

الضفة الغربية وغزة

تقرير حول تطورات الاقتصاد الكلي والآفاق المستقبلية^١

القضايا الرئيسية

٣٠ يونيو/حزيران ٢٠١٤

السياق: تُخَيِّم على الوضع السياسي أجواء من عدم اليقين المتزايد. فقد علقت إسرائيل محادثات السلام التي بدأت في يوليو/تموز ٢٠١٣ عقب الإعلان في ٢٣ أبريل/نيسان ٢٠١٤ عن اتفاق المصالحة بين الفصليين الفلسطينيين المتنافسين فتح وحماس. وأدت حكومة توافقية اليمين الدستورية في الثاني من يونيو/حزيران ٢٠١٤، مع اعتزام إجراء انتخابات وطنية في غضون ستة أشهر. وثمة غموض يحيط بآفاق استئناف محادثات السلام، خاصة في ظل الارتفاع الأخير في التوترات السياسية.

الآفاق والمخاطر: أدى تعليق محادثات السلام إلى إضعاف الآفاق الاقتصادية للضفة الغربية وغزة وزيادة المخاطر. وثمة الكثير الذي يعتمد على الإجراءات التي سوف تتخذها السلطات الإسرائيلية والجهات المانحة في الفترة المقبلة. على سبيل المثال، فإن خفض تحويلات إيرادات المقاصة^٢ أو المعونة المقدمة من المانحين من شأنه أن يزيد الضغوط على المالية العامة ويسبب أضراراً جسيمة للاقتصاد المتعثر بالفعل. ومن ناحية أخرى، إذا ما كُتِب لعملية السلام أن تُستأنف وأن تكتمل بنجاح بمرور الوقت، قد يؤدي هذا إلى خفض القيود الإسرائيلية وتيسير إطلاق مبادرات المانحين ومبادرة الاقتصاد الفلسطيني بقيادة مكتب ممثل اللجنة الرباعية.

توصيات السياسات الرئيسية: من الأهمية بمكان أن تتسم الإدارة المالية الكلية بالحدز وأن تستمر الإصلاحات الهيكلية. وبالنسبة لعام ٢٠١٤، هناك حاجة إلى تدابير على مستوى المالية العامة لسد الفجوة التمويلية المتوقعة وتجنب تراكم المزيد من المتأخرات. علاوة على ذلك، يُحَبَّذ أن تقوم السلطات بإعداد خطة طوارئ لمواجهة المخاطر المتزايدة على المالية العامة. ويمكن لمجتمع المانحين أن يقدم المساعدة من خلال الحفاظ على تدفقات المعونة إلى الضفة الغربية وغزة في ظل الظروف الهشة الحالية. وعلى المدى المتوسط، هناك حاجة للانتقال إلى نموذج تمويلي تتوافر له مقومات أكبر للاستمرار، أي نموذج يجمع بين مستويات العجز الأقل وإعادة توجيه الإنفاق على نحو داعم للنمو مع مساعدة من المانحين تتسم بالاستمرارية ووضوح المسار. ولا يزال التخفيف واسع النطاق من القيود الإسرائيلية شرطاً أساسياً لزيادة النمو وتوفير فرص العمل.

^١ يقدم صندوق النقد الدولي خدمات فنية إلى الضفة الغربية وغزة، بما في ذلك المشورة بشأن السياسات في مجالات الاقتصاد الكلي والمالية العامة والتمويل، فضلاً عن المساعدة الفنية، مع التركيز على الإدارة الضريبية، وإدارة الإنفاق العام، والتنظيم والرقابة على القطاع المصرفي، وإحصاءات الاقتصاد الكلي (المرفق الثاني). راجع الموقع الإلكتروني: www.imf.org/wbg للاطلاع على تقارير الخبراء الأخيرة.

^٢ إيرادات المقاصة هي الإيرادات التي تقوم السلطات الإسرائيلية بتحصيلها في صورة ضرائب غير مباشرة على السلع المستوردة. ويتم تحويل هذه الإيرادات لاحقاً إلى السلطة الفلسطينية.

اعتمد هذا التقرير

يوها كاهكونين

ورانييل سالغادو

عُقدت المناقشات في القدس الشرقية ورام الله خلال الفترة من ٢٨ يناير/كانون الثاني - ٦ فبراير/شباط ٢٠١٤. وتألّف فريق الخبراء من السادة كريستوف ديونفالد (رئيساً)، وأنيا بوم، وأودو كوك (الممثل المقيم)، وأنّا أونيفوفسكايا (جميعهم من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى). وانضم السيد يوها كاهكونين (من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى) للمناقشات لبضعة أيام. وقد التقت البعثة بمعالي الدكتور رامي الحمد الله، رئيس مجلس الوزراء، والدكتور محمد مصطفى، نائب رئيس مجلس الوزراء، والسيد شكري بشارة، وزير المالية، والدكتور جهاد الوزير، محافظ سلطة النقد الفلسطينية، والسيد محمد أبو رمضان، وزير التخطيط والتنمية الإدارية، والسيدة علا عوض، رئيس الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وغيرهم من كبار المسؤولين، وممثلي القطاع الخاص، والجهات المانحة. وأعدت البعثة بياناً ختامياً، وأصدرت [بياناً صحفياً](#). وأجرى السيد كوك جولة ثانية من المناقشات في مايو/أيار ٢٠١٤.

المحتويات

٤	السياق السياسي والاقتصادي
٧	التطورات الأخيرة وآفاق الاقتصاد الكلي
٧	ألف- التطورات الاقتصادية الأخيرة
١١	باء- الآفاق والمخاطر
١٣	مناقشات السياسات
١٣	ألف- سياسة المالية العامة في ٢٠١٤
١٨	باء- سياسة المالية العامة متوسطة الأجل
٢٠	جيم- القطاع المالي
٢١	دال- قضايا هيكلية
٢٤	تقييم الخبراء

الأطر

٦	١- المبادرات الأخيرة لمساعدة الضفة الغربية وغزة
١٤	٢- المعلمات الرئيسية لموازنة ٢٠١٤
١٦	٣- دعم الوقود
١٧	٤- استراتيجية الإيرادات
١٩	٥- ملخص توصيات المساعدة الفنية بشأن الإدارة المالية العامة
٢٣	٦- خطة التنمية الوطنية الفلسطينية ٢٠١٤-٢٠١٦

الأشكال البيانية

- ٢٧-١ آخر التطورات الاقتصادية، ٢٠١٠-٢٠١٤.....
- ٢٨-٢ المؤشرات الاجتماعية ومؤشرات الحوكمة.....
- ٢٩-٣ مؤشرات قطاع المالية العامة، ١٩٩٤-٢٠١٣.....
- ٣٠-٤ مؤشرات القطاع المالي، ٢٠١٠-٢٠١٤.....

الجدول

- ٣١-١ مؤشرات اقتصادية مختارة، ٢٠١١-٢٠١٩.....
- ٣٢-٢ عمليات المالية العامة للحكومة المركزية، ٢٠١١-٢٠١٧.....
- ٣٤-٣ عمليات المالية العامة للحكومة المركزية، ٢٠١١-٢٠١٧ (دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١).....
- ٣٦-٤ مؤشرات السلامة المالية، ٢٠١٠-٢٠١٤.....

الملاحق

- ٣٧-١ سيناريو تجاوز التوقعات.....
- ٤٠-٢ المساعدة الفنية المقدمة من صندوق النقد الدولي إلى السلطة الفلسطينية، ٢٠١٠-٢٠١٤.....

السياق السياسي والاقتصادي

١- وسط أجواء عدم اليقين السياسي المستمرة، شهد النمو الاقتصادي في الضفة الغربية وغزة اتجاها نزوليا حادا على مدى السنوات القليلة الماضية. فقد كان النمو قويا خلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠١١، مدعوما بالتدفقات الداخلة الكبيرة من مساعدات المانحين وبعض التخفيف في القيود الإسرائيلية المفروضة على الحركة والعبور. وبدأ النمو في التباطؤ بشكل حاد في عام ٢٠١٢، وذلك انعكاسا لانخفاض مساعدات المانحين وعدم اتخاذ مزيد من التدابير لتخفيف القيود.^٣ ووسط تزايد الصعوبات المالية العامة في مستهل عام ٢٠١٣، وارتفاع حالة عدم اليقين السياسي، والتدهور الحاد في الأوضاع الاقتصادية في غزة، تراجع معدل النمو بصورة أكبر في عام ٢٠١٣ ليصل إلى حوالي ٢%، وهو أدنى مستوى له في ست سنوات، واقترب من ارتفاع مطرد في البطالة.

٢- وفي إبريل/نيسان ٢٠١٤، توقفت محادثات السلام التي بدأت في يوليو/تموز ٢٠١٣، وتحيط بمستقبل هذه المحادثات حالة من عدم اليقين. فبعد توقف دام ثلاث سنوات، استؤنفت مفاوضات السلام الإسرائيلية-ال فلسطينية في يوليو/تموز ٢٠١٣، ولكن المحادثات تعرضت للضغط منذ البداية. فطوال عملية التفاوض، استمر التوسع الاستيطاني الإسرائيلي في الضفة الغربية والقدس الشرقية بلا هوادة واستمرت المعارضة السياسية المحلية للاتفاق على كلا الجانبين. وفي إبريل/نيسان ٢٠١٤، لم تفرج إسرائيل عن آخر مجموعة من السجناء ووقعت السلطة الفلسطينية عدة اتفاقيات مع الأمم المتحدة ومعاهدات دولية. وجاء إعلان الرئيس محمود عباس لاحقا عن اتفاق المصالحة بين فتح وحماس ليُدفع إسرائيل إلى تعليق محادثات السلام.

٣- وفي الثاني من يونيو/حزيران ٢٠١٤، أدت اليمين الدستورية حكومة فلسطينية جديدة يهيمن عليها المستقلون والتكنوقراط وتحظى بتأييد من فتح وحماس. واستمر الموالون في حكومة الرئيس عباس السابقة في المناصب الرئيسية، بما في ذلك ذلك رئيس الوزراء رامي الحمد الله، ونائب رئيس الوزراء محمد مصطفى (والذي سيبقى في قيادة السياسة الاقتصادية)، ووزير المالية شكري بشارة (والذي سيتولى أيضا وزارة التخطيط).

٤- وجاءت استجابة المانحين معتدلة تجاه الحكومة التوافقية الجديدة، في حين شددت إسرائيل موقفها ضد المصالحة. فقد أشار كل من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة إلى استعدادهما للعمل مع الحكومة الجديدة والحفاظ على مستويات المعونة. وتعتبر إسرائيل حماس منظمة إرهابية، وعليه لن تتفاوض مع الحكومة الجديدة، وأعربت عن استعدادها لفرض عقوبات إضافية ضد السلطة الفلسطينية. وفي الماضي، كانت العقوبات تأتي في صورة تخفيض لما يتم تحويله من إيرادات المقاصة. ونتيجة لهذه التطورات، والتصاعد الأخير في التوترات السياسية في أعقاب اختطاف ثلاثة شبان إسرائيليين في الضفة الغربية، تضاءلت فرص استئناف مفاوضات السلام بصورة أكبر.

^٣ تؤكد حكومة إسرائيل على وجود مخاوف أمنية تقيد قدرتها على تخفيف القيود في الضفة الغربية وغزة أو رفعها.

٥- ويعتمد كل من نمط المخاطر والآفاق الاقتصادية متوسطة الأجل في الضفة الغربية وغزة اعتمادا كبيرا على تطورات الوضع السياسي. ففي حين أن الوضع لا يزال يصعب التنبؤ به، يرى الخبراء ثلاثة سيناريوهات عامة في الأجل المتوسط:

• **السيناريو الأساسي (الوضع السياسي الراهن):** يُفترض أن تستمر الجهود المبذولة لتحقيق المصالحة بين فتح وحماس وأن تظل مفاوضات السلام معلقة، مع عدم انهيار كامل في العلاقات أو احتمالات فورية لاستئنافها. ويُفترض أيضا استمرار خطر التشديد الكبير في القيود الإسرائيلية ووقف تحويل إيرادات المقاصة، ولكن مع محدودية الخطوات الفعلية التي يتم اتخاذها. وفي هذه الظروف، فإن استمرار النموذج الحالي المتمثل في تمويل مستويات العجز الجاري الكبيرة من خلال تدفقات المعونة التي يتعذر التنبؤ بها وفي ظل بقاء السياسات كما هي دون تغيير إلى حد كبير، مما يعني ضمنا محدودية جهود الإصلاح التي تجريها السلطة الفلسطينية، سوف يؤدي إلى بقاء النمو منخفضا واقتربه من نحو ٣% في المدى المتوسط، مع ارتفاع معدل البطالة. ومن غير المرجح أن يكون هذا السيناريو قابلا للاستمرار في المدى المتوسط نظرا لعدم الاستقرار المحتمل الذي قد يترتب على عدم تسوية الصراع مع إسرائيل والركود الاقتصادي مع ارتفاع معدلات البطالة. ومع ذلك، فإن النتائج الاقتصادية سوف تكون أفضل في إطار نموذج تمويلي بديل ينطوي على التحول صوب الإنفاق الحكومي الداعم للنمو (راجع أيضا الفقرة ٢٦) وبعض الإصلاحات الاقتصادية، جنبا إلى جنب مع تخفيف القيود الإسرائيلية. وفي هذه الظروف، يمكن حتى لسيناريو الوضع السياسي الراهن أن يكون أكثر قدرة على الاستمرار، وإن كان ثاني أفضل سيناريو بالتأكيد.^٤

• **سيناريو القصور (استمرار فشل محادثات السلام):** يفترض هذا السيناريو أن تتخلى الأطراف عن جهودها لاستئناف المفاوضات، مما يؤدي إلى زعزعة الوضع السياسي والأمني الراهن وتعطيل تحويل إيرادات المقاصة أو غير ذلك من التدابير التي يتخذها الجانب الإسرائيلي. وسوف تتراكم المتأخرات على نحو سريع وتتراجم ثقة القطاع الخاص، مما يصيب الاقتصاد بضرر بالغ، خاصة إذا ما أشار المانحون أيضا إلى سحب ما يقدمونه من دعم. وسوف تزيد أرجحية هذا السيناريو بدرجة أكبر كلما طال أمد الوضع الراهن.

• **سيناريو تجاوز التوقعات (استئناف وحدث انفراجة في محادثات السلام في نهاية المطاف):** قد يساعد استئناف المفاوضات وحدث انفراجة لاحقة على تحقيق تقدم على صعيد مبادرة الاقتصاد الفلسطيني وغيرها من المبادرات وتوفير حافز استثماري كبير من شأنه تعزيز نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بشكل كبير بمضي الوقت (الإطار ١). ومع ذلك، فإن هذه الآثار الاقتصادية الإيجابية المترتبة على تحقيق انفراجة سياسية سوف تقتضي إلغاء واسع النطاق مقدما للقيود الإسرائيلية وغيرها من التدابير التمكينية الأخرى. ويمكن لهذا السيناريو أن يؤدي إلى تهيئة الأوضاع السياسية الداخلية لإجراء تعديلات طال انتظارها في سياسة المالية العامة، ودفع السلطة الفلسطينية لتقليل القيود المفروضة على البنية التحتية والقدرات المؤسسية والقانونية، وقيام المانحين بإعادة توجيه المساعدات صوب دعم الاستثمار العام. وقد تراجعت احتمالات هذا السيناريو في الآونة الأخيرة، وسوف تشهد مزيدا من التراجع طالما استمر الوضع الراهن.

^٤ هذا السيناريو شبيه بنسخة مخففة من سيناريو تجاوز التوقعات محل المناقشة في الملحق الأول.
^٥ يتناول الملحق الأول باستفاضة سيناريو توضيحي يبين احتمال تجاوز اقتصاد الضفة الغربية وغزة للتوقعات.

الإطار ١ - المبادرات الأخيرة لمساعدة الضفة الغربية وغزة

حتى تعليق مفاوضات السلام في الآونة الأخيرة، كانت تلك المفاوضات هي القوة الدافعة وراء مجموعة من المبادرات المستقلة لدعم اقتصاد الضفة الغربية وغزة.^١ ولا تزال طرائق هذه المبادرات تتطور، ولديها مع القدرة على إعطاء دفعة قوية للاقتصاد الفلسطيني، شريطة أن يكون هناك تقدم على صعيد عملية السلام جنباً إلى جنب مع اتخاذ تدابير تمكينية إسرائيلية مقدما. ومع التعليق الأخير لمحادثات السلام، فإن وضع هذه المبادرات يلفه الغموض. ورغم ذلك، فإنها لا تزال تمثل حوافز اقتصادية مهمة لإعادة عملية السلام إلى مسارها الصحيح.

مبادرة الاقتصاد الفلسطيني: وهي مبادرة أعدها مكتب ممثل اللجنة الرباعية السيد توني بلير وتطمح إلى إحداث تحول في الاقتصاد الفلسطيني من خلال النمو الذي يقوده القطاع الخاص على أساس استراتيجيات قطاعية ثمانية. وتستند المبادرة إلى واقع سياسي جديد يتضمن تدابير تمكينية إسرائيلية بعيدة الأثر، ودعم شامل من القطاع الخاص الأجنبي والمحلي، واستثمارات عامة كبيرة ممولة من الجهات المانحة. ووفقاً لتحليل الخبراء، يمكن أن تكون مبادرة الاقتصاد الفلسطيني أداة لتغيير مجريات الأمور للاقتصاد الفلسطيني.^٢ فسوف تحقق زيادة فرص العمل وترفع دخل الأسر المعيشية، ومن المرجح أن تؤدي إلى الحد من الفقر. ومع ذلك، هناك مخاطر قائمة. فمن المرجح أن تؤدي قيود التنفيذ في القطاعين العام والخاص إلى إضعاف الأثر الاقتصادي للمبادرة في المدى القريب. ومن شأن وقت التنفيذ المضغوط مقترنا بالعديد من قيود العرض أن يؤدي إلى زيادة مخاطر فقاعات أسعار الموجودات والتضخم المرتفع. ويمكن للزيادة الكبيرة والسريعة المتوخاة في القروض العقارية—الموجهة في معظمها إلى الأسر ذات الدخل المنخفض—أن ترفع بشكل حاد من مخاطر الائتمان وتحد من جودة الموجودات لدى البنوك. بالإضافة إلى ذلك، ستكون هناك تحديات على صعيد الحوكمة، ولا سيما فيما يتعلق بإدارة الاستثمارات العامة والنطاق الممتد من المسؤوليات الإدارية. وبشكل إدارة هذه المخاطر تحدياً هائلاً.

مبادرة البنية التحتية الصغيرة ذات الأثر الكبير التي أطلقتها الولايات المتحدة: ويبلغ مجموع قيمة هذه المبادرة ١٠٠ مليون دولار، وتتطوي على مشاريع بنية تحتية صغيرة على أساس مجتمعي هدفها إظهار فوائد ملموسة للفلسطينيين مع مضي مفاوضات السلام قدماً. وذلك على أن تستكمل المشاريع في غضون سنة وتشمل بناء وإصلاح العيادات الصحية والطرق وشبكات المياه والمراكز المجتمعية والمدارس.

المبادرة اليابانية: تم إطلاق هذه المبادرة لتوسيع قاعدة الدعم للسلطة الفلسطينية خارج إطار لجنة الاتصال المخصصة القائم. ويهدف "مؤتمر التعاون بين دول شرق آسيا للتنمية الفلسطينية" (سيباد) إلى تعبئة موارد القطاع الخاص الآسيوي لتيسير تبادل المعارف والمساعدة الفنية دعماً للتنمية الاقتصادية في الضفة الغربية وغزة.

الاتحاد الأوروبي أعلن عن مجموعة "غير مسبقة" من الدعم—لإسرائيل والسلطة الفلسطينية—إذا ما تم التوصل إلى اتفاق حول الوضع النهائي، دون الإشارة إلى مبالغ أو طرائق محددة. بالإضافة إلى ذلك، تدرس بعض الجهات المانحة عقد مؤتمر باريس الثاني للمانحين لزيادة الدعم المالي في حال التوصل إلى اتفاق سلام.

مؤسسة "بورتلاند ترست" (منظمة غير حكومية) أطلقت مبادرة "ما بعد المعونة"، وهي مبادرة تهدف إلى إطلاق مشاريع استثمار من القطاع الخاص والتي يمكن تنفيذها دون الحاجة إلى تدابير تمكينية إسرائيلية.

^١ ثمة مبادرة أخرى جديرة بالذكر، والتي على النقيض من المبادرات الأخرى المذكورة هنا يدفعها القطاع الخاص، وهي مبادرة "كسر الجمود"، والتي تجمع بين رجال الأعمال البارزين وقادة المجتمع المدني من إسرائيل والضفة الغربية وغزة الذين يؤيدون التوصل إلى حل سلمي للصراع الإسرائيلي-الفلسطيني.

^٢ بناء على طلب من السلطة الفلسطينية ومكتب ممثل اللجنة الرباعية، أجرى الخبراء تحليلاً للأثار المالية الكلية لمبادرة الاقتصاد الفلسطيني.

التطورات الأخيرة وآفاق الاقتصاد الكلي

ألف - التطورات الاقتصادية الأخيرة

٦- شهد النشاط الاقتصادي مزيداً من الضعف (الشكل البياني ١، والجدول ١). فقد اتخذ النمو مساراً نزولياً حاداً بعد أن بلغ ذروته عند نحو ١٢% في ٢٠١١. وتشير التقديرات الأولية إلى أن نمو إجمالي الناتج المحلي انخفض من ٥,٩% في ٢٠١٢ إلى أقل من ٢% في ٢٠١٣، مما يعكس تزايد عدم اليقين السياسي، واستمرار تراكم المتأخرات المستحقة للقطاع الخاص والتدهور الحاد في الأوضاع الاقتصادية في غزة اعتباراً من منتصف ٢٠١٣ فصاعداً^٦ وجاء تدهور الأوضاع في أعقاب إغلاق حكومة ما بعد مرسى للأنفاق الحدودية مع مصر، وهي قناة تتدفق من خلالها الواردات الرخيصة، الأمر الذي أدى إلى انخفاض حاد في نشاط البناء ونقص الوقود وانقطاعات في الكهرباء في غزة. وعلى الجانب الإيجابي، زادت صادرات الضفة الغربية وغزة بنسبة ١٠% في عام ٢٠١٣، وساهم التحسن في صافي الصادرات بثلاث نقاط مئوية في النمو. وظلت إسرائيل هي الوجهة الرئيسية للصادرات (٨٢% في عام ٢٠١٢).

