

صندوق النقد الدولي

الضفة الغربية وغزة

١٧ ديسمبر ٢٠٠٦

١- قام فريق من خبراء الصندوق بزيارة رام الله خلال الفترة من ١١-١٧ ديسمبر ٢٠٠٦ لمناقشة تطورات الموازنة وأفاقها المنتظرة مع ديوان الرئاسة وبحث تطورات القطاع المالي مع سلطة النقد الفلسطينية. واجتمعت البعثة كذلك مع ممثلي دوائر الأعمال والبنوك التجارية ومنظمات المساعدة الدولية لتقييم مدى انخفاض النشاط الاقتصادي هذا العام. وتعرب البعثة عن امتنانها لما أجرته من مناقشات مفتوحة وصريحة ولكرم الضيافة التي حظيت بها خلال فترة إقامتها.

٢- ظلت الموارد المتوافرة لتمويل النفقات الحكومية المتكررة عرضة لقيود شديدة خلال الربع الأخير من عام ٢٠٠٦^١. وظل الدعم الخارجي قويا نسبيا حيث تم صرف ما يقارب ١٣٦ مليون دولار خلال الربع الحالي من العام، في منتصف ديسمبر - ومن هذا المبلغ تم توجيه ما يقارب ١٠٤ مليون دولار عبر الآلية الدولية المؤقتة، و٣٢ مليون دولار مقدمة من المانحين العرب عبر حسابات ديوان الرئاسة - وبذلك بلغ إجمالي الدعم الخارجي هذا العام حتى الآن أكثر من ٧٠٠ مليون دولار. و في الوقت الحالي، تعمل النوافذ الثلاث في الآلية الدولية المؤقتة بكامل طاقتها. فقد اتسع نطاق المساعدات المالية المقدمة من خلالها ليصل في الوقت الراهن إلى أكثر من ١٤٠,٠٠٠ مستفيد. وقد نجحت هذه الآلية إلى جانب المانحين العرب في إثبات فعاليتها في تخفيف وطأة الآثار السلبية التي قد تلحق بالشعب الفلسطيني من جراء العزل الدبلوماسي والمالي الذي فرض على الحكومة.

٣- لا تزال الموارد المالية المحدودة المتاحة تستخدم في الغالب لسداد مستحقات موظفي الحكومة ومساعدات الحالات المتضررة اجتماعيا، وبدرجة أقل لضمان استمرار توفير المحروقات والمرافق. وفي منتصف ديسمبر، كان ما تم توجيهه لسداد مستحقات موظفي الحكومة خلال الربع الحالي قد بلغ ١١٠ مليون دولار إضافية، مما يعني أنه منذ تولي حكومة حماس مهامها الوزارية في نهاية مارس حصل موظفو الحكومة على نحو ٤٠% في المتوسط من دخولهم العادية، مع وجود فروق كبيرة في هذه النسبة بين مختلف فئات الموظفين. ومن الواضح أنه يجري حاليا النظر في إمكانية استخدام إيرادات المقاصة التي تستقطعها الحكومة الإسرائيلية لتسوية المتأخرات للموردين

^١ وصل مجموع الموارد المتاحة لتمويل النفقات الحكومية المتكررة في الربع الأخير من عام ٢٠٠٥، بما في ذلك الإيرادات الضريبية والدعم الخارجي والتمويل المحلي، إلى ما يقرب من ٥٢٥ مليون دولار.

والمستشفيات في القطاع الخاص الفلسطيني. وعلى الرغم من الجاذبية البديهية لهذه المسألة، فإن البعثة تنبه إلى ضرورة توخي الحرص في حصر هذه المتأخرات والتأكد من صحتها وتحديد أولوياتها قبل تسوية أي منها. كذلك فإن استخدام إيرادات المقاصة المستقطعة على النحو المقترح يعني أن هذه المبالغ لن تكون متاحة لتسوية متأخرات الأجور مستقبلاً.^٢

٤- لا يزال نظام إدارة المالية العامة مفككا. فالتقارير تشير إلى استمرار جلب مبالغ نقدية بكميات كبيرة من الخارج دون خضوعها لإجراءات كافية لتسجيلها أو تسجيل استخداماتها. وبصورة أعم، تزايد ضعف إجراءات الإبلاغ بعمليات المالية العامة. وفي هذا السياق، ترحب البعثة بعزم ديوان الرئاسة على الإبلاغ بعملياته المالية بانتظام وإصدار كشوف مالية مدققة عن المبالغ المودعة في حساباته واستخداماتها.

