

وثيقة معلومات المشروع

رقم التقرير: 102744

مرحلة التقييم

اسم المشروع	خطة التنمية الوطنية الفلسطينية المنحة السابعة للسياسات التنموية
المنطقة	الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
القطاع (القطاعات)	الإدارة المالية والاقتصاد الكلي الممارسات العالمية
الرقم التعريفي للمشروع	P156865
الجهة (الجهات) المقترضة	منظمة التحرير الفلسطينية
الوكالة المنفذة	السلطة الفلسطينية - وزارة المالية
تاريخ إعداد وثيقة المشروع	3 تشرين أول 2015
تاريخ قرار التقييم	
تاريخ موافقة مجلس الإدارة	11 شباط 2016

1. تعريف بالبلد والقطاع

1. تعتبر منحة السياسات التنموية السابعة المقترحة مستقلة بذاتها وتهدف إلى دعم السلطة الفلسطينية في تحسين إدارة الأموال العامة وبيئة العمل. تعمل منحة السياسات التنموية، وعلى وجه التحديد، على دعم جهود السلطة الفلسطينية في زيادة عائدات الضرائب ووقف عدم الكفاءة في الإنفاق العام لتقليص العجز المالي في ظل تراجع المعونة المقدمة من الجهات المانحة. كما وستعمل منحة السياسات التنموية على دعم جهود السلطة الفلسطينية في إصلاح وتعزيز إدارة الأموال العامة وتحسين بيئة العمل من خلال تسهيل عملية تسجيل الأراضي. بالإضافة إلى ذلك، تستند المنحة السابعة للسياسات التنموية على التقدم المحرز في عملية الإصلاح والمدعوم من قبل منح السياسات التنموية السابقة.

2. ووفقاً للتصورات المنصوص عليها في استراتيجية المساعدة للسنوات المالية (2015-2016) للضفة الغربية وقطاع غزة، تبقى منح السياسات التنموية بمثابة الأداة الرئيسية الهادفة إلى دعم الأولويات الاستراتيجية للسلطة الفلسطينية والنهوض بحوار السياسات وتوفير التمويل الضروري لميزانية السلطة الفلسطينية. نظراً لخطورة الوضع السياسي لا سيما في غزة، بالإضافة إلى تأثير القيود المفروضة¹ على الحركة والدخول والتجارة لاستثمارات القطاع الخاص وعملية النمو، تعرض الدخل الحقيقي للفرد الواحد في الأراضي الفلسطينية لحالة من التقلص على مدار ثلاث سنوات على التوالي، بحيث تأثرت إيرادات السلطة

¹ صرحت الحكومة الإسرائيلية بأهمية وجود هذه القيود لأغراض أمنية.

الفلسطينية من التراجع في الناتج المحلي الإجمالي والتأخير في تحويل الإيرادات المحصلة من قبل الحكومة الإسرائيلية لصالح حساب السلطة الفلسطينية.

3. يجري إعداد منحة السياسات التنموية على خلفية عدم الاستقرار والضعف السياسي الناتج عن فشل محادثات السلام في السنة الماضية. استؤنفت عملية السلام بين الحكومة الإسرائيلية والسلطة الفلسطينية بقيادة وزير الخارجية الأمريكي جون كيري في 29 تموز 2013 وأدت إلى وجود بارقة أمل جديد للسلام والاستقرار والازدهار في المنطقة. على أية حال، فقد انهارت محادثات السلام في شهر نيسان 2014، وأدت إلى ذلك تفاقم عدم الاستقرار المستقبلي والتشاؤم المتنامي في المجتمع الفلسطيني ومن ضمنهم مجتمع الأعمال التجارية. وبعد فترة وجيزة من فشل محادثات السلام، اندلعت الحرب في غزة (تموز 2014) والتي بدورها أدت إلى ابتعاد الطرفين عن احتمالية التوصل لاتفاقية السلام. وحتى الآن، لم تنجح جهود إيجاد حكومة وحدة فلسطينية بين الضفة الغربية وغزة.

