



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة خلفية¹

جلسة طاولة مستديرة (3)

نحو استجابة وطنية شاملة للتخفيف من صدمة وباء الكورونا
على القطاعات الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية

إعداد

فريق الباحثين، ماس

أيار 2020

¹ مصدر البيانات الواردة في هذه الورقة: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وموازنة الطوارئ 2020، والنموذج الاقتصادي الذي أعده معهد "ماس" حول تأثير الجائحة على الاقتصاد الفلسطيني وقطاعاته.

1. الخلفية والمبررات

تأتي هذه الورقة الخلفية المختصرة كاستجابة للتطورات الحالية (مكافحة انتشار وباء الكورونا) التي شغلت العالم ولا زالت تشغله حتى يومنا هذا، وبما فيه المجتمع الفلسطيني، الذي شلت معظم قطاعاته الاقتصادية بسبب إعلان حالة الطوارئ. فقد طبقت كافة الدول سياسات اقتصادية وإجراءات متنوعة لاحتواء هذا الوباء، وعلى رأس هذه الإجراءات منع الحركة والإغلاقات ضمن حالة طوارئ. ولجأت العديد من الدول إلى سياسات التعويض للقطاع الاجتماعي والمنشآت الصغيرة، وغير ذلك من السياسات الاقتصادية المسهلة لحركة النشاط التجاري والمصرفي. مع التنويه أن إجراءات وسياسات كل دولة تعتمد على إمكانياتها وقدراتها على تنفيذ السياسات، وعلى الموارد المتاحة، وهذا بالطبع يختلف من دولة إلى أخرى، مع اختلاف الصفات الاقتصادية العلاجية بحسب قناعة صانعي القرار.

كما جرت العادة، فإن معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) يدرج ضمن مهامه الموضوعات الاقتصادية الحساسة وذات الاهتمام العام، وذلك من خلال لقاءات الطاولة المستديرة التي يعقدها بشكل شهري تقريبا. وهذا يتم في ظل الظروف الطبيعية، ولكن في ظل الوضع الراهن يعتقد المعهد بأن موضوع السياسات هذا ذا أولوية قصوى، إذ أن التدخلات والسياسات المطلوبة حاليا لها أهمية خاصة في ظل الظروف الحالية. لذلك ستعرض هذه الورقة البيئة الحالية العامة للقطاعات الاقتصادية بشكل وصفي وتشخيصي، ومن ثم تعرض مقترحات وتدخلات قد تكون قابلة للتطبيق أو للتعديل، وأيضا سيضاف لهذه المقترحات ما يتم الإجماع أو التوافق عليه من قبل ذوي الاختصاص المشاركين في هذا اللقاء.

تمتاز الحالة الفلسطينية بخصوصية مختلفة عن باقي الدول بسبب الاحتلال والظروف السياسية والعوائق الاقتصادية المختلفة، وعدم توفر الموارد أو الأدوات السياساتية السيادية التي سمحت للعديد من الدول الاقتراض دوليا لتمويل استجابتها الاقتصادية للأزمة. الأمر الذي يتطلب جهود خاصة في ظل إمكانيات متواضعة، مع العلم أن هذا الوضع لا يعطينا من إتباع سياسات وتدخلات عاجلة بما هو متاح، فالحاجة إلى التدارس والنقاش ملحة جدا وخاصة في ظل الظروف الحالية.

على أساس القراءة الأولى لآثار الأزمة، كما جاءت في الملحق الخاص من المراقب الاقتصادي 2020 الذي صدر مؤخراً عن "ماس"،² تركز هذه الورقة على مدى تأثر عدد من القطاعات الاقتصادية الفلسطينية الرئيسية بهذه الجائحة، وذلك بهدف الوصول إلى أفضل السياسات والتدخلات الممكنة من خلال تركيز النقاش والتدارس بين ذوي الاختصاص والخبرة من القطاعين العام والخاص والخبراء والأكاديميين. مع ملاحظة أن هذه الورقة لم تتطرق لقطاع التعليم ورياض الأطفال، وقطاع المصارف، وقطاع النقل، والقطاع غير المنظم، وقطاعات أخرى، وذلك لتعذر عرض كافة القطاعات في جلسة واحدة، وعلى أمل تناولها في جلسات أخرى منفردة.

نقدم في الأقسام التالية المادة الأساسية التي ستقود النقاش، وقد تم الاعتماد في هذه الورقة الخلفية على الأبحاث التي أجريت مؤخراً للملحق الخاص المذكور أعلاه لعرض الوضع التشخيصي للقطاعات، بينما استمدت السياسات المقترحة والخاصة بكل قطاع بناء على ما توصل باحثو المعهد له من متابعتهم لتطورات الاستجابة الوطنية لآثار الأزمة والتقدير بمدى التراجع الذي حصل في القطاعات الاقتصادية.