٥- من الواضح أن آفاق الموازنة تعتمد بقدر كبير على الوضع السياسي. وقد باتت الآفاق السياسية أكثر غموضاً، مع توقف المناقشات حول تشكيل حكومة وحدة وطنية جديدة ودعوة الرئيس لإجراء انتخابات جديدة. وقد ترتب على ذلك ازدياد توقعات استمرار المأزق السياسي الذي شهده عام ٢٠٠٦، على المستويين المحلي والدولي، لعدة شهور أخرى على أقل تقدير. لذا فإنه من المتوقع استمرار تشديد القيود على الموارد المالية - ومن ثم على الإنفاق. وحتى مع افتراض استمرار قوة الدعم العربي في حدود ٤٠-٥٠ مليون دولار شهريا، والمبالغ الضخمة المنصرفة عبر الآلية الدولية المؤقتة نحو ٣٠-٤٠ مليون دولار شهريا حاليا في ظل عمل الآلية بكامل طاقتها، والإيرادات المحلية الشهرية التي تبلغ ١٥ مليون دولار، فإن ذلك لن يغطي على أفضل تقدير سوى النصف إلى الثلثين تقريبا من النفقات الشهرية المتكررة، وربما أقل من ذلك إذا استمرت البنوك في خفض القروض التي تقدمها للحكومة. وفي هذه الحالة ستبقى سياسة الموازنة مقتصرة على الحرص في اختيار المدفوعات التي يتعين سدادها باستخدام الأموال المتاحة.

٦- إذا ما تشكلت حكومة جديدة تسمح بتطبيع العلاقات الدولية فسوف يتحتم معالجة مركز المالية العامة الأساسي الذي لم يعد في الإمكان استمراره. وبخلاف ذلك، فإن أي حكومة جديدة حسب التوقعات البسيطة ستواجه عجزا في الموازنة يربو على ١١٠ مليون دولار شهريا أو ١,٣ مليار دولار تقريبا (نحو ٣٠% من إجمالي الناتج المحلي) سنويا - وهو مبلغ لن يغطيه على الأرجح الدعم الخارجي والتمويل المحلي بالكامل. وبالتالي سوف يتطلب الأمر من أي حكومة جديدة اتخاذ تدابير قوية وصعبة للغاية من وجهة النظر السياسية لمعالجة المشكلات الأساسية وتقليص

^٢ تتضمن إيرادات المقاصة الرسوم الجمركية وضريبة القيمة المضافة على الواردات والمكوس على المنتجات البترولية. ولا تزال بعض هذه الإيرادات تُستخدم لسداد المبالغ المستحقة عن خدمات المرافق التي يقدمها الموردون الإسرائيليون أو توجد عليها استحقاقات أخرى.

الفجوة في الموازنة. وسوف يتعين على الحكومة التعجيل بخفض فاتورة الأجور الخاصة بها، وتحسين عملية تحصيل رسوم المرافق، وإلغاء الدعم على المحروقات، وترشيد التحويلات الاجتماعية.