4. وعلى خلفية هذه الظروف الصعبة، تواصلت عملية إحراز التقدم في الإصلاحات الهيكلية على الرغم من تفاوته في العديد من مجالات السياسة. عملت السلطة الفلسطينية على إنجاز تقدم ملحوظ في تقليل المعونات الصريحة والضمنية للطاقة (على صعيد الوقود والكهرباء) نظراً لأسعار الطاقة المنخفضة، وباعتبارها وسيلة لاحتواء فاتورة الأجور، ألزمت السلطة الفلسطينية نفسها بالنمو الصفري في عدد العاملين ضمن كشوف عام 2015، وبالتالي التزم مجلس الوزراء أيضاً بتقليل الخدمات المدنية. كما وتحرز السلطة الفلسطينية تقدماً جيداً في تنفيذ إصلاحات فرعية في قطاع القطاع الصحي ولكن لا تزال عملية إصلاح المعاشات المتأخرة من القضايا العالقة. فضلاً على ذلك، أنهت السلطة الفلسطينية إعداد استراتيجية الإيرادات وبدأت تنفيذها. على أية حال، فهناك حاجة لوجود سياسات ضريبية جريئة وتدابير لإنفاذ وتوسيع ما يعرف الآن بالقاعدة الضريبية الضيقة وفقاً للمقارنة الدولية. يجري الآن إحراز بعض التقدم لتحسين أنظمة الإدارة المالية العامة.

5. بينما يبقى الفقر المدقع متدنياً في الأراضي الفلسطينية، إلا أن الفقر واسع النطاق من القضايا الهامة وخصوصاً في غزة، وفي حال استمرار الاتجاه الحالي لتدني معدلات النمو، من الممكن أن تتفاقم نسبة الفقر لتصبح أكبر مما هي عليه. وفقاً لخط الفقر الوطني²، فقد عاش ما نسبته 26% من الفلسطينيين في حالة فقر في عام 2011. أما بالنسبة لنسبة الأشخاص الذين يعانون من الفقر المدقع فهي متدنية حتى لو ارتفع خط الفقر من 1.25 إلى 2 دولار أمريكي يومياً، يبقى معدل نسبة الفقر أقل من نسبة 5%. ومع ذلك، يخفي الرقم الكلي على المستوى الوطني تبايناً واسع النطاق على الصعيد الإقليمي. وفي غزة، بلغت نسبة معدل الفقر 39% وهي أكثر من ضعف المعدل الموجود في الضفة الغربية والذي يبلغ 18% ويعزى هذا

² لا تتوفر معلومات حديثة حول الفقر حتى الآن.

التفاوت الإقليمي إلى الصدمة الاقتصادية الشديدة التي ضربت غزة في أعقاب الانقسام الداخلي والذي أفضى إلى زيادة دراماتيكية في نسبة الفقر عام 2007 مما أدى إلى وجود واحد من أصل كل اثنين في غزة يعيشون تحت مستوى خط الفقر. وعلى غرار بلدان أخرى، يعاني عدد من الأسر الكبيرة في الضفة الغربية وغزة من مستويات الفقر العالية. وفي عام 2011، تم تسجيل أعلى نسبة للفقر وبلغت 50% بين الأفراد الذين كانوا يعيشون في أسر مكونة من 10 أفراد أو أكثر. بالإضافة إلى ذلك، كانت نسبة الفقر في الأسر التي يعملها موظفو الخدمة المدنية أقل بمقدار 10 نقاط مئوية من تلك الأسر التي يعملها عمال القطاع الخاص. حيث يُفسر ذلك من خلال الضغط المستمر على أنشطة القطاع الخاص من قبل القيود الإسرائيلية. وعلى نحو ملحوظ، استمرت التحويلات الاجتماعية في لعب دور رئيسي في تقليل مستويات الفقر، ولا سيما في غزة. وفي العام 2011 وفي ظل غياب كافة البرامج الاجتماعية، كان من الممكن أن يكون المعدل الرسمي لحجم الفقر أعلى بقدر أحد عشر نقطة مئوية. وفي حال قلت أو توقفت هذه الدفعات الاجتماعية، فإنه ومن المتوقع أن يعود عدد كبير من الأسر لتعيش تحت مستوى خط الفقر.

