

موجز إعلامي قطري

التحديات الرئيسية للتنمية

منذ مجيء حكومة تصريف الأعمال في يونيو/حزيران 2007، قام المجتمع الدولي بتوجيه جزء كبير من المساعدات المالية والفنية إلى السلطة الفلسطينية وذلك لمحاولة التغلب على الآثار الناجمة عن العقوبات التي فرضت على المؤسسات الفلسطينية فيما يتعلق بالمعونات المقدمة إليها، والأضرار التي نجمت عن الهجوم البري على غزة في الفترة من ديسمبر/كانون الأول 2008 إلى يناير/كانون الثاني 2009 والذي دمر أجزاء كبيرة من البنية التحتية الصناعية والمدنية القائمة في القطاع.

وفي عام 2009، أعلنت السلطة الفلسطينية عن عزمها الاستعداد لقيام دولة مستقلة. ودأبت السلطة الفلسطينية على تنفيذ برنامجها للإصلاح بانتظام، وهي تُعتبر الآن قادرة على إدارة شؤون دولة في المستقبل. غير أن التنمية الاقتصادية تخلفت. ومع أن الاقتصاد قد عاود النمو، فإن محركه الرئيسي هو الإنفاق العام الذي يموله المانحون. ويتطلب تحقيق نمو مستدام لدولة تتمتع بمقومات البقاء زيادة الاستثمارات الخاصة.

وخفت حدة آثار الصراع الإسرائيلي الفلسطيني بفعل تخفيف القيود على التنقل والحركة في الضفة الغربية في الآونة الأخيرة. وأما في قطاع غزة، فإن تخفيف الحصار في الآونة الأخيرة (أواخر يونيو/حزيران 2010) قد سهل دخول مزيد من المساعدات الإنسانية التي ستساهم على الأرجح في تحسين الأحوال المعيشية، مع أنه لم يتم رفع القيود على الصادرات أو انتقال البشر. ونتيجة لذلك، فإن اقتصاد غزة ما زال راكداً. وعلى الرغم من استئناف المفاوضات المباشرة في الآونة الأخيرة، فإن التوترات السياسية والغموض الذي يحيط بالتطورات في المستقبل ما زالت تشكل تحديات جساماً لنمو الاقتصاد الفلسطيني ومؤسساته.

معلومات مرجعية

في أواخر يناير/كانون الثاني 2006 وفي أعقاب المقاطعة الدولية للسلطة الفلسطينية بعد فوز حركة حماس بالأغلبية في انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني، تحول المسار المضطرب تجاه إقامة دولة فلسطينية والتنمية الاقتصادية إلى وضع أزمة. وشهدت السلطة الفلسطينية، التي كانت تعاني بالفعل من ممارسات الإنفاق والتوظيف السابقة، أزمة مالية بسبب قيام إسرائيل بتجميد إيرادات المقاصة المستحقة للجانب الفلسطيني، ووقف المعونات، وما تقوم البنوك المحلية باستقطاعه لخدمة أعباء القروض. وفي أوائل مارس/آذار تم وقف صرف مرتبات حوالي 160 ألف موظف حكومي، وفيما بعد تمت تغطية جزء منها من خلال الآلية الدولية المؤقتة للاتحاد الأوروبي (EU TIM) ^[1] وأموال من المانحين الثنائيين، وقد تجاوزت الأموال المقدمة من هذين المصدرين السلطة الفلسطينية ليتم توجيهها من خلال مكتب الرئيس أو من خلال التمويل المباشر. ولم يلبث تشكيل حكومة الوحدة الوطنية المشتركة بين حماس وفتح في 17 مارس/آذار 2007 أن أدى إلى تحسن هامشي في الوضع. ورغم جهود المانحين، أدى التجميد الطويل للمرتبات، والذي صاحبه قيام إسرائيل باعتقال 46 عضواً في المجلس التشريعي الفلسطيني، إلى تعطل عملية صنع القرار الفلسطيني وتقديم الخدمات.