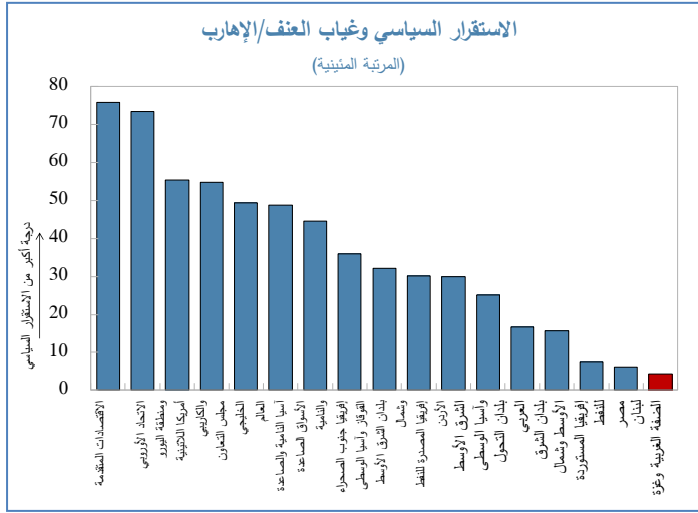
٧- وانعكاساً لضعف النمو، تواصل البطالة ارتفاعها من مستويات عالية بالفعل. فقد بلغت البطالة في الضفة الغربية وغزة ٢٦,٢% في الربع الأول من ٢٠١٤ (١٨,٢% في الضفة الغربية، و ٤٠,٨% في غزة)، وظلت ثابتة إلى حد كبير منذ نهاية عام ٢٠١٢ في الضفة الغربية، بينما زادت بنحو ٨ نقاط مئوية في غزة. وفي الوقت نفسه، وصلت البطالة بين الشباب نسبة بالغة الارتفاع قدرها ٤٣%. وفي الضفة الغربية، تم التخفيف إلى حد ما من نقص آفاق التوظيف بفعل تزايد فرص العمل في إسرائيل والمستوطنات الإسرائيلية في الضفة الغربية، والتي وصلت إلى ١١٠,٣٠٠ في الربع الأول من ٢٠١٤، بزيادة نسبتها ٢٠% تقريباً مقارنة بالربع الأول من عام ٢٠١٣.

٨- ويظل التضخم مكبوحاً. فبعد تسارع معدل التضخم في الضفة الغربية من حوالي ١% على أساس سنوي مقارن في سبتمبر/أيلول إلى ٤,٤% في نهاية عام ٢٠١٣، مدفوعاً بشكل رئيسي بأسعار المواد الغذائية في إسرائيل وانعكاساً لعوامل غير متكررة، تراجع التضخم إلى ٢,٨% بحلول إبريل/نيسان ٢٠١٤. وشهدت غزة انكماشاً حتى أواخر ٢٠١٣^٧، ولكن الأسعار أخذت في الارتفاع منذ بداية ٢٠١٤. وفي إبريل/نيسان، بلغ التضخم الكلي في الضفة الغربية وغزة ١,٩% تمشياً مع معدل التضخم المنخفض في إسرائيل ومدعوماً بالشيكل القوي.

^٦ وفقاً للتقديرات الأولية للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني اعتباراً من مايو/أيار ٢٠١٤؛ وبحسب هذه التقديرات، تراجع النمو من ٥,٦% إلى ٠,٤% في الضفة الغربية، ومن ٦,٦% إلى ٤,٦% في غزة. ومن المتوقع أن ينشر الجهاز بيانات معدلة للفترة ٢٠١٢-١٩٩٤ وبيانات عام ٢٠١٣ بأكمله في يونيو/حزيران ٢٠١٤.

^٧ في حين ارتفعت أسعار المواد الغذائية في أعقاب إغلاق الأنفاق الحدودية، انخفضت أسعار أخرى، ربما بسبب انهيار الطلب المحلي.

٩- لا تزال مؤشرات الأعمال والمؤشرات الاجتماعية ضعيفة (الشكل البياني ٢). ففي حين جاءت الدرجات التي أحرزتها الضفة الغربية وغزة جيدة مقارنة بالبلدان الأخرى على صعيد التنمية البشرية وعدم المساواة في الدخل، فإن معدلات الفقر مرتفعة.^٨ ويعكس ذلك ارتفاع معدلات البطالة وانخفاض الأجور في القطاع الخاص، حيث يتلقى ٣٩% من الموظفين أقل من الحد الأدنى للأجور.^٩ ولا يزال مناخ الأعمال ضعيفا على الرغم من التحسينات الأخيرة، حيث تحتل الضفة الغربية وغزة المرتبة ١٣٨ من أصل ١٨٩ في سهولة ممارسة أنشطة الأعمال وفقا لتقرير البنك الدولي لعام



٢٠١٤.^{١٠} ويعكس ذلك الصعوبات في بدء نشاط الأعمال (ارتفاع تكاليف الدخول، والعدد الكبير من الإجراءات والتأخيرات الطويلة)، والحصول على تصاريح البناء، وحماية حقوق الملكية. ذلك فضلا على ارتفاع عدم الاستقرار السياسي (الرسم البياني في النص).

١٠- وعلى صعيد المالية العامة، كان هناك تقدم جدير بالثناء في الحد من العجز الكلي في عام ٢٠١٣ (الشكل البياني ٣، والجدولان ٢ و٣). فقد انخفض العجز الكلي، بما في ذلك النفقات التطويرية، بمقدار ٢,٧

نقطة مئوية (منها ٠,٧ نقطة مئوية بسبب انخفاض النفقات التطويرية) إلى ١٣,٩% من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٣، وذلك بعد مستوى مستقر تقريبا من حيث إجمالي الناتج المحلي خلال ٢٠١٠-٢٠١٢. وكان رصيد المالية العامة الجاري أقل من توقعات الخبراء في تقرير خبراء صندوق النقد الدولي بتاريخ سبتمبر/أيلول ٢٠١٣ بمقدار ٠,٧% من إجمالي الناتج المحلي، وذلك أساسا بسبب تجاوز الإيرادات للتوقعات. وجاء التحسن في الإيرادات انعكاسا لعدة عوامل: قيام العديد من كبار المكلفين بسداد ضريبة القيمة المضافة المحلية وضرائب الدخل المستحقة؛ وتحسن الإيرادات الجمركية من واردات السيارات؛

توقعات ونتائج المالية العامة في ٢٠١٣-٢٠١٢
(% من إجمالي الناتج المحلي)

٢٠١٣	توقعات ٢٠١٣	٢٠١٢		
فعلية	تقرير الصندوق (سبتمبر/أيلول)	الموازنة	فعلية	
٢٠,٤	١٩,٥	٢٢,٢	٢٠,٢	الإيرادات الصافية
٣٢,٦	٣٢,٤	٣١,٦	٣٤,٤	النفقات المتكررة وصافي الإقراض
١٧,٠	١٦,٨	١٦,٨	١٧,٢	النفقات الأجرية
١٣,٨	١٤,٣	١٤,١	١٤,٤	النفقات غير الأجرية
١,٩	١,٣	٠,٧	٢,٧	صافي الإقراض (على أساس الالتزام)
١٢,٢-	١٢,٩-	٩,٤-	١٤,٢-	الرصيد الجاري
١,٦	٢,٤	٣,١	٢,٤	النفقات التطويرية
١٣,٩-	١٥,٣-	١٢,٥-	١٦,٥-	الرصيد الكلي
١٣,٩	١٥,٣	١٢,٥	١٦,٥	مجموع التمويل
١١,١	١٠,٤	٩,٨	٧,٦	التمويل الخارجي للنفقات الجارية
٠,٩	١,٦	٢,٧	١,٥	التمويل الخارجي للنفقات التطويرية
١,٨	٣,٢	---	---	التمويل المحلي
٢,٢-	٠,٧	٠,٧	١,٢	صافي التمويل المصرفي المحلي
٤,١	٠,٣-	٠,٧-	٦,٧	المتأخرات
٠,١-	٢,٩	---	٠,٥-	المبالغ المتبقية/الفجوة التمويلية

المصدر: وزارة المالية؛ وتوقعات خبراء الصندوق.

^٨ في عام ٢٠١١، قُدر معدل الفقر بنسبة ١٨% في الضفة الغربية و ٣٩% في غزة.

^٩ بيانات عام ٢٠١٣ من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ويُستبعد من الحساب العمل لحساب الذات.

^{١٠} ينبغي توخي الحذر لدى تفسير مؤشرات ممارسة أنشطة الأعمال الصادرة عن البنك الدولي نظرا لمحدودية عدد المشاركين والتغطية الجغرافية إلى جانب الافتراضات الموحدة بشأن قيود الأعمال وتوافر المعلومات.

الضفة الغربية وغزة

وارتفاع إيرادات المقاصة من مكوس النفط بسبب تزايد استهلاك الوقود في الضفة الغربية؛ واستئناف واردات النفط من إسرائيل إلى غزة بعد إغلاق الأنفاق الحدودية مع مصر. وفيما يتعلق بالإنفاق، أدت الوفورات المتحققة من الإنفاق غير المرتبط بالأجور إلى تعويض مستويات الأجور وصافي الإقراض الأعلى من المتوقع وزادت عليها. ووصل صافي الإقراض إلى ١,٩% من إجمالي الناتج المحلي، مما يعكس التقدم المحدود الذي حققته السلطة الفلسطينية في حل مشكلة عدم سداد فاتورة الكهرباء، وهي مشكلة قائمة منذ فترة طويلة. وكما هو الحال في السنوات السابقة، كان الإنفاق على التنمية أقل بكثير من المستويات المدرجة في الموازنة والمتوقعة.

١١- استمرت الاتجاهات الإيجابية على مستوى الإيرادات في عام ٢٠١٤، ولكن توقعات الإيرادات تتسم بعدم اليقين ونمو الإنفاق أخذ في الارتفاع. ففي الربع الأول من عام ٢٠١٤، ارتفعت الإيرادات بأكثر من ٢٠% في العام على أساس سنوي مقارن، وهو ما يرجع إلى قوة حصيلة ضريبة القيمة المضافة وإيرادات المقاصة، مما يعكس على التوالي قيام العديد من منشآت الأعمال الكبرى بالسداد المسبق لضريبة القيمة المضافة وزيادة الإيرادات من واردات الوقود إلى غزة عبر المعابر الإسرائيلية.^{١١} غير أنه في شهر إبريل/نيسان، تباطأ نمو حصيلة الضرائب المحلية بدرجة كبيرة، مما يشير إلى وجود احتمالات غير مؤكدة من حيث الإيرادات

تكوين صافي تراكم المتأخرات، ٢٠١٣-٢٠٠٩				
٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩
(بملايين الشيكات الإسرائيلية الجديدة)				
١٢٥٠	١١٥٢	٩٤٧	٣٥٧	٥٢٦
المساهمات في صندوق معاشات التقاعد:				
٦١٢	٥٤٤	٣٧٤	١٨٥	١٧١
منها: نصيب العاملين ^١				
٦٣٨	٦٠٨	٥٧٣	١٧٢	٣٥٥
نصيب الحكومة				
٢٣٢-	٢٧٢	---	---	---
متأخرات الأجور ^١				
٥٨٢	٤٣٩	٣٥٣	٩٢	٤٦٠
التفقات غير الأجرية ^٢				
---	---	---	١٠٣-	٧٧
صافي الإقراض				
٦٦	١٢٤	١٧٠	٨٨	١١٨
المشاريع التطويرية ^٣				
٢٧	٢٣٩	٣٦٨	٣٩-	١٤٠-
الزيادات الضريبية				
١٦٩٤	٢٢٢٦	١٩٣٩	٣٩٤	١٠٤٠
المجموع				

المصدر: وزارة المالية.

^١ بند مصنف تحت التفقات الأجرية.

^٢ بما في ذلك لموردي القطاع الخاص.

^٣ بند مصنف تحت المشاريع التطويرية.

في الفترة المتبقية من العام. بالإضافة إلى ذلك، اشتدت المخاطر التي تحيط بإيرادات المقاصة، نظراً لأن إسرائيل قد تقطع تحويلات إيرادات المقاصة رداً على تشكيل حكومة توافقية يؤيدها فتح وحماس. وحتى الآن، كان الإجراء الإسرائيلي الوحيد على الجانب المالي هو الزيادة الهامشية في الخصومات المستقطعة لسداد الديون المستحقة لشركة الكهرباء الإسرائيلية. وفي الوقت نفسه، تسارع الإنفاق الجاري (على الأجور وغير الأجور) ولم تظهر أي مؤشرات على تراجع صافي الإقراض، حيث وصل إلى ٣٠% من مخصصات موازنة ٢٠١٤ بنهاية إبريل/نيسان.

١٢- وزاد الدين العام والالتزامات الاحتمالية على السلطة الفلسطينية بدرجة أكبر، مما يشير إلى استمرار الضغوط على المالية العامة ويشكل مخاطر على استمرارية القدرة على تحمل الدين. ويفضل الدعم الإضافي من عدة جهات مانحة، وصل مجموع دعم الموازنة لعام ٢٠١٣ إلى ١,٢٥ مليار دولار، أي أعلى بمقدار نصف مليار دولار تقريباً عما كان عليه في عام ٢٠١٢. وساعد ذلك على خفض الدين المحلي وسداد متأخرات الأجور. وفي الوقت ذاته، تراكمت ١,٧ مليار شيقل إسرائيلي جديد (٤% من إجمالي الناتج المحلي) من المتأخرات الصافية الجديدة لصندوق المعاشات التقاعدية

^{١١} بدأت وزارة المالية عام ٢٠١٤ في تطبيق خصم ضريبي قدره ٨% على ضريبة القيمة المضافة المدفوعة مسبقاً.

والموردين من القطاع الخاص خلال السنة، ولم يتم حتى الآن سداد سُلف إيرادات المقاصة التي تم الحصول عليها من إسرائيل خلال عام ٢٠١٢ بمقدار ٦٠٠ مليون شيقل إسرائيلي جديد. بالإضافة إلى ذلك، تزايدت الديون والالتزامات الاحتمالية الطارئة المستحقة على السلطة الفلسطينية إلى شركة الكهرباء الإسرائيلية، وبعضها محل خلاف، حتى وصلت إلى ١,٣ مليار شيقل إسرائيلي جديد في نهاية ديسمبر/كانون الأول^{١٢}. ونتيجة لذلك، تشير التقديرات إلى أن الدين العام، بما في ذلك المتأخرات وسُلف إيرادات المقاصة، وصل إلى ١٦,٩ مليار شيقل إسرائيلي جديد (٤,٦ مليار دولار)، أو أكثر من ٤٠% من إجمالي الناتج المحلي، في نهاية ٢٠١٣. كما شهد زيادة أخرى ليصل إلى رقم مقدر يبلغ ١٧,٤ مليار شيقل إسرائيلي جديد في الشهور الأربعة الأولى من عام ٢٠١٤، مع تزايد الدين المحلي والمتأخرات وسط أزمة نقدية متعلقة بتركيز المبالغ المنصرفة من الجهات المانحة في النصف الثاني من العام.

١٣- **وتبحث وزارة المالية عن طرق للتخفيف من عبء خدمة الديون.** وتحقيقاً لهذه الغاية، وضعت بالاشتراك مع سلطة النقد الفلسطينية برنامجاً لتوريق الديون المصرفية بهدف تمديد آجال الاستحقاق من سنة إلى ثلاث سنوات وتخفيض تكاليف الفائدة. وقد وافق مجلس الوزراء على التشريع اللازم وتهدف السلطة الفلسطينية لتنفيذ أول عملية توريق بقيمة مستهدفة قدرها ٢٠٠ مليون دولار هذا العام. ومع ذلك، فإن التأثير الكلي لتوريق الديون على الموازنة غير واضح، ذلك لأن البنوك تتمتع بإعفاء من الضريبة على أرباح الأسهم كحافز للمشاركة في التوريق^{١٣}. كما يهدف برنامج التوريق لتيسير التخطيط المالي الأفضل والأطول أجلاً وتطوير سوق رأس المال المحلية.

١٤- **وعلى الرغم من أن ودائع البنوك آخذة في الارتفاع، فقد انخفض نمو الائتمان الممنوح للقطاع الخاص حتى وقت قريب.** فانعكاساً لضعف الطلب، انخفض نمو الائتمان الممنوح للقطاع الخاص إلى ١١% في نهاية عام ٢٠١٣ مقابل أكثر من ١٤% في نهاية عام ٢٠١٢، ولكنه زاد مرة أخرى إلى ١٦% في إبريل/نيسان ٢٠١٤. وفي الوقت نفسه، تسارع نمو الودائع الخاصة من ٧% في نهاية عام ٢٠١٢ إلى ١٠% في إبريل/نيسان ٢٠١٤، الأمر الذي ربما يعكس زيادة الثقة في البنوك نظراً للبدء في تطبيق التأمين على الودائع، وجهود البنوك المكثفة لجذب الودائع في تنافسها للحصول على حصة من السوق وتوسيع الفروع. وقد أطلقت المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع في مايو/أيار ٢٠١٣، ويتوقع أن يتم تمويلها بالكامل خلال ٧ سنوات من مساهمات إلزامية تقدمها البنوك المحلية^{١٤}.

^{١٢} ارتفع الدين المستحق إلى شركة الكهرباء الإسرائيلية إلى ١,٥ مليار شيقل إسرائيلي جديد بنهاية مايو/أيار ٢٠١٤. ويُعزى حوالي ثلثي منه إلى شركة كهرباء محافظة القدس—وهي شركة توزيع الكهرباء التي تخدم القدس الشرقية وبيت لحم وأريحا، وأجزاء من رام الله. وتشكك السلطة الفلسطينية في خصومها المستحقة لشركة الكهرباء الإسرائيلية الناشئة عن ديون شركة كهرباء محافظة القدس.

^{١٣} ثمة إجراء يتسم باستهداف أفضل وهو إعفاء الفوائد المكتسبة (بعد خصم التكاليف) على عمليات التوريق من ضريبة دخل الشركات.

^{١٤} المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع تغطي الودائع التي تقل عن عشرة آلاف دولار، والتي تشكل فعلياً ٩٣% من كافة الودائع، ويتم تمويلها عن طريق ضريبة قدرها ٠,٣% على الودائع المستوفية للشروط يتم فرضها على بنوك الإيداع النقدي. وسوف تدفع البنوك لهذا الصندوق أيضاً اشتراكاً سنوياً يبلغ ١٠٠ ألف دولار عن كل بنك. ومن المتوقع أن تسهم الحكومة بعشرين مليون دولار في رأس مال المؤسسة الفلسطينية لضمان الودائع. وقد طلبت سلطة النقد الفلسطينية، نيابة عن المؤسسة، من بعض الجهات المانحة والبنوك المركزية توفير تسهيل استعدادات ائتماني لتعزيز الموارد المالية للمؤسسة.

١٥- ولا يزال القطاع المصرفي يتسم بسلامة أوضاعه في ظل هذه الظروف، ولكن الانكشاف أمام مخاطر السلطة الفلسطينية وموظفيها وكذلك قيود إدارة النقدية المفروضة على البنوك الفلسطينية يزيد من أنماط المخاطر على البنوك (الشكل البياني ٤، والجدول ٤).^{١٥} ففي نهاية مارس/آذار ٢٠١٤، ظلت نسبة كفاية رأس المال (نسبة رأس المال الأساسي التنظيمي إلى الموجودات المرجحة بالمخاطر) أكثر من ٢٠%، والقروض المتعثرة أقل من ٣% والربحية مستقرة، وبيبلغ العائد على الموجودات ١,٩%. ويتركز معظم القروض المتعثرة (٦٠%) في التمويل العقاري والتجاري. ولا يزال الجهاز المصرفي يُظهر مرونة تجاه تعثر كبار المقترضين في السداد وإزاء الصدمات السياسية والاقتصادية الثانوية، وذلك وفقاً لاختبارات تحمل الضغوط الأخيرة التي أجرتها سلطة النقد الفلسطينية. ومع ذلك، فإن القروض المقدمة للسلطة الفلسطينية وموظفيها تشكل حصة كبيرة من مجموع الموجودات المحلية للبنوك (ما يقرب من ٤٣%)، وتشير اختبارات القدرة على تحمل الضغوط إلى أن تأخر السلطة الفلسطينية في سداد ٤٠% من القروض المستحقة عليها قد يدفع نسبة كفاية رأس المال إلى أقل من ١٠%. ويتسم الجهاز المصرفي بتوافر السيولة، ولكن القيود التي تفرضها إسرائيل على تحويل البنوك الفلسطينية لمبالغ نقدية بالشيفل الإسرائيلي الجديد إلى حسابات في إسرائيل تساهم في تراكم النقدية بصورة مفرطة، مما يضر بالوساطة المالية وربحية للبنوك.^{١٦} ووفقاً لبنك إسرائيل (البنك المركزي)، سوف تستطيع البنوك الفلسطينية خلال الأشهر القليلة المقبلة إيداع الحصة العادية التي وافق عليها بنك إسرائيل وسلطة النقد الفلسطينية في ٢٠١٣، وسوف تستطيع البنوك إيداع مبالغ نقدية كبيرة علاوة على الحصة العادية.

باء- الآفاق والمخاطر

١٦- لا تزال الآفاق قريبة المدى تمثل تحدياً في ظل أي سيناريو. ففي إطار سيناريو أساسي يفترض اتخاذ السلطة الفلسطينية إجراءات محدودة في مجال السياسات، وعدم إجراء تخفيف أو تعزيز واسع النطاق للقيود الإسرائيلية، وإجمالي معونة مقدمة من المانحين للإتفاق الجاري والتطويري يبلغ ١,٣ مليار دولار، من المتوقع أن يظل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي عند نسبة متواضعة قدرها ٢% في عام ٢٠١٤. ومع ضعف النمو، من المتوقع أن ترتفع البطالة بدرجة أكبر لتصل إلى نحو ٢٧%. وسوف يظل التضخم حميداً تشبهاً مع انخفاض معدلات التضخم المتوقعة في إسرائيل، وانعكاساً للاتجاهات العامة العالمية في السلع. ووفقاً لموازنة ٢٠١٤، سوف يتم تصحيح أوضاع المالية العامة بنسبة ٠,٦% من إجمالي الناتج المحلي، وذلك بشكل رئيسي نتيجة لتدابير إدارة الإيرادات وخفض إعانات دعم الوقود، بينما من المتوقع أن تزداد أوجه الإنفاق الأخرى (راجع القسم التالي). ومن ثم، من المتوقع حدوث فجوة تمويلية تقرب من ٣٠٠ مليون دولار. وفي غياب مزيد من التصحيح أو الدعم من الجهات المانحة، من المرجح أن تتم تغطية الفجوة من خلال تراكم المزيد من المتأخرات والاقتراض من البنوك المحلية.

١٧- وفيما بعد عام ٢٠١٤، ينطوي ارتفاع درجة عدم اليقين السياسي على مجموعة واسعة من النتائج الاقتصادية المحتملة. ففي السيناريو الأساسي الذي وضعه الخبراء، تستمر الجهود المبذولة لاستئناف محادثات السلام، مما يترتب

^{١٥} يتسم الجهاز المصرفي بأنه صغير نسبياً، ويقدر مجموع موجوداته بنحو ٩٥% من إجمالي الناتج المحلي. ويضم ١٧ مصرفاً، منها ١٠ تمثل فروعاً لبنوك أجنبية، وهي في الغالب أردنية (٨). والبنوك المحلية مملوكة للقطاع الخاص.

