

وثيقة صادرة عن

البنك الدولي

للاستخدام الرسمي فقط

تقرير رقم: PGD405

المؤسسة الدولية للتنمية

وثيقة برنامج بشأن تقديم

منحة مقترحة

بقيمة 30 مليون دولار إلى

منظمة التحرير الفلسطينية

(الصالح السلطة الفلسطينية)

منحة سياسات التنمية 13

17 فبراير/شباط 2023

قطاع الممارسات العالمية للاقتصاد الكلي والتجارة والاستثمار

منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

يقتصر توزيع هذه الوثيقة على الجهات والأفراد المرسله إليهم ويجوز لهم استخدامها لأداء واجباتهم الرسمية فحسب. ولا يجوز بخلاف ذلك الكشف عن مضمونها بدون تخويل من البنك الدولي.

الضفة الغربية وغزة

السنة المالية للحكومة

1 يناير/كانون الثاني - 31 ديسمبر/كانون الأول

أسعار العملة والقيمة المعادلة لها

(سعر الصرف في 16 فبراير/شباط 2022)

وحدة العملة = شيكل إسرائيلي جديد

1.00 دولار أمريكي = 3.5540 شيكل إسرائيلي جديد

قائمة الاختصارات والأسماء المختصرة

المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام	IPSAS	نظام المقاصة الإلكترونية	ACH
المعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات	ISSAIs	لجنة الارتباط الخاصة	AHLC
الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل	LMIC	آلية المساواة	AM
البلدان القادرة على الوصول إلى الأسواق	MAC	مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب	AML/CFT
صندوق استئماني متعدد المانحين	MDTF	النظم الآلية لتجهيز البيانات الجمركية	ASYCUDA
منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	MENA	بنك إسرائيل	BoI
مؤسسات التمويل الأصغر	MFIs	بنك فلسطين	BoP
وزارة المالية	MoF	علاقات البنوك المراسلة	CBRs
إطار إنفاق متوسط الأجل	MTEF	تقرير المناخ والتنمية الخاص بالضفة الغربية وقطاع غزة	CCDR
البرنامج الوطني للتحويلات النقدية	NCTP	مشاركة المواطنين	CE
خطة التنمية الوطنية	NDP	إطار الشراكة الإستراتيجية	CPF
شيكل إسرائيلي جديد	NIS	تحليل استمرارية القدرة على تحمل الدين	DESA
قروض غير عاملة (متعثرة)	NPLs	الخدمات المالية الرقمية	DFS
السلطة الفلسطينية	PA	منحة سياسات التنمية	DPG
هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية	PACC	وحدة تسوية المنازعات	DRU
الهدف الإنمائي للبرنامج	PDO	الشراء الحكومي الإلكتروني	E-GP
الإنفاق العام والمساءلة المالية	PEFA	تقييم الأثر البيئي	EIA
مراجعة الإنفاق العام	PER	صندوق الاتحاد الأوروبي لبناء قدرة الاقتصاد الفلسطيني على الصمود	ESPERE
مشروع تحسين إدارة المالية العامة - المرحلة 2	PFMI 2	الاتحاد الأوروبي	EU
سلطة النقد الفلسطينية	PMA	ضريبة القيمة المضافة الإلكترونية	E-VAT
نقطة بيع	POS	مجموعة/فريق العمل المالي (فاتف)	FATF
قانون الشراء العام	PPL	وزارة الخارجية والكونولث والتنمية البريطانية	FCDO
تعادل القوة الشرائية	PPP	الهشاشة والصراع والعنف	FCV
شركات تقديم (مقدمو) خدمات المدفوعات	PSP	التكنولوجيا المالية	FinTech

المظلة الفلسطينية لدعم قدرة الاقتصاد على الصمود	PURSE	الإطار العالمي للتصدي للأزمات	GCRF
نظام معلومات إدارة الإيرادات	RMIS	إجمالي الناتج المحلي	GDP
إطار موجّه نحو النتائج	ROF	الوكالة الألمانية للتعاون الدولي	GIZ
الدراسة التشخيصية المنهجية	SCD	إجمالي الناتج القومي	GNP
حقوق السحب الخاصة	SDR	ديوان الموظفين العام	GPC
المساعدة الفنية	TA	آلية معالجة المظالم	GRM
الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية	USAID	دائرة معالجة المظالم	GRS
ضريبة القيمة المضافة	VAT	النصف الأول	H1
البنك الدولي	WB	المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام	HCPPP
مجموعة البنك الدولي	WBG	الموارد البشرية	HR
منظمة الصحة العالمية	WHO	البنك الدولي للإنشاء والتعمير	IBRD
منشآت الأعمال المملوكة لنساء	WOBS	المؤسسة الدولية للتنمية	IDA
على أساس سنوي	Y-o-Y	مؤسسة التمويل الدولية	IFC
		صندوق النقد الدولي	IMF

نائب رئيس البنك لشؤون منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فريد بلحاج

المدير والممثل المقيم للبنك الدولي في الضفة الغربية وقطاع غزة: ستيفان إمبلاد

مدير منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: نادر محمد

مديرا قطاع الممارسات: إريك لو بورنييه، وإرينا أسترانكان

رئيسا فريق العمل: نور ناصر الدين، وعبد الوهاب خطيب

نشر هذا التقرير في الاصل من قبل البنك الدولي باللغة الانجليزية في 24 مارس 2023 تحت عنوان:

"Program Document for a proposed grant in the amount of USD30 million to the Palestine Liberation Organization (for the benefit of the Palestinian Authority) for the Development Policy Grant 13".

في حالة وجود تناقضات، فإن اللغة الاصلية هي التي تحكم.

This document was originally published by the World Bank in English as "Program Document for a proposed grant in the amount of USD30 million to the Palestine Liberation Organization (for the benefit of the Palestinian Authority) for the Development Policy Grant 13" on March 24, 2023. In case of discrepancies between the English version and the Arabic version of the document, the version in English will prevail.

الضفة الغربية وغزه

منحة سياسات التنمية 13

جدول المحتويات

1. المقدمة والسياق الخاص بالضفة الغربية وقطاع غزة 4
2. إطار سياسات الاقتصاد الكلي 7
- 2-1. التطورات الاقتصادية الأخيرة 7
- 2-2. آفاق الاقتصاد الكلي والقدرة على تحمل الديون 13
- 2-3. العلاقات مع صندوق النقد الدولي 17
3. برنامج الحكومة 17
4. العملية المقترحة 18
- 4-1. رابط إلى البرنامج الحكومي ووصف العملية 18
- 4-2. الإجراءات المسبقة والنتائج والأسس التحليلية 19
- 4-3. الارتباط بإطار الشراكة الإستراتيجية وعمليات البنك الأخرى وإستراتيجية مجموعة البنك الدولي 32
- 4-4. المشاورات والتعاون مع شركاء التنمية 33
- 4-5. المنافع المناخية المشتركة 34
5. قضايا أخرى تتعلق بالتصميم والتقييم المسبق 36
- 5-1. الفقر والأثر الاجتماعي 36
- 5-2. الجوانب الخاصة بالبيئة والغابات والموارد الطبيعية الأخرى 37
- 5-3. الجوانب المتصلة بإدارة المالية العامة والصرف والمراجعة 38
- 5-4. المتابعة والتقييم والمساءلة 41
6. ملخص المخاطر وتخفيف آثارها 42
- الملحق 1: مصفوفة السياسات والنتائج 45
- الملحق 2: الملحق الخاص بالعلاقات مع صندوق النقد الدولي 48
- الملحق 3: خطاب سياسات التنمية 49
- الملحق 4: جدول التحليل البيئي والاجتماعي/أوضاع الفقر 54

تولّى إعداد هذه العملية فريق تابع لمجموعة البنك الدولي برئاسة نور ناصر الدين (خبيرة اقتصادية أولى ورئيسة فريق العمل، EMNMT)، عبد الوهاب الخطيب (أخصائي أول في القطاع المالي، ومشارك في قيادة فريق العمل - EMNF2) وضم لوان زاهو (خبير اقتصادي أول، EMNMT)، ولينا توتونجي (أخصائية أولى بالمشتريات العامة، EMNRRU)، وريهام حسين (أخصائية أولى في مجال الحوكمة)، ونجم السحر عطاء الله (أخصائية أولى بالتنمية الاجتماعية، SMNSO)، ومنال طه (أخصائية بشؤون البيئة، SMNEN)، وسامانتا كونستانت (استشارية، EMNRPV)، وزين عزام إبراهيم الدقاق (مساعدة فريق العمل، MNCO4). ويقدم فريق العمل بالشكر والتقدير والامتنان لما تم تقديمه من مساندة وإرشادات إلى ستيغان إمبراد المدير والممثل المقيم للبنك الدولي في الضفة الغربية وقطاع غزة ونادر محمد (المدير الإقليمي لشؤون النمو المنصف والتمويل والمؤسسات، EMNDR)، وأريك لو بورنييه (مدير الممارسات العالمية للاقتصاد الكلي والتجارة والاستثمار، EMNMT)، وإيرينا أستراكان (مديرة قطاع الممارسات المعني بشؤون النمو المنصف والتمويل والمؤسسات، EMNF2)، وجيانلوكا ميلي (رئيسة النمو المنصف والتمويل والمؤسسات وكبيرة الخبراء الاقتصاديين، EMNDR)، وماريانا مونتيل (مستشارة قانونية أولى، LEGAM). ويُعبّر الفريق عن امتنانه لوزارة مالية السلطة الفلسطينية، ومكتب رئيس الوزراء، والموظفين الآخرين في السلطة الفلسطينية على تعاونهم في إعداد هذه العملية.

ملخص التمويل والبرنامج المقترحين

معلومات أساسية

الرقم التعريفي للمشروع	برامجي
P179609	لا

الأهداف الإنمائية المقترحة

الأهداف الإنمائية للعملية المقترحة هي: (1) تحسين التوازن الهيكلي للمالية العامة وتدعيم فعالية الشراء العام، و(2) تدعيم نزاهة وسلامة القطاع المالي ومتابعة تحقيق التحول الرقمي.

المنظمات

الجهة/البلد المقترض: منظمة التحرير الفلسطينية (لصالح السلطة الفلسطينية)

الهيئة المسؤولة عن التنفيذ: وزارة المالية

بيانات تمويل المشروع (بملايين الدولارات)

ملخص

إجمالي التمويل	30.00
----------------	-------

التفاصيل

Trust Funds	30.00
Special Financing	30.00

البيانات المؤسسية

تغير المناخ وفحص الكوارث

تم فحص هذه العملية للتأكد من قدرتها على الصمود في وجه مخاطر تغيُّر المناخ والكوارث في الأمدين القصير والطويل.

التصنيف العام للمخاطر

عالية

النتائج

المستهدف	خط الأساس	اسم المؤشر
39% ديسمبر/كانون الأول 2024	37% ديسمبر/كانون الأول 2022	تحصيل ضريبة القيمة المضافة المحلية كنسبة من الإيرادات الضريبية المحلية
50% ديسمبر/كانون الأول 2023	221% ديسمبر/كانون الأول 2022	عدد الموظفين المدنيين والأمنيين المُعَيَّنِينَ حديثًا على كشوف رواتب السلطة الفلسطينية كنسبة من إجمالي الخارجين من الخدمة في العام نفسه
80% من موظفي الشراء ديسمبر/كانون الأول 2024	صفر% من موظفي الشراء ديسمبر/كانون الأول 2022	نسبة موظفي الشراء العام الذين أتموا برنامج التدريب على الشراء
قيام سلطة النقد الفلسطينية بعمليات تفتيش ميدانية للبنوك المرخصة التي تمثل 85% من إجمالي أصول البنوك، مع مراقبة الامتثال للإجراءات الجديدة بشأن المعلومات الخاصة بالملاك المنتفعين الحقيقيين - ديسمبر/كانون الأول 2024	عدم وجود عمليات تفتيش ميدانية لمراقبة جمع المعلومات الخاصة بالملاك المنتفعين والتحقق منها والاحتفاظ بها أكتوبر/تشرين الأول 2022	قيام سلطة النقد الفلسطينية بعمليات تفتيش ميدانية للضوابط وأدوات الرقابة الداخلية الخاصة بمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب في البنوك لضمان الامتثال للإجراءات الجديدة بشأن المعلومات الخاصة بالملاك المنتفعين والتحقق منها والاحتفاظ بها
زيادة عدد المعاملات دون استخدام نقد بنسبة 150% ديسمبر/كانون الأول 2024	مليوناً معاملة يونيو/حزيران 2022	عدد المعاملات دون استخدام نقد
1500 منشأة أعمال مملوكة لنساء، ديسمبر/كانون الأول 2024	لم يتم قياسه	عدد منشآت الأعمال المملوكة للنساء التي تصل إلى خدمات التمويل الأصغر وفقاً للتعريف الجديد

وثيقة برنامج منحة مقترحة من المؤسسة الدولية للتنمية إلى

الضفة الغربية وقطاع غزة من أجل

منحة سياسات التنمية 13

1. المقدمة والسياق الخاص بالضفة الغربية وقطاع غزة

1. على الرغم من جهود الإصلاح، لا تزال الأراضي الفلسطينية تواجه تحديات إنمائية كبيرة. وقد بذلت السلطة الفلسطينية جهوداً إصلاحية في السنوات الأخيرة تُركِّز على تعزيز الإيرادات وترشيد الإنفاق وتدعيم إدارة الشؤون المالية العامة. ونتيجة لذلك، تمكنت السلطة الفلسطينية من خفض عجز الموازنة العامة (قبل المنح) من 21% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2006 إلى نحو 3% في 2022. ومع ذلك، لا يزال وضع المالية العامة صعباً. ويرجع ذلك بشكل رئيسي إلى الوضع المتردي في غزة، بينما تتعادل المصروفات والإيرادات في عمليات المالية العامة في الضفة الغربية. وعلى الرغم من استمرار التعافي الاقتصادي في عام 2022 من صدمة جائحة كورونا، فقد تباطأ النمو مقارنة بعام 2021، وظل الوضع العام للمالية العامة يواجه تحديات بسبب انخفاض معونات المانحين تاريخياً واستمرار الاستقطاعات الإسرائيلية من الإيرادات المُحصَّلة لحساب السلطة الفلسطينية (إيرادات المقاصة). وفي أعقاب انتخاب حكومة إسرائيلية جديدة، زادت التوترات، وكذلك حالة عدم اليقين المتعلقة بالتطورات السياسية والأمنية، التي يمكن أن تؤدي إلى تفاقم المخاطر على صعيد الاقتصاد الكلي والمالية العامة. ونظراً لعدم وجود أدوات تمويل بديلة، فمن المتوقع أن تواصل السلطة الفلسطينية الاعتماد على التمويل المقدم من البنوك المحلية، والمتأخرات الإضافية المستحقة للقطاع الخاص وصندوق المعاشات التقاعدية، ومدفوعات الرواتب الجزئية لموظفي القطاع العام، التي تقوم بتنفيذها منذ نوفمبر/تشرين الثاني 2021. وستُقدِّم منحة سياسات التنمية المقترحة تمويلاً تشد الحاجة إليه لتخفيف بعض الضغوط على المالية العامة، مع تعزيز بعض الإصلاحات الضرورية للمالية العامة على النحو الوارد أعلاه.

2. وتشير أحدث التقديرات إلى أن معدل الفقر انخفض قليلاً في عام 2021، بعد أن بلغ ذروته في عام 2020. واستناداً إلى أحدث البيانات الرسمية المتاحة، كان 22% من الفلسطينيين يعيشون تحت خط الفقر بأسعار تعادل القوة الشرائية لعام 2011 بواقع 5.5 دولارات للفرد في اليوم في 2016/2017. وفي الضفة الغربية، تعتبر معدلات الفقر أقل، ولكنها تتأثر حتى بالصدمات الصغيرة في نفقات الأسرة، أما في قطاع غزة فإن أي تغير في تدفقات المساعدة الاجتماعية قد يؤثر تأثيراً كبيراً على رفاهية السكان. وتشير تقديرات البنك الدولي على أساس معدل نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي إلى أنه في 2020 قفز معدل الفقر إلى 29.7%، وهي زيادة قدرها نحو 8 نقاط مئوية عن مستواه في 2016. ومع انحسار تداعيات جائحة كورونا، يُقدَّر أن معدل الفقر قد انخفض إلى 27.3% في 2021، وهو معدل ما زال كبيراً. وبناءً عليه يبلغ عدد الفقراء نحو 1.5 مليون شخص.

3. وفي عام 2021، أطلقت السلطة الفلسطينية نسخة جديدة من خطة التنمية الوطنية للسنوات 2021-2023، تهدف إلى التصدي لبعض التحديات التي تواجهها الأراضي الفلسطينية. وجاءت خطة التنمية بعنوان "الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال" وهي تهدف إلى: (1) تحقيق الوحدة الوطنية من خلال التمسك بالمبادئ الديمقراطية، وتوسيع نطاق المشاركة الدولية للأراضي الفلسطينية؛ (2) تقديم خدمات عامة ممتازة؛ (3) تحقيق التنمية المستدامة، من خلال اعتماد نهج شامل يركز على تعزيز بيئة الأعمال، وتدعيم الحماية الاجتماعية، وتعزيز أنظمة الرعاية الصحية وأنظمة التعليم الشاملة للجميع. وتُركِّز الخطة الجديدة أيضاً على دمج مبادئ المساواة بين الجنسين في سياسات الحكومة وبرامجها وموازنتها، وتمكين المرأة من خلال إنفاذ القوانين التي تُلغى التمييز القائم على نوع الجنس، وتُجرِّم العنف ضد النساء.

4. وتستجيب إستراتيجية مساعدات البنك الدولي للضفة الغربية وقطاع غزة (السنوات المالية 2022-2025) لرؤية الخطة الوطنية للتنمية، وتعتمد على الإصلاحات الناجحة في المجالات التي ساندتها منح سياسات التنمية السابقة. ومن خلال إعطاء الأولوية لتدعيم المؤسسات، وتنمية رأس المال البشري، وبناء اقتصاد أكثر قدرة على الصمود، ينسجم برنامج البنك الدولي الحالي انسجاماً تاماً مع أولويات خطة التنمية الوطنية. وعلى مر السنين، كانت منح سياسات التنمية إحدى الأدوات التي استخدمها البنك الدولي لمساندة أجددة السلطة الفلسطينية للإصلاح. ولقد عمل البنك

الدولي على نحو وثيق مع السلطة الفلسطينية منذ عام 2008 من خلال 12 منحة لأغراض سياسات التنمية لمساندة جهود الإصلاح في المجالات الرئيسية. وعلى الرغم من كونها عمليات قائمة بذاتها تمتد كل منها على مدى سنة واحدة، فإن منح سياسات التنمية كانت منحا برمجية بحكم الواقع نظرا للتركيز على سلسلة الإصلاحات على مر السنين. وحققت السلطة الفلسطينية نتائج متعددة في القطاعات الرئيسية التي تساندها منح سياسات التنمية. وفي قطاع المالية العامة، قامت السلطة الفلسطينية بتوحيد مختلف إدارات الضرائب لتعزيز كفاءة جهود التحصيل. وكان رفع شفافية الإجراءات الحكومية والخضوع للمساءلة من خلال تحسين إدارة المالية العامة مجالا آخر للإصلاح لاقى مساندة من خلال منح سياسات التنمية. كما ساندت هذه العمليات جهود السلطة الفلسطينية في مختلف القطاعات، بما في ذلك الطاقة والمياه والصحة، بهدف تعزيز كفاءة وفعالية تقديم الخدمات. ونفذت السلطة الفلسطينية أيضا عددا من الإصلاحات في بيئة الأعمال، بدعم من منح سياسات التنمية، وتضمن ذلك اعتماد قانون الشركات، وفي الآونة الأخيرة، قانون الاتصالات، وكلاهما يتسق مع أفضل الممارسات.

5. وتهدف المنحة المقترحة لسياسات التنمية رقم 13 بمبلغ 30 مليون دولار إلى مساندة السلطة الفلسطينية في تحقيق أولويات الإصلاح الإستراتيجي. وتشتمل العملية المقترحة على ركيزتين: (1) تحسين التوازن الهيكلي للمالية العامة وتدعيم فعالية الشراء العام، و(2) تدعيم نزاهة وسلامة القطاع المالي ومتابعة تحقيق التحول الرقمي. وفي إطار الركيزة الأولى، تدعم هذه العملية بصورة هيكلية الجهود الرامية إلى تعزيز الإيرادات المحلية من خلال الإلزام باستخدام بوابة إلكترونية، حيث يجري فحص إقرارات ضريبة القيمة المضافة المقدمة من الشركات ومؤسسات الأعمال؛ (2) احتواء فاتورة الأجور وعدم تجاوز عدد الموظفين المعينين حديثا على كشوف رواتب السلطة الفلسطينية كنسبة من إجمالي الخارجين من الخدمة 50% في عام 2023؛ (3) تحسين الجودة المهنية للقوى العاملة في مجال الشراء العام من خلال تطبيق برنامج تدريب على الشراء العام وآلية اعتماد مستقلة لتدعيم فعالية وظيفة الشراء العام، ومن ثم المساءلة. وتركز الركيزة 2 على القطاع المالي وتدعم الجهود الرامية إلى تحديث الإطار القانوني لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب في الأراضي الفلسطينية من خلال سن قانون حديث لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب يتسق مع أفضل الممارسات الدولية. كما تدعم الركيزة 2 أيضا جهود السلطة الفلسطينية في النهوض بأجندة التحول الرقمي من خلال سن قانون وطني للمدفوعات ينظم استخدام الأموال الإلكترونية. وتساند هذه الركيزة أيضا الجهود الرامية إلى تحسين الشمول المالي من خلال الطلب من جميع مؤسسات التمويل الأصغر اعتماد تعريف موحد للمؤسسات المملوكة للنساء والبدء في الإعلان عن عدد وحجم التمويل المقدم لهذه المؤسسات على أساس منتظم.

6. وتسهم الإصلاحات التي تساندها منحة سياسات التنمية رقم 13 المقترحة في تنفيذ خطة التنمية الوطنية. وفي إطار الهدف الإنمائي للبرنامج الأول من منحة سياسات التنمية، فإن الإجراءات المسبقة 1، و2 اللذين يهدفان إلى تعزيز الإيرادات المحلية على نحو هيكلي ومراقبة الإنفاق على فاتورة الأجور سيسهمان في إدارة الموارد المتاحة على نحو أكثر كفاءة - وهو البند الفرعي 3 في إطار الركيزة الثانية لخطة التنمية الوطنية. كما أن الإجراء المسبق 3 الذي يركز على تحسين فعالية الشراء العام سيسهم في تعزيز الشفافية والمساءلة في المؤسسات العامة، ومن ثم المساهمة في البند الفرعي 1 في إطار الركيزة الثانية لخطة التنمية الوطنية. وتسهم الإجراءات المسبقة في إطار الركيزة الثانية لمساندة القطاع المصرفي والشمول المالي للنساء في الركيزة الثالثة لخطة التنمية الوطنية، التي تركز على التنمية المستدامة من خلال تحسين بيئة الأعمال (البند الفرعي 15) ومساندة المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (البند الفرعي 20).

7. وللاستمرار في الأخذ بمنظور طويل الأجل، تُركّز منحة سياسات التنمية المقترحة على استمرارية الإصلاحات، وتبني على الجهود التي ساندتها العمليات السابقة. فعلى سبيل المثال، تكمل الركيزة الأولى، التي تساند تعزيز فعالية أداء الشراء العام، الجهود التي تم بذلها في إطار منح سياسات التنمية السابقة التي ساندت إصلاحات السلطة الفلسطينية في مجال الشراء العام. وساندت منح سياسات التنمية السابقة المراحل الأولى من اعتماد قانون الشراء لعام 2014 حتى إنشاء نظام الشراء الحكومي الإلكتروني - وهو إصلاح دعمته منحة سياسات التنمية الأحدث عهدا رقم (12). وتركز الركيزة الثانية على تحديث الإطار القانوني لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب على الاستفادة من الجهود التي تساندها منحة سياسات التنمية رقم 10 التي ساندت في ذلك الوقت تدعيم ضوابط الرقابة الداخلية على البنوك فيما يتعلق بمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب. وتستند أجندة التحول الرقمي في القطاع المالي، التي تساندها أيضا الركيزة الثانية، إلى الجهود الواردة في منحة سياسات التنمية رقم 11 لتعميم المحافظ الإلكترونية. وساندت المنحة رقم 11 أجندة تغيير المناخ من خلال مساندة الجهود الرامية إلى تعديل قانون حماية البيئة الفلسطيني

ليشمل جوانب تغير المناخ. وتساند منحة سياسات التنمية المقترحة أيضا الإجراءات المسبقة التي تسهم في معالجة آثار تغير المناخ، وإن كان ذلك بشكل غير مباشر. ومن المتوقع إدراج إصلاحات إضافية لتغير المناخ في العمليات المستقبلية بناء على توصيات من التقرير الجاري عن المناخ والتنمية في الضفة الغربية وقطاع غزة.

8. **تخدم ركيزتا منحة سياسات التنمية المقترحة أجندة الحوكمة والشفافية.** وقد كان أحد مجالات التركيز الرئيسية لمنح سياسات التنمية السابقة تدعيم المساءلة لدى السلطة الفلسطينية وتحسين الحوكمة والشفافية. وتُكَمَل منحة سياسات التنمية المقترحة هذه الجهود من خلال محورها. فعلى سبيل المثال، يركز الإجراء المسبق 3 على تعزيز فعالية القوى العاملة في مجال الشراء العام، ومن المتوقع أن يعزز ذلك المساءلة في القطاع العام. وأظهرت الدراسات أن أحد الأسباب الرئيسية للهدر في الإنفاق الحكومي غالبا ما يتعلق بعدم الكفاءة والقصور في القدرات. ومن ثم، فمن الأهمية بمكان حقا أن تكون القوى العاملة المُعَيَّنة للمهام المتصلة بالشراء العام مدربة تدريباً جيدا ومتمتعة بخبرة في كل من البيئة القانونية ذات الصلة والقضايا الإدارية والفنية المتعلقة بكل مناقصة. وسيضمن ذلك وجود إجراءات شراء تتسم بالكفاءة والكفاية خلال جميع مراحل عملية الشراء. ويمثل الإجراء المسبق 4 في إطار الركيزة الثانية الذي يركز على تطوير البيئة القانونية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب أيضا خطوة مهمة للغاية نحو تعزيز نزاهة وسلامة هذا القطاع. وتحد ضوابط مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب، عند تنفيذها بفاعلية، من الآثار السلبية للنشاط الاقتصادي الإجرامي وتعزز النزاهة والسلامة والاستقرار في الأسواق المالية. كما أصبح رفع سقف المتطلبات المتعلقة بشفافية القطاع المالي إلى جانب "الملكية القانونية" الأساسية، التي يساندها الإجراء المسبق 4، تدبيرا مهما على صعيد السياسات لمكافحة الفساد من خلال زيادة التدقيق في الهياكل القانونية التي يمكن استخدامها لإخفاء حصيلة الفساد.

9. **وتتسق العملية المقترحة مع هدفي البنك الدولي المتمثلين في إنهاء الفقر وتعزيز الرخاء المشترك، وإستراتيجيته للتعامل مع أوضاع الهشاشة والصراع والعنف 2020-2025،¹ ومع إستراتيجية مجموعة البنك الدولي الموسعة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (مارس/آذار 2019).** وتتسق هذه المنحة رقم 13 مع هدفي مجموعة البنك الدولي الإستراتيجيين للقضاء على الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك بأسلوب مستدام. وهذه العملية تهدف إلى تلبية احتياجات الفقراء والجدد والإسهام في الوقت نفسه في تعزيز رخاء مشترك مستدام وقوي. وتتسق منحة سياسات التنمية رقم 13 أيضا مع هدف إستراتيجية البنك الدولي المعنية بأوضاع الهشاشة والصراع والعنف المتمثل في تعزيز الفعالية من خلال تعزيز القدرة على الصمود، لا سيما للفئات السكانية الأكثر احتياجا وتهميشا. ومن المتوقع أن تؤدي الإصلاحات الرامية إلى زيادة الموارد المالية العامة من خلال تحسين تعبئة الإيرادات وترشيد الإنفاق إلى خلق حيز في المالية العامة يمكن استخدامه في الحد من الفقر، والاستثمارات الإنتاجية، وتلبية احتياجات الفئات الأكثر احتياجا. وتساند هذه العملية أيضا الإستراتيجية الموسعة لمجموعة البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وعلى وجه التحديد، تسهم التدابير الرامية إلى تعزيز الحوكمة والشفافية، في إطار ركيزتي منحة سياسات التنمية، في العقد الاجتماعي.