2. الأهداف التشغيلية

6. يهدف برنامج الإصلاح ضمن منحة السياسات التنموية السابعة إلى دعم السلطة الفلسطينية في تعزيز إدارة الأموال العامة وتحسين بيئة ومناخ العمل. وتحديداً، تتمثل الأهداف التنموية لهذه العملية في الأمور الآتية: (أ) تحسين أداء الإيرادات العامة وتحسين استدامة الإنفاق العام، و(ب) تحسين الشفافية في استخدام الأموال العامة، و(ج) تسهيل عملية تسجيل الأراضي.
7. صممت هذه العملية لدعم الهدفين الأولين من خطة التنمية الوطنية الحكومية للأعوام 2014-2016. يركز الهدف الأول من خطة التنمية الوطنية على تحقيق النمو والقدرة التنافسية وخلق فرص العمل. حيث ستقوم هذه العملية بتقديم الدعم من خلال الإجراءات المأخوذة لتسهيل عملية تسجيل الأراضي والتي تعتبر حالياً بمثابة عائق أمام الاستثمار الخاص. أما الهدف الثاني في خطة التنمية الوطنية فيتعلق بالحوكمة الرشيدة في المؤسسات العامة والتي ستحصل على الدعم من خلال الإجراءات الهادفة إلى تحسين أداء الإيرادات العامة والاستدامة في النفقات والإجراءات التي ترمي إلى تحسين الشفافية في الأموال العامة.
8. من المتوقع أن تعمل النتائج المحققة من خلال هذه العملية على تحسين وتعزيز المركز المالي للسلطة الفلسطينية وتسهيل عملية تسجيل الأراضي. تدعم منحة السياسات التنموية السابعة الإجراءات الهادفة تحديداً إلى تعزيز أداء الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية. وعلى صعيد النفقات، تغطي العملية العديد من الإجراءات التي تهدف إلى تقليص حجم صافي الإقراض³ وتكاليف التحويلات الطبية خارج النظام الصحي

³ يمثل صافي الإقراض الاقتطاعات التي تقوم بها الحكومة الإسرائيلية من أموال المقاصة لتسديد فواتير الكهرباء والماء غير المدفوعة من قبل المرافق الفلسطينية العامة والحكومات المحلية.

العام. كما وتدعم هذه العملية جهود السلطة الفلسطينية في تحسين جودة المعلومات حول العلاقات المالية الحكومية الدولية بين السلطة الفلسطينية والحكومات المحلية من خلال إصدار تقارير على الانترنت تتضمن معلومات مفصلة حول رسوم النقل. بالإضافة إلى ذلك، تعمل منحة السياسات التنموية السابعة على دعم جهود السلطة الفلسطينية المبذولة في تنفيذ نظام الالتزام في العديد من الوزارات الرئيسية. ومن المتوقع أن تقوم تلك الإجراءات بتحسين الشفافية في الأموال العامة. وأخيراً، تتضمن منحة السياسات التنموية السابعة الإجراء الذي اتخذته السلطة الفلسطينية مؤخراً لإلغاء رسوم ومصاريف تسجيل الأراضي للمرة الأولى، حيث من المتوقع أن يؤدي هذا الإجراء إلى تسهيل عملية تسجيل الأراضي حيث تعتبر هذه الرسوم بمثابة حاجز لعملية التسجيل الأولى.

3. سبب ودافعية مشاركة البنك

9. ووفقاً للتصورات المنصوص عليها في استراتيجية المساعدة للسنوات المالية (2015-2016) للضفة الغربية وقطاع غزة، تبقى منح السياسات التنموية بمثابة الأداة الرئيسية التي تهدف إلى دعم الأولويات الاستراتيجية للسلطة الفلسطينية والنهوض بحوار السياسات وتوفير تقديم التمويل الضروري لميزانية السلطة الفلسطينية. تدعم العملية عمليات الإصلاح التي من المتوقع أن تؤدي إلى تحسين استدامة وشفافية استخدام الأموال العامة وتسهيل عمليات تسجيل الأراضي من أجل تشجيع وتحفيز استثمارات القطاع الخاص التي تعتبر ضرورية للنمو الاقتصادي. وفي نهاية الأمر، فإنه ومن المتوقع أن تقوم هذه الإصلاحات بالمساهمة في التقليل من معدلات الفقر وعدم المساواة. من الضروري التركيز على أن الأهمية المالية لهذه العملية لا تكمن فقط في توفيرها مبلغ 40 مليون دولار كتمويل بنكي ولكنها تؤثر وبشكل مباشر على دعم الجهات المانحة الأخرى من خلال الصندوق الاستئماني لخطة التنمية والإصلاح الفلسطيني وبمبلغ 200 مليون دولار كل عام. وتقدم هذه العملية أيضاً مؤشرات إيجابية للجهات المانحة الأخرى والذين يقدمون المساعدة بشكل مباشر للسلطة الفلسطينية في الوقت الذي تكون فيه هذه المساعدة مهمة جداً للاقتصاد الفلسطيني والمال العام.

4. التمويل

10. توفر هذه العملية مبلغ 40 مليون دولار كتمويل بنكي لمنحة لميزانية السلطة الفلسطينية وستُصرف حصيلة إيرادات هذه المنحة ضمن دفعة واحدة.