٧- إن الإلغاء (الجزئي) لزيادة الأجور التي شهدها عام ٢٠٠٥ هو أحد التدابير التي سيصعب تلافيها في الأجل القريب. فخفض "صافي الأجر" بشكل أو بآخر يمكن أن يكون مؤقتا من حيث المبدأ، على أن يلغى تدريجيا متى توفرت الموارد الإضافية لدى انتعاش الاقتصاد. ويتعين مراجعة كشف الأجور الحكومية بهدف التخفيض المبكر للعمالة غير الفعالة. ويتعين في الوقت ذاته وضع جدول زمني لتسوية متأخرات الأجور - حسب آفاق التمويل المنتظرة - بالرغم من أن الإفراج عن إيرادات المقاصة التي تستقطعها الحكومة الإسرائيلية يمكن أن تعطي هذه المتأخرات، على نحو جزئي وليس بالكامل. ويتعين كذلك حصر وتدقيق المتأخرات التي ليست لها علاقة بالأجور قبل تسوية أي منها. وسوف يستغرق تنفيذ التدابير الأخرى التي ترمي إلى تحسين مالية الحكومة مزيدا من الوقت - مثل إجراء تخفيضات إضافية في العمالة، وتحسين عملية تحصيل رسوم المرافق، وإصلاح شبكة الأمان الاجتماعي ونظام معاشات التقاعد. وعلى سبيل المثال، سيكون من الصعب خفض حجم التوظيف في القطاع العام دون وجود شبكة ضمان اجتماعي كافية وحدوث انتعاشة قوية في الاقتصاد ككل. ولتحقيق الانتعاش الاقتصادي يتعين تخفيف القيود بشكل كبير على الحركة والتنقل، بدءا بتنفيذ "اتفاقية الحركة والتنقل" (Agreement on Movement and Access) التي تم التوصل إليها في نوفمبر ٢٠٠٥. وبينما تركز إصلاحات القطاع الأمني أساسا على إحلال الاستقرار والأمن، سنتزايد حاجتها لمراعاة مدى توافر الموارد المالية، نظرا للحاجة إلى احتواء النفقات. ولكي تتخذ الحكومة هذه التدابير الصعبة، لا بد لها من تقديم الضمانات الكافية للشعب على قدرتها على الوفاء بالتزاماتها المتكررة، وهو ما يقتضي تنفيذه كذلك اعتماد الحكومة على موارد مالية كافية وواضحة المسار - بما في ذلك المساعدة الأجنبية وإيرادات المقاصة.

٨- وبعد تشكيل حكومة جديدة، سوف يتعين على السلطة الفلسطينية والمجتمع الدولي التعجيل كذلك بالمساعي الرامية إلى إصلاح الأضرار التي لحقت بنظام إدارة المالية العامة. وينبغي على وجه الخصوص إعادة المركزية في إدارة مالية الحكومة إلى وزارة المالية، من خلال إعادة إنشاء حساب الخزانة الواحد؛ وإدراج حسابات ديوان الرئاسة تحت حساب الخزانة الواحد. ويتعين إحياء الجهود التي كانت تجري في السابق لتقوية وظيفتي التدقيق الداخلي والخارجي، مع تعزيز نظام مراقبة الالتزامات.

٩- وفي الوقت ذاته، لا تزال سلطة النقد الفلسطينية تواصل العمل الجاد لمعالجة تداعيات المصاعب السياسية التي لحقت بالقطاع المالي خلال هذا العام. وقد أمكن حتى الآن التعامل مع الموقف القائم، ولا تزال السيولة متوافرة لدى البنوك في الضفة الغربية وغزة. ولا تزال الودائع المصرفية مستمرة في النمو، ويبدو أن ذلك بسبب زيادة التدفقات الداخلة من الخارج. وتواصل البنوك كذلك توفير الائتمان للقطاع الخاص، رغم التباطؤ الكبير في هذا الاتجاه خلال الأشهر الأخيرة. وتواجه البنوك مخاطر القروض الضخمة المستحقة على السلطة الفلسطينية وموظفيها. وقد