2. قطاع العمالة في إسرائيل والمستعمرات

بلغ عدد العمال الفلسطينيين في إسرائيل والمستعمرات أكثر من 133 ألف عامل في نهاية 2019، أي ما نسبته 13% من إجمالي العاملين في فلسطين، و 19% من إجمالي العاملين في الضفة الغربية. يعمل 23 ألف عامل في المستوطنات ونحو 110 آلاف عامل

² المزيد عن كل قطاع يرجى مراجعة الملحق الخاص من المراقب الاقتصادي 2020.

في إسرائيل، ويبلغ متوسط أجرهم اليومي 254 شيقل، بينما يملك 71% من هؤلاء العمال تصاريح عمل، يعمل 21% منهم دون تصريح، ويضطرون غالباً للمبيت لفترات طويلة في الداخل.

شكلت تحويلات العاملين في إسرائيل حوالي 25% من إجمالي الأجور التي يحصلها العاملون الفلسطينيون في كافة القطاعات عام 2018، وهذه تشكل 14% كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

يقدر أن ما بين 70-80% من العمال الفلسطينيين في إسرائيل خسروا كامل عوائدهم أو جزءاً كبيراً منها خلال شهري آذار ونيسان. على افتراض أن المشغلين والحكومة الإسرائيلية سيتكثرون لحقوق العمال، رغم مطالبة السلطة الوطنية بتحمل إسرائيل لمسؤولياتها القانونية في هذا الصدد، وبناء على أعداد العمال ومتوسط أجرهم المذكورة أعلاه، تقدر إجمالي الخسائر في عوائد العمال خلال شهري آذار ونيسان ما بين 190 مليون دولار و210 مليون دولار.

✓ السياسات المقترحة

يمكن للحكومة والمؤسسات الفلسطينية التحرك ضمن محورين وبشكل عاجل:

المحور الأول: يتمثل في الضغط على الحكومة الإسرائيلية وأرباب العمل الإسرائيليين، سياسياً وقانونياً، بالاستناد إلى الاتفاقيات الدولية التي تنظم وتضامن حقوق العمالة المهاجرة في الدول المضيفة، وإدخال منظمة العمل الدولية كوسيط في هذه الجهود. دراسة اللجوء إلى المحاكم الإسرائيلية لإجبار الحكومة والمشغلين الإسرائيليين على الوفاء بالتزاماتهم التي ينص عليها القانون الإسرائيلي بهذا الخصوص.

المحور الثاني: تقديم دعم مادي ومعنوي وفق ما هو ممكن للعمال في هذه المرحلة. وكخطوة أولى في هذا المجال، يجب العمل على حماية العمال ومحاولة توفير كافة سبل الرعاية الصحية لمن يحتاجها. أما بالنسبة للدعم المادي، ففي حال طالبت الأزمة إلى ما بعد منتصف نيسان، يصبح من الضروري والحتمي، إيجاد آليات دعم رسمي وشعبي للعمال، وعلى الحكومة العمل على توفير 200-250 مليون دولار لتقديم مساعدات عاجلة للعمال خلال الربع الثاني من العام الحالي. يمكن ذلك عبر تأسيس صندوق خاص لدعم العمال وتشغيلهم في القطاعات الإنتاجية المحلية (وإن تعذر ذلك، يمكن تسجيل وتمكين المحتاجين منهم من الاستفادة من برنامج وزارة التنمية الاجتماعية الذي تم الإعلان عنه). في سبيل تمويل هذا الصندوق أو توفير هذا المبلغ يمكن للحكومة دراسة خيارات مثل، اقتطاع جزء من أرباح الشركات الكبيرة والبنوك، أو خصم رمزي من رواتب موظفيها. مما لا شك فيه أن هذه الأزمة توفر فرصة، حتى ولو بظروف قاسية، لتخفيف الاعتماد القسري على سوق العمل الإسرائيلي، ومعالجة العديد من التشوهات الهيكلية الاقتصادية التي تطوي عليها عملية "العمالة المهاجرة"، بل وتحقيق جزء من سياسات الانفكاك الاقتصادي.

3. قطاع الصناعة

ضمن التوقعات السابقة للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في ظل الوضع الطبيعي، كان من المتوقع أن تنمو الأنشطة الصناعية بنحو 2.3% في الضفة الغربية، وأن ينمو الناتج المحلي الإجمالي في الضفة الغربية بنسبة 2.4%. إلا أن توقعات "ماس" أظهرت تراجعاً في نمو كافة أفرع الصناعة، حيث يتوقع انخفاض الإنتاجية في نشاط الصناعة التحويلية بنسبة 12.1% في العام 2020، وفي نشاط التعدين واستغلال المحاجر بنسبة 15.2%، علماً بأن هذا الانخفاض قد يتضاعف إذا ما استمرت هذه الجائحة لفترة أطول.

حتى لو حدث انتعاش في النصف الثاني من هذه السنة، فليس شرطاً أن يشهد النشاط ككل نمواً خلال العام. ولكي يتحقق ذلك، يجب أن يفوق النمو في النصف الثاني من العام معدلات التراجع في النصف الأول، وهذا الأمر مستبعد ما لم يكن هناك سياسات قادرة على إنقاذ الوضع.