5. الترتيبات المؤسسية والتنفيذ

11. تعتبر وزارة المالية في السلطة الفلسطينية بمثابة الوكالة المنفذة الرئيسة لهذه العملية وستكون المسؤولة عن تنسيق النشاطات مع المنظمات ذات العلاقة في السلطة الفلسطينية. وكما هو متعارف ضمن ممارسات منح السياسات التنموية السابقة، تستمر وزارة المالية بإصدار تقارير فصلية وبشكل منتظم حول التقدم في سير العمل.

12. يستمر موظفو البنك الدولي في مكاتب الضفة الغربية وغزة والقدس في نشاطات الحوار المنتظم والرقابة التي تركز على تأثير مخرجات هذا البرنامج. كما وسيقومون بإجراء بعثات إشراف رسمية. وستستند المراجعة وبشكل كبير على الإطار العام للنتائج ومجموعة من مؤشرات الرقابة المحددة سيتم استكمالها بشكل مشترك مع وزارة المالية في السلطة الفلسطينية. وفي نفس الوقت، سيتم مراقبة الحالة الاجتماعية للبرنامج الحكومي لتحديد ما إذا تم إتباع الإجراءات المدعومة من قبل العملية المقترحة.

6. المزاي والمخاطر

المزاي

13. من المتوقع أن تساهم العملية في تعزيز الحوكمة في المؤسسات العامة والاستدامة المحسنة للإيفاق العام بالإضافة إلى التحسينات في عملية تسجيل الأراضي وتسهيل الاستثمار الخاص.

المخاطر

14. يعاني الوضع الأمني والسياسي في الضفة الغربية وغزة من ضعف شديد كما ظهر من خلال الحرب الصراع الأخير في قطاع غزة والذي عمل وبصورة كبيرة على زيادة مستوى عدم الاستقرار المتعلق بالوضع الأمني والسياسي. وتعتبر الإضرابات في قطاع الخدمات المدنية والاضطراب الاجتماعي الأخير بمثابة شاهد حي على هشاشة وضع الوضع السياسي. ومن الممكن أن يتدهور للوضع السياسي المتقلب ويؤدي إلى وقف عمليات الإصلاح. وفي حال انتكس الوضع الأمني، فستقل ثقة القطاع الخاص والاستثمارات وستهبط الإيرادات العامة ومن الممكن أن تتوقف عمليات الإصلاح الحكومية أيضاً. كما ومن المحتمل بأن تكون السلطة الفلسطينية عاجزة عن الوفاء بتلبية الأهداف المالية المتوسطة دون وجود نمو اقتصادي جوهري. ومع ذلك، وفي ظل الاستقرار السياسي الأخير، فقد تباطأت عملية تسهيل وتخفيف القيود المفروضة من قبل الحكومة الإسرائيلية على الحركة والدخول في كل من غزة والضفة الغربية بالإضافة إلى القيود المفروضة على النشاط التجاري في المنطقة (ج)، حيث يستمر مجتمع الجهات المانحة الدولي بمراقبة نظام الإغلاق وآثاره الاقتصادية. ومن الأمور الضرورية في هذه المرحلة هو استمرار السلطة الفلسطينية بتنفيذ الإصلاحات الهيكلية على الرغم من البيئة الاقتصادية الصعبة والضغط المالي وعمليات الإصلاح الأخرى الباقية.

15. يشكل الانخفاض المحتمل في مستويات مساعدة المانحين المتوقعة مخاطر كبيرة للمركز المالي للسلطة الفلسطينية وعملية النمو الاقتصادي. وعلى الرغم من قيام السلطة الفلسطينية بوضع برنامجاً نحو اعتمادية أقل على المعونات الخارجية وتقوم الآن بتنفيذ الإصلاحات ذات العلاقة، فلا تزال تحتاج السلطة الفلسطينية إلى العديد من السنوات لتحقيق الاستدامة المالية الممكنة حال وجود استقرار سياسي يسمح بوجود نمو قوي يقوده القطاع الخاص. وعليه، فإن مزيداً من التراجع في مستويات مساعدة المانحين العامة أو عملية انتظامها يعتبر من مصادر الخطورة للسلطة الفلسطينية والاقتصاد الفلسطيني بشكل عام.