وبعد سيطرة حركة حماس على مواقع الحكومة والمواقع الأمنية في قطاع غزة، قام الرئيس الفلسطيني محمود عباس بتعيين حكومة انتقالية جديدة في 17 يونيو/حزيران 2007 وأعلن عدم شرعية سلطة حركة حماس في غزة. وقامت إسرائيل والمجتمع الدولي بالاعتراف بالحكومة الانتقالية وبدأ كل منهما في إعادة المساعدات المالية والفنية. واستأنفت إسرائيل تحويل جميع إيرادات المقاصة المستحقة للجانب الفلسطيني مع الفوائد المستحقة عليها. وفي 27 يونيو/حزيران 2007، قام رباعي الوساطة للسلام بتعيين توني بلير، رئيس وزراء بريطانيا السابق، ممثلاً للرباعي في قضايا التنمية الاقتصادية والمؤسسية.

وفي مؤتمر أنابوليس الذي عُقد في 27 نوفمبر/تشرين الثاني 2007، اتفق رئيس الوزراء الإسرائيلي السابق إيهود أولمرت والرئيس الفلسطيني محمود عباس على استئناف مفاوضات السلام وحسم القضايا الأساسية قبل نهاية عام 2008. وأدى هذا إلى تشكيل لجنة توجيه مشتركة، والتزام بالتنفيذ الفوري للالتزامات المتعلقة بكل الجانبين بموجب خارطة الطريق، والتوصل إلى اتفاق بشأن إنشاء آلية أمريكية فلسطينية إسرائيلية لمتابعة هذا التنفيذ. وبدأت المفاوضات رسمياً في 12 ديسمبر/كانون الأول 2007.

وهياً اتفاق إعادة بدء مفاوضات السلام السبيل أمام مؤتمر للمانحين في باريس عُقد في 17 ديسمبر/كانون الأول 2007، حيث تعهد ممثلو 87 دولة ومنظمة بتقديم مساندة مالية للسلطة الفلسطينية بناءً على الخطة الفلسطينية للإصلاح والتنمية للفترة 2008-2010 المقدمة من رئيس الوزراء الفلسطيني سلام فياض. وتعهد المانحون بتقديم 7.7 مليار دولار أمريكي وهو ما تم الإعلان عنه كمساعدة للسلطة الفلسطينية والشعب الفلسطيني على مدى السنوات الثلاث لتدعيم تنفيذ الخطة الفلسطينية للإصلاح والتنمية [2]. وشكلت المساعدات المقدمة من المانحين شريان الحياة لحكومة السلطة الفلسطينية التي مازالت تواجه وضعاً مالياً صعباً رغم تضافر الجهود من أجل الإصلاح. ووجهت آلية يقودها البنك الدولي نحو 520 مليون دولار من المساعدات المقدمة من المجتمع الدولي، وتمخضت الوعود عن تدفق مستمر من الأموال عبر حساب الخزنة المركزية للسلطة الفلسطينية. ورغم القيود الحالية على الحركة والتنقلات والتي تشل نمو الاقتصاد، فقد تمكنت السلطة الفلسطينية من السير في طريق الإصلاح الذي رسمته الخطة الفلسطينية للإصلاح والتنمية، ومن اتخاذ خطوات مهمة نحو إقامة مؤسسات وطنية. غير أنه من الضروري أن تكثف السلطة الفلسطينية جهودها لمواجهة التحديات في المستقبل.

ويلاحظ أن الأربعة في المائة من السكان الفلسطينيين الذين يعيشون في غزة قد حرموا من جني ثمار التقدم الاقتصادي المتواضع الذي تحقق في الآونة الأخيرة في الضفة الغربية. ومنذ سيطرة حركة حماس على غزة في يونيو/حزيران 2007، ظلت المعابر إلى القطاع مغلقة ولم يُسمح إلا لكميات محدودة من السلع الإنسانية الأساسية بالعبور إلى القطاع. وباستثناء حالات إنسانية قليلة، لا يستطيع معظم سكان غزة البالغ عددهم 1.5 مليون نسمة الخروج إلى إسرائيل أو مصر. وبالإضافة إلى ذلك، تعرضت غزة في الفترة من 27 ديسمبر/كانون الأول 2008 إلى 18 يناير/كانون الثاني 2009 لأعنف هجوم عسكري من قبل إسرائيل تضمن عمليات برية واسعة النطاق. وتقول مصادر فلسطينية أن 1300 فلسطيني قتلوا وأصيب أربعة أمثال هذا العدد (نصفهم تقريباً من النساء والأطفال). وتشرّد أكثر من 100 ألف آخرين. واجتمع

المانحون في شرم الشيخ في مارس/آذار 2009 لدعم عملية إعادة إعمار غزة. وهم الآن في انتظار رفع الحصار عن القطاع حتى يتسنى لهم تحويل وعودهم إلى مساندة مالية و/أو مساندة للمشاريع .