10. **تسهم منحة سياسات التنمية المقترحة في تدعيم إطار عمل البنك الدولي بشأن الاستجابة للأزمات العالمية.** وقد تم تصميم هذه العملية خصيصا للحفاظ على المكاسب الإنمائية التي تحققت على مر السنين، سواء من خلال سلسلة منح سياسات التنمية أو جهود السلطة الفلسطينية الأخرى، على الرغم من العديد من الأزمات المستمرة. وتساند منحة سياسات التنمية التي نحن بصدددها، من خلال إجراءاتها المسبقة الستة، ثلاث ركائز من الركائز الأربع لإطار عمل البنك الدولي بشأن الاستجابة للأزمات العالمية.² وتتم مساندة الركيزة الثانية، التي تهدف إلى "حماية الناس والحفاظ على الوظائف"، من خلال تعزيز المساواة بين الجنسين (الإجراء المسبق 6) واستقرار الأسواق المالية (الإجراء المسبق 4). وتتم مساندة الركيزة الثالثة من إطار عمل البنك الدولي بشأن الاستجابة للأزمات العالمية، التي تركز على "تدعيم القدرة على الصمود"، من خلال تحسين استدامة المالية العامة في إطار الإجراءين المسبقين 1، و2. وأخيرا، تتم مساندة الركيزة الرابعة من إطار عمل البنك الدولي بشأن الاستجابة للأزمات العالمية،

¹ تقرير رقم 146551.

² يركز إطار عمل البنك الدولي بشأن الاستجابة للأزمات العالمية على 4 ركائز تتضمن: (1) التصدي لانعدام الأمن الغذائي، (2) حماية الناس والحفاظ على الوظائف، (3) تدعيم القدرة على الصمود، و(4) تدعيم السياسات والمؤسسات والاستثمارات من أجل إعادة البناء على نحو أفضل.

الذي يركز على "تدعيم السياسات والمؤسسات والاستثمارات من أجل إعادة البناء على نحو أفضل"، من خلال تدعيم الأطر المؤسسية وبناء القدرات في مجال الشراء العام (الإجراء المسبق 3) والتنمية الرقمية (الإجراء المسبق 5).

11. وستعمل هذه العملية بصورة مباشرة على الحصول على المساندة المالية من الجهات المانحة من خلال الصندوق الاستثماري متعدد المانحين - المظلة الفلسطينية لدعم قدرة الاقتصاد على الصمود (PURSE)، ويشمل ذلك مساندة من الصندوق الاستثماري للاتحاد الأوروبي لمساندة الاقتصاد الفلسطيني وتدعيم قدرته على الصمود (ESPERE). ويتولى البنك الدولي إدارة هذا الصندوق الاستثماري متعدد المانحين - المظلة الفلسطينية لدعم قدرة الاقتصاد على الصمود (PURSE) ويقوم بصرف الأموال على أساس تحقيق تقدم مُرضٍ في تنفيذ برنامج الإصلاح الذي تسانده منح سياسات التنمية، ووجود إطار ملائم لسياسات الاقتصاد الكلي. وسيكون للعملية المقترحة أثر دلالي إيجابي للجهات المانحة الأخرى في وقت تتسم فيه هذه المساعدات من المانحين إلى السلطة الفلسطينية بأهمية بالغة للاقتصاد الفلسطيني والمالية العامة. ومن المتوقع أن يتم تقديم نحو 23 مليون دولار من خلال الصندوق الاستثماري متعدد المانحين - المظلة الفلسطينية لدعم قدرة الاقتصاد على الصمود في السنة الميلادية 2023، وقد يزيد مبلغ التمويل المشترك من المانحين تبعاً لمساهمات المانحين.

2. إطار سياسات الاقتصاد الكلي

2-1. التطورات الاقتصادية الأخيرة

12. استمر الاقتصاد الفلسطيني في التعافي من صدمة جائحة كورونا في عام 2022، وإن كان بوتيرة أبطأ من معدلات 2021. وبلغ معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في الأراضي الفلسطينية 3.6% على أساس سنوي في عام 2022، انخفاضاً من 7.1% في عام 2021. وفي الضفة الغربية، أتاح تخفيف الإجراءات المتعلقة بجائحة كورونا للاقتصاد إمكانية التوسع في عام 2022، مدفوعاً بالاستهلاك، وهو ما دفع بدوره إلى نمو قطاع تجارة الجملة والتجزئة، فضلاً عن الخدمات. وساعدت الزيادة في عدد الفلسطينيين من الضفة الغربية العاملين في إسرائيل والمستوطنات أيضاً على التعافي، حيث إن متوسط الأجر اليومي لهؤلاء العمال يزيد على ضعف متوسط الأجر اليومي في الضفة الغربية، مما يعني ضمناً تأثير أكبر تجمع على الطلب. وعلى غرار الضفة الغربية، كان النمو في غزة مدفوعاً في المقام الأول بالاستهلاك الخاص بسبب التخفيف التام للتدابير المتعلقة بجائحة كورونا، وبدء تخفيف آثار الحرب الأخيرة على غزة. وعلى الرغم من هذا المسار الإيجابي، فإن الاقتصاد لم ينتعش بعد إلى مستواه قبل كورونا.

13. وزاد معدل التضخم في عام 2022، مما يعكس الضغوط المحلية التي تضغط على الطلب، وكذلك ارتفاع أسعار الغذاء والوقود العالمية. وزاد مؤشر أسعار المستهلكين بنسبة 3.7% على أساس سنوي في عام 2022 ارتفاعاً من 1.2% خلال الفترة نفسها من عام 2021. ويعكس ذلك انتعاش الطلب وارتفاع الأسعار العالمية للمواد الغذائية والوقود، مدفوعاً بشكل رئيسي بالحرب في أوكرانيا. وأدى الانخفاض الطفيف في قيمة الشيكال الإسرائيلي، وهو العملة الرئيسية المتداولة في الأراضي الفلسطينية، إلى إبقاء معدل التضخم منخفضاً نسبياً مقارنة بالبلدان الأخرى في المنطقة.

14. وعلى الرغم من زيادة معدلات التشغيل في عام 2022، فإن معدل البطالة ظل مرتفعاً. وارتفع معدل التشغيل في عام 2022، مدفوعاً إلى حد كبير بزيادة المشاركة في القوى العاملة، مع عودة المزيد من العمال إلى سوق العمل بعد تخفيف الإغلاق بسبب جائحة كورونا. واستمر عدد الفلسطينيين العاملين في إسرائيل والمستوطنات في الزيادة مقارنة بمعدلات عام 2021. وكنسبة مئوية من العاملين، عمل 22.5% من الفلسطينيين من الضفة الغربية في إسرائيل والمستوطنات في عام 2022 مقابل 0.8% من سكان غزة. وعلى الرغم من تراجع معدل البطالة في الأراضي الفلسطينية من 26.4% في عام 2021، فقد ظل مرتفعاً عند 24.4% في عام 2022. ويُخفي المعدل الكلي للبطالة تفاوتاً واسعاً بين الضفة والقطاع، إذ بلغ معدل البطالة في الضفة الغربية 13.1% في عام 2022، في حين بلغ في قطاع غزة 45.3%، وهو ما يعكس صعوبة الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في قطاع غزة بسبب استمرار القيود المفروضة من جانب إسرائيل على الحركة والانتقال والوصول إلى الخدمات.



الجدول 1: الأراضي الفلسطينية: المؤشرات الرئيسية للاقتصاد الكلي، 2019-2026

2026f	2025f	2024f	2023f	2022e	2021	2020	2019	
الاقتصاد الحقيقي، التغير السنوي بالنسبة المئوية ما لم يُذكر خلاف ذلك								
3.0	3.0	3.0	3.0	3.6	7.1	11.3-	1.4	إجمالي الناتج المحلي الحقيقي
3.8	3.9	3.9	4.5	7.6	16.1	9.3-	5.3	إجمالي الناتج المحلي الاسمي
1.4	1.4	1.4	2.0	5.0	13.3	11.6-	2.7	نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (الاسمي)
نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، بأسعار السوق الثابتة								
3.2	3.2	3.2	4.1	4.8	6.3	13.1-	4.1	الاستهلاك الخاص
2.3	2.3	2.2	2.6-	3.1-	11.1	0.3	3.5-	الاستهلاك الحكومي
3.5	3.5	3.5	5.0	6.4	14.7	20.9-	2.6-	إجمالي استثمارات رأس المال الثابت
3.8	3.8	3.8	3.8	4.2	18.8	11.2-	2.0	الصادرات والسلع والخدمات
3.6	3.6	3.6	3.6	4.0	16.6	14.2-	1.4	الواردات والسلع والخدمات
نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، بالأسعار الثابتة لعوامل الإنتاج								
0.0	0.0	1.0-	2.0-	2.6-	2.3-	9.1-	0.9	الزراعة
3.0	3.0	3.0	3.0	6.0	6.2	19.4-	0.5-	الصناعة
3.2	3.2	3.4	3.5	3.6	7.3	10.0-	2.0	الخدمات
45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	43.4	40.9	44.3	معدل المشاركة في القوى العاملة (%)
24.8	24.8	24.8	24.8	24.8	26.4	25.9	25.3	معدل البطالة (%)
0.8	0.9	0.9	1.4	3.8	1.8	1.3-	2.9	معامل تكميش إجمالي الناتج المحلي
1.2	1.2	1.2	1.6	3.7	1.2	0.7-	1.6	مؤشر أسعار المستهلكين (متوسط السنة)
0.7-	0.9-	1.2-	1.4-	1.8-	5.7-	7.5-	7.5-	رصيد المالية العامة الكلي
8.5-	8.5-	8.5-	8.6-	8.9-	8.2-	12.3-	10.4-	رصيد حساب المعاملات الجارية
بنود إيضاحية:								
22,679	21,862	21,048	20,265	19,400	18,037	15,532	17,134	إجمالي الناتج المحلي الاسمي (مليون دولار أمريكي)

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وسلطة النقد الفلسطينية، ووزارة المالية فيما يتعلق بالبيانات التاريخية، وخبراء البنك الدولي فيما يتعلق بالتنبؤات.

ملاحظة: ت = تقديرات، ق = توقعات.

15. اتسع عجز الحساب الجاري في الأرباع الثلاثة الأولى من عام 2022، ويرجع ذلك في المقام الأول إلى زيادة الواردات نتيجة لزيادة الطلب المحلي. وعلى الرغم من زيادة الواردات والصادرات، فإن الصادرات لا تزال مُقَيَّدة بسبب القيود على التجارة، وظلت على انخفاضها وركودها، الأمر الذي أدى إلى اتساع عجز الميزان التجاري بنسبة 38% على أساس سنوي من 5 مليارات دولار في الشهور التسعة الأولى من عام 2021 إلى 6.9 مليارات دولار في الفترة نفسها من عام 2022. وخلال هذه الفترة، تحسَّن صافي الدخل من الخارج، مدفوعاً بزيادة التحويلات الخاصة. ويرجع السبب في ذلك إلى زيادة أجور الموظفين العاملين في الخارج بنسبة 30% على أساس سنوي لتصل إلى 3.4 مليارات دولار في الشهور التسعة الأولى من 2022 بفضل زيادة عدد الفلسطينيين العاملين في إسرائيل. وبشكل عام، اتسع عجز الحساب الجاري من 1.1 مليار دولار في الشهور التسعة الأولى من عام 2021 إلى مليار دولار في الفترة نفسها من عام 2022. وكان العجز في الحساب الجاري ممولاً في معظمه من صافي الائتمان المصرفي المسجل في فئة الاستثمارات الأخرى.

الجدول 2: الأراضي الفلسطينية: متطلبات ومصادر تمويل ميزان المدفوعات، 2019-2026

2026f	2025f	2024f	2023f	2022e	2021	2020	2019	
(% من إجمالي الناتج المحلي، ما لم يذكر خلاف ذلك)								
8.5	8.5	8.5	8.6	8.9	8.2	8.6	9.9	متطلبات التمويل
8.5	8.5	8.5	8.6	8.9	8.2	12.3	10.4	عجز حساب المعاملات الجارية (الحساب الجاري)
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.7-	0.5-	صافي السهو والخطأ
8.5	8.5	8.5	8.6	8.9	8.2	8.6	9.9	مصادر التمويل
2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.8	1.7	رصيد الحساب الرأسمالي
1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	1.1	صافي الاستثمار الأجنبي المباشر
0.4-	0.4-	0.4-	0.4-	0.4-	0.4-	0.4	0.2-	صافي محافظ الاستثمار
0.0	0.0	0.0	0.0	0.2-	0.0	0.7	1.1	صافي الاقتراض الخارجي الحكومي
5.4	5.4	5.4	5.5	5.0	6.1	4.0	6.9	صافي الاستثمارات الأخرى
0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	1.0-	0.2-	0.7-	التغير في أصول الاحتياطي
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	فجوة التمويل الخارجي
بنود إيضاحية:								
679	679	679	679	679	873	697	658	إجمالي الإيرادات (بملايين الدولارات الأمريكية)

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وسلطة النقد الفلسطينية فيما يتعلق بالبيانات التاريخية، وخبراء البنك الدولي فيما يتعلق بالتنبؤات.

ملاحظة: ت = (e) تقديرات، ق = (f) توقعات.

16. شهدت عملية تعبئة الإيرادات العامة زيادة كبيرة في عام 2022. وزاد معدل تحصيل الضرائب المحلية بنسبة 19%، على أساس سنوي، مما يعكس التحسن في النشاط الاقتصادي والجهود الرامية إلى توسيع نطاق العمل بشأن تحصيل ضرائب الإيرادات، مما أدى إلى زيادة عدد دافعي الضرائب. وفي أثناء هذه الفترة، زادت الإيرادات غير الضريبية بنسبة 18%، على أساس سنوي، بسبب زيادة الرسوم المحلية، وكذلك بسبب الضريبة

التعويضية التي تُحصّلها إسرائيل من العمال الفلسطينيين وتحولها إلى السلطة الفلسطينية.³ كما زادت إيرادات المقاصة بنسبة 20% على أساس سنوي في عام 2022، ويرجع السبب في ذلك إلى ارتفاع تحصيلات الجمارك وضريبة القيمة المضافة، فضلا عن الزيادات في حصيلة ضريبة رسم الإنتاج على البترول. وساعد في تحقيق الزيادة في تحصيل ضريبة القيمة المضافة استخدام النظام الإلكتروني لضريبة القيمة المضافة الذي قامت بتجربته السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية منذ مارس/آذار 2022، مما ساعد على الحد من التهرب من ضريبة القيمة المضافة. وزاد دعم الوقود، المصنف على أنه بند ضريبي سلبي، بنسبة 191% في عام 2022 في أعقاب تضخم أسعار الوقود على مستوى العالم، على الرغم من أن ذلك قد تم تعويضه من خلال زيادة معدلات تحصيل الإيرادات.

17. واستمر معدل النفقات الجارية في عام 2022 عند مستوى عام 2021، بالقيمة الاسمية للشيكال الإسرائيلي الجديد، حيث قابل الزيادة في بنود الإنفاق المحددة تراجع قوي في التحويلات. وانخفضت التحويلات الحكومية بنسبة 16% حيث لم تقدم السلطة الفلسطينية سوى دفعة واحدة للمستفيدين الفقراء من خلال البرنامج الوطني للتحويلات النقدية في عام 2022. وأبطل الانخفاض الشديد للتحويلات أثر الزيادة في بنود الإنفاق الأخرى. وبشكل رئيسي، ارتفعت فاتورة الأجور بنحو 4% على أساس سنوي في عام 2022 (على أساس الالتزامات) بسبب تطبيق الزيادة السنوية في الأجور وبدل تكلفة المعيشة. وعلى أساس نقدي، تدفع السلطة الفلسطينية نحو 80% من رواتب الموظفين العموميين، مع حماية الفئات الأقل دخلا منذ نوفمبر/تشرين الثاني 2021. وظل صافي الإقراض، الذي يعكس الدعم غير المخطط لوحدة الحكم المحلي الذي يغطي فواتير المرافق للموردين الإسرائيليين، عند مستواه في العام السابق تقريبا في عام 2022.

18. ونظرا لزيادة الإيرادات واستقرار الإنفاق، انخفض عجز موازنة السلطة الفلسطينية انخفاضاً كبيراً في عام 2022. وبلغ إجمالي العجز (قبل المنح) 526 مليون دولار في عام 2022، أي أقل بنسبة 60% تقريبا من عام 2021. وفي عام 2022، بلغ التمويل المقدم من المانحين 349 مليون دولار (244 مليون دولار تمثل مساندة للموازنة و106 ملايين دولار في شكل تمويل إنمائي)، وتم صرف بعض مبالغ التمويل المقدم من الاتحاد الأوروبي. وبعد احتساب الخصومات (الاستقطاعات) التي قامت بها الحكومة الإسرائيلية من إيرادات المقاصة، انتهت السلطة الفلسطينية بفجوة تمويلية قدرها 351 مليون دولار (أو 1.8% من إجمالي الناتج المحلي) في عام 2022.

19. واعتمدت السلطة الفلسطينية على المتأخرات المستحقة للقطاع الخاص، وصندوق المعاشات التقاعدية، والموظفين العموميين لتلبية الاحتياجات الأساسية. وعلى الرغم من عدم توفر بيانات شاملة عن المتأخرات، فإن الرصيد الحالي للمتأخرات المستحقة للقطاع الخاص يقدر بمليار دولار، في حين تبلغ المتأخرات المستحقة لصندوق المعاشات التقاعدية نحو 3 مليارات دولار فقط لبرامج التأمين المدنية، في حين لا تتوفر بيانات عن برامج التأمين. كما تراكمت على السلطة الفلسطينية متأخرات للموظفين العموميين، كما ذكرنا آنفاً، تقدر بنحو 0.4 مليار دولار في عام 2022. وتؤدي زيادة المتأخرات إلى مخاطر على استقرار الاقتصاد الكلي، نظرا لسحب السيولة من السوق وبالتالي إمكانية التأثير سلباً في نهاية المطاف على القطاع المصرفي.

³ لا يحق للفلسطينيين العاملين في إسرائيل الحصول إلا على المزايا التأمينية الأساسية. ومن ثم، فإن اشتراكاتهم في نظام التأمين الوطني الإسرائيلي أقل من اشتراكات العمال الإسرائيليين الذين لديهم تغطية تأمينية شاملة. وللإبقاء على تكلفة أجور العمال الفلسطينيين مساوية لتكاليف العمال الإسرائيليين وتجنب أي تفضيل للعمالة الأرخص من الأراضي الفلسطينية، طبقت الحكومة الإسرائيلية ما يسمى "ضريبة تعويضية" على دخل العمال الفلسطينيين للتعويض عن الفرق بين انخفاض اشتراكاتهم في نظام التأمين الوطني والمبلغ الكامل الذي يدفعه العمال الإسرائيليون.

الجدول 3: الأراضي الفلسطينية: المؤشرات الرئيسية للمالية العامة، 2019-2026

2026f	2025f	2024f	2023f	2022	2021	2020	2019	
(% من إجمالي الناتج المحلي، ما لم يذكر خلاف ذلك)								
0.7-	0.9-	1.2-	1.4-	1.8-	5.8-	7.5-	7.5-	الرصيد الكلي
0.0-	0.2-	0.5-	0.7-	1.1-	5.1-	7.1-	7.2-	الرصيد الأولي
26.3	26.1	26.0	25.8	25.8	24.6	25.2	21.8	إجمالي الإيرادات والمنح
6.3	6.2	6.1	6.0	5.9	5.5	4.7	4.5	إيرادات الضرائب الداخلية (المحلية)
1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.2	1.2	1.2	ضريبة الدخل
2.5	2.4	2.3	2.3	2.2	2.1	2.0	1.8	ضريبة القيمة المضافة
1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.6	1.0	1.1	الرسوم الجمركية
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	ضريبة رسم إنتاج على المشروبات
0.7	0.7	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	0.4	ضريبة رسم إنتاج على التبغ (الدخان)
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	الضريبة العقارية
2.5	2.4	2.3	2.3	2.4	2.2	2.4	2.1	إيرادات غير ضريبية
0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.6	0.5	تخصيلات مخصصة
16.4	16.3	16.2	16.2	16.2	15.4	15.0	12.9	إيرادات المقاصة
1.5	1.6	1.7	1.7	1.8	1.8	3.1	2.9	المنح
1.1-	1.2-	1.2-	1.2-	1.3-	1.0-	0.7-	1.0-	مبالغ الضرائب المستردة
27.0	27.1	27.1	27.2	27.6	30.4	32.6	29.3	إجمالي النفقات
23.0	23.0	23.0	23.0	23.3	26.1	27.9	24.8	النفقات الجارية
12.6	12.7	12.8	12.9	13.7	14.6	14.1	13.0	الأجور وتعويضات الموظفين
4.1	4.1	4.0	4.0	4.2	4.5	4.2	3.8	السلع والخدمات
0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.4	0.3	مدفوعات الفوائد
5.6	5.5	5.5	5.4	4.7	6.3	9.1	7.7	التحويلات الجارية
1.4	1.5	1.5	1.6	1.5	1.5	2.0	2.1	النفقات الرأسمالية
1.7	1.7	1.8	1.8	1.9	2.1	2.2	1.9	صافي الإقراض
0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.6	0.5	مدفوعات مخصصة
0.7	0.9	1.2	1.4	1.8	5.8	7.5	7.5	تمويل حكومي
0.0	0.0	0.0	0.0	0.2-	0.0	0.7	1.1	اقتراض خارجي (بالصافي)
0.0	0.0	0.0	0.0	0.6-	0.5	2.9	3.6	اقتراض داخلي (بالصافي)
0.7	0.9	1.2	1.4	2.6	5.3	3.9	2.8	المتأخرات الداخلية (بالصافي)

49.8	50.8	51.5	52.0	52.6	56.0	55.5	40.9	الدَّيْن الحكومي العام ⁴
بنود إيضاحية:								
33.8	34.3	34.7	34.8	34.8	34.7	32.1	24.7	رصيد المتأخرات

المصدر: وزارة المالية فيما يتعلق بالبيانات التاريخية، وخبراء البنك الدولي فيما يتعلق بالتنبؤات.

ملاحظة: ت = تنبؤات.

20. يواصل القطاع المالي التعافي من الآثار السلبية لجائحة كورونا، لكن تحديات المالية العامة المستمرة تزيد من المخاطر التي تواجه الاستقرار. وقد انتعشت ربحية القطاع المصرفي، مع تحسن العائد على أسهم حقوق الملكية والأصول. وتسهم الآثار المستمرة للأزمات المتفاقمة واستمرار السلطة الفلسطينية في دفع رواتب جزئية في المخاطر على مستوى حوافظ القروض في قطاعي البنوك (القطاع المصرفي) والتمويل الأصغر. وقد ارتفعت أيضا القروض غير العامة (المتعثرة) والقروض المصنفة منذ عام 2018. وبلغت نسبة القروض المتعثرة التي تمثل النسبة المئوية للقروض المتعثرة من جميع القروض المباشرة، نحو 4.1% في الربع الثالث من عام 2022 ارتفاعا من 3% في 2018. وعلى الرغم من أن النسبة الرسمية للقروض المتعثرة لم تتجاوز بعد الحدود الخطرة، فقد أعربت البنوك المحلية ومؤسسات التمويل الأصغر عن مخاوفها بشأن عناصر تكوين القروض المتعثرة والتهوين من قيمتها.

21. وزاد تعرُّض الجهاز المصرفي لمخاطر القروض المقدمة للقطاع العام زيادة كبيرة في أثناء أزمة كورونا، فضلا عن أن القروض المصرفية لموظفي السلطة الفلسطينية وإصدار السندات الإذنية يخلق ضغوطا إضافية غير مباشرة. وزادت معدلات اقتراض السلطة الفلسطينية بصورة كبيرة من البنوك المحلية منذ عام 2020، لتصل إلى 2.5 مليار دولار في ديسمبر/كانون الأول 2021. وتشير البيانات الأولية لعام 2022 إلى أن الاقتراض المباشر من جانب السلطة الفلسطينية انخفض تدريجيا إلى 2.3 مليار دولار في نوفمبر/تشرين الثاني 2022. ولا تزال السلطة الفلسطينية وموظفو القطاع العام معا يشكلون قرابة 40% من إجمالي القروض والتسهيلات الائتمانية المقدمة من القطاع المصرفي. ويفرض ذلك مخاطر من شأنها زعزعة استقرار النظام، وسيتعين على واضعي السياسات الفلسطينيين الموازنة بين اعتبارات المالية العامة والاعتبارات النقدية والمالية عند التصدي للخدمات الاقتصادية.

22. ولا يزال استقرار المدفوعات عبر الحدود مبعث قلق للقطاع، حيث لا يزال التقدم المشترك نحو ترتيب أكثر استقرارا لعلاقات البنوك المراسلة بطيئا. فقد أشارت بنوك إسرائيلية رئيسية مرارا في السنوات الأخيرة إلى عزمها تقليص أو إنهاء خدمات البنوك المراسلة المُقدَّمة للبنوك الفلسطينية متعلقة بمخاوف غسل الأموال وتمويل الإرهاب. ومن المرجح أن تؤثر الاضطرابات في علاقات البنوك المراسلة على الاقتصاد الفلسطيني بشكل كبير، نظرا لأن إسرائيل هي الشريك التجاري الرئيسي للسلطة الفلسطينية، والاعتماد على الشيكال الإسرائيلي باعتباره العملة الرئيسية في الاقتصاد الفلسطيني القائم على النقد. ومن الأمثلة على ذلك؛ التعقيد الحالي المرتبط بإعادة أموال نقدية في صورة شيكال إسرائيلي جديد من البنوك الفلسطينية إلى إسرائيل، مما يسهم في تراكم فائض السيولة من الشيكال الإسرائيلي الجديد لدى البنوك الفلسطينية، وتشير التقديرات إلى أنها وصلت إلى 5 مليارات شيكال إسرائيلي جديد (ما يعادل 7.2% من الأصول) في نهاية يونيو/حزيران 2022. وفي 2017، وافقت الحكومة الإسرائيلية على حزمة من التعويضات والضمانات للبنوك الإسرائيلية التي تعمل مع البنوك الفلسطينية مُتحَمِّلةً بذلك جزءا من المخاطر لتقليل احتمال حدوث تعطيلات فورية

⁴ تشمل أرقام الدَّيْن الحكومي العام الديون الخارجية والديون والمتأخرات المحلية/الداخلية.

للاقات البنوك المراسلة بين الجهازين المصرفيين. وقد قامت الحكومة الإسرائيلية مرارا بتمديد هذه الحزمة المؤقتة، التي من المقرر أن تنتهي في مارس/آذار 2023، وفي الوقت نفسه يقوم بنك إسرائيل وسلطة النقد الفلسطينية بإعداد ترتيب أكثر استقرارا للمدفوعات عبر الحدود. غير أن التقدم المحرز نحو بلوغ هذا الهدف ما زال بطيئا. وعلاوة على ذلك، كان هناك تقدم بطيء نحو تطبيق نظام المدفوعات غير النقدية (عن طريق بطاقات ATM) للعمال الفلسطينيين في إسرائيل.

2-2. آفاق الاقتصاد الكلي والقدرة على تحمل الديون

23. من المتوقع أن ينخفض النمو الاقتصادي خلال فترة التوقعات. وفي سيناريو خط الأساس الذي يفترض استمرار القيود على الحركة والانتقال والقدرة على الوصول إلى الموارد والأسواق، واستمرار الانقسام الداخلي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وركود مستويات المساعدات المقدمة من المانحين، من المتوقع أن يحوم نمو الاقتصاد الفلسطيني حول نحو 3% خلال فترة التنبؤات. وسيكون الدافع الرئيسي للنمو هو استمرار التعافي في قطاعات الاستهلاك الخاص والخدمات المباشرة (بطريق الاتصال مع الجمهور) مع استمرار الاقتصاد في استعادة ما فقده بسبب القيود المرتبطة بجائحة كورونا. والأهم من ذلك، من المتوقع أن يكون النمو مدفوعا بزيادة مستمرة في عدد الفلسطينيين العاملين في إسرائيل، سواء من الضفة الغربية أو من غزة، مما يؤدي إلى زيادة الطلب. وفي الوقت نفسه، قد تأتي الضغوط النزولية على النمو من انخفاض الاستهلاك العام، حيث من المتوقع أن تواصل السلطة الفلسطينية خفض النفقات، ويشمل ذلك الاستمرار في دفع رواتب جزئية لموظفيها. وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من احتمال أن يتراجع التضخم تدريجيا في الفترة المقبلة، فإن أي صدمة إضافية قد تعكس هذا الاتجاه المتوقع، الأمر الذي سيؤثر على الطلب. وفي نهاية المطاف، إذا تصاعدت الصدمات الأخيرة، واستمر ذلك على مدى عدة أشهر، وفُرض مزيد من القيود من جانب حكومة إسرائيل، وخاصة على حركة وتقل العمال، فإن هذا قد يؤدي إلى تفاقم المخاطر.