^{١٦} تفرض إسرائيل قيوداً على تحويل البنوك الفلسطينية لمبالغ نقدية بالشيفل الإسرائيلي الجديد. ورغم زيادة الشحنات الشهرية من النقد إلى إسرائيل من ١٢٠ مليون شيفل إسرائيلي جديد إلى ٣٠٠ مليون شيفل إسرائيلي جديد في سبتمبر/أيلول ٢٠١٣، إلا أنها لم تكن كافية لامتصاص الودائع النقدية الكبيرة في البنوك الفلسطينية. وقد خفضت إسرائيل الشحنات النقدية في مايو/أيار إلى ٢٠٠ مليون شيفل إسرائيلي جديد بعد تعليق مفاوضات السلام، ولكن تم استئناف الشحنات النقدية المتفق عليها سابقاً في يونيو/حزيران.

عليه اتخاذ إجراءات محدودة في مجال السياسات، في حين يحافظ المانحون على مستويات المعونة الحالية في سياق النموذج الحالي لتمويل المالية العامة. وفي هذا السيناريو، سوف يشهد الاقتصاد ركودا وسوف تستمر البطالة في الارتفاع. وتتبع المخاطر الرئيسية—سواء مخاطر القصور أو احتمالات تجاوز التوقعات—من اتجاهات عملية السلام. فتحقيق انفراجة يمكن أن يتبعه زيادة المعونة المقدمة من المانحين وتنفيذ مبادرات الجهات المانحة، شريطة رفع إسرائيل للقيود. أما إذا ظلت العملية متوقفة مع تلاشي احتمالية استئنافها، فإن النتيجة العكسية تكون هي المرجحة—أي مزيد من القيود، وانقطاعات محتملة في تحويل إيرادات المقاصة، ومعونة أقل، ونمو منخفض أو حتى سلبي، وارتفاع في معدلات البطالة. ومن شأن ذلك أن يسفر عن بيئة مهيأة للاضطرابات الاجتماعية وعن تدهور سريع في الوضع الأمني. ومن ناحية أخرى، فإن التحول إلى نموذج بديل لتمويل المالية العامة—كما نوقش آنفا—من شأنه تحسين النتائج الاقتصادية حتى في سيناريو الوضع السياسي الراهن.

١٨- وهناك أيضا مخاطر أخرى بالإضافة إلى عدم اليقين السياسي. فقد تشهد الفجوة التمويلية العامة الكبيرة بالفعل مزيدا من الاتساع إذا ما تُرجمت المصالحة المحتملة بين فتح وحماس سريعا إلى استيعاب لأعداد إضافية كبيرة من موظفي الخدمة المدنية في حين أن الإيرادات من غزة اللازمة لتغطية رواتبهم تتحقق بشكل أبطأ. كذلك تزداد المخاطر على المالية العامة عندما نقل المعونة (ربما نتيجة تحويل مساعدات المانحين إلى البلدان الأخرى التي تعاني من النزاعات في المنطقة أو تخفيضها في أعقاب اتفاق المصالحة بين فتح وحماس) في حالة عدم القدرة على احتواء دعم الوقود، والإسراف في الإنفاق على الأجور والتحويلات، وزيادة صافي الإقراض لتغطية تكاليف الكهرباء، والتأخيرات في تحويل عائدات المقاصة. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى مزيد من المتأخرات، وفي الحالة القصوى، إلى انهيار الخدمات الحكومية الأساسية وعدم الاستقرار الاجتماعي. ويمكن أيضا أن تمتد أزمة المالية العامة إلى البنوك، والتي تعاني من الانكشاف الشديد أمام السلطة الفلسطينية وموظفيها. ومن بين المخاطر العالمية والإقليمية التي يمكن أن تؤثر على الآفاق المستقبلية هي ارتفاع أسعار النفط، والتباطؤ في أوروبا الذي من شأنه أن يؤثر على إسرائيل، ووقوع أزمة في الأردن وتداعياتها المالية عن طريق البنوك الأردنية.^{١٧} ومن ناحية تجاوز التوقعات، إذا ما أدى اتفاق المصالحة بين فتح وحماس إلى تيسير إعادة الفتح التدريجي لمعابر غزة الحدودية مع مصر، فذلك من شأنه الحد من نقص الإمدادات في غزة، وبالتالي زيادة النمو الاقتصادي وتحسين آفاق التوظيف.

١٩- وأبدت السلطات الوطنية تأييدها لسيناريو الخبراء وتحليل المخاطر. فقد أكدت على الدور المحوري لتطور العملية السياسية في تحديد النتائج الاقتصادية في المستقبل. وعلى وجه الخصوص، شاطرت السلطات رأي الخبراء بأن انفراجة واضحة في المفاوضات سيكون لها تأثير إيجابي على النمو، ولكن، بنفس الدرجة من الأهمية، فإن الانهيار الكامل سيكون له عواقب اقتصادية وخيمة. وأشارت أيضا إلى أنه في حالة عدم حدوث انفراجة سياسية، فسوف يكون صعبا من الناحية السياسية تنفيذ إصلاحات كبيرة على صعيد المالية العامة، على سبيل المثال، إصلاحات الخدمة المدنية والمعاشات التقاعدية. كذلك أكدت السلطات على الحاجة إلى مساعدات مستمرة وواضحة المسار وعلى الأهمية المحورية لرفع القيود الإسرائيلية.

^{١٧} راجع الملحق الثاني في تقرير خبراء صندوق النقد الدولي لاجتماع لجنة الاتصال المخصصة في سبتمبر/أيلول ٢٠١٣ للاطلاع على مناقشة المخاطر.

ألف - سياسة المالية العامة في ٢٠١٤

٢٠- تشير موازنة ٢٠١٤ ضمنا إلى تباطؤ تصحيح أوضاع المالية العامة. ففي إطار افتراضات كلية تتسق بشكل عام مع توقعات الخبراء في السيناريو الأساسي لعام ٢٠١٤، فإن الموازنة تستهدف عجزا مماثلا لنظيره في عام ٢٠١٣ (الإطار ٢)، أي أقل قليلا من ١٤% من إجمالي الناتج المحلي. وعلى جانب الإنفاق، من المتوقع أن يزيد الإنفاق على الأجور في الموازنة بما يقرب من ٥%—على الرغم من التخفيضات في بدلات الإشراف والنقل^{١٨}—مقارنة بزيادة قدرها ٢% فقط في ٢٠١٣. وتفترض الموازنة أيضا حدوث زيادة كبيرة في التحويلات والإنفاق على السلع والخدمات بما يتجاوز معدل التضخم، وزيادة في النفقات التطويرية مقارنة بعام ٢٠١٣. وفي الوقت نفسه، تتوقع الموازنة إجراء تخفيضات في دعم الوقود وصافي الإقراض، ويستند انخفاض صافي الإقراض إلى القيام في الوقت المناسب بإنشاء وحدة داخل وزارة المالية مخصصة للمراقبة الدقيقة في هذا المجال. وعلى جانب الإيرادات، تتوخى الموازنة زيادة في الإيرادات المحلية بنسبة ٧,٥% استنادا إلى التحسينات في إدارة الإيرادات.

٢١- وقد رحب الخبراء بجهود السلطات في تصحيح أوضاع المالية العامة على مدى السنوات القليلة الماضية، ولكنهم أشاورا إلى أن موازنة ٢٠١٤ تنطوي على فجوة تمويلية كبيرة. ويتوقع الخبراء عجزا قدره ١٣% تقريبا من إجمالي الناتج المحلي، أي أقل من المدرج في الموازنة، ولكن مع فجوة تمويلية قدرها ٠,٣ مليار دولار تقريبا. ومقارنة بالموازنة، يتوقع الخبراء زيادة مماثلة في الإيرادات ولكن توقعات مختلفة للإنفاق والدعم الخارجي للموازنة. وفيما يخص الإنفاق الجاري، يتوقع الخبراء تزايد صافي الإقراض بسبب عدم اتخاذ أي تدابير ملموسة في قطاع الكهرباء لتحقيق الخفض المتوخى في الموازنة. وفي الوقت نفسه، يتوقع الخبراء تراجع النفقات التطويرية نتيجة نقص الإنفاق في السنوات الأخيرة. ويتوقع الخبراء أيضا تراجع التمويل الخارجي عما هو مفترض في الموازنة. وتدل المؤشرات من المانحين على أن إجمالي الدعم المالي لن يتجاوز ١,٣ مليار دولار هذا العام (١,٢ مليار دولار للموازنة الجارية و ١٠٠ مليون دولار للموازنة التطويرية). علاوة على ذلك، يُخصص نحو ١٠٠ مليون دولار منه لتسوية المتأخرات، مما يترك ١,٢ مليار دولار لتمويل العجز الكلي. ومن المتوقع أيضا أن يكون الدعم الخارجي للنفقات التطويرية أقل من المدرج في الموازنة. وفيما يتعلق بمصادر التمويل المحلية، يفترض الخبراء بعض اللجوء إلى التمويل المصرفي الصافي (١٢٠ مليون دولار).

^{١٨} فيما يخص البدلات، فإن القصد ليس تغيير البدلات التي ينص عليها القانون ولكن مراجعة الأهلية بغية ضمان الالتزام الصارم بقواعد الأهلية.

الإطار ٢ - المعطيات الرئيسية لموازنة ٢٠١٤

تتمثل العناصر الرئيسية لموازنة ٢٠١٤ فيما يلي:

- من المتوقع أن يبلغ نمو إجمالي الناتج المحلي الاسمي نحو ٤%، ويتألف من نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بمقدار ٢% (١,٩% في الضفة الغربية و ٣% في غزة) ومعدل تضخم قدره ٢%.
- من المتوقع أن تزيد الإيرادات (باستثناء الضرائب المستردة) في الموازنة بنسبة ٧,٥%، أي ما يعادل نحو ٠,٧ نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي (بحسب توقعات صندوق النقد الدولي لإجمالي الناتج المحلي). وسوف تزيد إيرادات الضرائب المحلية بنحو ٨% على افتراض أن التحسينات في الإدارة الضريبية سوف تمثل ما يقرب من نصف هذا النمو. وسوف تنمو إيرادات المقاصة بنحو ٧%—أعلى بمقدار ثلاث نقاط مئوية من نمو إجمالي الناتج المحلي الاسمي، مما يعكس تحسن التعاون مع إسرائيل في تحصيل إيرادات المقاصة وتأثير ارتفاع الواردات الى غزة عبر القنوات الرسمية الاسرائيلية بعد إغلاق الأنفاق الحدودية. وسوف تزيد الإيرادات غير الضريبية بمقدار ٨% بسبب نمو إجمالي الناتج المحلي الاسمي وزيادة التحويلات من صندوق الاستثمار الفلسطيني.
- ومن المتوقع أن ينخفض دعم الوقود في الموازنة ('المبالغ المرودة من ضريبة الوقود') بمقدار ٠,٧ نقطة مئوية من إجمالي الناتج المحلي.
- ومن المنتظر أن يزيد الإنفاق الجاري في الموازنة بمقدار ٤,٤%، ويظل مستقرا من حيث إجمالي الناتج المحلي مقارنة بالانخفاض في عام ٢٠١٣. ومن المتوقع أن تزيد فاتورة الأجور بنسبة ٥% تقريبا أخذا في الحسبان زيادة سنوية قدرها ١,٢٥% وفقا لقانون الخدمة المدنية، وزيادة قدرها ٢,٥% في بدل غلاء المعيشة، والتعهدات التي قطعتها الحكومة السابقة للنقابات بشأن الزيادات في أجور المعلمين والعاملين في مجال الصحة، والترقيات في الأجهزة الأمنية. ومن المنتظر تحقيق وفورات في فاتورة الأجور عن طريق تخفيض بدلات الإشراف والنقل، وفرض قيد صفري على التعيينات على أساس صاف. وسوف تزيد التحويلات واستخدام السلع والخدمات بنسبة ٩,٨% و ٦,٧% على التوالي. غير أن ذلك لا يتفق مع بيان وزارة المالية عن الموازنة، والذي يشير إلى أن الزيادات في التحويلات والإنفاق التشغيلي سوف تقتصر على نمو معدلات التضخم، الأمر الذي بدوره قد يعكس حقيقة استناد الموازنة إلى البيانات الأولية لعام ٢٠١٣ والتي بالغت في تقدير تنفيذ الموازنة للتحويلات واستخدام السلع والخدمات. ومن المتوقع أن ينخفض صافي الإقراض بنحو ٢٠%، مما يعكس تصميم وزارة المالية على تحسين عمليات تحصيل الديون على أساس معلومات أفضل وأكثر انتظاما من إسرائيل عن غير المسددين للخدمات العمومية. وتحقيقا لهذه الغاية، تم تشكيل لجنة في الوزارة لدراسة قضية صافي الإقراض.
- وسوف يزيد الإنفاق التطويري بما يقرب من الضعف، مع افتراض قيام الجهات المانحة بتوفير ٨٦% من مجموع المخصصات.
- وتشير التقديرات إلى أن الرصيد الكلي (على أساس الالتزام) سيبلغ نحو ١٣,٧% (بناء على توقعات صندوق النقد الدولي لإجمالي الناتج المحلي)، وهو أقل بمقدار ٠,٢ نقطة مئوية فقط عن عام ٢٠١٣، مع فجوة تمويلية قدرها صفر.
- ومن المفترض أن يزيد الدعم الكلي من الجهات المانحة بنسبة ١٩% ليصل إلى ١,٦ مليار دولار ليغطي العجز بالكامل.

الضفة الغربية وغزة

٢٢- وحث الخبراء السلطات الوطنية على وضع تدابير من شأنها سد الفجوة التمويلية وتجنب تراكم المتأخرات واحتواء المخاطر على المالية العامة. وينبغي أن تذهب السلطات الوطنية أبعد من ذلك في احتواء العجز، بما في ذلك

تدابير المالية العامة في ٢٠١٤				
التدابير	مليون شيفل إسرائيلي جديد	مليون دولار	% من الموازنة	% من إجمالي الناتج المحلي
تحديد الفجوة التمويلية في ٢٠١٤	٩٨٦	٢٧٧	---	٢٣
مجموع التدابير المقترحة	٩٨٦	٢٧٧	---	٢٣
إلغاء الدعم الضريبي على الوقود	٤٤١	١٢٤	١٠٠	١٠
فاتورة الأجرور	١٩٩	٥٦	٢,٧	٠,٥
ترشيد التحويلات	٣٤٦	٩٧	٦,٠	٠,٨

عن طريق مقاومة مطالب الإنفاق من النقابات والتي لا يمكن تحملها. وخلاف ذلك، فسوف يستمر تراكم المتأخرات، مما يضر بالقطاع الخاص ويقوض مصداقية السلطة الفلسطينية. بالإضافة إلى ذلك، فإن المنافسة للحصول على مساعدات المانحين قوية للغاية بسبب الوضع في سوريا وبلدان أخرى في المنطقة، مما يعني ضمناً احتمالية انخفاض الدعم الخارجي للموازنة. ولذا يُوصي الخبراء باتخاذ مجموعة من التدابير الإضافية، بصفة رئيسية على جانب الإنفاق، لتغطية الفجوة التمويلية:

- تحديد الزيادة الكلية في فاتورة الأجرور بنسبة ٢% مثل العام الماضي. ويمكن تحقيق ذلك من خلال الجمع بين: (١) تطبيق تجميد التعيينات على أساس صاف على الضفة الغربية وخفض عدد العاملين كما هو مخطط له في غزة؛ و(٢) الحد من بدل غلاء المعيشة؛ و(٣) مواصلة ترشيد البدلات المحددة للعاملين في القطاع العام، وخصوصاً تلك التي تذهب إلى ذوي الدخل المرتفع؛
- الإسراع في تخفيض دعم الوقود الذي يتسم بضعف التوجيه، لا سيما في ضوء انخفاض أسعار النفط العالمية، مع القيام في الوقت ذاته بتوسيع آلية التحويلات النقدية الموجهة لدعم الفقراء (الإطار ٣)؛
- قصر الزيادة في التحويلات واستخدام السلع والخدمات على ٢%، وذلك تمثيلاً مع التضخم، مع السماح في الوقت ذاته بتوسيع نطاق برامج المساعدة الاجتماعية الموجهة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال التوسع في اختبارات قياس القدرة المالية بما يحقق منفعة متلقين خارج برنامج التحويلات النقدية.

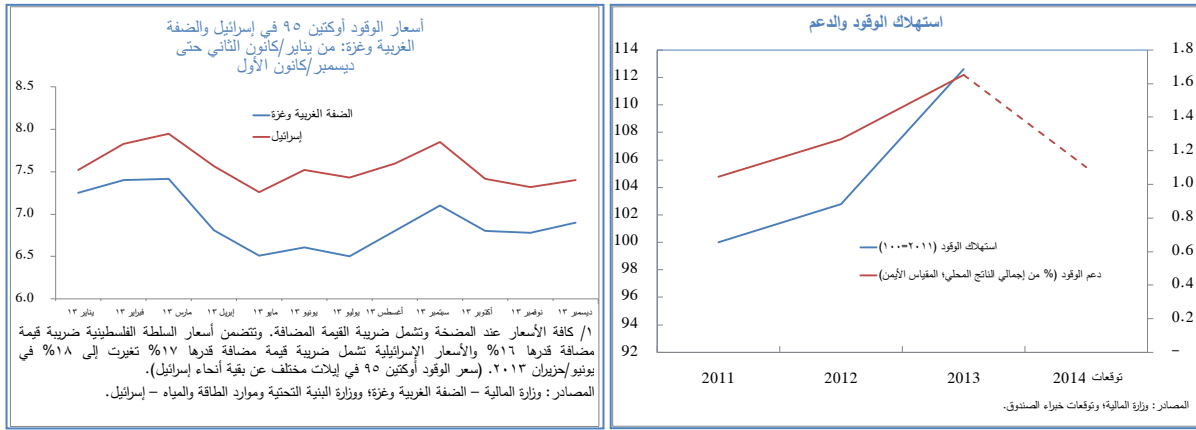
وتجدر الإشارة إلى أن الخبراء أوصوا بتلك التدابير منذ أكثر من أربعة أشهر، وكان الهدف منها هو سد الفجوة التمويلية عند تنفيذها بالكامل خلال سنة واحدة. غير أنه الآن وقد انقضى نصف السنة تقريباً، فإن الجهد المالي اللازم لسد الفجوة سيلزم أن يكون أكبر نسبياً. وفي الوقت نفسه، زادت المخاطر على المالية العامة بدرجة أكبر، مما يستلزم وضع خطة طوارئ من شأنها معالجة عدم اليقين الإضافي.

٢٣- وقد اتفق كل من السلطات الوطنية والخبراء على الحاجة إلى تحسين تحصيل الإيرادات. فوفقاً لحسابات السلطات ذاتها، فإن مستوى الامتثال الضريبي منخفض، والإعفاءات الضريبية المفرطة. وتشير التقديرات إلى أن أقل من ٣٠% من المكلفين يدفعون الضرائب المحلية، ويمكن تحقيق مكاسب كبيرة من خلال تحسين الامتثال. ومن شأن استراتيجية الإيرادات الجديدة إحراز بعض التقدم صوب تعزيز الإيرادات من خلال توسيع الوعاء الضريبي وزيادة الامتثال، وإن كانت النتائج قد تتحقق ببطء (الإطار ٤). ويوصي خبراء الصندوق بتركيز الجهود على تقوية دائرة كبار المكلفين، بما

في ذلك من خلال زيادة عدد كبار المكلفين، وتحصيل الضرائب المتأخرة، وتحسين الإنفاذ بصفة عامة (على سبيل المثال، من خلال تطبيق عقوبات عدم الامتثال الحالية بشكل كامل). بالإضافة إلى ذلك، في حين أن التعديلات المقترحة على قانون تشجيع الاستثمار هي موضع ترحيب وينبغي الأخذ بها دون تأخير، يمكن مواصلة تقليص الإعفاءات الضريبية وذلك تمثيا مع توصيات المساعدة الفنية من صندوق النقد الدولي.¹⁹ ولا يرى خبراء الصندوق مجالا كبيرا لتخفيضات ضرائب الدخل المقترحة في استراتيجية الإيرادات.

الإطار ٣ - دعم الوقود

تستأثر السلطة الفلسطينية باستيراد الوقود من خلال الهيئة العامة للبتترول التي تتلقى عملياتها دعما كبيرا من السلطة. ويغطي الدعم خسائر الهيئة والتي تنشأ لدى شرائها منتجات الوقود في إسرائيل بأسعار السوق وبيعها بأقل من أسعار السوق في الضفة الغربية وغزة.



وتتولى وزارة المالية تحديد حجم الدعم وتضع سعرا لبيع كل نوع من أنواع الوقود بالتشاور مع رئيس المجلس المعني بالإيرادات في وزارة المالية ورئيس الهيئة العامة للبتترول. وتتوقف على هذا السعر وحجم استهلاك الوقود في نهاية الأمر الخسائر التشغيلية التي تتحملها الهيئة العامة للبتترول، والتي يتم تغطيتها لاحقا من الموازنة من خلال "المبالغ المردودة من ضريبة الوقود". وفي حالة نقص السيولة، تلجأ الهيئة إلى الاقتراض من البنوك المحلية (مجموع الرصيد يبلغ ٨٧٨ مليون شيقل إسرائيلي في نهاية إبريل/نيسان ٢٠١٤)، أو إلى استخدام خط ائتمان من موردي الوقود الإسرائيليين. ويصل خط الائتمان إلى ٧٠٠ مليون شيقل إسرائيلي جديد وقد نفذ حاليا تقريبا.

وفي حين بدأ الدعم في ٢٠٠٣ بهدف تجنب تهريب الوقود من إسرائيل، إلا أنه زاد لاحقا تمثيا مع استهلاك الوقود ليصبح تحويلا اجتماعيا واسع النطاق. واعتبارا من عام ٢٠١٣، وصل حجمه إلى ١,٧% من إجمالي الناتج المحلي. وكما هو مذكور في الإطار ٢، تهدف موازنة ٢٠١٤ إلى خفض دعم الوقود وإعادته إلى المستوى الذي كان سائدا في ٢٠١١.

¹⁹ راجع تقرير خبراء صندوق النقد الدولي بتاريخ سبتمبر/أيلول ٢٠١٣ للاطلاع على مزيد من التفاصيل بشأن هذه التوصيات.

الإطار ٤ - استراتيجية الإيرادات

في إطار الجهد العام الرامي لتحسين الإيرادات، قامت الحكومة في مطلع عام ٢٠١٤ بوضع استراتيجية شاملة لإصلاحات السياسة والإدارة الضريبية مصممة لتناسب ظروف الضفة الغربية وغزة وتتضمن توصيات من الخبراء الدوليين. وتهدف الاستراتيجية إلى ما يلي:

- توسيع الوعاء الضريبي وزيادة عدد المكلفين؛
 - تعزيز امتثال المكلفين المسجلين؛
 - مراجعة الإعفاءات الضريبية الحالية، بما في ذلك تلك المقدمة في قانون تشجيع الاستثمار؛
 - تحسين العلاقات التجارية والمالية مع الجانب الإسرائيلي من خلال لجان عاملة رئيسية متخصصة ولجان فرعية مهمتها البت في القضايا العالقة وتحسين التحصيل من خلال المقاصة.
- وتتضمن تدابير الإدارة الضريبية المحددة المقترحة في إطار استراتيجية ٢٠١٤-٢٠١٥ تعزيز دائرة كبار المكلفين، وقيد المكلفين غير المسجلين، والبت في النزاعات الجمركية والضريبية القائمة، وفرض عقوبات وغرامات لعدم الامتثال، ومكافحة تسعير الواردات بأقل من أسعارها الحقيقية. وفيما يتعلق بالسياسة الضريبية، تعترم السلطات الوطنية الحد من الحوافز الضريبية، واستحداث ضريبة جديدة على أرباح الأسهم الموزعة، وخفض الضرائب على دخل الشركات والدخل الشخصي بغية تحسين الامتثال الضريبي.