✓ السياسات المقترحة

تشير نتائج تحليل ماس أن أنشطة الصناعة التحويلية هي بين الأكثر تضرراً من الجائحة، الى جانب التعدين واستغلال المحاجر الذي ربما من الأيسر استئناف نشاطه. بالتالي يجب أن يكون مقدار الدعم الذي تتلقاه أكبر من الدعم الذي تتلقاه الأنشطة الصناعية الأخرى. لكن هنا لا بد من الوقوف على مدى جاهزية المنشآت في هذا النشاط والتي هي أصلاً بحاجة الى دعم ما قبل هذه الجائحة. ولدعم هذه الأنشطة يجب أن تتصافر جهود الحكومة والبنوك التجارية في مجال تسهيل الإقراض، فمن جانب الحكومة يجب أن تمنح المنشآت العاملة في هذه الأنشطة حوافز وتسهيلات استثنائية.

كما يمكن أن تقوم الحكومة بالشراكة مع صندوق الاستثمار الفلسطيني بضمان القروض وفقاً لبرنامج واضح ومحدد لقطاعات هامة مستهدفة، وبخاصة تلك التي تشغل أكثر من خمسة عمال.

4. قطاع التجارة الداخلية والخدمات

شكل قطاع التجارة الداخلية والخدمات ثلث الاقتصاد الفلسطيني في العام 2019، حيث ساهم بنسبة 34.3% من الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني. يتكون هذا القطاع من الأنشطة التالية: تجارة الجملة والتجزئة وإصلاح المركبات والدراجات النارية وساهم في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 21.4%، والنقل والتخزين وساهم 1.6%، والمعلومات والاتصالات 3.1%، وأنشطة خدمات الإقامة والطعام 1.5%، والأنشطة العقارية والإيجارية 4.4%، وأنشطة الفنون والترفيه والتسليّة 0.5%، وأنشطة الخدمات الأخرى كأنشطة الأحزاب، والنقابات، والاتحادات، وأنشطة الخدمات الشخصية، وإصلاح الإلكترونيات 1.7%. تتركز مساهمة هذه الأنشطة بنسبة 83% في الضفة الغربية، و17% في قطاع غزة.

تتركز 71% من المنشآت العاملة³ في فلسطين في قطاع التجارة والخدمات، حيث تشغل هذه المنشآت 247.4 ألف عامل، أي 56% من إجمالي العاملين في المنشآت العاملة في القطاع الخاص والأهلي والشركات الحكومية في فلسطين.⁴

- مدى تأثر قطاع التجارة الداخلية والخدمات بأزمة كورونا خلال أول ثلاثة شهور من الجائحة
- تراجع إنتاجية نشاط تجارة الجملة والتجزئة وإصلاح المركبات بحسب السيناريو الأول بنسبة 11.8%،
 - تراجع إنتاجية نشاط النقل والتخزين بحسب السيناريو الأول بنسبة 14.4%،
 - تراجع إنتاجية نشاط خدمات الإقامة والطعام بحسب السيناريو الأول بنسبة 26.7%،
 - تراجع إنتاجية الأنشطة العقارية والخدمات الإدارية بحسب السيناريو الأول بنسبة 13.7%، مما سيؤدي إلى انخفاض القيمة المضافة له مقارنة بالعام 2019 بنسبة 22.9%.

تفيد النتائج أن من بين جميع أنشطة الخدمات والتجارة، فإن خدمات السياحة والفنادق هو الأكثر تضرراً، أما بالنسبة للتجارة (الجملة والتجزئة) فهي أقل تضرراً من الأفرع الأخرى، وخاصة أنه لا زالت هناك حركة الى حد ما في نقل البضائع. هذه النتيجة تفيد في البحث عن سبل إنعاش وإيقاظ لقطاع السياحة والخدمات، وهذا ليس من أهداف هذه الورقة ولن يتم التطرق له كونه بحاجة إلى مزيد من البحث والتمحيص والجهد وتحديد التدخلات والسياسات اللازمة.

³ بلغ عدد المنشآت العاملة في فلسطين 158,590 منشأة بحسب التعداد العام للمنشآت لعام 2017.

⁴ بلغ عدد العاملين في المنشآت العاملة في القطاع الخاص والأهلي والشركات الحكومية في فلسطين 444,086 عمالاً بحسب التعداد العام للمنشآت 2017.

✓ السياسات المقترحة

- إمكانية التخفيف التدريجي للإجراءات في بعض القطاعات والتخفيف الكلي في قطاعات أخرى.
- إمكانية إعطاء قروض ميسرة وحوافز استثمارية في قطاعات إنتاجية وبخاصة تلك التي تنتج المعدات الطبية.
- تخفيف الإجراءات الى حد كبير في قطاع الخدمات مع الالتزام بالشروط الصحية.