24. ومن المتوقع أن يتحسن وضع المالية العامة في الأمد المتوسط. ومن المتوقع أن تزيد إيرادات المالية العامة كنسبة من إجمالي الناتج المحلي خلال فترة التوقعات بفضل الجهود المستمرة للسلطة الفلسطينية لتنفيذ إستراتيجية الإيرادات الجديدة (2025-2022). وتركز هذه الإستراتيجية على تعزيز الإيرادات المحلية من خلال التوسع الأفقي وتحديد دافعي الضرائب غير المسجلين، وإنشاء إدارة لإدارة مخاطر الإيرادات، وتدعيم التنسيق مع الهيئات الحكومية المعنية لتبادل المعلومات، ووضع قانون جديد لضريبة القيمة المضافة، فضلا عن قانون جديد للجمارك وتعديل قانون ضريبة الدخل لعام 2011. وتركز هذه الإستراتيجية أيضا على الرقمنة وتطوير وتشجيع استخدام البوابات الإلكترونية لدافعي الضرائب. ويدعم الإجراء المسبق I في إطار هذه المنحة جهود الرقمنة، حيث يتم تكليف الشركات بتقديم فواتيرها الشهرية الخاصة بضريبة القيمة المضافة المحلية، للمشتريات والمبيعات، من خلال بوابة إلكترونية، وتتم التسوية مع الفواتير المقدمة من الشركات الأخرى. ومن المتوقع أن يؤدي هذا الجهد إلى الحد من التهرب الضريبي، والمساهمة في زيادة اسمية بنسبة 16% في تحصيل ضريبة القيمة المضافة المحلية بنهاية عام 2024. وتقترض هذه الزيادة أن معدل النمو الاسمي لإجمالي الناتج المحلي سيرتفع في المتوسط إلى 4% في عامي 2023 و2024 (انظر الجدول 1)، ولن يتم تطبيق أي تغييرات على السياسة الضريبية الإسرائيلية التي قد تؤثر على التحصيل المحلي. وفي المجمل ومع الوصول إلى مرحلة النضج في تطبيق إستراتيجية الإيرادات، من المتوقع أن تزداد إيرادات السلطة الفلسطينية والمنح المقدمة لها كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي من 24.7% في 2022 إلى 25.4% في 2026. ومن المتوقع أن تزيد المنح (بالقيمة الاسمية) مع استئناف المساندة المقدمة من الاتحاد الأوروبي لدعم الموازنة منذ أغسطس/آب 2022.

25. وعلى جانب الإنفاق، من المتوقع أن تنخفض نفقات المالية العامة تدريجيا كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي. وتخطط السلطة الفلسطينية لاعتماد إصلاحات للسيطرة على فاتورة الأجور، وتدعم هذه العملية بعض هذه الإصلاحات (الإجراء المسبق 2). وعلى وجه التحديد،

أصدرت السلطة الفلسطينية قراراً يطلب من كل إدارة من إدارات السلطة الفلسطينية تحديد احتياجاتها من الموارد البشرية، وتقديم خطة لاحتياجات القوى العاملة إلى مجلس الوزراء في أكتوبر/تشرين الأول من كل عام. ومن الضروري أن تُحدّد هذه الخطة المهارات التي بها عجز والمهارات غير الضرورية. وبناء على هذه الخطط، سيقوم ديوان الموظفين بوضع خطط لإعادة توجيه مهارات الموظفين الزائدين وإعادة توزيعهم بهدف الحد من التعيينات الجديدة في القطاع العام، ومعالجة القضايا المرتبطة بزيادة أعداد من يتم تعيينهم. وبناء على ذلك، اعتمد مجلس الوزراء قراراً ثانياً ينص على عدم تجاوز عدد الموظفين المعيّنين حديثاً على كشوف رواتب السلطة الفلسطينية كنسبة من إجمالي الخارجين من الخدمة 50% لترشيد الإنفاق من أجل تخفيف الضغوط المالية. ومن المتوقع أن يؤدي ذلك إلى وفورات تُقدّر بنحو 94 مليون شيكل إسرائيلي جديد في عام 2023. وتعتزم السلطة الفلسطينية أيضاً تخفيض تكلفة حالات الإحالة الطبية الخارجية، من خلال توحيد الأسعار التي سيتم دفعها لجميع مستشفيات الجمعيات الخاصة والأهلية في القدس الشرقية والضفة الغربية وقطاع غزة، مقابل 81 إجراء يشكل أعلى نفقات في حالات الإحالة. ونتيجة لذلك، من المتوقع أن تتراجع نفقات المالية العامة من 27.6% من إجمالي الناتج المحلي في 2022 إلى 27% في 2026.

26. ومن المتوقع أن يصل عجز المالية العامة الكلي، مع المنح والخصومات/الاستقطاعات من إيرادات المقاصة، إلى 0.7% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2026، انخفاضاً من 1.8% في 2022. ومن المتوقع أن تتخفض الاحتياجات التمويلية تدريجياً خلال فترة التوقعات، وستصل إلى 156 مليون دولار في عام 2026، مقابل 350 مليون دولار في عام 2022. وكما جرى في السنوات السابقة، من المتوقع أن يتم تمويل معظم الاحتياجات التمويلية من مصادر محلية. بيد أن الاقتراض من البنوك المحلية تجاوز بالفعل الحد الذي وضعت له سلطة النقد الفلسطينية، الأمر الذي يعني عدم جدوى هذا الخيار التمويلي في المستقبل. ولذلك، قد تضطر السلطة الفلسطينية إلى تكبّد المزيد من المتأخرات في دفع المستحقات لصندوق معاشات التقاعد (وهو اقتراض بحكم الأمر الواقع من صندوق معاشات التقاعد) وللقطاع الخاص، وربما لموظفيها.

27. ويُتَوَقَّع أن يظل عجز ميزان المعاملات الجارية مرتفعاً. ومن المتوقع أن يظل نمو الصادرات بطيئاً بسبب القيود المفروضة على الحركة والانتقال والوصول إلى الخدمات. ومن المرجح أن تظل فواتير الواردات مرتفعة بسبب ارتفاع أسعار السلع الأولية بعد الحرب في أوكرانيا. علاوة على ذلك، وعلى الرغم من زيادة أعداد المسافرين من خارج الأراضي الفلسطينية مع تخفيف القيود على حركة السفر، يُتَوَقَّع أن يظل انتعاش عائدات السياحة بطيئاً، إذ تضرّر هذا القطاع بشدة من جراء الحرب بين روسيا وأوكرانيا، حيث كان السائحون الروس ثالث أكبر مجموعة من السائحين القادمين إلى الأراضي الفلسطينية قبل الجائحة. ولذلك، سيظل عجز الميزان التجاري مرتفعاً بشدة عند نحو 40% من إجمالي الناتج المحلي. وبالإضافة إلى التدفقات الرسمية الوافدة، سيستمر تمويل العجز التجاري من خلال صافي الدخل وتدفقات التحويلات الوافدة، التي يُتَوَقَّع أن تتحسن مع توقع استمرار نمو الطلب على العمال الفلسطينيين في إسرائيل. وإجمالاً، يُتَوَقَّع أن يُسجّل عجز ميزان المعاملات الجارية تراجعاً طفيفاً من 8.92% من إجمالي الناتج المحلي في 2022، إلى 8.5% في 2026.

28. ولا تزال مخاطر التطورات السلبية مرتفعة، فيما يتعلق بالآثار السلبية المحتملة الناجمة عن الحرب في أوكرانيا وتصاعد الاشتباكات في الأراضي الفلسطينية. ولما كانت الأراضي الفلسطينية مُستوردة بالأساس للنفط والغذاء، يمكن أن يتعرض الاقتصاد الفلسطيني لضغوط إضافية ما دامت الحرب في أوكرانيا مستمرة. وفي هذا السياق، إذا حدثت زيادة أخرى في أسعار السلع الأولية، فإن أنماط الاستهلاك تشير إلى أن صدمات الأسعار ستلحق الضرر بالأسر المعيشية الأكثر فقراً على وجه الخصوص. وعلى الرغم من أن دعم الوقود قد يحد من نقل أعباء ارتفاع أسعار النفط والمقح العالمية إلى المستهلكين، فإن ذلك سيؤثر سلباً على موازنة السلطة الفلسطينية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن أي تصعيد في الاشتباكات بين الفلسطينيين والقوات الإسرائيلية في الضفة الغربية وقطاع غزة، أو أي قيود على حركة العمال الفلسطينيين إلى إسرائيل، سيجعل من الصعب للغاية استيعاب أي صدمات خارجية، مع ما قد يترتب على ذلك من عواقب وخيمة على نتائج النمو والحد من الفقر.

29. ومن المتوقع أن يظل القطاع المالي مستقرا إلى حد كبير، لأنه تعافى بشكل عام من آثار جائحة كورونا. وتشير مؤشرات القطاع المالي إلى أن القطاع المصرفي انتعش من الصدمة المرتبطة بجائحة كورونا مع استقرار معدلات الزيادة في القروض المتعثرة عند نحو 4.1%. وعلى الرغم من أن حوافز مشروعات القطاع الخاص قد تشهد مزيدا من التدهور بسبب تزايد المتأخرات (والقروض المتعثرة تشير إلى مؤشر تأخر)، فإن ارتفاع نسبة تغطية القروض المتعثرة البالغة 97% يوفر احتياطات وقائية كبيرة لتحقيق الاستقرار. ويجب إدارة تعرض القطاع المصرفي لمخاطر قروض القطاع العام بعناية من جانب سلطة النقد الفلسطينية (بوصفها جهة الرقابة والإشراف والتنظيم)، للتخفيف من مخاطر الاستقرار المالي المحتملة. وتشير البيانات الحديثة إلى تراجع تدريجي وإن كان مطردا في معدلات اقتراض السلطة الفلسطينية من ذروته في عام 2021، ومن المتوقع أن يستمر هذا الاتجاه على المدى القصير إلى المتوسط. ولا يزال استقرار المدفوعات عبر الحدود مشكوكا فيه، حيث كان التقدم المحرز في وضع ترتيب أكثر استقرارا بشأن علاقات البنوك المراسلة بطيئا.

30. وفي ظل السيناريو الأساسي (سيناريو خط الأساس)، من المتوقع أن تنخفض نسبة الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي للسلطة الفلسطينية تدريجيا في فترة التوقعات⁵. وبلغ الدين العام للسلطة الفلسطينية 52.6% من إجمالي الناتج المحلي في نهاية 2022. وكان يتألف من دين أجنبي (6.6% من إجمالي الناتج المحلي)، واقتراض من القطاع المصرفي المحلي (11.2% من إجمالي الناتج المحلي)، ومتأخرات داخلية مستحقة (34.8% من إجمالي الناتج المحلي). ومن المهم ملاحظة أن المتأخرات المستحقة لصندوق المعاشات التقاعدية الفلسطيني تمثل نحو ثلث الدين العام للسلطة الفلسطينية (18.3% من إجمالي الناتج المحلي). ولم يتم تقنين ما ذكر ليكون أداة دين لكنه يعتبر دينا عاما. ولا يشكل الضغط الذي تشكله هذه المسؤولية تهديدا مباشرا لفقدان القدرة على الحصول على التمويل. وسجلت نسبة الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي للسلطة الفلسطينية زيادة أخرى حادة في 2020، و 2021 ويرجع ذلك في المقام الأول إلى عجز كبير في المالية العامة. وبداية من عام 2022، من المتوقع أن يؤدي تحسن رصيد الموازنة الأولية نتيجة لتدابير ضبط أوضاع المالية العامة التي أعلنتها السلطات وعلى النحو الموضح من قبل إلى تحسن تدريجي لديناميكيات الدين العام. وفي ظل افتراضات خط الأساس؛ بأن معدل النمو الاسمي لإجمالي الناتج المحلي سينمو في المتوسط نحو 4% سنويا، وأن الجهود الرامية إلى زيادة الإيرادات وضبط الإنفاق ستؤدي إلى خفض عجز الموازنة العامة، من المتوقع أن ينخفض الدين العام تدريجيا إلى 48% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2027. ولكن هذا المستوى سيكون أعلى كثيرا من الحد البالغ 40% الذي يسمح به القانون للدين العام. وفي نهاية المطاف، سيتعين تحديد حل لدين صندوق المعاشات التقاعدية، لكن عدم اليقين بشأن هذا الحل النهائي لا يُنظر إليه على أنه مصدر فوري لعدم استقرار الاقتصاد الكلي. ومن المهم أيضا ملاحظة أن الإجراءات التي تتخذها السلطة الفلسطينية وحدها ليست كافية لتحقيق استقرار الديون. ويتوقف تحقيق الاستقرار ثم خفض الديون على المساهمات التي تقدمها الحكومة والجهات المانحة. فعلى سبيل المثال، تؤثر الاستقطاعات الشهرية من إيرادات المقاصة وغياب الاستقرار في هذه التحويلات بشدة على ماليات السلطة الفلسطينية. كما أدى انخفاض معونات المانحين دورا رئيسيا في زيادة متطلبات التمويل عما كان متوقعا. ولذلك، فإن إصلاحات السلطة الفلسطينية شرط ضروري ولكنه غير كاف لتحقيق استقرار معدلات الدين.

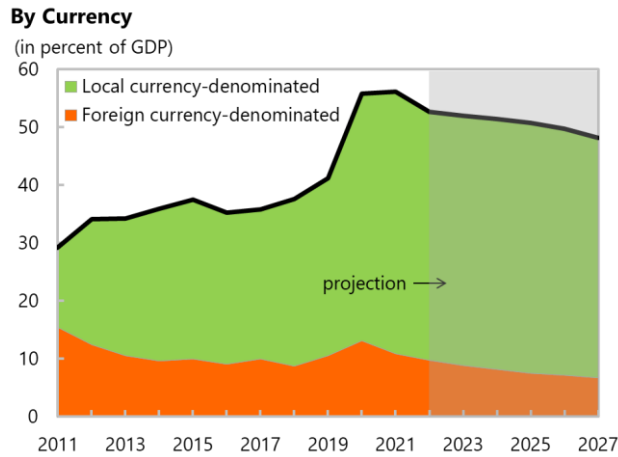
31. ولا تزال المخاطر التي تهدد القدرة على تحمل الدين كبيرة. ولا تزال الاحتياجات التمويلية للسلطة الفلسطينية (بعد المنح) كبيرة، وهذا أحد الأسباب الرئيسية للمخاطر على استدامة القدرة على تحمل أعباء الدين. وفي ظل سيناريو صدمة مشتركة للاقتصاد الكلي والمالية العامة، يقل فيها النمو الاسمي لإجمالي الناتج المحلي بمقدار نقطة مئوية واحدة عن تقديرات خط الأساس، ويرتفع فيها رصيد الموازنة الأولية (شاملة المنح)

⁵ استنادا إلى تحليل استمرارية القدرة على تحمل أعباء الدين للبلدان القادرة على الوصول إلى السوق الذي أجراه البنك الدولي.

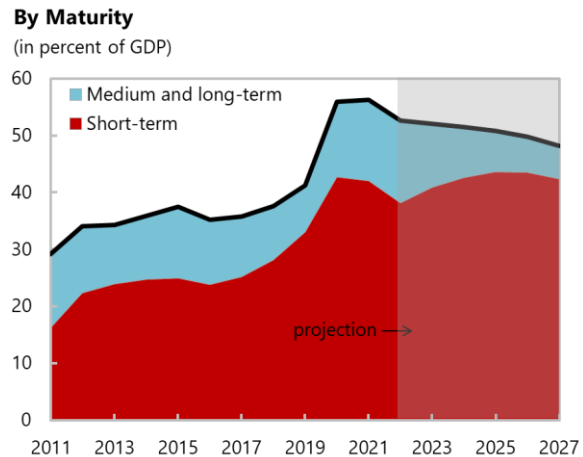
بنسبة 1% من إجمالي الناتج المحلي، من المتوقع أن تواصل نسبة الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي الارتفاع خلال الأمد المتوسط لتصل حتى 57% بحلول 2027 (مرتفعةً قرابة 9 نقاط مئوية عن سيناريو خط الأساس). وتعد المخاطر المرتبطة بتكوين الدين متوسطة، إذ إن الديون المُقوّمة بعملات أجنبية، وحيازة غير المقيمين من الديون الحكومية تُمثّل 20% و 13% من إجمالي الدين في 2022 على الترتيب.

32. ومع تواصل جهود السلطة الفلسطينية لإصلاح ماليتها العامة، والتدفقات المتوقعة من معونات المانحين، يُعد إطار سياسات الاقتصاد الكلي كافياً. وقد أثبت القطاع المصرفي مراراً قدرته على الصمود في وجه الصدمات الشديدة، ويجري تقليص مخاطر أسعار الصرف مع استخدام الشيكال الإسرائيلي الجديد، وهو إجراء ملائم نظراً لأن قرابة 90% من التجارة الفلسطينية تتم مع إسرائيل. وما دامت هناك قيودٌ خارج نطاق سيطرة السلطة الفلسطينية تُضعف النمو، ستستمر السلطة الفلسطينية في الاعتماد على مساعدات المانحين لتغطية الفجوات التمويلية الكبيرة. ومن المتوقع أن يصاحب هذا تراجع طفيف في عجز المالية العامة في الأمد المتوسط بفضل الجهود الإصلاحية للسلطة الفلسطينية، حيث من المتوقع أن تستمر السلطة الفلسطينية في اتخاذ تدابير لتعزيز الإيرادات والحد من نمو النفقات العامة. وستسهم المنحة المُقدمة من خلال هذه العملية المقترحة في خفض العجز في موازنة السلطة الفلسطينية، ويُتوقع أن تؤدي إلى تعبئة مبالغ إضافية في هيئة مساعدات منح من خلال الصندوق الاستثماري لدعم قدرة الاقتصاد على الصمود، وستُساعد في مجموعها بدرجة كبيرة في سد الفجوة التمويلية لدى السلطة الفلسطينية، وتُحسن آفاق القدرة على تحمل أعباء الديون، بالإضافة إلى جهود السلطة الفلسطينية الإصلاحية الجارية والمزمعة. وسيكون الحوار بين السلطة الفلسطينية وشركاء التنمية بالغ الأهمية في تصميم وتعبئة مساندة فعالة لمعالجة الأوضاع الصعبة للمالية العامة والحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي. وبالإضافة إلى ذلك، من الأهمية بمكان أن يواصل المانحون مساندة السلطة الفلسطينية بمساندة مستقرة ويمكن التنبؤ بها للموازنة، لأن ذلك سيحد من بعض الآثار السلبية قصيرة الأجل، التي قد تسببها عمليات ضبط أوضاع المالية العامة الحادة على الاقتصاد.

الشكل 2: الدين العام حسب العملة



الشكل 1: الدين العام حسب آجال الاستحقاق



المصدر: وزارة المالية فيما يتعلق بالبيانات التاريخية وحسابات خبراء البنك الدولي، بناء على نموذج صندوق النقد الدولي الخاص بتحليل استمرارية القدرة على تحمل الديون.

3-2. العلاقات مع صندوق النقد الدولي

33. الضفة الغربية وقطاع غزة ليسا عضوين في صندوق النقد الدولي. ولكن منذ اتفاقيات أوسلو، دأب مسؤولو الصندوق على مساعدة السلطة الفلسطينية بإسداء المشورة والمساعدة الفنية بشأن السياسات لتصميم وتنفيذ إصلاحات اقتصادية وتدعيم المؤسسات. وتتركز المساعدات الفنية لصندوق النقد الدولي على تحصيل الضرائب، وإدارة الإيرادات، وإدارة المالية العامة، والحسابات القومية، والإشراف والتنظيم المصرفي ومكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب. ويقوم خبراء الصندوق بإعداد تقارير نصف سنوية للجنة الارتباط الخاصة بالمانحين بشأن الأوضاع الاقتصادية، والسياسات، واحتياجات التمويل. ولصندوق النقد الدولي مكتب ممثل مقيم في الضفة الغربية وغزة.

3. برنامج الحكومة

34. مع وصول خطة التنمية الوطنية للسنوات 2017-2022 في إطار أجندة السياسات التي تركز على المواطن أولاً إلى منتصف المدة في 2019، أطلقت السلطة الفلسطينية عملية مراجعة لتحديث أولوياتها، وتم تدشين النسخة الجديدة من خطة التنمية الوطنية في 2021 تحت عنوان "الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال" للسنوات 2021-2023. ويتمثل أحد التغييرات الرئيسية في خطة التنمية الوطنية في اعتماد نهج "التنمية بالعناقيد" الذي يهدف إلى استغلال المزايا النسبية لكل منطقة فلسطينية. وتسعى السلطة الفلسطينية من خلال هذا النهج إلى التشجيع على الاستثمار في قطاع الزراعة في وادي الأردن، والسياحة في محافظة بيت لحم، والصناعة في الخليل ونابلس. ويتضمن هذا النهج الاستثمار في البنية التحتية الأساسية، ومساندة الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وتقديم الدعم الحكومي لمنشآت الأعمال التي تجعل المناطق/القطاعات المحددة محور تركيز عملياتها واستثماراتها. وتتألف خطة التنمية الوطنية الجديدة التي تقوم على نهج تنمية العناقيد من ثلاثة محاور رئيسية: (1) إنهاء الاحتلال مع السعي لتحقيق الوحدة الوطنية عن طريق تدعيم المبادئ الديمقراطية وتوسيع المشاركة الدولية للأراضي الفلسطينية، وتعزيز العلاقات الثنائية؛ (2) التميز في خدمة الناس وذلك بالتركيز على المؤسسات العامة التي يكون محورها خدمة المواطن، والخاضعة للمساءلة والشفافية والتي تدير الموارد المتاحة بكفاءة؛ و(3) التنمية المستدامة، التي تعتمد نهجاً شاملاً يركز على تعزيز بيئة الأعمال، وتدعيم الحماية الاجتماعية، والنهوض بالنظم الصحية والتعليمية الشاملة للجميع من أجل إتاحة فرص عمل أفضل وتلبية احتياجات المجتمعات المحلية. وتُركز الخطة الجديدة أيضاً على دمج مبادئ المساواة بين الجنسين في سياسات الحكومة وبرامجها وموازنتها، وتمكين المرأة من خلال إنفاذ القوانين التي تُلغي التمييز القائم على نوع الجنس، وتُجرّم العنف ضد النساء.

4. العملية المقترحة

4-1 رابط إلى البرنامج الحكومي ووصف العملية

35. صُممت العملية المقترحة لمساندة تنفيذ إصلاحات السياسات والمؤسسات التي تضمّنها المحوران الثاني والثالث من محاور خطة التنمية الوطنية للسلطة الفلسطينية. وستتم مساندة الركيزة الثانية لخطة التنمية الوطنية - وهي تقديم خدمات عامة ممتازة - من خلال إجراءات لتحسين التوازن الهيكلي للمالية العامة للسلطة الفلسطينية وتدعيم فعالية الشراء العام. وسيتم تناول الركيزة الثالثة من أجندة السياسات الوطنية - وهي التنمية المستدامة - من خلال إجراءات تهدف إلى تعزيز نزاهة القطاع المالي، بالإضافة إلى تحقيق الشمول المالي للنساء.

36. وتتسق الأهداف الإنمائية لهذه العملية مع الأولويات الرئيسية للسلطة الفلسطينية. وتتمثل الأهداف الإنمائية للعملية المقترحة في: (1) تحسين التوازن الهيكلي للمالية العامة وتدعيم فعالية الشراء العام، و(2) تدعيم نزاهة وسلامة القطاع المالي ومتابعة تحقيق التحول الرقمي. وفي إطار الهدف الإنمائي الأول، سيسهم الإجراءان المسبقان 1، و2 اللذان يستهدفان تعزيز الإيرادات المحلية بشكل هيكلي، وضبط الإنفاق على فاتورة الأجور، في زيادة كفاءة إدارة الموارد المتاحة - البند الفرعي 3 في إطار الركيزة الثانية لخطة التنمية الوطنية. كما أن الإجراء المسبق 3 الذي يركز على تحسين فعالية الشراء العام سيسهم في تعزيز الشفافية والمساءلة في المؤسسات العامة، ومن ثم المساهمة في البند الفرعي 1 في إطار الركيزة الثانية لخطة التنمية الوطنية. وتسهم الإجراءات المسبقة في إطار الركيزة الثانية لمساندة القطاع المصرفي والشمول المالي للنساء في الركيزة الثالثة لخطة التنمية الوطنية، التي تركز على التنمية المستدامة من خلال تحسين بيئة الأعمال (البند الفرعي 15) ومساندة المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (البند الفرعي 20).

37. وعند إعداد هذه المنحة، تم الاسترشاد بشكل كامل بالدروس المستفادة من منح سابقة لتمويل سياسات التنمية، لا سيما الحاجة إلى التزام قوي ومرونة من جانب الحكومة في سياق شديد التقلب. ولقد أتاحت العمليات المستقلة القائمة بذاتها مرونة كافية في اختيار الإجراءات المسبقة من عملية إلى أخرى وقد تبيّن أن ذلك كان مفيداً في إطار سياق أمني وسياسي شديد التقلب، يؤدي في أغلب الأحيان إلى إعادة ترتيب أولوية الإصلاحات. وفي الوقت نفسه، لم يتم إغفال الطبيعة البرمجية لإصلاحات مُعيّنة. على سبيل المثال، تساند هذه العملية ما تحقّق من تقدم في الأونة الأخيرة في جهود الإصلاح المعقدة في مجالات الشراء العام، والتحول الرقمي، ومكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب في القطاع المالي، والشمول المالي بناء على الاستفادة من دروس المراحل السابقة للإصلاحات التي لاقت مساندة من خلال منح سياسات التنمية السابقة. وتستند منحة سياسات التنمية هذه بالكامل إلى البرنامج الإصلاحي للسلطة الفلسطينية لضمان الالتزام الكامل في كل مجالات الإصلاح. ويأخذ اختيار الإجراءات المسبقة في الاعتبار أولويات الإصلاح لدى السلطة الفلسطينية، وقدراتها الفنية، وكذلك المخاطر الاجتماعية وحتى الأمنية التي قد تنشأ بسبب تطبيق إصلاحات مُعيّنة. وعلى الرغم من أن بعض مجالات الإصلاح ذات الأولوية لم تشتمل عليها هذه العملية، فإنها قد تلقى مساندة من عمليات أخرى للبنك الدولي تستخدم أدوات مختلفة، منها تمويل المشروعات الاستثمارية. ويزيد تكامل مختلف أدوات البنك الدولي خلال مختلف مراحل عملية الإصلاح فرص النجاح. وثمة درس مهم آخر تم استخلاصه من منح سياسات التنمية السابقة؛ وهو أنه لكي يترسخ كل إصلاح على حدة، فإن استمرار التزام السلطات أمر بالغ الأهمية، بما في ذلك على أعلى المستويات. وأصبح ذلك واضحاً تماماً مع تنفيذ بعض الإصلاحات في منحة سياسات التنمية رقم 10. فعلى سبيل المثال، كان تنفيذ نظام مراقبة الالتزامات في الوزارات التنفيذية يحتاج إلى قرار سياسي لإنفاذه. ويمكن التغلب على هذا التحدي بدعم مباشر من أعلى مستويات السلطة المختصة. فعلى سبيل المثال، في حالة إصلاح فاتورة الأجور في إطار منحة سياسات التنمية التي نحن بصدها، تمت مناقشة الإصلاحات التي تساندها العملية والاتفاق عليها مع وزارة المالية ومكتب رئيس الوزراء لضمان أعلى مستويات

الالتزام. وثمة درس مهم آخر مستفاد لمساندة التقدم المحرز في الإصلاح في سياق الهشاشة والصراع والعنف؛ وهو أنه من الأهمية بمكان أن يتم تدعيم الإجراءات المسبقة من خلال برامج المساعدة الفنية و/أو بناء القدرات. وفي هذه العملية، تمت مساندة الإصلاحات التي تدعم أجندة مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب بمساعدة فنية من البنك الدولي استمرت لسنوات، منذ أول تقييم وطني للمخاطر قامت به السلطة الفلسطينية.