واعتباراً من نهاية مايو/أيار، اعتمد مجلس الوزراء اثنين من التغييرات في النظام الضريبي من شأنهما زيادة الإيرادات:

- تعديل قانون تشجيع الاستثمار لقصر الحوافز على السنوات السبعة الأولى من عُمر المشروع الاستثماري كما يلي: على أي مشروع استثماري تزيد قيمته عن ١٠٠ ألف دولار ويوظف خمسة أشخاص على الأقل تُفرض ضريبة دخل قدرها ٥% في السنوات الخمسة الأولى، و ١٠% في العامين التاليين، و ١٥% بعد ذلك. وهذا الإجراء ينتظر حالياً توقيع الرئيس.
- استحداث ضريبة مخصصة من المنبع قدرها ١٠% على أرباح الأسهم.

ووفقاً لتقديرات السلطات، يتوقع تحقيق مبلغ إضافي يتراوح بين ٢٠-٣٠ مليون دولار في حالة تطبيق الضريبة على أرباح الأسهم، في حين أن خفض الحوافز الضريبية ربما سيكون له تأثير في المدى المتوسط. وتتضمن التغييرات الأخرى خفض ضريبة دخل الشركات على الأرباح من قروض البنوك الممنوحة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة من ٢٠% إلى ١٠% من أجل تحفيزها على الإقراض لتلك المشروعات، وإلغاء الضريبة على دخل الفائدة من ودائع البنوك. وترى وزارة المالية أن الإيرادات الضائعة من جراء التغيير الأخير لا تُذكر.

٢٤ - **واتفقت السلطات مع تحليل خبراء الصندوق، ولكنها كانت حذرة بشأن التدابير المقترحة، مشيرة إلى صعوبة البيئة السياسية.** فقد أعرب كل من الخبراء والسلطات عن توقعات مماثلة للمالية العامة عام ٢٠١٤، على الرغم من أن الموازنة تحتوي على افتراض متفائل بشأن التمويل من الجهات المانحة. وقد اتفقت السلطات من حيث المبدأ مع توصية الخبراء بإدارة موازنة حذرة في هذه الأوقات التي تقتصر إلى اليقين، لكنها أشارت إلى ضغوط النقابات على أنها تحد من نطاق تصحيح أوضاع المالية العامة. وعلى وجه الخصوص، أدركت السلطات الحاجة لاحتواء الزيادات في الأجور، لكنها أكدت أنها كانت ملزمة طبقاً لتعهدات قطعها مسبقاً بزيادة أجور بعض العاملين، بمن فيهم المعلمين وأفراد الأمن. وأكد الخبراء أن هذا من شأنه أن يساهم في إيجاد فجوة تمويلية وربما مزيد من تراكم المتأخرات. وفيما يتعلق بالتحويلات والإنفاق على السلع والخدمات، أوضحت السلطات أن لديها مجالاً للتصحيح دون الالتزام بتدابير محددة. وأعربت كذلك عن الثقة في قدرتها على تقنين

السيولة النقدية وجذب ١,٣ مليار دولار دعماً للموازنة (مقابل ١,٢ مليار دولار من المساعدات غير المشروطة التي يتوقعها الخبراء) ومساعدات إنمائية كافية لتفادي تراكم مزيد من المتأخرات.

باء- سياسة المالية العامة متوسطة الأجل

٢٥- لا تزال استمرارية نموذج تمويل المالية العامة الحالي الذي تطبقه السلطة الفلسطينية موضع شك في إطار افتراض السيناريو الأساسي. فكما نوقش بالتفصيل في تقرير خبراء صندوق النقد الدولي بتاريخ سبتمبر/أيلول ٢٠١٣، يقوم هذا النموذج على تمويل مقدار كبير من العجز باستخدام المعونة المقدمة من الجهات المانحة، مما يؤدي إلى الاعتماد على المعونة وما يرتبط بها من مشكلات، بما في ذلك الحوافز السلبية لتعبئة الإيرادات وتباطؤ وعدم اتساق ضبط الإنفاق. كذلك اتسمت تدفقات المعونة بالتقلب، مما أدى إلى صعوبة تخطيط المالية العامة، وتم استخدام المعونة بصورة متزايدة لتمويل الاستهلاك الحكومي وليس الاستثمار لتوسيع القدرة الإنتاجية للاقتصاد ودعم تنمية القطاع الخاص. فضلاً على ذلك، أدى النقص المستمر في المعونة إلى تراكم المتأخرات المستحقة للقطاع الخاص والاعتماد المفرط على الاقتراض من البنوك المحلية، مما أدى إلى زيادة المخاطر على النظام المالي وربما مزاحمة القطاع الخاص في الحصول على الائتمان.

٢٦- إن تصحيح أوضاع المالية العامة على نحو داعم للنمو لخفض متطلبات التمويل ومستويات الدين ينبغي أن يكون هو الركيزة التي تستند إليها سياسة المالية العامة متوسطة الأجل. ولضمن استمرارية أوضاع المالية العامة، يمكن للسلطة الفلسطينية أن تهدف إلى تسجيل عجز أقل في الموازنة الجارية. وينبغي أن تعتمد مزيجاً من تدابير الإنفاق والإيرادات الداعمة للنمو والمرتكزة على خطة موثوقة متوسطة الأجل. وعلى جانب الإنفاق، تتمثل الأولويات في إصلاح نظام المعاشات التقاعدية السخي ونظام الخدمة المدنية، واحتواء تكاليف الرعاية الصحية (خاصة عملية الإحالة للعلاج بالخارج). ويتعين إلغاء الدعم الذي يفتقر إلى التوجيه السليم، مثل دعم الوقود، والاستعاضة عنه بنظام للتحويلات النقدية الموجهة بدقة للمستحقين. وقد يتطلب ذلك بدوره زيادة الموارد. وعلى جانب الإيرادات، أشار الخبراء إلى أن الجهود ينبغي أن تركز على تعبئة الإيرادات المحلية، وذلك بصفة رئيسية من خلال خفض الإعفاءات الضريبية وتعزيز الامتثال.

٢٧- ويتوقع أن يؤدي خفض العجز في الموازنة الجارية إلى إتاحة المجال لمزيد من النفقات التطويرية المعززة للنمو. ويمكن للسلطة الفلسطينية بالتعاون مع شركائها في التنمية إعداد خطة لإعادة توجيه الإنفاق الحكومي نحو الاستثمار وبعيدا عن الإنفاق الجاري، استناداً إلى تقرير مراجعة الإنفاق العام الذي يتولى إعداده البنك الدولي في الوقت الحاضر. بالإضافة إلى ذلك، فإن خطة التنمية الوطنية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٦ التي تم الانتهاء منها مؤخراً توفر خارطة طريق للإصلاح في السنوات الثلاث التالية وتشير إلى المجالات التي تكون فيها متطلبات البنية التحتية هي الأكبر. وعلى خلفية هذا التحليل، يمكن أن يبدأ المانحون في إعادة توجيه المعونة من دعم الموازنة إلى دعم المشروعات التي تستثمر في البنية التحتية والتعليم. ويتعين كذلك تكثيف الإصلاحات المؤسسية لدعم تنمية القطاع الخاص.

٢٨- ولن تكون جهود السلطة الفلسطينية وحدها كافية لضمان استمرارية أوضاع المالية العامة في المدى المتوسط. فمن المهم أن يقوم المانحون بدعم إصلاحات شاملة جديدة من شأنها مساعدة السلطة الفلسطينية على التحول

الضفة الغربية وغزة

إلى موارد عامة تتوفر لها مقومات الاستمرار وذلك بتقديم مزيد من المعونة. ويمكن أن تستند المعونة إلى التزامات متعددة السنوات وقد ترتبط بما تحققه السلطة الفلسطينية من نتائج، بما في ذلك التقدم المحرز على صعيد الإدارة المالية العامة (الإدارة المالية العامة؛ الإطار ٥). كذلك سيكون من الأهمية بمكان أن تقوم إسرائيل برفع القيود التي تحد من نشاط القطاع الخاص وأن تضمن تحويل إيرادات المقاصة بلا انقطاع.

الإطار ٥- ملخص توصيات المساعدة الفنية بشأن الإدارة المالية العامة

أطلق إطار لإصلاح الإدارة المالية العامة في عام ٢٠٠٩ وتم تحديثه لاحقاً في الفترة ٢٠١١-٢٠١٣. وقد وجدت أحدث بعثات المساعدة الفنية التي أوفدها صندوق النقد الدولي أنه على الرغم من صعوبة البيئة السياسية، حققت السلطات الوطنية تقدماً ملموساً، خاصة في السنوات المبكرة. غير أنه يظل هناك الكثير الذي يجب عمله، خاصة في المجالات الأربعة الرئيسية التالية:

- لا يزال الإطار التنظيمي للإدارة المالية العامة غير مواكب للعصر إلى حد ما وغير مكتمل بعد. *التوصية:* إعداد قانون الموازنة الأساسي الجديد واعتماده رسمياً، وتحديث اللوائح المالية وفقاً لذلك، والانتهاج من إعداد الكتيبات والمبادئ التوجيهية ذات الصلة واعتمادها رسمياً.
- تعاني عملية إعداد الموازنة من الضعف وتفقد التوقعات إلى الواقعية، وذلك على الرغم من أن موازنة ٢٠١٤ استندت للمرة الأولى إلى إطار متوسط الأجل للمالية العامة تم وضعه داخلياً. *التوصية:* تحسين مستوى واقعية التوقعات بشأن الإيرادات ودعم المانحين، ووضع منهجية ملائمة لتقرير الحدود القصوى للموازنة ويهدف لضمان اتساق الحد الأقصى للنفقات الكلية والحدود القصوى للوزارات المنفقة في فترة إعداد الموازنة مع تقدير واقعي للإيرادات، ودمج وحدة للمالية العامة الكلية بكامل الموظفين في وزارة المالية في الإدارة العامة للموازنة، والترتيب المتسلسل للموارد بشكل أكثر دقة عند التحول إلى إعداد موازنة البرامج، ووضع إجراءات وتطوير مهارات في إعداد الموازنة الرأسمالية وإدارة المشروعات الرأسمالية.
- يلزم تحسين مراقبة الالتزامات وإدارة النقدية. فعلى الرغم من أن نظام معلومات الإدارة المالية يمثل إنجازاً كبيراً، لا يتم استخدامه بشكل كامل لأغراض وضع ضوابط على النفقات، وخاصة ما يتعلق منها بالالتزامات والمتأخرات، ولا يزال إعداد تقارير المالية العامة الشهرية يتم بوسائل يدوية. *التوصية:* الموافقة على عمليات التهيئة اللازمة في نظام معلومات الإدارة المالية لوضع ضوابط على الالتزامات ومراقبة المتأخرات، والانتهاج من تقديم المساندة القانونية والتنظيمية اللازمة للضوابط على الالتزامات ومراقبة المتأخرات، وتحسين عمليات تخطيط النقدية ووضع تنبؤات النقدية، وبدء عمل لجنة إدارة النقدية، ودمج نظامي مراقبة الالتزامات وإدارة النقدية، ومراجعة وتحديث الأدلة المحاسبية وتحسين المهارات المحاسبية داخل وزارة المالية وعلى مستوى الوزارات المختلفة، وتحديد الأسباب وراء الأخطاء في التقارير المالية العامة خلال السنة واتخاذ إجراءات علاجية دائمة.
- يتسم إعداد التقارير المالية بالضعف. فأخر حسابات مدققة متاحة تخص عام ٢٠١٠، والكشوف المالية لعام ٢٠١١ لم يتم رفعها بعد إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية. *التوصية:* تحسين المهارات المحاسبية داخل وزارة المالية وعلى مستوى الوزارات المختلفة، تطبيق الشروط الإلزامية للمحاسبة للقطاع العام على الأساس النقدي، وتحديد شروط الإفصاح "المحبذة" في المعايير، وإعداد تحليل للفجوة ووضع خطة لرصد البيانات والإفصاح عنها بدءاً بالقوائم المالية لعام ٢٠١٣، وإنجاز العمل المتراكم لإعداد القوائم المالية لم ينته إعدادها (٢٠١١، ٢٠١٢، ٢٠١٣)، وإنشاء دورة سنوية لإعداد التقارير المالية.

٢٩- واتفقت السلطات وغيرها من أطراف الحوار مع تحليل الخبراء وتوصياتهم، ولكن درجة التقدم الذي يمكن تحقيقه لا تزال غير مؤكدة بسبب صعوبة البيئة السياسية. فقد أعربت السلطات عن مخاوفها من أن تكون تدابير المالية العامة المقترحة، خاصة على صعيد الإنفاق، صعبة من الناحية السياسية، ورأت أن استمرار المعونة المقدمة من المانحين

سيكون لازماً عوضاً عن الإجراءات الصارمة على صعيد السياسات في حال عدم تحقيق تقدم على صعيد السلام. وفي الواقع، كان الرأي السائد يذهب إلى أنه طالما ظلت القيود الإسرائيلية قائمة، سوف يتعين على القطاع العام القيام بدور قاطرة الاقتصاد. وقد أشارت الجهات المانحة إلى الضغوط على المالية العامة في بلدانها والمطالب المتنافسة على المعونة (مثل مصر وسوريا) كقيود مهمة تواجه زيادة المعونة للسلطة الفلسطينية، على الرغم من تعهداتها بتقوية الدعم المالي في حال استئناف عملية السلام ونجاحها. ولم يبد المسؤولون الإسرائيليون أي التزام بمزيد من التخفيف للقيود. وأكدوا على جهودهم المبذولة في التعاون الجيد على أرض الواقع، بما في ذلك عقد الاجتماعات المنتظمة بين وزارتي المالية الفلسطينية والإسرائيلية منذ يونيو/حزيران ٢٠١٣، والتي أثمرت تدفقاً أكثر اتساقاً من إيرادات المقاصة. غير أن هذا التحسن في التعاون يتعرض لضغوط حالياً نتيجة رفض إسرائيل للحكومة التوافقية الفلسطينية الجديدة.

جيم - القطاع المالي

٣٠- ناقش الخبراء الاتجاهات العامة الأخيرة للاستقرار المالي مع سلطة النقد الفلسطينية والبنوك التجارية. وقد أشار الخبراء إلى أن أداء القطاع المصرفي كان جيداً. ومع ذلك، تم إبداء مخاوف بشأن مجالين هما: المخاطر الحالية الناجمة عن انكشاف البنوك أمام السلطة الفلسطينية وموظفيها، وإن كان هذا الانكشاف قد انخفض في الآونة الأخيرة؛ وتعرض الجهاز المصرفي لمتزايد لمخاطر أسواق البناء والعقارات. وفي الوقت نفسه، واصلت سلطة النقد الفلسطينية مد صلاحياتها لتشمل الإشراف على الفروع والشركات التابعة الأردنية، وبالتالي الحد من خطر التداعيات التي قد تأتي من الأردن.

٣١- وحث الخبراء سلطة النقد الفلسطينية على مواصلة مراقبة انكشاف البنوك أمام السلطة الفلسطينية عن كثب. وقد شاطر كل من البنوك الخاصة وسلطة النقد الفلسطينية مخاوف الخبراء بشأن ارتفاع درجة انكشاف البنوك أمام السلطة الفلسطينية. وتم الاتفاق على أن زيادة المديونية وتدهور وضع المالية العامة للسلطة الفلسطينية قد يهدد سلامة الجهاز المصرفي. وأفادت البنوك الخاصة بأن التأخير الشديد في الدفع من جانب السلطة الفلسطينية أو العجز عن السداد قد يتسبب في تعطل الأنشطة المصرفية ويؤدي إلى عدم الاستقرار المالي. ورداً على ذلك، أشارت سلطة النقد الفلسطينية إلى أن ديون السلطة الفلسطينية المستحقة للبنوك فيما يتعلق بمجموع التسهيلات الائتمانية قد انخفضت من ٣٣,٤% في نهاية ٢٠١٢ إلى ٣٠,٦% في نهاية ٢٠١٣، كما أفادت بأنها لا تزال ترصد المخاطر بدقة من خلال اختبارات تحمل الضغوط ربع السنوية. كذلك أشارت إلى الدور الإيجابي الذي يمكن أن يسهم به إصدار السندات الحكومية في تحقيق الاستقرار المالي، وأعربت عن رأيها بأن توريق الدين الحكومي يُعد خطوة مهمة في دعم إدارة السيولة لدى البنوك، وفي نهاية المطاف، نحو إيجاد سوق للدين المحلي.

٣٢- وأشار الخبراء إلى المخاطر المحتملة الناجمة عن تعرض البنوك لمخاطر القروض العقارية والاستهلاكية. وتمثل القروض العقارية ٢١% من محافظ القروض المصرفية للقطاع الخاص وأكثر من ٢٠% من القروض المتعثرة. وفي الوقت نفسه، زادت حصة القروض الاستهلاكية على نحو سريع من ١٧% إلى ٢٩% منذ ٢٠١١. وتشكل القروض العقارية والاستهلاكية معاً ٥٠% من مجموع الائتمان الخاص. وقد يؤدي التباطؤ المستمر في النمو وارتفاع معدلات البطالة إلى زيادة القروض المتعثرة، مما يشكل ضغطاً على الميزانيات العمومية للبنوك. وللتصدي لهذه المخاطر، أوصى الخبراء بتحسين البيانات المعنية بسوق العقارات والمستهلكين وتكثيف إجراء اختبارات تحمل الضغوط لقياس قدرة البنوك على الصمود أمام صدمات أسعار المساكن. ويُنَبِّذ تطبيق تدابير احترازية كلية أكثر صرامة (على سبيل المثال، فيما

الضفة الغربية وغزة

يتعلق بنسب القرض إلى القيمة والدين إلى الدخل)، خاصة في حالة زيادة أسعار المساكن.^{٢٠} وفي هذا السياق، رحب الخبراء أيضا باعتزام البنوك، والذي تم الإعراب عنه خلال الاجتماع مع ممثلي البنوك، تحويل محافظ قروضها بعيدا عن أسواق الإسكان والمستهلكين وتوجيهها نحو المشروعات الصغيرة والمتوسطة. وسوف يتييسر بذل هذا الجهد من خلال التوسع الجاري حاليا في سجل الائتمان الذي أنشئ حديثا ليشمل المشروعات الصغيرة والمتوسطة.

دال - قضايا هيكلية

٣٣- لن يتسنى وضع الاقتصاد على مسار نمو أعلى بشكل ملموس بدون إزالة شاملة للقيود الإسرائيلية. فتفرض القيود قيودا ملزما على إنتاج القطاع الخاص واستثماره وبنبغي إزالتها. ويشمل ذلك إلغاء القيود المفروضة على حركة الأشخاص والسلع، وتمكين التجارة بين الضفة الغربية وغزة، والنفاذ إلى المنطقة "جيم" والقدس الشرقية، بما في ذلك حق السلطة الفلسطينية في إصدار تراخيص البناء وتطوير أراضيها وموارد المياه. وأجرى تقرير صدر مؤخرا عن البنك الدولي تقييما لإمكانات النمو المرتبطة بإزالة القيود المتعلقة بالمنطقة "جيم" وتوصل إلى أنها تعادل ٣٥% من إجمالي الناتج المحلي.^{٢١}

٣٤- وفي الوقت نفسه، هناك الكثير الذي يمكن للسلطة الفلسطينية القيام به—حتى في ظل الوضع السياسي الراهن—لتعميق وتوسيع مساهمة القطاع الخاص في الاقتصاد. ويتضمن ذلك في المقام الأول تدابير لتعزيز مناخ الأعمال وخفض تكلفة ممارسة أنشطة الأعمال.^{٢٢} وقد أحرزت السلطة الفلسطينية بعض التقدم في تنفيذ الإصلاحات للحد من تكلفة وتعقيد تسجيل الشركات، وأصدرت مؤخرا قانون التأجير التمويلي لتسهيل الحصول على التمويل.^{٢٣} ومع ذلك، فإن عدم اكتمال إطار المنافسة وغياب الأجهزة التنظيمية، على الرغم من إحراز تقدم كبير على مدى السنوات الماضية في بناء المؤسسات عموما، يحول دون تكافؤ الفرص أمام الأطراف الداخلية والخارجية، كما أن الإطار القانوني ليس داعما لأنشطة الأعمال. ويمكن للسلطة الفلسطينية أن تتخذ تدابير لخفض التكاليف حيثما كان ذلك ممكنا، وتبسيط الإجراءات المرهقة، وتحديث التشريعات الاقتصادية وتوضيحها وتحقيق الاتساق بينها. ويمثل سن قانون الشركات الجديد، وقانون الصناعة الجديد، وقانون تسوية الديون، وقانون المعاملات المضمونة، وتفعيل سجل الموجودات المنقولة، مطلبًا مهما لضمان تكافؤ الفرص في المعاملة القانونية للشركات العامة والخاصة، وتسهيل الحصول على التمويل المصرفي من خلال التمكين من استخدام الموجودات المنقولة كضمان.

٣٥- كذلك فإن الإصلاحات الهيكلية ضرورية لإعداد الاقتصاد للتوسع المحتمل في الاستثمار في حالة حدوث تقدم على صعيد محادثات السلام. وينبغي تعزيز التدابير المبينة أعلاه لتقوية مناخ الأعمال من خلال اتخاذ إجراءات لبناء مزيد من القدرات لاستيعاب تزايد المساعدات من الجهات المانحة على نحو فعال في حالة حدوث انفراجة في عملية السلام. وثمة حاجة لمزيد من تعزيز إجراءات وقدرات إدارة الاستثمار العام. وتفتقر وزارة التخطيط والتنمية الإدارية إلى

^{٢٠} بيانات أسعار العقارات والإيجارات والقروض المتأخرة غير متاحة، مما يضيف صعوبة حاليا على المراقبة الوثيقة لتطورات السوق العقاري.

^{٢١} للاطلاع على التفاصيل، راجع الدراسة بعنوان *Area C and the Future of the Palestinian Economy*, the World Bank, 2013 (المنطقة "جيم" ومستقبل الاقتصاد الفلسطيني، البنك الدولي، ٢٠١٣).

^{٢٢} للاطلاع على التفاصيل، راجع تقرير خبراء صندوق النقد الدولي لاجتماع لجنة الاتصال المخصصة بتاريخ سبتمبر/أيلول، تقارير القضايا المختارة، "نمو الاقتصاد الفلسطيني (Growth in the Palestinian Economy)"، متاح من خلال الرابط <http://www.imf.org/external/country/wbg/rr/index.htm>.

^{٢٣} وقع الرئيس على قانون التأجير التمويلي الجديد في فبراير/شباط ٢٠١٤.

