

# تقرير المراقبة الاقتصادية

## إلى لجنة الارتباط الخاص

4 مايو/أيار 2017



البنك الدولي

[www.worldbank.org/ps](http://www.worldbank.org/ps)

1. يواجه الشعب الفلسطيني بيئة سياسية ملتبسة يغلب عليها عدم اليقين على نحو متزايد، واقتصادا يعاني من مصاعب شديدة في خلق الوظائف وإدراج الدخل اللازمين لتحسين مستويات المعيشة. وقد أدت القيود على التجارة والوصول إلى الموارد مع حصار غزة الذي مضى عليه عشرة أعوام إلى استمرار تناقص القاعدة الإنتاجية للاقتصاد، وانخفاض نصيب الصناعات التحويلية من إجمالي الناتج المحلي بمقدار النصف في السنوات الخمس والعشرين الماضية. ويقترب معدل البطالة الآن من 30% في المتوسط، ويبلغ في صفوف الشباب في غزة مثلي هذا المستوى. وعلى الرغم من أن عام 2016 شهد تعافيا من الكساد الاقتصادي في 2014 بفضل الزيادة الكبيرة في أنشطة الإعمار في غزة، فإن هذا التحسن ليس مستمرا ولا يكفي لزيادة متوسط نصيب الفرد من الدخل بين الفلسطينيين. وتشير التوقعات إلى أن نمو إجمالي الناتج المحلي في المرحلة المقبلة سيحوم حول 3.3% تقريبا ليؤدي إلى شبه ركود في نصيب الفرد من الدخل.<sup>1</sup> ومن المتوقع أيضا أن تواصل البطالة ارتفاعها.
2. مازال وضع المالية العامة مصدر خطر على الاقتصاد. وساعدت سلسلة من الإيرادات غير المتكررة لمرة واحدة في 2016 على تقليص حجم عجز الموازنة العامة. ولكن مع التناقص المستمر في دعم الموازنة المقدم من المانحين، تبدو الآفاق الاقتصادية لعام 2017 قاتمة، ويتوقع البنك الدولي فجوة تمويل قياسية كبيرة قدرها نحو 800 مليون دولار. وكانت فجوة التمويل قد أدت فيما مضى إلى تأخيرات إضافية في دفع مستحقات القطاع الخاص، مُثيرة مخاطر كبيرة للاقتصاد، ويثير حجم فجوة التمويل في العام الحالي احتمال تأخير مدفوعات الأجور أو المساعدات الاجتماعية.
3. لا تزال المخاطر التي تحيط بالقطاع المصرفي قائمة، ولكن كانت هناك تطورات إيجابية في الآونة الأخيرة. ومع أن القطاع المصرفي كان مستقرا نسبيا، فإن إجراءات تخفيف المخاطر من جانب البنوك المرخصة الإسرائيلية تُشكل خطرا كبيرا. ومما يبعث على التفاؤل أن الحكومة الإسرائيلية قدّمت ضمانة قصيرة الأجل للبنوك الإسرائيلية، وأن السلطة الفلسطينية تسعى جاهدة لتقوية أنظمتها لمنع غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وسيكون من الضروري دمج التحسينات في الأنظمة المعمول بها قبل تقييم دولي من المقرر حاليا إجراؤه في عام 2020. وينبغي لسلطة النقد الفلسطينية أيضا مراقبة المديونية المباشرة وغير المباشرة للسلطة الوطنية الفلسطينية للقطاع المصرفي على الرغم من أنها استقرت في الآونة الأخيرة.
4. لا يمكن للاقتصاد الفلسطيني أن يصل إلى كامل إمكانياته إلا بعد التوصل إلى اتفاق بشأن الوضع النهائي، لكن يمكن الآن عمل الكثير لتعزيز النمو وتحسين أوضاع الشعب الفلسطيني، ومن الضروري خلق بيئة داعمة للاستثمار في القطاعات الإنتاجية للاقتصاد. وقد تُعزّز زيادة الاستثمار قدرات الاقتصاد، وتكون مبعث إلهام وتشجيع لجهود رواد الأعمال، وتساعد على خلق الوظائف التي تشتد الحاجة إليها، لاسيما للأعداد الكبيرة من الشباب العاطلين.