5. ضمانات القروض

بلغ عدد منشآت القطاع الخاص في فلسطين، بحسب تعداد المنشآت للعام 2017، قرابة 140,745 منشأة موزعة بواقع 67% في الضفة الغربية والباقي في قطاع غزة. تشغل هذه المنشآت ما مجموعه 380 ألف عامل. أدت إجراءات الطوارئ التي فرضتها الحكومة الفلسطينية في بداية الجائحة إلى إغلاق ما يقارب 74% منها، وتشمل جميع المنشآت ما عدا قطاع التصنيع الغذائي وصناعة المستحضرات الطبية وقطاع التجزئة الغذائي ومحلات البقالة والسوبرماركت. وبعد مضي أكثر من شهر ونصف من الإغلاق، شرعت الحكومة الفلسطينية باستحداث تدخلات تفضي إلى تخفيف آثار الأزمة الاقتصادية الخانقة نتيجة الإغلاق المستمر.

وفي هذا الصدد، أعلن رئيس الوزراء د. محمد اشتية عن توفير مبلغ 300 مليون دولار لإقراض المنشآت الصغيرة والمتوسطة ومنتاهية الصغر من أجل توفير السيولة اللازمة لإنعاش نشاطاتها. وخلال الأسبوع الأول من أيار، أعلنت سلطة النقد الفلسطينية إطلاقها لهذا البرنامج (برنامج استدامة) تساهم فيها بمبلغ 210 مليون دولار وسيتم تنفيذه من خلال القطاع المصرفي ومؤسسات الإقراض الصغير. يسعى هذا البرنامج إلى تخفيف تكاليف الإقراض بفائدة متناقصة لا تتجاوز 3% على مدار 36 شهر. ولنفس الهدف، أطلق صندوق الاستثمار لفلسطيني برنامج "إسناد" الطارئ لدعم المنشآت الصغيرة ومنتاهية الصغر. ومن المتوقع، بحسب ما أعلنه الصندوق، أن يستفيد من هذا البرنامج حوالي 2,500 منشأة بمعدل 25,000 دولار للقرض الواحد لمدة 24 شهر تسبقها 6 شهور كفترة سماح من دون رسوم أو عمولات. وسيتم تنفيذ هذا البرنامج من خلال مؤسسات الإقراض الشريكة للصندوق.

لا تتوفر معلومات حول الضمانات وشروط الاقتراض التي سيفرضها المقرضون والتي تشكل العامل الأساس في نجاح هذا البرنامج. فعادة ما تشترط البنوك توفير أصول متحركة (شيكات برسم التحصيل) أو توفر أصول عقارية مسجلة لدى الطابو. وفي الأوضاع الطبيعية، يعد تعذر تحقق هذه الاشتراطات أهم المعوقات التي تحول دون حصول شريحة واسعة من أصحاب المنشآت الصغيرة على قروض إنتاجية. وعادة ما يشترط القطاع المصرفي أن تكون المنشآت المقترضة مسجلة رسمياً لدى دوائر الضريبة، أو وزارة الاقتصاد، أو الغرف التجارية. وبالتالي، فإن هذه الإجراءات تستثني المنشآت غير الرسمية، والتي تشغل حوالي 30% من العمالة الفلسطينية، من الحصول على القروض. كما تشترط مؤسسات الإقراض الصغير وجود كفلاء إضافة الى إجراءات أخرى مثل التوقيع على كمبيالات لضمان تسديد القروض.

لم تعلن الحكومة أو صندوق الاستثمار عن أي نوايا لضمان القروض من أجل تحفيز القطاع المصرفي ومؤسسات الإقراض على تخفيف شروط الضمانات والاقتراض (كي تشمل القطاع غير الرسمي) للوصول إلى المنشآت الأكثر تضرراً والأكثر هشاشة. وفي ظل جائحة الكورونا وتأثيرها السلبي على الأوضاع الاقتصادية وتعثر عجلة الإنتاج والتوقعات باستمرار الركود الاقتصادي حتى بعد انتهاءها.

يبقى السؤال: ما هي فرص نجاح هذه المبادرات في تحقيق أهدافها في ظل انكشاف قطاع واسع من المنشآت المستهدفة وعدم قدرتها على تحقيق اشتراطات الاقتراض؟ وفي ظل غياب ضمان الحكومة للقروض، هل يمكن التعاون مع المؤسسات الدولية الضامنة للقروض والعاملة في الأراضي الفلسطينية من أجل تجاوز إشكالية الضمانات؟

6. القطاعات الاجتماعية

يعاني هذا القطاع من العديد من المشاكل المزمنة بسبب البطالة والفقر، بالإضافة إلى أنه يمثل شريحة كبيرة من المجتمع الفلسطيني. ولا شك أن حل مشاكل هذا القطاع سيؤدي إلى نقلة نوعية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن ظهور هذه الجائحة أدى إلى تفاقم هذه المشاكل ومن أهمها توسيع دائرة الفقر، والبطالة، بسبب تسريح عدد كبير من العمال، وكذلك التخوف من انتشار الوباء بين فئة ذوي الاحتياجات الخاصة.