وظيفة التقييم المركزي، وتعاني إدارة المحافظ من الضعف. وقد وضع تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية الذي أجراه البنك الدولي مؤخرًا السلطة الفلسطينية في مرتبة ضعيفة فيما يخص المؤشرات المرتبطة بالتقييم، وحساب التكلفة، وترتيب الأولويات، والاختيار والمراقبة المتعلقة بتنفيذ المشاريع، وإدارة الاستثمار العام ضمن إطار متعدد السنوات.^{٢٤} كذلك أحرزت الضفة الغربية وغزة درجات ضعيفة في مؤشر إدارة الاستثمارات العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي.^{٢٥} ويلزم معالجة هذه القضايا لتجنب تجاوز التكاليف وتخطيط وتدبير النفقات الجارية اللاحقة للمشاريع المكتملة. ويأتي استحداث نظام جديد للمشتريات في عام ٢٠١٤ كخطوة مشجعة في هذا الصدد، ولكن التنفيذ الكامل ينتظر إجراءات هيئة الشراء العام.

٣٦- وقد أشارت السلطات إلى أن رؤيتها للإصلاح الاقتصادي في السنوات الثلاث المقبلة موضحة في خطة التنمية الوطنية الجديدة ٢٠١٤-٢٠١٦ (الإطار ٦). وأكدت مجددا التزامها بالإصلاحات المؤسسية والهيكلية لإطلاق العنان لإمكانات نمو القطاع الخاص ولإستخدام المساعدات بعد زيادتها على نحو أكثر فعالية. ولكنها أشارت إلى أن جدول أعمال السياسات سيتوقف على نتائج عملية السلام وتوافر المعونة المقدمة من المانحين. وقد اتفق الخبراء على أنه في حالة اقتران خطة التنمية الوطنية بإصلاحات جوهرية وتخفيف القيود الإسرائيلية، فيمكنها أن تشكل برنامجا للتنمية الاقتصادية في الضفة الغربية وغزة على مدى السنوات القليلة المقبلة، لكنهم شددوا على ضرورة الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي ومواصلة تصحيح أوضاع المالية العامة على المدى المتوسط لإتاحة حيز المالية العامة اللازم للإنفاق المعزز للنمو.

^{٢٤} دراسة صادرة عن البنك الدولي بعنوان "الضفة الغربية وغزة: الإنفاق العام والمساءلة المالية؛ تقرير عن أداء الإدارة المالية العامة": World Bank, "West Bank and Gaza: Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA); Public Financial Management Performance Report," No. AUS3141, Washington, DC, June 2013

^{٢٥} تقدم دراسة Dabla-Norris and others (راجع ورقة عمل صندوق النقد الدولي بتاريخ ٢٠١١ بعنوان "Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency") (الاستثمار في الاستثمار العام: مؤشر كفاءة الاستثمار العام) مؤشرا لإدارة الاستثمار العام يرتب البلدان على أساس أربع مراحل مختلفة من إدارة الاستثمار العام هي: التقييم السابق واختيار وتنفيذ والتقييم اللاحق للمشروعات. وتأتي الضفة الغربية وغزة في المرتبة ٦٧ من بين ٧١ بلدا، مسجلة درجة في هذا المؤشر قدرها ٠,٨٠ مقابل متوسط العينة البالغ ١,٦٨.

الإطار ٦- خطة التنمية الوطنية الفلسطينية ٢٠١٤-٢٠١٦

خطة التنمية الوطنية هي إطار عمل استراتيجي للسياسات لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وتهدف هذه الخطة إلى تنشيط الاقتصاد الفلسطيني وبناء وتوسيع مؤسسات الدولة، وتحسين نوعية الحياة للفلسطينيين. وتقوم هذه الخطة على موازنات البرامج وتم تصميمها بغية تعزيز التكامل بين التخطيط وإعداد الموازنة على المستوى الوطني. وتشمل هذه الخطة إطاراً مفصلاً للمراقبة ومؤشرات أداء لتقييم التنفيذ. وتقر الخطة بالتحديات الهائلة التي تواجه التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الضفة الغربية وغزة. وتشمل هذه التحديات: (١) تعدد القيود الإسرائيلية، و(٢) الانقسام الإداري والسياسي بين الضفة الغربية وغزة، و(٣) ضعف الظروف الاقتصادية والمالية الحالية.

وتبني هذه الخطة على خطط التنمية السابقة في أربعة قطاعات رئيسية: هذه القطاعات والأهداف الرئيسية المختارة هي كالتالي:

١- التنمية الاقتصادية والتوظيف: وتشمل الأهداف تشجيع الاستثمار (وخاصة بالنسبة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة)، وتشجيع الشركات بين القطاعين العام والخاص، ورفع مستوى القوانين واللوائح التنظيمية لتحسين مناخ الأعمال، وتحسين القدرة التنافسية.

٢- الحوكمة وبناء المؤسسات: وتتضمن الأهداف تطوير وإصلاح نظم الإدارة المالية العامة (دمج الإدارات الضريبية، وبناء قدرات تحصيل الضرائب، واستخدام نظم المعلومات المحوسبة)، وترشيد الإنفاق العام، وضمان الإدارة النقدية الفعالة، وزيادة تحسين تقديم الخدمات.

٣- الحماية الاجتماعية: وتشمل الأهداف توسيع نظم الحماية الاجتماعية عالية الجودة، وتحسين الخدمات للسجناء (السابقين)، وتوسيع وتحسين التعليم والرعاية الصحية.

٤- البنية التحتية: وتتضمن الأهداف تطوير الطرق ونظم الاتصالات، وتنويع مصادر الطاقة، وترشيد استهلاك الطاقة، وضمان كفاءة استخدام المياه.

وتستند الاستثمارات المتوقعة في خطة التنمية إلى إطار مالي كلي يتضمن سيناريو متفانلاً بالإضافة إلى السيناريو الأساسي. وعلى مدى ثلاث سنوات، يبلغ إجمالي خطط الإنفاق بالخطة ما يصل إلى ٥٣٩ مليون دولار، منها ٢٨١ مليون دولار للاستثمارات، والباقي للإنفاق التشغيلي. ويفترض السيناريو الأساسي بقاء الوضع الراهن السياسي والاقتصادي على ما هو عليه، مع تباطؤ النمو إلى ١% في المدى المتوسط. ولتجنب المتأخرات والتمويل المصرفي، سوف يزيد الدعم الخارجي للموازنة إلى ١,٥ مليار دولار أمريكي. أما السيناريو المتفانل فيفترض حدوث انفراجة في مفاوضات السلام مع التخفيف لاحقاً من القيود الإسرائيلية وزيادة الاستثمار الأجنبي والمحلي بشكل حاد. وعلى المدى المتوسط، سوف يتسارع معدل النمو إلى مستوى الرقمين وينخفض الدعم الخارجي للموازنة إلى ٠,٩ مليار دولار أمريكي.

تقييم خبراء الصندوق

٣٧- يعمل الاقتصاد الفلسطيني في بيئة من عدم اليقين السياسي المتزايد. فقد أدى تعليق محادثات السلام والاحتمالات غير المؤكدة باستئنافها إلى زيادة المخاطر على الاقتصاد وتقصير آفاق التخطيط لكل من صناعات السياسات وصناعات القرار في القطاع الخاص. كذلك تضيف المصالحة بين فتح وحماس عنصرا من عدم اليقين، حيث أشارت إسرائيل إلى استعدادها لاتخاذ تدابير ضد السلطة الفلسطينية. وتزداد أجواء عدم اليقين تقاعسا بفعل تزايد التوترات السياسية مؤخرا في أعقاب اختطاف ثلاثة شبان إسرائيليين في الضفة الغربية.

٣٨- وهذه الدرجة العالية من عدم اليقين السياسي تعني ضمنا مجموعة واسعة من النتائج الاقتصادية المحتملة. فمن شأن استئناف محادثات السلام واختتامها بنجاح تدعيم الثقة، وتعزيز الاستثمار، وفتح الباب أمام مبادرات المانحين ومبادرة الاقتصاد الفلسطيني بقيادة مكتب ممثل اللجنة الرباعية والتي يمكن أن تُحدث تحولا اقتصاديا. وفي المقابل، فإن الفشل الواضح لمحادثات السلام مع عدم احتمال استئنافها يمكن أن يقود الاقتصاد إلى مسار يتسم بنمو أضعف كثيرا، وربما كان حتى سالبا، وارتفاع معدلات البطالة، وربما تهيئة الظروف للاضطرابات الاجتماعية. وسرعان ما قد يصبح الوضع السياسي الراهن غير قابل للاستمرار على المدى المتوسط— حيث لا يزال الصراع السياسي بلا حل بينما استئناف محادثات السلام يظل ممكنا—إذا ظل نموذج تمويل المالية العامة كما هو وظلت الإصلاحات الاقتصادية محدودة، لأن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى ركود اقتصادي وارتفاع في معدلات البطالة وتآكل تدريجي في مستويات المعيشة. ويمكن تحقيق نتائج اقتصادية أفضل وأكثر استمرارا على المدى المتوسط، حتى في إطار سيناريو الوضع السياسي الراهن، إذا تم التحول إلى نموذج تمويل أكثر استمرارا، مع تدفقات معونة أوضح مسارا تمول المزيد من الإنفاق الحكومي الداعم للنمو، وتطبيق بعض الإصلاحات الاقتصادية جنبا إلى جنب مع تخفيف القيود الإسرائيلية.

٣٩- وتتسم التطورات والآفاق الاقتصادية بتباطؤ النمو ومواجهة المالية العامة لضغوط على الرغم من استمرار مساعدات المانحين. فقد استمر النمو في الانخفاض في ٢٠١٣— متأثرا بضعف الطلب الخاص والتشديد المالي وبقاء القيود الإسرائيلية دون تغيير يُذكر— وارتفع معدل البطالة. وبالنسبة لعام ٢٠١٤، يتوقع الخبراء ثبات النمو تقريبا عند ما يقرب من ٢% واستمرار ارتفاع معدل البطالة. ومن المتوقع أن يظل التضخم حميدا عند نسبة تزيد قليلا على معدل التضخم الإسرائيلي. وتتعلق المخاطر الرئيسية على الآفاق المستقبلية في المدى القريب بهشاشة أوضاع المالية العامة، بما في ذلك النقص المحتمل في المعونة المقدمة من المانحين، وعدم قدرة السلطة الفلسطينية على كبح الإنفاق، والتخفيضات في تحويلات إيرادات المقاصة بما في ذلك التخفيضات ذات الدوافع السياسية.

٤٠- ويقتضي الأمر توخي الحرص في إدارة المالية العامة في هذه الأوقات التي يكتنفها عدم اليقين. فبالنسبة لعام ٢٠١٤، تتمثل توقعات خبراء الصندوق حسب السيناريو الأساسي في وجود فجوة تمويلية قدرها نحو ٣٠٠ مليون دولار، أي نحو ٢,٥% من إجمالي الناتج المحلي. وفي غياب مزيد من التصحيح أو في حالة عدم تقديم المانحين لدعم إضافي، من المرجح أن تتم تغطية الفجوة من خلال تراكم مزيد من المتأخرات على حساب سيولة القطاع الخاص والاقتراض من البنوك المحلية على حساب الاستقرار المالي. وفي ظل هذه الفجوة وزيادة المخاطر على المالية العامة في الآونة الأخيرة،

الضفة الغربية وغزة

ينبغي أن تُفَصِّر السلطة الفلسطينية الزيادة في فاتورة الأجور الكلية على ٢%، بدلا من ٥% المدرجة في الموازنة. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق تجميد الأجور والترقيات، والمزيد من ترشيد البدلات، وزيادة تشديد سياسة التعيينات الصفرية على أساس صاف من خلال تطبيقها على فاتورة الأجور في الضفة الغربية وغزة كل على حدة. علاوة على ذلك، يمكن إلغاء دعم الوقود، وترشيد التحويلات للمتلقين خارج نظام التحويلات النقدية. وبالتوازي، ينبغي توسيع نطاق نظام التحويلات النقدية الموجهة. وينبغي أيضا إيقاف نمو الالتزامات الاحتمالية على السلطة الفلسطينية المرتبطة بالإقراض الصافي، كما ينبغي أن تكثف وزارة المالية جهودها لتحصيل الديون من البلديات مقابل الخدمات العمومية. وعلى جانب الإيرادات، يتعين مواصلة الجهود الرامية لتعزيز دائرة كبار المكلفين، وتحصيل الضرائب المتأخرة، وتحسين الإنفاذ. وينبغي تخفيض الإعفاءات الضريبية، وذلك تمشيا مع توصيات المساعدة الفنية من صندوق النقد الدولي، بينما الخطوات الأخيرة التي اتخذتها السلطات في هذا الصدد موضع ترحيب. علاوة على ذلك، نظرا لارتفاع المخاطر على المالية العامة، ينبغي أن تعد السلطات خطة لحالات الطوارئ تتضمن تدابير قابلة للتنفيذ في حال تحقق المخاطر.

٤١- وعلى المدى المتوسط، يتعين أن تضمن السلطات استمرارية أوضاع المالية العامة. ففي إطار توقعات السيناريو الأساسي، وبافتراض ثبات مصادر التمويل، تظل هناك فجوات تمويلية كبيرة نتيجة لمتطلبات التمويل الكبيرة. وفي ظل الصدمات السالبة التي تتعرض لها بشدة الضفة الغربية وغزة، لن تكون هناك قدرة على الاستمرار في تحمل الديون. بالإضافة إلى ذلك، يميل الإنفاق العام نحو الأجور، والمعاشات التقاعدية، والتحويلات، بدلا من اتجاهه نحو الاستثمار في البنية التحتية العامة الذي تشتد الحاجة إليه، مما يُخَلِّف عقبات أمام تنمية القطاع الخاص. ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى نتائج مخيبة للآمال في النمو والتوظيف، مما يهدد الاستقرار الاجتماعي. وكما أكد تقرير الخبراء بتاريخ سبتمبر/أيلول ٢٠١٣، ينبغي أن تخفض السلطة الفلسطينية الاحتياجات التمويلية وأن تعيد توجيه إنفاقها تدريجيا من الاستهلاك إلى الاستثمار. وفي المدى المتوسط، يتعين أن ينصب التركيز على تخفيض فاتورة الأجور (بما في ذلك عن طريق إجراء إصلاح واسع النطاق للخدمة المدنية)، وإصلاح نظم المعاشات التقاعدية والرعاية الصحية (الإحالات). وينبغي توسيع نطاق نظام التحويلات النقدية لحماية الفئات الأضعف كإجراء تعويضي. ويتعين مواصلة تعزيز الإدارة المالية العامة تمشيا مع توصيات المساعدة الفنية الأخيرة. وعلى جانب الإيرادات، ينبغي أن تركز الجهود على تحسين الامتثال والحد من الإعفاءات.

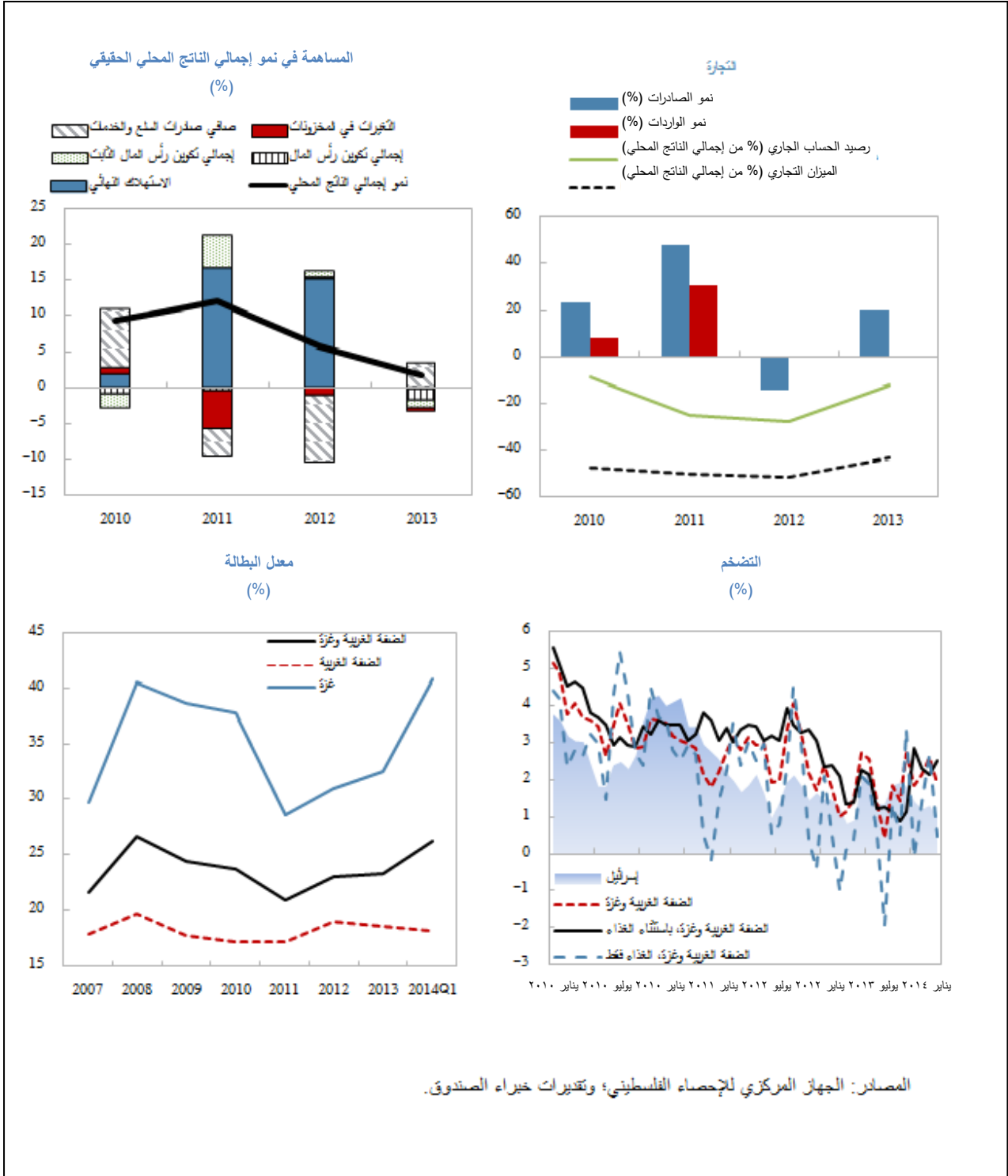
٤٢- وبينما ينبغي أن تضطلع السلطات بدورها في ضمان الاستقرار المالي الكلي، ثمة حاجة إلى دعم إضافي من المانحين وتخفيف القيود الإسرائيلية. فالإلغاء القيود الإسرائيلية من الشروط الأساسية لوجود قطاع خاص فلسطيني يتسم بالديناميكية. ومن شأن ذلك دعم جهود السلطة الفلسطينية في تصحيح أوضاع المالية العامة على نحو داعم للنمو. وفي الوقت نفسه، فإن الدعم المستمر وواضح المسار من المانحين سوف يكون ضروريا في التحول إلى نموذج تمويلي أكثر استمرارا والحد بالتدريج من هيمنة القطاع العام على الاقتصاد.

٤٣- ويتسم القطاع المصرفي بسلامة أوضاعه، لكن الانكشاف أمام السلطة الفلسطينية يشكل مخاطر. فعلى الرغم من أن المؤشرات المصرفية قوية، تشير اختبارات تحمل الضغوط إلى الضعف المرتبط بانكشاف القطاع المصرفي أمام السلطة الفلسطينية وموظفيها. ولمعالجة هذا الضعف، ينبغي أن تدعم سلطة النقد الفلسطينية التدابير الرامية إلى تنويع

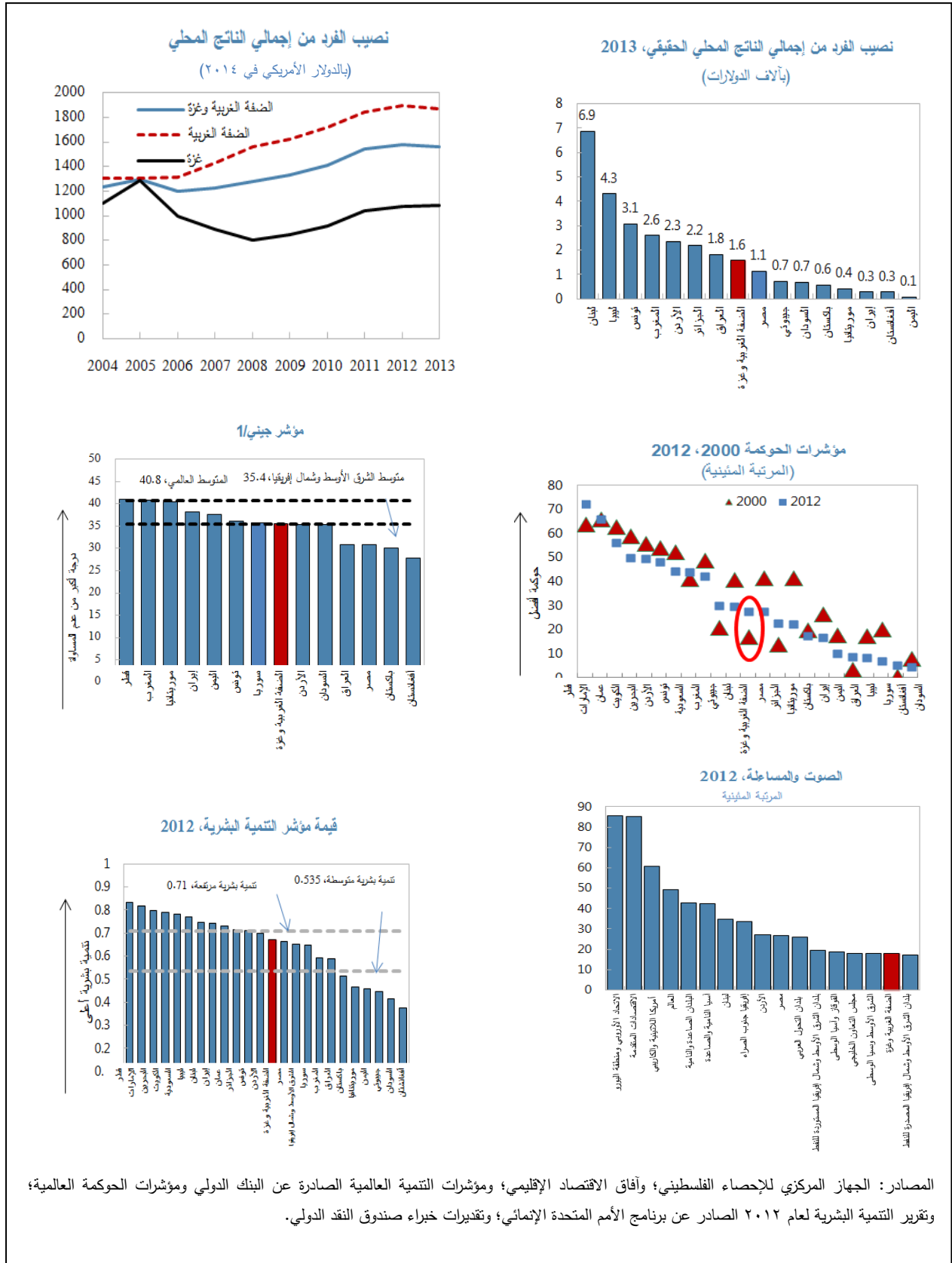
محافظ قروض البنوك نحو المشروعات الصغيرة والمتوسطة. وعلى وجه الخصوص، يمكن أن تواصل سلطة النقد الفلسطينية دعم تطوير سجل الائتمان، وتعزيز القوانين والإجراءات التي توجه الضمانات، وزيادة شروط كفاية رأس المال لدى البنوك عند الإقراض للسلطة الفلسطينية. ويتعين أيضاً أن تتوخى سلطة النقد الفلسطينية اليقظة إزاء النمو السريع في القروض الاستهلاكية وانكشافات البنوك أمام سوق العقارات.