تمكنت البنوك من خفض حجم الإقراض المقدم للسلطة الفلسطينية بدرجة ملحوظة، ومعظم القروض المصرفية المتبقية للسلطة الفلسطينية مضمونة بأصول صندوق الاستثمار الفلسطيني. ولا تزال التزامات خدمة الدين المستحقة على موظفي السلطة الفلسطينية محدودة نسبياً ويعزى السبب في ذلك جزئياً إلى إعادة جدولة الديون. وبدأت البنوك كذلك بخصم مبالغ صغيرة من المساعدات المالية ومدفوعات الأجور الجزئية لموظفي الحكومة لكي تسهم في تغطية الفوائد المستحقة. ولكن نظراً لأن ضمانات قروض موظفي السلطة الفلسطينية محدودة أو معدومة، بخلاف الرواتب والضمانات الشخصية، ستصبح هذه القروض مصدر قلق إذا لم تُستأنف مدفوعات الرواتب العادية للسلطة الفلسطينية في المستقبل القريب. وعندها سيتعين على البنوك البدء في رصد مخصصات لتلك القروض. وعلى الرغم من أن قروض موظفي السلطة الفلسطينية موزعة في عدة بنوك، فإن المخاطر تتركز بصورة أساسية في عدد قليل من البنوك المحلية التي تحتفظ بقاعدة رأسمالية أصغر. وتتعاون سلطة النقد الفلسطينية مع هذه البنوك لوضع خطط تصحيحية تهدف إلى خفض حجم قروضها لموظفي السلطة الفلسطينية نسبة إلى رؤوس أموالها، باتباع أساليب مختلفة منها احتجاز جميع الأرباح.

١٠- وتتعاون كذلك سلطة النقد الفلسطينية على نحو وثيق مع بنك إسرائيل المركزي لضمان استمرار العلاقات بين البنوك الإسرائيلية والبنوك في الضفة الغربية وغزة. وترتكز التدابير المتفق عليها مع بنك إسرائيل المركزي في معظمها على تحسين مستوى الإفصاح من الجانبين بالنسبة للمعاملات المصرفية، وذلك تمشياً مع الممارسات الدولية وحظر تظهير الشيكات. ومن المفترض أن تتمكن البنوك في الجانبين من مواصلة العمل فيما بينها بفضل اللوائح التنفيذية الجديدة لقانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والتي اعتمدها إسرائيل مؤخراً - وتتضمن شروطاً أصعب لتحديد الهوية والإبلاغ بالبيانات بالنسبة للمعاملات المصرفية مع البنوك في الضفة الغربية وغزة والتي سيسري العمل بها في غضون عام واحد- إلى جانب اللوائح المماثلة التي أصدرتها سلطة النقد الفلسطينية في شهر أكتوبر لتطبيقها على البنوك في الضفة الغربية وغزة- وسيجري تنفيذها في غضون ستة أشهر.

١١- لا يزال الاقتصاد يعاني من تدهور الوضع الأمني، وعمليات الإغلاق المكثفة، وأزمة الموازنة. غير أن زيادة التدفقات الداخلة الرسمية والخاصة التي فاقت التوقعات، بما في ذلك زيادة المساعدات الإنسانية، يبدو أنها أسهمت في تلافي حدوث انخفاض كبير في إجمالي الناتج القومي ومستويات الاستهلاك. ولا يزال هناك اعتقاد بأن إجمالي الناتج المحلي قد شهد انخفاضاً، وإن كان حجم هذا الانخفاض أقل كثيراً مما كان متوقفاً في البداية، مما يرجع إلى تلك الزيادة الكبيرة في التدفقات الداخلة. وتشير تقديرات الجهاز المركزي الفلسطيني للإحصاء إلى انخفاض الناتج خلال الربع الثالث من عام ٢٠٠٦ بنحو ٨% (بتكلفة عوامل الإنتاج) مقارنة بنفس الفترة من العام السابق. ومعظم هذا الانخفاض كان ملموساً في غزة التي تعرضت لعمليات إغلاق واسعة النطاق، ولكن يبدو أنه كان محدوداً بقدر أكبر في الضفة الغربية. وبالتالي ازدادت الفروق بين غزة والضفة الغربية بقدر كبير، كما اتسعت الفجوة بين ذوي الدخل المرتفع وأقفر شرائح السكان، بينما تشهد غزة ارتفاع معدلات الفقر الأكثر حدة.