

تقرير المراقبة الاقتصادية الفلسطينية المُقدَّم إلى لجنة الارتباط الخاصة

17 نوفمبر/تشرين الثاني 2021



WORLD BANK GROUP

THE WORLD BANK
IBRD • IDA

IFC International
Finance Corporation

MIGA Multilateral Investment
Guarantee Agency

1. بدأ الاقتصاد الفلسطيني تعافيه خلال عام 2021 بتخفيف تدابير احتواء جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) لكن مصادر النمو المستدامة في المستقبل لا تزال محدودة. ونظراً للانخفاض في الأعداد اليومية لحالات الإصابة بالفيروس، فقد تم تخفيف قيود الإغلاق إلى حد كبير خلال عام 2021. وقد أدى هذا الأمر، جنباً إلى جنب مع إطلاق حملة التلقيح، إلى فتح الطريق نحو حدوث انتعاش في ثقة المستهلك وإن كانت بطيئة، وحدث انتعاش في النشاط التجاري وإن كان بشكل تدريجي. وتشير التقديرات إلى حدوث نمو في الاقتصاد الفلسطيني بنسبة 5.4% وبقيمه الحقيقية في النصف الأول من عام 2021، وذلك على أساس سنوي. وكان تحسن الأداء الاقتصادي مدفوعاً بالكامل باقتصاد الضفة الغربية بينما ظل اقتصاد غزة راکداً تقريباً في النصف الأول من عام 2021 ومرد ذلك إلى جولة الصراع الأخيرة التي استمرت لأحد عشر يوماً في شهر مايو/أيار الماضي. ومن المتوقع أن يرتفع النمو بشكل أكبر خلال الفترة المتبقية من العام وأن يصل إلى 6% في عام 2021 حيث يواصل اقتصاد الضفة الغربية استعادة المزيد مما فقده خلال عام 2020 ومع تنفيذ بعض إجراءات بناء الثقة الإسرائيلية التي تدعم النشاط الاقتصادي وتسهيل إعادة الإعمار في قطاع غزة. وفي السنوات التالية، من المتوقع أن يدور النمو حول نسبة 3% بسبب الضعف الذي تؤدي إليه سنة الأساس المنخفضة ونظراً لبقاء مصادر النمو محدودة بالنظر إلى القيود المستمرة على الحركة والوصول إلى الموارد والأسواق والتجارة.

2. ظلت البطالة على ارتفاعها خلال عام 2021، مدفوعة وبشكل رئيسي بمعدلاتها المسجلة في قطاع غزة. وقد بلغ معدل البطالة في الأراضي الفلسطينية 26.4% في الربع الثاني من عام 2021: 16.9% في الضفة الغربية و44.7% في قطاع غزة مما يعكس الوضع الاقتصادي الصعب خاصة في القطاع بسبب الآثار التي خلفتها جولة الصراع الأخيرة التي استمرت أحد عشر يوماً، بالإضافة إلى القيود المستمرة. وهذا الارتفاع الشديد في معدل البطالة بالقطاع يرافقه تدهور وتردي في الأوضاع الاجتماعية. وتشير تقديرات البنك الدولي إلى أن جولة الصراع الأخيرة قد تسببت في وصول نسبة الفقر في القطاع إلى 59.3% في عام 2021 (باستخدام خط الفقر الدولي وهو 5.50 دولار للفرد في اليوم) على أساس تعادل القوة الشرائية في عام 2011). وتزيد هذه النسبة بواقع 2.3 نقطة مئوية عن أعلى مستوى بلغته بسبب الجائحة في عام 2020، وهي كذلك أعلى بواقع 16.3 نقطة مئوية عن القيم المسجلة عن الفترة من 2016 إلى 2017 (وهي أحدث بيانات رسمية متاحة).