38. تسهم منحة سياسات التنمية المقترحة في تدعيم إطار عمل البنك الدولي بشأن الاستجابة للأزمات العالمية. ويسهم الإجراءان المسبقان 1، و2، اللذان يهدفان إلى تحسين أرصدة المالية العامة والتوازن الهيكلي لها من خلال تعزيز الإيرادات والإنفاق الخاضع للرقابة، في تعزيز الركيزة 3 من إطار عمل البنك الدولي بشأن الاستجابة للأزمات العالمية، التي تركز على "تدعيم القدرة على الصمود"، من خلال تحسين استدامة المالية العامة. ويسهم الإجراء المسبق 3، الذي يهدف إلى تحسين الجودة المهنية للقوى العاملة في مجال الشراء العام، والإجراء المسبق 5، الذي يدعم استخدام الأموال الإلكترونية، في تعزيز الركيزة 4 من إطار عمل البنك الدولي بشأن الاستجابة للأزمات العالمية، الذي يركز على "تدعيم السياسات والمؤسسات والاستثمارات من أجل إعادة البناء على نحو أفضل"، من خلال المساهمة في تدعيم المؤسسات وبناء القدرات والتنمية الرقمية - وهما بندان فرعيان في إطار الركيزة 4 من إطار عمل البنك الدولي بشأن الاستجابة للأزمات العالمية. وأخيراً، يسهم الإجراء المسبق 4، الذي يدعم أجندة مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب، والإجراء المسبق 6، الذي يركز على الجهود الرامية إلى تحسين الشمول المالي للنساء، في تعزيز الركيزة 2 من إطار عمل البنك الدولي بشأن الاستجابة للأزمات العالمية، الذي يركز على "حماية الناس والحفاظ على الوظائف"، من خلال تعزيز المساواة بين الجنسين وتحقيق استقرار الأسواق المالية.

4-2 الإجراءات المسبقة والنتائج والأسس التحليلية

الركيزة 1: تحسين التوازن الهيكلي للمالية العامة وتدعيم فعالية الشراء العام

39. وتسهم الركيزة 1 في هذه العملية في تحسين التوازن الهيكلي للمالية العامة وزيادة فعالية وظيفة الشراء العام من خلال 3 إجراءات مسبقة. ويجري تدعيم التحسن في رصيد المالية العامة من خلال بوابة إلكترونية لمراجعة إقرارات ضريبة القيمة المضافة المقدمة من مؤسسات الأعمال والشركات والإصلاحات الرامية إلى الحفاظ على الإنفاق على فاتورة الأجور. وسيتم تحقيق فعالية أداء الشراء العام، من خلال وضع برنامج تدريب دائم على الشراء العام لموظفي الشراء في السلطة الفلسطينية.

الإجراء المسبق 1 : حتى يتسنى تحسين تعبئة الإيرادات والحد من التهرب الضريبي، ستقوم الجهة المتلقية للمنحة، من خلال مديرية الإيرادات التابعة له في وزارة المالية، بتدعيم مراجعة وفحص فواتير ضريبة القيمة المضافة بتكليف الشركات باستخدام بوابة إلكترونية لتقديم فواتيرها الشهرية لضريبة القيمة المضافة للمشتريات والمبيعات، وستتم تسويتها مع الفواتير المقدمة من مؤسسات الأعمال والشركات الأخرى، على النحو الموضح في التعليمات الصادرة عن المدير العام للإيرادات الصادرة في 30 أكتوبر/تشرين الأول، 2022.

المؤشر: تحصيل ضريبة القيمة المضافة المحلية كنسبة من الإيرادات الضريبية المحلية

خط الأساس: 37%، ديسمبر/كانون الأول 2022

المستهدف: 39%، ديسمبر/كانون الأول 2024

40. وعلى الرغم من هذه التحديات، فإن إيرادات السلطة الفلسطينية تحقق أداء جيدا مقارنة بغيرها من البلدان المقارنة. وفي عام 2021، بلغت نسبة إيرادات السلطة الفلسطينية (مع استبعاد المنح) إلى إجمالي الناتج المحلي نحو 23%. وهذه النسبة أعلى من نسبة الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل التي بلغت 14.8% وأعلى من النسبة الموجودة في البلدان المثيلة في المنطقة، ومنها الأردن ومصر، اللتان بلغت النسبة فيهما 20.1% و 20.9% على التوالي في السنوات الأخيرة.⁶ وهذا تقدم رائع، خاصة وأن السلطة الفلسطينية تحصل على أقل قدر من الإيرادات من غزة بسبب الانقسام الداخلي، ولا تحصل أي ضرائب في ما يسمى المنطقة ج - 60% من الضفة الغربية.

41. ولا يزال هناك الكثير مما يمكن عمله لزيادة الإيرادات، وتدرك السلطة الفلسطينية ذلك. ولذلك، قامت وزارة المالية بصياغة إستراتيجية جديدة للإيرادات (2022-2025) تهدف إلى زيادة الإيرادات الضريبية من خلال التوسع الأفقي وتحديد دافعي الضرائب غير المسجلين، وإنشاء إدارة لإدارة مخاطر الإيرادات، وتدعيم التنسيق مع الهيئات الحكومية المعنية لتبادل المعلومات، ووضع تشريعات ولوائح تنظيمية تنظم التجارة الإلكترونية، وتطوير وتشجيع استخدام بوابة إلكترونية لدافعي الضرائب. وترتكز هذه الإستراتيجية أيضا على وضع قانون جديد لضريبة القيمة المضافة، فضلا عن قانون جديد للجمارك وتعديلات على قانون ضريبة الدخل لعام 2011.

42. وتساند هذه العملية جهود السلطة الفلسطينية لمكافحة التهرب الضريبي. ومن بين مجالات التركيز الرئيسية لإستراتيجية الإيرادات، كما ذكرنا من قبل، تحقيق الرقمنة وإنشاء بوابات إلكترونية لتقديم الخدمات الإلكترونية إلى دافعي الضرائب ومكافحة التهرب. ولذلك، أطلقت وزارة المالية بوابة إلكترونية؛ حيث يتم تكليف الشركات بتقديم فواتير ضريبة القيمة المضافة المحلية للمبيعات والمشتريات. ويقوم النظام بصورة آلية بفحص ومراجعة هذه الفواتير والإقرارات لضمان أن المعلومات التي تُصاح عنها الشركة البائعة تتوافق تماما مع المعلومات المقدمة من المشتري والعكس بالعكس. وفي الحالات التي لا تتطابق فيها الفواتير، يقوم موظفو وزارة المالية بعمليات التدقيق والمتابعة للتصدي للتهرب الضريبي المحتمل. ونتيجة لهذه البوابة، من المتوقع أن تزيد نسبة تحصيل ضريبة القيمة المضافة المحلية إلى الإيرادات الضريبية المحلية من 37% في 2022 إلى 39% بنهاية عام 2024.

43. وتتعاون الحكومة الإسرائيلية والسلطة الفلسطينية أيضا للحد من التهرب من دفع ضريبة القيمة المضافة على التجارة بين إسرائيل والأراضي الفلسطينية. وقد تمت تجربة نظام إلكتروني لضريبة القيمة المضافة منذ مارس/آذار 2022 يُمنح بموجبه التجار الإسرائيليون والفلسطينيون خيار إصدار إيصالات بقيمة بصورة طوعية للمعاملات من خلال هذا النظام. وقد أسفر هذا النظام حتى الآن عن زيادة في تحصيل ضريبة القيمة المضافة، لكنه لم يحقق بعد كامل إمكاناته نظرا لأن استخدامه لا يزال طوعيا. ومن المأمول أن يتم إدخال جميع التجار والمعاملات في النظام تدريجيا، بهدف التحرك في نهاية المطاف نحو تبادل المعلومات في الوقت الحقيقي التي يمكن أن تقلل كثيرا من تسرب ضريبة القيمة المضافة.

44. ويعتمد الإصلاح الذي تسانده هذه العملية على الجهود السابقة التي بذلتها سلسلة منح سياسات التنمية لتعزيز الإيرادات، ويسانده مانحون آخرون. فعلى سبيل المثال، ساندت منحة سياسات التنمية رقم 7 جهود السلطة الفلسطينية لتعديل قانون ضريبة الدخل للسماح بتسوية مخالفات دفع الضرائب من خلال محكمة التنفيذ. وساندت العملية نفسها أيضا توحيد إدارات تحصيل ضريبة القيمة المضافة وضرائب الدخل في وحدة واحدة. واعتمدت منحة سياسات التنمية رقم 9 على هذه الجهود وركزت على تحسين كفاءة تحصيل الضرائب وكفاءة التشغيل، من خلال ربط أنظمة معلومات الإدارة القائمة بشأن الضرائب المحلية (نظام معلومات إدارة الإيرادات) وضرائب معابر الحدود (التحول إلى نظام آلي على شبكة الإنترنت

⁶ يمكن الاطلاع على البيانات هنا من خلال هذا الرابط: <https://data.worldbank.org/indicator/GC.REV.XGRT.GD.ZS?locations=PS-ZQ>. والبيانات الخاصة بالبلدان في الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل تخص عام 2018، أما بالنسبة لمصر فهي لعام 2015، وللاوردن فهي لعام 2020.

لعالم البيانات الجمركية - ASYCUDA). وبالإضافة إلى الإصلاح الذي تسانده منحة سياسات التنمية التي نحن بصدها، تعتمد وزارة المالية، من خلال إستراتيجيتها الجديدة للإيرادات، خفض عدد دافعي الضرائب غير المسجلين بأكثر من 50%، ورقمنة إجراءات دفع الضرائب بالكامل بنهاية عام 2025. وبالإضافة إلى ذلك، تخطط وزارة المالية لتركيز جهودها على اعتماد نهج قائم على تحليل المخاطر لوحدة دافعي الضرائب الكبيرة، وتدعيم التعاون مع الهيئات الحكومية الأخرى المعنية لتعزيز تبادل المعلومات بهدف مكافحة التهرب الضريبي. ويساند بعض هذه الجهود جهات مانحة أخرى، منها مكتب الشؤون الخارجية وشؤون الكومنولث والتنمية التابع للمملكة المتحدة من خلال مشروع "تكامل" الذي يقدم المساعدة لصياغة قانون ضريبة القيمة المضافة، ووضع خارطة طريق لتفعيل دور إدارة المخاطر، ومساندة جهود وزارة المالية للتحويل الرقمي.

الإجراء المسبق 2: حتى يتسنى استعادة حالة الزخم بشأن إصلاح فاتورة الأجور، قامت الجهة المتلقية للمنحة، من خلال مجلس الوزراء، بما يلي: (1) الموافقة على عدم تجاوز عدد الموظفين المُعيَّنين حديثاً على كشوف رواتب السلطة الفلسطينية كنسبة من إجمالي الخارجين من الخدمة 50% لترشيح الإنفاق على فاتورة الأجور خلال العام نفسه، كما يتضح من قرار مجلس الوزراء رقم (01/181/18) بتاريخ 14 نوفمبر/تشرين الثاني 2022، و(2) الطلب من جميع الهيئات الحكومية تقييم احتياجاتها والمهارات المطلوبة من الموارد البشرية، على أساس سنوي، وتقديم قائمة إلى مجلس الوزراء تحدد فائض الموظفين والعجز في المهارات، بهدف إعادة توزيع الموظفين الفائضين و/أو تدريبهم، لتعزيز الكفاءة، على النحو الموضح في قرار مجلس الوزراء رقم 19/178/18 بتاريخ 10 أكتوبر/تشرين الأول 2022.

المؤشر: عدد الموظفين المدنيين والأمنيين المعيّنين حديثاً على كشوف رواتب السلطة الفلسطينية كنسبة من إجمالي الخارجين من الخدمة في العام نفسه

خط الأساس: 221%، ديسمبر/كانون الأول 2022

المستهدف: 50%، ديسمبر/كانون الأول 2023

45. لا يتماشى إنفاق السلطة الفلسطينية على فاتورة الأجور مع مؤشرات القدرات المالية للموازنة العامة للدولة لتحمل هذا الإنفاق، ومن المتوقع أن يزداد الوضع سوءاً إذا لم تتم معالجة العوامل الرئيسية الدافعة للإنفاق على فاتورة الأجور على وجه السرعة. وعلى مدى السنوات العشر الماضية، بلغ متوسط فاتورة أجور السلطة الفلسطينية 14% من إجمالي الناتج المحلي و46% من إنفاق الحكومة المركزية. وكانت الأرقام المعادلة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 11 و30% على التوالي. وبالمثل، بالنسبة للبلدان المتأثرة بأوضاع الهشاشة والصراع والعنف، بلغ المتوسط 8% و29%. وفي المتوسط، تتفق السلطة الفلسطينية على فاتورة الأجور كنسبة من إجمالي الناتج المحلي ونفقات الحكومة المركزية أكثر مما تتفقه بلدان مثل الأردن ومصر والمغرب وتونس. وإذا لم تعالج السلطة الفلسطينية المحركات الأساسية للإنفاق على الأجور، فمن المرجح أن تصبح فاتورة الأجور أكثر صعوبة على المالية العامة. وتشير نماذج المحاكاة التي يديرها فريق البنك الدولي إلى أنه إذا سُمح للتوظيف والأجور بالنمو على أساس متوسطات 2016-2021، فإن الزيادة في فاتورة الأجور ستمثل تغيراً بنسبة 14% عن خط الأساس لعام 2021 بحلول عام 2026، وهو ما سيترجم إلى زيادة بنسبة نقطتين مؤنيتين في نسبة فاتورة الأجور من إجمالي الناتج المحلي.

46. ونظراً للقيود الحالية على المالية العامة، أعادت السلطة الفلسطينية تكريس جهودها لإصلاح فاتورة الأجور والتوظيف في القطاع العام، وأنشأت لجنة وطنية لوضع خطة عمل. وفي أكتوبر/تشرين الأول 2021، شكلت الحكومة لجنة وطنية تضم ممثلين عن وزارة المالية، وديوان الموظفين العام، وهيئة التقاعد، ووزارة العدل، والإدارة المالية لقوات الأمن لدراسة الرواتب والتوظيف في القطاع العام وتقديم خيارات الإصلاح إلى

مجلس الوزراء. وبالإضافة إلى ذلك، حددت وثيقة أجندة الإصلاح الحكومية التي صدرت بعنوان "التعافي الاقتصادي والمالي، وتدعيم القدرة على الصمود، واستعادة الثقة" التي نُشرت في مايو/أيار 2022، أولوية تتمثل في إصلاحات واسعة النطاق في فاتورة الأجور والخدمة المدنية من أجل ترشيد الإنفاق وتحسين تقديم الخدمات الحكومية.

47. وتهدف منحة سياسات التنمية المقترحة إلى مساندة جهود السلطة الفلسطينية في السيطرة على الإنفاق على فاتورة الأجور. وتساند هذه العملية قرار السلطة الفلسطينية بشأن اعتماد عدم تجاوز عدد الموظفين المعيّنين حديثاً على كشف رواتب السلطة الفلسطينية كنسبة من إجمالي الخارجين من الخدمة 50 % في عام 2023 لترشيد الإنفاق على فاتورة الأجور. وتمثل هذه السياسة الجديدة خروجاً عن السياسات التي جرت ممارستها في السنوات الأخيرة عندما كانت هناك زيادات صافية سنوية في عدد الموظفين الذين يتم تعيينهم. ويعتبر هذا الإجراء خطوة أولى مشجعة ستساعد على وقف استنزاف موارد المالية العامة، لا سيما وأن التقرير التحليلي الذي قام به البنك مؤخراً أظهر أنه على الرغم من أن أعداد موظفي السلطة الفلسطينية ليست كبيرة جداً مقارنة بالبلدان المقارنة، يبدو أن هناك قطاعات تشهد زيادة مفرطة في من يتم توظيفهم. وهذا إجراء قصير الأجل بطبيعته لأن تقديم الخدمات بفعالية وكفاءة سيتطلب في نهاية المطاف زيادة في عدد موظفي السلطة الفلسطينية، لا سيما في ضوء النمو السكاني المرتفع في الأراضي الفلسطينية. ومن ثم، فإن هذا الإصلاح سيحتاج، إلى المزيد من الإصلاحات التي من المتوقع أن تسانده (انظر أدناه).

48. وقد أظهرت التجارب المكتسبة في بلدان أخرى أنه لكي تنجح الحكومات في إصلاح فاتورة الأجور، يجب أن تستخدم مزيجاً من التدابير قصيرة وطويلة الأجل. ولذلك، فبالإضافة إلى المستهدف المتمثل في عدم تجاوز عدد الموظفين المعيّنين حديثاً على كشف رواتب السلطة الفلسطينية كنسبة من إجمالي الخارجين من الخدمة 50 % في عام 2023 لترشيد الإنفاق على فاتورة الأجور، تساند منحة سياسات التنمية جهود السلطة الفلسطينية لتحديث احتياجاتها من الموارد البشرية على أساس سنوي. وحتى يتسنى ذلك، أصدر مجلس الوزراء تعليمات إلى كل هيئة حكومية بأن تُعَدِّم بحلول أكتوبر/تشرين الأول من كل عام قائمة بالموظفين الفائضين عن الحاجة الذين لم تعد مهاراتهم مطلوبة، وقائمة بالمهارات التي بها عجز. وسيقوم ديوان الموظفين العام بعد ذلك بفحص الطلبات لإعادة توزيع الموظفين داخل مؤسسات السلطة الفلسطينية. ولمساعدة الموظفين في إعادة التوزيع وتحديث مهاراتهم وفقاً للاحتياجات، يُطلب من ديوان الموظفين العام تقديم دورات تدريبية مدتها 3 إلى 6 أشهر. ومن المتوقع أن يؤدي ذلك إلى تعزيز الكفاءة العامة للنظام العام، وأن يؤدي في نهاية المطاف إلى خفض فاتورة الأجور على المدى المتوسط.

49. وحتى يتسنى الاستفادة من هذه الجهود بصورة أكبر، ونظراً لأهمية إصلاح فاتورة الأجور في السياق الفلسطيني، يعترف البنك الدولي مواصلة تعاونه مع السلطة الفلسطينية في هذا المجال. وبعد الدراسة التشخيصية الأولية لفاتورة الأجور التي أجريت في عام 2022، يعترف البنك الدولي القيام بالمزيد من العمل التحليلي في هذا المجال، ويشمل ذلك أعمال المراجعة الوظيفية وتحليل هيكل الأجور. ومن المتوقع أن توجه المعارف والمعلومات التي يتم الحصول عليها إلى اختيار الإصلاحات الإضافية التي ستعتمدها السلطة الفلسطينية، على النحو الوارد في خطاب سياسات التنمية، وسيدعم ذلك عمليات منح سياسات التنمية في المستقبل. ويدعم مانحون آخرون هذا المجال الإصلاحي، ومن بين المانحين الاتحاد الأوروبي، ويستهدف المانحون أيضاً من خلال مساندهم المشروطة للموازنة تدعيم إصلاح فاتورة الأجور في السلطة الفلسطينية.

الإجراء المسبق 3: حتى يتسنى تحسين الكفاءة والجودة المهنية لموظفي الشراء العام في السلطة الفلسطينية، وتعزيز فعالية أداء الشراء العام، وافقت الجهة المتلقية للمنحة، من خلال مجلس الوزراء، على "إستراتيجية بناء قدرات موظفي الشراء العام وتحقيق المهنية" التي تعترف بدور الشراء العام كمنهنة متميزة في الخدمة المدنية، وتضع برنامجاً دائماً للتدريب على الشراء، وتنشئ آلية اعتماد مستقلة لموظفي الشراء العام، وذلك على النحو الموضح في قرار مجلس الوزراء رقم (03/186/18) بتاريخ 19 ديسمبر/كانون الأول 2022.

المؤشر: نسبة موظفي الشراء العام الذين أتموا برنامج التدريب على الشراء

خط الأساس: صفر %، ديسمبر/كانون الأول 2022

المستهدف: 80%، ديسمبر/كانون الأول 2024

50. بناءً على الإصلاحات التي تضمنتها منح سياسات التنمية السابقة، تساند هذه العملية جهود السلطة الفلسطينية لحث خطى نظام الشراء العام. ويساند البنك الدولي جهود الإصلاح في هذا المجال على مدى 10 سنوات تقريباً. ومن خلال منحة سياسات التنمية رقم 5،⁷ ساند البنك الدولي إنشاء المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، وهو الهيئة المسؤولة عن تطوير نظام الشراء، وكذلك الإشراف على كل أنشطة الشراء العام. ومن خلال منحة سياسات التنمية رقم 6،⁸ ساند البنك الدولي جهود السلطة الفلسطينية لتعديل قانون الشراء العام وتبني لوائحه التنفيذية وفقاً لأفضل الممارسات الدولية. ومن خلال منحة سياسات التنمية رقم 10،⁹ ساند البنك الدولي إصلاحات تلزم كل جهات الشراء باستخدام بوابة الشراء الموحدة ووثائق المناقصات الموحدة. وساندة منحة سياسات التنمية رقم 11،¹⁰ تأسيس وحدة تسوية المنازعات لتنفيذ مراجعات إدارية لظعون مقدمي العطاءات المتظلمين. وأخيراً، ساندة منحة سياسات التنمية رقم 12¹¹ إنشاء نظام إلكتروني شامل للشراء العام يعمل على ميكنة جميع جوانب عمليات الشراء الحكومي، من التخطيط إلى طرح المناقصات ومتابعة العقود والدفع في نهاية المطاف. وبوجه عام، كان التقدم المحرز في هذه الإصلاحات على المسار الصحيح. فعلى سبيل المثال، تعمل وحدة تسوية المنازعات الآن بكامل طاقتها، وقد تُلقت بالفعل 14 طعناً منذ إنشائها، تم تسويتها جميعاً خلال الفترة المنصوص عليها في القانون، وتنتشر القرارات على البوابة الموحدة للشراء العام. ويجري تقديم العطاءات بشأن طرح نظام الشراء الحكومي الإلكتروني، ومن المتوقع تقديم العروض في نهاية يناير/كانون الثاني 2023، كما هو مخطط. وتتيح البوابة الإلكترونية ونظام الشراء الإلكتروني البيانات للجمهور العام، وهو ما يُمكن أن يساعد على تعزيز تصور الجمهور لشفافية الإنفاق العام وفعاليتيه. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يؤدي توافر البيانات والرقابة إلى الاستفادة من حلقات المعلومات التقييمية بين الحكومة والموردين والأطراف الفاعلة الأخرى، مما يساعد على محاسبة الجميع على نحو متبادل وتحقيق نتائج أقوى. وقد أدى إنشاء وحدة تسوية المنازعات إلى إنشاء آلية موثوقة لمراجعة المنازعات، يتم من خلالها إجراء مراجعات إدارية للظعون المقدمة من مقدمي العطاءات المتضررين. ويمكن أن يشجع الإبلاغ عن الانتهاكات أيضاً على تطبيق الممارسات الجيدة في مختلف دورة الشراء.

51. وبناءً على هذه الإصلاحات وتحسين إدارة الموارد العامة والمساءلة، تعطي السلطة الفلسطينية الأولوية للجهود الرامية إلى تحسين الجودة والكفاءة المهنية لموظفي الشراء من خلال عملية اعتماد. ويتم ذلك من خلال إضفاء الطابع المؤسسي على نهج السلطة الفلسطينية لتعزيز المهنية في أداء وظائف الشراء. ويستند هذا النهج إلى "إستراتيجية السلطة الفلسطينية لبناء قدرات موظفي الشراء العام وتحقيق المهنية"، التي أعدها المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام بمساندة من البنك الدولي، بالتعاون الوثيق مع ديوان الموظفين العام والأطراف المعنية وأصحاب المصلحة

⁷ تمت موافقة مجلس المديرين التنفيذيين بالبنك الدولي في مايو/أيار 2013.

⁸ تمت موافقة مجلس المديرين التنفيذيين بالبنك الدولي في مايو/أيار 2014.

⁹ تمت موافقة مجلس المديرين التنفيذيين بالبنك الدولي في مايو/أيار 2020.

¹⁰ تمت موافقة مجلس المديرين التنفيذيين بالبنك الدولي في مايو/أيار 2021.

¹¹ تمت موافقة مجلس المديرين التنفيذيين بالبنك الدولي في يونيو/حزيران 2022.

الأخرين. وتعمل هذه الإستراتيجية على تعزيز فعالية أداء وظيفة الشراء العام في الأراضي الفلسطينية من خلال تحويل نشاط الشراء من مجرد دور إداري يمثل فحسب للقواعد واللوائح والقوانين إلى وظيفة حكومية إستراتيجية يقوم بها موظفون من أصحاب المؤهلات المميزة. وتتضمن أهداف هذه الإستراتيجية ما يلي: (1) الاعتراف بدور الشراء العام كمهنة متميزة في الخدمة المدنية ذات مستويات ومهارات وكفاءات محددة تحديدا جيدا؛ ومتطلبات التدريب؛ وتوصيف الوظائف في هذه المهنة؛ ومستويات الأجور؛ (2) وضع وتنفيذ برنامج دائم للتدريب على الشراء العام يتناسب مع احتياجات نظام الشراء العام من حيث الجودة والمحتوى؛ (3) إنشاء آلية لإصدار شهادات الاعتماد تُقر بموجبها جهة مستقلة عن جهات العمل والموظفين ومقدمي التدريب بأن موظف الشراء العام قد استوفى متطلبات التدريب والكفاءة المحددة لأداء وظيفة الشراء.

52. وتُستكمل مساندة إصلاح سياسات الشراء العام في إطار منحة سياسات التنمية بعملية تمويل للمشروعات الاستثمارية من جانب البنك الدولي في هذا القطاع. وسيؤدي اعتماد "إستراتيجية السلطة الفلسطينية لبناء قدرات موظفي الشراء العام وتحقيق المهنية"، التي تساندها منحة سياسات التنمية المقترحة، إلى تحديد التغيير المطلوب على مستوى السياسات لكي تعترف السلطة الفلسطينية بوظيفة الشراء العام كمهنة متميزة في الخدمة المدنية، وبدء الجهود لاعتماد المهنيين من المختصين في مجال الشراء العام. ويجري تدعيم هذه الجهود من خلال المرحلة الثانية من مشروع البنك الدولي لتحسين إدارة الشؤون المالية العامة 2022-2027 (P177742) (PFMI 2). وسيدعم هذا المشروع ما يلي: (1) إعداد برنامج دائم للتدريب على الشراء يتضمن إعداد وحدات تدريبية (تجمع بين التعلم المباشر والتعلم الإلكتروني) وتدريب المدربين؛ (2) تقديم التدريب من خلال معاهد تدريب مختارة لنحو 1800 موظف عام (بمن في ذلك العاملون في مجال الشراء العام، ومراجعو الحسابات، والمراقبون الماليون، ومديرو العقود) على المستويين المركزي والمحلي للحكومة، ونحو 600 مورد/مقاول/متعاقد وصحفي وناشط من المجتمع المدني؛ (3) إنشاء وتطبيق آلية لاعتماد العاملين في مجال الشراء العام؛ (4) تزويد المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام بأدوات للإشراف على تنفيذ هذه الإستراتيجية، ويشمل ذلك الاستعانة بخبراء مقيمين ووضع نظام لإدارة التعلم.

53. ومن المتوقع أن تعزز هذه الجهود المساءلة والكفاءة في القطاع العام. ويتمثل المستهدف من هذا الإجراء المسبق في إتمام 80% من موظفي الشراء العام التدريب بنهاية عام 2024 (ارتفاعا من صفر % في 2022).¹² ومن شأن ذلك أن يعزز المساءلة والكفاءة حيث أظهرت الدراسات أن أحد الأسباب الرئيسية للهدر في الإنفاق الحكومي غالبا ما يتعلق بعدم الكفاءة والقصور في القدرات.¹³ ومن ثم، فمن الأهمية بمكان بالفعل، أن تكون القوى العاملة المعنية للمهام المتصلة بالشراء العام مدربة تدريبيا جيدا، ومتمتعة بالمهارات الفنية والإدارية والمهارات الشخصية اللازمة لتحقيق القيمة مقابل المال في عمليات الشراء. ومن شأن ذلك أن يزيد بدرجة كبيرة من تعميم ودقة إجراءات الشراء العام. وستستفيد الجهود الأخرى التي تدعمها المرحلة الثانية من مشروع البنك الدولي لتحسين إدارة الشؤون المالية العامة، والتي من المتوقع أن تستمر حتى عام 2027، من النتيجة التي حققتها منحة سياسات التنمية، لأنها ستضمن حصول جميع العاملين في مجال المشتريات الذين أتموا برنامج التدريب أيضا على شهادة الاعتماد. ومن المتوقع أن يحقق ذلك تحسنا في أداء نظام الشراء العام فيما يتعلق بالقيمة مقابل المال والكفاءة والشفافية.

54. وعلى الرغم من أن البنك الدولي هو المانح الرئيسي الذي يساند إصلاح نظام الشراء العام في الأراضي الفلسطينية، فإن جهوده تحظى بمساندة من مانحين آخرين. وقد أدرج الاتحاد الأوروبي مؤشرات للشراء (على البوابة الإلكترونية لوحدة تسوية المنازعات) في إطار مساندة، وشارك بشكل غير مباشر مع الدانمرك، من خلال تمويل خدمات استشارية وتحليلية لتحديث نظام الشراء العام في السلطة الفلسطينية (P169263) في

¹² من المتوقع أن يستكمل التدريب نحو 1040 موظفا من إجمالي 1300 موظف شراء عام.

¹³ Coppola, M. A, and Piga, G. (2019). The Impact of Professionalization in Public Procurement – evidence from a case study. *The European Journal of Public Procurement Markets*. 2nd Issue (December 2019).