٤٤- وبغض النظر عن تطورات العملية السياسية، هناك حاجة إلى الإسراع في إجراء الإصلاحات الهيكلية لتحسين آفاق النمو. فنجاح مفاوضات السلام من المرجح أن يؤدي إلى تخفيف القيود الإسرائيلية وزيادة الاستثمار الأجنبي والمساعدات. وفي ظل هذا السيناريو، ثمة حاجة إلى مزيد من الإصلاحات المؤسسية والهيكلية—على سبيل المثال، في مجالات إدارة الاستثمار العام وإصلاحات الطاقة والمياه والأراضي—لتعزيز قدرة الاقتصاد الاستيعابية على الاستفادة الكاملة من إمكانات تدابير تنشيط الاستثمار في إطار مبادرة الاقتصاد الفلسطيني. وفي السيناريو الأساسي، أو في حالة إخفاق عملية السلام، تكون الحاجة إلى الإصلاحات الهيكلية أكبر لتعزيز القطاع الخاص، مع اتخاذ تدابير لتحسين مناخ الأعمال نظراً لأهميته الخاصة. وتمثل خطة التنمية الوطنية ٢٠١٤-٢٠١٦ التي وضعتها السلطات الوطنية مخططاً وُضع في الوقت المناسب لاستراتيجية تطويرية للسنوات القليلة المقبلة. ويتسم تركيزها على المجالات الأربعة الرئيسية—مناخ الأعمال، والتطوير المؤسسي، والبنية التحتية، والحماية الاجتماعية، بأنه مناسب، ولكن تنفيذها سيحتاج أن يأخذ في الاعتبار الحيز المالي المحدود للسلطة الفلسطينية والحاجة إلى الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي.

الشكل البياني ١- الضفة الغربية وغزة: آخر التطورات الاقتصادية، ٢٠١٠-٢٠١٤

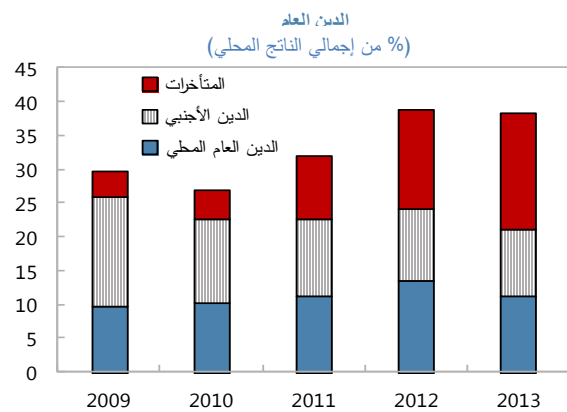
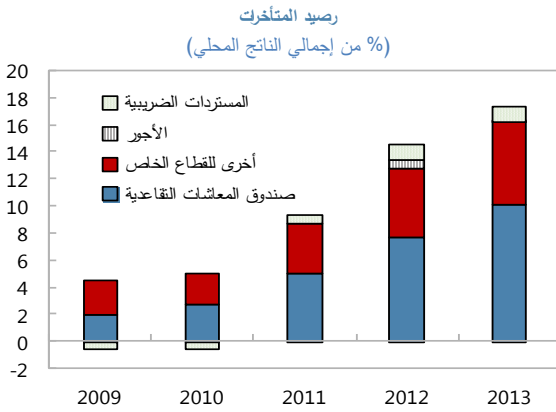
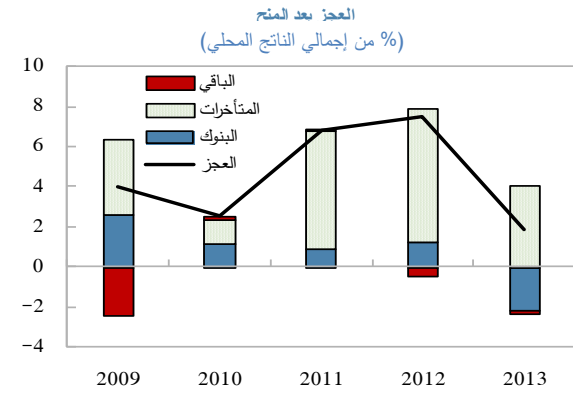
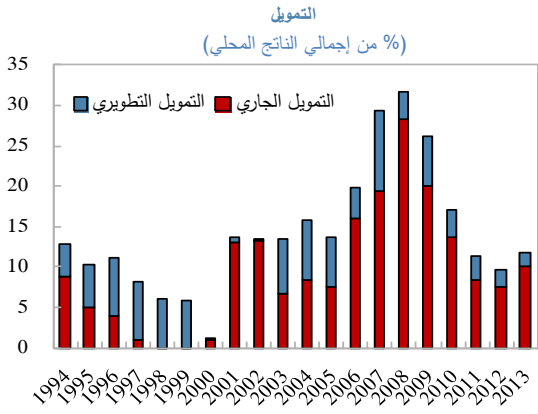
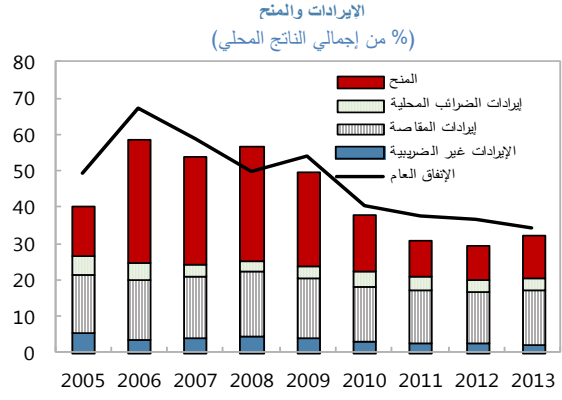
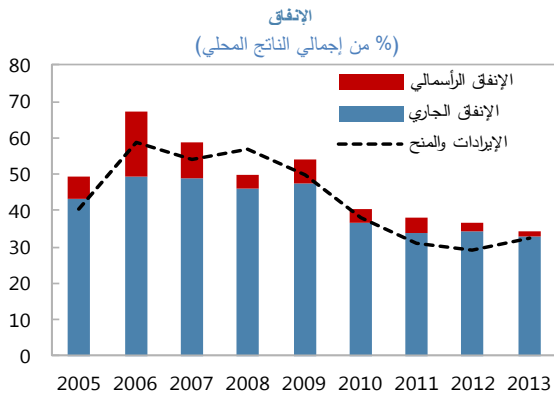


الشكل البياني ٢ - الضفة الغربية وغزة: المؤشرات الاجتماعية ومؤشرات الحوكمة



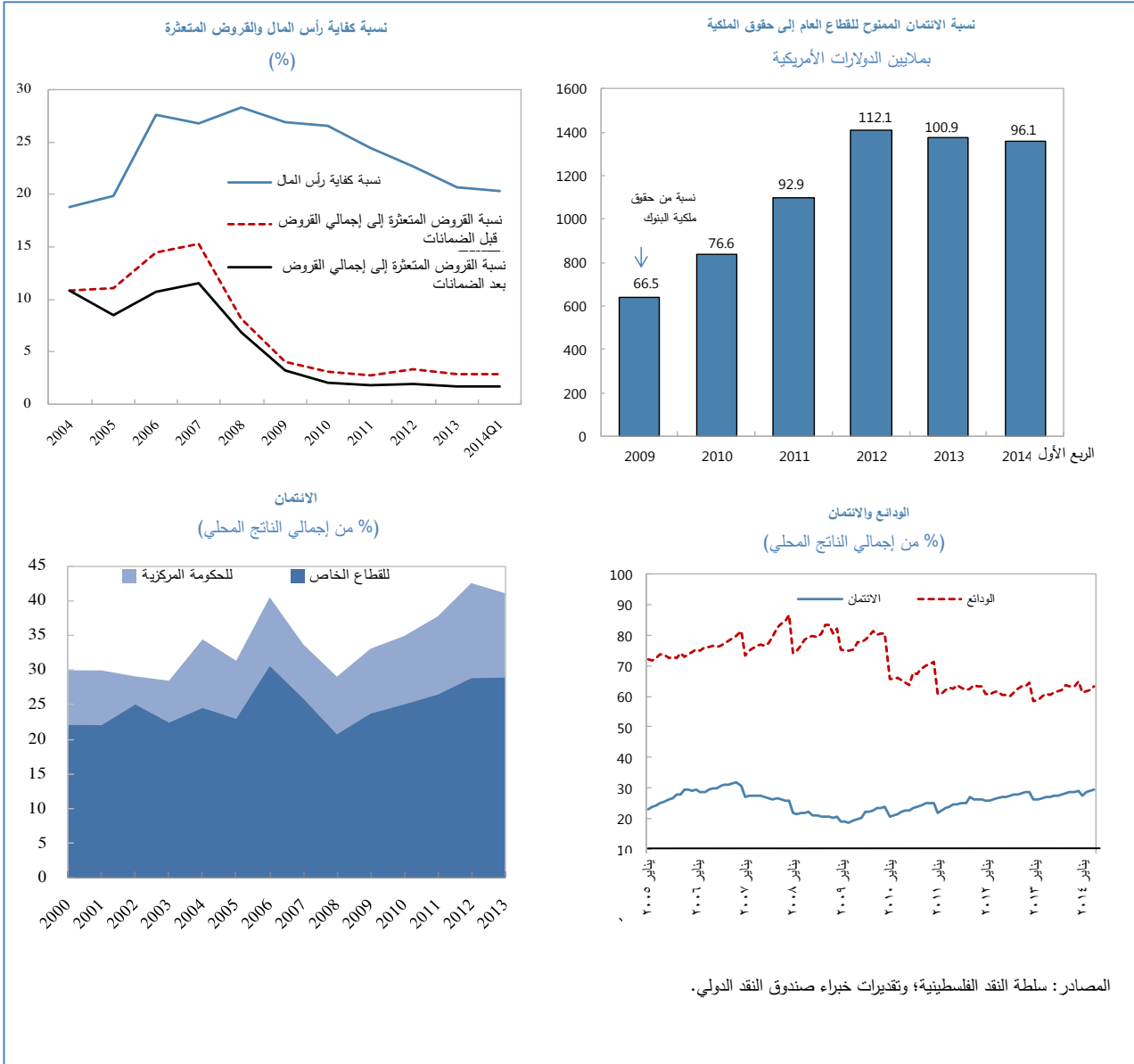
المصادر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني؛ وأفاق الاقتصاد الإقليمي؛ ومؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي ومؤشرات الحوكمة العالمية؛ وتقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٢ الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

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



المصدر: وزارة المالية.

الشكل البياني ٤- الضفة الغربية وعزة: مؤشرات القطاع المالي، ٢٠١٠-٢٠١٤



الجدول ١ - الضفة الغربية وعزة: مؤشرات اقتصادية مختارة، ٢٠١١-٢٠١٩

توقعات			تقديرات						
٢٠١٩	٢٠١٨	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	
(التغير السنوي %)									الناتج والأسعار
٣,٠	٣,٠	٣,٠	٣,٠	٢,٥	٢,٠	١,٨	٥,٩	١٢,٢	إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (أسعار السوق في ٢٠٠٤)
٢,٧	٢,٦	٢,٧	٢,٧	٢,٠	١,٦	٠,٩	٥,٦	١٠,٤	الضفة الغربية
٤,٠	٤,٠	٤,٠	٤,٠	٤,٠	٣,٠	٤,٦	٦,٦	١٧,٦	عزة
٢,٦	٢,٦	٢,٦	٢,٦	٢,٥	٢,٢	١,٩	١,٨	٣,٠	معدل التضخم في مؤشر أسعار المستهلكين (نهاية الفترة)
٢,٦	٢,٦	٢,٦	٢,٦	٢,٤	٢,١	١,٧	٢,٨	٢,٩	معدل التضخم في مؤشر أسعار المستهلكين (متوسط الفترة)
(من إجمالي الناتج المحلي)									الاستثمار والادخار
١٠,٧	١٠,٨	١١,٠	١١,٤	١١,٩	١١,٩	١٢,٦	١٣,٧	١٧,٣	إجمالي تكوين رأس المال، منه:
٣,٥	٣,٥	٣,٦	٣,٦	٣,٦	٣,٦	٣,٦	٣,٨	٣,٨	العام
٧,٢	٧,٣	٧,٤	٧,٨	٨,٣	٨,٤	٨,٩	٩,٩	١٣,٥	الخاص
١٣,٧-	١٢,٩-	١٢,١-	١١,٢-	١٠,٦-	٨,٨-	٥,٤-	١٥,٢-	٦,٤-	إجمالي المدخرات الوطنية، منه:
٠,٨	٠,١	٠,٦-	١,٤-	٢,٣-	١,٧-	١,١-	٦,٦-	٤,٧-	العام
١٤,٥-	١٣,٠-	١١,٥-	٩,٨-	٨,٣-	٧,١-	٤,٦-	٨,٦-	١,٦-	الخاص
٢٤,٤-	٢٣,٨-	٢٣,١-	٢٢,٦-	٢٢,٥-	٢٠,٨-	١٨,٠-	٢٨,٩-	٢٣,٦-	ميزان الادخار والاستثمار
(من إجمالي الناتج المحلي)									الموارد العامة/١
٢٢,٩	٢٢,٧	٢٢,٥	٢٢,٢	٢١,٩	٢١,٦	٢٠,٤	٢٠,٢	٢٠,٩	الإيرادات
٢٨,٣	٢٩,١	٣٠,٠	٣١,٠	٣٢,١	٣٣,٢	٣٢,٦	٣٤,٤	٣٤,٠	التفقات المتكررة وصافي الإقراض
١٤,٦	١٥,١	١٥,٦	١٦,١	١٦,٦	١٧,٠	١٧,٠	١٧,٢	١٨,٢	التفقات الأجرية
١٣,٠	١٣,٢	١٣,٥	١٣,٨	١٤,٠	١٤,٢	١٣,٨	١٤,٤	١٤,٣	التفقات غير الأجرية
٠,٧	٠,٨	١,٠	١,٢	١,٤	٢,٠	١,٩	٢,٧	١,٤	صافي الإقراض
٥,٤-	٦,٥-	٧,٦-	٨,٨-	١٠,٢-	١١,٦-	١٢,٢-	١٤,٢-	١٣,١-	الرصيد الجاري (على أساس الالتزام، قبل الدعم الخارجي)
٦,٠-	٧,١-	٨,٣-	٩,٥-	١١,٠-	١٢,٥-	٨,٣-	٧,٨-	٨,٠-	الرصيد الجاري (على أساس نقدي، قبل الدعم الخارجي)
٢,٤	٢,٤	٢,٤	٢,٤	٢,٤	١,٦	١,٦	٢,٤	٣,٨	التفقات التطويرية
٣٨٩	٣٦٦	٣٤٥	٣٢٥	٣٠٥	١٩٨	١٨٧	٢٤٣	٣٧٠	(بملايين الدولارات الأمريكية)
٧,٨-	٨,٩-	١٠,٠-	١١,٢-	١٢,٦-	١٣,٣-	١٣,٩-	١٦,٥-	١٦,٩-	الرصيد الكلي (على أساس الالتزام، قبل الدعم الخارجي)
٧,٨	٨,٢	٨,٦	٩,٠	٩,٥	١٠,٩	١٢,٠	٩,١	١٠,١	مجموع الدعم الخارجي، بما في ذلك للتفقات التطويرية
١٢٥٩	١٢٤٥	١٢٣١	١٢١٨	١٢٠٥	١٣٠٩	١٣٢٢	٩٣٠	٩٨٤	(بملايين الدولارات الأمريكية)
١٠٠٠	١٠٠٠	١٠٠٠	١٠٠٠	١٠٠٠	١١٨٩	١٢٥٥	٧٧٤	٨١٥	الدعم الخارجي للتفقات المتكررة (بملايين الدولارات الأمريكية)
٠	٨٥	١٨٠	٢٧٥	٣٧٥	٢٧٧	...	...	...	الفجوة التمويلية (بملايين الدولارات الأمريكية)/٢
٠,٠	٠,٦	١,٣	٢,٠	٢,٩	٢,٣	...	...	...	% من إجمالي الناتج المحلي
(التغير السنوي %)									القطاع النقدي /٣
٩,٠	٩,٠	٩,٥	٩,٥	١٠,٠	١١,٠	١١,٠	١٤,٣	٢٤,٢	الائتمان المقدم للقطاع الخاص
٦,٠	٦,١	٦,٢	٦,٣	٧,٤	٩,٩	١٠,٧	٦,٨	٤,٠	ودائع القطاع الخاص
(من إجمالي الناتج المحلي)									القطاع الخارجي
٣٠,٦-	٣٠,٣-	٣٠,١-	٣٠,٠-	٣٠,٤-	٣٠,٧-	٢٩,١-	٣٦,٤-	٣٢,٠-	رصيد الحساب الجاري (عدا التحويلات الرسمية)
٢٤,٤-	٢٣,٨	٢٣,١-	٢٢,٦-	٢٢,٥-	٢٠,٨-	١٨,٠-	٢٨,٩-	٢٣,٦-	رصيد الحساب الجاري (شاملا التحويلات الرسمية)
١٨,١	١٨,٢	١٨,٣	١٨,٤	١٨,٥	١٨,٦	١٨,٦	١٦,٣	١٥,٤	صادرات السلع والخدمات غير المرتبطة بعوامل الإنتاج
٥٨,٥	٥٨,٦	٥٨,٧	٥٩,٠	٥٩,٨	٦٠,٤	٥٨,٧	٦٣,١	٥٩,١	واردات السلع والخدمات غير المرتبطة بعوامل الإنتاج
٦,٨	٦,٩	٧,٠	٧,١	٧,١	٧,١	٧,١	٧,٠	٧,٣	صافي دخل عوامل الإنتاج
٩,٢	٩,٧	١٠,٣	١١,٠	١١,٧	١٣,٩	١٥,٠	١٠,٩	١٢,٧	صافي التحويلات الجارية
٣,٠	٣,٢	٣,٤	٣,٦	٣,٨	٤,٠	٣,٩	٣,٣	٤,٤	التحويلات الخاصة
٦,٢	٦,٦	٧,٠	٧,٤	٧,٩	٩,٩	١١,١	٧,٦	٨,٣	التحويلات الرسمية
بنود التكرار:									
١٦١٩٨	١٥٢٦٦	١٤٣٨٦	١٣٥٣٩	١٢٧٢٦	١٢٠٠٤	١١٣١٧	١٠٢٥٥	٩٧٧٥	إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بملايين الدولارات الأمريكية)
٣٠٩٢	٢٩٩٦	٢٩٠٤	٢٨١١	٢٧١٨	٢٦٣٨	٢٥٦٠	٢٣٨٩	٢٣٤٥	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بالدولارات الأمريكية)
٣٣	٣٢	٣١	٣٠	٢٩	٢٧	٢٥	٢٣	٢١	معدل البطالة
...	...	...	...	...	...	١٣,٤	٠,١	٢,٦-	مؤشر القدس في بورصة فلسطين (التغير السنوي %)

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

١/ على أساس الالتزام.

٢/ من المتوقع تغطية الفجوات التمويلية في المدى المتوسط من خلال المنح التي لم تتحدد بعد.

٣/ نهاية الفترة؛ بالدولار الأمريكي.