3. مازال وضع المالية العامة هشاً، رغم الزيادات الكبيرة في إيراداتها، بسبب ارتفاع الإنفاق العام والانخفاض الشديد في التمويل الخارجي. ونمت إيرادات السلطة الفلسطينية بنسبة 18% في الأشهر الثمانية الأولى من عام 2021 على أساس سنوي، مدفوعةً بتحسُّن النشاط الاقتصادي. كما زاد الإنفاق العام بالنسبة ذاتها وهو ما يرجع بالأساس إلى الزيادة في فاتورة الرواتب والأجور في أعقاب قرار السلطة بصرف الرواتب كاملة للموظفين العموميين في قطاع غزة في مارس/آذار 2021، مقابل صرف 70% منها في السنوات العديدة الماضية. وبافتراض استمرار هذه الاتجاهات خلال الفترة المتبقية من العام، ومع الوضع في الاعتبار قرار الحكومة الإسرائيلية بزيادة استقطاعاتها من الإيرادات الشهرية، فمن المتوقع أن يصل العجز في موازنة السلطة الفلسطينية إلى 1.69 مليار دولار في عام 2021. ومن المتوقع تراجع التمويل الخارجي إلى 184 مليون دولار، أي ما يعادل 38% مما تم تلقيه في عام 2020. وكان لدفعة مقدمة من إيرادات المقاصة بمبلغ 153 مليون دولار أمريكي (500 مليون شيكل) قدمتها الحكومة الإسرائيلية في سبتمبر/أيلول 2021 بعض الإغاثة، بالإضافة إلى المساعدة المحددة، ومن المتوقع أن تخفض الفجوة التمويلية إلى 1.36 مليار دولار أمريكي. وتعتبر الجهود التي تبذلها جميع الأطراف ضرورية لتجنب حدوث أزمة لأنه بدون تمويل إضافي، قد تواجه السلطة الفلسطينية صعوبات جمة في الوفاء بالتزاماتها المتكررة بحلول نهاية العام.

4. لن تكون جهود السلطة الفلسطينية وحدها كافيةً لمعالجة هذا الوضع المالي الصعب. ويتجاوز الاقتراض من البنوك المحلية بالفعل الحد الذي وضعته سلطة النقد الفلسطينية، مما يُسقط هذا الخيار التمويلي في المرحلة المقبلة. ومن ثم، قد تضطر السلطة الفلسطينية إلى زيادة تراكم متأخرات القطاع الخاص وسحب المزيد من السيولة من السوق. وسيكون لذلك تأثير كبير على الاقتصاد وسيؤدي في النهاية إلى زيادة تراجع الإيرادات. وهناك حاجة إلى دعم شركاء التنمية لتأمين أموال إضافية وزيادة دعم الموازنة الذي يُعد بالفعل متدنياً للغاية ولن يسهم سوى بشكل جزئي في سد هذه الفجوة. ومن المهم أيضاً الحصول على دعم من شركاء جدد، بالإضافة إلى دعم مجموعة المانحين التقليديين، لسد هذه الفجوة التمويلية. وبالإضافة إلى تلبية الأولويات العاجلة، تحتاج السلطة إلى المضي قُدماً في تنفيذ أجندة الإصلاحات الهيكلية. ويجب أن تستمر الإصلاحات في التركيز على تحسين الإيرادات، وترشيد الإنفاق، وتدعيم نظام الحوكمة بما في ذلك نظام الإدارة المالية العامة. كما يجب أن تركز إصلاحات السلطة على تهيئة بيئة أكثر ملاءمة لتنمية القطاع الخاص. وفي هذا الصدد، يأتي توقيع رئيس السلطة الفلسطينية على قانون الشركات الجديد وقانون الاتصالات كخطوة حاسمة في الاتجاه الصحيح.

5. يمكن أن تلعب الحكومة الإسرائيلية أيضاً دوراً مهماً من خلال معالجة بعض جوانب التسرب المالي التي لا تزال عالقة. فمن بين الأمور التي يمكن أن تكون مفيدة يتمثل في إنشاء آلية لربط أنظمة ضريبة القيمة المضافة الإسرائيلية والفلسطينية إلكترونياً وإعادة التفاوض بشأن رسوم المناولة التي تفرضها الحكومة الإسرائيلية بنسبة 3% على الواردات الفلسطينية. وتُعد الأنباء الأخيرة مُشجّعة حيث تشير إلى الوصول إلى تفاهم مشترك بين الحكومة الإسرائيلية والسلطة الفلسطينية لتنفيذ نظام إلكتروني لضريبة القيمة المضافة في ديسمبر/كانون الأول 2021.

6. زادت مخاطر القطاع المالي بسبب طول أمد التأثير الاقتصادي السلبي لجائحة كورونا، واستمرار هشاشة وضع المالية العامة للسلطة الفلسطينية، ومحدودية التنوع في المحافظ المالية. وتجاوز اقتراض السلطة ملياري دولار خلال عام 2020 ليصل إلى 2.5 مليار دولار حتى أغسطس/آب 2021 (23% من إجمالي الائتمان المباشر). علاوة على ذلك، هناك ديون إضافية غير مباشرة مستحقة على السلطة ممثلة في حسابات موظفي القطاع العام التي تشكل مجتمعة 4 مليارات دولار أو 40% من إجمالي قروض القطاع المصرفي. وقد زادت نسبة القروض المتعثرة إلى 4.2% حتى 30 يونيو/حزيران 2021. وبشكل عام، فإن تركّز القروض المتعثرة وتوقُّع المزيد من التدهور في جودة محافظ قروض المشاريع الصغيرة والمتوسطة والقروض الاستهلاكية في قطاع غزة يمكن أن يؤدي إلى زيادة إضافية في القروض المتعثرة.