إطار الصندوق الاستثماري متعدد المانحين لتحسين إدارة المالية العامة. وأعرب الاتحاد الأوروبي عن اهتمامه بمواصلة مساندة إصلاحات نظام الشراء العام لدى السلطة الفلسطينية من خلال الصندوق الاستثماري للاتحاد الأوروبي لمساندة الاقتصاد الفلسطيني وتدعيم قدرته على الصمود والصندوق الاستثماري لدعم قدرة الاقتصاد على الصمود. وبالنسبة لعمليات منحة سياسات التنمية المقبلة، سينصب تركيز الإصلاحات على "النظام المستدام للشراء"، بهدف ضمان أن يساند نظام الشراء العام أهداف التنمية المستدامة والنمو الشامل والمستدام (التنمية الاقتصادية، والشمول الاجتماعي، والشراء الأخضر، إلخ).

الركيزة 2: تعزيز نزاهة وسلامة القطاع المالي ومتابعة التحول الرقمي.

55. تسهم الركيزة 2 في هذه العملية في تنمية وتطوير القطاع المالي من خلال تعزيز الشفافية والمعلومات الخاصة بالملاك المنتفعين الحقيقيين. ويتم تدعيم عملية تحسين نزاهة وسلامة القطاع المالي من خلال تعزيز أدوات الرقابة الداخلية على الشفافية والمعلومات الخاصة بالملاك المنتفعين الحقيقيين. وستحقق زيادة إمكانية الحصول على الخدمات المالية من خلال تحديث الإطار التنظيمي لأنظمة مدفوعات التجزئة الوطنية مع تهيئة تكافؤ الفرص من خلال سد الفجوة التنظيمية بين مقدمي الخدمات المالية التقليديين والشركات الجديدة غير المصرفية الداخلة إلى السوق. وعلاوة على ذلك، تدعم هذه الركيزة تطوير البنية التحتية للبيانات اللازمة للنهوض بالشمول المالي للمرأة من خلال حملات التواصل والتوعية والتغطية المستهدفة التي تراعي تحقيق المساواة بين الجنسين والبرامج المستندة إلى أدلة وشواهد. وتجدر الإشارة إلى أن إصلاحات القطاع المالي التي تساندها هذه العملية تسهم في احتواء الفجوة بين الضفة الغربية وقطاع غزة. وعلى الرغم من الانقسام السياسي داخل المؤسسات الفلسطينية وانفصال الضفة عن القطاع، لا يزال هناك حيز مالي واحد.

الإجراء المسبق 4: حتى يتسنى تحديث الإطار القانوني لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب، ومواءمته مع أفضل الممارسات الدولية، قامت الجهة المتلقية للمنحة، بناء على توصية من مجلس الوزراء في 4 يوليو/تموز 2022 ومن خلال رئيس السلطة الفلسطينية، بسن قانون جديد لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب رقم 39، وقم تم نشره في الجريدة الرسمية تحت رقم 193 في 14 أغسطس/آب 2022، وتم إصدار تعليمات مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب للمؤسسات المالية المرخص لها بالعمل في الأراضي الفلسطينية، على النحو الموضح في التعليمات رقم 2 الصادرة عن اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب والمنشورة في الجريدة الرسمية تحت رقم 192 بتاريخ 30 يونيو/حزيران 2022.

المؤشر: قيام سلطة النقد الفلسطينية بعمليات تفتيش ميدانية للضوابط وأدوات الرقابة الداخلية الخاصة بمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب في البنوك لضمان الامتثال للإجراءات الجديدة بشأن المعلومات الخاصة بالملاك المنتفعين والتحقق منها والاحتفاظ بها

خط الأساس: عدم وجود عمليات تفتيش ميدانية لمراقبة جمع المعلومات الخاصة بالملاك المنتفعين والتحقق منها والاحتفاظ بها، أكتوبر/تشرين الأول 2022

المستهدف: قيام سلطة النقد الفلسطينية بعمليات تفتيش ميدانية للبنوك المرخصة التي تمثل 85% من إجمالي أصول البنوك، مع مراقبة الامتثال للإجراءات الجديدة بشأن المعلومات الخاصة بالملاك المنتفعين الحقيقيين - ديسمبر/كانون الأول 2024

56. تعكف سلطة النقد الفلسطينية ووحدة المتابعة المالية¹⁴ على اتخاذ خطوات لتحديث النظام الفلسطيني لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب ليكون أكثر اتساقاً مع الممارسات الدولية. وفي سياق علاقات البنوك المراسلة عبر الحدود التي تزداد تقلباً، وسلوكيات تخفيف المخاطر التي قد تهدد الربط بممر التجارة الرئيسي للقطاع الخاص الفلسطيني واستقرار تدفقات التحويلات، تُحقق السلطات تقدماً مطرداً نحو الارتقاء بمعايير النزاهة في مختلف قطاعات القطاع المالي. وفي عام 2018، أجرت السلطات المحلية أول تقييم ذاتي لها بُغية تعزيز قدرات الجهات صاحبة المصلحة في مجال مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب من أجل تحديد وتقييم وفهم المخاطر المتصلة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب والحد منها. وصادق مجلس الوزراء الفلسطيني رسمياً على التقييم في أكتوبر/تشرين الأول 2018، وأعقب ذلك اعتماد مجلس الوزراء للإستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب في نوفمبر/تشرين الثاني 2018. وخلال عام 2022، وبمساعدة فنية من صندوق النقد الدولي، سُنّت السلطات قانوناً جديداً لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب (رقم 2022/39) وأصدرت تعليمات (رقم 2022/2)، تُحدّد الشفافية بشأن المعلومات الخاصة بالمستفيدين الحقيقيين من الحسابات، وتضع إجراءات منهجية للمؤسسات المالية لجمع معلومات عن المستفيدين الحقيقيين والتحقق منها والاحتفاظ بها.

57. ويمثل اعتماد القانون والتعليمات الجديدة الخاصة بمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب، وتدعيم ذلك من خلال الإجراء المسبق، خطوة رئيسية نحو تنفيذ التوصيات المحددة في الإستراتيجية الوطنية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب، إلى جانب الإصلاحات الأخرى المنفذة في كل من القطاعين المالي والاقتصادي على أرض الواقع.¹⁵ ويتمثل المستهدف من منحة سياسات التنمية التي نحن بصددتها في عمليات التفتيش الميدانية للبنوك المرخصة، التي تمثل 85% من إجمالي الأصول المصرفية، مع إدراك أن دورة¹⁶ التفتيش الكاملة ستغطي الأصول المصرفية المتبقية، في إطار نهج يستند إلى المخاطر. واستناداً إلى اللوائح التنظيمية الجديدة، يتعيّن على المؤسسات المالية الامتثال لإجراءات أكثر منهجية لجمع المعلومات المتعلقة بكل من الملكية القانونية والمستفيدين الحقيقيين من الحسابات والاحتفاظ بها. وقد وُضعت هذه الإجراءات للجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب، التي ترأسها وحدة المعلومات المالية الفلسطينية، والتي قد تُقدّم أيضاً إرشادات فنية للسلطة الرقابية المعنية المكلفة بإنفاذ القوانين، وهي سلطة النقد الفلسطينية. ويُمثّل هذا خطوة نحو التزام وتطبيق الشروط القياسية لعضوية الضفة الغربية وقطاع غزة في فريق العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (مينا-فاتف) فيما يتصل بتوصياته بشأن معايير مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب. وكان من المقرر إجراء أول تقييم متبادل للأراضي الفلسطينية من جانب فريق العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (مينا-فاتف) في عام 2020، لكنه تأخر في البداية بسبب جائحة كورونا، ثم بسبب التطورات الأمنية على أرض الواقع.

58. ويسهم وجود إطار قانوني حديث وأكثر قوة لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب في تعزيز المساءلة - وهي أولوية رئيسية للسلطة الفلسطينية. كما أصبح رفع سقف المتطلبات المتعلقة بشفافية القطاع المالي إلى جانب "الملكية القانونية" الأساسية تدبيراً مهماً على صعيد السياسات لمكافحة الفساد من خلال زيادة التدقيق في الهياكل القانونية التي يمكن استخدامها لإخفاء حصيلة الفساد.

الإجراء المسبق 5: قامت الجهة المتلقية للمنحة، من خلال سلطة النقد الفلسطينية، بالنهوض بأجندة التحول الرقمي في القطاع المالي، وعززت ثقة الجمهور في المعاملات الإلكترونية من خلال سن قانون وطني للمدفوعات، ينظم استخدام الأموال الإلكترونية ويعزز صلاحيات سلطة النقد

¹⁴ ينطبق هذا على وحدة المعلومات المالية الفلسطينية.

¹⁵ يشمل ذلك الأعمال والمهن غير المالية المحددة.

¹⁶ تُجري دائرة الرقابة والتفتيش في سلطة النقد الفلسطينية عمليات تفتيش ميدانية لجميع البنوك المرخص لها البالغ عددها 13 بنكا بصفة منتظمة، باتباع دورة تفتيش تتضمن العناصر المهمة في المنظومة، وعناصر المخاطر، وتاريخ التفتيش الميداني السابق.

الفلسطينية على الشركات التي تقدم خدمات الأموال الإلكترونية، وذلك على النحو الموضح في المرسوم الرئاسي رقم 41 بتاريخ 8 أغسطس/آب 2022، الذي تم نشره في الجريدة الرسمية تحت رقم 193 في 14 أغسطس/آب 2022.

المؤشر: عدد المعاملات دون استخدام نقد¹⁷

خط الأساس: مليوناً معاملة، يونيو/حزيران 2022

المستهدف: زيادة عدد المعاملات غير النقدية (دون استخدام نقد) بنسبة 150%، ديسمبر/كانون الأول 2024

59. وتقود سلطة النقد الفلسطينية إستراتيجية طموحة للتحويل الرقمي للقطاع المالي، مع التركيز على تنمية وتطوير سوق التمويل الرقمي والحد من الاعتماد على النقد. وفي الوقت الذي أصبح فيه ظهور شركات كبرى غير مصرفية في مجال الدفع والتكنولوجيا المالية أولوية إقليمية واتجاها عالمياً، من المهم أن يكون لدى الجهات التنظيمية للقطاع المالي إرشادات فعالة بشأن السياسات والضوابط التنظيمية تُمكن من إصدار التراخيص والتشغيل والإشراف على هذه الشركات الناشئة في مجال الأموال الإلكترونية. وسيسهل تطوير منظومة متنوعة من مقدمي الخدمات المالية التقليديين والجديدين، مدعومين بالأحكام القانونية الملائمة، في تعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد الفلسطيني، من حيث تسهيل المدفوعات الرقمية المحلية وعبر الحدود، بطريقة سريعة وأمنة وفعالة من حيث التكلفة.

60. وتساند العملية المقترحة النهوض بالإطار القانوني للتمويل الرقمي من خلال اعتماد وتنفيذ قانون وطني جديد للمدفوعات. ويهدف قانون المدفوعات الجديد إلى سد الفجوة بين البنوك والشركات غير المصرفية في السوق، مع تعزيز صلاحيات إصدار التراخيص والإشراف والرقابة التي تتمتع بها سلطة النقد الفلسطينية على الجهات التي تقدم منتجات الأموال الإلكترونية وخدمات الدفع غير النقدي. وبالإضافة إلى ما ذكر، سيعمل ذلك على تحقيق تكافؤ الفرص في سوق مدفوعات التجزئة. وفي نهاية المطاف، سيعود هذا بالنفع على المستخدمين النهائيين من خلال المنافسة والابتكار، وذلك بتسهيل دخول الأسواق ونشر مجموعة متنوعة من الخدمات/المنتجات باستخدام الأموال الإلكترونية، واستهداف احتياجات الشرائح السكانية الأكثر احتياجاً والمستعبدة مالياً. ومن المتوقع أن يساهم ظهور أنواع جديدة من هذه الشركات مع سن أحكام هذا القانون في الحصول على التمويل أيضاً، نظراً لأن توفير حسابات الأموال الإلكترونية يمكن أن يكون، في حالات كثيرة، بديلاً جيداً لهؤلاء الذين قد يكونون غير مؤهلين للحصول على حسابات بنكية أو قد لا يرغبون في أن يكون لديهم حسابات بنكية. وتتخذ سلطة النقد الفلسطينية خطوات نحو تنفيذ القانون الجديد من خلال وضع لوائح تنظيمية وتنفيذية، مع الاستفادة أيضاً من المساعدة الفنية التي يقدمها البنك الدولي. وستنص الأحكام القانونية على بند تشدد الحاجة إليه، من شأنه المساعدة في خلق اليقين القانوني بين الشركات الجديدة (جهات إصدار الأموال الإلكترونية) التي ترغب في العمل (أو توسيع عملياتها) في الاقتصاد، ومواصلة النهوض بأجندة تحديث المدفوعات.

61. وينص القانون أيضاً على وجود أساس قانوني لإنشاء حسابات استثمارية لمقدمي خدمات الدفع، وإصدار هوية مالية رقمية (لأغراض أهداف تقنية اعرف عميلك الإلكترونية)، وكلاهما إصلاحات ضرورية وغاية في الأهمية للنهوض بنشاط المدفوعات غير النقدية من خلال الخدمات المالية الرقمية. ويعتمد الإجراء المسبق المقترح أيضاً على الإصلاحات التي ساندتها منحة سياسات التنمية من قبل، ويركز على إصدار التراخيص وإدخال المحافظ الإلكترونية إلى الأسواق (منحة سياسات التنمية رقم 11)، ويأتي هذا الإجراء للإصلاحات الجارية التي تركز على حسابات الشمول

¹⁷ تُعرف المدفوعات غير النقدية (دون استخدام نقد) بأنها المعاملات التي تتم من خلال إحدى القنوات التالية: نقاط البيع أو المحافظ الإلكترونية أو نظام المقاصة الآلية.

المالي (منحة سياسات التنمية رقم 12). ومن بين الدروس المستفادة من العمليات السابقة أن الزيادة المفرطة في إعداد اللوائح التنظيمية يؤثر سلباً على استدامة الصناعات الناشئة مثل المدفوعات الرقمية. وبناءً على الآراء التقييمية التي قدمها القطاع الخاص بشأن الإصلاحات السابقة، يساند الإجراء المسبق المقترح نهجاً تنظيمياً أقل إلزاماً، وذلك بتحديد مجموعة أوسع نطاقاً من أنشطة الخدمات المالية الرقمية المسموح بها للقطاع الخاص للمشاركة حسب الحاجة، بدلاً من تنظيم كل نشاط محدد من أنشطة الخدمات المالية الرقمية، وبالتالي حظر الأنشطة غير المسجلة بصورة فعالة. وتشمل خطط الإصلاح المستقبلية التي تقوم بها سلطة النقد الفلسطينية توسيع نطاق البنية التحتية للمدفوعات الوطنية، بما في ذلك تنفيذ نظام الدفع الفوري، والنظام الوطني لتقديم الفواتير، وكلاهما يكمل الإصلاحات القانونية التي يساندها الإجراء المسبق رقم 5 من خلال توفير الأنظمة والسجلات الخاصة بالمدفوعات الإلكترونية اللازمة لتعميم حلول الدفع الأكثر تقدماً. وعلى الرغم من أن مساندة البنك الدولي ركزت بشكل رئيسي على الإطار القانوني والبنية التحتية للمدفوعات، فإن مشاركة المانحين الموازية والتكميلية لمساندة ابتكارات القطاع الخاص مستمرة أيضاً، ويشمل ذلك الأنشطة التدخلية من جانب الوكالة الألمانية للتعاون الدولي بشأن تعزيز النهج البديلة للشمول المالي، والأنشطة التدخلية من جانب الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بشأن توسيع نطاق الخدمات المالية الرقمية.

الإجراء المسبق 6: حتى يتسنى تمكين المرأة من أسباب القوة من خلال الشمول المالي، أصدرت الجهة المتلقية للمنحة، من خلال سلطة النقد الفلسطينية، التعميم رقم 2022/201 بتاريخ 6 سبتمبر/أيلول 2022، الذي اعتمد تعريفاً موحداً للمنشآت المملوكة للنساء ينطبق على جميع مؤسسات التمويل الأصغر، واستحداث الالتزام بالإفصاح عن عدد وحجم التمويل المقدم لهذه الشركات على أساس منتظم، من أجل تدعيم دور مؤسسات التمويل الأصغر في مساندة المرأة.

المؤشر: عدد منشآت الأعمال المملوكة للنساء التي تصل إلى خدمات التمويل الأصغر وفقاً للتعريف الجديد

خط الأساس: لم يتم قياسه

المستهدف: 1500 منشأة أعمال مملوكة لنساء، ديسمبر/كانون الأول 2024

62. ولا تزال الفجوة بين الجنسين في الحصول على الائتمان سمة مزمنة في قطاع التمويل الأصغر الفلسطيني، مما يعكس تفاوتات مماثلة بين الجنسين لوحظت في المشاركة في القوى العاملة والتوظيف. ومع ملاحظة التراجع المستمر لمشاركة المرأة في القوى العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة، تواجه النساء أيضاً على نحو غير متناسب حواجز في الحصول على التمويل تحول دون مشاركتهن في الاقتصاد الرسمي. ويمكن أن يتيح الحصول على القروض والتسهيلات الائتمانية فرصاً اقتصادية للمشاريع الصغرى التي تديرها النساء والمملوكة للنساء، ولكن من الضروري اتباع نهج أكثر شمولاً للمساواة بين الجنسين يستند إلى الأدلة والشواهد لتدعيم التزام المؤسسات المالية بتشجيع ريادة الأعمال النسائية. ووفقاً لدراسات مؤسسة التمويل الدولية، فإن 60% من منشآت الأعمال والشركات المملوكة للنساء في الأراضي الفلسطينية لديها احتياجات تمويلية لم تتم تلبيتها بعد، وهو ما يتفق مع التقديرات العالمية.¹⁸ تُظهر البيانات الحديثة أن من بين أهم الأسباب التي تجعل منشآت الأعمال والشركات المملوكة للنساء في

¹⁸ تقرير تقييم بنك فلسطين، ديسمبر/كانون الأول 2017، تم الاطلاع عليه هنا: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/85ab284b-12a5-4345-ad8b-4a41131cf0d9/Bank_of_Palestine_Eval_Report_FINAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=m6mdDMI

¹⁹ فجوة التمويل التي تواجه منشآت الأعمال الصغرى والصغيرة والمتوسطة: تقييم أوجه القصور والفرص في تمويل منشآت الأعمال متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الأسواق الصاعدة، مجموعة البنك الدولي، تم الاطلاع من خلال هذا الرابط هنا:

<https://www.smefinanceforum.org/sites/default/files/Data%20Sites%20downloads/MSME%20Report.pdf>

الأراضي الفلسطينية غير قادرة على الحصول على التمويل أنها تقف على المعلومات بشأن كيفية الحصول على منتجات وخدمات مالية/غير مالية كافية حسب الحاجة، فضلا عن عدم الدراية الفنية اللازمة لكي تصبح مؤهلة للحصول على تمويل من البنوك. وعلى الرغم من الأهداف الاجتماعية المعلنة لمؤسسات التمويل الأصغر فيما يتعلق بسد الفجوة بين الجنسين وخدمة الشرائح التي لا يتم تمثيلها على نحو كاف، لا يزال هناك نقص في التواصل الفعال مع المقترضات في السوق الفلسطينية، إلى جانب عدم توافر بيانات مصنفة حسب النوع لتحديد النساء كقاعدة ديناميكية للعملاء. وبوجه عام، على الرغم من وجود إحصاءات قوية عن دور المرأة في الاقتصاد وبيانات جانب الطلب عن الفرص المتاحة للنساء في الأسواق، فإن البيانات المأخوذة من المؤسسات المالية بشأن جانب العرض قليلة للغاية، ولا تساعد في إثراء سبل الحصول على الخدمات واستخدامها.^{20 21} هذا هو الحال على وجه الخصوص في السياق الفلسطيني، حيث كانت تقارير مؤسسات التمويل الأصغر عن المعاملات والعمليات حسب نوع جنس مالك المنشأة تستند في السابق إلى تعريفات غير منضبطة، مما يجعل بيانات السوق الإجمالية غير دقيقة. وبحسب البيانات المتاحة، تشير التقديرات إلى أن خط الأساس يبلغ 500 شركة مقترضة مملوكة لنساء في قطاع التمويل الأصغر، لكن مع مراعاة عدم اتساق المنهجيات فيما بين المؤسسات المالية. ومن الضروري توافر بيانات موحدة ومصنفة حسب نوع الجنس على مستوى المؤسسات المالية للمساعدة في تحديد خط أساس على مستوى القطاع لمنشآت الأعمال المملوكة للنساء (التي تستفيد حاليا من إمكانية الحصول على الخدمات المالية) من أجل تحديد الفجوة المتبقية على نحو أفضل بالنسبة لهذه الشريحة. وفي سياق الهاشاشة والصراع الذي طال أمده، من الأهمية بمكان إيجاد منتجات وخدمات مبتكرة يمكن أن تكون حولا تحويلية تراعي الفوارق والمساواة بين الجنسين في القطاع المالي.

63. تدعم هذه العملية تطوير البنية التحتية للبيانات اللازمة للنهوض بالشمول المالي للنساء، من خلال أنشطة التواصل والتوعية التي تستهدف تحقيق المساواة بين الجنسين، والبرامج المستندة إلى الأدلة والشواهد التي تشجع التزام المؤسسات المالية بزيادة نسبة منشآت الأعمال والشركات التي تملكها نساء في عملياتها. والمستهدف من هذا الإجراء المسبق هو تدعيم قدرة هذه المنشآت والشركات على الحصول على التمويل الأصغر - الذي كان دائما يتسم بعدم الكفاءة في السياق الفلسطيني وفقا للبيانات المتاحة، حيث لا تمثل منشآت الأعمال المملوكة للنساء سوى 0.7% من المقترضين النشطين.²² ويتطلب التعميم الجديد الذي أصدرته سلطة النقد الفلسطينية أن تعتمد جميع مؤسسات التمويل الأصغر تعريفا²³ موحدا لمنشآت الأعمال والشركات التي تملكها نساء، وأن تعلن عن هذا التعريف بصورة دورية، مما يخلق في نهاية المطاف خط أساس على مستوى القطاع بأكمله، لتحسين فهم الفجوات بين الجنسين في الحصول على التمويل من مؤسسات التمويل الأصغر والحد من هذه الفجوات. ويأتي التعميم الجديد في أعقاب عمليات وبرامج التواصل والتوعية وبناء القدرات الجارية للبنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية لصالح سلطة النقد الفلسطينية ومؤسسات التمويل الأصغر لزيادة الوعي بهذه القضية، وتشجيع النساء بوصفهن مستهلكات يتسمن بالديناميكية في الحصول على التسهيلات المالية، ومناقشة أهمية المنتجات والخدمات المصممة خصيصا لتلبية الاحتياجات المختلفة لمختلف فئات السكان. ويستند الإجراء المسبق المقترح أيضا إلى

²⁰ موجز مؤسسة فين إكوي: بيانات المساواة بين الجنسين في الشمول المالي، بنك نيويورك ميلون، نوفمبر/تشرين الثاني 2020 تم الاطلاع من خلال هذا الرابط هنا: https://www.findevgateway.org/sites/default/files/publications/2020/FinEquity_GenderDataBrief_Final.11.06.2020.pdf

²¹ تقرير المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (سيجاب): بيانات المساواة بين الجنسين في الشمول المالي (2020).

²² المصدر: بيانات سلطة النقد الفلسطينية.

²³ تعريف منشآت الأعمال التي تقودها النساء: استيفاء أحد الشروط الواردة أدناه:

1. $51.0\% \leq$ من حقوق الملكية للنساء؛ أو

2. $20.0\% \leq$ من حقوق الملكية/الحصص تملكها امرأة/نساء، و $1 \leq$ امرأة رئيسة أو مديرة تنفيذية/رئيسة قطاع العمليات

الدروس المستفادة من التجارب الإقليمية المماثلة،²⁴ التي شددت على أهمية استثمار المؤسسات المالية في نظمها لإدارة المعلومات والبيانات، لتمكين الإفصاح في الوقت المناسب عن البيانات المصنفة حسب نوع الجنس. وتحقيقاً لهذه الغاية، عملت المساعدة الفنية المستمرة من البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية على تقديم سلسلة من الدورات التدريبية على "أساليب معالجة البيانات" للمؤسسات المالية المشاركة، للتخفيف من مخاطر التنفيذ بسبب محدودية البيانات. وتضمنت الدورات التدريبية أيضاً دراسة متعمقة عن مجموعة كاملة من الخدمات غير المالية (المعلومات، والربط الشبكي، والخدمات الاستشارية، والتوجيه في أثناء الأداء، والرقمنة، والتكيف المالي) مع دراسات حالة إقليمية وعالمية تبين الأثر الإيجابي على هذه المؤسسات والشركات المملوكة لنساء. ومع تطبيق التعميم الجديد إلى جانب الدورات التدريبية التي أجريت حتى الآن، ستكون سلطة النقد الفلسطينية (أو مؤسسات التمويل الأصغر) في وضع أفضل لاستخدام البيانات التي يتم توليدها لوضع السياسات أو بناء مبررات وجيهة لبرنامج هادف يستهدف رائدات الأعمال مع إمكانية تكراره وتوسيع نطاقه. وبناء عليه، وحتى يتسنى ترجمة اعتماد هذا التعميم تقارير مراعاة المساواة بين الجنسين إلى ممارسة عملية، ستقوم سلطة النقد الفلسطينية بوضع إطار، بمساعدة البنك الدولي، يتطلب من مؤسسات التمويل الأصغر استخدام البيانات المصنفة حسب نوع الجنس وتقديمها كل ثلاثة أشهر. وستقوم مؤسسات التمويل الأصغر بدورها بتعديل وثائقها وإجراءاتها الداخلية لتعكس المتطلبات الجديدة المصنفة حسب نوع الجنس في طلبات القروض. وبناء على جهود بناء القدرات السابقة، ستعقد سلطة النقد الفلسطينية، بمساعدة من البنك الدولي، حلقات عمل إضافية تركز على تدعيم تواصل مؤسسات التمويل الأصغر مع المقترضات بهدف استكمال جهود جمع البيانات وتمكين تصميم المنتجات والخدمات المراعية لنوع الجنس، لا سيما المراعية للمرأة.

الجدول 4 : الإجراءات المسبقة والأسس التحليلية لقروض سياسات التنمية

الركيزة 1 في العملية: تحسين التوازن الهيكلي للمالية العامة وتدعيم فعالية الشراء العام	
الإجراء المسبق 1:	تقرير صندوق النقد الدولي إلى لجنة الارتباط الخاصة، سبتمبر/أيلول، 2022. النتائج الرئيسية: تحصيل الإيرادات الضريبية من جانب السلطة الفلسطينية أعلى بالفعل من البلدان المماثلة. لكن يمكن القيام بالمزيد، وتركز إستراتيجية السلطة الفلسطينية للإيرادات للسنوات 2022-2025 بشكل مناسب على توسيع القاعدة الضريبية من خلال مكافحة التهرب الضريبي والتهرب من الجمارك.
الإجراء المسبق 2:	دراسة تشخيصية عن فاتورة الأجور والتشغيل بالقطاع العام في السلطة الفلسطينية، البنك الدولي (كان من المتوقع أن تنشر في عام 2022). النتائج الرئيسية: فاتورة أجور السلطة الفلسطينية أعلى من الإنفاق على الأجور في جميع البلدان المقارنة. ولا يُعد الحجم العام للوظائف العامة (فاتورة الأجور) لدى السلطة الفلسطينية كبيراً للغاية مقارنة بالبلدان المماثلة، وإن كانت هناك مجالات يوجد فيها زيادة مفرطة في عدد الموظفين. وإذا لم تُعالج السلطة الفلسطينية المحركات الأساسية للإنفاق على الأجور، فمن المرجح أن تصبح فاتورة الأجور أكثر صعوبة على المالية العامة. وتشير التجارب العالمية إلى أن الحكومات التي نجحت في ترشيد فاتورة الأجور جمعت في العادة بين ضوابط قصيرة الأجل لكبح الإنفاق بإصلاحات هيكلية متوسطة إلى طويلة الأجل لتحسين الإدارة العامة لفاتورة الأجور.

²⁴ المملكة المغربية: قرض سياسات التنمية للشمول المالي والاقتصاد الرقمي، P168587.