الجدول ٢ - الضفة الغربية وغزة: عمليات المالية العامة للحكومة المركزية، ٢٠١٠-٢٠١٧

توقعات		الموازنة		٢٠١٣		٢٠١٢	٢٠١١		
٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	تقرير الخبراء (سبتمبر/أيلول) النتيجة					
(بملايين الشقيقات، ما لم يُذكر خلاف ذلك)									
١١٣٤٢	١٠٥٦٨	٩٨٣٥	٩٢١٦	٩٣١١	٨٣٤٨	٨٠٨٥	٧٩٨٩	٧٣٢١	الإيرادات الصافية
٣٨٤٠	٣٦٢٢	٣٤١٤	٣٢٣١	٣٢٢٦	٣٠٧٨	٣٠٤٧	٢٨٠٦	٢٦٤٢	إجمالي الإيرادات المحلية
٢٥٩٥	٢٤٦٣	٢٣٣٩	٢٢٤٠	٢٣٢٩	٢١٥٧	٢١٢٩	١٨٥٢	١٧٢٧	الإيرادات الضريبية
١٢٤٥	١١٦٠	١٠٧٦	٩٩١	٩٩٧	٩٢١	٩١٨	٩٥٤	٩١٥	الإيرادات غير الضريبية (المستحقة)
---	---	---	---	---	---	---	٥٩	١٣٠	منها المتأخرات
٧٧٦٢	٧٣٠٦	٦٨٨٠	٦٥٤٥	٦٥٤٥	٦١٠٣	٥٨٧٠	٥٦١٧	٥٠٩٥	إيرادات المقاصة (المستحقة)
---	---	---	---	---	١٤	١٤٧-	٤٧٩-	٢٣٥-	منها المتأخرات
٢٦٠	٣٦٠	٤٦٠	٥٦٠	٥٦٠	٨٣٤	٨٣٢	٤٣٤	٤١٦	مخصوصاً منها المستردات الضريبية/١
---	---	---	---	---	٢٧	---	٢٣٩	٣٦٨	منها المتأخرات
١٥١٥٥									النفقات المتكررة وصافي الإقراض (على أساس الالتزام)
	١٤٧٤٤	١٤٤٠١	١٤١٧٥	١٣٩١٥	١٣٣٣٦	١٣٤٣١	١٣٥٩٣	١١٨٩٧	منها المتأخرات
٣٥١-	٣٥١-	٣٥٣-	٣٥٦-	---	١٦٠١	٢٧٢-	١٨٦٣	١٣٠٠	النفقات الأجرية (على أساس الالتزام)
٧٨٤٩	٧٦٤٩	٧٤٥٨	٧٢٦٥	٧٢٦٥	٦٩٢٨	٦٩٥٦	٦٨١٢	٦٣٨١	منها المتأخرات
---	---	---	---	---	٣٨٠	٢٧٢-	٨١٦	٣٧٤	النفقات غير الأجرية (على أساس الالتزام)
٦٨٠٦	٦٥٤٤	٦٢٩٢	٦٠٥٠	٦٠٥٠	٥٦٤٨	٥٩٢٥	٥٧٠٩	٥٠١٥	منها المتأخرات
٣٥١-	٣٥١-	٣٥٣-	٣٥٦-	---	١٢٢١	---	١٠٤٦	٩٢٦	صافي الإقراض (على أساس الالتزام)
٥٠٠	٥٥٠	٦٥٠	٨٦٠	٦٠٠	٧٦٠	٥٥٠	١٠٧٢	٥٠١	منه المتأخرات
---	---	---	---	---	---	---	---	---	النفقات التطويرية (على أساس الالتزام)
١٢١١	١١٤٢	١٠٧٧	٧٠٤	١٢٦٠	٦٧٤	١٠١٠	٩٣٧	١٣٢٥	منها المتأخرات
---	---	---	---	---	٦٦	---	١٢٤	٢٧٠	الرصيد الجاري (على أساس الالتزام، عدا النفقات التطويرية)
٣٨١٤-									الرصيد الكلي (على أساس الالتزام)
	٤١٧٥-	٤٥٦٦-	٤٩٥٩-	٤٦٠٤-	٤٩٨٨-	٥٣٤٦-	٥٦٠٤-	٤٥٧٦-	مجموع التمويل
٥٠٢٤-	٥٣١٧-	٥٦٤٣-	٥٦٦٣-	٥٨٦٤-	٥٦٦٢-	٦٣٥٦-	٦٥٤١-	٥٩٠١-	صافي التمويل من البنوك المحلية
٥٠٢٤	٥٣١٧	٥٦٤٣	٥٦٦٣	٥٨٦٤	٥٦٦٢	٦٣٥٦	٦٥٤١	٥٩٠١	سداد الدين الخارجي
٤٢٥	٤٢٥	٤٢٥	٤٢٥	---	٨٩٥-	٢٧٢	٤٩٠	٣٣٤	التمويل الخارجي للنفقات المتكررة
			٤٨-						التمويل الخارجي للنفقات التطويرية
٣٥٠٧	٣٥١٤	٣٥٢٨	٤٢٢٦	٤٧٨٤	٤٥٣٢	٤٣١٩	٢٩٨٦	٢٩١٥	المتأخرات
٨١١	٧٦٥	٧٢٢	٤٢٩	١٠٨٠	٣٨٣	٦٧٦	٦٠١	٦٠٥	المبالغ المتبقية/الفجوة التمويلية/٢
٣٥١-	٣٥١-	٣٥٣-	٣٥٦-	---	١٦٨٠	١٢٥-	٢٦٤٦	٢٠٤٣	
٦٣٢	٩٦٥	١٣٢٢	٩٨٦	---	٣٨-	١٢١٤	١٨٢-	٤	
(بملايين الدولارات الأمريكية، ما لم يُذكر خلاف ذلك)									
٣٢٣٤	٣٠٠٨	٢٧٨٨	٢٥٩٢	٢٥٨٦	٢٣١٢	٢١٥٣	٢٠٧٢	٢٠٤٦	الإيرادات الصافية
١٠٩٥	١٠٣١	٩٦٨	٩٠٩	٩٢٤	٨٥٣	٨١١	٧٢٨	٧٣٨	إجمالي الإيرادات المحلية
٧٤٠	٧٠١	٦٦٣	٦٣٠	٦٤٧	٥٩٨	٥٦٧	٤٨٠	٤٨٣	الإيرادات الضريبية
٣٥٥	٣٣٠	٣٠٥	٢٧٩	٢٧٧	٢٥٥	٢٤٤	٢٤٨	٢٥٦	الإيرادات غير الضريبية (المستحقة)
---	---	---	---	---	---	---	١٥	٣٦	منها المتأخرات
٢٢١٣	٢٠٧٩	١٩٥٠	١٨٤١	١٨١٨	١٦٩١	١٥٦٣	١٤٥٧	١٤٢٤	إيرادات المقاصة (المستحقة)
---	---	---	---	---	٤	٣٩-	١٢٤-	٦٦-	منها المتأخرات
٧٤	١٠٢	١٣٠	١٥٨	١٥٦	٢٣١	٢٢١	١١٣	١١٦	مخصوصاً منها المستردات الضريبية
---	---	---	---	---	٧	---	٦٢	١٠٣	منها المتأخرات
٤٣٢٢									النفقات المتكررة وصافي الإقراض (على أساس الالتزام)
	٤١٩٦	٤٠٨٢	٣٩٨٧	٣٨٦٥	٣٦٩٤	٣٥٧٦	٣٥٢٥	٣٣٢٥	منها المتأخرات
١٠٠-	١٠٠-	١٠٠-	١٠٠-	---	٤٤٣	٧٢-	٤٨٣	٣٦٣	النفقات الأجرية (على أساس الالتزام)
٢٢٣٨	٢١٧٧	٢١١٤	٢٠٤٤	٢٠١٨	١٩١٩	١٨٥٢	١٧٦٧	١٧٨٣	منها المتأخرات
---	---	---	---	---	١٠٥	٧٢-	٢١٢	١٠٥	النفقات غير الأجرية (على أساس الالتزام)
١٩٤١	١٨٦٢	١٧٨٤	١٧٠٢	١٦٨١	١٥٦٥	١٥٧٨	١٤٨١	١٤٠٢	منها المتأخرات
١٠٠-	١٠٠-	١٠٠-	١٠٠-	---	٣٣٨	---	٢٧١	٢٥٩	صافي الإقراض (على أساس الالتزام)
١٤٣	١٥٧	١٨٤	٢٤٢	١٦٧	٢١٠	١٤٦	٢٧٨	١٤٠	منه المتأخرات
---	---	---	---	---	---	---	---	---	النفقات التطويرية (على أساس الالتزام)
٣٤٥	٣٢٥	٣٠٥	١٩٨	٣٥٠	١٨٧	٢٦٩	٢٤٣	٣٧٠	منها المتأخرات
---	---	---	---	---	١٨	---	٣٢	٧٦	الرصيد الجاري (على أساس الالتزام، عدا النفقات)
١٠٨٧-	١١٨٨-	١٢٩٤-	١٣٩٥-	١٢٧٩-	١٣٨٢-	١٤٢٤-	١٤٥٣-	١٢٧٩-	

الضفة الغربية وغزة

١٤٣٣-	١٥١٣-	١٦٠٠-	١٥٩٣-	١٦٢٩-	١٥٦٨-	١٦٩٢-	١٦٩٦-	١٦٤٩-	التطويرية)
١٤٣٣	١٥١٣	١٦٠٠	١٥٩٣	١٦٢٩	١٥٦٨	١٦٩٢	١٦٩٦	١٦٤٩	الرصيد الكلي (على أساس الالتزام)
١٢١	١٢١	١٢٠	١٢٠	---	٢٤٨-	٧٢	١٢٧	٩٣	مجموع التمويل
١٠٠٠	١٠٠٠	١٠٠٠	١١٨٩	١٣٢٩	١٢٥٥	١١٥٠	٧٧٤	٨١٥	صافي التمويل من البنوك المحلية
٢٣١	٢١٨	٢٠٥	١٢١	٣٠٠	١٠٦	١٨٠	١٥٦	١٦٩	سداد الدين الخارجي
١٠٠-	١٠٠-	١٠٠-	١٠٠-	---	٤٦٥	٣٣-	٦٨٦	٥٧١	التمويل الخارجي للنفقات الجارية
١٨٠	٢٧٥	٣٧٥	٢٧٧	---	١١-	٣٢٣	٤٧-	١	التمويل الخارجي للنفقات التطويرية
بنود التذكرة:									
٢٢,٥	٢٢,٢	٢١,٩	٢١,٦	٢١,٨	٢٠,٤	١٩,٨	٢٠,٢	٢٠,٩	المبالغ المتبقية/الفجوة التمويلية/٢
٣٠,٠	٣١,٠	٣٢,١	٣٣,٢	٣٢,٦	٣٢,٦	٣٢,٩	٣٤,٤	٣٤,٠	بنود التذكرة:
١٥,٦	١٦,١	١٦,٦	١٧,٠	١٧,٠	١٧,٠	١٧,٠	١٧,٢	١٨,٢	الإيرادات
١٣,٥	١٣,٨	١٤,٠	١٤,٢	١٤,٢	١٣,٨	١٤,٥	١٤,٤	١٤,٣	النفقات المتكررة وصافي الإقراض
١,٠	١,٢	١,٤	٢,٠	١,٤	١,٩	١,٣	٢,٧	١,٤	النفقات الأجرية
٧,٦-	٨,٨-	١٠,٢-	١١,٦-	١٠,٨-	١٢,٢-	١٣,١-	١٤,٢-	١٣,١-	النفقات غير الأجرية
٧,٠	٧,٤	٧,٩	٩,٩	١١,٢	١١,١	١٠,٦	٧,٦	٨,٣	صافي الإقراض
٢,٤	٢,٤	٢,٤	١,٦	٣,٠	١,٥	٢,٥	٢,١	٣,٠	الرصيد الجاري (على أساس الالتزام) قبل الدعم
١٠,٠-	١١,٢-	١٢,٦-	١٣,٣-	١٣,٧-	١٣,٩-	١٥,٦-	١٦,٥-	١٦,٩-	التمويل الخارجي للنفقات المتكررة
١٠,٧-	١١,٩-	١٣,٤-	١٤,١-	١٣,٧-	٩,٧-	١٥,٩-	٩,٨-	١١,٠-	النفقات التطويرية (على أساس نقدي)
١,٣	٢,٠	٢,٩	٢,٣	٠,٠	٠,١-	٣,٠	٠,٥-	٠,٠	الرصيد الكلي (على أساس الالتزام)
...	...	...	...	...	...	...	٣,٨٦	٣,٥٨	الرصيد الكلي (على أساس نقدي)
٥٠٤٥٠	٤٧٥٧٣	٤٤٨٩٠	٤٢٦٧٤	٤٢٦٧٤	٤٠٨٥٣	٤٠٨٥٣	٣٩٥٤١	٣٤٩٧٧	المبالغ المتبقية/الفجوة التمويلية
سعر الصرف الاسمي (شيقل إسرائيلي جديد مقابل الدولار الأمريكي)									
إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بملايين الشيفلات)									

المصادر: وزارة المالية؛ وتوقعات خبراء صندوق النقد الدولي.

١/ تشمل دعم الوقود.

٢/ من المتوقع تغطية الفجوات التمويلية في المدى المتوسط من خلال المنح التي لم تتحدد بعد.

الجدول ٣- الضفة الغربية وغزة: عمليات المالية العامة للحكومة المركزية، ٢٠١١-٢٠١٧

(دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠١١)

توقعات				٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	
٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤				
(دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠١١؛ بملايين الشقيقات)							
١٥٦٦٠	١٤٨٤٧	١٤٠٨٤	١٣٨٧١	١٣٢٦٣	١١٥٧٦	١٠٨٤١	الإيرادات
١٠٠٩٧	٩٤٠٩	٨٧٥٩	٨٢٢٥	٧٤٢٦	٧٠٣٥	٦٤٠٦	الضرائب
٢٥٩٥	٢٤٦٣	٢٣٣٩	٢٢٤٠	٢١٥٧	١٨٥٢	١٧٢٧	الضرائب المحلية
٧٧٦٢	٧٣٠٦	٦٨٨٠	٦٥٤٥	٦١٠٣	٥٦١٧	٥٠٩٥	ضرائب المقاصة
٢٦٠-	٣٦٠-	٤٦٠-	٥٦٠-	٨٣٤-	٤٣٤-	٤١٦-	المستردات الضريبية
٤٣١٨	٤٢٧٩	٤٢٤٩	٤٦٥٥	٤٩١٥	٣٥٨٧	٣٥٢٠	المنح
٣٥٠٧	٣٥١٤	٣٥٢٨	٤٢٢٦	٤٥٣٢	٢٩٨٦	٢٩١٥	الدعم الخارجي للموازنة
٨١١	٧٦٥	٧٢٢	٤٢٩	٣٨٣	٦٠١	٦٠٥	الدعم الإنمائي الخارجي
١٢٤٥	١١٦٠	١٠٧٦	٩٩١	٩٢١	٩٥٤	٩١٥	إيرادات أخرى
١٥٦	١٤٦	١٣٥	١٢٥	١١٦	١٢٠	١٦٠	منها الأرباح الموزعة
١٦٣٦٦	١٥٨٨٥	١٥٤٧٨	١٤٨٧٩	١٤٠٠٩	١٤٥٣٠	١٣٢٢٢	النفقات
١٥١٥٥	١٤٧٤٤	١٤٤٠١	١٤١٧٥	١٣٣٣٦	١٣٥٩٣	١١٨٩٧	المصرفيات
٧٨٤٩	٧٦٤٩	٧٤٥٨	٧٢٦٥	٦٩٢٨	٦٨١٢	٦٣٨١	تعويضات الموظفين /١
٢٤٣٣	٢٣٧١	٢٣١٢	٢٢٥٢	٢١٤٨	٢١١٢	١٧٩٢	استخدام السلع والخدمات
٥٠٠	٥٥٠	٦٥٠	٨٦٠	٧٦٠	١٠٧٢	٥٠١	المنح /٢
٤٣٧٣	٤١٧٣	٣٩٨٠	٣٧٩٨	٣٥٠٠	٣٥٩٧	٣٢٢٣	مصرفيات أخرى /٣
١٢١١	١١٤٢	١٠٧٧	٧٠٤	٦٧٤	٩٣٧	١٣٢٥	صافي اقتناء الموجودات غير المالية
٥٠٥	١٠٤	٣١٧-	٣٠٤-	٧٣-	٢٠١٧-	١٠٥٦-	إجمالي رصيد حساب التشغيل
٧٠٦-	١٠٣٨-	١٣٩٤-	١٠٠٨-	٧٤٦-	٢٩٥٤-	٢٣٨١-	صافي الإقراض/الإقتراض (الرصيد الكلي)
٧٠٦-	١٠٣٨-	١٣٩٤-	١٠٠٨-	٧٤٦-	٢٩٥٤-	٢٣٨١-	صافي المعاملات المالية
---	---	---	---	---	---	---	صافي اقتناء الموجودات المالية
---	---	---	---	---	---	---	المحلية
---	---	---	---	---	---	---	العملة والودائع
٧٤	٧٤	٧٢	٢٢	٧٨٥	٣١٣٦	٢٣٧٧	صافي تحمل الخصوم
٧٤	٧٤	٧٢	٧٠	٧٨٥	٣١٣٦	٢٣٧٧	المحلية
٤٢٥	٤٢٥	٤٢٥	٤٢٥	٨٩٥-	٤٩٠	٣٣٤	القروض
٤٢٥	٤٢٥	٤٢٥	٤٢٥	٨٩٥-	٤٩٠	٣٣٤	صافي التمويل من البنوك المحلية
٣٥١-	٣٥١-	٣٥٣-	٣٥٦-	١٦٨٠	٢٦٤٦	٢٠٤٣	الحسابات الأخرى مستحقة الدفع
٣٥١-	٣٥١-	٣٥٣-	٣٥٦-	١٦٢٨	٢٠٤٣	١٥٢٨	المتأخرات (المتكررة)
---	---	---	---	٦٦	١٢٤	٢٧٠	المتأخرات (الرأسمالية)
---	---	---	---	١٤	٤٧٩-	٢٣٥-	المتأخرات (المقاصة)
---	---	---	٤٨-	---	---	---	الأجنبية
---	---	---	٤٨-	---	---	---	القروض
٦٣٢	٩٦٥	١٣٢٢	٩٨٦	٣٨-	١٨٢-	٤	لتفاوت الإحصائي/فجوة التمويل
نود التكررة:							
٣٨١٤-	٤١٧٥-	٤٥٦٦-	٤٩٥٩-	٤٩٨٨-	٥٦٠٤-	٤٥٧٦-	إجمالي رصيد حساب التشغيل عدا المنح (على أساس الالتزام)
٤١٦٤-	٤٥٢٦-	٤٩١٩-	٥٣١٥-	٣٣٧٤-	٢٠٨٢-	٢٨٠٣-	إجمالي رصيد حساب التشغيل عدا المنح (على أساس نقدي)
٥٠٢٤-	٥٣١٧-	٥٦٤٣-	٥٦٦٣-	٥٦٦٢-	٦٥٤١-	٥٩٠١-	الرصيد الكلي (صافي الإقراض/الاقتراض) عدا المنح (على أساس الالتزام)
٥٣٧٥-	٥٦٦٨-	٥٩٩٦-	٦٠١٨-	٣٩٨٢-	٣٨٩٤-	٣٨٥٨-	الرصيد الكلي (صافي الإقراض/الاقتراض) عدا المنح (على أساس نقدي)
٣١,٠	٣١,٢	٣١,٤	٣٢,٥	٣٢,٥	٢٩,٣	٣١,٠	الإيرادات (% من إجمالي الناتج المحلي)
٣٢,٤	٣٣,٤	٣٤,٥	٣٤,٩	٣٤,٣	٣٦,٧	٣٧,٨	الإنفاق (% من إجمالي الناتج المحلي)
٣٠,٠	٣١,٠	٣٢,١	٣٣,٢	٣٢,٦	٣٤,٤	٣٤,٠	المصرفيات (% من إجمالي الناتج المحلي)
١٥,٦	١٦,١	١٦,٦	١٧,٠	١٧,٠	١٧,٢	١٨,٢	النفقات الأجرية (% من إجمالي الناتج المحلي)
٤,٨	٥,٠	٥,٢	٥,٣	٥,٣	٥,٣	٥,١	النفقات غير الأجرية (% من إجمالي الناتج المحلي)
٧,٦-	٨,٨-	١٠,٢-	١١,٦-	١٢,٢-	١٤,٢-	١٣,١-	إجمالي رصيد حساب التشغيل (على أساس الالتزام) عدا المنح (% من إجمالي الناتج المحلي)
٨,٣-	٩,٥-	١١,٠-	١٢,٥-	٨,٣-	٧,٨-	٨,٠-	إجمالي رصيد حساب التشغيل (على أساس نقدي) عدا المنح (% من إجمالي الناتج المحلي)
٧,٠	٧,٤	٧,٩	٩,٩	١١,١	٧,٦	٨,٣	الدعم الخارجي (متكرر)

الضفة الغربية وغزة

٣٥٠٧	٣٥١٤	٣٥٢٨	٤٢٢٦	٤٥٣٢	٢٩٨٦	٢٩١٥	بملايين الشيكات الإسرائيلية الجديدة
١٠,٠-	١١,٢-	١٢,٦-	١٣,٣-	١٣,٩-	١٦,٥-	١٦,٩-	صافي الإقراض/الاقتراض (على أساس الالتزام) عدا المنح (% من إجمالي الناتج المحلي)
١٠,٧-	١١,٩-	١٣,٤-	١٤,١-	٩,٧-	٩,٨-	١١,٠-	صافي الإقراض/الاقتراض (على أساس نقدي) عدا المنح (% من إجمالي الناتج المحلي)
٤٣١٨	٤٢٧٩	٤٢٤٩	٤٦٥٥	٤٩١٥	٣٥٨٧	٣٥٢٠	مجموع الدعم الخارجي (بملايين الشيكات)
٥٠٤٥٠	٤٧٥٧٣	٤٤٨٩٠	٤٢٦٧٤	٤٠٨٥٣	٣٩٥٤١	٣٤٩٧٧	إجمالي الناتج المحلي الاسمي (بملايين الشيكات)
...	...	...	...	٣,٦	٣,٩	٣,٦	سعر الصرف
المصادر: وزارة المالية؛ وتوقعات خبراء صندوق النقد الدولي.							
١/ النفقات الأجرية.							
٢/ المنح المقدمة للحكومات المحلية المرتبطة بشراء المياه والكهرباء.							
٣/ شاملة التحويلات (المزايا الاجتماعية) ورأس المال الثانوي.							

الجدول ٤ - الضفة الغربية وغزة: مؤشرات السلامة المالية، ٢٠١٠-٢٠١٤

(%)

ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٠	ديسمبر/كانون الأول ٢٠١١	ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٢	مارس/آذار ٢٠١٣	يونيو/حزيران ٢٠١٣	سبتمبر/أيلول ٢٠١٣	ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٣	مارس/آذار ٢٠١٤
كفاية رأس المال (الجميع البنوك)							
٢٣,٣	٢٢,٩	٢٢,٢	٢١,٥	٢١,٢	٢١,٠	٢١,٥	٢١,١
نسبة رأس المال الأساسي إلى الموجودات المرجحة بالمخاطر							
٢١,٤	٢١,١	٢٠,٣	١٩,٨	١٩,٥	١٩,٣	٢٠,٠	١٩,٦
نسبة رأس المال التنظيمي إلى الموجودات المرجحة بالمخاطر							
كفاية رأس المال (للبنوك المحلية)							
٢٦,٥	٢٤,٥	٢٢,٧	٢١,٢	٢٠,٩	٢٠,٥	٢٠,٧	٢٠,٤
نسبة رأس المال الأساسي إلى الموجودات المرجحة بالمخاطر							
٢١,٦	٢٠,٣	١٨,٨	١٧,٧	١٧,٧	١٧,٣	١٧,٨	١٧,٥
نسبة رأس المال التنظيمي إلى الموجودات المرجحة بالمخاطر							
جودة الموجودات/١							
٣,١	٢,٧	٣,١	٣,٢	٣,١	٢,٩	٢,٩	٢,٨
القروض المنتهزة (% من مجموع القروض)							
٢,٩	٣,٨	٤,٩	٤,٧	٥,١	٤,٨	٤,٧	٤,٨
نسبة القروض المنتهزة بعد خصم المخصصات إلى رأس المال							
٧٠,٤	٦٠,٩	٦٠,١	٦١,٦	٥٩,٣	٦٠,٥	٥٩,١	٥٨,٩
نسبة التغطية (المخصصات % من القروض المنتهزة)							
لمكاسب والربحية							
٢,١	١,٩	١,٨	٢,٠	٢,٠	٢,٠	١,٩	١,٩
العائد على الموجودات							
٢١,١	١٧,٠	١٦,٢	١٩,١	١٨,٥	١٨,٨	١٨,٧	١٨,٦
العائد على حقوق الملكية/٢							
٥٩,٤	٧١,٧	٧٢,٤	٧٤,٠	٧٥,٠	٧٤,٦	٧٤,٠	٧٤,٥
نسبة الدخل من الفائدة إلى إجمالي الدخل							
٥٥,٠	٥٧,٢	٥٥,٤	٥٢,٨	٥٣,٥	٥٤,١	٥٤,٨	٥٥,٠
نسبة المصروفات بخلاف الفائدة إلى إجمالي الدخل							
٥٥,٣	٥٥,٥	٥٣,٨	٥٧,٤	٥٦,٩	٥١,١	٥٣,٩	٥٦,٣
نسبة التكاليف الشخصية إلى المصروفات بخلاف الفوائد							
السيولة							
٤٠,٣	٣٨,٢	٣٧,٥	٣٦,٣	٣٦,٨	٣٧,٥	٣٩,٥	٣٨,٠
نسبة الموجودات السائلة إلى مجموع الموجودات							
٧٨,٤	٧٤,٤	٧١,٦	٦٩,١	٦٩,٤	٧١,١	٧٤,٧	٧٢,٠
نسبة الموجودات السائلة إلى الودائع تحت الطلب والودائع الادخارية							
٤٩,١	٤٦,٩	٤٥,٨	٤٤,٦	٤٥,٠	٤٥,٨	٤٨,١	٤٦,٥
نسبة الموجودات السائلة إلى مجموع الودائع							

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية.