وفي 20 يونيو/حزيران 2010، أعلنت الحكومة الإسرائيلية قرارها بتخفيف الحصار على غزة، وذلك بالسماح بالاستيراد بلا قيود للسلع الموجهة للاستخدامات المدنية، مع الإبقاء على القيود المفروضة على المواد التي تعتبرها عسكرية أو ذات استخدامات مزدوجة عسكرية/مدنية، وكذلك على الصادرات ومرور البشر. وتفيد التقارير أنه منذ بدء تخفيف الحصار عن غزة في يونيو/حزيران، تقلصت أنشطة التهريب عبر الأنفاق. فمعظم السلع الاستهلاكية التي يسمح الآن بدخولها من خلال المعابر مع إسرائيل لم يعد يتم جلبها عبر الأنفاق. غير أن مواد البناء، والكيماويات، وسلعا أخرى لا يُسمح بعبورها من إسرائيل ما زالت تأتي عبر الأنفاق. وفي عهد أقرب، سمحت الحكومة الإسرائيلية بدخول مواد خام أخرى مثل المنسوجات، والأخشاب، ومركزات المشروبات، والعلب المعدنية الفارغة. وفي الوقت نفسه، ما زالت الصادرات من غزة محظورة، الأمر الذي يحول، إلى جانب القيود المفروضة على دخول بعض المواد الخام ومستلزمات الإنتاج، دون انتعاش القطاع الخاص، وتنفيذ عملية إعمار واسعة النطاق.

واستؤنفت المحادثات المباشرة بين رئيس الوزراء نتنياهو والرئيس عباس في 2 سبتمبر/أيلول 2010 بهدف التوصل إلى اتفاق خلال عام. ويبدو أن بلوغ هذا الهدف تكتفه صعوبات بالغة بالنظر إلى اختلاف وجهات النظر بين مختلف الفصائل الفلسطينية ودخل الحكومة الإسرائيلية (ولا سيما فيما يتعلق بإلغاء تجميد بناء المستوطنات). وإذا نحينا الشكوك جانبا، فإنه من الواضح أن الأسابيع والأشهر القادمة ستكون مشحونة سياسيا ومن المتوقع حدوث نكسات. ويزيد من تعقيد هذا الوضع استمرار الفرقة والانقسام داخل المعسكر الفلسطيني بين حركتي حماس وفتح. ولهذا ولأسباب أخرى، تأجلت الانتخابات المحلية والبلدية الفلسطينية التي كان مقررا إجراؤها في يوليو/تموز 2010 في الضفة الغربية وغزة.

قضايا الاقتصاد الكلي

في أعقاب اتفاقات أوسلو عام 1993، كان من المتوقع أن يدخل الاقتصاد الفلسطيني مرحلة من النمو السريع والمستدام. ومع أن الأداء لم يكن قويا كما كان مأمولاً، فإن معدلات النمو كانت ثابتة وبحلول عام 1999 نما إجمالي الناتج المحلي الحقيقي لتصل قيمته إلى حوالي 4500 مليون دولار أمريكي. غير أنه بعد عام 2000، عندما وضعت إسرائيل نظاما صارما للحصار ردا على الانتفاضة الثانية، بدأ الاقتصاد الفلسطيني في الانكماش. فترجع إجمالي الناتج المحلي أكثر من 25% ليصل إلى ما يُقدَّر بنحو 3556 مليون دولار في ذروة أعمال العنف عام 2002، ثم شهد انتعاشاً طفيفاً في عامي 2004 و2005. لكن مع استمرار التوسع في المستوطنات، والقيود الاقتصادية، وخفض المعونات المباشرة بعد انتخاب حكومة حماس، شهد إجمالي الناتج المحلي ركودا خلال عامي 2006 و 2007. وبعد تولي الحكومة الجديدة في الضفة الغربية، دفع المجتمع الدولي بكميات هائلة من المساعدات إلى الضفة الغربية وبدرجة أقل إلى غزة. وأحدثت المعونات، التي صاحبت برنامج الإصلاح الذي نفذته السلطة الفلسطينية بالإضافة إلى تحسن الوضع الأمني، انتعاشا اقتصادية في الضفة الغربية. وتظهر التقديرات أن النمو الاقتصادي الحقيقي في الضفة الغربية وغزة بلغ أكثر من 5% في عام 2008.

