣
<p>القطاع النقدي والمالي: ركزت جهود المساعدة الفنية على دعم سلطة النقد الفلسطينية في ان تصبح سلطة نقدية مختصة لتشغيل نظام مرتفع الجودة لإدارة الاحتياطيات والإشراف على البنوك وتنظيم عملها، واكتساب قدرات في مجال طرح الأوراق المالية الحكومية، والتحصير لعملية تنتهي بطرح عملة مستقلة للاقتصاد الفلسطينية عندما تكون الأوضاع مناسبة. وقد قامت سلطة النقد الفلسطينية بإنشاء سجل ائتمان، ووضع اختبارات دورية لقياس قدرة البنوك على تحمل الضغوط، وتطبيق نظام للتأمين على الودائع، وإعداد خطط لإدارة الأزمات الطارئة. وقد أصبح لدى سلطة النقد الفلسطينية قدرة كبيرة كبنك مركزي صوب إمكانية إصدار عملة وطنية.</p>		
أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٠	دعم سجل الائتمان لسلطة النقد الفلسطينية	١٦-٢٨ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٠
نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٠	إدارة الاحتياطيات *	٢٩ أكتوبر/تشرين الأول - ٤ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٠
ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٠	تطوير سوق الأوراق المالية الحكومية *	٢٣ نوفمبر/تشرين الثاني - ٢ ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٠
ديسمبر/كانون الأول ٢٠١١	دعم سجل الائتمان لسلطة النقد الفلسطينية	٣-٨ ديسمبر/كانون الأول ٢٠١١
مارس/آذار ٢٠١٢	تعزيز قدرات سلطة النقد الفلسطينية وخيارات إصدار عملة جديدة ونظام السياسة النقدية	٨-١٥ ديسمبر/كانون الأول ٢٠١١
لا ينطبق	تطوير سوق للأوراق المالية الحكومية	١٥-٢٦ يناير/كانون الثاني ٢٠١٢
إبريل/نيسان ٢٠١٢	سياسة إدارة الاحتياطيات والمبادئ التوجيهية للاستثمار *	٥-٩ فبراير/شباط ٢٠١٢
إبريل/نيسان ٢٠١٢	الرقابة المصرفية على أساس المخاطر *	٢٥ مارس/آذار - ٣ إبريل/نيسان ٢٠١٢
أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٢	تنفيذ الرقابة على أساس المخاطر	٩-١٨ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٢
نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٢	تعزيز إطار اختبارات القدرة على تحمل الضغوط، والرقابة الموحدة والعابرة للحدود، وإطار إدارة الأزمات الطارئة	٣١ أكتوبر/تشرين الأول - ١٥ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٢
ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٢	تطوير سوق الأوراق المالية الحكومية	٨-١٢ ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٢
يناير/كانون الثاني ٢٠١٣	سياسة إدارة الاحتياطيات والمبادئ التوجيهية للاستثمار	١٣-١٧ يناير/كانون الثاني ٢٠١٣
لا ينطبق	متابعة دليل الرقابة على أساس المخاطر	٣١ آذار/مارس - ١١ إبريل/نيسان ٢٠١٣
لا ينطبق	متابعة الرقابة على أساس المخاطر	٣٠ يونيو/حزيران - ١٠ تموز/يوليه ٢٠١٣

<p>الإحصاءات: ركزت جهود المساعدة الفنية على تنفيذ ومواءمة إعداد ونشر البيانات الإحصائية باستخدام آخر المعايير الإحصائية الدولية عبر ثلاث مجموعات بيانات رئيسية (إحصاءات مالية الحكومة، والحسابات القومية، وإحصاءات القطاع الخارجي) لتحليل السياسة الاقتصادية. وقد توجت هذه الجهود بانضمام الضفة الغربية وغزة إلى المعيار الخاص لنشر البيانات الذي وضعه صندوق النقد الدولي كمشارك في إبريل/نيسان ٢٠١٢. ويتعين بذل مزيد من الجهد لتحسين اتساق البيانات في إحصاءات القطاع الخارجي، ووضع خطة استراتيجية مشتركة بين المؤسسات لتنفيذ دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١، ووضع مجموعة من المؤشرات مرتفعة التواتر لكشف الاتجاهات العامة والمخاطر الاقتصادية. وبصفة عامة، تتسم البيانات التي يعدها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ووزارة المالية وسلطة النقد الفلسطينية بقدر جيد من الشفافية والحدثة إذا ما قورنت بالبلدان التي تتعهد معايير جيدة لإدارة ونشر البيانات.</p>		
١٨-٢	إحصاءات ميزان المدفوعات ووضع الاستثمار الدولي	لا ينطبق
شباط/فبراير ٢٠١٠		
٢٧-١٤	الإحصاءات النقدية والمالية	إبريل/نيسان ٢٠١٠
٢٠١٠		
٣٠-١٩	تقرير عن بعثة إحصاءات مالية الحكومة	يناير/كانون الثاني ٢٠١١
٢٠١٠		
١٦-٥	إحصاءات القطاع الخارجي	يوليو/تموز ٢٠١١
الأول ٢٠١٠		
٢٧-١٦	تقرير عن بعثة تقييم المعيار الخاص لنشر البيانات	أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١١
الأول ٢٠١١		
٢٧	إحصاءات ميزان المدفوعات ووضع الاستثمار الدولي	لا ينطبق
نوفمبر/تشرين الثاني		
١ -		
ديسمبر/كانون الأول		
٢٠١١		
٣١-٢٧	إحصاءات ميزان المدفوعات ووضع الاستثمار الدولي	لا ينطبق
يناير/كانون الثاني		
٢٠١٣		
* تقارير تصنيفها "سري".		