حسب بيانات القوى العاملة للعام 2018، يعمل 224,700 عامل في القطاع الخاص الفلسطيني في الضفة الغربية. بخصوص العاملين وفق اتفاقيات عمل مكتوبة، أغلبيتهم من موظفي الشركات الكبرى والبنوك، فيشكلون ما نسبته (28%) من مجمل العاملين في القطاع الخاص في الضفة الغربية. يبقى هنالك تساؤلات حول تعامل هذه المؤسسات مع عاملها، بين شركات أعلنت عن استمرار دفع الرواتب أو جزء منها، وأخرى صرفت موظفيها لإجازات غير مدفوعة من غير الواضح من سيعوّضهم لقاءها.

استناداً إلى المرسوم الرئاسي بإعلان حالة الطوارئ في جميع الأراضي الفلسطينية، أصدرت وزارة العمل تعليماتها في بيان صادر عنها أنه "تسري على الأمهات العاملات في القطاع الخاص كافة الأحكام المتعلقة بفترة الطوارئ، أسوة بالعاملات الأمهات في القطاع العام". أشار البيان إلى أنه لصاحب العمل تنظيم أيام وساعات العمل للأمهات العاملات وفقاً لظروفهن ومصحة العمل.⁵ بالتالي لا يستبعد تقليص ساعات العمل ووجود خصومات من الإجازات بالنسبة للأمهات اللواتي لا يتمكن من الوصول لمكان العمل.

الغالبية العظمى من عمالي وعمالات القطاع الخاص، حوالي 72% منهم، يعملون بدون عقود عمل مكتوبة وواضحة مما يجعلهم عرضة بشكل كبير لانتهاك حقوقهم وضياعها. كما أن 11% من مجمل العاملين في القطاع الخاص في الضفة الغربية موزعون على قطاعات الفنادق، والمطاعم، والمقاهي، والباعة المتجولين، وبعض القطاعات الأخرى، وهي كلها قطاعات طالتها الإغلاقات أو تأثرت بها بشكل كبير بسبب تفشي الوباء. ما يعني أن أكثر من 160 ألف شخص يعملون دون عقود عمل أو بعقود عمل شفوية، ويعمل الثلث منهم تقريباً وفق نظام "المياومة"، أصبحوا دون مصدر دخل تقريباً، خصوصاً مع ما تم تداوله من أخبار عن بعض أرباب العمل الذين بدأوا منذ اليوم الأول للإغلاق بتسريح العمال، أو إبلاغهم بالتوقف عن دفع أجورهم.⁶

من ناحية الأجور، هنالك 29,400 عامل يتقاضون أجراً أقل من الحد الأدنى للأجور، وبمعدل دخل شهري 1076 شيقل ومن المتوقع أن تكون مثل هذه الفئة عرضة لفقدان دخلها خلال هذه الأزمة. كذلك، يقدر معدل الأجور الشهري لقطاع التجارة، المطاعم والفنادق الأكثر تضرراً من الأزمة بـ 2081 شيقل.⁷ فقدان هذه الأجور سيترك آثار كبيرة على العمال وعائلاتهم وقدرتهم على تأمين معيشتهم وحاجاتهم الأساسية.

فيما يخص الفئات الاجتماعية الأكثر هشاشة، ستضرب هذه الجائحة فئات ذوي الإعاقة أو الاحتياجات الخاصة أكثر من غيرهم من فئات المجتمع الأخرى. فعلى سبيل المثال، لا يعد التباعد/العزل الاجتماعي خياراً ممكناً لبعض الأشخاص من ذوي الإعاقة الذين يحتاجون إلى خدمات مساندة ومقدمي الرعاية في حياتهم اليومية، مما يزيد من احتمالية إصابتهم بكوفيد-19، بالإضافة إلى ذلك، إذا كان ذوي الإعاقة بحاجة إلى رعاية طبية منتظمة في المستشفيات أو غيرها من مرافق الرعاية الصحية خارج المنزل. كذلك فإن 75%

⁵https://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2020/03/11/1321165.html?fbclid=IwAR3_LB4hYWKlia9mdESJgFL6TOZDFB5DGG3vrD56sIjPufDkjiTiDYCgJHM

⁶ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2017، مسح القوى العاملة. رام الله - فلسطين.

⁷ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2018، مسح القوى العاملة. رام الله - فلسطين.

من ذوي الإعاقة يعيشون في مناطق حضرية في فلسطين وليس في مناطق ريفية، مما يزيد من خطر التقاط الفيروس نظراً لوجودهم في أماكن ذات كثافة سكانية عالية مما يقلل من إمكانية التباعد.