وتشير التقديرات إلى تسارع وتيرة النمو عام 2009 ليلبلغ أكثر من 6%. واستمر اتجاه النمو الإيجابي في النصف الأول من عام 2010 ومن المتوقع أن يصل معدل النمو الحقيقي إلى 8% في عام 2010. ويبدو أن انتعاش النمو تحركه إلى حد كبير المعونات الكبيرة المقدمة من المانحين. وفي النصف الأول من العام، يُقدَّر أن معدل النمو في الضفة الغربية قد زاد بنحو 9% عما كان عليه في النصف الأول من عام 2009. وشهدت غزة أيضا انتعاشا ملموسا للنمو بفضل زيادة نشاط الأنفاق وتخفيف الحصار. وفي النصف الأول من العام يقدر أن الإنتاج الحقيقي زاد بحوالي 16% عما كان عليه في النصف الأول من عام 2009. غير أن هذا النمو كان من قاعدة محدودة للغاية وما زال الوضع في غزة مزمريا للغاية.

ورغم إحياء النمو، فقد تدهور الوضع المالي للسلطة الفلسطينية في عامي 2009 و2010. وانتهى عام 2009 بعجز لميزانية النفقات المتكررة قدره 1.6 مليار دولار، ارتفاعا من 1.3 مليار دولار تقريبا في عام 2008. وبلغ العجز الإجمالي، بما في ذلك نفقات التنمية، أكثر من 1.8 مليار دولار. ولم تحصل السلطة الفلسطينية على مساندة كافية للميزانية لتغطية هذا العجز، ولذلك فقد اضطرت للاقتراض من البنوك المحلية مما أدى إلى تراكم نحو 300 مليون دولار من المتأخرات عليها. وفي عام 2010، كانت النفقات الجارية للسلطة الفلسطينية متمشية بوجه عام مع الميزانية. غير أنه حدث نقص في معونات التنمية المتوقعة. ولذلك تتجه السلطة الفلسطينية إلى تمويل مشروعات تنمية تتكلف نحو 200 مليون دولار، من المتوقع أن يقدمها المانحون من خلال حساب الخزانة المركزية. فضلا عن ذلك، فإنه من المتوقع أن تتلقى السلطة الفلسطينية مساندة للميزانية تقل بحوالي 300 أو 400 مليون دولار عما تتوقعه الميزانية. وبسبب هذا النقص في معونات المانحين، اضطرت السلطة الفلسطينية إلى اللجوء إلى الاقتراض من البنوك المحلية وتراكمت عليها المتأخرات.

وضع الحوار

ساند عمل البنك الدولي في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ اتفاقات أوسلو عام 1993 عملية الانتعاش الاقتصادي والتنمية بوصفها دعامة لعملية السلام. وقد ركزت الإستراتيجية للفترة 2008-2010 وبرنامج المساعدات على دعم خطة السلطة الفلسطينية للإصلاح والتنمية وذلك بهدف رئيسي يتمثل في انتعاش الاقتصاد الفلسطيني.