<sup>1</sup> توقعات صندوق النقد الدولي للنمو في الأمد المتوسط.

5. تم إيضاح هذه النقاط في الاجتماعات السابقة للجنة الارتباط الخاص، لكن الإجراءات التي اتخذت حتى الآن لم تكن كافية. وفي هذا التقرير، قمنا مرة أخرى بتقييم ما تحقق من تقدم في العمل بالتوصيات السابقة التي رفعها البنك الدولي إلى اللجنة، ومع أنه حدثت تطورات، فإن الخطوات التي اتخذتها بوجه عام الحكومة الإسرائيلية والسلطة الفلسطينية كانت طفيفة، وما زال الاقتصاد يعاني من عقبات وقيود رئيسية. وفي ظل تدهور الوضع القائم، يمكن زيادة فعالية الموارد المقدمة من المانحين، إذا اتخذت كل الأطراف إجراءات أكثر حسماً تتعلق بالسياسات.

6. المطلوب هو إحداث تحول جذري، تتخذ فيه كل الأطراف الثلاثة إجراءات لخلق زخم يُعزِّز بعضه بعضاً من أجل التغيير:

أ. السلطة الفلسطينية يمكنها إجراء تغييرات في السياسات لتخفيف المخاطر وتهينة بيئة أكثر حيوية ونشاطاً لتنمية القطاع الخاص، وخلق الوظائف، وتحقيق النمو. وتعد المخاطر على المالية العامة من جراء فجوة تمويل مقدارها 0.8 مليار دولار شديدة، ويجب معالجتها باتخاذ قرارات على صعيد السياسات لزيادة كفاءة وفعالية الإنفاق الحكومي (لاسيما فيما يتصل بمدفوعات الرواتب ومعاشات التقاعد)، ومن الضروري إصلاح منظومة تحصيل الإيرادات من أجل معالجة الأداء الضعيف وغير المنصف للنظام الضريبي المحلي. ومن خلال إصلاح السياسات، تستطيع السلطة الفلسطينية أيضاً تحسين مناخ الاستثمار من أجل خفض تكاليف مزاولة الأعمال، وتحقيق تكافؤ الفرص لكل المستثمرين، ومساعدة الشركات الجديدة (الصغيرة) على دخول السوق.

ب. تستطيع الحكومة الإسرائيلية تحسين أوضاع الشعب الفلسطيني (لاسيما الشباب) من خلال التنفيذ الكامل للاتفاقيات القائمة لتسهيل حرية الحركة والوصول إلى الموارد، وتلبية مطالبات السلطة الفلسطينية بشأن الخسائر في الإيرادات. وليس من مصلحة أحد أن تظل مستويات البطالة مرتفعة بين الفلسطينيين، لا سيما الشباب. ومن العوامل التي ستساعد على تحسين القدرة التنافسية للشركات الفلسطينية وتُشجّع على خلق الوظائف والاستثمارات المطلوبة فتح طرق الوصول إلى غزة، وإزالة العقبات في طريق التجارة، وتيسير الوصول إلى الموارد في المنطقة (ج). ويمكن عمل الكثير لتحسين أداء الاقتصاد في إطار اتفاق بروتوكول باريس الحالي ودون تعريض أمن إسرائيل للخطر. وفضلاً عن ذلك، تعرّث خطى السعي لمعالجة خسائر المالية العامة بموجب بروتوكول باريس التي تم تحديدها في تقريرنا في أبريل/نيسان 2016 والذي قد يُقدّم مساهمة مهمة لتحسين وضع المالية العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.