7. تُعد قوة وسلامة القواعد التنظيمية الاحترازية والإطار الإشرافي من الأمور بالغة الأهمية لضمان استقرار النظام المالي وحمايته. ويجب إيلاء اهتمام خاص للارتباط المتبادل بين اختلالات المالية العامة واستقرار القطاع المالي في ظل محدودية أدوات السياسات المتاحة عادةً للاقتصادات الحديثة، لكن ليس للسلطة الفلسطينية. ويُعد احترام استقلالية سلطة النقد الفلسطينية، بوصفها جهة الإشراف والتنظيم الاحترازي للجهاز المصرفي في الضفة الغربية وقطاع غزة، ركيزةً أساسيةً لإرساء إطار مالي مستقر. ويجب الحفاظ على ضمان استقرار أنظمة الدفع العابرة للحدود كأحد أهداف السياسات ذات الأولوية لكل من سلطة النقد الفلسطينية والسلطة الفلسطينية. وبسبب التشابك الشديد بين الأجهزة المصرفية، يمكن أن يتأثر الاقتصاد الفلسطيني بشدة بإيقاف علاقات البنوك المراسلة. وفي هذا الصدد، يجب الحفاظ على إجراء تقييم للترتيبات التنظيمية الحالية من جانب مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والذي كان مقرراً في البداية في عام 2020 وتم إرجاؤه إلى النصف الثاني من عام 2022، كأحدى الأولويات في المدى القصير.

8. يُظهر التقرير أن القيود الخارجية المفروضة على قطاع غزة أدت إلى إيجاد اقتصاد مغلق. وتكشف أحدث البيانات المتاحة أن معدل النمو السنوي المركب للقطاع لم يتجاوز 1% منذ عام 1994، مما أدى إلى تراجع كبير في نسبة مساهمة اقتصاد القطاع في الاقتصاد الفلسطيني من 36% في عام 1994 إلى 18% حالياً. ونتيجةً لذلك، أصبح نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي في القطاع الآن أقل من ثلث نظيره في الضفة فيما كان يمثل 87% منه في عام 1994. وتدهورت كذلك مؤشرات البطالة والفقر بوتيرة منتظمة. فوفقاً لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا)، يعتمد 80% من سكان القطاع على المساعدات الدولية. وتمثل المعونات والتحويلات المصدر الوحيد تقريباً لتدفقات النقد الأجنبي التي تحرك الاستهلاك في القطاع. ويُعزى التراجع في الأنشطة التجارية، وهي أحد مصادر النمو الرئيسية لهذا الاقتصاد الصغير، إلى القيود المفروضة على وصول وحركة الأفراد والبضائع إلى القطاع ومنه. وبالتالي، يعاني اقتصاد القطاع من محدودية سبل الربط المادي كما تتسم أنشطة لوجستيات النقل بأنها باهظة التكلفة وغير موثوق بها بسبب كثرة الضوابط وتدهور البنية التحتية للنقل.

9. تراجع هيكل إجمالي الناتج المحلي في قطاع غزة متجهاً نحو الأنشطة منخفضة الإنتاجية واختفت جميع محركات النمو تقريباً. وشهد اقتصاد القطاع تراجعاً في أنشطة التصنيع وأصبح يعتمد بدرجة عالية على التحويلات من الخارج، مما أضعف آفاقه الاقتصادية. وتآكلت القاعدة الإنتاجية للاقتصاد مع انخفاض الحجم الإجمالي لقطاعي الصناعات التحويلية والزراعة من 27% من إجمالي الناتج المحلي في عام 1994 إلى 17% حالياً. وحتى قطاع الخدمات تقلصت نسبة مساهمته في الاقتصاد، ولم ترد سوى نسبة قطاع الإدارة العامة في إجمالي الناتج المحلي. كما انخفضت نسبة الاستثمارات إلى إجمالي الناتج المحلي لقطاع غزة وتراجع رصيد رأس المال الحقيقي بواقع 20% في الفترة من 1994 إلى 2020. وأخيراً، وفي حين أسهمت الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في معدل النمو للضفة، فإن مساهمتها في معدل نمو القطاع انخفضت بنحو 0.6% سنوياً في الفترة من 1997 إلى 2020.