يمكن أن يؤثر هذا على عدد كبير من السكان، ذلك أن الأشخاص ذوي الإعاقة يشكلون ما نسبته 2.1% من إجمالي السكان في فلسطين، ويعيش 52% منهم في قطاع غزة والنسبة الباقية (48%) في الضفة الغربية.⁸ يتوقع أن تؤدي الظروف التي يعيشها قطاع غزة منذ زمن، فيما يتعلق بالرعاية الصحية ونقص الإمدادات الطبية، والنقص الشديد في المياه النظيفة، لتفاقم انتشار كوفيد-19 عموماً.

✓ السياسات المقترحة

يتوقف حل هذه المشاكل على قدرة صانع القرار على تنفيذ السياسات التالية:

1. ضمان عدم قطع أي من الخدمات الأساسية عن المواطنين الذين فقدوا دخولهم بسبب هذه الجائحة.
2. حصر العمال والأسر المتضررة بسبب توقف أفرادها عن العمل نتيجة جائحة الكورونا وتقديم المعونات النقدية أو العينية لهم، حتى يتمكنوا من التزم بيوتهم بداية، وتقديماً لمشاكل اجتماعية تتعلق بازدياد نسب الفقر.
3. تشديد الرقابة على الشركات للالتزام بقانون العمل أو اتفاق أطراف الإنتاج الثلاثة وضمن عدم تسريح العمال خلال فترة الشهرين الأولين من فترة الطوارئ.
4. دعم الشركات المتناهية الصغر، والصغيرة والمتوسطة من خلال توفير تمويل بأسعار فائدة مخفضة لتمكينهم من الوفاء بالالتزامات التي عليهم دفعها على الرغم من الإغلاق وتجنباً لخروج عدد كبير من هذه المنشآت من السوق.
5. تخصيص جزء من صندوق "وقفه عز" للفئات المهمشة أو تأسيس صندوق آخر يستهدف الفئات الأكثر تضرراً لأغراض الحماية الاجتماعية للمعوزين.
6. تشكيل لجنة خاصة من كافة الجهات لمتابعة ذوي الاحتياجات الخاصة وبإشراف وزارة التنمية الاجتماعية.

7. قطاع الصحة

مما لا شك فيه أن القطاع الصحي في فلسطين سيتأثر كما القطاعات الأخرى نتيجة للوباء وإجراءات مكافحته. بوصف العديد من مراكز الرعاية الصحية، خاصة المستشفيات، على أنها تمثل خط المواجهة الأول مع الحالات المصابة بهذا الفيروس؛ فمن المتوقع أن يتأثر هذا القطاع والعاملين فيه من نواحٍ مختلفة سواء صحياً أو مالياً.

أنشطة المستشفيات ومقدمي الرعاية الصحية الثالثية (Tertiary Care Providers) الحكومية والأهلية والخاصة:

وهي المراكز التي يتم فيها تقديم الرعاية الصحية للحالات المصابة بالفيروس خاصة التي تعاني أعراضاً متوسطة إلى شديدة. تتمثل التأثيرات المحتملة على هؤلاء المزودين بما يلي:

- حجم العمالة: من المتوقع في حالة انتشار الوباء في فلسطين أن يرتفع عدد العاملين في قطاع المستشفيات التي ستتعامل مع المصابين ومع حالات الفحص، خاصة الأطباء في تخصصات معينة ذات علاقة بتشخيص وعلاج أعراض الفيروس، بالإضافة إلى الممرضين، وفنيي المختبرات، وغيرهم. لجأت العديد من الدول في هذه الحالة إلى استدعاء الأطباء المتقاعدين واستقطاب طلاب الطب حديثي التخرج لتعويض هذا النقص. تجدر الإشارة هنا، إلى أن الكادر الطبي معرض بشكل أكبر للإصابة بهذا

⁸ <http://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?lang=en&ItemID=3607>

الوباء أو حجرهم صحياً للاشتباه بإصابتهم بالوباء في حال مخالطتهم لمصابين؛ هذا بدوره من شأنه أن يؤثر على كفاءة ووفرة خط الدفاع الأول في مواجهة هذا الوباء.

- الاستثمار في التكوين الرأسمالي الثابت: طبيعة هذا الفيروس تستدعي توفير أجهزة تنفس اصطناعي وأوكسجين ومستلزمات العيادات التنفسية، والأسرة، وتزداد الحاجة لهذه المعدات مع توسع الفيروس وانتشاره. هنا تبرز الحاجة إلى زيادة الاستثمار حالياً في هذه التجهيزات بشكل أساسي من قبل المستشفيات.
- المصاريف التشغيلية: والتي من المتوقع أن تزداد بشكل كبير سواء في مرحلة مكافحة الوباء أو التعامل مع تفشيه. يتضمن زيادة الإنفاق على الأدوات الوقائية من كمادات، معقمات، وبدلات واقية، ونظارات واقية، بالإضافة إلى شراء مضادات حيوية ومضادات الفيروسات كمخزون دوائي. علاوة على ارتفاع الإنفاق على تكاليف الفحوص المخبرية في العينات المشتبه بإصابتها بالفيروس.