<p>"خدمات استشارية وتحليلية لتحديث نظام الشراء العام في السلطة الفلسطينية (P169263)", البنك الدولي (دراسة جارية، ويتوقع أن يكتمل إعدادها في ديسمبر/كانون الأول 2023)</p> <p>تحسين إدارة الشؤون المالية العامة- 2 (P177742)، دراسة للبنك الدولي (قيد الإصدار)</p> <p>النتائج الرئيسية: سيترجم إضفاء الطابع المهني على أداء الشراء العام إلى تحول الموظفين الذين يمارسون مهام الشراء العام، من مجرد التنفيذ والامتثال للوائح التنظيمية، إلى خبراء مهنيين يستخدمون المعارف والمهارات والقدرات والأحكام الخاصة بمهنة الشراء العام. وفي إطار المبادئ الأساسية المحددة في قانون الشراء العام ولائحته التنفيذية، سيتمكن الخبراء المهنيون المختصون في الشراء العام من تحديد الإستراتيجيات واختيار الأدوات ووضع وتنفيذ مسارات العمل والنظر في المخاطر والسياق التشغيلي وديناميكيات السوق للحصول على أفضل النتائج للمواطنين. وسيؤدي هذا التحول إلى تحسين أداء نظام الشراء العام فيما يتعلق بالقيمة مقابل المال وتحقيق الكفاءة والشفافية، وهو ما سيدعم بدوره استقرار المالية العامة.</p>	<p>الإجراء المسبق 3:</p>
<p>الركيزة 2 في العملية: تعزيز نزاهة وسلامة القطاع المالي ومتابعة التحول الرقمي</p>	
<p>المذكرة التوجيهية لفريق العمل المالي (فاتف) بشأن الشفافية والمعلومات الخاصة بالمالك المنتعنين الحقيقيين، 2014.</p> <p>النتائج الرئيسية: ستساعد المعلومات القانونية والمعلومات الخاصة بالملاك المنتعنين الحقيقيين سلطات إنفاذ القانون وغيرها من السلطات المختصة عن طريق تحديد الأشخاص الطبيعيين الذين قد يكونون مسؤولين عن النشاط الأساسي محل الاهتمام، أو الذين قد تكون لديهم معلومات ذات صلة لمواصلة التحقيق. ويتيح ذلك للسلطات "تتبع الأموال" في التحقيقات المالية بشأن حسابات/أصول مشتبه فيها تحتفظ بها شركات.</p> <p>تقرير عالمي للبنك الدولي. "تعزيز فعالية الحكومة وشفافيتها: مكافحة الفساد." الفصل 9: الشفافية بشأن المالكين الحقيقيين، 2020.</p> <p>النتائج الرئيسية: تطالب المذكرة التوجيهية الصادرة عن فريق العمل المالي (فاتف)، التي تضع معايير عالمية بشأن مكافحة غسل الأموال، بأن "تتخذ البلدان تدابير لمنع إساءة استخدام الكيانات الاعتبارية وشركات إدارة الأموال لأغراض غسل الأموال أو تمويل الإرهاب، مع ضمان توفير معلومات كافية ودقيقة وفي الوقت المناسب عن المالك الحقيقي للكيانات الاعتبارية ومن يسيطر عليها، بحيث يمكن للسلطات المختصة الحصول عليها أو الوصول إليها في الوقت المناسب".</p>	<p>الإجراء المسبق 4:</p>
<p>تقرير المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (سيجاب): عوامل التمكين التنظيمية الأساسية للخدمات المالية الرقمية، 2018</p> <p>النتائج الرئيسية: يحدد هذه التقرير الإطار التنظيمي للأموال الإلكترونية باعتباره أول عامل تمكين لإطلاق سوق الخدمات المالية الرقمية وتحقيق الحجم الكبير.</p> <p>وفي ظل غياب أي إطار يسمح بإصدار الأموال الإلكترونية، فستظل الخدمات المالية الرقمية معتمدة على البنوك، التي تواجه عادة متطلبات تحوطية وتشغيلية صارمة، وتكاليف مرتفعة، وانتشاراً محدوداً. وربما ركزت البنوك أيضاً على القطاعات الأعلى دخلاً في السوق، لتعويض تكاليفها التشغيلية المرتفعة.</p>	<p>الإجراء المسبق 5:</p>

تقرير المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (سيجاب): بيانات المساواة بين الجنسين في الشمول المالي (2020)
النتائج الرئيسية: من منظور واضعي السياسات، من الضروري وضع خط أساس من خلال جمع بيانات بشأن نوع الجنس وتجميعها وتحليلها على المستوى الوطني. ويتيح خط الأساس وضع السياسات استنادا إلى أدلة وشواهد، فضلا عن الرصد والمتابعة على نحو فعال للتقدم المحرز مقابل المستهدفات الملموسة.
تضع المؤسسات المالية التي تقوم بجمع وتحليل البيانات المصنفة حسب نوع الجنس صورة أكثر دقة لفرص السوق التي تستهدف خدمة المرأة. كما أنها تبني مبررات وجيهة على نحو أفضل لتطوير منتجات وخدمات مصممة خصيصا لتلبية احتياجات المرأة.

الإجراء المسبق 6:

4-3. الارتباط بإطار الشراكة الإستراتيجية وعمليات البنك الأخرى وإستراتيجية مجموعة البنك الدولي

64. تتسق هذه العملية المقترحة مع هدفي مجموعة البنك الدولي الإستراتيجيين للقضاء على الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك بأسلوب مستدام. وهذه العملية تهدف إلى تلبية احتياجات الفقراء الجدد والإسهام في الوقت نفسه في تعزيز رخاء مشترك مستدام وقوي. ومن المتوقع أن تؤدي الإصلاحات الرامية إلى تدعيم التوازن الهيكلي للمالية العامة، في إطار الركيزة 1، إلى خلق الحيز المالي اللازم للاستثمارات الإنتاجية وزيادة الإنفاق الاجتماعي. وهذا الإصلاح الذي يهدف إلى تحسين فعالية الشراء العام سيضع أنظمة يمكنها الإسهام في تقديم السلطة الفلسطينية للخدمات على نحو أكثر فعالية وجودة. ومن شأن الإصلاحات في إطار الركيزة 2 لتدعيم نزاهة وسلامة القطاع المالي ومساندة الشمول المالي أن تتيح فرصا للنهوض بالشرائح الفقيرة والمحرومة من السكان، لا سيما النساء.

65. تسهم هذه العملية المقترحة في تنفيذ إستراتيجية مساعدات مجموعة البنك الدولي للضفة الغربية وقطاع غزة (للسنوات المالية 2022-2025). وسيعزز إصلاح نظام الشراء العام الذي تسانده هذه المنحة إدارة الموارد والشفافية في القطاع العام. ويرتبط ذلك بمحور التركيز الأول لإستراتيجية المساعدة، وهو "تدعيم المؤسسات من أجل تحقيق الرخاء الاقتصادي والاجتماعي"، لا سيما من خلال الهدف 1.1 الذي يستهدف تأصيل المساءلة على مستوى المؤسسات وتحقيق الشفافية فيها. ومن المتوقع أن يسهم الإجراء المسبق 4، الذي يركز على تحديث قوانين وتعليمات مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب، في نهاية المطاف في تحسين بيئة عمل القطاع الخاص بشكل عام، مما يسهم في تحقيق الهدف 2.1 من إستراتيجية المساعدة التي تهدف إلى "تحفيز تنمية القطاع الخاص على نحو شامل للجميع". وفي إطار الركيزة 2، يعمل الإجراء المسبق الذي يساند قانون المدفوعات واستخدام الأموال الإلكترونية والإجراء المسبق، الذي يهدف إلى تحسين الشمول المالي للمرأة، على المساهمة في محاور التركيز المشتركة لإستراتيجية المساعدة، ويشمل ذلك "الاستفادة من التكنولوجيا الرقمية" و"تضييق الفجوات بين الجنسين".

66. وتتسق المنحة رقم 13 أيضا مع إستراتيجية مجموعة البنك الدولي الموسعة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (مارس/آذار 2019)، وتساند إستراتيجية البنك الدولي المعنية بأوضاع الهشاشة والصراع والعنف (2020-2025). وتساند هذه العملية الإستراتيجية الموسعة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا سيما الركيزة التي تركز على تجديد العقد الاجتماعي. وتسهم التدابير الرامية إلى تعزيز الحوكمة والشفافية، في إطار ركيزتي منحة سياسات التنمية، في تحقيق هذا الهدف. فعلى سبيل المثال، من المتوقع أن يؤدي إصلاح نظام الشراء العام إلى تعزيز إدارة الموارد في القطاع العام، ويمكن أن يسهم في تقديم السلطة الفلسطينية للخدمات على نحو أكثر فعالية وأعلى جودة، مما يعزز العقد الاجتماعي. وتساند العملية المقترحة أيضا هدف إستراتيجية البنك الدولي المعنية بأوضاع الهشاشة والصراع والعنف المتمثل في تعزيز الفاعلية من خلال تدعيم القدرة على الصمود، لا سيما للفئات السكانية الأكثر احتياجا وتهميشا. وتهدف هذه المنحة إلى التصدي لبعض التحديات الرئيسية التي تشهدها الأراضي

الفلسطينية. فعلى سبيل المثال، في إطار الاستجابة للتحديات المعقدة التي تواجهها السلطة الفلسطينية بشأن حسابات المالية العامة، تتضمن الركيزة 1 إجراءات مسبقة يُتَوَقَّع أن تؤدي إلى زيادة موارد المالية العامة من خلال تحسين تعبئة الإيرادات وترشيد الإنفاق. ويمكن استخدام الزيادة في حيز الإنفاق المتاح في إطار المالية العامة من أجل الحد من الفقر ولأغراض الاستثمارات الإنتاجية وتلبية احتياجات الفئات الأكثر احتياجاً. وقد يكون الشمول المالي مساراً آخر لتلبية احتياجات الفئات الأكثر احتياجاً، ويدعم ذلك الإجراء المسبق 6 في إطار الركيزة 2 التي تهدف إلى تدعيم دور مؤسسات التمويل الأصغر في مساندة النساء. ويؤثر عدم الاستقرار السياسي على جميع جوانب الاقتصاد، بما في ذلك القطاع المالي، حيث لا تزال علاقات البنوك المرأسلة بين البنوك الفلسطينية ونظيراتها الإسرائيلية مهددة بسبب المخاوف بشأن مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب. ومن المتوقع أن يقلل الإجراء المسبق 4 من بعض هذه المخاوف من خلال سن قانون حديث لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب في الأراضي الفلسطينية يتسق مع أفضل الممارسات الدولية.

67. تسهم منحة سياسات التنمية المقترحة في تدعيم إطار عمل البنك الدولي بشأن الاستجابة للأزمات العالمية. ومن خلال إجراءاتها المسبقة الستة، تساند منحة سياسات التنمية 3 من الركائز الأربع التي يساندها إطار عمل البنك الدولي بشأن الاستجابة للأزمات العالمية، ويشمل ذلك الركيزة 2 التي تهدف إلى "حماية الناس والحفاظ على الوظائف"، والركيزة 3 التي تركز على "تدعيم القدرة على الصمود" من خلال تحسين استدامة المالية العامة، وأخيراً الركيزة 4 التي تركز على تدعيم السياسات والمؤسسات والاستثمارات من أجل إعادة البناء على نحو أفضل من خلال المساهمة في تدعيم المؤسسات وبناء القدرات والتنمية الرقمية.

68. وتُكْمِل هذه العملية عدة مشروعات يمولها البنك الدولي. وتساند منحة سياسات التنمية إضفاء الطابع المؤسسي على نهج السلطة الفلسطينية لتعزيز المهنية في أداء وظائف الشراء. ويتم تدعيم هذا الجانب أيضاً في إطار المرحلة الثانية من مشروع تحسين إدارة الشؤون المالية العامة (P177742) الجاري تنفيذها حالياً. وسيساعد هذا المشروع على تنفيذ "إستراتيجية السلطة الفلسطينية لبناء قدرات موظفي الشراء العام وتحقيق المهنية" من خلال إعداد برنامج التدريب، وتقديمه، ووضع آلية لإصدار شهادات الاعتماد. وعلى مستوى القطاع المالي، تساند منحة سياسات التنمية تطوير المدفوعات والخدمات المالية الرقمية من خلال الإصلاحات على مستوى السياسات والإجراءات التنظيمية. ويتم تدعيم ذلك أيضاً من خلال الخدمات الاستشارية والتحليلية لبرنامج القطاع المالي الجاري تنفيذها (P169932)، وتقديم المساعدة الفنية إلى سلطة النقد الفلسطينية بشأن تحديث البنية التحتية الوطنية للمدفوعات، وتبسيط وتيسير الإطار التنظيمي. وتساند منحة سياسات التنمية أيضاً تعميم جمع البيانات المنتظمة عن إمكانية حصول منشآت الأعمال المملوكة للنساء على التمويل، بهدف تحسين إمكانية الحصول على الخدمات المالية لهذا القطاع الذي لا يحصل على خدمات كافية. ويتم تدعيم ذلك أيضاً في إطار المشروع الإقليمي للشمول المالي والوظائف في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (P176046)، الذي يقدم المساعدة الفنية بشأن الحصول على التمويل الأصغر وتحقيق التغطية من خلال إنشاء قاعدة معرفية للمقترضات في الضفة الغربية وقطاع غزة.

4-4. المشاورات والتعاون مع شركاء التنمية

69. تساند العملية المقترحة خطة التنمية الوطنية للسلطة الفلسطينية للسنوات 2021-2023 التي تمت صياغتها من خلال عملية تشاور شارك فيها العديد من أصحاب المصلحة. وفي مختلف مراحل الإعداد أجريت مشاورات رسمية مع ممثلين عن القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني ورُوعيت ملاحظاتهم التقييمية في خطة التنمية الوطنية. كما تشاورت السلطة الفلسطينية مع المستفيدين والمستفيدات والفئات الأكثر احتياجاً، وساعدت الآراء التقييمية التي تم الحصول عليها على توفير المعلومات اللازمة لصياغة خطة التنمية الوطنية، ومن ثم الإصلاحات التي تساندها هذه العملية. علاوة على ذلك، جرى التشاور مع كبار المانحين للسلطة الفلسطينية في أثناء عملية إعداد الإستراتيجية وأُتيحت لهم الفرصة لإبداء تعليقاتهم

على مسودة خطة التنمية الوطنية. ووفقا لما هو منصوص عليه في الخطة، ستستمر المشاورات طوال مراحل تنفيذها من أجل مواصلة استقاء الآراء والتعليقات التقييمية في القرارات التي يجري اتخاذها.

70. استرشدت جهود إعداد العملية المقترحة، بما في ذلك تدابير الإصلاح التي تساندها، بمشاورات السلطة الفلسطينية والبنك الدولي مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة. وكما هو مذكور آنفاً، يواصل شركاء التنمية الداعمون للصندوق الاستثماري للمظلة الفلسطينية لدعم قدرة الاقتصاد على الصمود الاعتماد على مصفوفة السياسات والنتائج الخاصة بالعملية كمعايير لتقييم أداء السلطة الفلسطينية في تنفيذ خطة التنمية الوطنية. ويتبع البنك الدولي آلية لاستقاء الآراء التقييمية من خلال المشاورات مع المانحين للصندوق الاستثماري لدعم قدرة الاقتصاد على الصمود لضمان أن تراعي الإصلاحات التي تساندها هذه المنحة المقترحة التعليقات التقييمية للمانحين قبل وضع المصفوفة في صياغتها النهائية. علاوة على ذلك، أجرى البنك الدولي مشاورات مع الاتحاد الأوروبي، للتأكد من أن مجالات الإصلاح التي تساندها المنحة المقترحة تتسق مع إطار الاتحاد الأوروبي الموجه نحو تحقيق النتائج، والذي من خلاله يتم تقديم دعم مشروط للموازنة للسلطة الفلسطينية. وشملت المشاورات أيضاً زملاء من مكتب الشؤون الخارجية وشؤون الكومنولث والتنمية التابع للمملكة المتحدة. علاوة على ذلك، وعلى القدر نفسه من الأهمية، تُجري السلطة الفلسطينية أيضاً مشاورات موازية مع المانحين بشأن التدابير التي تساندها هذه العملية. وقد أثبت هذا النهج المكون من شقين كفاءته وفعالته في حشد مساندة المانحين للموازنة فيما يخص أجندة الإصلاحات الهيكلية الرئيسية.

4-5. المنافع المناخية المشتركة

71. تعاني الأراضي الفلسطينية من نقص موارد المياه، وهي مشكلة من المرجح أن تستمر. ووفقاً لتقرير ملخص وضع الموارد المائية،²⁵ يحتوي 90% من المياه من المكامن الجوفية لقطاع غزة على تركيزات للنترات تزيد على الحد المسموح به طبقاً لمنظمة الصحة العالمية وهو 50 ملليجراماً/لتر. ومن غير المتوقع أن يتحسن الوضع في الأمد القريب، بل قد يتدهور أكثر. ونقص المياه في الضفة الغربية أقل حدة نسبياً مما هو في قطاع غزة، لكن تصاحبه مجموعة من التحديات الفريدة مثل الاتجاه المتزايد لقطاع الصناعات الزراعية لزراعة المحاصيل كثيفة الاستخدام للمياه للتصدير، وتقييد الممارسات غير المستدامة لاستخدام المياه، وتلوث المياه الجوفية. ويؤثر نقص المياه وتدني جودة المياه تأثيراً غير متناسب على الشرائح المحرومة من السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر، نظراً لمحدودية قدرتهم على إيجاد مصادر مياه بديلة.

72. تتنبأ أبحاث جديدة²⁶ بتناقص هطول الأمطار الموسمية في الأجزاء الشمالية والوسطى لمناخ حوض البحر المتوسط في المنطقة، مع وصول نسبة الانخفاض إلى نحو 40%، وزيادة بالنسبة المئوية نفسها في الأجزاء القاحلة الجنوبية (ولكن ليس منها المنطقة القريبة من قطاع غزة) في أثناء فصلي الشتاء والربيع. ويُعزى هذا التغير في أنماط التساقطات المطرية على الأرجح إلى تناقص معدلات وقوع الأعاصير. وتتنبأ الأبحاث نفسها أيضاً بمواسم شتاء أقصر أمداً ومواسم صيف أطول أمداً في ظل تزايد تركيزات غازات الدفيئة.

73. ومن المتوقع أن يُخلف تغير المناخ الذي أشارت إليه التنبؤات آثاراً سلبية على السكان واقتصاد الضفة الغربية وقطاع غزة. والنمو السكاني السريع وحده كاف لإحداث مزيد من التدهور في أزمة نقص الموارد المائية. علاوة على ذلك، ستؤدي زيادة النشاط الزراعي بسبب النمو السكاني إلى زيادة تلوث المياه الجوفية. وسيكون لنقص المياه وتدني جودة المياه مزيد من الآثار السلبية على صحة البشر (مثل فقر الدم في الأطفال والنساء الحوامل).

²⁵ http://www.pwa.ps/userfiles/server-20%الاعلامي/تقارير/تقرير%20الوضع%20المائي%20في%20قطاع%20غزة.pdf

²⁶ "High-resolution projection of climate change and extremity of Israel using COSMO-CLM" International Journal of Climatology.

وقد يتسبب هذا في مخاطر وبائية بسبب تناقص مستويات النظافة الصحية، وسيؤدي ما يصاحبها من تكاليف لتقديم الرعاية الصحية إلى ازدياد تهميش الفقراء. ويُؤلف الشباب غالبية السكان في الضفة الغربية وقطاع غزة، وسيكون الأطفال الرضع والنساء الحوامل أكثر الفئات قابلية للتأثر بتغير المناخ. وساندة المنحة رقم 11 أجددة تغير المناخ من خلال مساندة الجهود الرامية إلى تعديل قانون حماية البيئة الفلسطيني ليشمل جوانب تغير المناخ. وتساند منحة سياسات التنمية المقترحة أيضا الإجراءات المسبقة التي تسهم في معالجة آثار تغير المناخ بشكل غير مباشر. ومن المتوقع إدراج إصلاحات إضافية لتغير المناخ في العمليات المستقبلية بناء على توصيات من التقرير الجاري عن المناخ والتنمية في الضفة الغربية وقطاع غزة.

74. وستسهم هذه المنحة المقترحة لأغراض سياسات التنمية في معالجة الآثار المادية والاقتصادية المتوقعة لتغير المناخ على سكان الضفة الغربية وقطاع غزة. وستعمل الركيزة 1 على زيادة قدرة السكان على الصمود من خلال تدابير مختلفة للتكيف مع تغير المناخ. ويمكن استخدام بوابة ضريبة القيمة المضافة، التي يساندها الإجراء المسبق 1، لتتبع البصمة الكربونية للشركات وتعديل ضرائبها وفقا لذلك. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى تحفيز الأنشطة منخفضة الانبعاثات الكربونية. ويمكن أن يساعد تقييم لاحتياجات الموارد البشرية، مدعوما بالإجراء المسبق 2، مؤسسات السلطة الفلسطينية على تحسين مواءمة قوتها العاملة مع المهارات اللازمة للتحويل نحو اقتصاد منخفض الانبعاثات الكربونية. ويمكن أن يحدد التقييم أيضا الموظفين الذين لديهم مهارات غير مستغلة بالكامل حاليا وتدريبهم على الانتقال إلى الوظائف ذات الصلة بتغير المناخ. ويضيف اعتماد القوى العاملة في مجال الشراء العام، من خلال الإجراء المسبق 3، طبقة من السلامة تضمن تقديم مناقصات الشراء العام وفقا للمبادئ التوجيهية وأهداف السياسات المعلنة والأموال المستخدمة على النحو المحدد. ويمكن لهذه الإرشادات أو الأهداف أن تشجع التكيف مع تغير المناخ أو تخفيف آثاره، على سبيل المثال من خلال النظر في مراعاة الأثر المناخي في أي عملية شراء عام في إطار عملية تقديم العروض والتقييم. وسيمهد هذا الإجراء المسبق أيضا الطريق لتدريب الموظفين على تنفيذ النظام المستدام للشراء، بهدف ضمان أن يساند نظام الشراء العام أهداف التنمية المستدامة والنمو الشامل والمستدام مع التركيز على التنمية الاقتصادية والشمول الاجتماعي والشراء الأخضر.

75. وستسهم الإصلاحات الرامية إلى تعزيز القطاع المصرفي، المدعومة في إطار الركيزة 3، في معالجة مواطن الضعف في مواجهة تغير المناخ بجعل الاقتصاد أكثر قدرة على الصمود في وجه الأزمات، ومجابهة صدمات الاقتصاد الكلي والأحداث ذات الآثار السلبية. وينطوي تغير المناخ ونقص المياه الذي أشارت إليه التنبؤات على تأثير واضح ومباشر على عدة قطاعات للاقتصاد منها الزراعة والطاقة وغيرها. ومن تدابير التكيف تقوية صمود ركائز الاقتصاد قبل تدهور الظروف البيئية (وما له من آثار اقتصادية متوقعة). وعلاوة على ذلك، يمكن لإطار تنفيذ الخدمات المالية الرقمية، الذي يعزز سلامة وموثوقية وكفاءة نظام المدفوعات بدعم من الإجراء المسبق 5، أن يساعد على تخفيف حدة تغير المناخ والتكيف معه. واعتماد المدفوعات الإلكترونية، على سبيل المثال، يجعل من الممكن تحويل الأموال دون الحاجة إلى فتح حسابات مصرفية أو الحاجة إلى وجود فروع مادية قائمة بالفعل (الفروع التقليدية) - مما يسهم في خفض الانبعاثات الكربونية. كما أن الأموال الإلكترونية مفيدة أيضا خلال الأحداث غير المتوقعة، على سبيل المثال الكوارث الطبيعية مثل الفيضانات وموجات الجفاف، من خلال إتاحة الأموال للتأهب للكوارث والإغاثة في حالات الطوارئ. ويجعل تزايد احتمال وقوع كوارث مرتبطة بالمناخ الخدمات المالية الرقمية أداة أساسية لتحويل الأموال إلى المناطق المتضررة التي تكون في أمس الحاجة إلى هذه الخدمات، لا سيما في حالة تعطل أنظمة الدفع التقليدية.

5. قضايا أخرى تتعلق بالتصميم والتقييم المسبق

1-5 الفقر والأثر الاجتماعي

76. من المتوقع أن يكون التأثير على أوضاع الفقر والأوضاع الاجتماعية عموماً جراء الإجراءات المسبقة التي ستساند هذه العملية إيجابياً إلى حد كبير أو محايداً.

77. أمّا الآثار على أوضاع الفقر والأحوال الاجتماعية في إطار المحور الأول، فمن المحتمل أن تكون إيجابية. وتهدف الجهود المبذولة في إطار الركيزة I إلى تحسين التوازن الكلي للمالية العامة وتدعيم فعالية الشراء العام. وقد يؤدي تطبيق أدوات رقابة أقوى على الإنفاق وزيادة الإيرادات مع تعزيز مساءلة النظام العام إلى زيادة الاحتياطيات الوقائية التي تدعم المالية العامة للسلطة الفلسطينية، وهو ما قد يمكنها من زيادة تمويل برامج المساعدات الاجتماعية. ومن المتوقع أن يكون لهذا أثر إيجابي على أوضاع الفقر. وتجدر الإشارة إلى أن قانون الخدمة المدنية في الأراضي الفلسطينية لا يسمح بإنهاء خدمة الموظفين إلا في حالات محددة للغاية، تتعلق في معظمها بالأداء.²⁷ ومن ثم، من غير المتوقع أن يؤدي الإجراء المسبق 2 الذي يركز على إعادة توزيع الموظفين العموميين إلى فقدان الموظفين لوظائفهم. ومن المتوقع أيضاً تطبيق الإصلاح بشكل موحد على نطاق واسع، دون أن تكون هناك آثار سلبية أعلى محتملة على الموظفين. وعند تنفيذ الإجراء المسبق 2، يُوصى بوضع آلية لتبادل المعلومات أو الاتصال والتواصل فيما يتعلق بالخطة أو البرنامج المعني لضمان الشفافية وتجنب المقاومة بسبب المعلومات المغلوطة أو سوء الفهم. ونظراً لمخاطر عدم موافقة بعض الموظفين على اختيار القطاع الذي يُعاد ندبهم إليه، يوصى أيضاً بوضع آلية لمعالجة المظالم تحت مظلة ديوان الموظفين العام للحد من هذه المخاطر. ويجب توفير الموظفين والموارد اللازمة (مثل خطوط الهاتف المخصصة، والمشغلين، وآلية تقديم الشكاوى عبر الإنترنت، إلخ) لآلية معالجة المظالم، ويجب أن تُنظر في معالجة الشكاوى لجنة تضم عناصر نسائية. ويجب أن تسمح آلية معالجة المظالم للموظفين بإثارة مخاوفهم دون خوف من الانتقام. وقد يقوم الديوان العام للموظفين بإعداد عروض إيضاحية موحدة تقدم تفاصيل عن الخطة أو البرنامج المعني (على سبيل المثال، ضرورة إعادة التوزيع والإجراءات ذات الصلة، وبرنامج التدريب لاكتساب مهارات جديدة، وتوافر آلية معالجة المظالم، إلخ)، وبعد ذلك يتم تقديمها في أثناء جلسات التشاور للموظفين في الوزارات والدوائر المعنية. وينبغي إتاحة جدول زمني لهذه المشاورات لجميع الموظفين مقدماً. ويمكن عقد هذه الجلسات (بصورة مباشرة وجهاً لوجه وعلى شبكة الإنترنت) بين كانون الأول/ديسمبر ويونيو/حزيران 2023، وقبل إعداد قوائم إعادة توزيع موظفي الدوائر وبدء عملية إعادة التوزيع. وينبغي أيضاً معالجة شواغل ومخاوف الموظفين وأسئلتهم، بما في ذلك ما يتعلق بمراعاة تخفيض العدد، في أثناء هذه الجلسات. وينبغي إتاحة المعلومات عن هذه الخطة، بما في ذلك أيضاً إجابات عن الأسئلة الشائعة التي يطرحها الموظفون، وآلية معالجة المظالم وأدائها، وغيرها من التفاصيل ذات الصلة مثل الجدول الزمني القادم للتدريب على اكتساب مهارات جديدة، إلخ على المواقع الإلكترونية للإدارات والدوائر/الحكومة في شكل يسهل الوصول إليه ويُراعى تحديثه دورياً. وبالنسبة للإجراء المسبق 3، فإن تحسين عمليات الشراء يزيد القيمة مقابل المال، وهو ما يعود بالنفع على الفقراء أكثر من غيرهم، لأن الشرائح الخميسية الأدنى تعتمد أكثر على الإنفاق العام. ويخلق تحسين إدارة المالية العامة أيضاً حيزاً من الموارد المالية ويتيح ضبط أوضاع المالية العامة، الأمر الذي يعزز الاستدامة ويقلل مخاطر اختلالات كبيرة للاقتصاد الكلي تؤثر على الفقراء أكثر من غيرهم.