١/ القروض المنتهزة تشمل القروض التي مضى أكثر من ٩٠ يوماً على موعدها.

٢/ العائد على حقوق الملكية هو نسبة الدخل قبل البنود والضرائب الاستثنائية إلى متوسط رأس المال الأساسي.

الملحق ١ - سيناريو تجاوز التوقعات

سوف يؤدي نجاح مفاوضات السلام إلى فتح الآفاق لجني ثمار السلام الكبيرة، وهو ما يخضع لمخاطر وقيود مختلفة. فمن المرجح أن يؤدي إتمام مفاوضات السلام بنجاح إلى تعزيز الاستثمار المحلي والأجنبي، وتحرير الطلب المحتجز، وزيادة الثقة وخفض علاوة المخاطر، الأمر الذي قد يرفع اقتصاد الضفة الغربية وغزة إلى مسار نمو أعلى بكثير. غير أن سيناريو تجاوز التوقعات هذا يتوقف بشكل كبير على: (١) رفع القيود الإسرائيلية، و(٢) كسب تأييد القطاع الخاص، و(٣) استمرار الدعم المقدم من المانحين. ولقياس ثمار السلام كميًا، نقوم بوضع سيناريو توضيحي يفترض التوصل إلى اتفاق بشأن الوضع النهائي بحلول نهاية ٢٠١٤ (راجع الجدول في متن النص للاطلاع على الافتراضات التفصيلية).

الافتراضات الرئيسية في سيناريو تجاوز التوقعات^١

- ◀ الاتفاق بشأن الوضع النهائي بحلول نهاية عام ٢٠١٤.
- ◀ رفع تدريجي للقيود الإسرائيلية على الحركة الداخلية والخارجية للسلع والأشخاص والحصول على الأراضي وغيرها من الموارد في ٢٠١٥-٢٠١٧. وعدم الزيادة على أساس صاف في عدد العمال الفلسطينيين في إسرائيل والمستوطنات.
- ◀ زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر والاستثمار الخاص المحلي بمقدار ٢٠% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٥-٢٠١٧.
- ◀ استمرار الترتيبات النقدية الحالية.
- ◀ دعم إضافي من المانحين على المدى القصير. ونفترض زيادة قدرها ٥٠% في إجمالي المعونة المقدمة من المانحين (دعم الموازنة والمشاريع) في عام ٢٠١٥، يتم خفضها تدريجياً خلال ٣ سنوات بعدها تقدم الجهات المانحة مليار دولار سنوياً لتمويل العجز الجاري الآخذ في الانخفاض مع تخصيص الباقي لدعم المشاريع.
- ◀ توسيع نطاق الخدمات الصحية والتعليمية لاستيعاب الخفض التدريجي للمساعدات من وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا) (بدءاً من ٢٠١٧). وبدءاً من ٢٠١٧ يُضاف ١٠٠ مليون دولار لموازنة السلطة الفلسطينية حتى تغطي السلطة الفلسطينية جميع الخدمات المقدمة من الأونروا. وتبلغ موازنة الأونروا للضفة الغربية وغزة ما يقرب من ٤٥٠ مليون دولار سنوياً.
- ◀ تبدأ السلطة الفلسطينية في تطبيق إصلاحات للحد من مواطن الضعف في المالية العامة واستيعاب التوسع في الخدمات العامة. وتُجرى هذه الإصلاحات إضافة إلى الإصلاحات الجارية على النحو المبين في السيناريو الأساسي.

^١ لا يأخذ هذا السيناريو في الاعتبار التكاليف المباشرة المحتملة لترتيبات معينة في إطار اتفاق السلام، بما في ذلك بشأن المستوطنات الإسرائيلية واللاجئين الفلسطينيين.

وفي إطار سيناريو تجاوز التوقعات هذا سوف تتحسن المؤشرات الاقتصادية بشكل ملحوظ، ولكن تظل هناك حاجة إلى دعم المانحين. فسوف يرتفع نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي إلى ٦% في عام ٢٠١٥، ثم يواصل الارتفاع ليتجاوز ١٠% في المدى المتوسط. وسوف يرتفع معدل التضخم، ولكنه سيظل عند المستوى أحادي الرقم المنخفض، مرتكزا في ذلك إلى معدلات التضخم المعتدلة في إسرائيل. وسوف تظل البطالة مرتفعة عند نسبة تتجاوز ٢٠% نتيجة لارتفاع نمو القوة العاملة والاحتكاكات الحالية في سوق العمل، وذلك على افتراض عدم وجود زيادة صافية في توظيف العمالة

الفلسطينية في إسرائيل. بالإضافة إلى ذلك، سوف تشهد الموارد العامة تحسناً، مع انخفاض مستويات العجز نتيجة زيادة الإيرادات الناتجة عن تزايد النمو والواردات. وسوف يقل الاعتماد على دعم الموازنة ولكن لن يختفي.

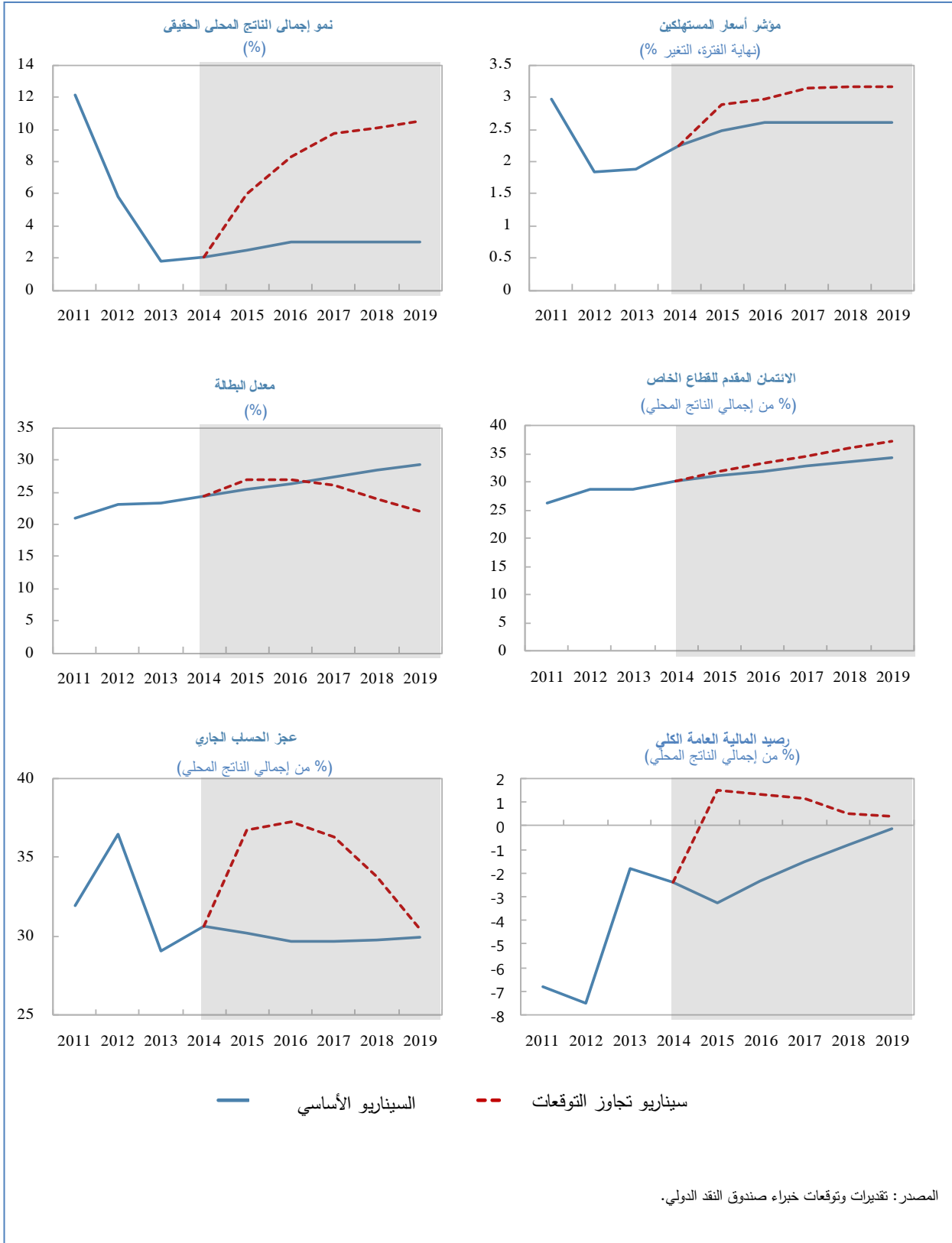
وسوف تلقي القيود الحالية في قدرات القطاعين الخاص والعام بظلالها على ثمار السلام. فتدفقات رؤوس الأموال الخاصة الكبيرة الداخلة تتوقف على بيئة سياسية من شأنها تغيير مجريات الأمور وعلى تحسن بيئة الأعمال، وخاصة من أجل جذب الاستثمار الأجنبي المباشر. فقيود القدرات مثل نقص العمالة الماهرة وخبرة إدارة المشاريع ومحدودية تطوير قطاعات رئيسية مثل البناء تحد من التوسع الاقتصادي السريع. وبالتالي، فمن الضروري تحسين كفاءة الاستثمار العام وقدرة السلطة الفلسطينية على توفير إطار السياسات والقواعد التنظيمية اللازم، بما في ذلك نظم مطورة للمشتريات وتقييم المشروعات، لتخفيف القيود المؤسسية وتعزيز كفاءة الاستثمار. علاوة على ذلك، من الأهمية بمكان تعزيز استعداد سلطة النقد الفلسطينية لمواجهة عدم الاستقرار المالي الذي يمكن أن ينجم عن ارتفاع ضغوط الطلب وزيادة التضخم وارتفاع سعر الصرف الحقيقي. ويوصى بتعزيز الرقابة الاحترازية الكلية، والرقابة على أساس المخاطر، والرقابة الموحدة والعابرة للحدود، وإطار تسوية أوضاع البنوك المتعثرة.

ولا يمكن لاتفاق للسلام أن يكون بديلاً عن الإصلاح الاقتصادي. فيتعين تنفيذ الإصلاحات الهيكلية ذات الأولوية العالية على وجه السرعة لجني الفوائد الكاملة من اتفاق سلام محتمل، وتقليل المخاطر إلى الحد الأدنى، ومواجهة التحديات متوسطة الأجل أمام المالية العامة. ويمكن للجهات المانحة أن تقدم المساعدة في تصميم وتنفيذ هذه الإصلاحات في مجالات تشمل نظام المعاشات التقاعدية، والخدمة المدنية، ودعم الكهرباء والوقود، ونظام الحوافز الضريبية، والإدارة الضريبية، والإدارة المالية العامة. وسيكون من الأهمية بمكان ترتيب الإصلاحات على نحو متسلسل.

الضفة الغربية وغزة

الشكل البياني م ١ - الضفة الغربية وغزة: السيناريو الأساسي وسيناريو تجاوز التوقعات: المؤشرات الكلية، ٢٠١١ -

٢٠١٩



الملحق ٢ - الضفة الغربية وغزة: المساعدة الفنية المقدمة من صندوق النقد الدولي إلى السلطة

السلطة الفلسطينية، ٢٠١٠-٢٠١٤

كان الدعم المقدم في إطار المساعدة الفنية مختصاً في مجالات الإدارة المالية العامة، وإدارة الإيرادات، والرقابة المصرفية، والحسابات القومية. وكان هناك أيضاً دعم مقدم إلى وحدة المالية العامة الكلية التي أنشئت مؤخراً في وزارة المالية. ولا تزال الأولويات في الأجل المتوسط هي الإدارة المالية العامة وإدارة الإيرادات والرقابة المصرفية. وثمة حاجة إلى إجراء مراجعة وتقديم مساعدة بين الحين والآخر لتعزيز القدرات الإحصائية، لا سيما في مجالات دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١، والقطاع الخارجي، وجانب النفقات في الحسابات القومية. ويتوقع أن تواصل إدارة شؤون المالية العامة وإدارة الأسواق النقدية والرأسمالية تقديم مساعدة فنية، وفقاً لالتزام السلطات وما تحرزه من تقدم، بدعم من مركز المساعدة الفنية الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط.

تاريخ البعثة	البعثة	تاريخ تقرير المساعدة الفنية
قطاع المالية العامة: وُضع منذ عام ٢٠٠٧ العديد من عناصر الإصلاح لتحديث نظام الإدارة المالية العامة مع رفع مستوى هذه العناصر بصورة مطردة. وقد أُحرز تقدم كبير في الإدارة المالية العامة في مجالات إعداد الأطر القانونية، واعتماد نظام الخزنة الواحد، وإنشاء وحدات لإدارة الدين وتخطيط النقد، وتحديث تسيب الموازنة، ودليل الحسابات، ووضع نظام محوسب لمعلومات الإدارة المالية، وتعزيز المحاسبة والإبلاغ، وتشغيل إدارات التدقيق الداخلي في الوزارات، وإنشاء هيئة مستقلة للتدقيق الخارجي، وإنشاء وحدة للمالية العامة الكلية. وتم الاتفاق على خطة إصلاحات متوسطة الأجل في عام ٢٠١١ استمر تحديثها في عام ٢٠١٢. وفي الوقت الحالي، يتمثل الهدف الرئيسي في تعزيز عملية إضفاء الطابع المؤسسي على التقدم المحرز بالفعل. وإضافةً إلى عملية التعزيز هذه، يتعين معالجة مسائل الموافقة على الإطارين التشريعي والتنظيمي، ومراجعة تنفيذ ضوابط الالتزام وحساب الخزنة الواحد، وتخطيط النقد، وقيد المتأخرات وإعداد استراتيجيات للحد منها، والامتثال للمعايير الواردة في دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١. ومنذ عام ٢٠١٠، توسعت جهود المساعدة الفنية لتشمل الامتثال لتعبئة الإيرادات بتحديث الإدارة الضريبية. ومن شأن وضع برنامج عمل متوسط الأجل، أوصت به إدارة شؤون المالية العامة، تقوية إدارة ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة لقطاعي كبار ومتوسطي المكلفين بصفة خاصة، وإصلاح ضريبة الدخل والحد من الحوافز والإعفاءات الضريبية. وحتى الآن، جرى وضع نظام محوسب لإدارة الإيرادات، ووافق مجلس الوزراء على قانون الإجراءات الضريبية ولكن لم يتم سنه كقانون بعد، وبدأت دائرة كبار المكلفين العمل بشكل أكثر فعالية تحت إشراف مدير جرى تعيينه حديثاً. وفي الأجل المتوسط، ستظل أولويات المساعدة الفنية المقدمة من إدارة شؤون المالية العامة هي تحسين الإدارة المالية العامة وتحديث إدارة الإيرادات.		
٣-١٦ مارس/آذار ٢٠١٠	التحديث الضريبي	غير متاح
٩-١٣ يونيو/حزيران ٢٠١٠	بعثة الفحص وتحديد نطاق العمل	غير متاح
٢٦ أغسطس/آب-٦ سبتمبر/أيلول ٢٠١٠	استعراض التقدم المحرز في مجال الإدارة المالية العامة	أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٠
١٧-٣٠ أكتوبر/تشرين الثاني ٢٠١٠	استكمال أسس الإدارة الحديثة للإيرادات	ديسمبر/كانون الثاني ٢٠١٠
١٩-٣٠ مارس/آذار ٢٠١١	نظام الإدارة الضريبية المتكاملة للسلطة الفلسطينية	مارس/آذار ٢٠١١
٣-٧ يوليو/تموز ٢٠١١	الاستعدادات والتقدم المحرز في التقييم الذاتي واستحداثه في دائرة كبار المكلفين	غير متاح
١٤-٢٧ سبتمبر/أيلول ٢٠١١	إجراءات تدقيق الضرائب	أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١١
٢٨ سبتمبر/أيلول-٣٠ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١١	تحسين الامتثال لضريبة الدخل	ديسمبر/كانون الأول ٢٠١١
١-١٢ ديسمبر/كانون الأول ٢٠١١	استعراض التقدم المحرز في مجال الإدارة المالية العامة	يناير/كانون الثاني ٢٠١٢
١-١٤ فبراير/شباط ٢٠١٢	الإدارة الضريبية	غير متاح
١٥-٢٢ إبريل/نيسان ٢٠١٢	إجراءات مقاصة الإيرادات الضريبية	مايو/آيار ٢٠١٢

الضفة الغربية وغزة

٢٠١٢ تموز/يوليو	تحسين ضريبة الدخل والحوافز الضريبية - صندوق استئماني مواضيعي مقترح للسياسة الضريبية	٢٠١٢-٢٦ يونيو/حزيران
٢٠١٣ يناير/كانون الثاني	مراجعة التقدم المحرز في مجال الإدارة المالية العامة	٢٠١٣-٢٢ يناير/كانون الثاني
٢٠١٣ تموز/يوليو	المراجعة الفنية التكميلية: الحوافز الضريبية للاستثمار وتكاليف النفقات الضريبية	٢٠١٣-٢٥ يونيو/حزيران-٨ يوليو/تموز
٢٠١٣ ديسمبر/كانون الأول	تعزيز عمليات دائرة كبار المكلفين	٢٤ نوفمبر/تشرين الثاني-٥ ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٣
٢٠١٤ مارس/آذار	جدول أعمال لإصلاح الإدارة المالية العامة ٢٠١٤-٢٠١٦	٢٠١٤-٨ يناير/كانون الثاني
<p>النظم النقدية والمالية: ركزت جهود المساعدة الفنية على دعم سلطة النقد الفلسطينية في أن تصبح سلطة نقدية مختصة لتشغيل نظام عالي الجودة لإدارة الاحتياطيات والإشراف على البنوك وتنظيم عملها، واكتساب قدرات في مجال طرح الأوراق المالية الحكومية، والتحصير لعملية تنتهي بطرح عملة مستقلة لاقتصاد الضفة الغربية وغزة 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 من حيث إمكانية إصدار عملة وطنية.</p>		
٢٠١٠ أكتوبر/تشرين الأول	دعم سجل الائتمان لسلطة النقد الفلسطينية	٢٠١٠-٢٨ أكتوبر/تشرين الأول
٢٠١٠ نوفمبر/تشرين الثاني	إدارة الاحتياطيات*	٢٩ أكتوبر/تشرين الأول-٤ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٠
٢٠١٠ ديسمبر/كانون الأول	تطوير سوق الأوراق المالية الحكومية*	٢٣ نوفمبر/تشرين الثاني-٢ ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٠
٢٠١١ ديسمبر/كانون الأول	دعم سجل الائتمان لسلطة النقد الفلسطينية	٢٠١١-٨ ديسمبر/كانون الأول
٢٠١٢ مارس/آذار	تعزيز قدرات سلطة النقد الفلسطينية وخيارات إصدار عملة جديدة ونظام السياسة النقدية*	٢٠١١-٨ ديسمبر/كانون الأول
غير متاح	تطوير سوق للأوراق المالية الحكومية	٢٠١٢-٢٦ يناير/كانون الثاني
٢٠١٢ إبريل/نيسان	سياسة إدارة الاحتياطيات والمبادئ التوجيهية للاستثمار*	٢٠١٢-٥-٩ فبراير/شباط
٢٠١٢ إبريل/نيسان	الرقابة المصرفية على أساس المخاطر*	٢٠١٢-٢٥ مارس/آذار-٣ إبريل/نيسان
٢٠١٢ أكتوبر/تشرين الأول	تنفيذ الرقابة على أساس المخاطر	٢٠١٢-٩-١٨ أكتوبر/تشرين الأول
٢٠١٢ نوفمبر/تشرين الثاني	تعزيز إطار اختبارات القدرة على تحمل الضغوط، والرقابة الموحدة والعابرة للحدود، وإطار إدارة الأزمات الطارئة	٢٠١٢-٣١ أكتوبر/تشرين الأول-١٥ نوفمبر/تشرين الثاني
٢٠١٢ ديسمبر/كانون الأول	تطوير سوق الأوراق المالية الحكومية	٢٠١٢-٨-١٢ ديسمبر/كانون الأول
٢٠١٣ يناير/كانون الثاني	سياسة إدارة الاحتياطيات والمبادئ التوجيهية للاستثمار	٢٠١٣-١٧ يناير/كانون الثاني
غير متاح	متابعة دليل الرقابة على أساس المخاطر	٢٠١٣-٣١ مارس/آذار-١١ إبريل/نيسان
غير متاح	متابعة الرقابة على أساس المخاطر	٢٠١٣-٣٠ يونيو/حزيران-١٠ يوليو/تموز

		٢٠١٣
نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٣	تنفيذ الرقابة على أساس المخاطر *	٣-١٤ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٣
نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٣	سجل الائتمان	١٦-٢٦ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٣
غير متاح	متابعة دليل الرقابة على أساس المخاطر	٢٥-٢٩ مايو/آيار ٢٠١٤
<p>الإحصاءات: ركزت جهود المساعدة الفنية على تنفيذ ومواءمة نظم إعداد ونشر البيانات الإحصائية القائمة باستخدام أحدث المعايير الإحصائية الدولية عبر ثلاث مجموعات بيانات رئيسية (إحصاءات مالية الحكومة، والحسابات القومية، وإحصاءات القطاع الخارجي) لأغراض تحليل السياسة الاقتصادية. وقد توجت هذه الجهود باشتراك الضفة الغربية وغزة في المعيار الخاص لنشر البيانات الذي وضعه صندوق النقد الدولي 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 عالية 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 بمعايير جيدة لإدارة ونشر البيانات.</p>		
غير متاح	إحصاءات ميزان المدفوعات ووضع الاستثمار الدولي	٢-١٨ شباط/فبراير ٢٠١٠
إبريل/نيسان ٢٠١٠	الإحصاءات النقدية والمالية	١٤-٢٧ إبريل/نيسان ٢٠١٠
يناير/كانون الثاني ٢٠١١	تقرير عن بعثة إحصاءات مالية الحكومة	١٩-٣٠ سبتمبر/أيلول ٢٠١٠
يونيو/حزيران ٢٠١١	إحصاءات القطاع الخارجي	٥-١٦ ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٠
أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١١	تقرير عن بعثة تقييم المعيار الخاص لنشر البيانات	١٦-٢٧ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١١
غير متاح	إحصاءات ميزان المدفوعات ووضع الاستثمار الدولي	٢٧ نوفمبر/تشرين الثاني - ١ ديسمبر/كانون الأول ٢٠١١
غير متاح	إحصاءات ميزان المدفوعات ووضع الاستثمار الدولي	٢٧-٣١ يناير/كانون الثاني ٢٠١٣
غير متاح	الحسابات القومية	١٨-٢٩ مايو/آيار ٢٠١٤
غير متاح	الإحصاءات النقدية والمالية	٢١ مايو/آيار - ٣ يونيو/حزيران ٢٠١٤
* تقارير تصنيفها "سري".		