7. الفقر والآثار الاجتماعية والجوانب البيئية

16. من غير المتوقع أن تكون إجراءات الحكومة المدعومة في ظل هذه العملية ذات تأثير سلبي على المجموعات الفقيرة والضعيفة في الأراضي الفلسطينية. على سبيل المثال، لن تقود التدابير الهادفة إلى تحسين تحصيل إيرادات الضرائب على زيادة نسبة الضريبة (تناقصت هذه النسب مؤخراً) أو زيادة المسؤولية الضريبية على المجموعات الفقيرة والضعيفة حيث تهدف إلى تحسين كفاءة التحصيل وتقليل التهرب الضريبي من قبل الشركات الخاصة والأفراد الأغنياء.⁴ كما ولن تقوم المعايير الهادفة إلى احتواء الإنفاق الحكومي وتحسين كفاءته بقطع أية مزايا عن الفقراء. وفي حقيقة الأمر، فقد عملت الحكومة، وضمن ميزانيتها لعام 2015، على زيادة عدد المستفيدين في وسائلها التي اختبرت برامج تحويل الأموال. وعلى نحو مماثل، يتمثل هدف المعايير الأخرى في إزالة والقضاء على التسرب المالي والمخلفات خارج الاقتصاد الفلسطيني.

17. وعلى المستوى المتوسط، فمن المتوقع من عمليات الإصلاح المدعومة من قبل هذه العملية أن تترجم ضمن المساحة المالية وجود برامج ضرورية للحد من الفقر والازدهار المحسن لفرص العمل في القطاع الخاص والتي تعتبر هامة بشكل خاص مهمة للنساء والشباب. وكما تم الإشارة إليه في مراجعة الإنفاق العام التي تم الانتهاء منها مؤخراً، ستعمل المعايير الهادفة إلى زيادة الإيرادات الحكومية جنباً إلى جنب مع معايير تقليل الكفاءة في الإنفاق العام على زيادة المساحة المالية لبرامج الإنفاق للحد من نسبة الفقر. وتعتبر الإدارة المالية المحسنة بمثابة متطلب هام للنمو الاقتصادي وخلق فرص العمل وهي أيضاً بمثابة تسجيل أراضي رخيص وأداء أفضل لسوق الأراضي. وسيكون لهذا الأمر تأثير إيجابي على الوضع الاجتماعي والبطالة وبشكل أخص على النساء والشباب والتي تعتبر مشاركتهم في سوق العمل منخفضة حالياً، على أية حال، تعطي السلطة الفلسطينية اهتمام أكبر لخلق فرص العمل للمجموعتين الاجتماعيتين في خطة التنمية الوطنية للأعوام 2014-2016. وتهدف العديد من إصلاحات الإدارة المالية المدعومة من قبل هذه العملية إلى تقوية ممارسات الإدارة المالية العامة والتي بدورها تعمل على تقوية محاسبية الموظفين العموميين وزيادة كفاءة وفعالية الإنفاق العام والتي تعتبر جميعها خدمات هامة للنمو الاقتصادي والتنمية.

الجوانب البيئية

18. لن يكون لهذه العملية أية آثار جوهرية على بيئة وغابات والمصادر الطبيعية للدولة. تكون مؤشرات المصادر الطبيعية والبيئية بفضل النشاطات الكامنة في تصميم العملية. لن يكون لأي من الإجراءات السابقة أية آثار أو مخاطر بيئية جوهرية وكبيرة.

8. جهات الاتصال

البنك الدولي

⁴ يتم إدراج الذين تبلغ القيمة الإجمالية لدخلهم السنوي الخاضع للضريبة أقل من 50,000 شيكل إسرائيلي جديد، وهي قيمة أعلى بكثير من خط الفقر للأسرة 27,516 شيكل إسرائيلي جديد ضمن الشريحة الضريبية 5% ومع بدلات أجور بقيمة أقصاها 1,000 شيكل إسرائيلي جديد من الضرائب.

جهة الاتصال: أورهان نيكسيك
المسمى الوظيفي: خبير أول بمجال الاقتصاد
رقم الهاتف: 5366+253
البريد: onicsic@worldbank.org
الإلكتروني:
المكان: غزة، الضفة الغربية وغزة (IBRD)
الجهة
المقترضة:

جهة الاتصال: السيدة ليلى صبيح
المسمى الوظيفي: مدير دائرة العلاقات الدولية
المكان: رام الله الضفة الغربية
الضفة الغربية وقطاع غزة
رقم الهاتف: (970-2) 240-0650 Fax: (970-2) 240-0595
البريد: mofirdg@palnet.com
الإلكتروني:

9. للمزيد من المعلومات

البنك الدولي
مركز المعلومات THE INFOSHOP
واشنطن 20433
هاتف (202) 458-5454
فاكس (202) 522-1500
موقع الكتروني <http://www.worldbank.org/infoshop>