²⁷ وفقاً للمادة 42 من قانون الخدمة المدنية، إذا حصل الموظف على 3 تقارير أداء سنوية "ضعيفة"، تنظر اللجنة المختصة في إنهاء خدمته بعد ذلك. والتقريب الضعيف يعني أن كفاءة الأداء أقل من 50%. وإنهاء الخدمة هو الخيار العاشر والأخير في مجموعة من العقوبات التي يمكن تطبيقها في حالة مخالفة الموظف للقوانين واللوائح والتعليمات والقرارات السارية في جهاز الخدمة المدنية، وفقاً للمادة 68.

78. الآثار على أوضاع الفقر والأحوال الاجتماعية نتيجة للإصلاحات التي يساندها المحور الثاني من المتوقع أن تكون محايدة أو إيجابية. ومن المتوقع أن يكون للإجراءات الرامية إلى تعزيز نزاهة وسلامة النظام المالي أثر محايد على أوضاع الفقر والأحوال الاجتماعية. ومن المتوقع أن يكون للإجراء المسبق 5 الذي يهدف إلى مواصلة التحول الرقمي واستخدام الأموال الإلكترونية تأثير إيجابي على أوضاع الفقر والأحوال الاجتماعية، حيث تتيح التقنيات الرقمية إمكانية تقديم هذه الخدمات للأشخاص الذين يفكرون إلى إمكانية الحصول عليها. كما تعمل التكنولوجيا على خفض التكاليف من خلال تعظيم الاستفادة من وفورات الحجم، فضلاً عن زيادة سرعة إنجاز المعاملات وتأمينها وضمان شفافيته، بالإضافة إلى تطوير منتجات مالية مستدامة مصممة خصيصاً لتلبية احتياجات أصحاب الدخل المنخفضة وغير المنتظمة.²⁸ كما يُتوقع أن يكون للإجراء المسبق 6 الذي يدعم تفعيل الشمول المالي للمرأة أثر إيجابي على أوضاع الفقر والأحوال الاجتماعية. وسيُمكن هذا البرنامج سلطة النقد الفلسطينية ومؤسسات التمويل الأصغر من تحسين استهداف منشآت الأعمال المملوكة للنساء والوصول إليها، وهو ما سيؤدي بدوره إلى زيادة فرصهن للحصول على الخدمات المالية وغير المالية. ووفقاً للدراسات السابقة، فإن الشمول المالي قد يخفف من حدة الفقر وعدم المساواة، من خلال تسهيل استخدام الخدمات المالية كالقروض والودائع وفرص الحصول على الائتمان. وقد يؤدي هذا إلى استثمارات في مجالات الصحة والتعليم، وحتى منشآت الأعمال الجديدة، الأمر الذي من المتوقع أن يكون له تأثير إيجابي على أوضاع الفقر والأحوال الاجتماعية.

2-5 الجوانب الخاصة بالبيئة والغابات والموارد الطبيعية الأخرى

79. يعد الإطار التنظيمي البيئي الفلسطيني حديثاً وشاملاً، حيث يغطي حماية البيئة، والحفاظ على الموارد الطبيعية، وصون التنوع الحيوي، وقد تم تعديله في الآونة الأخيرة لمعالجة الآثار الناشئة عن تغير المناخ. ويُركِّز قانون البيئة الفلسطيني الذي تم تعديله في الآونة الأخيرة على تعزيز القدرات الوطنية لمعالجة تغير المناخ، والتكيف مع الآثار السلبية للتغير المناخي، وعلى تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة للحيلولة دون تدخل الإنسان في النظام المناخي. ويتناول القانون مختلف القضايا البيئية، بما في ذلك تقييم الأثر البيئي وتدقيق المشروعات الإنمائية والتصريح بها ورصد الامتثال للمعايير البيئية وإنفاذها. علاوة على ذلك، تهدف الإجراءات التداخلية المعنية بالسياسات في إطار خطة التنمية الوطنية للسنوات 2021 - 2023 إلى تحقيق الاستدامة البيئية والتكيف مع تغير المناخ، وذلك من خلال: (أ) الحد من التلوث وانبعاثات غازات الدفيئة؛ (ب) التوسع في إدارة مياه الصرف، ومعالجتها وإعادة استخدامها؛ (ج) رفع كفاءة استخدام الطاقة والتوسع في استخدام موارد الطاقة المتجددة؛ و(د) صون التنوع الحيوي وزيادة المساحات الخضراء.

80. وفي إطار التقدم نحو تحقيق التنمية المستدامة، أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني المرسوم رقم (113/02) بشأن "اعتماد السياسة العامة للتخلص من النفايات الإلكترونية ومعالجتها" في يونيو/حزيران 2021. وأصدرت السلطة الفلسطينية هذا المرسوم لتحديد متطلبات إدارة النفايات الإلكترونية الناتجة عن المؤسسات الحكومية والعامة والتخلص منها، وتعريف النفايات الإلكترونية على أنها نفايات خطرة. ويحدد المرسوم اشتراطات التجميع والتخزين والنقل والمزيدات وطرق التخلص الخاصة بالنفايات.

81. ومن غير المتوقع أن تكون للإصلاحات التي تساندها هذه العملية آثار بيئية سلبية كبيرة. وتهدف الإجراءات المسبقة التي تساندها الركيزة 1 إلى تدعيم الوضع الهيكلي للمالية العامة وتعزيز فعالية الشراء العام. وسيتم ذلك من خلال إجراءات تركز على تدعيم عملية فحص ومراجعة فواتير ضريبة القيمة المضافة المقدمة من خلال بوابة إلكترونية، وتنشيط التوجه نحو إصلاح فاتورة الأجور، وتحسين الجودة المهنية لموظفي الشراء العام في السلطة الفلسطينية، ولا يتوقع أن يكون لأي من هذه الإجراءات أي آثار بيئية سلبية.

²⁸ <https://blogs.worldbank.org/voices/expanding-digital-financial-services-can-help-developing-economies-cope-crisis-now-and-boost-growth-later>

82. ومن غير المتوقع أيضا أن يكون للإجراءات المسبقة في إطار الرقابة 2 التي تدعم نزاهة وسلامة القطاع المالي ودعم الشمول المالي للمرأة أي أثر بيئي سلبي. وفي الواقع، فإنه من المتوقع أن يسهم تعزيز أجندة التحول الرقمي في القطاع المالي، وتعزيز ثقة الجمهور في المعاملات الإلكترونية من خلال تنظيم استخدام الأموال الإلكترونية وتدعيم صلاحيات سلطة النقد الفلسطينية على الشركات التي تُقدّم خدمات الأموال الإلكترونية، في الحد من زيادة الأعمال الورقية بصورة مفرطة، ومن ثم المساهمة في خفض الانبعاثات الكربونية، وما سيكون لذلك من أثر بيئي إيجابي. وقد تطوي هذه الرقابة على زيادة طفيفة في شراء الأجهزة الإلكترونية على المدى الطويل، حيث تطبق السلطة الفلسطينية سياسة النفايات الإلكترونية لإدارة متطلبات التجميع والتخزين والنقل والمزادات والتخلص من النفايات، على النحو المذكور أعلاه. ومن غير المتوقع أن تؤثر هذه السياسة على كفاءة الموارد أو تتسبب في زيادة الطلب على الطاقة، حيث تتبع السلطة الفلسطينية أيضا ممارسات كفاءة استخدام الطاقة الجيدة امتثالاً للقانون رقم 14 لسنة 2015 المتعلق باستخدام موارد الطاقة المتجددة وكفاءة استخدام الطاقة في البلاد. وأخيرا، تناولت المشروعات المختلفة المُنفّذة في إطار العمل البيئي والاجتماعي للبنك الدولي أيضا شروط كفاءة استخدام الطاقة المعززة بموجب المواصفات الفنية للشراء العام، والتعامل الآمن مع النفايات الإلكترونية والتخلص منها.

3-5 الجوانب المتصلة بإدارة المالية العامة والصرف والمراجعة

83. تعتبر المخاطر المالية والتعاقدية المتعلقة بمنحة سياسات التنمية المقترحة كبيرة. ويتعرض نظام الإدارة المالية العامة لضغوط من جراء تراكم المتأخرات بسبب النقص الكبير في التمويل، ومحدودية القدرة على تعبئة التمويل على الوجه الأمثل، وهو ما يتجلى في أشكال منها ضعف مستويات تنفيذ الموازنة. وعلى الرغم من التأخيرات السابقة، فإن إصدار القوائم المالية جاء الآن في التوقيت المحدد مع المراجعة المشتركة للحسابات 2021/2020 التي نُشرت في فبراير/شباط 2023. وتؤثر مواطن قصور الإدارة المالية العامة في بعض القطاعات (كالتعليم والصحة والهيئات المحلية) على تنفيذ الموازنة وتقديم الخدمات .

84. واشتد زخم جهود تحسين ممارسات الشراء العام وسيلقى مزيدا من الدعم من خلال هذه العملية المقترحة. وقد تم تنفيذ الجوانب الرئيسية لقانون الشراء العام، وتضمن ذلك التكليف باستخدام بوابة موحدة للشراء، ووثائق المناقصات الموحدة بما في ذلك نماذج العقود الموحدة للأشغال، وشراء السلع وخدمات الاستشاريين، ووضع آلية للمراجعة الإدارية لشكاوى مقدمي العطاءات (وحدة مراجعة المنازعات)، ويجري حاليا التعاقد على شراء نظام الشراء الحكومي الإلكتروني. وساندت منح سياسات التنمية السابقة كل هذه الجهود. وتتضمن المجالات التي يتم فيها العمل إضفاء الطابع المهني على وظيفة الشراء العام التي تساندها هذه العملية من خلال وضع برنامج مستدام لتدعيم قدرات القوى العاملة في مجال الشراء العام وإنشاء آلية اعتماد مستقلة للممارسين في مجال الشراء العام وإنشاء نظام فعال لرصد ومتابعة الشراء العام وإجراءات وضع التقارير والإفصاح ذات الصلة باستخدام البيانات المأخوذة من البوابة الموحدة للشراء العام. وتلقت هذه الجهود مساندة من مشروع تحسين الإدارة المالية العامة الذي يموله البنك الدولي (المرحلة الثانية)، والخدمات الاستشارية والتحليلية المرتبطة به التي يمولها الاتحاد الأوروبي والدانمرك.

85. وبوجه عام، يعمل نظام إدارة الشؤون المالية العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة على مستوى مُرضٍ على الرغم من بعض مواطن الضعف كما هو مبين في التقييم الأخير للإنفاق العام والمساءلة المالية من عام 2018. ومستوى انضباط المالية العامة ملائم، لا سيما في ظل السياق الذي يتعين على السلطة الفلسطينية العمل فيه. ففي جانب النفقات، تبدو التقديرات الإجمالية معقولة، على الرغم من أنه توجد في بعض الأحيان اختلافات بين التقديرات الأصلية وتكوين النفقات الفعلية. ويتعلق أحد مواطن الضعف التي حددها تقييم الإنفاق العام والمساءلة بعدم مراعاة الموازنة أولويات السياسات التي نصت عليها خطة التنمية الوطنية للسنوات 2021-2023. وتعمل الجوانب الفنية لعملية إعداد الموازنة بشكل جيد على الرغم من أن غياب هيئة تشريعية تقوم بوظائفها يُؤثر على التصنيف العام على هذا المؤشر. وتم تقييم مؤشرات الإنفاق العام والمساءلة المالية الأخرى المتصلة بتخصيص الموارد بأنها مُرضية أو أفضل. وبالنسبة للجوانب المتصلة بكفاءة استخدام الموارد، كان تقييم نظام الإدارة المالية العامة

مُرضياً، والعلاقات المالية بين الوكالات شفافة، والتصنيف على مؤشر "معلومات الأداء" جيداً. علاوةً على ذلك، فإن آليات الحد من مخاطر الخسائر مثل ضوابط كشف الرواتب، والمشتريات العامة، والرقابة الداخلية يبدو أنها جميعاً تعمل بمستوى مُرضٍ، لكن تم تقييم مؤشر إدارة الأصول العامة على أنه ضعيف. وتدعم وظيفة المراجعة الداخلية للحسابات آليات سليمة للرقابة المحاسبية. ويتمتع ديوان الرقابة المالية والإدارية بالاستقلال القانوني والمالي والإداري الكامل، وبإمكانية الوصول غير المقيد إلى السجلات والوثائق والمعلومات. وقد أُجريت عمليات مراجعة خارجية لمعظم النفقات والإيرادات خلال السنوات المالية الثلاث الأخيرة باستخدام معايير المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات.

86. ويعالج مشروع تحسين الإدارة المالية العامة (P162850) الذي يموله البنك ودخل حيز النفاذ في يوليو/تموز 2018، بعض المخاطر في نظام الإدارة المالية العامة من خلال المكونات التالية: (أ) تحسين إدارة الإنفاق ومراقبته؛ (ب) تحسين المساءلة المالية في نظام الإدارة المالية العامة؛ (ج) تحديث أنظمة الشراء العام. ويُقدّم صندوق استثماري متعدد المانحين إلى جانب المشروع مساعدة تكميلية على المستوى المركزي وفي البلديات لمساندة الأعمال التحليلية وإشراك المواطنين ومكافحة الفساد. ويهدف المشروع إلى تدعيم الدورة النهائية لنظام الإدارة المالية العامة مع التأكيد على فعالية التنفيذ، والبناء على أنشطة المساعدة الفنية السابقة مع توسيع نطاق تنفيذها ليشمل الوزارات التنفيذية الأخرى (التعليم والصحة والهيئات المحلية) ويساند المشروع أيضاً تحديث الرقابة المالية، والتحويلات المالية الحكومية، وتحسين إدارة كشف الرواتب. ويساند المشروع أيضاً تنفيذ الجوانب الأساسية لقانون الشراء العام (وثائق المناقصات الموحدة، والبوابة الموحدة للشراء العام، ووحدة مراجعة المناقصات، إلخ) بهدف تحسين الكفاءة والمساءلة والنزاهة في نظام الشراء العام وتحقيق تكافؤ الفرص لمشروعات القطاع الخاص. ودخلت المرحلة الثانية من مشروع إدارة المالية العامة حيز النفاذ اعتباراً من يوليو/تموز 2022، وتجري مواصلة العمل في المجالات نفسها بالإضافة إلى إصلاحات في الإدارة الضريبية ومكافحة الفساد وإنتاج البيانات. وفيما يتعلق بتحسين المساءلة المالية، فإن العمل جارٍ في تنفيذ التوصيات الرئيسية المتصلة بنقص الدقة وحسن التوقيت في عملية إعداد الحساب الختامي وهو شيء بالغ الأهمية لمساءلة نظام إدارة المالية العامة. وتم تقديم أنشطة تدريب على أساس تجريبي في بعض الوزارات حتى تقوم بإعداد القوائم المالية، الأمر الذي سيساعد على تحسين المساءلة ودقة الحسابات الختامية. وتم تمرير مرسوم من مجلس الوزراء في يوليو/تموز 2022 لجعل إصدار القوائم المالية إلزامياً للوزارات التنفيذية سنوياً. وسيستمر المشروع في تقديم المساندة في هذا المجال. وفيما يتعلق بالشراء العام، سيساند المشروع إضفاء الطابع المهني على القوى العاملة الحكومية في مجال الشراء العام، وتعزيز أعمال الرصد والمتابعة والإبلاغ وإعداد التقارير عن أداء الشراء العام لضمان تحقيق القيمة مقابل المال وتعزيز النزاهة والسلامة المالية والتعاقدية، وتحسين ممارسات الشراء في قطاعات محددة (مثل شراء الأدوية في قطاع الصحة).

تدفق الأموال ومتطلبات المراجعة

87. لا يوجد تقييم للإجراءات الوقائية لصندوق النقد الدولي فيما يخص الضفة الغربية وقطاع غزة نظراً لعدم وجود بنك مركزي كامل الأركان. وسلطة النقد الفلسطينية مؤسسة عامة مستقلة. وفي غياب عملة وطنية، ليس لسلطة النقد دور في السياسة النقدية، لكنها مسؤولة عن صياغة وتنفيذ السياسات المصرفية وحماية القطاع المصرفي. وتؤدي سلطة النقد الفلسطينية العديد من واجبات المصرف المركزي مثل الرقابة التحوطية والإشراف على السلامة المالية للبنوك، وشركات الصرافة، وشركات تقديم خدمات المدفوعات، ومؤسسات التمويل الأصغر، وتنظيم خدمات الدفع، ونشر الوعي المالي. وفي عام 2014، اعتمدت سلطة النقد دليل قواعد حوكمة للبنوك لكي تضمن تنفيذ البنوك للممارسات السليمة لحوكمة الشركات وبالتالي المحافظة على ثقة الجمهور والثقة في القطاع المصرفي الفلسطيني.²⁹ ووضعت هذه القواعد وفقاً لمعيار رفيع بما يتماشى مع أفضل الممارسات الدولية. ويستند هذا الدليل إلى مبادئ ورقة لجنة بازل للإشراف على البنوك المعنية بتعزيز حوكمة المؤسسات المصرفية، التي استحدثت مبادئ لممارسات حوكمة الشركات السليمة للبنوك.

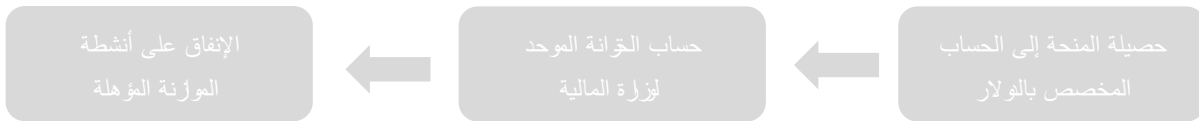
²⁹ يمكن الاطلاع على الدليل في هذا الرابط: <http://www.pma.ps/Media/PressReleases/TabId/343/ArtMID/957/ArticleID/492/PMA-Issues-Guide-to-Corporate-Governance-for-Bank-Rules-and-Best-Practices.aspx>

88. كما هو الحال مع منح سياسات التنمية السابقة، ستُودَع حصيلة هذه المنحة في شريحة واحدة في حساب إيداع بالدولار الأمريكي يشكل جزءاً من احتياطات العملة الأجنبية الرسمية للسلطة الفلسطينية. وسيُفتح حساب الإيداع لدى بنك فلسطين (رام الله) الذي يُعد جزءاً من حساب الخزنة الموحد لوزارة المالية والذي أُودعت فيه حصيلة منح سياسات التنمية السابقة. وسيتم إيداع مبلغ معادل بالعملة المحلية في حساب الخزنة الموحد للسلطة الفلسطينية لتمويل النفقات المقررة في الموازنة. وسيستند تحويل العملة إلى سعر الصرف السائد في تاريخ إيداع الأموال في حساب الخزنة.

89. قامت شركة إرنست أند يونغ بتدقيق ومراجعة القوائم المالية لبنك فلسطين للسنة المنتهية في 31 ديسمبر/كانون الأول 2021. ولم تشر الشركة إلى أي مشكلات رئيسية في خطاب الإدارة. وقد نُشرت القوائم المالية للسنة المنتهية في 31 ديسمبر/كانون الأول 2021 على الموقع الإلكتروني لبنك فلسطين.³⁰

90. ستؤكد وزارة المالية والتخطيط للبنك الدولي في غضون 15 يوماً من الصرف استلام أموال المنحة وإيداع حصيلتها في حساب الخزنة الموحد لدى بنك فلسطين لتمويل نفقات الموازنة الوطنية، متضمناً تاريخ ورقم حساب الخزنة الذي أودعت فيه الأموال فضلاً عن سعر الصرف الساري. وفي حالة استخدام أي جزء من المنحة لتمويل نفقات غير مؤهلة على النحو المحدد في اتفاق المنحة، سيطلب البنك الدولي من السلطة الفلسطينية رد المبلغ غير المؤهل على أن يتم إلغاؤه من المنحة.

الشكل 3: مخطط تدفق الأموال



المراجعة الخارجية لحساب الإيداع المخصص للمنحة

91. ستُعيّن السلطة الفلسطينية مراجعاً خارجياً مستقلاً مقبولاً لدى البنك من أجل تدقيق حساب الإيداعات. ويجب إجراء المراجعة وفقاً للمعايير الدولية لتدقيق ومراجعة الحسابات وبما يتفق مع الشروط المرجعية المقبولة للبنك الدولي. وستوافق وزارة المالية والتخطيط على تقرير المراجعة قبل تقديمه إلى البنك الدولي. ويُقدّم تقرير المراجعة إلى البنك الدولي في غضون ستة أشهر من الإفراج عن مبلغ الشريحة الواحدة. وقد تم تقديم القوائم المالية المُدقّقة لصرف التمويل في إطار منح سياسات التنمية السابقة إلى الحساب المخصص في الوقت المناسب. وكان رأي المراجع غير المعدل بشأن منحة سياسات التنمية السابقة مُؤكّداً للعرض المقبول للقوائم المالية لمنحة سياسات التنمية والامتثال للاتفاق القانوني والاستخدام السليم للحساب المخصص واستخدام النظام المحاسبي لوزارة المالية لتسجيل المعاملات المالية. وسيُطلب من المراجع ما يلي:

- 1) التحقق من معاملات التحويل والإيداع في الحساب المخصص المتعلقة بأموال منحة سياسات التنمية؛
- 2) التحقق من عدم وجود أموال في الحساب المخصص غير تلك المنصرفة من البنك لهذه العملية أو دفع أموال فيه؛
- 3) تأكيد أن جميع المدفوعات الخارجة من الحساب المخصص لا تتعلق بأي نفقات مستبعدة على النحو المحدد في اتفاق المنحة؛
- 4) ضمان اتباع وزارة المالية لإجراءات الصرف الملائمة وفقاً لمعايير السلطة الفلسطينية، بما في ذلك دقة سعر الصرف السائد في تاريخ التحويل من الدولار الأمريكي إلى الشيك الإسرائيلي الجديد، والإيداع في حساب الخزنة الموحد المستخدم لتمويل نفقات الموازنة في غضون أسبوع واحد من استلام الأموال في الحساب المخصص.

92. وتنتشر السلطة الفلسطينية موازنتها السنوية على شبكة الإنترنت حيث يسهل وصول الجمهور إليها. ونظراً لأن المجلس التشريعي لا يؤدي وظائفه منذ نحو 15 عاماً، فإن الموازنة يعتمدها مجلس الوزراء ثم يصادق عليها الرئيس. ووفقاً للقانون، يجب إقرار الموازنة قبل نهاية مارس/آذار من العام نفسه. ويجري حالياً إعداد موازنة 2023، ومن المتوقع أن تمر بثلاث مراحل للمراجعة في مجلس الوزراء قبل أن يعلنها الرئيس في 31 مارس/آذار 2023. وستتاح بعد ذلك للجمهور العام.

4-5 المتابعة والتقييم والمساءلة

93. يبيّن تصميم نهج المتابعة والتقييم المعتمد في هذه المنحة على الدروس المستفادة من عمليات سابقة. وتمت مناقشة إطار النتائج المقترح والاتفاق عليه مع السلطات، وتم تطويره بالتشاور مع شركاء تنمية آخرين. وبالتوازي مع عمليات سابقة، يستهدف إطار النتائج لرصد التقدم المحرز في كل من منحة أغراض سياسات التنمية وتنفيذ الصندوق الاستئماني للمظلة الفلسطينية لدعم قدرة الاقتصاد على الصمود، إذ إنه أحد المصادر الرئيسية للموارد التمويلية المقدمة من الجهات المانحة من أجل الموازنة، بالاتساق مع أجندة السياسات الوطنية. ونظراً لأن كلاً من هذه المنحة والصندوق الاستئماني للمظلة الفلسطينية لدعم قدرة الاقتصاد على الصمود يساندان تنفيذ أهداف رئيسية مختارة من إستراتيجية السلطة الفلسطينية ويهدفان إلى تقديم مساندة مالية مستقرة ويمكن التنبؤ بها لموازنة السلطة الفلسطينية، نجد أن وجود إطار نتائج مشترك لهما قد عمل أيضاً على تدعيم تنفيذ الإصلاحات المرجوة. والمؤشرات المستخدمة هي قياسات مباشرة للأهداف الإنمائية، وقامت على جمع البيانات دائرة الإحصاء، ووزارة المالية والوزارات التنفيذية، وسلطة النقد، وتتمتع السلطة الفلسطينية بالمسؤولية الكاملة عنها.

94. وتم إضفاء الطابع المؤسسي على ترتيبات المتابعة في وزارة المالية الفلسطينية. وبناء على المعطيات المقدمة من الوزارات التنفيذية والجهات الأخرى، تقوم السلطة الفلسطينية بإعداد تقارير ربع سنوية بصورة دورية لرصد ومتابعة الأداء في إطار هذه المنحة والصندوق الاستئماني للمظلة الفلسطينية لدعم قدرة الاقتصاد على الصمود. ويُستخدم الترتيب ذاته لرصد التقدم المحرز بالمقارنة مع برنامج السلطة الفلسطينية متوسط المدى. ولم تُستخدم ترتيبات الرصد والمتابعة المعدة في سياق منح سياسات التنمية والصندوق الاستئماني للمظلة الفلسطينية لدعم قدرة الاقتصاد على الصمود لأغراض هذه العمليات فحسب، ولكن هناك أيضاً أدلة وشواهد على أن هذه الترتيبات قد ساهمت في بناء ترتيبات مؤسسية أكثر قوة لرصد ومتابعة الجهود الإصلاحية الأوسع نطاقاً للسلطة الفلسطينية.³¹

95. **معالجة المظالم** يمكن للمجتمعات المحلية والأفراد الذين يعتقدون أنهم تضرروا نتيجة لسياسات محددة في الضفة الغربية وقطاع غزة، مثل الإجراءات المسبقة أو شروط صرف شرائح القرض في إطار إحدى عمليات البنك الدولي لأغراض سياسات التنمية، أن يرفعوا شكاوهم إلى السلطات المسؤولة في الضفة الغربية وقطاع غزة أو إلى الآليات المحلية / الوطنية المناسبة لمعالجة المظالم أو إلى دائرة معالجة المظالم بالبنك. وتكفل آلية معالجة المظالم مراجعة الشكاوى فور تلقّيها بغرض معالجة المخاوف والشواغل ذات الصلة. ويجوز للمجتمعات المحلية والأفراد المتضررين من المشروع رفع شكاوهم إلى آلية البنك الدولي المستقلة للمساءلة. وتضم هذه الآلية هيئة التفتيش التي تقرر ما إذا كان قد حدث ضرر أو يمكن أن يحدث بسبب عدم امتثال البنك لسياساته وإجراءاته، ودائرة تسوية المنازعات التي تتيح للمجتمعات المحلية والمقترضين الفرصة لمعالجة الشكاوى من خلال إجراءات فض المنازعات. ويجوز التقدم بالشكاوى في أي وقت بعد لفت انتباه البنك الدولي مباشرة إلى هذه الشواغل وإعطاء الفرصة لجهاز إدارته للرد عليها. للمزيد من المعلومات عن كيفية تقديم الشكاوى إلى دائرة معالجة المظالم بالبنك، يرجى زيارة الموقع: <http://www.worldbank.org/GRS>. للاطلاع على المزيد من المعلومات بشأن كيفية رفع شكاوى آليات المساءلة إلى دائرة معالجة المظالم التابعة للبنك الدولي، يُرجى زيارة هذا الموقع: <https://accountability.worldbank.org>.

96. وفي غياب مجلس تشريعي منذ عام 2007، لا يوجد نظام للرقابة المتبادلة بين المؤسسات داخل الهياكل المؤسسية والسياسية. ويجري تطبيق قانون لمكافحة الفساد وتوجد هيئة مكافحة الفساد منذ عام 2010، وأثارت مسوح استقصائية لاحقة للرأي العام شكوكاً بشأن مصداقية جهود

³¹ استناداً إلى تقرير إنجاز التنفيذ والنتائج الخاص بالصندوق الاستئماني للمظلة الفلسطينية لدعم قدرة الاقتصاد على الصمود الذي صدر في يوليو/تموز 2019.

الهيئة لتعزيز المساءلة. وثمة تحديات معينة في مجال مكافحة الفساد منها عدم وجود تشريع يتعلق بتداول المعلومات، وهو ما يؤثر على الشفافية ومشاركة المواطنين.