وتتألف محفظة البنك من 14 مشروعا مصممة لمعالجة تقديم الخدمات على الفور والإصلاحات المتوسطة المدى وهي: مشروع إصلاح شبكة الأمان الاجتماعي، والمشروع الطارئ لمعالجة مياه الصرف الصحي في شمال قطاع غزة، ومشروع التعليم العالي، ومشروع تحسين تدريب المعلمين، والمشروع الثاني الطارئ للمياه في قطاع غزة، والمشروع الثاني الطارئ لإعادة تأهيل خدمات البلدية، والمشروع الثالث للمنظمات الفلسطينية غير الحكومية، والمشروع الرابع للمنظمات الفلسطينية غير الحكومية، والبرنامج الثالث لمساندة خدمات الطوارئ، ومشروع تنمية القرى والأحياء، ومشروع إدارة مرفق الكهرباء، ومشروع إدارة النفايات الصلبة في جنوب الضفة الغربية، ومشروع تطوير البلديات، ومشروع بناء قدرات المؤسسات الاقتصادية/الرقابية. وقد وافق مجلس المديرين التنفيذيين للبنك الدولي في 16 سبتمبر/أيلول 2010 على منحة ثالثة لسياسات التنمية بقيمة 40 مليون دولار. ويتركز برنامج البنك على القطاعات التالية: التعليم (4.9%)، والطاقة (5%)، والتمويل والقطاع الخاص (3.2%)، والرعاية الصحية (1.3%)، وحوكمة القطاع العام (25%)، والحماية الاجتماعية (20%)، والنقل (1.7%)، والتنمية الحضرية (28.4%)، والمياه والصرف الصحي (10.5%).

ويمضي تنفيذ المشروعات إلى حد كبير حسب الجدول الزمني المحدد لها، إلا أن 50% من محفظة مشروعات البنك الدولي التي يتم تنفيذها في غزة تواجه عقبات لوجستية بشأن القيود المفروضة على تدفق المواد إلى غزة.

وقام البنك بتنفيذ برنامج قوي للأشطة التحليلية والاستشارية. وقد وضع العمل التحليلي للبنك، والخاص بالسياسات منذ البداية، الأساس لدور البنك في الضفة الغربية وقطاع غزة. فالعمل التحليلي الذي أجري في الآونة الأخيرة في الضفة الغربية وغزة تركز على إدارة الموارد المائية، وقطاع الرعاية الصحية، والمساواة بين الجنسين والاشتمال الاجتماعي، وتسهيل النشاط التجاري، وتمويل البلديات، والنقل، والقطاع المالي والحوكمة، ومكافحة الفساد. وتتناول أعمال استشارية إضافية مسائل معالجة الفقر والاشتمال، ومصادر النمو، وقطاع المنظمات غير الحكومية، ونظام قروض طلاب التعليم العالي، وقطاع الطاقة.

اجتماع لجنة الاتصال الخاصة في 13 أبريل/نيسان 2010، مدريد. شارك البنك بنشاط في هذا الحدث المهم. ولهذه المناسبة، أعد البنك تقرير الرصد الاقتصادي المعنون *ثحو دولة فلسطينية: الإصلاحات من أجل تدعيم المالية العامة* الذي يدعو إلى الاستمرار في رفع القيود الاقتصادية من قبل إسرائيل، والتسريع بتنفيذ برنامج الإصلاح الفلسطيني، وتحسين إمكانيات التنبؤ بالمسألة المالية المقدمة من المانحين. ومن المقرر عقد الاجتماع المقبل للجنة الاتصال الخاصة في 21 سبتمبر/أيلول 2010 في نيويورك. واستعداداً لهذا الاجتماع، أعد فريق البنك الدولي تقريراً آخر يشيد بمنجزات السلطة الفلسطينية، ولا سيما في بناء المؤسسات وتدعيم المالية العامة، لكنه يشدد على ضرورة العمل لتعزيز استثمارات القطاع الخاص، التي ستضع النمو في مسار يتسم بقدر أكبر من الاستدامة.

المبالغ المذكورة بالدولار هي مبالغ معادلة بالدولار الأمريكي. سبتمبر/أيلول 2010

للمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال بـ
في واشنطن: نجاة ياموري
nyamouri@worldbank.org

[1] في يناير/كانون الثاني 2008، أعلنت المفوضية الأوروبية تدشين الآلية الأوروبية الجديدة لمساندة الخطة الفلسطينية للإصلاح والتنمية التي نحل محل الآلية الدولية المؤقتة للاتحاد الأوروبي في يونيو/حزيران 2006. وتغطي الآلية الجديدة مساندة النفقات الجارية والاستثمارات في برامج الخطة الفلسطينية للإصلاح والتنمية.

[2] تشكل هذه التعهدات مساندة دولية جماعية لعملية السلام، لكن في بعض الحالات يتأخر تحويل الأموال مسبباً مشكلات في التدفقات النقدية للسلطة الفلسطينية.