10. يرى هذا التقرير المُقدّم إلى لجنة الارتباط الخاصة أنه يمكن، بل ويجب، عكس اتجاه هذا المسار النزولي لاقتصاد قطاع غزة ولتدهور جودة الأوضاع المعيشية لسكان هناك. ولتحقيق هذا الهدف، فإنه يلزم، أولاً، إجراء حوار بناء وتعاون بين الحكومة الإسرائيلية والسلطة الفلسطينية. وثانياً؛ يجب ضمان التنسيق بين السلطة والمجتمع الدولي لدعم تنفيذ الأولويات والإجراءات المحددة في هذا التقرير. وثالثاً؛ فإن إحدى الأولويات في المدى القصير هي تلبية الاحتياجات التي جرى تحديدها في تقرير

التقييم السريع للأضرار والاحتياجات الذي تم إعداده مؤخراً وتم نشره بالاشتراك بين الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة والبنك الدولي.¹

11. يوصي التقرير بالتركيز على التدابير متوسطة الأجل إلى الأطول أجلاً لعكس اتجاه مسار التنمية النزولي في قطاع غزة. وأولاً، فلاستعادة محركات النمو والربط باقتصاد الضفة والأسواق الإقليمية وما وراءها، يجب إعادة النظر في القيود الحالية المتصلة بالتجارة من أجل تسهيل حركتها وحركة الأفراد وتعزيز قطاع الأعمال. وثانياً، هناك حاجة إلى توفير البنية التحتية الأساسية، لاسيما استمرار إمدادات الطاقة وخدمات المياه عالية الجودة والصرف الصحي وكذلك البنية التحتية للاقتصاد الرقمي في العالم الحديث، لتهيئة بيئة مواتية لتحقيق النمو بقيادة القطاع الخاص. وثالثاً، للمساهمة في تحقيق النمو الاقتصادي وتنمية القطاع الخاص وإيجاد فرص العمل، يجب الربط بين البلديات في قطاع غزة وأن تقوم بتقديم خدمات وبنية تحتية موثوق بها واجتذاب الاستثمارات والاستجابة للصددمات والتكيف معها. وأخيراً، يعد الاستثمار في رأس المال البشري أمراً حاسماً. وحالياً، هناك ثلاثة من بين كل أربعة من الخريجين ليست لديهم أي آفاق للتوظيف. وعلى الجانب الآخر، يشير أرباب العمل إلى افتقار الأيدي العاملة إلى المهارات الرقمية واللغوية والشخصية ذات الصلة. وبالتالي، يجب تدعيم المهارات المنقولة من خلال التعليم العالي وفرص دخول سوق العمل للخريجين في السنوات الخمس القادمة. ورغم أن هذه التوصيات لا تتطرق إلى جميع ركائز التنمية التي يتعيّن معالجتها لعكس اتجاه المسار النزولي الحالي للتنمية في غزة، فإنها تمثل شروطاً بالغة الأهمية لدفع عجلة التغيير إلى الأمام.

12. ينقسم المتن الرئيسي للتقرير إلى فصلين بالإضافة إلى ملحق داعم. ويركّز الفصل الأول على التطورات الاقتصادية الأخيرة في القطاعات الحقيقية والمالية والمصرفية مع تقديم صورة لآفاق المستقبل في الأجل القريب تُركّز على التحديات الجسيمة التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني. ويبحث الفصل الثاني الأداء الاقتصادي لقطاع غزة على مدى العقدين الماضيين والآثار الاقتصادية والاجتماعية لجولة الصراع الأخيرة التي استمرت أحد عشر يوماً. ويحلل هذا الفصل القطاعات الرئيسية في غزة ويقدم توصيات بشأن كيفية تلبية الاحتياجات من البنية التحتية والاحتياجات الإنمائية لعكس مسار التنمية النزولي وكذلك بشأن كيفية تهيئة الظروف لإطلاق مسار مستدام نحو تحقيق التعافي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

¹ انظر البنك الدولي: التقييم السريع للأضرار والاحتياجات في قطاع غزة لعام 2021 - يونيو/حزيران 2021، <https://www.worldbank.org/en/country/westbankandgaza/publication/the-gaza-2021-rapid-damage-and-needs-assessment-june-2021>