أنشطة العيادات الطبية الأخرى

مثل عيادات الأسنان والعيون والعلاج الطبيعي. فهذه العيادات شأنها شأن المنشآت في القطاعات الأخرى، تم إغلاقها احترازياً لمنع تفشي الفيروس. بالتالي، من المتوقع أن تتأثر إيراداتها وقدرتها على دفع تكاليفها الثابتة من إيجارات ورواتب موظفين سلباً في حال استمرار وضع الإغلاق الحالي. قد يتأثر حجم العمالة هنا سلباً إذا ما قامت هذه الأنشطة الطبية بتسريح جزء من موظفيها أو إعطائهم إجازة دون تعويض.

✓ السياسات المقترحة

- لا بد من الموازنة بين متطلبات الاستجابة المباشرة لوباء كورونا مع الحفاظ على تقديم الخدمات الصحية الأساسية للتخفيف من خطر انهيار النظام الصحي. تشمل أبرز هذه الخدمات الصحية الأساسية: التطعيم الروتيني؛ خدمات الصحة الإنجابية بما في ذلك الرعاية أثناء الحمل والولادة؛ إدارة حالات الصحة العقلية وكذلك الأمراض غير السارية والأمراض المعدية؛ تقديم الرعاية للمرضى المدخلين (المقيمين في المستشفيات)؛ الطوارئ، المختبرات الطبية، وبنوك الدم.
- التخطيط المنظم والتنسيق بين الجهات الحكومية ومزودي الخدمات الطبية لضمان الاستفادة القصوى من الموارد الطبية المحدودة أصلاً. خاصة فيما يتعلق بتوزيع المعدات الطبية الوقائية والمعقمات على المستشفيات وتوفيرها على وجه السرعة.
- توفير مقومات السلامة والصحة المهنية للعاملين بالمجال الصحي، خاصة أولئك الذين على اتصال مباشر مع المرضى.
- التوجه نحو تخصيص موارد إضافية لتغطية نفقات هذا القطاع.

8. قطاع المالية العامة والإيرادات

يعيق تنفيذ سياسات الموازنة مجموعة من التحديات، نعرض أهمها:

- كيفية التخطيط لتغطية النفقات في ظل عدم ثبات الإيرادات بشكل منتظم، أي تحدي عدم اليقين في التنبؤ بالإيرادات. عدم اليقين هذا ناجم عن سببين، الأول، تحكم إسرائيل في جزء هام من إيرادات المقاصة بكافة أنواعها والتي تشكل 65% من إجمالي إيرادات السلطة الفلسطينية، وخير مثال على ذلك احتجاز أموال المقاصة الفلسطينية لفترات طويلة في السنوات السابقة تجاوزت 50 شهراً.
- عدم وضوح وثبات المساعدات والمنح الخارجية الموجهة لدعم الموازنة بسبب تباين المواقف السياسية والتي أخذت بالتراجع في السنوات الأخيرة.
- تزيد النقاط أعلاه من تحدي الاستدامة المالية غير المستقرة، أي قدرة الحكومة على تنفيذ السياسات المالية المتعلقة بالنفقات والإيرادات دون تعثر أو عجز، وكذلك عدم التراكم السنوي في عجز الموازنة. وما يشير إلى حالة عدم استقرار الاستدامة أيضاً، تزايد نسبة النفقات الجارية الأخرى مع صافي الإقراض (دون الرواتب) لتصل إلى 40% من إجمالي النفقات العامة، في الوقت الذي لا تشكل النفقات التطويرية أكثر من 6% من إجمالي النفقات.

- عند مقارنة تراجع الإيرادات نتيجة الصدمة حسب تقديرات "ماس" في موازنة الطوارئ ستكون النتيجة ما يلي:
- توقعت موازنة الطوارئ تراجع صافي الإيرادات (طبعاً دون المنح) بحوالي 930 مليون دولار عن عام 2019 نتيجة أزمة كورونا.
 - يتوقع النموذج الاقتصادي أن تتراجع صافي الإيرادات (دون المنح) بحوالي 1,200 مليون دولار.
 - الفارق بين توقعات موازنة الطوارئ والنموذج حوالي 230 مليون دولار.

كما يلاحظ توقع موازنة الطوارئ تدني نسبة انخفاض النفقات الحكومية (إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض) والتي تصل إلى 2% فقط بالمقارنة مع العام 2019. وعند استبعاد صافي الإقراض سيكون التراجع في النفقات الجارية 9% بينما يتوقع النموذج انخفاض كبير في الإنفاق الاستهلاكي الحكومي بنسبة 15.3%.

✓ السياسات المقترحة

- يستفاد من النموذج الاقتصادي أن هذه الجائحة ستقل إيرادات العام 2020 بحوالي 1,200 مليون دولار. هذا الرقم يفيد في إعادة تقييم موازنة الطوارئ على ضوء نتائجه الرئيسية وبخاصة مستوى توقع الإيرادات الذي يمكن أن يكون أقل مما توقعته الموازنة بحوالي 230 مليون دولار لعام 2020. هذا الأمر يعني إعادة التخطيط وتنظيم النفقات على ضوء تلك التوقعات، وبالتالي تحديد أولويات الإنفاق على ضوء عدم توفر هذا المبلغ، وبخاصة أولويات الإنفاق على الصحة والنفقات الفقيرة، والعمال المتضررين.
- بذلك يمكن أن تأتي التوصية الرئيسية في أن إيرادات الموازنة تتأتى من التجارة الخارجية والتي يجب عمل سياسات وتدخلات من شأنها أن تعيد استئناف نشاطها، ومن ثم التركيز على القطاعات الفلسطينية المدرة للدخل (التي ترفد الموازنة) واللجوء إلى تخفيف الإجراءات عنها.
- يجدر التنويه أن الإخفاق في عدم تحقيق موازنة الطوارئ (وهذا أمر محتمل بسبب عدم التأكد من الدعم الخارجي) سيؤدي إلى مجموعة من المعضلات المالية، وخاصة أن أولويات الإنفاق قد تغيرت. ومن أبرز هذه المعضلات، التأثير السلبي على فئة المستفيدين من الضمان الاجتماعي والذي يعتمد على قدرة وزارة المالية على توفير هذه التحويلات، وتراجع تحويلات دفعات الشؤون الاجتماعية، وعدم القدرة على مواجهة التحديات الصحية، وعلى الإيفاء بالمتأخرات المتعلقة بالقطاع الخاص.

أسئلة محورية للنقاش

- ما هي قابلية تطبيق السياسات والتدخلات القطاعية المقترحة أعلاه؟
- هل تم التوصل لبرنامج وسياسات وتدخلات واضحة للفترة الحالية؟ وكذلك للفترة المستقبلية؟
- كيف يمكن تنفيذ السياسات الخاصة بالدعم المالي للقطاع الاجتماعي في ظل تراجع الإيرادات؟ وهل التكافل الاجتماعي كاف لمعالجة مخاطر هذا القطاع؟
- ما هي السياسات والإجراءات الاحتياطية المتخذة في حالة تفشي الوباء؟ سواء على صعيد القطاع الصحي؟ أو القطاع الإنتاجي؟
- ما هي الخطة البديلة في حال عدم الحصول على مساعدات ومنح خارجية؟
- كيف يمكن الموازنة بين الجانب الصحي والجانب الاقتصادي؟
- هل يمكن الوصول إلى برنامج واضح ومعلن عنه رسمياً حول ضمانات القروض للمنشآت الإنتاجية الصغيرة والمتوسطة؟

السيناريو الثاني		السيناريو الأول		الأنشطة الاقتصادية
قيمة الخسارة بأسعار 2019* (مليون دولار)	نسبة الفرق بالنسبة إلى سيناريو الأساس بالأسعار الثابتة	قيمة الخسارة بأسعار 2019* (مليون دولار)	نسبة الفرق بالنسبة إلى سيناريو الأساس بالأسعار الثابتة	
43.5	%5.2-	51.2	%6.1-	الزراعة وتربية المواشي
48.4	%54.0-	22.5	%25.1-	التعدين واستغلال المحاجر
768.2	%41.7-	413.1	%22.4-	الصناعات التحويلية
26.4	%28.4-	17.1	%18.4-	إمدادات الكهرباء والغاز والبخار وتكييف الهواء
13.9	%28.4-	9.0	%18.4-	إمدادات المياه وأنشطة الصرف الصحي وإدارة النفايات ومعالجتها
345.3	%41.7-	169.1	%20.4-	الإتشاءات
1,116.2	%34.1-	635.7	%19.5-	تجارة الجملة والتجزئة واصلاح المركبات والدراجات النارية
99.7	%44.9-	64.4	%20.0-	النقل والتخزين
233.6	%36.6-	144.6	%22.5-	الأنشطة المالية وأنشطة التأمين
93.9	%18.6-	80.1	%15.9-	المعلومات والاتصالات
79.9	%41.5-	51.9	%27.0-	أنشطة خدمات الإقامة والطعام
326.6	%37.9-	203.4	%23.6-	الأنشطة العقارية والخدمات الإدارية
308.3	%40.3-	175.1	%22.9-	خدمات التعليم
160.5	%40.3-	91.2	%22.9-	خدمات الصحة
156.9	%41.2-	61.8	%16.2-	الخدمات الأخرى
429.1	%40.3-	243.7	%22.9-	الإدارة العامة والدفاع
386.1	%36.6-	287.21	%24.4-	الرسوم الجمركية
386.9	%32.8-	287.84	%24.4-	صافي ضريبة القيمة المضافة على الواردات
5,027.7	%35.0-	3,008.9	%20.9-	الناتج المحلي الإجمالي