ج. يستطيع المانحون الدوليون تهينة بيئة داعمة إذا تمتعت الأطراف المعنية بإرادة أكبر لتنفيذ التغييرات المطلوبة. وقد شهد الدعم المقدم من المانحين تناقصاً مع تدهور الوضع القائم، إذ انخفض دعم الموازنة العامة من 32% من إجمالي الناتج المحلي في 2008 إلى ما يقرب من 6% في 2016. وإذا تم التوصل إلى

حل من جانب السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية للتغلب على القيود والمعوقات التي يواجهها الاقتصاد، فإن ذلك سيعزّزه دعم إضافي من قِبَل المانحين. وسيكون تقديم دعم إضافي للموازنة العامة ضرورياً لمساعدة السلطة الفلسطينية خلال التصحيح المطلوب لأوضاع المالية العامة. وهناك أيضاً تحد في الأمد القصير يتمثل في إيجاد نظرة أكثر إيجابية للاستثمار في المناطق الفلسطينية. وباستطاعة مجتمع المانحين المساعدة في ذلك من خلال أنظمة تمويل مبتكرة من شأنها تخفيف المخاطر السياسية، والتحفيز على زيادة استثمارات القطاع الخاص.

7. وفي ضوء صورة اقتصادية قاتمة بالفعل، يُركّز هذا التقرير على قطاع الطاقة، الذي يخلق فيه نقص إمدادات الكهرباء مزيداً من المعوّقات لآفاق النمو. ويجري بالفعل تطبيق إجراءات صارمة لترشيد استهلاك الطاقة في غزة، وتنفيذ قيود على الطاقة في بعض أجزاء الضفة الغربية خلال ساعات الذروة. وتشير توقعات البنك الدولي إلى نمو الطلب على الكهرباء بنسبة 3.5% سنوياً حتى عام 2030، وأن احتياجات قطاع غزة إلى الكهرباء ستزيد إلى الضعفين تقريباً في تلك الفترة. ومن الضروري زيادة الواردات والاستثمار في توليد ونقل الكهرباء محلياً لإتاحة تقديم الخدمات التي تشتد الحاجة إليها (لاسيما لسكان غزة)، ولتفادي عرقلة النمو الاقتصادي بسبب نقص الطاقة. وعلى وجه الخصوص، يرى البنك الدولي أنّ معالجة القيود والمعوقات المتصلة بالطاقة قد يؤدي إلى زيادة نسبتها في المتوسط 0.4 نقطة مئوية في معدل النمو السنوي لإجمالي الناتج المحلي لغزة حتى عام 2025.

8. ستكون استثمارات القطاع الخاص ضرورية لسد النقص في إمدادات الطاقة، لكنها ستتوقّف على الإجراءات التي تتخذها كل من السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية لتسهيل إيجاد بيئة مواتية. ويُضفي اتفاق الكهرباء الجديد زخماً على جهود إصلاح القطاع، لكن يلزم عمل المزيد. وتتمثل الأولوية على الأمد القصير في استكمال التفاوض على الاتفاق المؤقت لشراء الكهرباء من أجل تشغيل محطة كهرباء جنين. ويجب أيضاً دراسة الفرص المتاحة لوضع ترتيبات للدفع نتيج ربط الخط 161kV بالشبكة المحلية في غزة. وإلى جانب هذه الإجراءات في الأمد القصير، من الضروري أن تعمل السلطة الفلسطينية من أجل إصلاح المؤسسات لضمان دفع مستحقات مُورّدي خدمات الكهرباء، وهو أمر ذو أهمية بالغة لواردات الكهرباء والاستثمار في توليدها. وفي جانب الحكومة الإسرائيلية، تم في الآونة الأخيرة إصدار ترخيص لبناء خط 161kV، لكن يمكن عمل المزيد لتسهيل واردات الكهرباء والمعدات إلى غزة. وفي الضفة الغربية، تستطيع الحكومة الإسرائيلية القيام بالمزيد لتيسير الحصول على الأرض، وتمكين شركات التوزيع وشركة النقل الوطنية الفلسطينية للكهرباء من العمل بكفاءة، وتعزيز كفاءة نقل الكهرباء، وتسهيل استغلال توليد الطاقة الشمسية بكفاءة في المنطقة (ج).

9. أخيراً، فيما يتصل بإعادة إعمار غزة، فإن الدعم المُقدّم من المانحين وصل الآن إلى 51% من إجمالي المبالغ التي تم التعهّد بها في مؤتمر القاهرة، ولكن تحقيق زيادات أخرى في هذا الدعم سيكون محدوداً ما لم يتحسن أداء أكبر الجهات المانحة. وحتى نهاية ديسمبر/كانون الأول 2016، وصل إجمالي المبالغ التي تم صرفها من الأموال التي تعهد بها المانحون 1.796 مليار دولار أو ما يزيد أكثر من 200 مليون دولار عن الإجمالي المذكور في التحديث السابق

للتقرير المقدم إلى لجنة الارتباط الخاص في نهاية يوليو/تموز 2016. غير أن المبالغ المدفوعة كانت تقل بمقدار 1.4 مليار دولار عن المبالغ المزمع صرفها بحلول ذلك الوقت، وكانت الأموال المدفوعة من عدد من أكبر الجهات المانحة في المؤتمر ضعيفة للغاية. ونظراً لأن معظم صغار المانحين أوفوا الآن بتعهداتهم، فإنه من الضروري تحسين أداء أكبر الجهات المانحة. وداخل مساهمات المانحين، بلغت الأموال التي تم صرفها لمساندة تقدير الاحتياجات التفصيلي الذي أجراه البنك 37% فحسب من مجموع المبالغ المصروفة، ويلزم بذل مزيد من الجهود لضمان تلبية احتياجات إعادة الإعمار الحيوية. وعلى سبيل المثال، بالرغم من إصلاح نحو 56% من المنازل التي تضررت جزئياً بحلول منتصف مارس/آذار 2017، فإن 30% فحسب من المنازل التي تعرضت لتدمير كامل قد تم ترميمها حتى الآن. وتوجد فجوة تمويل مقدارها 316 مليون دولار لبدء ترميم ما يزيد على 4000 منزل مُدمر تدميراً كلياً وقرابة 59 ألف وحدة سكنية تهدمت جزئياً.

10. ينقسم المتن الرئيسي للتقرير إلى فصلين، بالإضافة إلى ملحقين داعمين. ويتركز الفصل الأول على التطورات الاقتصادية في الآونة الأخيرة في القطاعات العقارية والمالية والمصرفية، مع تقديم صورة لآفاق المستقبل في الأمد القريب تُركّز على التحديات الجسيمة التي يواجهها الاقتصاد الفلسطيني. ويناقش الفصل الثاني التحديات الرئيسية في قطاع الطاقة مع توجيه رسائل مهمة إلى الحكومة الإسرائيلية والسلطة الفلسطينية بشأن الخطوات التي ينبغي اتخاذها لخلق بيئة مواتية لاستثمارات القطاع الخاص المطلوبة في القطاع. ويتناول الملحق الأول تقييم الوضع فيما يتصل بما اتخذ من إجراءات للعمل بتوصيات البنك الدولي إلى اجتماعات لجنة الارتباط الخاص على مر السنين. ويشكل هذا القسم متابعةً للتقييم الذي تضمّنه تقرير سبتمبر/أيلول 2016 إلى اللجنة، وسيكون سمةً رئيسيةً في كل تقاريرنا المقبلة. ويحتوي الملحق الثاني على تحديث لما تم صرفه من تعهدات المانحين في مؤتمر القاهرة في أكتوبر/تشرين الأول 2014 بشأن إعادة إعمار غزة.