97. ومنذ عام 2019، طبّقت السلطة الفلسطينية نهجا استباقيا قوامه الأخذ بزمام المبادرة في التحقيق في وقائع الفساد وملاحقتها قضائياً. وتمت صياغة الإستراتيجية الوطنية متعددة القطاعات لدعم النزاهة ومكافحة الفساد (2020-2022)، وتم اعتمادها في ديسمبر/كانون الأول 2019، ويجري تحديثها حالياً. واتبعت هيئة مكافحة الفساد نهجا شاملا يشارك فيه الجميع في صياغة الإستراتيجية. فقد عقّدت مناقشات مع أصحاب المصلحة ودعت منظمات المجتمع المدني إلى إبداء آرائها وتعليقاتها التي استخدمت في إثراء الإستراتيجية. وبعد اعتماد الإستراتيجية، استمرت الهيئة في تنفيذ هذه الأجندة المهمة وعملت مع شركاء التنمية بشأن إقرارات الذمة المالية لكبار المسؤولين في السلطة الفلسطينية وأعدت مشروع قانون جديد يسمح بتقديم الإقرارات إلكترونياً. وقد تبنت الهيئة لوائح تنظيمية جديدة بشأن تضارب المصالح، وأعدت دليلاً وخطة تدريب، وستعمل مع شركاء التنمية لتنفيذها. وبدأت الهيئة أيضاً العمل بشأن إنشاء مرصد وطني لتقييم مخاطر الفساد، وذلك كله في إطار هذه الإستراتيجية

6. ملخص المخاطر وتخفيف آثارها

98. يعد التصنيف العام لمخاطر هذه العملية مرتفعاً، وتشمل المجالات التي تُعد مبعث قلق المخاطر السياسية وتلك المتعلقة بالحوكمة ومخاطر الاقتصاد الكلي، والمخاطر المالية والتعاقدية.

99. تعد المخاطر السياسية والمتعلقة بالحوكمة مرتفعة حيث إن الوضع في الأراضي الفلسطينية لا يزال هشاً. واجهت الحكومة الائتلافية في إسرائيل التي تولّت الحكم في يونيو/حزيران 2021 تحديات داخلية، وقد خسرت أكثريتها في الكنيست. وأدى ذلك إلى التصويت على حل الكنيست، وقيام إسرائيل بإجراء الانتخابات الخامسة في 3 سنوات في نوفمبر/تشرين الثاني 2022. وأسفرت الانتخابات عن قيام حكومة إسرائيل باتخاذ إجراءات تعتبر أكثر تناقضا مع السلطة الفلسطينية والوضع القائم، مما أدى إلى قدر كبير من عدم اليقين بشأن مستقبل السياق السياسي. وفي الجانب الفلسطيني، لا يؤدي المجلس التشريعي وظائفه منذ أكثر من 15 عاماً، الأمر الذي يقوض التوازن بين المؤسسات. وشهدت الأشهر الأخيرة مصادمات متفرقة في الضفة الغربية، ووقعت جولة الصراع الأخيرة في قطاع غزة في أغسطس/آب 2022. ويُعد عدم الاستقرار السياسي والقيود الإسرائيلية التي طال أمدها على الحركة والوصول إلى الموارد والأسواق والتجارة معوقات كبيرة في طريق التنمية. وفي الأشهر الأخيرة، تصاعدت وتيرة الحوادث الأمنية. وفي حالة استمرار ذلك على مدى عدة أشهر وفرض مزيد من القيود من جانب حكومة إسرائيل، وخاصة على حركة وتقل العمال، فإن هذا قد يؤدي إلى تفاقم المخاطر. وقد يؤثر هذا التقلب على قدرة السلطة الفلسطينية على تنفيذ إصلاحات المالية العامة، وإذا تصاعد الوضع، فقد تُستخدم الموازنة في تلبية الاحتياجات الناشئة، مما يتسبب في إبعاد الجهود عن مسار الإصلاحات الرامية إلى زيادة الإيرادات والسيطرة على فاتورة الأجور. وبوجه عام، قد يُضعف تصاعد المخاطر السياسية ومخاطر الحوكمة رغبة السلطة الفلسطينية في الإصلاح، ومن ثم يعوق تحقيق الهدف الإنمائي للمشروع. وفي إطار التخفيف من هذه المخاطر، تجري متابعة التطورات والمستجدات السياسية والأمنية بصورة منتظمة حتى تظل مجموعة البنك الدولي على دراية دائماً بأي وضع قد يتطلب إدخال تعديلات على عملياتها. وعلى الرغم من التحديات التي تكتنف السياق السائد، لا تزال السلطة الفلسطينية ملتزمة بتنفيذ إصلاحات هيكلية يندرج كثير منها في نطاق سيطرتها وأقل تأثراً بالعوامل الخارجية. وتُرسل المساعدات التمويلية والفنية للبنك الدولي إشارة مهمة إلى كل شركاء التنمية بشأن الحاجة إلى الاستمرار في تقديم إجمالي الإنفاق على الرعاية الصحية المساعدة للفلسطينيين. ومن الضروري أيضاً مواصلة الحوار والتعاون الوثيق مع مجتمع المانحين على المستوى الشامل وكذلك المستوى القطاعي. ومن شأن هذه التدابير جميعاً أن تحد من الخطر على تحقيق الهدف الإنمائي للمشروع.

100. تُعد مخاطر الاقتصاد الكلي مرتفعة. وفي أعقاب تحقيق معدلات نمو جيدة في عام 2021 بعد الركود الناجم عن جائحة كورونا عام 2020، تباطأ النشاط الاقتصادي في عام 2022. ولا تزال مطالب المالية العامة مرتفعة للغاية لأن السلطة الفلسطينية استنزفت الاحتياطات المالية لديها

لتمويل عجز موازنتها في 2021 معتمدة على الاقتراض من البنوك التجارية المحلية. وبالنظر إلى أن الدعم المقدم من المانحين شهد تناقصاً متواصلاً في السنوات الأخيرة، فقد تستمر السلطة الفلسطينية مرة أخرى في التأخر في دفع المستحقات لصندوق معاشات التقاعد، وللقطاع الخاص، الأمر الذي قد يؤدي إلى نقص في السيولة في الاقتصاد. وقد يتفاقم هذا الوضع بسبب عدم دفع السلطة الفلسطينية سوى 80% من الرواتب العامة، وهو ما قد يبدأ في التأثير تدريجياً على الاستهلاك. وقد يصرف تراجع النمو وتزايد الضغوط على المالية العامة السلطة الفلسطينية عن تنفيذ الإصلاحات، لا سيما الإصلاحات التي تساندها منحة سياسات التنمية وسيكون لها تأثير فوري أقل على المالية العامة. وقد يؤثر هذا سلباً على تحقيق الهدف الإنمائي للمشروع. وتبعث منحة سياسات التنمية المقترحة بإشارة قوية إلى المانحين مفادها أن البنك الدولي يُولي أهمية كبيرة لإحراز تقدم في تنفيذ خطة السلطة الفلسطينية للتنمية. ويضاف إلى ذلك أن العملية سوف تؤدي إلى تدبير موارد إضافية من خلال الصندوق الاستثماري للمظلة الفلسطينية لدعم قدرة الاقتصاد على الصمود. وسيد هذا من مخاطر انخفاض مساعدة المانحين على ماليات السلطة الفلسطينية. ومن شأن الإصلاحات التي تساند القطاع المالي، ومن ثم بيئة الأعمال، في سياق المساندة المقدمة في إطار هذه المنحة وغيرها من عمليات البنك في الآونة الأخيرة، أن تشجع على زيادة الاستثمارات الخاصة وأن تؤدي في نهاية المطاف إلى تحسين النواتج الاقتصادية. ويساعد التصميم البسيط لهذه العملية، وقوة التزام السلطة الفلسطينية ببرنامج الإصلاح أيضاً على تخفيف مخاطر عدم تحقيق الهدف الإنمائي للمشروع.

101. وتعد المخاطر المالية والتعاقدية كبيرة. تحسّن تصنيف هذه المخاطر بالمقارنة بالعمليات السابقة، حينما كان مرتفعاً بسبب التراكم الكبير للقوائم المالية التي لم تصدر ويطء إصلاحات الإدارة المالية العامة. وقد تغير الوضع في الآونة الأخيرة. ويتم الآن إصدار القوائم المالية في التوقيت المحدد مع المراجعة المشتركة للحسابات 2021/2020 التي نُشرت في فبراير/شباط 2023. كما تسارعت ونيرة إصلاحات إدارة الشؤون المالية العامة في الآونة الأخيرة، ونفذت السلطة الفلسطينية إستراتيجية جديدة لإدارة الشؤون المالية العامة (2021-2023) تتضمن نتائج أحدث تقييم للإئناق العام والمساءلة المالية. وتُحقّق أيضاً تقدم في إصلاح نظام الشراء العام، إذ استطاعت السلطة الفلسطينية تنفيذ بنود مهمة في قانون الشراء العام، منها فرض استخدام بوابة موحدة للشراء ووثائق مناقصات موحدة، ووضع آلية المراجعة الإدارية لشكاوى مقدمي العروض المتطلمين، و تأسيس نظام الشراء الحكومي الإلكتروني مؤخرًا.

102. وما زال نظام الإدارة المالية العامة يتعرض لضغوط من جراء تراكم المتأخرات بسبب النقص الكبير في التمويل، ومحدودية القدرة على تعبئة التمويل على الوجه الأمثل، وهو ما يتجلى في أشكال منها ضعف مستويات تنفيذ الموازنة. وتؤثر مواطن قصور الإدارة المالية العامة في بعض القطاعات (كالتعليم والصحة والهيئات المحلية) على تنفيذ الموازنة وتقديم الخدمات. وقد تُمَثَل جميع أوجه القصور في هذه المجالات عقبة في طريق قدرة السلطة الفلسطينية على تحقيق النتائج التي تدعمها هذه العملية، وعلى تحقيق الهدف الإنمائي للمشروع بشكل عام. وللمساعدة في الحد من هذه المخاطر، قدّم البنك الدولي والمانحون الآخرون مساعدات فنية إلى وزارة المالية في السنوات الأخيرة من أجل تدعيم المساءلة في نظام الإدارة المالية العامة. علاوةً على ذلك، استمر البنك الدولي في مساندة الإصلاحات المرتبطة بالإدارة المالية العامة من خلال عدة منح للتمويل لأغراض سياسات التنمية على مر السنين تُغطّي عملية إعداد الموازنة، وزيادة الشفافية في الإبلاغ عن أوضاع المالية العامة، وتقوية مراقبة الالتزامات. وما فتى البنك أيضاً يقدم أنشطة بناء القدرات والتدريب لمساعدة السلطة الفلسطينية على اتباع معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام وتسريع إعداد القوائم المالية. ويقدم مشروع يموله البنك الدولي (مشروع تحسين إدارة الشؤون المالية العامة) (P162850) المساندة مع التركيز على تنفيذ الموازنة، وتأمين المساءلة المالية، وتحسين أداء الشراء العام. ودخل مشروع ثان للبنك الدولي حيز النفاذ (المرحلة الثانية من مشروع تحسين إدارة الشؤون المالية العامة) (P177742) في 29 يونيو/حزيران 2022، مع استمرار التركيز على تنفيذ الموازنة، وتأمين المساءلة المالية، وتحسين أداء الشراء العام، فضلاً عن مجال تركيز جديد يتمثل في مكافحة الفساد. ويساند المشروع أيضاً تحديث الرقابة المالية، والتحويلات المالية الحكومية، وتحسين إدارة كشوف الرواتب. ولا يزال مشروع إدارة الشؤون المالية العامة الممول من مكتب الشؤون الخارجية وشؤون الكومنولث والتنمية التابع للمملكة المتحدة يركز على إدارة الموازنة، وإدارة الإيرادات، وتحسين عمليات وضع/تخطيط السياسات التي يقودها مكتب رئيس الوزراء.



الجدول 5: موجز تصنيفات المخاطر

فئات المخاطر

التصنيف	فئات المخاطر
● عالية	1. الجوانب السياسية والحكومة
● عالية	2. جوانب الاقتصاد الكلي
● متوسطة	3. الاستراتيجيات والسياسات القطاعية
● متوسطة	4. التصميم الفني للمشروع أو البرنامج
● متوسطة	5. القدرات المؤسسية للتنفيذ والاستدامة
● كبيرة	6. المخاطر المالية والتعاقدية
● منخفضة	7. الجوانب البيئية والاجتماعية
● متوسطة	8. مخاطر أصحاب المصلحة
● عالية	9. المخاطر الأخرى
● عالية	التصنيف العام

الملحق 1: مصفوفة السياسات والنتائج

الركيزة 1: تحسين التوازن الهيكلي للمالية العامة وتدعيم فعالية الشراء العام

مؤشرات النتائج		الإجراءات المسبقة	
المستهدف	خط الأساس	المؤشر	
39%، ديسمبر/كانون الأول 2024	37%، ديسمبر/كانون الأول 2022	تحصيل ضريبة القيمة المضافة المحلية كنسبة من الإيرادات الضريبية المحلية	الإجراء المسبق 1: حتى يتسنى تحسين تعبئة الإيرادات والحد من التهرب الضريبي، ستقوم الجهة المتلقية للمنحة، من خلال مديرية الإيرادات التابعة له في وزارة المالية، بتدعيم مراجعة وفحص فواتير ضريبة القيمة المضافة بتكليف الشركات باستخدام بوابة إلكترونية لتقديم فواتيرها الشهرية لضريبة القيمة المضافة للمشتريات والمبيعات، وستتم تسويتها مع الفواتير المقدمة من مؤسسات الأعمال والشركات الأخرى، على النحو الموضح في التعليمات الصادرة عن المدير العام للإيرادات الصادرة في 30 أكتوبر/تشرين الأول، 2022.
50%، ديسمبر/كانون الأول 2023	221%، ديسمبر/كانون الأول 2022	عدد الموظفين المدنيين والأمنيين المعيّنين حديثاً على كشوف رواتب السلطة الفلسطينية كنسبة من إجمالي الخارجين من الخدمة في العام نفسه	الإجراء المسبق 2: حتى يتسنى استعادة حالة الزخم بشأن إصلاح فاتورة الأجور، قامت الجهة المتلقية للمنحة، من خلال مجلس الوزراء، بما يلي: (1) الموافقة على عدم تجاوز عدد الموظفين المعيّنين حديثاً على كشوف رواتب السلطة الفلسطينية كنسبة من إجمالي الخارجين من الخدمة 50% لترشيد الإنفاق على فاتورة الأجور خلال العام نفسه، كما يتضح من قرار مجلس الوزراء رقم (01/181/18) بتاريخ 14 نوفمبر/تشرين الثاني 2022، و(2) الطلب من جميع الهيئات الحكومية تقييم



			احتياجاتها والمهارات المطلوبة من الموارد البشرية، على أساس سنوي، وتقديم قائمة إلى مجلس الوزراء تحدد فائض الموظفين والعجز في المهارات، بهدف إعادة توزيع الموظفين الفائضين و/أو تدريبهم، لتعزيز الكفاءة، على النحو الموضح في قرار مجلس الوزراء رقم 19/178/18 بتاريخ 10 أكتوبر/تشرين الأول 2022.
80%، ديسمبر/كانون الأول 2024	صفر %، ديسمبر/كانون الأول 2022	نسبة موظفي الشراء العام الذين أتموا برنامج التدريب للحصول على شهادة اعتماد في مجال الشراء.	الإجراء المسبق 3: حتى يتسنى تحسين الكفاءة والجودة المهنية لموظفي الشراء العام في السلطة الفلسطينية، وتعزيز فعالية أداء الشراء العام، وافقت الجهة المتلقية للمنحة، من خلال مجلس الوزراء، على "إستراتيجية بناء قدرات موظفي الشراء العام وتحقيق المهنية" التي تعترف بدور الشراء العام كمهنة متميزة في الخدمة المدنية، وتضع برنامجاً دائماً للتدريب على الشراء، وتنشئ آلية اعتماد مستقلة لموظفي الشراء العام، وذلك على النحو الموضح في قرار مجلس الوزراء رقم (03/186/18) بتاريخ 19 ديسمبر/كانون الأول 2022.
الركيزة 2: تعزيز نزاهة وسلامة القطاع المالي ومتابعة التحول الرقمي			
قيام سلطة النقد الفلسطينية بعمليات تفتيش ميدانية للبنوك المرخصة التي تمثل 85% من إجمالي أصول البنوك، مع مراقبة الامتثال للإجراءات الجديدة بشأن المعلومات الخاصة بالملاك المنتفعين الحقيقيين - ديسمبر/كانون الأول 2024	عدم وجود عمليات تفتيش ميدانية لمراقبة جمع المعلومات الخاصة بالملاك المنتفعين والتحقق منها والاحتفاظ بها، أكتوبر/تشرين الأول 2022	قيام سلطة النقد الفلسطينية بعمليات تفتيش ميدانية للضوابط وأدوات الرقابة الداخلية الخاصة بمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب في البنوك لضمان الامتثال للإجراءات الجديدة بشأن المعلومات الخاصة بالملاك المنتفعين والتحقق منها والاحتفاظ بها	الإجراء المسبق 4: حتى يتسنى تحديث الإطار القانوني لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب، ومواءمته مع أفضل الممارسات الدولية، قامت الجهة المتلقية للمنحة، بناء على توصية من مجلس الوزراء في 4 يوليو/تموز 2022 ومن خلال رئيس السلطة الفلسطينية، بسن قانون جديد لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب رقم 39، وقم تم نشره في الجريدة الرسمية تحت رقم 193 في 14 أغسطس/آب 2022،



			<p>وتم إصدار تعليمات مكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب للمؤسسات المالية المرخص لها بالعمل في الأراضي الفلسطينية، على النحو الموضح في التعليمات رقم 2 الصادرة عن اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال ومحاربة تمويل الإرهاب والمنشورة في الجريدة الرسمية تحت رقم 192 بتاريخ 30 يونيو/حزيران 2022.</p>
<p>زيادة عدد المعاملات غير النقدية (دون استخدام نقد) بنسبة 150%، ديسمبر/كانون الأول 2024</p>	<p>مليوناً معاملة، يونيو/حزيران 2022</p>	<p>عدد المعاملات دون استخدام نقد</p>	<p>الإجراء المسبق 5: قامت الجهة المتلقية للمنحة، من خلال سلطة النقد الفلسطينية، بالنهوض بأجندة التحول الرقمي في القطاع المالي، وعززت ثقة الجمهور في المعاملات الإلكترونية من خلال سن قانون وطني للمدفوعات ينظم استخدام الأموال الإلكترونية ويعزز صلاحيات سلطة النقد الفلسطينية على الشركات التي تقدم خدمات الأموال الإلكترونية، وذلك على النحو الموضح في المرسوم الرئاسي رقم 41 بتاريخ 8 أغسطس/آب 2022، الذي تم نشره في الجريدة الرسمية تحت رقم 193 في 14 أغسطس/آب 2022.</p>
<p>1500 منشأة أعمال مملوكة لنساء، ديسمبر/كانون الأول 2024</p>	<p>لم يتم قياسه</p>	<p>عدد منشآت الأعمال المملوكة للنساء التي تصل إلى خدمات التمويل الأصغر وفقاً للتعريف الجديد.</p>	<p>الإجراء المسبق 6: حتى يتسنى تمكين المرأة من أسباب القوة من خلال الشمول المالي، أصدرت الجهة المتلقية للمنحة، من خلال سلطة النقد الفلسطينية، التعميم رقم 2022/201 بتاريخ 6 سبتمبر/أيلول 2022، الذي اعتمد تعريفاً موحداً للمنشآت المملوكة للنساء ينطبق على جميع مؤسسات التمويل الأصغر، واستحداث الالتزام بالإفصاح عن عدد وحجم التمويل المقدم لهذه الشركات على أساس منتظم، من أجل تدعيم دور مؤسسات التمويل الأصغر في مساندة المرأة.</p>



INTERNATIONAL MONETARY FUND

WEST BANK AND GAZA

REPORT TO THE AD HOC LIAISON COMMITTEE¹

September 13, 2022

KEY ISSUES

The Palestinian economy is facing formidable challenges. The fiscal situation, high political, security and social tensions, rising inflation, movement and access restrictions and an unfinished structural agenda all weigh on the medium-term outlook. Under unchanged policies, debt is unsustainable and per capita GDP is projected to decline. The situation is particularly dire in Gaza with persistently high unemployment and poverty.

Overcoming these challenges will require transformational reform with efforts required from the Palestinian Authority (PA), Israel, and the donor community. A comprehensive and joint effort would strengthen macroeconomic stability and pave the way for faster economic growth, job creation and poverty alleviation.

This IMF report focuses on fiscal reform policies and banking sector issues.

Following our [May 2022 Report](#) that laid out the broad contours of a reform scenario, this report discusses fiscal reform options in more depth. It also focuses on correspondent banking relations and the issue of excess cash in Palestinian banks.

Key recommendations

- Improve the quality of spending by implementing ambitious reforms centered on the wage bill and net lending, and raise domestic tax revenue via base broadening.
- Seek understandings with the Government of Israel to resolve fiscal files and reduce impediments to the movement of goods and people and on investment, including in Area C.
- Implement additional reforms to improve the business environment and tackle structural impediments to growth.
- Intensify oversight of banks, continue to push for alternative arrangements to replace current shekel correspondent banking relations, and advance digital payments to reduce excess physical shekel cash.

¹ The IMF provides technical services to the West Bank and Gaza, including policy advice in the macroeconomic, fiscal, and financial areas, as well as technical assistance, with a focus on tax administration, public financial management, public expenditure management, banking supervision and regulation, and statistics. See www.imf.org/wbg for previous AHLC reports and Annex III for a list of TA provided.

³² يمكن الاطلاع على التقرير الكامل في الرابط هنا: <file:///C:/Users/wb403773/Downloads/IWBGEA2022002.pdf>

الملحق 3: خطاب سياسات التنمية

State of Palestine

Prime Minister

دولة فلسطين

رئيس الوزراء

Mr. David Malpass
President
The World Bank Group
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
USA

8 February 2023

Subject: Letter of Development Policy**Dear President Malpass,**

This letter of Development Policy lays out the key elements of the Palestinian Government's National Development Plan (NDP) for 2021-2023 and the proposed policy and institutional reform program for this year and beyond.

The Palestinian Government requests the assistance of the World Bank Group in the form of the Development Policy Grant (DPG) instrument for \$30 million. The assistance from the World Bank Group is needed to especially support the government's efforts towards improving the structural fiscal balance, strengthening the effectiveness of public procurement and the integrity of the financial sector while pursuing digital transformation.

Building on the momentum and the lessons learned from the past DPG operations, the Government of Palestine believes that the instrument is highly useful in facilitating reforms in Palestine on a continuum basis. Therefore, the Government of Palestine requests selective support of the NDP and is committed to implementing the institutional and policy reforms described in the policy and results matrix of the DPG 13 as they are aligned with

State of Palestine
Prime Minister



دولة فلسطين
رئيس الوزراء

the priorities in NDP 2021-2023. Specifically, the following two pillars are addressed in this DPG: 1) improve the structural fiscal balance and strengthen the effectiveness of public procurement and 2) strengthen the integrity of the financial sector and pursue digital transformation.

1) Improve the structural fiscal balance and strengthen the effectiveness of public procurement

A commitment to an effective and inclusive government is a cornerstone of the NDP 2021-2023, and the Government of Palestine has taken several significant steps to achieve this. This includes strengthening the public procurement system and improving the structural fiscal balance.

By December 2024, our Ministry of Finance is committed to increase the Domestic VAT collections to around 39 percent of domestic tax revenues. This goal is in line with the overall government policy to improve revenue mobilization and reduce tax evasion. To achieve this goal, our MoF will strengthen cross check on VAT invoices by mandating businesses to use an online portal to submit their monthly VAT invoices for purchases and sales to be reconciled with those submitted by other businesses.

In line with the Palestinian Government's reform agenda, focusing on the wage bill reform, the Government decided last November (2022) to adopt an attrition target for net public employment whereby yearly civil and security personnel appointments do not exceed 50 percent of retirement-related and other kinds of departures from the PA during the same

State of Palestine

Prime Minister

دولة فلسطين

رئيس الوزراء

year, until the fiscal stress eases. Additionally, the Council of Ministries requested all government agencies to assess their Human Resources (HR) needs and skills, on a yearly basis and submit a list to the Cabinet identifying employee surplus and shortages of skills, with the purposes of reallocating and/or training surplus employees, to enhance efficiency. Given the importance of wage bill reform, we would like to continue working with the World Bank on this agenda and commit to further wage bill reforms to be supported by future DPG operations.

Also, in order to improve the professional quality of procurement staff in the Palestinian Authority, and enhance the effectiveness of public procurement, last December (2022) the Cabinet, approved the "Procurement Capacity Building and Professionalization Strategy" which recognizes procurement as a distinct profession in civil service, institutes a permanent procurement training program and establishes an independent certification mechanism for procurement staff. By December 2024, 80% of public procurement staff will complete the procurement training program.

2) Strengthen the integrity of the financial sector and pursue digital transformation

In a spirit of collective and global responsibility, and in order modernize the Anti-Money Laundering and Combating Financing of Terrorism legal framework and align it with international best practices, the PMA through the Financial Follow Up unit, enacted a new AML/CFT law No. 39 published in the official gazette No. 193 on August 14, 2022, and AML/CFT instructions for financial institutions licensed to operate in Palestine. By December 2024 the PMA will conduct on-site inspections of licensed banks accounting for

State of Palestine

Prime Minister

دولة فلسطين

رئيس الوزراء

85 percent of total bank assets, controlling the compliance with new procedures on beneficial ownership transparency.

Additionally, the PMA will further advance the digital transformation agenda in the financial sector and enhanced public confidence in electronic transactions by enacting a national payments law regulating the use of e-money and strengthening the PMA's authority over entities providing e-money services. By December 2024 the PMA aims to increase the Cashless the transactions by 150 percent.

In order to support women empowerment through financial inclusion, the PMA issued circular No. 201/2022 dated September 6, 2022, adopting a single definition for female-owned enterprises applicable to all Microfinance Institutions, and introducing the obligation to disclose the number and size of financing provided to these businesses on a regular basis, in order to strengthen the role of MFIs in supporting women. By December, 2024 we aim to increase the number of women –owned businesses accessing microfinance according to the new definition to 1500.

Finally, the Government of Palestine would like to thank the International Bank for Reconstruction and Development for providing extensive support through the DPG instrument. Previously, the Government of Palestine has benefited from the use of the DPG instrument on 12 occasions with the most recent operation being approved by the Board of Directors of the World Bank in June 2022. All these operations helped to deepen policy and institutional reforms in the country and have been crucial in mobilizing additional donor support. Furthermore, a successful implementation of the proposed DPG sends an

State of Palestine
Prime Minister



دولة فلسطين
رئيس الوزراء

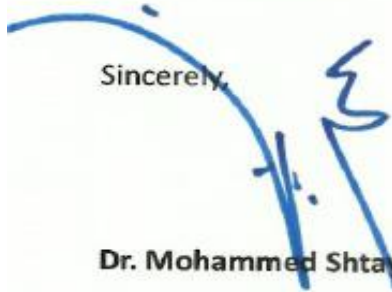
important signal to the international donors to resume their funding to Palestine, especially now that US has resumed its official assistance.

The Government of Palestine is highly committed to our reform progress supported by the proposed DPG operation and determined to move forward with our comprehensive structural reform agenda to continue building strong public institutions and strengthen our fiscal position.

We wish to express here our sincerest appreciation for the generous support and the assistance extended by the World Bank Group to Palestine's socio-economic development. Similarly, we are fully committed to maintaining our cooperation, thus seeking to achieve the objectives prescribed in our reform plans. We look forward to the continued support and fruitful collaboration in the years to come.

Please accept, Your Excellency, the renewed assurances of my high consideration and cordial thanks to you and your team for your continued support to Palestine and the Palestinian people.

Sincerely,



Dr. Mohammed Shtayyeh
Prime Minister
Government of Palestine

الملحق 4: جدول التحليل البيئي والاجتماعي/أوضاع الفقر

الآثار الجوهرية الإيجابية أو السلبية الخاصة بأوضاع الفقر أو الأوضاع الاجتماعية أو الجوانب التوزيعية	الآثار البيئية الجوهرية الإيجابية أو السلبية	الإجراءات المسبقة
الركيزة 1 في العملية: تحسين التوازن الهيكلي للمالية العامة وتدعيم فعالية الشراء العام		
آثار إيجابية على أوضاع الفقر والأحوال الاجتماعية وتوزيع الدخل	لا تأثير على البيئة	الإجراء المسبق 1:
آثار إيجابية على أوضاع الفقر والأحوال الاجتماعية وتوزيع الدخل	لا تأثير على البيئة	الإجراء المسبق 2:
آثار إيجابية على أوضاع الفقر والأحوال الاجتماعية وتوزيع الدخل	لا تأثير على البيئة	الإجراء المسبق 3:
الركيزة 2 في العملية: تعزيز نزاهة وسلامة القطاع المالي ومتابعة التحول الرقمي		
آثار محايدة على أوضاع الفقر والأحوال الاجتماعية وتوزيع الدخل	لا تأثير على البيئة	الإجراء المسبق 4:
آثار إيجابية على أوضاع الفقر والأحوال الاجتماعية وتوزيع الدخل	تأثير إيجابي على البيئة	الإجراء المسبق 5:
آثار إيجابية على أوضاع الفقر والأحوال الاجتماعية وتوزيع الدخل	لا تأثير على البيئة	الإجراء المسبق 6: