

بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة النجاح الوطنية  
كلية الدراسات العليا

برنامج الماجستير في إدارة السياسة الاقتصادية

# القروض الأجنبية ودورها في التنمية الاقتصادية المحلية

إعداد الطالبة

ميساء وليد أحمد عبادي

إشراف الدكتور

سليمان محمود عبادي

(2001م - 1422هـ)

كلية  
الدراسات  
العليا

بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة النجاح الوطنية  
كلية الدراسات العليا

## القروض الأجنبية ودورها في التنمية الاقتصادية المحلية

إعداد

ميساء وليد احمد عبادي

إشراف

د. سليمان العبادي

قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في إدارة  
السياسة الاقتصادية بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية

نابلس - فلسطين

1422هـ - 2001م

# القروض الأجنبية ودورها في التنمية الاقتصادية المحلية

إعداد

ميساء ونيذ أحمد عبادي

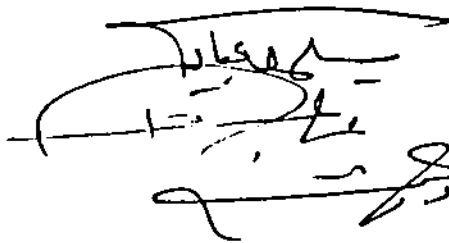
إشراف

الدكتور سليمان عبادي

نوقشت هذه الرسالة بتاريخ ٦/٥/٢٠٠١م وأجيزت.

التوقيع

لجنة المناقشة:



- الدكتور سليمان عبادي (رئيساً)
- الدكتور عادل الزاغبة (ممتحناً خارجياً)
- الأستاذ الدكتور عبد الفتاح أبو شكر (عضواً)

**الإهداء**

**إلى والدي الحبيب ، وزوجي الغالي ...**

## شكر وتقدير

بعد إنجاز هذه الدراسة، لا يسعني إلا أن أتقدم بأسمى آيات الشكر والتقدير إلى كل من ساهم في إخراجها حيز الوجود . وأخص بالشكر كل من الدكتور سليمان العبادي السذي كان لجهده المتميز في تعديل وتنقيح هذه الرسالة دوراً فاعلاً لإخراجها بالصورة التي بين أيديكم. كما أتقدم بالشكر إلى الأستاذ الدكتور عبد الفتاح أبو شكر والدكتور عادل الزاغة أعضاء لجنة المناقشة اللذين اثروا هذه الرسالة بتوجيهاتهم واقتراحاتهم . كذلك أزجي جزيل شكري إلى المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار) وعلى رأسه الدكتور /محمد اشتيه والسيد محمد أبو عوض مدير دائرة الإدارة والمالية والمهندس وليد العبادي لما زودوني به من معلومات وبيانات مجال البحث ونصائح وتوجيهات كان لها بالغ الأهمية في إعداد هذه الرسالة .

وشكري أيضاً إلى دائرة الدين العام، وعلى رأسهم السيد فاروق العسلي مدير عام الدائرة والسيد محمد شعث على المعلومات القيمة التي زودوني بها، وإلى البنك الإسلامي العربي مسؤولين وموظفين لتقديمهم الدعم والتشجيع واللذين كان لهما الفضل الكبير في ترجمة طموحي. وأخيراً فإنه لا بد من التنويه إلى الجهود الخفية التي ساهمت في إعداد هذه الرسالة، وأخص بالذكر أخي عبد القادر الذي ساهم في جمع المعلومات والإحصاءات والبيانات والكتب التي استعنت بها لإعداد هذه الرسالة. كذلك سعيد العبادي له ألف شكر على مجهوده في طباعتها وتنسيقها. والله ولي التوفيق .

## محتويات الدراسة

الصفحة	الموضوع
أ	- الإهداء
ب	- شكر وتقدير
ج	- محتويات الدراسة
هـ	- الخلاصة
1	- المقدمة
6	1. الفصل الأول:- مفهوم الاقتراض الخارجي وتجارب بعض الدول النامية
6	1-1- التطور التاريخي للقروض الخارجية وأزمة الديون الأجنبية
8	1-2- تطور مفهوم القروض الأجنبية في الفكر الاقتصادي
9	1-3- مفهوم القروض الخارجية وأنواعها
11	1-4- مبررات اللجوء إلى القروض الخارجية
12	1-5- مزايا وعيوب القروض الخارجية
13	1-6- مديونية الأردن الخارجية
17	1-7- القروض الخارجية في مصر وعرب المديونية
23	2. الفصل الثاني:- القروض الأجنبية في أرقام
23	2-1- القروض الأجنبية المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية منذ نشأتها حتى اليوم
28	2-2- الجهات المانحة للقروض
31	2-3- البرامج والمشاريع الممولة بالقروض الأجنبية
36	3. الفصل الثالث: مصادر القروض الأجنبية والمؤسسات والسلطات المسؤولة عن متابعتها
36	3-1- مصادر الاقتراض المتاحة
37	3-2- مصادر القروض الأجنبية في فلسطين
40	3-3- المؤسسات والسلطات المسؤولة عن متابعة القروض الأجنبية في فلسطين

46	4. الفصل الرابع :- القروض الأجنبية والإنجازات على صعيد التنمية الاقتصادية
46	4-1- أهمية القروض الأجنبية في التنمية الاقتصادية
49	4-2- التحليل الرياضي لأهمية القروض الأجنبية في التنمية الاقتصادية
51	4-3- الدخل في فلسطين
55	4-4- التنمية في فلسطين
57	4-5- الإنجازات التي تم تحقيقها على صعيد التنمية الاقتصادية في فلسطين
64	5. الفصل الخامس : توزيع القروض على القطاعات والمناطق المختلفة في فلسطين
64	5-1- الحاجة إلى القروض الأجنبية
66	5-2- كيف تصرف القروض الأجنبية
67	5-3- معايير اختيار المشاريع الممولة بالقروض
70	5-4- توزيع القروض الأجنبية على المناطق الجغرافية المختلفة
71	5-5- توزيع القروض الأجنبية على القطاعات الاقتصادية المختلفة
74	5-6- نصيب الفرد الواحد من القروض الأجنبية في المناطق الجغرافية والقطاعات الاقتصادية المختلفة
76	5-7- مشاكل توزيع القروض الأجنبية واستخدامها
78	6. الفصل السادس :- مستقبل التنمية الاقتصادية في ظل وجود قروض أجنبية
78	6-1- تنامي القروض الأجنبية عبر السنوات الست الماضية
80	6-2- حجم المديونية الخارجية والأعباء التي يتحملها الاقتصاد القومي
85	6-3- العبء الحقيقي للقروض الأجنبية على الأجيال القادمة
94	7. الفصل السابع: النتائج والتوصيات
94	- النتائج
99	- التوصيات
102	- المراجع
107	- ملخص الدراسة باللغة الإنجليزية

## الخلاصة

### القروض الأجنبية ودورها في التنمية المحلية

حاولت في هذه الدراسة إلقاء الضوء على القروض الأجنبية الممنوحة للسلطة الوطنية الفلسطينية ودورها في عملية التنمية الاقتصادية. حيث تناولت في البداية نظريات القروض الخارجية والدور الذي تلعبه في سد الفجوة بين المدخرات المحلية والاستثمار المحلي خاصة في الدول النامية .

ثم تطرقت إلى تحليل وتطور الديون الخارجية الأردنية والمصرية، حيث وجد أن التجريبتين لم تكونا ناجحتين ولم تستفد كلا الدولتين من الديون كما يجب أن يكون . وبالتالي، وقعتا في مشكلة المديونية الخارجية واضطرتا إلى إعادة جدولة ديونهما عدة مرات، ولا زالت تشكل هذه الديون عبئاً على خزينة هذه الدول .

ثم تناولت الدراسة بحث مصادر الاقتراض المتاحة للسلطة الفلسطينية. وكان البنك الدولي وبنك الاستثمار الأوروبي أهم مصادر هذه القروض والذين يشكلان ما نسبته 43.3 % و 28 % على التوالي من إجمالي القروض الممنوحة للسلطة والبالغة حوالي 605 مليون دولار. كما تمت دراسة الجهات المسؤولة عن توقيع ومتابعة القروض، ووجد أن بـكـدار ووزارة المالية تحظيان بمتابعة 84 % من إجمالي القروض .

أما بالنسبة لتوزيع القروض على القطاعات المختلفة فقد وجد أن حوالي 45.5 % من القروض قد تم توجيهها إلى قطاع البنية التحتية الذي كان شبه مدمر بسبب الاحتلال، ولم تحظى القطاعات الإنتاجية مثل قطاع الزراعة، إلا على 6.8 % من مجموع القروض (قرض واحد من IFAD) . بينما كان نصيب قطاع الصناعة 2.6 %، فقط وأما بقية القطاعات كالصحة والتعليم والسياحة والعمل والإسكان فحظيت بنسبة 13.5 % والمالية 15.4 % والأمن وحفظ النظام 8.9 % والمواصلات والاتصالات والنقل 7.2 % .

وقد بينت الدراسة أن معظم القروض قد صرفت في المدن حيث حرم الريف الفلسطيني منها، كما وجدت الدراسة أن هنالك سوء توزيع لهذه القروض على القطاعات الاقتصادية المختلفة خاصة إذا ما تم اعتبار توزيع هذه القروض كوحدة مستقلة عن التوزيع العام الذي



يشمل القروض و المنح والمساعدات ، وترجع أسباب سوء التوزيع إلى تعدد الجهات المنفذة وعدم وجود خطة موحدة و استبعاد المشاريع الإنتاجية و التركيز على المشاريع الخدمائية. كما بحثت الدراسة في خدمة الدين، وبينت أن حجم الدين لا يزال قليلاً بالنسبة للنتائج المحلي الإجمالي، فقد وصل عام 99 إلى 12.5 %، وهي نسبة قليلة مقارنة مع الدول الأخرى لكنها كبيرة بالقياس إلى قصر الفترة الزمنية (أربع سنوات).

كما لا تزال خدمة الدين قليلة لا تتعدى 10 % من إجمالي صادرات السلع والخدمات ذلك كون هذه القروض ميسرة، حيث أن الفائدة قليلة وفترة السداد طويلة، بالإضافة لوجود فترة سماح تتراوح بين 3-7 سنوات .

وأخيراً، فقد عرضت الدراسة بعض التوصيات بخصوص الدين العام، مما يساعد السلطة الوطنية الفلسطينية على إدارة الدين العام بصورة أكثر كفاءة، وتجنبها المشاكل التي وقعت فيها بعض الدول .

## المقدمة :-

### تمهيد :

ترك الاحتلال الإسرائيلي بصماته الواضحة المعالم على البنية التحتية والقطاعات الاقتصادية المختلفة لعدد من السنين مما أثر بشكل سلبي على التنمية الاقتصادية في الضفة وقطاع غزة، وبعد توقيع اتفاق إعلان المبادئ وما تبعه من اتفاقيات بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، تحمل السلطة الفلسطينية الآن عبء قيام الدولة بقطاعاتها المختلفة وإدارة عجلة التنمية في جميع المجالات وعلى جميع الأصعدة .

إن قيام دولة ليس بالأمر السهل، ويحتاج إضافة إلى الظروف والمقومات السياسية مقومات مالية واقتصادية، وهذه الأخيرة قد تستمد من القروض والمساعدات والمنح الأجنبية إضافة إلى المقومات المالية المحلية، وتوفر رؤوس الأموال الداخلية. ويحد في فلسطين أن هناك العديد من الاتفاقيات مع دول العالم للمساعدة، وهناك الكثير من المنح والقروض المقدمة للسلطة الوطنية لكي تتمكن من إعادة البناء والإعمار .

إن الأموال الأجنبية التي تحصل عليها السلطة الوطنية سواء أكانت على شكل منح ومساعدات، أو قروض يتولى المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار) توزيعها على القطاعات الاقتصادية المختلفة، وعلى الريف والمدن، على أسس من العدالة ومعايير من الديمقراطية في التوزيع. فنجد أن المشاريع التي تقوم بها تخدم فئات المجتمع المختلفة بعد الأخذ بمقترحاتهم وآرائهم في نقاش حر وتبادل في الآراء بين تلك الفئات والمجلس الاقتصادي لمعرفة احتياجاتهم ورغباتهم وتلبية ما يمكن إنجازها منها، فالمجلس يعنى برأي واقتراح البلديات فيما يخص تلبية تلك الاحتياجات الضرورية للأطفال من مدارس ورياض أطفال، ولكبار السن من مستشفيات ودور رعاية صحية، وللشباب من نوادي ومعاهد وجامعات، وكذلك النساء واحتياجاتهن لمراكز ثقافية، بالإضافة إلى المشاريع التي توفر فرص العمل المختلفة لكلا الجنسين. ولقد قامت بكدار باستغلال جزء كبير من هذه الأموال في

برامج الاستثمار العام والتي تهدف إلى تصحيح التشوهات التي أحدثتها الاحتلال في كافة القطاعات، ومن أهمها البنية التحتية لفلسطين، إدراكاً منها لأهمية هذا القطاع لرجال الأعمال والمستثمرين إلى جانب إدارة عجلة التنمية في القطاعات المختلفة، وتقوم بكردار بالاستثمار في مشاريع بني تحتية جديدة كالمطار والميناء وشبكات الطرق والمواصلات والمياه.

لقد كثر الحديث في الآونة الأخيرة عن الأموال التي تصل من الدول المانحة، وهناك خلط كبير بين كونها للسلطة وبين كونها للقطاع الخاص وإقامة مؤسسات إنتاجية. ونظراً لأهمية الدور الذي تلعبه هذه الأموال كان لا بد من إفرادها بموضوع بحث يتناول حقيقة استخدام مثل هذه الأموال، والمنافع التي تتوصل لها السلطة في التنمية الاقتصادية باستخدام هذه الأموال. ونظراً لكثرة الأبحاث والدراسات في مجال المنح والمساعدات نرى أن نفرد هذا البحث للحديث عن القروض الأجنبية، حيث بات من الضروري جداً معرفة الأسس والمعايير التي توزع على أساسها الأموال التي تصل ليد السلطة الوطنية والمجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار وغيرها من المؤسسات المسؤولة عن توزيع هذه القروض بالشكل الأمثل، فعدالة التوزيع وأثره على التنمية الاقتصادية، والعبء الذي تشكله مثل هذه القروض على ميزانية الدولة وعلى الأجيال القادمة هي الأساس الذي ستقوم عليه هذه الدراسة .

٥٤٣٨٨٧

### مشكلة البحث:

وقعت العديد من اتفاقيات القروض مع دول ومؤسسات عدة لدعم المشاريع المختلفة لبناء الدولة، ومع ذلك نلاحظ تغيرات طفيفة جداً في بعض القطاعات، وأخرى كبيرة في قطاعات أخرى. فكيف توزع مثل هذه القروض؟ وما هي الأسس المتبعة والمعايير التي يؤخذ بها لدعم قطاع دون آخر أو منطقة دون أخرى؟ كما أن لهذه القروض آثاراً اجتماعية حيث أنها تشكل عبئاً على الأجيال القادمة فكيف سيتم استثمار هذه القروض ومدى قدرة الاقتصاد على سداد هذه الأموال؟

إن القروض التي تصل إلينا لا بد أن توزع على مختلف القطاعات والمناطق بطرق اقتصادية وبعادلة، ونبحث في هذه الدراسة مدى الأخذ بالمعايير الاقتصادية والعدالة في التوزيع لهذه الأموال .

### فرضيات الدراسة:

1. فلسطين دولة فتيّة وإيراداتها محدودة لذا نفترض وجود حاجة ماسة إلى القروض الأجنبية لمساعدتها على القيام بالمشاريع التطويرية اللازمة .
2. نفترض أن السلطات المختلفة في فلسطين لا زالت غير محدّدة المسؤوليات بشكل واضح ودقيق لذا لا بد وأن يكون هناك نوع من الخلط بين هذه المسؤوليات وتبعاتها فيما يتعلق بعمليات الاقتراض ومتابعة القروض.
3. حجم المساعدات الأجنبية والمنح خلال السنوات الستة الماضية لم يكن كافياً للقيام بكافة المشاريع التنموية، لذا توجد حاجة للحصول على القروض الأجنبية لدعم عملية التنمية الاقتصادية .
4. نفترض أن تستخدم القروض الأجنبية بشكل أساسي في المشاريع الإنتاجية ذات العائد الكبير، حيث أن هناك معايير اقتصادية واجتماعية يجب أن يؤخذ بها عند توقيع اتفاقيات القروض خاصة فيما يتعلق بمجداها الاقتصادية، الاجتماعية، وبشروط تلك القروض من حيث الفوائد وفترات السماح والسداد، وبقدرة المشروع على السداد وذلك باستخدام تحليل Cost-benefits analysis .

### أهمية البحث :

إن دولتنا الفلسطينية تواجه تحدياً كبيراً في بناء قطاعاتها المختلفة وإنشاء بنيتها التحتية شبه المدمرة بسبب ظروف الاحتلال خلال السنوات الماضية. وعليه فإن حجم الأموال التي تحتاجها السلطة الوطنية لإعادة البناء وتنمية القطاعات كبيرة. ومن ثم فإن أهمية هذه الدراسة تكمن في دراسة مصادر هذه القروض وكيفية استثمارها. هذا من جانب ومن الجانب الآخر، ما هي تكلفة مثل هذه القروض؟ وما هو حجم الالتزامات المترتبة عليها وتأثيره على

خطى التنمية المستقبلية؟ وما مدى العدالة في توزيع هذه القروض على القطاعات المختلفة  
والمعايير التي تستخدم في توزيعها، وقدرة الاقتصاد الوطني على سداد هذه الالتزامات؟

## طريقة البحث :

تستدعي الدراسة جمع البيانات والدراسات النظرية للدين العام وخلاصة تجارب بعض الدول مثل الأردن ومصر في هذا المجال، وما شكلته من عبء عليها وهل ساعد في عملية التنمية أم جلب لها الويلات؟ ومن ثم جمعا للبيانات والإحصائيات اللازمة عن الدين العام الفلسطيني، وعمل التحليل الاقتصادي والمالي، وإخراج النسب المختلفة التي تعبر عن مدى استخدام هذه القروض في تنمية القطاعات الاقتصادية المختلفة، والمقارنة بينها من حيث توفر الأموال واستخداماتها. كما أن التحليل الإحصائي والمالي سوف يلعب دورا فاعلا في الوصول إلى النتائج المطلوبة في هذه الدراسة. وسوف تشكل المقابلات الشخصية للمسؤولين في وزارة المالية والمجلس التشريعي وبكدار موردا هاما في حصولنا على المعلومات المنفردة حول القروض وما تشكله من عبء على ميزانية الدولة الحالية والمستقبلية .

## أهداف البحث :

تهدف هذه الدراسة إلى :

1. معرفة مصادر القروض المختلفة المستخدمة في إعادة البناء والتنمية وشروطها .
2. العدالة والأسس الاقتصادية في توزيع القروض على القطاعات المختلفة والمناطق .
3. الاستخدامات الأساسية التي وجهت لها هذه الأموال والمشاريع ذات الأولوية في الدعم.
4. مدى التقدم والتنمية الحادثة في القطاعات والمناطق نتيجة استخدام هذه القروض.
5. المشاكل التي تواجه القطاعات والمسؤولين في توزيع القروض واستخداماتها.
6. تقييم أهمية الأموال المتاحة وتكلفتها على المدى الطويل .
7. معرفة عبء الدين العام وإمكانيات السداد وذلك لعدم الوقوع في الفخ الذي وقعت فيه الكثير من الدول النامية .

## المستفيدون من البحث:

يستفيد من هذا البحث كل من السلطة الفلسطينية والمرجع الفلسطيني الذي يؤمل بأن يأخذ بالتائج والتوصيات التي سيتوصل إليها من خلال هذا البحث. بالإضافة إلى المستثمر الفلسطيني الذي سيتيح له هذا البحث معرفة مدى توفر البنية التحتية اللازمة لإقامة العديد من المشاريع الاستثمارية. كما أن طلبة الاقتصاد سيجدون نافذة من خلال هذه الدراسة للتعرف على دور المساعدات الأجنبية في تنمية الاقتصاد المحلي وإعادة البناء.

## خطة البحث :

قسم هذا البحث إلى ستة فصول يتناول الفصل الأول جمع المعلومات والنظريات عن الدين العام وعبئه وتجارب بعض الدول النامية خاصة الأردن ومصر في هذا المجال ويتناول الفصل الثاني الأرقام والإحصاءات المتعلقة بالقروض الممنوحة للسلطة الوطنية الفلسطينية منذ نشأتها ولغاية اليوم ، بينما يركز الفصل الثالث على مصادر القروض الأجنبية والمؤسسات والسلطات المسؤولة عن استلام وتوزيع القروض من الخارج. وسيتم البحث في الإنجازات المختلفة على صعيد التنمية الاقتصادية باستخدام هذه القروض في الفصل الرابع ، أما الفصل الخامس فيشير إلى توزيع القروض على القطاعات و المناطق المختلفة في فلسطين ، وستتطرق في الفصل السادس إلى تكلفة هذه الأموال على الدولة وإمكانية خدمة الديون المترتبة عليها وما تشكله من عبء على الأجيال القادمة، وأخيراً النتائج والتوصيات .

## الفصل الأول

### مفهوم الاقتراض الخارجي وتجارب بعض الدول النامية

لقد وجدت الدول النامية في الاقتراض الخارجي وسيلة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية فيها. ولقد أيد بعض مفكري الاقتصاد اللجوء إلى الاقتراض الخارجي وعارضه البعض الآخر ولا بد من وجود مبررات ومزايا وعيوب لكل وجهة نظر. ونتيجة للظروف الدولية التي سادت في منتصف السبعينات ازداد إقبال الدول النامية على الاقتراض حتى غرق العديد منها في مصاعب حمة. ونحن في هذا الفصل سنتناول سرد التطور التاريخي للقروض الأجنبية، ورأي المدارس المختلفة في القروض الأجنبية ثم الإشارة إلى مبررات ومزايا وعيوب اللجوء إلى الاقتراض الخارجي، وأخيراً سوف يتم عرض تجربي الأردن ومصر كنموذج للدول النامية التي التحأت إلى الاقتراض الخارجي وانتهت بوقوفها عاجزة عن الوفاء بالتزاماتها الخارجية .

#### 1-1- التطور التاريخي للقروض الخارجية وأزمة الديون الأجنبية .

أستمر نظام الائتمان الدولي الذي طورته الرأسمالية العالمية إبان سنوات أزمتها في السبعينات يعمل بيسر وسهولة لتوفير السيولة الدولية الكافية لمواجهة متطلبات حركة التجارة الدولية، وذلك بنقل الفوائض من الدول ذات الوفرة المالية إلى الدول التي تعاني من العجز المالي، خاصة بعد أن تمكنت من نقل الفوائض المالية النفطية إلى المراكز النقدية الدولية وبعد أن تطورت أحجام ووظائف سوق الدولارات الأوروبية إلى الحد الذي جعلها تشكل أهم مصدر لخلق السيولة الدولية. وبعد أن كان العالم يعيش في ظل ندرة العملات الأجنبية في الخمسينات والستينات، أصبح يعيش في السبعينات فوق موجات عاتية من الإفراط في السيولة. فقد ازداد نشاط البنوك التجارية الدولية في جذب الفوائض النفطية، بعد ارتفاع أسعار البترول في السبعينات، وبدأت بإقراض هذه الأموال إلى الدول النامية بكميات هائلة وبأسعار فائدة متغيرة دون أن تراعي قدرة تلك الدول على السداد. ولقد لقيت هذه البنوك

تشجيعاً من الدول الرأسمالية والصناعية حيث أدت هذه القروض إلى تنشيط حركة التجارة ومن ثم التصدير والإنتاج والعمالة والاستثمار في الدول الصناعية .

وفي المقابل فإن الدول النامية أصبحت تعتمد على هذه القروض في تسيير أمورها الاقتصادية والاجتماعية اعتقاداً منها بأن القروض ستمكنها من حل مشاكلها والاستمرار على درب التنمية وزيادة مستوى الاستهلاك الجاري، خاصة وأن تلك الدول كانت ترى العالم يسير في ظل التضخم وعليه فإنها ستحقق أرباحاً رأسمالية من خلال الاقتراض والسداد في المستقبل<sup>(1)</sup>.

ثم جاءت أحداث الثمانينات لتحطم هذه الأوهام -تحقيق أرباح رأسمالية نتيجة التضخم- تحطيماً تاماً حيث ازداد استثمار الدول العربية المصدرة للنفط لأموالها في البنوك الدولية، وأصبحت مصدرة للأموال أما دول العجز المالي فقد ازدادت مديونيتها بعد غرقها في الاستدانة من البنوك التجارية الدولية أموالاً مصدرها دول الفائض. وبسبب التضخم ارتفعت أسعار الفائدة إلى مستويات قياسية، وأصبحت هذه الدول عاجزة حتى عن دفع الفوائد على هذه القروض.

لقد بلغ معدل سرعة نمو الائتمان حوالي 28 ٪ سنوياً في الفترة 1973-1982<sup>(2)</sup>. وكان مازق الاستدانة عام 1982 مثيراً لاهتمام البنوك التجارية الدولية لإيجاد الحل خاصة في ظل تزايد عدد الدول العاجزة عن السداد والتي تطالب بجدولة ديونها. وعليه انخفض معدل نمو الائتمان إلى نصف ما كان عليه في الفترة السابقة مما خلق صعوبات كبيرة أمام الدول النامية في مواجهة عجزها المالي. وزاد الأزمة صعوبة استمرار الكساد والركود العالمي الذي قلل من حصيلة صادراتها واستمرار العجز في موازين مدفوعاتها. ومن هنا ظهرت حلول نادي لندن ونادي باريس وصندوق النقد الدولي، والتي سرعان ما زادت الأزمة سوءاً، حيث زادت مديونية الدول ومعدلات البطالة والتضخم فيها، مما أدى إلى تدهور مستويات المعيشة وإيقاف التنمية، ومن ثم الوقوع في محالب الإدارة الأجنبية لاقتصادها، وإعادة الجدولة عدة مرات حتى نهاية الثمانينات، حيث ظهر الحل النهائي لهذه المشكلة عن طريق وزير الخزانة الأمريكي

(1) منتدى الفكر العربي، الأرصد والمديونية العربية للحارج، السياسات البديلة لحماية الأرصد ومواجهة المديونية، عمان 1987، ص87، ص88.

(2) المصدر السابق، ص88.



آنذاك وليام برادي الذي سميت الخطة باسمه، حيث أصدرت سندات لحل الأزمة. فقد تم تحويل الديون إلى سندات طويلة الأجل مدتها 30 سنة سميت (Brady Bonds) مكفولة بسندات الخزينة الأمريكية (U.S Treasury- Zero-Coupon Bonds) أصدرت خصيصاً لكل دولة على حده .

## 2-1- تطور مفهوم القروض الأجنبية في الفكر الاقتصادي .

إن المفكرين الكلاسيكيين قد عارضوا فكرة التجاء الدول إلى القروض لما يترتب عليه من آثار اقتصادية ضارة وأعباء ثقيلة على الاقتصاد القومي<sup>(1)</sup>. فالنظريات التقليدية اعتبرت القروض مصدراً استثنائياً لا يجوز اللجوء إليه إلا في أضيق الحدود وكانوا يرون أن السياسة المثلى هي الحد من الاقتراض والإسراع بسداد القائم منها .

لقد انطلقت أفكار المدرسة الكلاسيكية من الإيمان الشديد بضرورة عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية إلا في أضيق الحدود، وذلك لاعتقادها بوجود قوى تلقائية تعمل على تحقيق التوازن الاقتصادي، وتدخل الدولة بالاقتراض يخل بهذا التوازن. فقد عكست المدرسة الكلاسيكية أفكار مؤسسها آدم سميث في وجود اليد الخفية، فإذا عمل كل شخص لتحقيق مصلحته الشخصية فسيحقق الاقتصاد القومي صالح المجتمع. أما الدولة فمدير سيئ ومصرف والفرد اصالح منها في القيام بالخدمات والإنتاج<sup>(2)</sup> .

وبشكل عام يمكن القول أن الفكر التقليدي الكلاسيكي وقف موقفاً معارضاً لالتجاء الدول للقروض على الرغم من وجود بعض المفكرين الذين لم يجدوا كل تلك المساوئ في القروض، بل كانت أفكارهم متفائلة في نظرهم للقروض العامة استناداً إلى القول بأن النفقات الحكومية مفيدة وتؤمن العمل للفقراء وبالتالي فالقروض مفيدة للاقتصاد القومي .

أما القروض الأجنبية في الفكر الحديث، فيمكن القول أن الفكر المالي الحديث يرى أن القروض شأنها شأن العناصر الأخرى المكونة لشقي موازنة الدولة، وهي سلاح في يد الدولة تستخدمه في توجيه الاقتصاد القومي إلى المجالات التي تحقق أهداف المجتمع .

<sup>(1)</sup> عبد الكريم صادق بركات، وآخرون، المالية العامة، القاهرة، مؤسسة شباب الجامعة، 1979، ص 286.

<sup>(2)</sup> Shutaro Matsushita , The Economic Effect of public Debts (New York :AMS press, Inc, 1969) PP,26 -27.

فالقروض يجب أن يزداد حجمها في أوقات الرواج لتمتص أي قوة شرائية زائدة وأية أموال معطلة، أما في الكساد فعلى الحكومة المسارعة في سداد القروض لزيادة الأموال السائلة<sup>(1)</sup>. ولقد هاجم كينز النظريات الاقتصادية الكلاسيكية التي تؤمن باليد الخفية والتوازن التلقائي عند التوظيف الكامل، ورأى أنه لا بد من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية. كما ناقشت النظريات الحديثة الفرض القائم على أساس أن القروض تستخدم لتمويل نفقات استهلاكية ذات أثر سلبي على الإنتاج<sup>(2)</sup> ( انطلاقاً من الأفكار التقليدية المرتكزة على أن الإنفاق الحكومي إنفاق استهلاكي). فالدولة تخصص جزءاً كبيراً من نفقاتها لشراء الاحتياجات اللازمة للشعب مما يزيد من الاستيراد للسلع ومن ثم زيادة الطلب عليها وزيادة الاستهلاك، مما يترتب عليه اتساع الفجوة بين الاستهلاك والادخار وتراجع الاستثمار والإنتاج. فالدولة تقوم بالافتراض لمواجهة نفقات استثمارية تؤدي إلى زيادة معدل التكوين الرأسمالي وإنتاجية الاقتصاد القومي. وليس الافتراض لاستخدامه في النفقات الجارية. ومن هنا فإن النظريات المعاصرة أيدت لجوء الدولة للقروض العامة لما لذلك من فوائد كبيرة يمكن أن تعود على الاقتصاد القومي، خاصة إذا ما أنفقت تلك القروض على أوجه استثمارية .

### 3-1- مفهوم القروض الخارجية وأنواعها .

القرض الخارجي عبارة عن اتفاق بين الحكومة أو إحدى مؤسساتها مع مصدر خـلـرجي للحصول على موارد مالية أو حقيقية مع الالتزام بإعادة تسديد تلك الموارد والمبالغ المستحقة عليها (الفوائد) خلال فترات زمنية قادمة يتفق عليها عند عقد القرض<sup>(3)</sup>. ويعرف البنك الدولي للإنشاء والتعمير القروض الخارجية بالموارد (الحقيقية أو المالية) التي يمكن الحصول عليها من غير المقيمين والقابلة للتسديد بعملات أجنبية أو سلع وخدمات<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> معين محمد رجب، المالية العامة، جامعة الأزهر بغزة، الطبعة الثالثة، جمعية الاقتصاديين الفلسطينيين بقطاع غزة، 1995، ص105.

<sup>(2)</sup> السيد عبد المولى، المالية العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1975، ص408-411.

<sup>(3)</sup> Kaj Areskoug , External Public Borrowing. Its Role in Economic Development (New York: Praeger Publishers 1969) P.7 .

<sup>(4)</sup> World Bank, World Debt Tables, December 1981 P111.

ومهما يكن من أمر، فقد اتفقت كافة التعاريف على أن القرض الخارجي يجب أن يكون من مصدر خارجي سواء كان هذا المصدر أفراد أو مؤسسات أو حكومات، وكذلك ضرورة تسديد هذا القرض والفوائد المستحقة عليه في فترة زمنية قادمة ومحددة ضمن شروط القرض. والقروض الخارجية تضع بين يدي الدولة قوة شرائية إضافية، أي زيادة الموارد الاقتصادية الممكن التصرف بها، ومن هنا تأتي أهميتها للدول النامية التي تعاني من انخفاض حجم مدخراتها اللازمة لعملية التنمية الاقتصادية، بالإضافة إلى حاجة تلك الدول للعملة الأجنبية اللازمة لاستيراد السلع الرأسمالية والاستهلاكية<sup>(1)</sup>. ولكن لا بد من الإشارة إلى أن الصورة تختلف عند حلول آجال تسديد تلك القروض، ففي هذه الحالة على الدولة التخلي عن جزء من قوتها الشرائية وبالتالي تقل الموارد التي يمكن التصرف بها .

- ويمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من القروض الخارجية حسب آجالها على النحو التالي:-
- أ. قروض طويلة الأجل : وهي القروض التي تسدد على فترات طويلة الأمد تزيد في العادة عن 10 سنوات قد تسبقها فترة سماح لعدة سنوات، وعادة تتم وفق شروط ميسرة وتقدمها جهات متخصصة في هذا المجال مثل البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصناديق التنمية المختلفة<sup>(2)</sup>.
- ب. القروض متوسطة الأجل : وهي التي تسدد خلال فترة زمنية تتراوح بين 3-7 سنوات وهي تناسب مع المشاريع التي تستغرق سنوات محدودة لتنفيذها وتشغيلها، وترتبط عادة بمشروعات الخطط الاقتصادية متوسطة الأجل وتقدمها مؤسسات مالية متخصصة مثل البنوك العقارية في مجال الإسكان، البنوك الزراعية في مجال الإصلاح الزراعي، وبنوك التنمية الصناعية في مجال الصناعة .
- ج. قروض قصيرة الأجل : تتراوح مدتها بين عدة أشهر وسنة واحدة وقد تصل لسنتين وتتصف بأنها قروض تجارية تقدمها البنوك لغرض تمويل عمليات التجارة الخارجية، أو تمويل احتياجات المحاصيل الزراعية أو لمواجهة عجز مؤقت في موازنتها. وعندما يتم تحصيل الإيرادات المحلية يتم تسديد هذه القروض .

<sup>(1)</sup> عبد الكريم صادق بركات وحامد عبد المجيد دزار، علم المالية العامة، الإسكندرية مؤسسة شباب الجامعة 1971، ص 496.

<sup>(2)</sup> معين محمد رجب، مرجع سبق ذكره، ص 111-112.

#### 4-1- مبررات اللجوء إلى القروض الخارجية .

تعاين اقتصاديات الدول النامية من ضعف في معدلات الادخار المحلي وذلك بسبب انخفاض حجم الدخل الفردي الحقيقي وطريقة توزيع الدخل بين الأفراد، والذي يؤثر بشكل أساسي على كفاءة الإنتاج. ومن ناحية ثانية فإن ضعف الكفاءة الإنتاجية والتي مردها انخفاض حجم راس المال المستخدم في الإنتاج تعود إلى ضعف المقدرة على الادخار. إن هذا الوضع دعا بعض الاقتصاديين إلى القول بأن اقتصاديات الدول النامية تدور في حلقة مفرغة أطلق عليها الحلقة المفرغة للفقر<sup>(1)</sup> The vicious circle of poverty.

ومن هنا فإذا ما أرادت الدول النامية تحقيق معدلات النمو الاقتصادي التي رسمتها لنفسها وذلك بالاعتماد على مواردها المحلية الذاتية فإنه يصعب عليها ذلك خاصة في ظل وجود الفجوة بين معدل الاستثمار المطلوب تحقيقه للوصول إلى النمو المستهدف ومعدل الادخار المحلي Saving Gap . لذلك لا بد من اللجوء إلى المدخرات الأجنبية ملء الفجوة ومن ثم تحقيق معدلات النمو الاقتصادي المطلوبة .

كما تلعب القروض الخارجية دوراً فاعلاً في توفير العملات الأجنبية لسد فجوة العملات الأجنبية Foreign Exchange Gap التي تعمل على تخفيض معدل النمو، حيث يجب أن لا يغيب عن الذهن مطلقاً حاجة الدول النامية إلى العملات الأجنبية لتمويل مشترياتها من السلع الرأسمالية والسلع الاستهلاكية .

وخلاصة القول أن فجوة العملات الأجنبية تؤدي إلى إعاقة المدخرات المحلية الكامنة ويعود ذلك إلى عدم إمكانية استيراد السلع الرأسمالية اللازمة لتعزيز الاستثمار وكذلك عدم القدرة على إنتاجها محلياً، ومن هنا فإذا ما تم الحصول على مساعدات أجنبية أو قروض أجنبية فإنها ستؤدي إلى زيادة كل من مستوى الاستثمار ومعدلات النمو<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Ragnar Nurkse, problems of capital Formation in underdeveloped Countries( Oxford :Basil Blackwell,1953),p.5.

<sup>(2)</sup> Hee Publi S.Kim,Foreign Capital For Economic Development (New York :Braeger Publishers,Inc,1970),PP 3-14.

## 5-1- مزايا وعيوب القروض الخارجية .

للقروض الخارجية العديد من المزايا نذكر منها التالية:-

1. توفر القروض الخارجية اختيارات أكبر في توفير العديد من الموارد الاقتصادية خلال فترة زمنية معينة. خاصة مع وجود فجوة الادخار السابقة الذكر ومن ثم تتيح القروض الخارجية الفرصة لزيادة معدلات الاستثمار .
  2. تساعد على إعادة توزيع الموارد الاقتصادية، بحيث يتم زيادة الاستثمار والإنتاج وذلك عن طريق زيادة الاستيراد وقدرة الدولة على الاستيراد متغير استراتيجي يحكم مستويات الإنتاج والاستهلاك والاستثمار .
  3. زيادة التكوين الرأسمالي، من خلال استيراد السلع الرأسمالية اللازمة لعملية التنمية الاقتصادية، ومن ثم زيادة الاستثمار والطاقة الإنتاجية .
- وعلى الرغم من تلك المزايا فالقروض الخارجية لا تخلو من المساوئ والمخاطر نوجزها على النحو التالي<sup>(1)</sup>:-

1. القروض الخارجية تؤثر سلباً على سعر صرف عملة الدولة المقترضة. إذ أن قيمة عملة الدولة المقترضة تنخفض بالنسبة للعملة الأجنبية عند حلول آجال التسديد إذا لم تتحقق الفوائض المطلوبة لسداد الدين والفوائد المستحقة عليه .
2. القروض الخارجية مخاطرة تتطلب تحقيق فوائض لتسديد المبالغ المستحقة والفوائد مستقبلاً. وفي هذا المجال لا بد من الاستناد إلى معايير الجدوى الاقتصادية والأولوية في اختيار المشاريع الممولة بالقروض الأجنبية حتى تتناسب العوائد مع مواعيد استحقاق الديون والفوائد المترتبة عليها قيمة وزماً .
3. الإنقاص من الثروة القومية. فالفوائد المترتبة على هذه القروض تعتبر عبئاً ثقيلاً ينقص من الثروة القومية، فهي تفتقر نسباً هامة من إجمالي الناتج المحلي وبالتالي انتقاص للموارد المتاحة التي كان من الممكن توجيهها نحو تكوين المدخرات .

(1) د. رمزي زكي، الدين والتنمية، القروض الخارجية وآثارها على البلاد العربية، دار المستقبل العربي، 1985، ص136.

4. القروض الخارجية سلاح بيد الدولة المقرضة للتدخل في شؤون البلد المقترض<sup>(1)</sup> خاصة عند اللجوء إلى الاقتراض لتمويل المشتريات الضرورية أو عند العجز عند السداد واللجوء إلى الحلول المختلفة مع الدول المقرضة .

وفي هذا المجال لا بد من التمييز بين الاستخدامات المختلفة لحصيلة القرض الخارجي وذلك لتحديد الفائدة أو الضرر الذي يصيب الاقتصاد القومي، فإذا استخدمت حصيلة القرض الخارجي في تنشيط اقتصاديات الدولة وتزويد الصناعات بالسلع الرأسمالية اللازمة للإنتاج فإن ذلك يسر خدمة هذا الدين ولهذا فلا خطر على الاقتصاد القومي. وعلى العكس من ذلك إذا استخدمت حصيلة القرض الخارجي في أوجه إنفاق غير إنتاجية فبأن القرض الخارجي لن يسهم في تحسين الأحوال الاقتصادية وفي هذه الحالة يصبح ضاراً بالاقتصاد القومي. وعلى ذلك فإن تحديد مزايا القرض ترجع إلى اعتبار هام وهو طريقة إنفاق حصيلة القرض<sup>(2)</sup>.

#### 6-1- مديونية الأردن الخارجية .

لعبت الظروف الاقتصادية للأردن دوراً هاماً في لجوئه إلى القروض الأجنبية ابتداءً من عجز الإيرادات المحلية عن تغطية النفقات الجارية، والتوسع في الاقتراض الداخلي، والزيادة السنوية الكبيرة في السكان ومن ثم ارتفاع معدل البطالة، والعجز في الميزان التجاري، الناتج عن استيراد سلع استهلاكية، وأخيراً ضعف معدلات الادخار المحلي وضآلة التكوين الرأسمالي مما دفع الأردن إلى مواجهة ذلك بالاقتراض من الخارج بالإضافة إلى تلقي المساعدات .

ولقد كان مجلس الإعمار هو الجهة الرسمية المخولة بعقد القروض الخارجية للمملكة كما جاء في القانون رقم 15 لسنة 1957. وفي عام 1971 صدر قانون التخطيط

<sup>(1)</sup> عبد العال الصكبان، موجز في علم المالية العامة، الطبعة الأولى - بغداد، شركة الطبع والنشر الأهلية 1963، ص 292-293.

<sup>(2)</sup> محمد فواد إبراهيم، القروض العامة، دار الجليل للطباعة، ب، ت، 1982، ص 36-37.

والذي على ضوءه تم تشكيل المجلس القومي للتخطيط، والذي اسند إليه مهمة عقد القروض الخارجية<sup>(1)</sup>.

و حالياً تتولى وزارة المالية التعاقد على قروض القطاع العام لمسئوليتها عن خدمة الديون التي تتم من خلال الموازنة العامة للحكومة، في حين تتولى وزارة التخطيط التعاقد على القروض التنموية. وينحصر دور البنك المركزي في تقديم المشورة حول اتفاقيات القروض الجديدة خاصة تلك المتعلقة بدعم ميزان المدفوعات، إلى جانب إصدار الموافقات المتعلقة باقتراض القطاع الخاص .

ولا يتوفر في الأردن تشريعات تحدد مقدار الاقتراض الخارجي أو شروطه، ويتم ذلك بشكل سنوي فقط من خلال تحديد الموازنة العامة لحجم الاقتراض اللازم . وتشكل قروض الأردن الخارجية من قروض حكومية وقروض بكفالة الحكومة تقوم حكومات عربية وأجنبية بتزويدها بها، إضافة إلى مؤسسات إقراض دولية وإقليمية، ومصارف وشركات عربية وأجنبية. وقد حقق حجم القروض الخارجية للأردن قفزات كبيرة في النصف الثاني من السبعينات وأوائل الثمانينات مقارنة لما كان عليه سابقاً بسبب تأثير الاقتصاد الأردني سلباً بحالة الركود الاقتصادي التي سادت المنطقة في مطلع الثمانينات جراء تراجع أسعار النفط عالمياً. وانعكس ذلك في تراجع حصيلة الأردن من العملات الأجنبية جراء تراجع المساعدات الرسمية وتحويلات العاملين، إلى جانب تراجع الطلب على صادرات الأردن من السلع والخدمات، مما أدى إلى ضغوط على تمويل الموازنة وميزان المدفوعات والنمو الاقتصادي. وبدلاً من اللجوء إلى التصحيح الاقتصادي<sup>(2)</sup> بدأ الأردن في الاعتماد على الاقتراض الخارجي كمصدر رئيسي لمواجهة النقص في التدفقات المالية في ضوء محدودية سوق رأس المال المحلي، وعلى الرغم من ارتفاع أسعار الفائدة عالمياً في مطلع الثمانينات من 4.7 % في المتوسط خلال الفترة 1973-1980 إلى حوالي 8.1 %

<sup>(1)</sup> جليل فريد طريف، قروض الأردن الخارجية ودورها في التنمية الاقتصادية، دائرة الأبحاث والدراسات، البنك المركزي الأردني شباط 1984، ص 40.

<sup>(2)</sup> د. علي توفيق صادق، نبيل عبد الرهاب لطيفة، سياسة وإدارة الدين العام في البلدان العربية، صندوق النقد العربي معهد السياسات الاقتصادية، سلسلة بحوث و مناقشات حلقات العمل، العدد الرابع من 28-31 مارس 1998 أبو ظبي ص 69.

في المتوسط خلال الفترة 1981-1988 إلا أن اهتمام الحكومة انصب على تمويل سياساتها التوسعية. واستخدم جزء كبير منها في تمويل أعباء خدمة الدين القائمة مما ساهم في زيادة المديونية بشكل ملحوظ. والجدول التالي يبين تطور حجم الدين الخارجي الأردني خلال الفترة (1967-1999) بالمليون دولار أمريكي.

### جدول رقم (1-1)

تطور حجم الدين الخارجي في الأردن (1967-1999) بالمليون دولار<sup>(1)</sup>

السنة	إجمالي الدين الخارجي
1967	153.6
1972	300.3
1980	2547
1981	2891.8
1983	2300
1988	6200
1990	7575.5
1991	7329.7
1992	6624.6
1993	6007.9
1994	6189.4
1995	6298.9
1996	6661.3
1997	6460.6
1998	8203.6
1999	8336.6

المصدر : (1) البنك المركزي الأردني - النشرة الإحصائية الشهرية المجلد 36 - العدد 5 آيار 2000 - دائرة الأبحاث والدراسات صفحة 51.

(2) د.علي توفيق صادق، د.نبيل عبد الوهاب لطيفة، سياسة وإدارة الدين العام في البلدان العربية صندوق النقد العربي، معهد السياسات الاقتصادية، سلسلة بحوث ومناقشات حلقات العمل، العدد الرابع من 28-31 مارس 1998، أبو ظبي صفحة 98.

<sup>(1)</sup> تم تمويل المبالغ مقابل السنوات (1967، 1972، 1980، 1981) من الدينار إلى الدولار باستخدام أسعار صرف 0.33، وكذلك السنوات (1998، 1999) باستخدام سعر صرف 0.71.



ومن المعطيات الواردة في الجدول السابق ، لوحظ تطور الدين العام الخارجي في الأردن من 153.6 مليون دولار في نهاية 1967 إلى 300.3 مليون دولار سنة 1972، ثم ازداد ليصبح 2547 مليون دولار في نهاية 1980 وإلى 2891.8 مليون دولار في نهاية 1981. ثم ارتفع رصيد الدين العام الخارجي من 2.3 مليار دولار عام 1983 إلى 6.2 مليار دولار عام 1988. وقد شكل ما نسبته 188.4 % من الناتج القومي الإجمالي في تلك السنة. في حين وصل رصيد القروض قصيرة الأجل إلى 316 مليون دولار في نهاية 1988. كما انخفضت احتياطات الأردن من العملات الصعبة إلى حوالي 20 مليون دولار<sup>(1)</sup> وشكلت ما نسبة نصف شهر من واردات 1988. مما شكل ضغطاً على سعر صرف الدينار الأردني أدى إلى انخفاضه بنسبة 47 %. أما الموازنة العامة فقد ارتفع العجز فيها إلى 23.5 % من الناتج المحلي الإجمالي عن عام 1988، وأصبحت تشكل خدمة الدين العام ما يزيد عن 50 % من إجمالي حصيللة الأردن من العملة الصعبة وبذلك أصبح الدين الخارجي عبئاً على الأردن بدلاً من أن يكون نعمة، وأصبح الأردن غير قادر على دفع التزاماته وخدمة الدين. مما اضطر الأردن إلى اللجوء إلى طلب دعم المجتمع الدولي في النصف الآخر من 1989 في إطار برنامج تصحيح اقتصادي شامل<sup>(2)</sup>. فعلى صعيد المديونية هدف البرنامج إلى استعادة الملاءة الائتمانية للأردن والتي فقدتها عام 1988 وتخفيض حجم المديونية الخارجية في المدى المتوسط والطويل إلى مستويات محتملة تمكن الأردن من الوفاء بالتزامات السداد .

ولتخفيض عبء المديونية الخارجية لجأ الأردن إلى عدة حلول هي على النحو التالي:-

- أ. جدولة الديون الحكومية مع نادي باريس، حيث تمكن الأردن من توقيع أربع اتفاقيات إعادة جدولة مع نادي باريس في تموز 1989 وشباط 1992 وحزيران 1994 وأيار 1997 غطت ما مقداره 2.9 مليار دولار من الأقساط والفوائد<sup>(3)</sup>.
- ب. جدولة الديون التجارية مع نادي لندن، حيث تم التوقيع على اتفاقية مع نادي لندن في حزيران 1993 لإعادة هيكلة ديون الأردن التجارية. وغطت هذه الاتفاقية ما مقداره

(1) البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، ديسمبر 1988.

(2) د. علي توفيق صادق، د. عبد الوهاب لطيفة، مرجع سبق ذكره، ص 77.

(3) د. علي توفيق صادق، د. نبيل عبد الوهاب لطيفة، مرجع سبق ذكره، ص 90-91.

736 مليون دولار من الأقساط و126 مليون دولار من الفوائد متأخرة السداد وذلك ضمن إطار خطة بريدي (Brady).

ج. شراء الديون ومبادلتها، حيث قام الأردن بعقد اتفاقيات لإعادة شراء الديون أو مبادلتها وبمسومات كبيرة ومغرية ساهمت في تخفيض الدين الخارجي بما انعكس إيجابياً على رصيد المديونية الخارجية نورد على سبيل المثال منها شراء الدين الروسي عام 1992 والدين البرازيلي عام 1993، وديون سويسرية عام 1997. بالإضافة إلى ما تم شراؤه سراً من خلال بنك الإسكان تعود أغلبيتها إلى البنوك التجارية الدولية .

وقد أدت الخطوات السابقة في إدارة المديونية الخارجية إلى العديد من النتائج الإيجابية

التي يستدل عليها من خلال ما يلي<sup>(1)</sup>:-

1. تراجع الرصيد القائم للدين العام الخارجي من حوالي 7.6 مليار دولار عام 1990 إلى حوالي 6.5 مليار دولار عام 1997 وإلى 8.3 مليار دولار عام 1999.
2. تراجع معدل خدمة الدين المستحق كنسبة من الصادرات السلعية والخدمات من 52.7% عام 1990 إلى 23.1 % مع نهاية عام 1997.
3. تراجع معدل الفائدة على قروض الأردن الخارجية من 8.1 % خلال الفترة 1981-1988 إلى ما متوسطه 4.7 % خلال الفترة 1989-1999 .
4. تحقق تحسن ملحوظ في ملاءة الأردن الائتمانية حيث قامت مؤسسة Moody بتصنيف مديونية الأردن الخارجية ضمن المجموعة Ba3 عام 1995 ولاحقاً قامت مؤسسة Standard and Poors بتصنيف الأردن ضمن مجموعة BB في عام 1996.

### 7-1- القروض الخارجية في مصر وعاء المديونية

تمثل المديونية الخارجية لمصر الشق الثاني من الدين العام<sup>(2)</sup>. وتتضمن القروض التي حصلت عليها مصر من العالم الخارجي لتمويل ميزان المدفوعات، فبعد حرب أكتوبر 1973، وتوقيع اتفاقية السلام عام 1979، لجأت مصر إلى الاقتراض من العالم الخارجي بسبب قلة الإيرادات من العملات الأجنبية اللازمة للإسراع بعملية التنمية الشاملة في كل

<sup>(1)</sup> د.علي توفيق صادق، د.نبيل عبد الرهاب لطيفة، مرجع سبق ذكره، ص78.

<sup>(2)</sup> الشق الأول من مديونية مصر يتمثل بالدين العام المحلي أو الداخلي .

أوجه الحياة. وقد حرصت مصر في ذلك الوقت أن تكون معظم ديونها للعالم الخارجي من النوع الميسر مستغلة علاقاتها السياسية المتميزة مع معظم دول العالم المتقدمة. وعليه تنوعت قروض مصر الخارجية لتشمل التالي<sup>(1)</sup>:-

- أ. الديون الحكومية : والتي تمثل الجزء الأكبر من مديونية مصر للخارج وهي ديون ميسرة مقدمة من حكومات الدول الصديقة. ويتم استغلالها في المشاريع الإنمائية ذات الأهمية الاستراتيجية .
  - ب. قروض مؤسسات التمويل الدولية والإقليمية : وهي تستخدم لغرض تمويل عجز ميزان المدفوعات، أو التنمية طويلة الأجل. وتضم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير وعدداً من المؤسسات الدولية والإقليمية منها الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي الاجتماعي .
  - ج. تسهيلات الموردين والمشتريين والمصدرين .
  - د. القروض قصيرة الأجل : والتي تمثل الجانب الأكبر منها ودائع غير المقيمين والتسهيلات المصرفية .
  - هـ. القروض التجارية : والتي تمثل الاقتراض من البنوك التجارية الدولية .
- وتقوم الإدارة العامة للقروض والالتزامات الخارجية في البنك المركزي المصري بدراسة القروض الخارجية وتحديد عبء تكلفة كل منها، الاشتراك في المفاوضات المتعلقة بإبرام القروض للحصول على أفضل الشروط المالية. كما أنها تقوم برسم سياسة إدارة الدين الخارجي بالاشتراك مع الأجهزة المعنية وتحليل وتبويب البيانات الخاصة بالالتزامات الخارجية ومسك الدفاتر والسجلات اللازمة لتابعة كافة الالتزامات. ولقد تم إحداث وحدة ميكنة الدين الخارجي لتقوم ببناء قاعدة بيانات المديونية الخارجية لمصر، وتكون المرجع الرئيسي والوحيد لكافة البيانات والإحصاءات الخارجية بمديونية مصر الخارجية، ولقد قامت هذه الوحدة بدور فعال في إعادة الجدولة مع نادي باريس في مايو 1987 ومايو 1991 حيث أدت الدور المطلوب منها في مفاوضات إعادة الجدولة .

(1) د.علي توفيق صادق، نبيل عبد الرهاب لطيفة، مرجع سبق ذكره، ص161.

لقد شهدت فترة ما قبل 1975- عام بداية الانفتاح الاقتصادي في مصر - حدوث أزمات اقتصادية كبيرة، وذلك لعدة أسباب من أهمها توجيه معظم الموارد المتاحة إلى الإنفاق العسكري، حتى تم انتصار أكتوبر. تلا ذلك تحقيق معدلات نمو اقتصادي غير مسبوق خلال الفترة 1975-1985. وذلك في أعقاب انتهاج سياسة الانفتاح الاقتصادي، وبدعم خارجي متزايد على شكل مساعدات أجنبية إلى جانب تحويلات المصريين العاملين في الخارج والاستثمار الأجنبي المباشر<sup>(1)</sup>. غير أن هذا النمو قد توقف سنة 1986 نتيجة لقيود استراتيجية التنمية آنذاك والموجهة إلى الداخل، بالإضافة إلى تباطؤ النمو الإقليمي الناتج عن هبوط أسعار البترول. وقد ظهر نتيجة لذلك أوجه اختلالات في الاقتصاد الكلي في مصر إذ تفاقمت البطالة وزادت حدة الفقر وبدأت مرحلة عدم القدرة والتوقف عن سداد أعباء المديونية. وفي ما يلي جدول يوضح تطور المديونية الخارجية لمصر خلال الفترة 1982/1981 حتى 1997/1996 بالمليار دولار أمريكي :-

### جدول (1-2)

تطور إجمالي المديونية الخارجية في مصر خلال الفترة من 1982/1981 حتى 1997/1996 بالمليار دولار

الفترة	إجمالي الدين
1982/1981	25.5
1983/1982	28
1984/1983	29.6
1985/1984	30.1
1986/1985	36.1
1987/1986	41.3
1988 /1987	41.5
1989 /1988	43.4
1990/1989	43.3
1991 /1990	30.5
1992 /1991	31,6
1993/1992	29.2
1994/1993	30.9
1995 /1994	33
1996/1995	31
1997 /1996	28.8

المصدر : د. علي توفيق صادق، د. نبيل عبد الرهاب لطيفة سياسة وإدارة الدين العام في البلدان العربية، صندوق النقد العربي، معهد السياسات الاقتصادية، سلسلة بحوث ومناقشات حلقات العمل، العدد الرابع من 21-31 مارس 1998 أبو ظبي، ص 191.

<sup>(1)</sup> د. علي توفيق الصادق، د. نبيل عبد الرهاب لطيفة، مرجع سبق ذكره، ص 155-191.

لقد بلغت مديونية مصر للخارج في عام 1981-1982 حوالي 25.5 مليار دولار أمريكي. ثم ارتفعت لتصبح في عام 84-85 حوالي 30.1 مليار دولار أمريكي. وحين بدأت مرحلة التعثر في السداد، اعتبار من نوفمبر 1985، لجأت مصر إلى نادي باريس لأول مرة لتوقيع اتفاقية إعادة جدولة الديون المستحقة للدول الأعضاء في النادي، وذلك في مايو 1987 وقد بلغ حجم المبالغ المدرجة في هذه الاتفاقية نحو 4.5 مليار دولار أمريكي .

ثم حدثت فترة تعثر أخرى بسبب انخفاض الإيرادات من العملات الأجنبية، مما جعل المديونية الخارجية تقفز إلى أعلى مستوى وصلت إليه في عام 1989-1990 حيث وصلت إلى نحو 43.3 مليار دولار أمريكي، قبل أن تنخفض عام 1990-1991 لتصبح حوالي 30.5 مليار دولار أمريكي، وذلك لسببين<sup>(1)</sup>:

1. تنازل الولايات المتحدة عن ديونها العسكرية البالغة 7.1 مليار دولار أمريكي، لاشترك مصر في حرب الخليج إلى جانب قوات الحلفاء .

2. تنازل دول الخليج عن ديونها لمصر البالغة حوالي 6.2 مليار دولار أمريكي لنفس السبب السابق .

وذهبت مصر مرة ثانية بعد حرب الخليج إلى نادي باريس لإعادة جدولة ديونها مع الدول الأعضاء في النادي، ووقعت اتفاقية في 25 مايو 1991. حيث اتفقت مصر مع الدول الدائنة على تخفيض مديونيتها بنسبة 50 % من صافي قيمتها الحالية كما في 30 يونيو 1991 وذلك على ثلاثة مراحل يصل فيها تخفيض المرحلة الأولى إلى 15 % من صافي القيمة الحالية للديون. ويرتفع في المرحلة الثانية ليصل إلى 30 %، وفي المرحلة الثالثة والأخيرة يصل التخفيض إلى 50 % . وقد بلغ حجم المبالغ التي أدرجت في هذه الاتفاقية نحو 30.6 مليار دولار أمريكي<sup>(2)</sup> .

وفي سبتمبر 1997 بلغت المديونية الخارجية لمصر 28.4 مليار دولار أمريكي. منها 22.5 مليار دولار مستحقة لدول أعضاء نادي باريس، و 5.5 مستحقة لدول أخرى و 3.9 مليار

(1) د.علي توفيق صادق، نبيل عبد الوهاب لطيفة، مرجع سبق ذكره، ص 169.

(2) د. مجدي محمود شهاب، الاتجاهات الدولية لمواجهة أزمة الديون الخارجية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية

1998، ص 93.

دولار مستحقة للمؤسسات الدولية، منها 26.9 مليار دولار أمريكي ديون متوسطة وطويلة الأجل و 1.5 مليار دولار أمريكي ديون قصيرة الأجل .

لقد استخدمت مصر مبادلة الديون بالعملية المحلية كأداة لتخفيض حجم المديونية الخارجية. حيث يتم وفقاً لبرنامج تسوية الديون بالجنيه المصري، تسوية الديون المستحقة على جهات محلية بمصر (حكومة - قطاع عام) مضمونة من أحد البنوك التجارية العامة بمصر أو البنك المركزي المصري. وهي قروض واجبة السداد بالجنيه المصري من البنك المركزي وتتم التسوية بنسبة خصم معينة بلغت في المتوسط 46.3% من القيمة الاسمية . وقد تم استخدام نحو 50% من حصة تسوية تلك الديون والبالغة حوالي 3.2 مليار دولار أمريكي في الاستثمار بمصر، ونحو 40.8% في تصدير سلع مصر للخارج، أما الباقي والبالغ 9.2% ففي مواجهة إنفاق محلي لجهات أجنبية تعمل بمصر<sup>(1)</sup>.

ومن هنا نرى بأن الديون الخارجية كانت نقمة على الاقتصاد المصري، حيث عجزت عن سداد الديون والفوائد عدة مرات، وخضعت إلى برامج التصحيح الاقتصادي والمراقبة صندوق النقد الدولي، واضطرت إلى اللجوء إلى إعادة الجدولة والذهاب إلى نادي بلريس والخضوع لشروطه. والأدهى من ذلك أنها لم تحقق النتائج المرغوب فيها من هذه القروض، حيث زاد معدل البطالة وزادت حدة الفقر والتأثير السلبي على معدلات النمو وحجم الموارد المتاحة. وبالتالي يمكننا القول بأن مصر لم تستفد أيضاً من هذه القروض بالشكل الذي يضمن تحقيق تنمية اقتصادية وجلب عملات أجنبية تستطيع منها سداد القروض وفوائدها .

على انه ، وكما سبق ذكره ، لا يمكن تعميم الحالتين السابقتين لكل من الأردن وجمهورية مصر العربية على جميع الدول التي استعانت بالقروض الأجنبية كمصدر لتمويل عملية التنمية الاقتصادية فيها . ونذكر على سبيل المثال تجربة دولة إسرائيل، حيث زادت القروض الأجنبية بمعدل 4-5% سنوياً خلال السنوات الأربعة الأخيرة إلى ما يقارب 28 مليار دولار<sup>(2)</sup> . وهذه تشكل ما نسبته حوالي 75% من إجمالي الصادرات من

(1) د.علي توفيق صادق، د.نبيل عبد الوهاب لطيفة، مرجع سبق ذكره، ص190.

(2) Bank Of Israel , Publication And Data, 2000, P1

السلع والخدمات ، وما نسبته 28% من إجمالي الناتج القومي . وبقسمتها على عدد السكان يصبح نصيب الفرد الواحد من القروض ما متوسطه 4508 دولار .

ويمكننا التعرف على مدى فاعلية هذه القروض الأجنبية على خدمة التنمية الاقتصادية في إسرائيل من خلال بعض المؤشرات الاقتصادية ، ومثالها أن معدل النمو الاقتصادي بلغ ما معدلة 4% سنوياً أما معدل نمو الصادرات للسنوات الأربعة الأخيرة فقد تراوح ما بين 5-10% سنوياً<sup>(1)</sup>، كذلك فإن إجمالي الاستثمار وصل إلى 18.8 مليار دولار لعام 1999 ، أي أن الاستثمار قد نما بما نسبته 4% عنه في عام 1998 . أما معدلات البطالة فهي لا تزيد عن 8-9% .

ومن خلال التحليل السابق نجد أن إسرائيل قد استخدمت القروض الأجنبية بشكل فعال ، حيث أن هذه القروض قد ساهمت في رفع معدلات النمو والاستثمار ومن ثم المساهمة في نمو الصادرات من جهة ، وخفض معدلات البطالة من جهة أخرى .

<sup>(1)</sup> Bank Of Israel, Main Economic Indicators, 1999,P3

## الفصل الثاني

### القروض الأجنبية في أرقام

مهما طال الحديث عن القروض الأجنبية المقدمة للسلطة الوطنية خلال الفترة السابقة (1994-1999)، تبقى الكلمات عاجزة عن إيصال المعلومة إلى القارئ، وتبقى النظريات مبهمة والرموز غير واضحة، لذا كان لا بد من الاستعانة بالأرقام والإحصاءات لتعزيز الحقائق السابقة وصولاً إلى الاستنتاجات المطلوبة. وفي هذا الفصل نستعرض الأرقام والإحصاءات والنسب المثوية المتعلقة بالقروض الأجنبية المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية، ثم نقوم بدراسة أهم الجهات المانحة للقروض، وأخيراً نستعرض أهم المشاريع الممولة بقروض أجنبية .

#### 1-2- القروض الأجنبية المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية منذ نشأتها وحتى اليوم .

أشرنا في الفصول السابقة إلى مصادر القروض الأجنبية الممنوحة لفلسطين ودورها في عملية التنمية الاقتصادية، وفي هذا الفصل نجد ضرورة للحديث عن حجم القروض الأجنبية وخاصة تلك التي تدخل في عملية التنمية الاقتصادية. إذ لا بد من الإشارة إلى الأرقام التي تمثل النسب المختلفة المعبرة عن دور القروض الأجنبية في دفع عجلة التنمية الاقتصادية . ونستهل ذلك بعرض جميع القروض المقدمة للسلطة الوطنية منذ نشأتها وحتى اليوم، من خلال الجداول التالية :-



الجهة المقرضة	رسم % الالتزام	رسم % الحزمة	الفترة %	فترة السداد	فترة السماح سنة	تاريخ توقيع الاتفاق	المشروع	الأهمية النسبية للقرض	قيمة القرض بالدولار الأمريكي	قيمة القرض حسب الإحتساب	الجهة المقرضة ( المقرضة )	الرقم
بكنار	0.5	0.75	0	30	10	1994/9/7	برنامج الإصلاح الطارئة	%4.96	30.0m	\$ 30.0m	البنك الدولي	1
بكنار	0.5	0.75	0	30	10	1995/5/17	صحة وتعليم	%3.30	20.0m	\$ 20.0m	البنك الدولي	2
سلطة الطيران	0	0	L + %1.5	10	3	1995/9/8	مطار غزة الدولي	%3.02	18.3m	\$ 18.3m	البنك الأهلي / التجاري	3
بكنار	0.5	0.75	0	30	10	1996/5/1	طرق ومياه ومخاري	%3.30	20.0m	\$ 20.0m	البنك الدولي	4
بكنار	0.5	0.75	0	30	10	1996/6/12	تطوير البنية	%6.61	40.0m	\$ 40.0m	البنك الدولي	5
سلطة المياه	0	0	L - 3%	14	6	1996/6/28	مياه ومخاري (غزة)	%5.70	34.5m	ECU 30.0m	بنك الإحتصار الأردني	6
سلطة المياه	0.5	0.75	0	30	10	1996/7/5	مياه ومخاري (غزة)	%4.13	25.0m	\$ 25.0m	البنك الدولي	7
سلطة مياه غزة	0	0	L	18	7	1996/10/25	مياه غزة	%4.37	26.0m	ECU 23.0m	بنك الإحتصار الأردني	8
بكنار	0	0	3	20	6	1997/2/4	شارح صلاح الدين (غزة)	%2.48	15.0m	KD 5.0m	البنك الدولي	9
بكنار	0	0	3	20	6	1997/2/4	المدارس الهبة	%1.65	10.0m	KD 3.0m	البنك الدولي	10
بكنار	0	0	3	20	6	1997/2/4	القطاعي الخلد	%1.65	10.0m	KD 3.0m	البنك الدولي	11
جامعة وزارة التربية	0	0	0	20	15	1997/2/5	تسهيلات إئتمانية	%8.26	50.0m	\$ 50.0m	إسبانيا	12
بكنار	0.50	0.75	0	30	10	1997/4/2	برنامج تنمية المجتمع	%1.65	10.0m	\$ 10.0m	البنك الدولي	13
جامعة وزارة الصناعة	0.50	0.75	0	30	10	1997/4/14	تطوير المشاريع الصغيرة	%0.38	5.0m	\$ 5.0m	البنك الدولي	14
وزارة الإسكان	0.50	0.75	0	30	10	1997/4/14	الإسكان	%4.13	25.0m	\$ 25.0m	البنك الدولي	15
وزارة العمل	0.50	0.75	0	30	10	1997/6/24	تطوير القرويين	%0.91	5.5m	\$ 5.5m	البنك الدولي	16
عدة مؤسسات	0.50	0.75	0	30	10	1997/10/8	استقطاب المبرهنين	%0.5	3.0m	\$ 3.0m	البنك الدولي	17
وزارة الصناعة	0	1.0	2	12	5	1998/2/16	برنامج تنمية المجتمع الأول	%1.65	10.0m	\$ 10.0m	مصرف الأرياف	18
وزارة الصناعة	0.50	0.75	0	30	10	1998/3/24	المنطقة الصناعية (غزة)	%1.65	10.0m	\$ 10.0m	البنك الدولي	19
وزارة الزراعة	0	0.75	0	30	10	1998/5/7	تسوية الموارد الطبيعية	%1.32	8.0m	SDR 5.8m	IFAD	20

الجهة المعلقة	رقم الأوامر %	رقم الخدمة %	الخدمة %	فترة السداد سنة	فترة السماح سنة	تاريخ توقيع الإصدار	المشروع	الأممية نسبة للقرض	قيمة القرض بالدرول الأمريكي	قيمة القرض حسب الاتفاقية	الجهة المبررة (القرض)	الرقم
سلطة الطاقة	0	0	L	15	5	1998/5/8	كهرباء جنوب الضفة	%6.61	40.0m	FCU 35.0m	بنك الاحتياط الأوردي	.21
بكتار	0	0	L-3%	13	7	1998/10/24	طرق الضفة والقلاع	%3.80	23.0m	ECU 20.0m	بنك الاحتياط الأوردي	.22
سلطة المياه	0	0	L-3%	13	7	1998/10/24	مياه الضفة الغربية	%5.70	34.5m	ECU 30.0m	بنك الاحتياط الأوردي	.23
عدة مؤسسات	0.50	0.75	0	30	10	1998/11/2	تطوير بيت لحم 2000	%4.13	25.0m	\$ 25.0m	البنك الدولي	.24
محافظة بكتار/تفيلد	0	0	3	19	7	1999/2/13	القضية الرهينة	%1.65	10.0m	KD 3.0m	العملاق العربي للإنشاء	.25
وزارة الزراعة	0	1	1	12	5	1999/4/22	برنامج تنمية المجمع الثاني	%1.32	8.0m	\$ 8.0m	صندوق الأرياف	.26
بكتار لوزارة الحكم المحلي	0.50	0.75	0	30	10	1999/5/6	برنامج تنمية المجمع الثاني	%1.32	8.0m	\$ 8.0m	البنك الدولي	.27
بكتار لوزارة الحكم المحلي	0	0	L-3%	13	7	1999/5/18	برنامج تنمية المجمع الثاني	%1.90	11.5m	ECU 10.0m	بنك الاحتياط الأوردي	.28
سلطة المياه	0.50	0.75	0	30	10	1999/6/5	مياه جنوب الضفة الغربية	%3.47	21.0m	\$ 21.0m	البنك الدولي	.29
محافظة سلطة الطاقة	0.50	0.75	0	30	10	1999/7/29	كهرباء جنوب الضفة	%2.48	15.0m	\$ 15.0m	البنك الدولي	.30
مؤسسات	-	-	L+1.75%	7	-	1993/12/23	لا توجد أي معلومات	%2.48	15.0m	\$ 15.0m	اليون	.31
محافظة وزارة المالية	-	-	-	20	15	1996/2/16	معدات للطيار ووزارة الأمدال	%2.46	14.9m	\$ 14.9m	إساليا	.32
لا توجد معلومات عن القرض	-	-	L+2%	10	2	1999/5/18	معدات للطيار ووزارة الأمدال إساليا	%0.61	3.657m	\$ 3.657m	البنك التجاري العربي	.33
لا توجد معلومات عن القرض	-	-	-	-	-	-	بالدولار الأمريكي	-	\$ 605.357m	\$ 382.057m	مصلحة الاتحادية	
										FCU 153.8m		
										KD 14.0m		

بالإضافة إلى القروض الموقعة، فإن هناك قروضاً قد تم الاتفاق عليها ولكنها لا تزال غير موقعة حتى نهاية العام الماضي، والجدول التالي يبين هذه القروض .

### جدول (2-2)

القروض الأجنبية المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية ولا تزال غير موقعة حتى تاريخه .  
\* المبالغ بالمليون .

ملاحظات	الجهة المتابعة	مبلغ القرض	الجهة الممولة	
-	-	\$ 10m	كوريا	1.
جزء منه للقطاع الخاص	وزارة المالية	\$ 60m	إيطاليا	2.
مقدم لرجال أعمال أترك إذا استثمروا في فلسطين	-	\$ 50m	تركيا	3.
لا توجد معلومات حول هذا القرض	سلطة الطاقة	\$ 40m	السويد	4.
ضمان الاستثمار	وزارة المالية	\$10m	البنك الدولي	5.
المنطقة الصناعية (غزة)	وزارة المالية	\$ 10m	البنك الدولي	6.
-	وزارة الأشغال	\$ 10m	الصين	7.
ضمان الاستثمار .	وزارة المالية	\$ 5.6m ECU 5m	بنك الاستثمار الأوروبي	8.
	الإجمالي \$ 195.6m	\$ 190m ECU 5m	المجموع	

المصدر : المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار).

٥٤٢٨٨٧

وكما هو مشار إليه في الجدولين السابقين فإن مجموع هذه القروض 800.957 مليون دولار. منها 605.357 مليون دولار قروض موقعة و195.6 مليون دولار قروض غير موقعة . وقد وزعت على الجهات الرسمية المختلفة فمنها مع بكدار 215.5 مليون دولار. ومع سلطة المياه 115 مليون دولار أما سلطة الطاقة فمسؤولة عن 40 مليون دولار. والإسكان 25 مليون دولار والزراعة 18 مليون دولار. و 25 مليون دولار أخرى مع مشروع بيت لحم 2000. وأخيراً فإن وزارة المالية ستستأثر بأغلبية القروض ومتابعتها حتى وإن لم تكن الجهة المنفذة لها حيث أنه يبلغ مجموع القروض التي تديرها وزارة المالية من بين المجموع السابق للقروض

الأجنبية حوالي 290.5 مليون دولار أمريكي. ومن ثم فإن حوالي 84 % من القروض في يد وزارة المالية والمجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار). وهذه النسبة عالية إذا ما قورنت مع بقية الوزارات والمؤسسات وما يقع تحت مسؤوليتها من قروض، وهذا تعبير واضح عن أهمية كل من وزارة المالية وبكدار في إدارة ومتابعة القروض الخارجية .

ويلاحظ أنه ليس بالضرورة أن تكون جميع القروض التي تم توقيعها قد سحبت واستخدمت لإنجاز المشاريع المختلفة الممولة بالقروض الأجنبية ، ويمكن ملاحظة المبالغ التي تم سحبها خلال السنوات 1994-2000 من خلال الجدول التالي :-

### جدول رقم (2-3)

القروض الأجنبية الموقعة والمسحوبة خلال الفترة 1994-2000 .

المبالغ بآلاف الدولارات

	94-97 Comm	97-94 Disb	1998 Comm	1998 Disb	1999 Comm	1999 Disb	2000 Comm	2000 Disb	Total Comm	Total Disb
Arab Fund	36,894	0	3,681	1,549	3,921	14,545	2,194	9,927	46,690	26,0
China	12,450	1,720	1,205	338	0	0	0	0	13,655	2,0
Eu. Investment Bank	98,864	0	110,227	7,955	11,364	34,639	3,409	24,205	223,864	66,8
Germany	0	0	0	0	0	0	4,651	0	4,651	
Grece	15,000	15,000	0	0	0	0	0	0	15,000	15,0
IFC	11,235	3,735	10,950	1,450	27,400	7,690	700	17,026	50,285	29,9
Italy	25,000	0	0	0	35,000	35,000	0	0	60,000	35,0
Spain	15,247	15,247	18,763	18,763	14,261	14,261	65,100	100	113,371	48,3
Sweden	0	0	0	0	131	131	18	4	149	
World Bank	193,700	102,907	35,000	29,629	51,900	32,099	29,000	26,017	309,600	190,6
<b>TOTAL</b>	<b>408,390</b>	<b>138,609</b>	<b>179,826</b>	<b>59,679</b>	<b>143,977</b>	<b>138,385</b>	<b>105,072</b>	<b>77,278</b>	<b>837,265</b>	<b>413,9</b>

المصدر: MINISTRY OF PLANNING AND INTERNATIONAL COOPERATION , FOURTH QUARTERLY MONEITORING REPORT OF DONORS' ASSISTANCE, DECEMBER 31,2000, P 17.

ومن خلال الجدول اعلاة نجد أن إجمالي القروض الأجنبية الموقعة حتى عام 2000 تبلغ 837.265 مليون دولار حسب مصادر وزارة التخطيط والتعاون الدولي ، بينما إجمالي المبالغ المسحوبة من هذه القروض وصلت إلى 413.951 مليون دولار أي حوالي ما نسبته 49 % من إجمالي القروض الموقعة . وهذا يشير إلى أنه لا زال بالإمكان سحب المبالغ المتبقية خلال الفترات القادمة . وسنستخدم في تحليلنا القادم الأرقام السابقة من وزارة المالية و المجلس

الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والاعمار (بكدار) لتضارب المعلومات الصادرة عن مصادر مختلفة.

## 2-2- الجهات المانحة للقروض الأجنبية .

إن الأهمية النسبية للبنك الدولي كجهة مانحة تحتل المركز الأول بين إجمالي الجهات المانحة للقروض. حيث قدم البنك الدولي ما مجموعه 262.5 مليون دولار، وتمثل ما نسبته 43.4 % من مجموع القروض، يليه من حيث الأهمية بنك الاستثمار الأوروبي حيث قدم ما مجموعه 153.8 مليون يورو أي ما يعادل 170 مليون دولار، وعليه يقع في المرتبة الثانية مسن حيث الأهمية النسبية حيث تبلغ أهميته النسبية ما يقارب 28 % .

وقد وجهت قروض البنك الدولي لخدمة مشاريع التنمية المختلفة في الضفة الغربية وقطاع غزة، ومنها برنامج الإنعاش الطارئ حيث وجه له مبلغ 30 مليون دولار، ويهدف هذا البرنامج إلى تمويل قطاعات الصحة، والتعليم، والمياه، والمجاري وإعادة تأهيل الطرق. ومن البرامج التنموية كذلك برنامج تطوير البلديات والذي وجه له 40 مليون دولار، ويعنى هذا البرنامج بتطوير البنية التحتية للبلديات وتمويل المشاريع داخل حدودها وخصوصاً البلديات الرئيسية مثل بلديات الخليل، جنين، غزة، رفح والتي لم تحظ بالدعم الكافي مثل رام الله ونابلس. كما وجه مبلغ 25 مليون دولار خاصة بمشروع بيت لحم 2000 بفترة سماح عشر سنوات وبدون فائدة. وأخيراً برنامج تنمية المجتمع والذي يغطي المشاريع الصغيرة في الريف الفلسطيني حيث خصص له مبلغ 18 مليون دولار .

أما بقية قروض البنك التي تمتاز بفترات سماح طويلة تمتد إلى عشر سنوات وبنسبة فائدة قليلة تصل إلى الصفر، فقد وجهت لتطوير قطاعي التعليم والصحة حيث وجه لهما مبلغ 20 مليون دولار. وتطوير المشاريع الصغيرة والتي وجه لها مبلغ 5 مليون دولار. بالإضافة إلى مشاريع الطرق والمياه والمجاري والكهرباء في الضفة الغربية وقطاع غزة حيث استأثرت بمبلغ 81 مليون دولار كقروض من البنك الدولي .

أما قطاع الإسكان، فقد وجه له قرض من البنك الدولي يبلغ 25 مليون دولار بفترة سماح تبلغ 10 سنوات وبدون فائدة لم يصرف منه شيء حتى تاريخه. ومن القروض الأخرى للبنك الدولي قرض بقيمة 5.5 مليون دولار لتطوير القوانين وتقوم وزارة العدل بمتابعة هذا القرض.

و 10 مليون المنطقة الصناعية في غزة والذي تقوم وزارة الصناعة بمتابعته. وأخيراً 3 مليون دولار لاستقطاب المغتربين وتقوم عدة مؤسسات بمتابعة هذا القرض .

بنك الاستثمار الأوروبي يقع في المرتبة الثانية من حيث الأهمية النسبية. وقد ساهم في مشاريع حيوية في الضفة الغربية وقطاع غزة، أهمها ميناء غزة الذي وجه له مبلغ 23 مليون يورو (ECU) أي ما يعادل 26.5 مليون دولار. بفترة سماح 7 سنوات والذي هو الآن في قيد الإنشاء. كما قدم البنك قروضاً عديدة لتمويل مشاريع المياه والكهرباء والطرق بلغ مجموعها 115 مليون يورو (ECU) أي ما يعادل 132 مليون دولار<sup>(٦)</sup> كما كان له مساهمة في برنامج تنمية المجتمع بمبلغ 10 مليون (ECU) أي ما يعادل 11.5 مليون دولار.

وإذا ما قمنا بتفحص الجداول السابقة ملياً، سنجد أن مساهمة الدول العربية في تقديم القروض تكاد تكون معدومة باستثناء القروض الخاصة بالصندوق العربي للإئتماء - الكويت - والذي قدم قروضاً بمجموع 14 مليون دينار كويتي أي ما يعادل 45 مليون دولار أمريكي ولا بد من الإشارة هنا إلى الشروط الميسرة التي قدمها الصندوق العربي للإئتماء، حيث أن القروض الأربعة المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية من الصندوق العربي للإئتماء، تتمتع بفترة سماح 6 سنوات باستثناء قرض التنمية الريفية، حيث تمتد فيه فترة السماح إلى 7 سنوات. أما فترة السداد، فهي 20 سنة، و19 سنة لقرض التنمية الريفية وجميعها بدون رسوم خدمة أو التزام وبفائدة متدنية هي 3 ٪. وهذه الشروط الميسرة تتيح للسلطة إمكانية سداد القروض دون إحداث أي تشويه في الموازنة العامة. كما أنه من الجدير بالذكر في هذا الصدد أن قروض الصندوق العربي للإئتماء قد صرف منه حتى الآن 6 مليون دولار كويتي موزعة على النحو التالي :-

المصرف من القروض	القطاع	تاريخ التوقيع	مدة القرض
3 مليون دينار كويتي	التعليم	1997/2/4	20 سنة
3 مليون دينار كويتي	الصحة	1997/2/4	20 سنة

(٦) تم التحويل إلى الدولار على سعر الصرف الذي كان سائداً عند إعطاء القروض حيث كان الدولار أكثر من البيورو.

ومن القروض الجديدة بالذكر، القروض المقدمة من كل من البنك الأهلي/ العقاري والبنك العقاري العربي. حيث خصص قرض البنك الأهلي/العقاري لتشييد مطار غزة الدولي بواقع 18.3 مليون دولار، وتقوم سلطة الطيران بمتابعة هذا القرض والأشراف على حسن تنفيذ المشروع، كما يلاحظ قصر فترة السماح والسداد لهذا القرض مقارنة ببقية القروض الأجنبية الممنوحة للسلطة الوطنية. حيث تبلغ فترة السماح 3 سنوات أما فترة السداد فتمتد لـ 10 سنوات. كذلك قام البنك العقاري العربي بتقديم قرض بمبلغ 3.657 مليون دولار لمشروع مبنى الوزارات .

كما يلفت النظر قرض IFAD بقيمة 5.8 SDR أي ما يعادل 8 مليون دولار. حيث وجه لتنمية الموارد الطبيعية، وتقوم وزارة الزراعة بالإشراف على هذا المشروع ويلاحظ أنه القرض الوحيد الذي وجه للقطاع الزراعي. أما إسبانيا فقد قدمت 50 مليون دولار موجه لتسهيلات إئتمانية وتقوم وزارة المالية بمتابعته، وتبلغ أهميته النسبية 8.26 % من إجمالي القروض الممنوحة للسلطة الوطنية الفلسطينية، بالإضافة إلى قرض بقيمة 14.9 مليون دولار لشراء معدات لمطار غزة .

أما صندوق الأوبك، فقد كانت له مساهمة فعالة في دعم برنامج تنمية المجتمع حيث قدم قرضين بمجموع 18 مليون دولار. تقوم كل من بكدار ووزارة الحكم المحلي بمتابعتها . والدول الأخرى التي قدمت قروضاً للسلطة الوطنية الفلسطينية إضافة إلى إسبانيا، هي اليونان والتي قدمت قرضاً بمبلغ 15 مليون دولار، تقوم وزارة المالية بمتابعته ولا توجد أية معلومات عن المشروع الذي وجه له هذا القرض. كما أن هناك قروضاً أخرى مقدمة من بعض الدول مثل كوريا، إيطاليا، تركيا، السويد الصين، وقرضين من البنك الدولي وأربعة قروض من بنك الاستثمار الأوروبي بقيمة 255.3 مليون دولار غير موقعة ويمكن أن توقع في أي لحظة تحتاج السلطة إلى قروض منها .

### 3-2- البرامج والمشاريع الممولة بالقروض الأجنبية .

لا يمكننا الانتقال من تحليل الجداول السابقة دون الإشارة إلى المشاريع التي نفذت من خلال القروض الموقعة والمستغلة والجهات والمؤسسات المستفيدة من هذه المشاريع ونخص بالتحليل في هذا الصدد أبرز المشاريع والبرامج الممولة بقروض أجنبية وهي :-

- 1- مشاريع قطاع التعليم .
- 2- برنامج تنمية وتطوير المجتمع .
- 3- برنامج إعادة التأهيل الطارئ .
- 4- مشاريع تطوير البلديات .
- 5- مشاريع بنك الاستثمار .
- 6- برنامج الإنعاش الطارئ .

وفي صدد هذا التحليل لا بد من التذكير بأن القروض الأجنبية قد وزعت على قطاعات أوسع أمثال الصناعة، الزراعة، الإسكان، الطاقة، إلا أن للمشاريع السابقة الذكر نصيب الأسد من هذه القروض، وكما ذكر سابقاً فإن أولويات خطة التنمية الاقتصادية تستلزم الاهتمام بمثل هذه المشاريع والتي تعتبر من الضروريات للمجتمع الفلسطيني، خاصة بعد سنوات الاحتلال الطويلة. وعليه فإن مشاريع البنية التحتية وإعادة إعمارها وترميمها هي أكبر المشاريع التي وجهت لها القروض، موزعة على مشاريع المياه والكهرباء والطرق وشبكات المجاري والميناء والمطار، وتأتي مشاريع تطوير البلديات والمشاريع الصغيرة وتنمية المجتمع في المرتبة الثانية .

لقد حظي قطاع التعليم بما مجموعه 20 مليون دولار أمريكي من إجمالي القروض الممنوحة للسلطة الوطنية الفلسطينية أي بنسبة 3.30 %، استخدمت في مشاريع بناء وإعمار المدارس والكليات في الضفة الغربية وقطاع غزة، كذلك توسعة المدارس وتزويدها بالمعدات والأدوات المدرسية اللازمة للطلاب مثل تجهيز المختبرات العلمية ومختبرات الحاسب، إضافة إلى تزويد المدارس والمعاهد بالخافلات. وأخيراً تطوير المدارس المهنية (الصناعية، التجارية). علماً بأن المبلغ المقرر لحساب تلك المشاريع حتى الآن 9.6 مليون



دولار وقد سحب منها حتى 31/12/1999م 4.6 مليون دولار وأغلبية هذه المشاريع قد تم إنجازها (حوالي 76 % من المشاريع أعلاه منجزة) <sup>(1)</sup> .

أما قطاع الصحة فقد وجه له 20 مليون دولار تمثل 3.3 % من إجمالي القروض الأجنبية علماً بأن المبلغ المستغل للمشاريع المنجزة حتى مارس 2000 هو 9.8 مليون دولار خصصت لبناء الوحدات الصحية في مختلف القرى والمدن في الضفة وقطاع غزة وتزويدها بالمعدات والأدوات والأثاث اللازم، كذلك بنساء المستشفيات وترميمها وتوسعتها وتجهيز المختبرات والعيادات المختلفة <sup>(2)</sup> .

إن برنامج تطوير وتنمية المجتمع يعتبر من البرامج الرائدة في تنمية المجتمع الفلسطيني . لقد رصد لهذا البرنامج ما مجموعه 47.5 مليون دولار من مجموع القروض الممنوحة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وقد تم إنجاز المشروع على مرحلتين خصص للمرحلة الأولى منها 20 مليون دولار وللمرحلة الثانية 27.5 مليون دولار <sup>(3)</sup> . ويمتاز البرنامج باهتمامه بالمشاريع التي تعود على المجتمع الفلسطيني بالنفع الكبير من ناحية تنمية وتطوير المجتمع ولذا فإن المشاريع التي يتضمنها البرنامج تشمل مشاريع الطرق الداخلية والخارجية الرئيسية والفرعية، تطوير وإعمار المدارس وتوسعتها وإضافة غرف صفية حسب الحاجة كذلك يضم البرنامج مشاريع شبكات المياه والمجاري في العديد من القرى والبلديات . ولدنيا على سبيل المثال برنامج تنمية المجتمع - المرحلة الثانية EDP-11-IDA قد قرر له 4.4 مليون دولار لمشاريع الضفة الغربية فقط، سحب منها حتى 1/4/2000م 4 مليون دولار علماً بأن هذه المشاريع في أغلبها قد أنجزت <sup>(4)</sup> .

ومن البرامج الجدير ذكرها والتي لها أهمية وأثر كبير على صعيد التنمية، برنامج إعادة التأهيل الطارئ أو الإنعاش الطارئ EHRP.IDA، والذي يهدف لإعادة تأهيل وتطوير البنية التحتية في فلسطين. وقد تم إنجاز 98 % من المشاريع ضمن هذا البرنامج، حيث تم صرف 19.7 مليون دولار موزعة بين الضفة الغربية وقطاع غزة بواقع 383.7 ألف دولار

<sup>(1)</sup> تقرير المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكار) ملحق رقم (1).

<sup>(2)</sup> المصدر السابق، ملحق رقم (2).

<sup>(3)</sup> المصدر السابق، ملحق رقم (3).

<sup>(4)</sup> المصدر السابق، ملحق رقم (3).

للضفة الغربية و 19.3 مليون دولار لقطاع غزة<sup>(1)</sup>. ويلاحظ الفارق الكبير بين ما رصد لقطاع غزة مقارنة بالضفة الغربية، ذلك بسبب تردي الأوضاع الاقتصادية والمعيشية في قطاع غزة وخاصة قطاع البنية التحتية بما فيه من طرق، شبكات مياه، مجاري، كهرباء إضافة إلى المدارس والوحدات الصحية... الخ. وعليه كان لابد من إنعاش القطاع وإعادة تأهيل البنية التحتية والارتقاء بالمجتمع، بما يتناسب مع المرحلة الجديدة من إعادة الإعمار والتنمية. إن المشاريع المنفذة ضمن البرنامج تنصب على إعمار المدارس وتوسعتها وإنشاء مدارس جديدة في المناطق المختلفة وتزويدها بالمعدات والأثاث وقد بلغ مجموع المبالغ التي استخدمت في تنفيذ هذه المشاريع 1.2 مليون دولار، بينما كانت قيمة المشاريع المنفذة ضمن قطاع الصحة أعلى، حيث أنفق على إعادة تأهيل الوحدات الصحية وتجهيزها بالمعدات والأثاث اللازم وكذلك تصميم الوحدات الصحية الجديدة لبعض المناطق وتوسعتها وإعادة تجديد المستشفيات مبلغ 7.7 مليون دولار. وبالمقارنة مع الضفة الغربية فقد صرف مبلغ 3.8 مليون دولار لمشاريع قطاع التعليم، ولم يحظ قطاع الصحة ضمن هذا البرنامج بأي تمويل .

أما مشاريع تطوير البلديات، والتي تقع ضمن برنامج إعادة تأهيل وتنمية البلديات ويشرف عليه المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، فقد رصد لقطاع غزة ضمن هذا البرنامج 8.6 مليون دولار بينما رصد للضفة الغربية 12.9 مليون دولار<sup>(2)</sup>. وتضم مشاريع الطرق، شبكات المياه، شبكات المجاري، المباني، تأهيل المشايخ الصغيرة والمساعدات الفنية، ويبلغ المبلغ المقرر لهذا البرنامج 29.5 مليون دولار، سحب منها حتى 2000/3/31 (22.1) مليون دولار .

كما أن برنامج بنك الاستثمار الأوروبي لعب دوراً رائداً في إعادة تأهيل وتشبيد الطرق في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، فشملت مشاريع البرنامج تشييد شبكات المجاري، وقد بلغ إجمالي المبلغ المقرر لهذا البرنامج 19.4 مليون دولار صرف منه حتى 2000/3/31 مبلغ 1.7 مليون دولار. منها 305821 دولار لقطاع غزة و 1.3 مليون دولار

(1) المصدر السابق ، ملحق رقم (4).

(2) المصدر السابق ، ملحق رقم (5).

للضفة الغربية<sup>(1)</sup>؛ وفيما يلي جدول يلخص أهم البرامج والمشاريع الممولة بالقروض الأجنبية على النحو التالي:-

#### جدول (2-4)

ملخص أهم المشاريع والبرامج الممولة بالقروض الأجنبية.

ملاحظات	المبلغ المسحوب	المبلغ المقرر	التاريخ	رسم المشروع
أغلبية المشاريع منجزة حوالي 76%	4.636.705	9.588.131	حتى 1999/12/31	المشاريع المنجزة في قطاع التعليم.
أغلبية المشاريع منجزة حوالي 54%	-	9.787.438	حتى مارس 2000	المشاريع المنجزة في قطاع الصحة.
الأرقام فقط في الضفة الغربية.	4.008.891	4.370.305	حتى 2000/4/1	برنامج تطوير EDP-11-IDR وتنمية المجتمع.
الأرقام تخص قطاع غزة والضفة الغربية معاً.	19.659.009	19.881.591	حتى 2000/2/29	برنامج إعادة التأهيل الطارئ.
الأرقام تخص قطاع غزة والضفة الغربية.	22.070.813	29.542.142	حتى 2000/3/31	مشاريع تطوير البلديات.
الأرقام تخص قطاع غزة والضفة الغربية.	1.741.465	19.406.335	حتى 2000/3/31	مشاريع بنك الاستثمار الأوروبي (EIB)
-	50.000.000	50.000.000	حتى 1999/10/29	برنامج الإنعاش الطارئ المرحلة الأولى والثانية
	82.136.883	122.595.942		المجموع

المصدر: تقارير مختلفة للمجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار بكدار سنة 2000.

وأخيراً برنامج الإنعاش الطارئ المرحلة الأولى والثانية، والتي أنجزت بأكملها وقد خصص لهذا البرنامج 50 مليون دولار سحب منها حتى 1999/10/29 كامل المبلغ<sup>(2)</sup> الذي خصص لإعادة البناء والإعمار للطرق، شبكات المياه، المجاري والكهرباء وغيرها من مشاريع البنية التحتية الضرورية لمختلف المناطق الفلسطينية. ومن الجدير بالذكر أن

(1) المصدر السابق، ملحق رقم (6).

(2) المصدر السابق، ملحق رقم (7).

القروض المقدمة لهذا البرنامج تتمتع بفترة سماح طويلة تبلغ 10 سنوات، وكذلك فترة سداد 30 سنة بدون فوائد وتنتهي هذه القروض سنة 2034 و2036 على التوالي .

## الفصل الثالث

### مصادر القروض الأجنبية والمؤسسات والسلطات المسؤولة عن متابعتها

تتعدد مصادر القروض الأجنبية المتاحة أمام الدول المقترضة من مؤسسات دولية متعددة الأطراف ومؤسسات إقليمية وحكومات أجنبية (الدول الصناعية الكبرى)، كما تختلف الجهات المسؤولة عن التعاقد على القروض ومتابعتها من مؤسسة واحدة إلى عدة مؤسسات لكل منها اختصاص محدد إما بالتعاقد أو متابعة القروض أو متابعة سداد الأقساط المستحقة والفوائد المترتبة عليها. وناقش في هذا الفصل مصادر الاقتراض المتاحة في فلسطين كل على حده ثم تناول المؤسسات المسؤولة عن التعاقد ومتابعة القروض .

#### 1-3- مصادر الاقتراض المتاحة

إن القروض الخارجية ليست متاحة لجميع الدول التي ترغب في الحصول عليها، إذ قد تجد بعض الدول صعوبات في توفير ما تحتاجه من قروض خارجية. وقد أصبح هذا الموضوع واضحاً في الآونة الأخيرة بعد أن تعرضت العديد من الدول النامية لمصاعب كبيرة في خدمة ديونها، الأمر الذي جعل مصادر الاقتراض المختلفة تتحفظ في سياستها الاقتراضية. وقد نقلش البعض أن الدول التي يتراوح معدل خدمة الدين<sup>(1)</sup> فيها بين 10-20 ٪ من إجمالي الصادرات، قد تواجه صعوبات كبيرة في الحصول على مزيد من القروض الخارجية في الأسواق العالمية الرئيسية<sup>(2)</sup>. إن مصادر الاقتراض المتاحة تتكون من التالية :

أ. حكومات الدول الأجنبية .

(1) معدل خدمة الدين Debt service Ratio يمثل نسبة خدمة الدين (الأقساط + الفوائد المستحقة) إلى إجمالي الصادرات (من السلع والخدمات) على اعتبار أن الصادرات هي المصدر الرئيسي للحصول على العملات الأجنبية .

(2) Richmond A. Prest, public Finance in underdeveloped Countries (London: Ebenezer and Baylis and Son LTO, 1965).

- ب. البنوك التجارية الدولية .
- ج. مؤسسات الإقراض الدولية متعددة الأطراف، صندوق النقد الدولي، البنك الدولي بنك الاستثمار الأوروبي .
- د. مؤسسات الإقراض الإقليمية كصندوق النقد العربي أو صناديق الإقراض العربية والبنك الإسلامي للتنمية.

## 2-3- مصادر القروض الأجنبية في فلسطين

بالنسبة لنا في فلسطين فالجهات التي تقدم لنا القروض متعددة ويمكن تصنيفها على

النحو التالي :

1. قروض من دول صناعية كبرى .
  2. قروض بنك الاستثمار الأوروبي .
  3. قروض البنك الدولي .
  4. قروض من الصناديق العربية .
  5. قروض من صناديق عالمية .
- وفي ما يلي ملخص لأهم هذه القروض :-

## 1- قروض الدول الصناعية الكبرى

قامت العديد من الدول الصناعية الكبرى بإقراض السلطة الوطنية الفلسطينية ملايين الدولارات لتمويل عدد من المشاريع التطويرية أمثال كوريا، اليونان إيطاليا، إسبانيا، تركيا السويد والصين، بعضها وقع ونفذ وجزء منها لا يزال غير موقع. ويمكن عرض هذه الدول والمبالغ التي تم التعاقد عليها على النحو التالي:-

### جدول رقم (3-1)

القروض المتعاقد عليها مع الدول الصناعية الكبرى خلال الفترة (1994-1999)

الرقم	البلد	المبلغ بملايين الدولارات	الملاحظات
1.	كوريا	10	غير موقع
2.	اليونان	15	تتابعه وزارة المالية
3.	إيطاليا	60	جزء منه للقطاع الخاص
4.	إسبانيا	50	تتابعه وزارة المالية
5.	إسبانيا	14.9	متابعة وزارة الأشغال
6.	تركيا	50	غير موقع
7.	السويد	40	لا توجد أية معلومات حول هذا القرض
8.	الصين	10	متابعة وزارة الأشغال
المجموع		249.9 مليون دولار	

المصدر: تقرير المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والأعمار (بكدار)، القروض المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية حتى 1999/7/22.

### 2. - قروض بنك الاستثمار الأوروبي

تم عقد عشرة قروض مع بنك الاستثمار الأوروبي EIB. بما مجموعه 148 مليون يورو استخدمت في عدد من المشاريع من ضمنها مشاريع المياه والكهرباء والطرق.

### 3. - قروض البنك الدولي

يعتبر البنك الدولي من المؤسسات الدولية الرئيسية التي تقدم المساعدة للسلطة الوطنية الفلسطينية، إذ يلعب دوراً ريادياً في تحويل الأموال للسلطة الوطنية منذ عام 1993 سواء

كان ذلك من موارده الخاصة أو من موارد الدول المانحة التي تفضل قناة البنك الدولي لتقدم الدعم للسلطة الوطنية الفلسطينية<sup>(1)</sup>.

في تشرين أول عام 1993 تعهد البنك الدولي بتقديم مبلغ 185 مليون دولار خلال فترة خمس سنوات من عام 1994-1998 لبرنامج المساعدة الطارئ للضفة الغربية وقطاع غزة. وقد بلغ مجموع ما أدار خلال الفترة 1994-1999: 445 مليون دولار لتمويل وتنفيذ برامج بكدار و مشاريعها أما القروض التي منحت فقد بلغت 130 مليون دولار وتم منحها على شكل قروض ميسرة طويلة الأمد حسب شروط وكالة التنمية الدولية IDA. ولقد وسع البنك الدولي نشاطاته مع تطور برامج الإقراض وابتعد عن التركيز على المساعدات والمنح، وذلك نحو بناء قاعدة عريضة يقوم عليها الاقتصاد الفلسطيني، وعليه وخلال ثلاث سنوات تمت التزامات السلطة من التزام واحد بقيمة 20 مليون دولار عام 1995 إلى التزامين بقيمة 60 مليون دولار عام 1996 وسبعة التزامات بقيمة 83.5 مليون دولار في العام 1997<sup>(2)</sup>. أما الاقتراض لعام 1998 فقد بلغ 150.5 مليون دولار وركز الاقتراض لعام 1999 على دعم السياسات القطاعية والبناء المؤسسي والمساعدة لخلق ظروف أكثر ملاءمة لتطوير القطاع الخاص وقد بلغ في مجموعه 77.157 مليون دولار<sup>(3)</sup>. ومما سبق يمكن ملاحظة أن البنك الدولي يلعب دوراً إيجابياً وبناءً من أجل إعادة البناء والأعمار للأراضي الفلسطينية، سواء من ناحية جمع الأموال أو تحويلها، من رصيده الخالص أو من الدول المانحة، على شكل منح أو قروض ميسرة طويلة الأمد وحسب شروط IDA .

#### 4. - قروض الصناديق العربية

ونذكر في هذا الصدد الصندوق العربي للإئتماء الاقتصادي والاجتماعي (مقره دولة الكويت) مقدم بالدينار ويعادل 45 مليون دولار أمريكي، وقعه المحافظ عبد المحسن القطان وتقوم بكدار بمتابعته .

<sup>(1)</sup> د. محمد اشنه، الاقتصاد الفلسطيني في المرحلة الانتقالية، المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والأعمار (بكدار) الطبعة الأولى 1999، ص 391.

<sup>(2)</sup> المصدر السابق، ص 392 .

<sup>(3)</sup> المجلس التشريعي الفلسطيني، تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2000، الدورة الرابعة، الفترة الثانية، 26 كانون ثان 2000، ص 43 .



## 5. - قروض الصناديق العالمية

حيث قدم صندوق أوبك قرضاً بقيمة 18 مليون دولار، وقع من قبل وزارة المالية ووجه لبرنامج تنمية المجتمع رقم (1) ورقم (2) في الضفة الغربية وقطاع غزة. كذلك قرض إيفاد بقيمة 8 مليون دولار وتقوم بمتابعته وزارة الزراعة .  
وبهذا فإن مجموع القروض المقدمة للسلطة أصبح حوالي 600 مليون دولار خلال السنوات 1994-1999.

## 3-3 - المؤسسات والسلطات المسؤولة عن متابعة القروض الأجنبية في فلسطين.

تختلف الدول ذات المديونية في إلقاء تبعية القروض ومسؤولية متابعتها وسدادها على مؤسسات مختصة أو عامة، وعادة ما يوكل إلى البنك المركزي أو وزارة المالية بمثل هذا الدور، وقد تتولى هيئة مستقلة في بعض الأحيان القيام بعبء ومسؤولية الديون ومتابعتها فعلى سبيل المثال لا الحصر يعهد الأردن إلى وزارة المالية في التعاقد على اقتراض القطاع العام بينما تتولى وزارة التخطيط التعاقد على القروض التنموية، وينحصر دور البنك المركزي في تقديم المشورة للقروض الجديدة الخاصة بدعم ميزان المدفوعات. بينما نجد أن البنك المركزي في مصر هو المسؤول عن إدارة الدين العام. أما في فلسطين فتتعدد الجهات المسؤولة عن متابعة وإدارة القروض الأجنبية وقد أُنيط بالمجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار) مسؤولية إدارة الدعم المالي الدولي وتوجيه الموارد من أجل الإصلاح الاقتصادي منذ إنشائه عام 1993. كذلك منح مسؤولية مراقبة المشاريع في قطاع البنية التحتية. فالمجلس هو المؤسسة التنفيذية الرئيسية في الأراضي الفلسطينية وتلخص مهامه بالتالي<sup>(1)</sup>:-

1. تنسيق قدوم المساعدات الخارجية سواء على شكل منح أو قروض .
2. صياغة السياسة الاقتصادية والمصرفيات العامة وأولوياتها للسلطة، فيما يتعلق بالموارد المالية المقدمة من الدول المانحة والبنك الدولي وبما ينسجم مع الخطة التنموية

<sup>(1)</sup> د. محمد اثنية، الاقتصاد الفلسطيني في المرحلة الانتقالية، المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار) الطبعة الأولى 1999، ص(385-386).

لفلسطين. (ذلك حتى أنيطت مهمة صياغة السياسات الاقتصادية للمشاريع التطويرية بوزارة المالية).

3. إدارة ومراقبة نشاطات الاستثمار المختلفة.

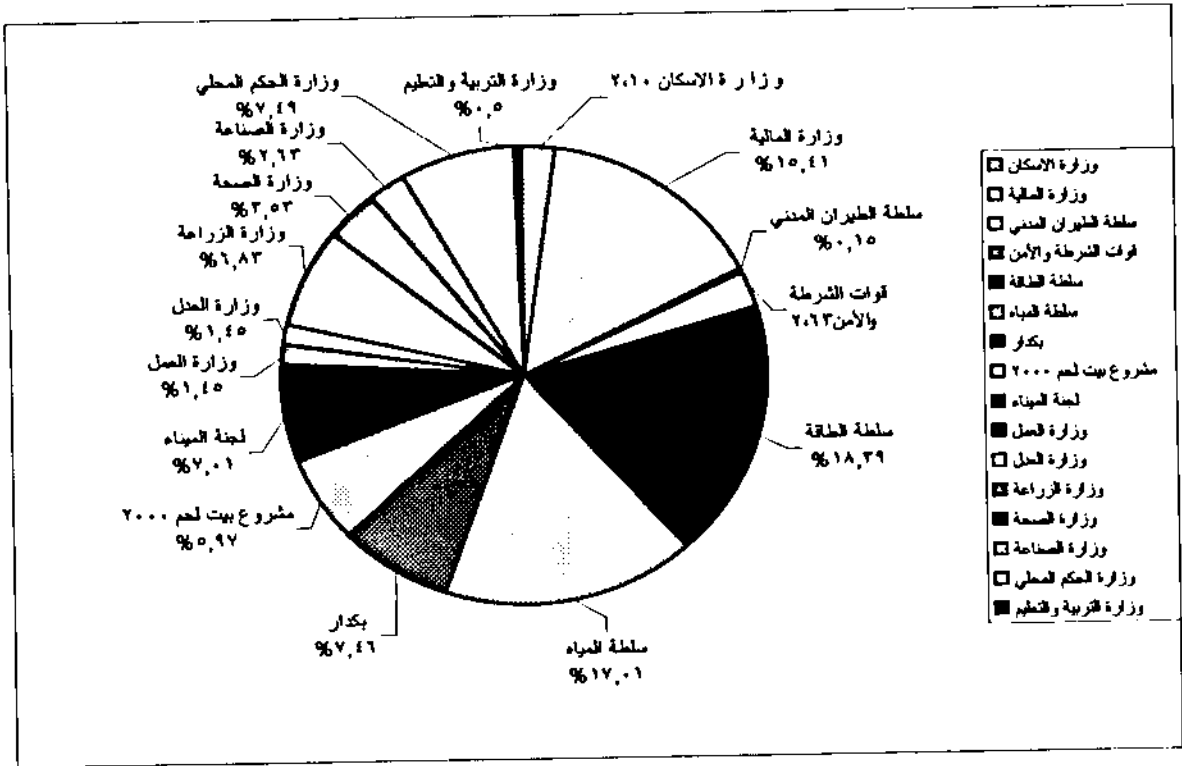
ومنذ نشأت بقرار عام 1993 نفذت المسؤوليات الملقاة على عاتقها بشكل فعال ومثالي، إلا أنه ومع إنشاء الوزارات والسلطات المختصة الفلسطينية (سلطة المياه، الطاقة، البيئة... الخ) أخذت بقرار تتأقلم مع الوضع الجديد، وأصبح لها دور تعاوني مع الوزارات الجديدة. فأصبحت المشاريع تنفذ مع الوزارات ذات العلاقة والمستفيدة من هذه المشاريع كوزارة الصحة، التعليم، الأشغال، الداخلية، الحكم المحلي والتخطيط والتعاون الدولي .

كما تسلمت وزارة الاقتصاد والتجارة ووزارة التخطيط والتعاون الدولي صياغة السياسات الاقتصادية، وتولت وزارة المالية تحديد المصروفات العامة ووضع الميزانية العامة للسلطة، ومن ثم مهمة التعاقد على القروض ومتابعتها .

ومن هنا نرى وجود تعدد للجهات التي تنفذ المشاريع الممولة بقروض أجنبية وتتداخل مهامها في بعض الأحيان ويمكن ملاحظة توزيع القروض الأجنبية على الجهات المنفذة لمشاريع البنية التحتية من خلال الرسم البياني التالي :-

### رسم بياني رقم (3-1)

## توزيع القروض الخارجية على الجهات المنفذة لمشاريع البنية التحتية



المصدر: تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2000-المجلس التشريعي الفلسطيني - الدورة الرابعة - الفترة الثانية .

يلاحظ من خلال الرسم البياني السابق أن أكبر حصة من القروض الأجنبية، تقع تحت مسؤولية سلطة الطاقة والتي تقوم بتنفيذ 18.39% من إجمالي مشاريع البنية التحتية الممولة بقروض أجنبية وتليها في المرتبة الثانية سلطة المياه التي تنفذ 17.1% من إجمالي مشاريع البنية التحتية الممولة بقروض أجنبية، ثم وزارة المالية والتي تنفذ 15.41%، ثم وزارة الحكم المحلي و بكدار على التوالي. كما يلاحظ أن كلاً من وزارتي الصناعة والزراعة لم يعهد لهما إلا بنسبة ضئيلة من المشاريع .

وأخيراً فإن كلاً من وزارة التربية والتعليم وسلطة الطيران المدني لم تحظ إلا بنسبة 0.5% و 15% على التوالي، وهي أقل نسبة مقارنة بمشاريع البنية التحتية التي تقوم الجهات المختلفة بتنفيذها. على أن توزيع القروض الأجنبية على القطاعات المختلفة

لابد وأن يستند إلى المعايير الاقتصادية والإدارية الناجحة<sup>(1)</sup>. ومن أهم تلك المعايير ملائمة الوسط الاجتماعي، والاقتصادي، والثقافي فيما يتصل باحتياجات المشروع الهامة من موارد بشرية واحتياجات إلى التوظيف والتدريب كذلك تحديد المدة الزمنية اللازمة لإقامة المشروع وفترة التشغيل. ومن ثم الانتقال إلى تحليل التكاليف من حيث دراسة تكلفة التمويل وخدمة الديون على المشروع المقترح وتحليل صافي التدفق النقدي للمشروع وفترة التسديد والعائد المولد من مجموع رأس المال المستثمر .

ويعتبر مستوى التشغيل من أهم المعايير الاقتصادية على مستوى التمويل المستند إلى القروض الأجنبية عند تقييم المشروع، كما أن تقييم المشروع على المستوى الوظيفي يعتبر من أهم المعايير الاقتصادية على مستوى التمويل المستند إلى القروض الأجنبية. فلا بد من تقدير الأثر الإجمالي للمشروع على المستوى الوطني، والأثر المباشر على المتغيرات الاقتصادية كالصادرات الواردات، العمالة، النقد الأجنبي، العرض والطلب. والأثر غير المباشر الذي يمس القطاعات الأخرى. وكذلك مراعاة الأفضليات الاجتماعية عند توجيه التمويل لمشروع معين، فمثلاً قد يعطي المجتمع أهمية أكبر لمشاريع الشبكات الكهربائية عن مشروع بيت لحم 2000، وعلى الرغم من أهمية كليهما للمجتمع الفلسطيني إلا أننا نجد المجتمع يرحب بأهمية المشروع الأول على الثاني ويهتم بإنجاز المشروع الأول والاستفادة من خدماته أكثر من مشروع بيت لحم 2000 .

وبالعودة إلى الرسم البياني رقم (3-1) ومحاولة تطبيق المعايير الاقتصادية والإدارية على توزيع القروض الأجنبية على الجهات المنفذة، نجد أن تولى سلطة الطاقة 18.39 % من إجمالي مشاريع البنية التحتية الممولة بقروض أجنبية ينسجم مع تلك المعايير السابقة. فمشاريع شبكات الكهرباء، على سبيل المثال، يتيح فرص عمل كثيرة أمام الأيدي العاملة الفلسطينية العاطلة عن العمل وبالتالي تتحسن الظروف المعيشية لتلك الفئة العاطلة عن العمل، كما أن هذه المشاريع توفر الطاقة الكهربائية والخدمات التابعة لها لعدد من المناطق في الضفة الغربية وقطاع غزة، خاصة تلك التي عانت فترة زمنية طويلة من عدم وصول التيار الكهربائي أو انقطاعه بصورة متكررة بسبب إجراءات وعراقيل الاحتلال

<sup>(1)</sup> ف بيرز، ب.م، هارفرانك، دليل للإعداد دراسات الجدوى الصناعية، منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، 1993، ص(71-76).

الإسرائيلي، وهذا يعني إضافة إلى تحسين ظروف المعيشة للمواطن وإغراء المستثمر على استثمار أمواله في هذه المناطق وإقامة المشاريع الاقتصادية، التجارية والصناعية التي ستساهم بشكل مباشر على تحسين الإنتاج والتشغيل، وبشكل غير مباشر على تطوير حجم الصادرات في بعض الصناعات وخلق ترابطات أمامية وخلفية مع الصناعات الأخرى. في ذات الوقت تقوم وزارتي الزراعة والصناعة بتنفيذ نسبة ضئيلة من مشاريع البنية التحتية الممولة بقروض أجنبية والتي تشمل بشكل عام مشاريع المياه والكهرباء والطرق وشبكات الصرف الصحي (المجاري). على الرغم من أهمية هذين القطاعين في كل من التشغيل والإنتاج وقدرة كليهما على خلق عائدات وتدفقات نقدية كبيرة في حالة الاهتمام بتنمية هذين القطاعين. وقد يبدو للقارئ عدم العدالة في توزيع القروض الأجنبية على الجهات المنفذة من الوهلة الأولى للإطلاع على التوزيع السابق لها في الشكل البياني السابق، لكننا يجب أن لا نتسرع في إطلاق مثل هذا الحكم، حيث أن توزيع القروض الأجنبية على الجهات المنفذة لا يعني بأي حال من الأحوال اقتصر مشاريع الجهة المنفذة على ما تقوم بتنفيذه من مشاريع فقط. فمثلاً لا تقتصر مشاريع التعليم والصحة على الجزء الذي تقوم وزارتي الصحة والتعليم بتنفيذه من مشاريع ممولة بقروض أجنبية، حيث تقوم كل من بكندار ووزارة الحكم المحلي بتنفيذ عدد من المشاريع الخاصة بوزارتي التعليم والصحة، خاصة تلك المتعلقة ببناء المدارس والمعاهد وتجهيز المختبرات والمستشفيات والوحدات الصحية .

وكما ذكر سابقاً لا يزال لبكندار دور تعاوني مع وزارة المالية في متابعة توزيع القروض وحسن تنفيذ المشاريع . كما تقوم بكندار بإعداد كشوفات دورية بعدد القروض المتعاقد عليها وحجم المستغل منها والمشاريع المدرجة في قائمة التنفيذ بتمويل من تلك القروض ومدى التقدم فيها، ونظراً لكون نظام المحاسبة في بكندار مسجل على الحاسب فإن دائرة المالية في بكندار تصدر تقارير محاسبية حول كل القروض وتقدمها إلى البنك الدولي وإلى السلطات المسؤولة في السلطة الوطنية. كما تقدم تقريراً خاصاً إلى سيادة الرئيس ياسر عرفات بالتنسيق من مدير عام بكندار. ولغايات إحصائية تقوم بكندار بتحديث البيانات بشكل مستمر فيما يتعلق بالمشاريع التي يتم طرحها حديثاً ونسبة الإنجاز في المشاريع السابقة وعدد وقيمة القروض الموقعة مؤخراً .

أما وزارة المالية فتقوم بعرض كافة المشاريع الممولة من القروض الأجنبية ونسبة الإنجاز فيها ضمن مشروع الموازنة لكل عام. ويظهر هذا العرض عدد وقيمة القروض الموقعة والمشاريع والمناطق المستفيدة إضافة إلى حجم الإنجاز في هذه المشاريع. كذلك تقوم وزارة المالية بعرض الفوائد وفترات السماح والسداد لجميع القروض ضمن مشروع الموازنة فيما يتعلق بعرض المشاريع التطويرية .

## الفصل الرابع

### القروض الأجنبية

#### والإنجازات على صعيد التنمية الاقتصادية

تشير عدد من الدراسات والتجارب إلى أهمية القروض الأجنبية للبلدان النامية في عملية التنمية الاقتصادية ومساعدة تلك الدول على تغطية فجوة العملات الأجنبية التي تعاني منها. وتعتبر القروض الأجنبية أحد مصادر العملات الأجنبية بالإضافة إلى الصادرات والاحتياطات والاستثمار الأجنبي والمساعدات الخارجية. ومن هنا يمكن الاستفادة من القروض الأجنبية في تعزيز الاحتياطيات من العملات الأجنبية وفي إدارة عجلة التنمية الاقتصادية فيما لو وضعت الأسس والمعايير الاقتصادية السليمة والمجدية لاستخدامها وتوزيعها، ومن ثم سدادها والفوائد المستحقة عليها .

ونبحث في هذا الفصل أهمية القروض الأجنبية في عملية التنمية الاقتصادية من الناحيتين النظرية والرياضية. ثم نرجع إلى دراسة الوضع في فلسطين لنبحث في مدى الاستفادة من هذه القروض في إعادة بناء وإعمار فلسطين، وفي تنمية القطاعات الاقتصادية المختلفة .

#### 1-4- أهمية القروض الأجنبية في التنمية الاقتصادية

تؤكد النظريات الحديثة في التنمية على أهمية التمويل الخارجي في تحقيق معدلات النمو الاقتصادي، والوصول إلى اقتصاديات ذاتية النمو قادرة على التقدم بالاعتماد على الموارد الذاتية .

وتشير التجارب التي مرت بها الدول المتقدمة إلى أن تلك الدول قد لجأت إلى مصادر التمويل الخارجية لتعزيز مدخراتها المحلية وتحقيق معدلات النمو الاقتصادية المرغوبة، فقد لجأت بريطانيا وهولندا، على سبيل المثال، في القرن السابع عشر والثامن عشر إلى الاقتراض الخارجي واعتمدا عليه كمصدر هام في تمويل برامجها التنموية، كما حصلت أمريكا والتي تعتبر اليوم من أهم الدول المقرضة لمعظم الدول النامية في القرن التاسع عشر على عدد كبير

من القروض الخارجية لتعزيز مواردها الذاتية<sup>(1)</sup>. كما أنها تعتبر اليوم أكبر دولة دائنة في العالم .

وقد أكد H.B.Ehenery أن العديد من الدول النامية قد استطاعت بالفعل الاستفادة من مصادر التمويل الخارجية وتحقيق معدلات نمو مرتفعة في ناتجها القومي، كما استطاعت أن تصل إلى مرحلة الاعتماد على الموارد الذاتية دون الحاجة إلى مزيد من التمويل الخارجي<sup>(2)</sup>. ويمكن شرح ذلك على النحو التالي :-

إن المدخرات المحلية لا تكون قادرة في المرحلة الأولى للتنمية على تمويل البرامج الاستثمارية اللازمة لتحقيق معدلات النمو الاقتصادي المرغوبة لهذا يعمل الاقتراض الخارجي على تمويل تلك البرامج، وفي المرحلة الثانية تصبح تلك المدخرات قادرة على تمويل تلك البرامج، ولكن الاقتراض الخارجي يزداد في هذه المرحلة لخدمة الديون التي حصلت عليها تلك الدولة، أما في المرحلة الثالثة والأخيرة فإن الاقتصاد القومي لا يعود بحاجة إلى المزيد من القروض الخارجية إذ تصبح المدخرات المحلية قادرة على تمويل البرامج الاستثمارية بالإضافة إلى خدمة الديون الخارجية .

وقد استطاعت بعض الدول النامية تجاوز المرحلة الأولى والثانية والوصول إلى مرحلة الاعتماد على الموارد الذاتية، إلا أن هناك العديد من الدول النامية لا زالت غير قادرة على تجاوز المرحلة الفرضية الأولى<sup>(3)</sup>.

فالحاجة إلى التمويل الخارجي تجدد مبرراً موضوعياً فيما يطلق عليه فجوة الموارد المحلية وهي الفجوة القائمة بين معدل الاستثمار المطلوب لتحقيقه للوصول إلى معدل النمو المستهدف، وبين معدل الادخار المحلي المتحقق في ظل ظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية معينة. فإذا قصرت موارد المجتمع المتاحة داخلياً لتمويل الاستثمار المطلوب فإن الاقتصاد القومي يعجز عن الوصول إلى معدل النمو المستهدف. وحينما تكون الموارد

<sup>(1)</sup> Arthur Lewis ,The Theory of Economic growth,(Llouis Richard .Lrwin,Inc,1965)PP.244.

<sup>(2)</sup> Hollis b.Shenery and Alan Strout "Foreign Assistance and Economic Development" The American Economic Review (September)1966,PP.679-683.

<sup>(3)</sup> د.رمزي زكي، الديون والتنمية، القروض الخارجية وآثارها على الدول العربية الطبعة الأولى، أغسطس 1985، ص23.



أقل من أن تفي بتحقيق معدل الاستثمار المطلوب، وهو ما يعني تواجد فجوة الموارد المحلية، فإن المجتمع يواجه أحد ثلاثة احتمالات<sup>(1)</sup>:-

أولاً:- أن يرضى المجتمع بمعدل نمو أقل يتناسب مع الموارد المحلية.

ثانياً:- تعبئة الفائض الاقتصادي الكامن في مختلف القطاعات الاقتصادية الذي يستحوذ عليه الطبقات والفئات الاجتماعية الغنية ليتمكن البلد من رفع معدل الادخار.

ثالثاً:- أن يلجأ المجتمع إلى مصادر التمويل الخارجية مثل القروض والمساعدات الخارجية والاستثمارات الأجنبية ليسدد بها فجوة الموارد المحلية، مع ما ينتج عنه من أعباء مستقبلية.

وفيما يتعلق بالاحتمال الثالث فهو محاولة لحل تناقص الموارد بالاعتماد على التمويل الخارجي. وقد يبدو كحل سهل لأنه يضمن رفع معدل الاستثمار المحلي دون الحاجة إلى إحداث ضغط على مستوى الاستهلاك المحلي بتركيباته الاجتماعية المختلفة، ودون إجراءات اجتماعية وسياسية لتعبئة الموارد المحلية الموجودة. وتحت تأثير هذا الاعتقاد لجأت العديد من الدول إلى الاعتماد على القروض الأجنبية لتمويل التنمية. إلا أن هذا الاعتماد ينطوي على فرض خاطيء هو إمكانية تحقيق التنمية عن طريق قوى خارجية، وهو فرض لا يوجد له سند تاريخي أو نظري. كما أن هذا الحل يلغي ضرورة الوصول إلى مرحلة النمسو الذاتي التي ينطلق بعدها الاقتصاد المحلي معتمداً على موارده الذاتية، لأن ذلك لن يتحقق إلا في ظل رفع معدل الادخار المحلي باستمرار بحيث يلغي الحاجة إلى التمويل الخارجي ويعمل على سداد الدين. على أن الارتكاز على الموارد المحلية لتحقيق التنمية، أو الاعتماد الكلي على الموارد الأجنبية فقط تصور لحاليتين غير قابلتين للتطبيق العملي خاصة في الربع الأخير من القرن العشرين، والغالب في الدول المتخلفة أن تجد المزج بين مصادر التمويل المحلي والخارجي. فمهما نجحت الدول المتخلفة في تعبئة مواردها المحلية فإن فجوة الموارد المحلية وما يقابلها من فجوة في تجارتها الخارجية تظل موجودة، وتصبح تغطيتها قيدا على إمكانيات تحقيق معدل النمو المستهدف .

<sup>(1)</sup> د. رمزي زكري، مرجع سبق ذكره، ص(19-25)

## 2-4- التحليل الرياضي لأهمية القروض الأجنبية في التنمية الاقتصادية

كما يمكننا التعرف على أهمية القروض الخارجية في التنمية الاقتصادية من خلال

دراسة ما يعرف بنماذج تقدير الفجوة (Gap Models) فقد بين هارود R.Harrod أن<sup>(1)</sup>:

$$G \cdot C = S \dots\dots(1)$$

حيث: G : معدل نمو الدخل القومي خلال فترة زمنية معينة ويمكن تمثيلها بالتالي :-

$$G = \Delta Y / Y$$

C : صافي التراكم الرأسمالي خلال فترة زمنية معينة منسوباً إلى التغير في الدخل

$$C = I / \Delta Y \quad \text{وتمثل بـ:}$$

S : الميل المتوسط للادخار Average Propensity to Save

$$S = S / Y \quad \text{وتمثل بـ:}$$

ومن ثم يمكن كتابة المعادلة السابقة على النحو التالي :-

$$\Delta Y / Y \cdot I / \Delta Y = S / Y \dots\dots\dots(2)$$

ويمكن ترتيب المعادلة السابقة لتصبح كالتالي :-

$$G = SK$$

حيث :-

K : معدل التغير في الدخل إلى رأس المال Capital - Output Ratio

وفي حالة استلام قرض أو منحة فإن معدل النمو G يزداد ليصبح

$$G = (a+s)K$$

حيث :-

a : المساعدة أو القرض الذي تم استلامه.

فإذا افترضنا أن معدل النمو في الدخل المطلوب (المخطط له) هو  $G^*$ ، وافترضنا أن K

ثابتة يمكن الوصول إلى :-

$$G^* / K = C$$

<sup>(1)</sup> تحليل فريد طريف، قروض الأردن الخارجية ودورها في التنمية الاقتصادية، دائرة الأبحاث والدراسات، البنك المركزي الأردني، شباط 1984، ص 10-12.

حيث C: رأس المال اللازم لتحقيق معدل النمو المخطط له. ومن ثم فإن الفرق بين (C)، (S) يمثل ما يعرف بفجوة الادخار Saving Gap وهي تمثل حجم المساعدات اللازمة لتحقيق معدل النمو المخطط له  $C - S = a$

لقد آمن الاقتصاديون بأن المصاعب التي تواجهها الدول النامية لا تنبع من عدم رغبة الدول في الادخار، إنما عدم قدرتها على الحصول على العملات الأجنبية المتأتبة من الصادرات، ومن ثم تنبع أهمية القروض والمساعدات الخارجية في تعزيز رصيد العملات الخارجية إلى جانب تعزيز المدخرات المحلية. فإذا حصل وزاد الطلب على العملات الأجنبية (لتمويل المستوردات) عن العرض المتاح منها (المتأتي من الصادرات) تظهر فجوة العملات الأجنبية Foreign Exchange Gap، والتي تعمل على تخفيض معدل النمو إلا إذا تم ملؤها بالمساعدات والقروض الخارجية<sup>(1)</sup>.

وتحتسب فجوة العملات الأجنبية على النحو التالي :-

$$X = \bar{x} \dots\dots(1)$$

$$M = mY \dots\dots(2)$$

حيث :-

$\bar{x}$  :- قيمة الصادرات وتعتبرها النماذج المتعلقة بالتجارة الخارجية والمساعدات بأنها معطاة أو مستقلة (autonomous).

M: قيمة المستوردات .

m: الميل للاستيراد Propensity to Import.

Y: مستوى الدخل.

ومن هنا فإن فجوة العملات الأجنبية تساوي

$$mY - X \dots\dots(3)$$

ويمكن كتابتها بصورة أخرى لتناسب مع معادلة فجوة الادخار على النحو التالي :

$$a = m - X / Y$$

a: قيمة المساعدة أو القرض المطلوب لملء فجوة العملات الأجنبية.

ويمكن إثبات تساوي الفجوتين من خلال معادلة الناتج القومي<sup>(2)</sup> :-

(1) جليل فريد طريف، مرجع سبق ذكره، ص12.

(2) د. رمزي زكري، مرجع سبق ذكره، ص24-25.

$$Y = C + I + G + X - M \dots\dots(1)$$

$$Y = C + S + T \dots\dots(2)$$

$$I + G + X = S + T + M \dots\dots(3)$$

$$I - S - T + G = M - X \dots\dots(4)$$

$$I - S + G - T = M - X \dots\dots(5)$$

$$I - S_d = M - X \dots\dots(6)$$

$I - S_d$  فجوة الادخار.

حيث:

$M - X$  فجوة العملات الأجنبية.

$Y - C$  تساوي الادخار المحلي  $S_d$

ويمكن من خلال ما سبق أن نخلص إلى أن فجوة العملات الأجنبية تؤدي إلى التأثير سلباً على المدخرات المحلية من خلال عدم إمكانية استيراد السلع الرأسمالية اللازمة لتعزيز الاستثمار وعدم القدرة على إنتاجها محلياً، ومن ثم الحصول على موارد إضافية من العملات الأجنبية ستؤدي إلى زيادة حجم الاستثمار ومعدل النمو. ولا بد من الإشارة إلى صعوبة تطبيق نماذج تقدير فجوتي الادخار والعملات الأجنبية وفقاً لنموذج هارود على الاقتصاد الفلسطيني ذلك لعدم توفر البيانات الكافية خاصة فيما يتعلق بالتراكم الرأسمالي، وكذلك لقصر الفترة الزمنية المختارة للدراسة .

### 3-4- الدخل في فلسطين .

من خلال ما سبق نجد أنه لا بد من التطرق ولو بشيء من الاختصار إلى دراسة معدل دخل الفرد في فلسطين ومعدل الادخار. حتى يتسنى معرفة أهمية القروض في سد كل من فجوة الادخار وفجوة العملات الأجنبية .

يعتمد الدخل الفلسطيني الخاص بالدرجة الأولى على مدى تطور السوق الفلسطيني. والذي تتحكم فيه أساساً سلطات الاحتلال الإسرائيلي، فالعمالة في إسرائيل والتجارة غيرها تشكل أهم مقومات نصيب الفرد من الناتج المحلي والقومي الإجماليين حيث يعني هذا كذلك استقرار إنتاجية العامل في الضفة الغربية وقطاع غزة، وارتفاع في حجم المدخرات والاستثمارات الخاصة .

أما عكس ذلك فيؤدي إلى انخفاض في هذه المؤشرات والتي تؤدي في نهاية المطاف إلى ركود اقتصادي، ومعدل تشغيل منخفض، وبطالة عالية دائمة وجزئية ومقنعة وبالتالي إلى تدني معدل الدخل وانخفاض في مستوى المعيشة<sup>(1)</sup>.

وتشير الدراسات أن هناك ارتفاع ملحوظ في دخل الفرد في الفترة بين 1991-1995 كنتيجة لزيادة إنتاجية العامل بين عامي 1993-1995. حيث ارتفع دخل الفرد في الفترة 1991-1995 من 1285 دولار إلى 1690 دولار أي بزيادة قدرها 405 دولار أمريكي ويوضح الجدول (4-1) تطور الدخل الفردي والاستهلاك الفردي وإنتاجية العامل بالمتوسط (غزة والضفة) خلال السنوات 1991-1995.

#### جدول رقم (4-1)

#### تطور الدخل والاستهلاك الفردي وإنتاجية العامل في فلسطين

السنة	الدخل الفردي بالأسعار الجارية	الدخل الفردي الحقيقي لعام 1986	الاستهلاك الفردي الحقيقي	إنتاجية العامل
1991	1285	707	688	-
1992	1543	768	797	3476
1993	1395	635	828	3486
1994	1537	714	709	3806
1995	1690	611	726	-

المصدر : بكدار، مناخ الاستثمار في فلسطين، كانون ثاني 1997، ص 22-23.

وهناك إشارة إلى أن الارتفاع في الدخل ترافق مع حدوث انخفاض في النمو في علمي 1991-1993 بنسبة 8.5% و 9.6% على التوالي، لكن الأسعار الحقيقية (بأسعار 1986) تعكس تراجعاً مستمراً مما يشير إلى أن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي انخفض من 707 إلى 611 دولار، وأصبح الدخل الحقيقي يشكل 36% من الدخل الجاري عام 1995 أي أن هناك تدهور في القيمة الحقيقية للنقود بحيث أصبحت ثلث ما كانت عليه عام 1986<sup>(2)</sup>.

وعلى الرغم من الانخفاض في دخل الفرد إلا أن استهلاك الفرد الحقيقي ارتفع من 688 دولار عام 1991 إلى 726 دولار عام 1995. فقد اعتاد المستهلك على مستوى معيشي

<sup>(1)</sup> د، محمد اشتبه، مرجع سبق ذكره، ص 39.

<sup>(2)</sup> بكدار، مناخ الاستثمار في فلسطين، كانون ثاني 1997، ص 22.

معين بحيث جعله غير قادر على تحقيق هذا المستوى. ففي حين أن دخله الحقيقي انخفض بمقدار 96 دولار فقد ارتفع استهلاكه بمقدار 38 دولار، وترتب عليه تحول ادخاره من الحالة الموجبة إلى الحالة السالبة، حيث بلغ متوسط ادخاره في بداية الفترة 19 دولار (موجب) أما في نهاية الفترة فقد أصبح سالباً بمقدار 115 دولار، ومن ثم أصبح مضطراً لتغطية هذا الفرق في الاستهلاك بالاستدانة والمعونة الخارجية .

وتشير الدراسة إلى أن دخل الفرد ما هو إلا انعكاس لمستوى إنتاج الذين ساهموا في تحقيقه، ولهذا فالسييل إلى زيادته لا بد وأن تسبقها زيادة في الناتج المحلي من خلال رفع كفاءة عناصر الإنتاج المساهمة في النشاط الاقتصادي والتي من أبرزها عنصر العمل. ويظل التطلع إلى رفع مستوى كفاءة عناصر الإنتاج أمر بالغ الأهمية خاصة من حيث استغلال الموارد الاقتصادية، والارتفاع بمستوى الدخل وزيادة مستوى رفاهية الأفراد ومن هنا الملاءمة فجوة الادخار كان لا بد من اللجوء إلى القروض أو المساعدات والمنح الخارجية للمساعدة على النهوض بالتنمية الاقتصادية في فلسطين. كما يمكن ملاحظة أهمية القروض الخارجية لفلسطين باحتساب كل من فجوة الادخار وفجوة العملات الأجنبية كما هو موضح بالجدول رقم (4-2)، والذي يبين فجوتي الادخار والعملات الصعبة خلال السنوات 1994 وحتى 1999.

#### جدول رقم (4-2)

#### فجوة الادخار والعملات الأجنبية خلال الفترة 1994-1999 بالمليون دولار أمريكي

السنة	الدخل القومي الإجمالي (بالأسعار الجارية)	الاستهلاك	الادخار	الاستثمار الخاص والحكومي	فجوة الادخار	الصادرات	الواردات	فجوة العملات الأجنبية
1994	3531	3755	-224	753	977	227	1024	797
1995	4235	4125	110	955	845	550	2012	1462
1996	4509	5011	-502	951	1453	582	2369	1787
1997	4906	5300	-394	926	1320	883	2651	1768
1998	5427	5435	-8	933	941	1034	3712	2678
1999	5895	5920	-25	1098	1123	1291	4574	3283

المصدر: - سلطة النقد الفلسطينية، النشرة الإحصائية - عدد 17 - دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، كانون أول

1999، ص 5. وعدد 22، أيار 2000، ص 5. وعدد 29، كانون أول 2000، ص 5.

-وزارة المالية - مشروع موازنة 2000، دائرة الموازنة العامة ص 17.

ومن خلال الجدول السابق نجد أن المدخرات المحلية سالبة وبالتالي فهي عاجزة عن تغطية الاستثمارات المطلوبة لذا فإن فجوة الادخار ستقف حائلاً دون الوصول إلى معدل النمو المستهدف. أضف إلى ذلك فجوة العملات الأجنبية، حيث أن مستورداتنا تفوق صادراتنا بأكثر من 3 أضعاف. وفي نفس الوقت حجم الاستثمار لا يزال صغيراً وغير كافٍ لتعزيز الصادرات وزيادة حصيلتنا من العملات الأجنبية. كما يلاحظ أن فجوة الادخار والعملات الأجنبية لا تتساويان على الرغم من أننا قمنا بإثبات خلاف ذلك في صفحة 46 ويعود ذلك لعدة أسباب على النحو التالي :

1. المبالغ في الجدول بالمليون دولار أمريكي وهي مقربة لأقرب مليون دولار، ومن المعلوم أن عملية التقريب سوف تنشئ هامش من الخطأ في الحسابات .
2. الأرقام المتعلقة بسنة 1999 هي تقديرات أولية .
3. لم يتم العثور على أرقام مطلقة تمثل الاستثمار الإجمالي (الخاص والحكومي) في أي من نشرات سلطة النقد أو الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، لذا تم الاستعانة بالنسب المئوية التي تمثل الاستثمار الإجمالي من مشروع موازنة 2000 وهي على التوالي :

#### جدول رقم (4-3)

نسبة الاستثمار الإجمالي إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 1994-1999.

السنة	الاستثمار الإجمالي كنسبة مئوية من الناتج المحلي
1994	25.3
1995	26.7
1996	24.4
1997	22.2
1998	20.8
1999	22.7

المصدر : وزارة المالية ، مشروع موازنة 2000 ، دائرة الموازنة العامة ، ص 17.

4. تم احتساب الادخار من خلال الاستعانة بالمعادلات الاقتصادية الرياضية حيث أن الادخار هو ناتج طرح الاستهلاك الإجمالي من الدخل القومي الإجمالي . ولم يتم العثور على هذا المتغير كأرقام مطلقة أو نسب مئوية .
5. أن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لا يستخدم مفهوم تساوي فجوتي الادخل و العملات الأجنبية - المشار إليها سابقا - في جمع الإحصاءات المتعلقة بمتغيرات النموذج ، مما يؤثر سلباً على فهم و انسجام البيانات و الإحصاءات .

#### 4-4- التنمية في فلسطين

قبل الحديث عن المنجزات على صعيد التنمية الاقتصادية لا بد من الإشارة إلى عملية التنمية والأعمار حسب الخطة والأهداف والأولويات، للتحقق من مدى الانسجام بين الخطة والإنجاز. ولقد جاءت أول محاولة جادة لوضع خطة تنمية فلسطينية في أعقاب الإعلان عن دولة فلسطين في تشرين ثاني عام 1988. حيث شرعت دائرة الشؤون الاقتصادية والتخطيط في منظمة التحرير بإعداد البرنامج العام للإئتماء للسنوات 1994-2000 ونشر هذا البرنامج في تموز 1993 والذي يشكل الخطة الاقتصادية لعملية البناء والتنمية، وقد جرى تصميم البرنامج الإئتمائي الفلسطيني بحيث يحظى برؤية واسعة تشمل المهام الاقتصادية، السياسية الاجتماعية والثقافية وعليه فإن القطاعات التي تشملها الخطة أكبر عدداً وأوسع تغطية وشمولية مما هو عليه الحال في الخطط والبرامج الإئتمائية التقليدية المألوفة والتي تضعها دول حظيت بعقود من الوجود والتحرك السياسي .

ولقد كان برنامج التنمية خطة شاملة راعت مختلف القطاعات حسب أولوياتها بالنسبة لحياة الشعب الفلسطيني والتنمية المتوازنة لمختلف المناطق الفلسطينية. ولقد حدد عام 1994-1995 من أعوام البرامج السبعة كمرحلة إعادة تأهيل الاقتصاد الفلسطيني بشكل يمكنه من تصحيح التشوهات والاختلالات وإزالة الاختناقات التي خلقها الاحتلال الإسرائيلي خلال أكثر من ربع قرن من الزمن. لقد فرضت الخصوصية الفلسطينية التي تتسم بالاحتلال والشتات، وتدمير ما كان متوفراً من بني تحتية ومنع نمو طاقات إنتاجية من قبل سلطات الاحتلال وكذلك المستحقات الاقتصادية والسياسية



الإقليمية والعالمية أهدافاً خاصة تتناسب مع هذه الأوضاع ، يقع في طليعتها تلبية الحاجات الأساسية للمواطن الفلسطيني ، خلق فرص العمل وتصحيح التشوهات، تشجيع الصادرات، والعدالة في توزيع مكاسب التنمية. وفي إطار تحقيق هذه الأهداف تبنت السلطة الوطنية عدة سياسات استراتيجية للتنمية الاقتصادية نوجزها على النحو التالي (1) :-

- أ. بناء قاعدة اقتصادية قوية لإعالة السكان وتأمين العيش الكريم لهم .
- ب. الابتعاد عن الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي في توظيف العمالة والتجارة .
- ج. خلق حزمة توازنات بين مختلف القطاعات على أن تكون العلاقة تكاملية وليست احلالية .
- د. التركيز على تنمية رأس المال البشري من خلال التعليم والتدريب المهني والفني والإداري وتأهيل المحررين من المعتقلات .
- هـ. محاولة الاعتماد على المصادر المالية المحلية وتقليل الاعتماد على التمويل الخارجي في تمويل التنمية .
- و. التركيز على التنمية الاقتصادية الإقليمية والتعاون الاقتصادي العربي .
- ز. الاستعانة بالخبراء والمستشارين الأجانب والكفاءات العربية ذات العلاقة بالتنمية للوصول إلى النتائج المرغوبة .

وتواجه عملية التنمية الاقتصادية في فلسطين تحديات جمة خلال المستقبل المنظور

قد يكون من أهمها ما يلي (2) :-

- 1، القلق وعدم الاستقرار الذي يواجه عملية السلام على المسار الفلسطيني الإسرائيلي وفي المنطقة بشكل عام .
- 2، إزدياد حجم القوة العاملة في فلسطين والذي من المتوقع أن تبلغ نسبة نموه 5-6 % سنوياً خلال المدى المتوسط .

(1) بكدار ، مناخ الاستثمار في فلسطين ، كانون ثاني 1997، ص14.

(2) وزارة المالية، مشروع موازنة 2000، دائرة الموازنة العامة، ص6 .

3، ضعف البنية التحتية بالرغم من التقدم الكبير الذي تم إحرازه خلال الأعوام الخمسة الماضية .

4، عدم كفاية الإطار القانوني والتنظيمي الاقتصادي بالرغم مما تم تحقيقه في هذا المجال من إنجازات هامة وكثيرة .

#### 4-5- الإنجازات التي تم تحقيقها على صعيد التنمية الاقتصادية في فلسطين .

وبعد استعراض أهداف استراتيجيات وأولويات التنمية (سبق عرضها في الفصل السابق).

يمكننا أن نستعرض الإنجازات على صعيد التنمية فيما يتعلق بالقروض الخارجية. حيث أنه يمكن أن ندرج بعض الملاحظات الأولية قبل تفصيل تلك القروض ومبالغها والقطاعات التي خدمتها على النحو التالي :-

1. ساهمت القروض الأجنبية، إلى جانب المساعدات المقدمة من الدول المانحة، بشكل فعال في إعادة بناء البنية التحتية الفلسطينية وخاصة الطرق، تطوير البلديات، مياه، كهرباء، المطار. تعتبر قطاعات البنية التحتية المختلفة أحد الأسس الرئيسية للنشاط الاقتصادي والاجتماعي في فلسطين، فتطوير قطاعات المياه، والطرق والطاقة وتحسين نوعية الخدمات التي تقدمها يؤثر على نوعية حياة السكان، وعلى قدرة القطاعات الاقتصادية المختلفة ( الزراعة الصناعة... الخ) على التطور والنمو، ويؤثر بشكل غير مباشر إيرادات ضريبة السلطة الوطنية الفلسطينية، مما سينعكس إيجاباً على تطوير القطاعات المختلفة وخاصة تلك التي لم تتلقى حصة مناسبة من القروض الأجنبية .

لقد استأثر هذا القطاع بحوالي 45 % من إجمالي القروض الأجنبية الممنوحة للسلطة الوطنية الفلسطينية حتى عام 1999. وهي نسبة مرتفعة إذا ما قورنت بالقطاعات الاقتصادية الأخرى، إلا أن المشاريع المنفذة لتاريخه تفتقر إلى الترابط فيما بينها. كما يعاب عليها عدم وضوح الأولويات. كما لا بد من التنويه في هذا المجال أن ثلث المشاريع موجهة لقطاع المياه مما يثير العديد من التساؤلات حول ذلك خاصة وإن ثلثي ناتج المياه تستولي عليه إسرائيل. لكنه بفضل استخدام القروض في حفر الآبار ارتفعت كميات المياه التي يتم

ضحها من هذه الآبار الجوفية والتي تخدم العديد من المناطق وخاصة منطقتي نابلس وجنين لتصل<sup>(1)</sup> حتى نهاية عام 1998 إلى حوالي 17454 ألف متر مكعب في اليوم. أما شبكات الصرف الصحي فما زالت خدماتها ضعيفة بشكل يهدد النظام البيئي الموجود في المناطق الفلسطينية .

وقد تعددت مشاريع الطرق الممولة بالقروض من طرق رئيسية وإقليمية وطرق مداخل القرى، وتخدم العديد من المناطق في الضفة وقطاع غزة. وبشكل عام تعتمد خدمات البنية التحتية بشكل رئيسي على إسرائيل، فمثلاً في مجال الكهرباء يتم شراؤها من إسرائيل. وتدير إسرائيل وتسيطر على معظم مصادر المياه، وتعيق استكمال وفتح مطار غزة السوداني والذي خصص له مبلغ 18.3 مليون دولار وتضع العراقيل أمام بناء ميناء غزة والذي خصص له مبلغ 26.5 مليون دولار .

2. كان للقروض الأجنبية دور فعال في تطوير وزارتي التعليم والصحة .

يعاني قطاع التعليم من مجموعة من الصعوبات والمعوقات من أهمها قلة عدد المدارس والكليات والجامعات. والازدحام الشديد في الغرف الدراسية، والنقص الحاد في التجهيزات المدرسية والمكتبية والعلمية، وأخيراً عدم توزيع المدارس بشكل يتناسب مع التجمعات السكانية<sup>(2)</sup>. حيث بلغ عدد الطلبة للعام الدراسي 94/93 على سبيل المثال في الضفة الغربية حوالي 328000 طالب بينما بلغ عدد الطلاب في قطاع غزة لنفس العام الدراسي 222000 طالب، كما بلغ عدد المدارس في الضفة الغربية حوالي 950 مدرسة بينما بلغ 295 مدرسة في قطاع غزة<sup>(3)</sup>. وهذا يعني أن كل مدرسة تتسع لحوالي 345 طالب في الضفة الغربية وحوالي 752 طالب في قطاع غزة. وهذا بالطبع سيولد ضغطاً على الغرف الدراسية في قطاع غزة أكثر منه في الضفة الغربية، مما سيخلق عوائق عديدة في العملية التعليمية خاصة وأن متوسط عدد الطلاب المثالي للشعبة هو 25 طالب بينما المتوسط الفعلي لعدد الطلاب حالياً في الشعبة هو 42 طالب في الضفة الغربية و 45 طالب في قطاع غزة<sup>(4)</sup>. وإدراك من

(1) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مرجع سبق ذكره، ص 24 .

(2) د. محمد اشتية، مرجع سبق ذكره، ص 179 .

(3) د. محمد اشتية، مرجع سبق ذكره، ص 183 .

(4) مقابلة شخصية مع مسؤول وزارة التربية والتعليم (نسيم محمد الخالدي مدير دائرة الإحصاء في تربية جنين)

السلطة الوطنية الفلسطينية لأهمية هذا القطاع، وتأثيره على الأجيال القادمة فقد عملت على تحديد استراتيجية ملائمة لتطوير هذا القطاع تتمثل في بناء وترميم المدارس وتأثيرها في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد ساهمت القروض الأجنبية في الإنفاق التطويري لهذا القطاع حيث خصص 20 مليون دولار لهذا الغرض ورغم ذلك لا يزال هناك تقصير واضح في هذا القطاع خاصة مع توقع ارتفاع الطلب على الخدمات التعليمية بسبب ارتفاع معدل النمو السكاني البالغ في المتوسط 4 % سنوياً .

أما قطاع الصحة فقد حظي بـ 5.5 % من إجمالي الإنفاق التطويري. وقد وجه لهذا القطاع 20 مليون دولار من إجمالي القروض الأجنبية الممنوحة للسلطة الوطنية الفلسطينية وهو موجه لبناء المستشفيات والعيادات ورفع كفاءة استخدام المنشآت القائمة باستكمال تجهيزاتها وتحديثها وتوفير الاحتياجات من الأدوات والمعدات في ظل محدودية الموارد المتاحة وارتفاع تكلفة الإنشاءات الجديدة .

3. وجهت القروض بشكل فعال لخدمة بناء المناطق الصناعية في مختلف المناطق الفلسطينية. وتعتبر المناطق الصناعية من المشاريع الحيوية ذات الجدوى الاقتصادية والتي تساهم في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية خاصة فيما يتعلق بتدريب وتأهيل الكوادر وإيجاد فرص عمل متعددة. وقد خصص مبلغ 10 مليون دولار أمريكي لبناء المنطقة الصناعية في غزة. ويتوقع توجيه العديد من القروض مستقبلاً لخدمة بناء المناطق الصناعية في مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة ومنها المنطقة الصناعية في منطقة جنين .

4. تطوير قطاع السياحة من خلال توجيه قرض من البنك الدولي بقيمة 25 مليون دولار لمشروع بيت لحم 2000.

ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن لمثل هذا المشروع دوراً فاعلاً في خلق عدد من فرص العمل الجديدة أمام المواطنين، بالإضافة إلى مساهمته في زيادة دخل البلد من العملات الأجنبية.

5. خلق فرص العمل، وتشجيع الاستثمار الخاص كان من الأولويات التي وجهت لخدمتها القروض الخارجية .

وقد ساعدت بعض البرامج على خلق فرص عمل جديدة مثل برنامج خلق فرص العمل الطارئ EEGP، وبرنامج جون هولست لخلق فرص العمل والذي وفر حوالي 40 ألف فرصة

عمل، كان للقروض الأجنبية مساهمة لا بأس بها في تمويل هذين البرنامجين . كما ساهمت القروض بشكل غير مباشر في خلق فرص العمل من خلال مشاريع البنية التحتية وما ترتب عليها من تشجيع الاستثمار في عدد من المناطق ومن ثم ارتفاع عدد العاملين في فلسطين ليصل إلى حوالي 429 ألف عامل حتى نهاية عام 1999 ، كذلك انخفاض معدل البطالة ليصل إلى 12% في نفس العام . ومن خلال ما سبق يمكن الإشارة إلى كل قطاع ونصيبه من القروض الخارجية على النحو التالي :-

#### جدول رقم (4-4)

#### توزيع القروض الأجنبية على أهم القطاعات الاقتصادية

المشاريع التي نفذت	المبلغ الإجمالي \$	القطاع
بناء المدارس، الترميم، التوسعة تجهيزات مدرسية .	20 مليون	التعليم
بناء المراكز الصحية تحسين وترميم المستشفيات القائمة ، التوسعة والترميم تجهيز بالمعدات والأجهزة الحديثة.	20 مليون	الصحة
شق الطرق، الإصلاحات شبكات المجاري في مختلف المناطق ومنها 15 مليون شارع صلاح الدين في غزة، ومد شبكات المياه والمجاري في غزة والضفة الغربية مثل مشروع مياه جنوب الضفة والذي كلف 21 مليون	173 مليون	طرق مياه ومجاري
40 مليون كهرباء جنوب الضفة، 15 مليون كهرباء لشمال الضفة .	55 مليون	الكهرباء
تطوير البلديات في مختلف أنحاء الضفة وغزة من بناء طرق مشاريع مياه وكهرباء ومجاري	44 مليون	البلديات
تطوير المراكز الزراعية المختلفة ودعم المشاريع وبناء مراكز البحوث الزراعية في مختلف أنحاء الضفة بونتمية الموارد الطبيعية والريفية.	18 مليون	الزراعة
بناء وتشييد ميناء غزة ( تحت التنفيذ) .	26.5 مليون	الميناء
بناء مطار غزة الدولي وتشغيله .	18.3 مليون	مطار غزة الدولي
المنطقة الصناعية في غزة.	10 مليون	المناطق الصناعية
مشاريع تطوير المجتمعات في مختلف أنحاء الضفة وغزة وخلق فرص العمل وتنمية المجتمع الأول.	132.5 مليون	مشاريع تنمية المجتمع
مشروع بيت لحم 2000	25 مليون	السياحة
	538.3 مليون	المجموع

المصدر : حسابات أجرتها الباحثة بالاستعانة بجدول رقم (2-1)

فإذا كان معلوماً لدينا أن مجموع القروض التي حصلت عليها السلطة الفلسطينية

من الجهات المختلفة من الدول الصناعية، البنك الدولي، بنك الاستثمار الأوروبي بلغت

بالإجمالي 605.357 مليون دولار حتى الآن فإن المشاريع السابقة والمشار إليها في الجدول

أعلاه تشكل ما مجموعه 538.3 مليون دولار أي ما نسبته 88.9 % من إجمالي القروض الأجنبية المتعاقد عليها. كما يمكن إدراج الملاحظات التالية من خلال تحليل الجدول السابق.

1. إن مشاريع تشييد وتعميد الطرق حظيت بمبالغ كبيرة، وهذا يتفق مع أهداف وأولويات عملية التنمية الاقتصادية في إعادة بناء البنية التحتية .
2. إن مشاريع المياه والمحاري استحوذت على حوالي 115 مليون دولار، وذلك بسبب ما تعرضت له البنية التحتية الخاصة بها من تدمير وتشويه أثناء فترة الاحتلال خاصة في قطاع غزة، ومن ثم فإن توجيه العناية والأولوية لها سوف يكون له أثر بالغ الأهمية على صعيد التنمية الاقتصادية في تلبية الحاجات الأساسية للمواطن الفلسطيني، وكذلك مشاريع الكهرباء والتي حظيت بما مجموعه 55 مليون دولار لما لها من أهمية في تحسين ظروف المعيشة للمواطن والنهوض بالظروف المحيطة وملاءمتها لتطوير المجتمع .
3. تطوير التعليم والصحة من أولويات عملية التنمية الاقتصادية، وقد حظيت بما مجموعه 40 مليون دولار، وزعت على مشاريع إعادة بناء المدارس والمستشفيات وإقامة المراكز الصحية في مختلف أنحاء الضفة وغزة. وكذلك ترميم المدارس والمستشفيات شبه المدمرة منذ أيام الاحتلال الإسرائيلي .
4. إعطاء البلديات فرصة للمشاركة الفعالة، وتوجيه 40 مليون دولار لتطوير البلديات في مختلف أنحاء الضفة وغزة .
5. حظيت الزراعة بـ 18 مليون دولار وقد ساهمت في تطوير المراكز الزراعية القائمة وتشيد مراكز البحوث الزراعية المختلفة في مختلف أنحاء الضفة وغزة. إلا أنه لا تزال المبالغ الموجهة إلى هذا القطاع قليلة بالقياس إلى أهمية القطاع واعتماد نسبة كبيرة من المواطنين على العمل فيه، ومن ثم فإن تطوير هذا القطاع هو بمثابة تطوير لمستوى المعيشة للأفراد، وتحسين لمعدل دخل الفرد. وتطوير القطاع أيضاً سيؤدي إلى تحسين وتشجيع الصادرات بما يتلاءم مع خطة التنمية الاقتصادية الفلسطينية .
6. الاهتمام بالقطاع الصناعي لا يزال قليلاً، فقد حظيت المنطقة الصناعية في غزة بـ 10 مليون دولار كقرض من البنك الدولي بفترة سماح 10 سنوات وبدون فائدة. مما سيكون

له أثر بالغ الأهمية في توفير فرص عمل كثيرة للمواطنين في قطاع غزة بما ينسجم مع خطة وأولويات عملية التنمية. كما سيخلق هذا المشروع عوائد كبيرة كافية لسداد أقساط القرض والفوائد المستحقة عليها عند استحقاقها .

وعلى الرغم من الانسجام الواضح بين أهداف وأولويات عملية التنمية الاقتصادية مع توزيع القروض على القطاعات المختلفة، إلا أنه يلاحظ وجود أولوية لقطاع البنية التحتية مقارنة ببقية القطاعات الاقتصادية. كما أن لتعدد الجهات المسؤولة عن متابعة المشاريع المختلفة الممولة بالقروض الأجنبية دوراً سلبياً في حسن توزيع وإدارة هذه القروض في القطاعات والمناطق الجغرافية المختلفة .

وبشكل عام فإن هناك أهداف أخرى لعملية التنمية الاقتصادية في أي مجتمع قد يكون في طليعتها تقليل التفاوت في الدخل بين أفراد المجتمع ، والقضاء على الفقر ، وخفض معدلات البطالة قدر الإمكان ، وفي هذا الصدد نلاحظ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بعدة خطوات . اشتملت على التوظيفات الدائمة في مؤسسات السلطة المدنية والعسكرية ، مما رفع الرواتب في مشروع الموازنة لتصل إلى ما يزيد عن 50 % من إجمالي النفقات الجارية<sup>(1)</sup>، كذلك قامت السلطة بخلق برامج استهدفت توظيف أكبر عدد من أفراد المجتمع لمعالجة اثر الاغلاقات ومحاصرة جيوب الفقر ، وتوليد الدخل للأيدي العاملة ، كما أن هذه الإجراءات كان لها دوراً مميزاً في خفض معدلات البطالة بشكل ملموس . ويبقى السؤال قائماً؛ ما هي مساهمة القروض الأجنبية التي حصلت عليها السلطة الفلسطينية خلال الفترة الماضية في تقليل التفاوت في الدخل؟ وما هو دورها في محاربة الفقر؟ وخفض معدلات البطالة؟ والإجابة على هذه التساؤلات في الوقت الحاضر صعبة . وذلك لقصر فترة التجربة ، ولعدم وضوح أهمية القروض الأجنبية وتأثيرها على المتغيرات السابقة .

وتنطبق الأسباب نفسها على دراسة الزيادة في نسبة الالتحاق في مستويات التعليم المختلفة، حيث يمكننا الإشارة إلى الدور الإيجابي للقروض الأجنبية في تحسين التعليم وظروفه . إلا أننا بحاجة إلى فترة زمنية أطول لقياس هذه الآثار الإيجابية بشكل أدق .

(1) د. محمد الشنة ، مرجع سبق ذكره ، ص 56.

وفيما يتعلق بمعدلات النمو السكاني وتقليل عدد الوفيات كهدف لعملية التنمية الاقتصادية وكوسيلة لدعم النمو في الإنتاج من خلال زيادة عدد الأفراد في سن العمل ، نجد أن عدد السكان في زيادة مضطرة وان معدلات نمو السكان في فلسطين تصل إلى حوالي 4-5 % سنوياً<sup>(1)</sup>، وان معدل الوفيات في انخفاض مستمر خاصة بين الأطفال . وهذا يؤكد على تحسين الرعاية الصحية والخدمات الطبية المقدمة للمواطن عبر السنوات الأخيرة. ولا شك أن هذا النمو الملموس في إعداد السكان سيكون له بالغ الأثر على القوى العاملة ومساهمتها في عملية الإنتاج ، ومن ثم التأثير على معدلات النمو الاقتصادي . أما دور القروض الأجنبية في التأثير على معدلات النمو السكاني فهو صعب القياس لقصر فترة الدراسة ، وصعوبة إيجاد قوة العلاقة بين القروض الأجنبية والنمو السكاني من جهة ، والنمو في الإنتاج من جهة ثانية . إلا انه بشكل عام يمكن القول أن القروض الأجنبية لعبت دوراً إيجابياً في تحسين الخدمات الصحية المقدمة للمواطن من خلال مساهمتها في بناء وإعمار المستشفيات والوحدات الصحية وتجهيزها بالمعدات والمستلزمات الطبية ، وقد يكون لهذا التحسين دور في تخفيض معدلات الوفيات وزيادة النمو السكاني. إلا انه وكما سبق الإشارة إليه فان حداثة التجربة وصغر العينة لا يسمحان بقياس إحصائي دقيق للعلاقة بين المتغيرات أعلاه .

(1) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ، فلسطين في أرقام 1999 ، ص 5.



## الفصل الخامس

### توزيع القروض على القطاعات والمناطق المختلفة في فلسطين

لقد تمكنت السلطة الوطنية الفلسطينية من إنعاش العديد من المناطق التي آلت إليها بموجب عملية السلام بالضفة الغربية وقطاع غزة، وذلك من خلال إقامة عدد من المشاريع الحيوية العامة التي توفر الاحتياجات الأساسية للشعب الفلسطيني وبما ينسجم مع خطة وأولويات التنمية الاقتصادية الفلسطينية. ونتيجة لزيادة فجوة الادخار وانخفاض حجم المساعدات الأجنبية من الدول المانحة فقد ظهرت حاجة ملحة للقروض الأجنبية وبشروط ميسرة. في هذا الفصل سنبحث مدى الحاجة إلى القروض الأجنبية في فلسطين، وكيفية صرفها والمعايير المتبعة في انتقاء المشاريع الممولة بقروض أجنبية، ومن ثم مدى العدالة المتحققة في توزيع القروض الأجنبية على المناطق الجغرافية والقطاعات الاقتصادية، وأخيراً المشاكل والعراقيل التي تواجه السلطة والمسؤولين عند توزيع مثل هذه القروض .

#### 1-5- الحاجة إلى القروض الأجنبية .

يعتمد الاقتصاد الفلسطيني اعتماداً كلياً على المساعدات الأجنبية والتي تشكل 80 % من الأموال اللازمة لتمويل برنامج الاستثمار العام الذي بدأت السلطة الوطنية الفلسطينية تنفيذه في المناطق التي آلت إليها بالضفة الغربية وقطاع غزة بموجب اتفاقيات السلام. وهي مشاريع عامة توفر الاحتياجات الأساسية للشعب الفلسطيني كالبنية التحتية (الطرق، المياه، الصحة، خدمات البلديات) بالإضافة إلى تسديد العجز في الموازنة العامة والتخفيف من حدة الآثار السلبية لسياسة الإغلاق الإسرائيلية، وتقوية البناء المؤسسي للسلطة الوطنية الفلسطينية مما سيكون له بالغ الأثر في وضع الاستراتيجيات وخلق البيئة الاقتصادية المتميزة .

من خلال ما سبق أصبحت هناك حاجة ملحة إلى القروض التي تصل نسبة الفائدة المفروضة عليها في بعض الأحيان 3 % مثل قرض الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية

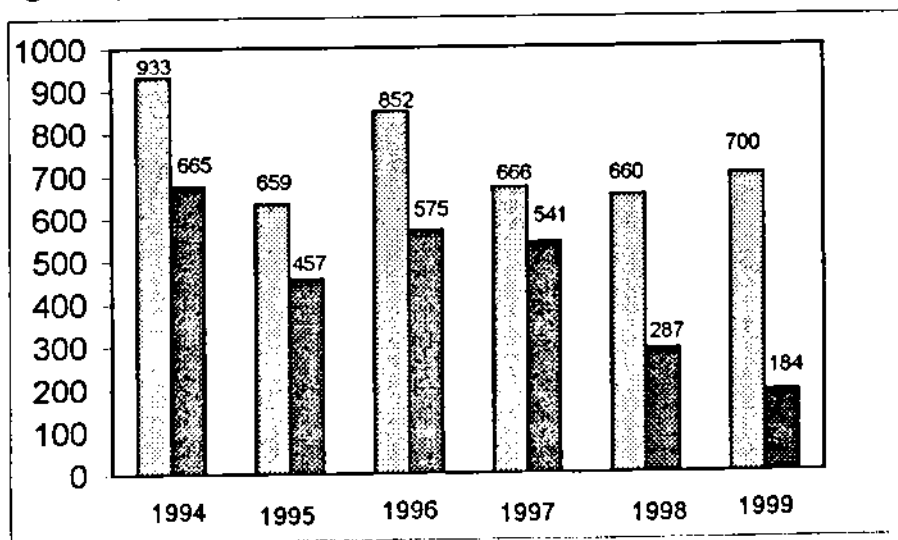
والاجتماعية المقيم في الكويت، والذي قدم قرضاً للسلطة بقيمة 45 مليون دولار أمريكي وقرض صندوق أوبيك وآخر للبنك الأوروبي للاستثمار .

ورغم وجود فترة سماح تصل في بعض الأحيان إلى عشر سنوات، إلا أن مثل هذه القروض سوف تكون عبئاً على الميزانية الفلسطينية عندما يحين وقت سدادها، حيث أنها تنفق على مشاريع البنية التحتية التي لا تدر ربحاً أو دخلاً من ناحية، ومن ناحية أخرى هي مفيدة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الوضع الاقتصادي المتردي في الأراضي الفلسطينية .

وعلى الرغم من خلق وضع جديد في الفترة الانتقالية المقترحة من خمس سنوات إلا أنه يلاحظ تراجع الدول المانحة في تقديم المساعدات، والشكل البياني التالي يوضح تدفق المساعدات الدولية والتزامات الدول المانحة خلال الفترة 1994-1999:-

رسم بياني رقم (5-1)

التزامات الدول المانحة وتخصاتها الفعلية خلال الفترة (1994-1999) بالمليون دولار أمريكي



المصدر :- تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2000 المجلس التشريعي الفلسطيني، كانون ثاني 2000.

ومن خلال الرسم البياني السابق يمكن ملاحظة التراجع الكبير في حجم المساعدات سواء المتعهد بها أو ما تم الالتزام به فعلياً. وتشير الأرقام بأنه في عام 1993 تعهدت الدول المانحة بتقديم ما مجموعه 2.3 بليون دولار للشعب الفلسطيني لمساعدته في نشاطات التنمية والإعمار، ويشمل هذا المبلغ منحاً وقرضاً يتم تقديمها خلال فترة خمس سنوات، وبتعثر

العملية السلمية تصاعدت الاحتياجات وزادت التعهدات لتبلغ 3.42 بليون دولار. تم الالتزام بـ 2.84 بليون دولار منها أو ما يشكل قيمة 83 % من التعهدات ، كما تم صرف حوالي 46% من إجمالي التعهدات وذلك حتى أكتوبر 1997. ونضيف إلى هذا التراجع أن المساعدات والمنح تأخذ اتجاهاً محدداً وتصرف بمشروع بعينه حسب الاتفاق مع الدول المانحة، وكذلك للدول المانحة تأثير على تدفق المال وحسن سير المشروع المنفذ وانعكاس ذلك على السيطرة بشكل عام على اقتصاد الدولة والتعبية السياسية. وعلى الرغم من كون المساعدات تعمل على تعزيز الرفاه الاجتماعي والذي يؤدي بالضرورة إلى وضع الاقتصاد الفلسطيني على مسارات نمو مستدامة، إلا أنه لا بد من توفير الترتيبات الاقتصادية والسياسية الملائمة لتحقيق نمو وتنمية مستدامة دون الحاجة إلى المساعدات الدولية. ولا بد من التركيز على المحتوى السياسي بالضغط على إسرائيل لتنفيذ الاتفاقيات المبرمة، وإعطاء الفلسطينيين حقوقهم المشروعة، مما يشكل حجر الأساس في حل المعضلة الاقتصادية الفلسطينية .

## 2-5- كيف تصرف القروض الأجنبية .

عند تحديد المشروع أو البرنامج والتأكد من جدواه الاقتصادية والاجتماعية. تقوم السلطة ومؤسساتها المتخصصة بتوقيع قرض مع البنك الدولي أو الدولة المانحة وتتضمن الاتفاقية أربعة شروط هامة هي<sup>(1)</sup> :-

1. الشروط المالية .
  2. الأغراض من التمويل (هدف التمويل)
  3. مراقبة المناقصات والمشتريات (التجهيز وطرح العطاء) .
  4. مراقبة حسن سير المشروع (تنفيذ المشروع)
- كما يتم الاتفاق على شروط الصرف مثل رسالة الصرف disbursement letter حيث يوجه البنك الدولي رسالة إلى وزارة المالية أو بكدار مع استمارات سحب وشروط دفع حسب سير العمل في المشروع .

<sup>(1)</sup> د. محمد اشتبة، الاقتصاد الفلسطيني في المرحلة الانتقالية، المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكسدار) الطبعة الأولى 1999، ص 398.

تمر عمليات صرف القروض عبر صناديق مالية تخصص لذلك. ويشرف البنك الدولي على عدد منها، ولا تختلف القروض عن المساعدات والمنح في هذا المجال حيث تلجأ بعض الدول مانحة القروض إلى فتح حسابات لها في البنوك (محلية، أجنبية) للسحب منها للمشروع والبرامج الممولة عن طريق القروض. فعند موافقة البنك الدولي على تقديم القرض تبدأ عملية الصرف بتلقي البنك التجاري طلب (استمارة) سحب من الجهة المنفذة للمشروع موقعة من موظف رسمي مفوض بتوقيع طلب السحب.

### 3-5- معايير اختيار المشاريع الممولة بالقروض .

إن عملية اختيار المشاريع الممولة بالقروض الأجنبية تخضع لعدة معايير أهمها<sup>(1)</sup>:-

أ. الأولوية .

ب. الجدوى الاقتصادية .

ج. الجدوى الاجتماعية .

كما تلعب العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية دوراً هاماً في اختيار المشروع. ولا بد أن يتلاءم المشروع أيضاً مع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية، وأن ينفذ ضمن برنامج إعادة التأهيل الطارئ وبرنامج التطوير المجتمعي وبرامج إعادة تأهيل قطاعي الصحة والتعليم، وغيرها من برامج التنمية وإعادة الإعمار .

من ناحية أخرى يجب أن تساهم المشاريع في عملية التطوير الاقتصادي للمناطق المعنية وأن تتلاءم مع معايير الجدوى الاقتصادية والاستمرارية في التنمية، كما يجب أن تلبى احتياجات أكبر عدد من المستفيدين سواء كان على مستوى الاستخدام، أو الاستفادة منها لخلق فرص عمل من أجل محاربة البطالة ومواجهة الاستيطان .

وإذا ما قمنا باستعراض أهداف وأولويات التنمية في فلسطين سنجد أن انتقاء المشاريع على النحو السابق هو انسجام تام مع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، على النحو التالي :-

أولاً : أهداف التنمية في فلسطين<sup>(2)</sup>.

(1) د. محمد اشنتية ، مرجع سبق ذكره ، ص 400-408.

وقد حددت خطة التنمية الاقتصادية الفلسطينية أهداف التنمية في فلسطين بالنواحي التالية:-

- أ. تلبية الحاجات الأساسية للمجتمع .
  - ب. القضاء على البطالة وخلق فرص عمل جديدة .
  - ج. تشجيع الصناعات التصديرية أو الإحلالية.
  - د. التوزيع العادل لمكاسب التنمية على شرائح المجتمع المختلفة .
  - هـ . خلق قدرات تقنية فعالة .
  - و. إزالة الاختناقات التي ولدها الاحتلال .
- ثانياً : أولويات التنمية الاقتصادية في فلسطين .

وضعت خطة التنمية أولويات لها خلال هذه المرحلة من أهمها<sup>(1)</sup>:-

- أ. بناء المؤسسات اللازمة لتنفيذ عملية التنمية وخاصة المؤسسات ذات العلاقة بالتخطيط ووضع السياسات، التمويل، المالية العامة والمصارف ومنها المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار بكدار .
- ب. تطوير وتأهيل البنية الأساسية المادية وجعلها ذات كفاءة عالية، وتطوير البنية الاجتماعية مثل برامج الإسكان والشؤون الاجتماعية والشباب والتأهيل المهني .
- ج. توفير القوانين التنظيمية للدولة. مثل قانون سلطة النقد الفلسطينية، قانون تشجيع الاستثمار، قانون الضريبة، قانون الخدمة المدنية، قانون العمل، قانون المالية والموازنة العامة..... الخ

مما سبق يمكن الملاحظة أن المشاريع التي تنفذ من خلال برامج تطوير المجتمع وإعادة التأهيل الطارئ تنسجم مع خطة التنمية في إعادة البناء والإعمار. كما أن المشروع

<sup>(2)</sup> خطة التنمية الاقتصادية الفلسطينية الثلاثية المعتمدة من MOBIC وزارة التخطيط والتعاون الدولي، أخذت من المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، مناخ الاستثمار في فلسطين، ضاحية البريد - كانون ثانياً 1997، ص13.

<sup>(1)</sup> المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، مرجع سبق ذكره، ص13.

المجدي الذي يشغل أكبر عدد من الأيدي العاملة سوف يحقق هدف التنمية الاقتصادية في تلبية الاحتياجات ومحاربة الفقر والبطالة .

إن المشاريع التي يمكن أن يقع عليها الاختيار لتمويلها بالقروض الأجنبية تصنف إلى نوعين<sup>(2)</sup>:-

- أ. مشاريع يمولها البنك الدولي وتنفذ حسب معايير البنك الدولي .
- ب. مشاريع تمويل من الدول المانحة وتنفذ حسب المعايير الدولية .

أما المشاريع الممولة من قبل البنك الدولي فتتخذ تحت إشراف البنك الدولي وبالتعاون مع الوزارات والبلديات والتجمعات السكانية، والجهات المستفيدة من المشاريع فمثلاً تنفذ مشاريع المدارس بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم ومشاريع العيادات الصحية بالتعاون مع وزارة الصحة.....الخ.

ومن الجدير بالذكر أن غالبية مشاريع التطوير المجتمعي (CDP) Community Development Project تنفذ في القرى والتجمعات القروية الصغيرة بمساهمة سكانية أو بمشاركة المجالس القروية بنسبة تتراوح بين 10-20 % من قيمة المشروع وتصل في بعض الأحيان إلى 25 % في بعض المناطق . ومما لا شك فيه أن تلك المساهمة لها أثرها البالغ في توزيع القرض على أكثر من مشروع من خلال الفوائد المتحققة. ومن ناحية اجتماعية مشاركة السكان والبلديات تتيح الفرصة لاقتراح أي تعديل يتناسب مع وضع تلك القرى، ويكون أكثر نفعاً من التصميم المعتمد لسكان القرية والمستفيدين من المشروع، خاصة مشاريع تطوير البنية التحتية. وقد خلقت المشاركة من قبل التجمعات السكانية والمجالس القروية وتحملها للمسؤولية نوعاً جديداً من تقاسم المسؤولية مع الدول المانحة، والإحساس بالمشاركة والاعتماد على النفس. ولا ننسى في هذا الصدد ذكر القرى الفقيرة والمعدمة ومخيمات اللاجئين المعفاة عادة من المساهمة، والتي تؤخذ بعين الاعتبار ضمن الأولويات عند اختيار المشروع. وهذا تماشياً مع معايير العدالة الاجتماعية في أن تحظى تلك القرى المعدمة بشيء من الخصوصية للنهوض بها. وتوفير سبل العيش الكريم

(2) د. محمد اشتية، مرجع سبق ذكره، ص 405.

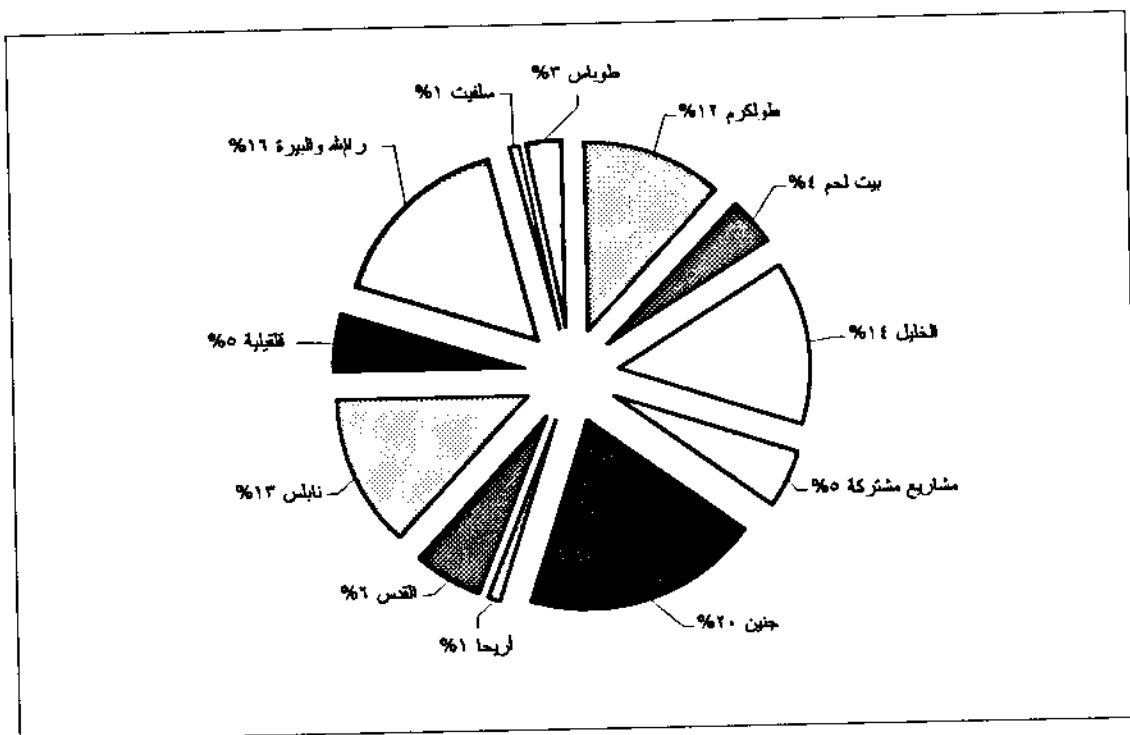
لها والارتقاء بمستوى المعيشة لأبنائها عن طريق القيام بمشاريع البنية التحتية الأساسية من طرق، مدارس، عيادات صحية ومشاريع خلق فرص العمل .

#### 4-5- توزيع القروض الأجنبية على المناطق الجغرافية المختلفة.

يتركز الإنفاق التطويري في خمسة مناطق على التوالي هي جنين، رام الله والبيرة، الخليل، نابلس، طولكرم أما المناطق الأخرى كالقدس، قلقيلية، أريحا، سلفيت، بيت لحم وطوباس فلا تحظى بشيء يذكر مقارنة مع المدن الخمس الرئيسية والشكل البياني التالي يوضح كيفية توزيع النفقات التطويرية الممولة بقروض أجنبية على المدن المختلفة :-

رسم بياني رقم (5-2)

توزيع النفقات التطويرية الممولة بقروض أجنبية على المدن المختلفة



المصدر : -المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار - بكدار - تقرير خاص، الدائرة المالية.

كما أن الإنفاق التطويري الممول بقروض أجنبية في قطاع غزة<sup>(1)</sup> يتركز في مدينة غزة التي تستأثر بـ 43% من إجمالي الإنفاق التطويري المخصص لقطاع غزة، تليها المنطقة

(1) المجلس التشريعي الفلسطيني، مرجع سبق ذكره ص 28.

الوسطى 21 %، ثم رفح 14 % فالمنطقة الشمالية للقطاع والتي تغطي بـ 10 %، ثم خان يونس 5 % ودير البلح 1 %. ويخصص 6 % من الإنفاق التطويري لمشاريع مشتركة بين أكثر من منطقة داخل القطاع. وتنطبق النسب ذاتها على المنح والمساعدات الأجنبية كذلك.

وتتركز القروض الأجنبية في المدن دون القرى والريف وتخص بالذكر في هذا المجال مدينة بيت لحم وغزة، فقد خصصت العديد من القروض لإعادة تأهيل بيت لحم ودعم الاحتفالات وتشديد الطرق الخارجية والداخلية ومشاريع إقامة خزانات المياه في بيت لحم، كذلك خصص مبلغ 25 مليون دولار قرض من البنك الدولي لمشروع تطوير بيت لحم 2000. وتأتي مدينة غزة في المرتبة الثانية في الاستحواذ على جزء كبير من القروض الأجنبية والتي خصصت لمشاريع المياه والطرق والكهرباء والمجاري. نذكر منها قرض بنك الاستثمار الأوروبي بقيمة 30 مليون يورو (ECU) والذي خصص لمشاريع المياه والمجاري في مدينة غزة، وكذلك قرض البنك الدولي بقيمة 25 مليون دولار لنفس المشروع وقرض ميناء غزة بقيمة 23 مليون يورو (ECU) من بنك الاستثمار الأوروبي. في نفس الوقت لا تغطي بقية المناطق في قطاع غزة بشيء يذكر من هذه القروض، فعلى سبيل المثال لم تتجاوز رفح 6 مليون دولار من إجمالي القروض الأجنبية إلا أنه لا يمكننا الحكم على مدى العدالة في توزيع القروض الأجنبية على المناطق الجغرافية المختلفة إلا من خلال احتساب نصيب الفرد من القروض الأجنبية في كل منطقة من المناطق، وسوف نقوم بهذا التحليل ضمن بند (6-5) في هذا الفصل.

وبشكل عام يوجد اختلال في التوزيع الجغرافي للإنفاق التطويري بما فيه توزيع القروض الأجنبية على المناطق الجغرافية المختلفة خاصة بين المدن والقرى. ومن ثم لا بد من الاهتمام بالتنمية الريفية وتعزيز الربط الاقتصادي بين الريف والمدن، وخلق توازن في توزيع القروض الأجنبية على المناطق المختلفة وبما ينسجم مع خطة وأهداف عملية التنمية الاقتصادية .

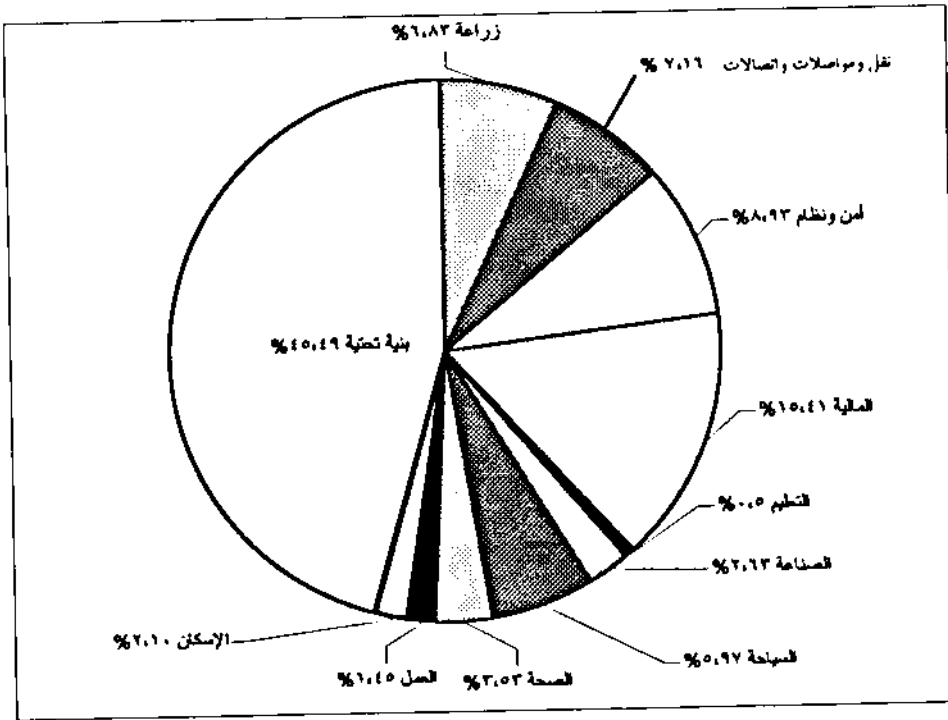


## 5-5- توزيع القروض الأجنبية على القطاعات الاقتصادية المختلفة.

أما توزيع القروض الأجنبية على القطاعات الاقتصادية فنلاحظ أن قطاع البنية التحتية قد استحوذ على نصيب الأسد من بين القطاعات الأخرى، حيث أن 45.49 % من إجمالي القروض الأجنبية قد وجه لقطاع البنية التحتية، ولا يخفى على أحد أهمية تطوير وتنمية هذا القطاع لما له من أثر إيجابي على بقية القطاعات الاقتصادية. في ذات الوقت فإن قطاع البنية التحتية في الضفة الغربية وقطاع غزة شبه مدمر بعد سنوات الاحتلال الطويلة لذا لا بد وأن يحظى بشيء من الاهتمام الخاص، إلا أنه يلاحظ بأن الجدى الاقتصادية لمشاريع البنية التحتية غير مجدية، حيث تتطلب مثل هذه المشاريع أموالاً طائلة في ذات الوقت لا تعود بالإيراد المناسب والكافي عندما تحين آجال تسديد القروض وما يترتب عليها من فوائد.

أما بالنسبة للقطاعات الإنتاجية. فلا يحظى قطاع الصناعة بأكثر من 2.63 % من إجمالي القروض الأجنبية الممنوحة للسلطة الوطنية، كذلك قطاع السياحة 5.97 % وقطاع الزراعة 6.83 %، على الرغم من قدرة هذه القطاعات على تحقيق إيرادات مستقبلية كفيلة بمواجهة أفساط القروض وفوائدها. وفي ما يلي رسم بياني رقم (5-3) يوضح توزيع القروض على مختلف القطاعات الاقتصادية على النحو التالي:-

رسم بياني رقم (5-3)  
توزيع القروض على مختلف القطاعات



المصدر : المجلس التشريعي الفلسطيني، تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة

المالية 2000، كانون ثاني 2000، ص31.

٥٤٢٨٨٧

ويلاحظ من الرسم البياني عدم اتباع معايير الجدوى الاقتصادية في توجيه القروض نحو القطاعات الاقتصادية المختلفة. حيث لم توجه القروض إلى القطاعات الإنتاجية القادرة على تحقيق الإيرادات بينما حظيت القطاعات الأخرى مثل المالية والبنية التحتية بالجزء الأكبر رغم عدم قدرتها على تحقيق الإيرادات. من ناحية أخرى فإن القطاعات الإنتاجية قادرة على تحسين كل من مستوى التشغيل والإنتاج، مما سيكون له بالغ الأثر على كل من الصادرات والدخل وظروف المعيشة، ومن ثم المساهمة في تحقيق جزء من أهداف عملية التنمية الاقتصادية، بينما لا تساهم القطاعات الأخرى في تحقيق ذلك النمو في الإنتاج والتشغيل والعمالة. وقد يساهم قطاع البنية التحتية بشكل غير مباشر في تحسين الظروف المتصلة بالاستثمار والإنتاج والتسويق ومن ثم المساهمة في تحسين الظروف المعيشية وارتفاع مستوى الدخل، إلا أن بقية القطاعات لا تتمتع بنفس الميزة، وغير قادرة على خلق ترابطات أمامية أو خلفية تساهم في عملية التنمية الاقتصادية للقطاعات الإنتاجية الأخرى.

## 6-5- نصيب الفرد الواحد من القروض الأجنبية في المناطق الجغرافية والقطاعات الاقتصادية المختلفة .

كما سبق ذكره لا يمكننا الحكم على عدالة التوزيع للقروض الأجنبية أو عدم العدالة في التوزيع دون الإشارة إلى نصيب الفرد الواحد من هذه القروض في المناطق والقطاعات المختلفة . ويمكن ملاحظة توزيع القروض على المشاريع التطويرية في مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة من الملحق رقم (8) حيث يتضح لنا تماماً ذلك التحيز الكبير في توجيه القروض إلى المدن الرئيسية دون القرى ومناطق الريف. ولكن إذا كان من المعروف لدينا أن إجمالي القروض الأجنبية المتعاقد عليها حتى نهاية عام 1999 قد بلغت 605.357 مليون دولار، وأن عدد سكان الضفة الغربية وقطاع غزة قدر بحوالي 3.085 مليون نسمة<sup>(1)</sup> لعام 1999، نجد أن حصة كل فرد في المجتمع تبلغ حوالي 196.23 دولار. وهذه الحصة صغيرة إذا ما قورنت باحتياجات المواطنين الأساسية غير المتوفرة لهم، وخاصة عند حديثنا عن احتياجات المواطنين إلى خدمات الرعاية الصحية والتعليم الأساسي وشبكات الصرف الصحي، وغيرهما من احتياجات أساسية للمياه والكهرباء. كذلك لا بد من التنويه إلى أن الحصة المشار إليها أعلاه والبالغة حوالي 196.23 دولار، هي حصة كل فرد في المجتمع أي أنها تشمل جميع فئات المجتمع من ذكور وإناث، كبار السن وأطفال عاملين وعاطلين عن العمل .

وبالعودة إلى التحليل أعلاه لحصة الفرد في المجتمع من القروض الأجنبية المتعاقد عليها، وبالرجوع إلى تقديرات أعداد السكان حسب المناطق الجغرافية للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لعام 1999<sup>(1)</sup>، نجد أن أكبر خمس مناطق من حيث عدد السكان في الضفة الغربية هي على التوالي الخليل، القدس، نابلس، رام الله والبيرة، جنين وهذا منسجم نوعاً ما مع توزيع الإنفاق التطويري حسب الرسم البياني رقم (5-2)، كذلك الأمر يمكن عمل المقارنة السابقة بالنسبة لقطاع غزة، حيث يتركز السكان في مدينة غزة تليها خان يونس، ثم منطقة شمال غزة، ثم دير البلح ورفع على التوالي، بينما نجد أن مدينة غزة

<sup>(1)</sup> سلطة النقد الفلسطينية، النشرة الإحصائية، أيار 2000، عدد (22)، ص5.

<sup>(2)</sup> الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، فلسطين في أرقام 1999، أكتوبر 1999، ص6.

قد استأثرت بأكثر حصة من القروض الأجنبية، وهذا ينسجم مع تركيز السكان في هذه المنطقة ، لا تنعم بقية المناطق في القطاع بالمقدار المناسب من القروض الأجنبية. فنجد أن منطقة خان يونس تزدهم بالسكان أكثر من منطقتي رفح والمنطقة الشمالية، وعلى الرغم من ذلك تحظى بمقدار أقل من القروض الأجنبية منها في رفح والمنطقة الشمالية .

من خلال ما سبق نجد أن الريف والقرى لا تنعم بنفس المقدار من القروض الأجنبية، كون تركيز السكان في المدن أكبر منه في القرى، ومن ثم فإن المشاريع المقامة في المدن ستخدم عدداً أكبر من السكان وستساهم في تحسين الأوضاع المعيشية لهم. لكن التوزيع السابق سيسهم في تعميق واقع الاختلال التنموي ، كما سيخلق هجرة واسعة النطاق من الريف إلى المدن والتي سيكون لها أثراً سلبياً في خلق الازدحام في المدن ومن ثم انتشار البطالة وإهمال الزراعة في القرى .

أما بالنسبة لتوزيع القروض الأجنبية على القطاعات الاقتصادية المختلفة، فقد سبق وأن أشرنا إلى أن قطاع البنية التحتية يستحوذ على أكبر حصة من إجمالي القروض الأجنبية، في ذات الوقت لا تحظى القطاعات الإنتاجية بحصص تنسجم مع أهمية هذه القطاعات في دعم عملية التنمية الاقتصادية من حيث رفع مستويات التشغيل والإنتاج ، ودعم الصلدرات ومن ثم رفع الدخل ومستويات المعيشة . كما أن هذا التوزيع غير العادل سيكون له بالغ الأثر عندما نحين آجال التسديد لتلك القروض والفوائد المستحقة عليها، حيث تعجز الإيرادات عن تغطية مثل تلك الأقساط ومن ثم نقع في مأزق استئانة جديد من أجل سداد القروض المستحقة الدفع. وتغيب الرؤية التنموية الشمولية في هذا التوزيع حيث لا توجد نظرة واضحة للأولويات ولا يوجد ترابط داخلي في المشاريع والذي يزيد من الاستفادة من تأثير المضاعف الاقتصادي. وباستخدام نفس أسلوب التحليل السابق في احتساب نصيب الفرد في القطاعات الاقتصادية المختلفة من القروض الأجنبية، نجد أن أكبر نسبة عاملين موجودة في القطاعات الخدمية كاللعليم والصحة والعمل والأمن وغيرها، حيث تحظى هذه القطاعات بحوالي 27 % من إجمالي العاملين في القطاعات الاقتصادية، يليها قطاع البنية التحتية والذي يحظى بحوالي 22 % ثم قطاع التجارة حوالي 18 %، ثم الصناعة، فالزراعة

، وأخيراً النقل والمواصلات<sup>(1)</sup>. ويلاحظ أن توزيع القروض على القطاعات الاقتصادية المختلفة كما في رسم بياني (3-5) لا ينسجم مع التوزيع السابق للعمال على القطاعات الاقتصادية. وهذا يعني أن أغلبية القروض الأجنبية تخدم العاملين في قطاع البنية التحتية من حيث المساهمة في رفع مستويات التشغيل في هذا القطاع وتحسين مستويات الدخل والمعيشة من ناحية، ومن ناحية أخرى يتحمل العاملين في هذا القطاع العبء الأكبر في سداد الأقساط المستحقة الدفع على القروض مستقبلاً، خاصة في ظل عدم إمكانية هذا القطاع على خلق إيرادات ذاتية تساهم في سداد جزء من هذه القروض. بينما القطاعات الخدمية والتي يفوق عدد العاملين فيها قطاع البنية التحتية، يتحمل فيها العاملون عبئاً أقل منه في السداد ويحظى بحصة أقل من القروض الأجنبية. أما القطاعات الإنتاجية كالزراعة والتجارة والصناعة فلا تحظى بمخصص تنسجم مع عدد العاملين في هذه القطاعات، على الرغم من قدرة هذه القطاعات الذاتية على خلق إيرادات كافية لسداد الأقساط المستحقة خلال السنوات القادمة، وإذا استبعدنا هذه الحقيقة، فإن عبء سداد القروض سيكون كبيراً على العامل في هذه القطاعات .

### 5-7- مشاكل توزيع القروض الأجنبية واستخدامها.

إن لجوء الاقتصاد الفلسطيني إلى القروض الأجنبية كأحد مصادر العملات الأجنبية لسد فجوة الادخار وتمويل الإنفاق التطويري واقع لا يمكن تجاهله في ظل الظروف الاقتصادية والسياسية الحالية، إلا أن هذا الواقع مليء بالعراقيل والعثرات التي تواجه المسؤولين سواء عند استخدام هذه القروض في تمويل عملية البناء وإعادة الإعمار، أو عند توزيعها على المناطق الجغرافية والقطاعات الاقتصادية المختلفة، وعليه لا بد من التنويه إلى مثل هذه العراقيل والاستعداد لمواجهةها لتلافي الأزمات المستقبلية التي قد تنتج عنها .

وأهم تلك العراقيل هي المتعلقة بالوضع السياسي القائم وتطورات العملية السلمية خاصة فيما يتعلق بتوزيع المناطق الجغرافية المختلفة التي تقع تحت سيطرة إسرائيل أو تحت سيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية. ومن ثم فإن تدفق القروض الخارجية إلى المناطق التي تقع تحت سيطرة إسرائيل يحتاج إلى المصادقة والتراخيص وإن كانت تلك المناطق في أشد الحاجة

(1) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مرجع سبق ذكره، ص10.

إلى المشاريع التطويرية المختلفة. كما أن الاغلاقات الإسرائيلية من ناحية ثانية تعمل على الحد من توجيه القروض للمناطق المختلفة لتأخير تنفيذ المشاريع التطويرية فيها، وذلك لصعوبة الوصول إلى بعض تلك المناطق بسبب الاغلاقات .

كما أن حداثة السلطة الوطنية الفلسطينية تخلق بعض المشاكل التي تقف عثرة أمام المسؤولين، فهناك تداخل كبير في مهام المؤسسات والوزارات المختلفة، ورغم أن هذا شيء طبيعي في مراحل التأسيس، ذلك من أجل تصويب المسار نحو الأهداف المرجوة، إلا أن العلاقة بين المؤسسات الفلسطينية فيها بعض التنافس حيث تحاول المؤسسات المختلفة توسيع صلاحياتها مما أدى إلى ضعف التنسيق بينها .

وهنا لا بد من الإشارة إلى تعدد المؤسسات المسؤولة عن التعاقد مع الجهات المختلفة وكذلك الجهات المنفذة للمشاريع الممولة بالقروض الأجنبية مما يخلق تنافس بين هذه المؤسسات على مصادر التمويل، وازدواجية في المشاريع المختلفة ومتابعتها .

إن عدم وجود سياسة واضحة في التعامل مع الجهات المقرضة وفي اختيار المشاريع التنموية الممولة بقروض خارجية هي أيضاً أحد العقبات التي تواجه المسؤولين في توزيع القروض وتوجيهها إلى القطاعات والمناطق المختلفة. فطريقة استلام القرض وتوجيهه إلى المشروع المختار تشبه إلى حد كبير القواعد والأسس المتبعة في المساعدات والمنح المقدمة للسلطة الوطنية الفلسطينية. وذلك بطرح المشروع المختار على الجهة الممولة وبعد الموافقة عليه يخصص له حساب خاص بالمشروع ينفق منه حسب سير المشروع وتقدمه. وبالتالي غالباً ما تتفوق المدن على القرى والريف في طرح المشاريع التنموية المختارة للتمويل بقروض أجنبية وتبقى فرصة تمويل الريف ضعيفة مقارنة بالمدن .

إن تعدد الجهات المسؤولة عن صياغة ومتابعة القروض الخارجية أدى إلى عدم وجود سياسة واضحة أمام المسؤولين في توجيه القروض نحو القطاعات الاقتصادية المختلفة. حيث لا يستند التوزيع إلى المعايير الاقتصادية التي تعزز من الترابط الداخلي بين القطاعات وتركز على القطاعات الإنتاجية ذات الأهمية الاقتصادية الحالية والمستقبلية من حيث القدرة على خلق إيراد كافٍ لسداد الدين والفوائد المستحقة عليه .

## الفصل السادس

### مستقبل التنمية الاقتصادية

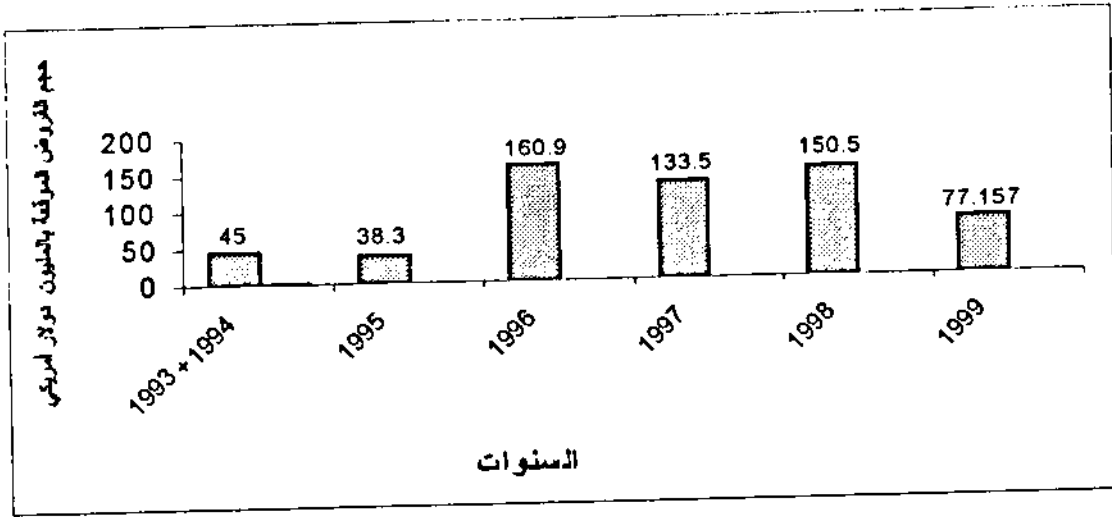
#### في ظل وجود قروض أجنبية

من الملاحظ أن القروض الأجنبية قد نمت بشكل كبير خلال السنوات الست الماضية مما سيشكل عبئاً على الأجيال القادمة في مواجهة الالتزام بسداد هذه القروض والفوائد المستحقة عليها، ولا يزال المجال مفتوحاً أمام مزيد من القروض خلال السنوات القادمة. لذا لا بد من دراسة عبء الدين العام على الأجيال القادمة، ومستقبل التنمية في ظل وجود مثل هذه القروض الأجنبية. وفي هذا الفصل سوف نتناول تنامي القروض وحجم المديونية الخارجية وعبئها على الاقتصاد الوطني وعلى الأجيال القادمة .

#### 1-6- تنامي القروض الأجنبية عبر السنوات الست الماضية.

لقد تزايد عدد وقيمة القروض الأجنبية المتعاقد عليها منذ سنة 1994 وحتى 1999 بشكل تصاعدي كبير، وباتجاه متنامٍ، ويمكن من خلال الشكل التالي استيضاح هذا النمو في حجم القروض الأجنبية عبر الزمن على النحو التالي :-

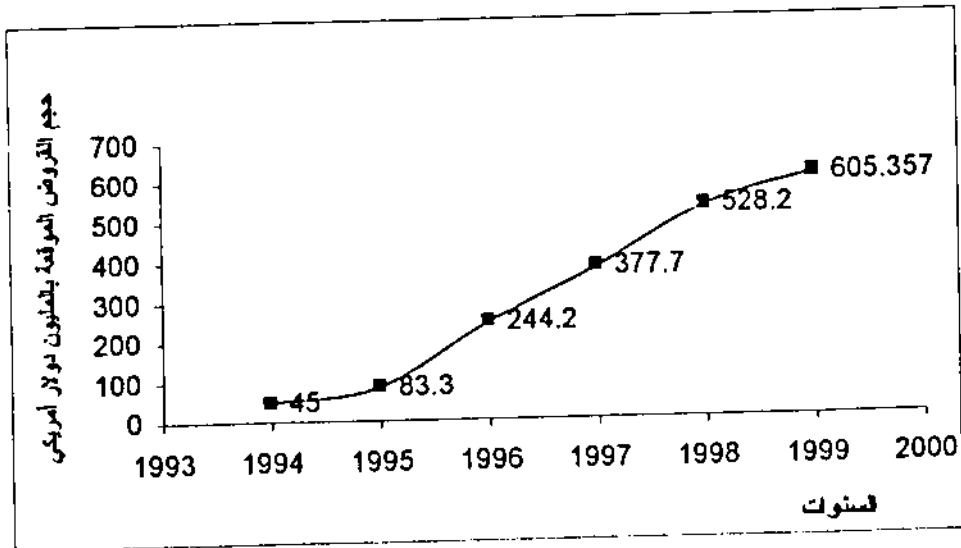
رسم بياني رقم (6-1)  
تنامي القروض الأجنبية الموقعة خلال الفترة (1994-1999)



المصدر :- تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2000 المجلس التشريعي الفلسطيني - الدورة الرابعة - الفترة الثانية - ص 43.

كما يمكن التعبير عن تراكم القروض بالشكل البياني التالي :-

رسم بياني رقم (6-2)  
تراكم القروض الأجنبية خلال الفترة (1994-1999)



يلاحظ أن منحنى التراكم أعلاه يزداد عبر الزمن، ويؤكد على تسارع نمو الدين الخارجي خلال السنوات الست الماضية، فنجد أن نسبة القروض من العون الخارجي خلال



سنة 1994 لم تزد عن 0.5 % بينما ارتفعت إلى 8.3 % عام 1995 ثم بلغت 27.8 % عام 1996 ونحو 24.8 % عام 1997 ثم ارتفعت إلى 52.3 % عام 1998 - ولا توجد نسبة دقيقة حول بيانات عام 1999 - ولا يزال الباب مفتوحاً لعقد وتوقيع المزيد من اتفاقيات القروض في الأعوام المقبلة<sup>(1)</sup>.

وتشعر لجنة الموازنة والشؤون المالية بقلق كبير نحو تسارع إحلال القروض محل المنح في تمويل الإنفاق التطويري، ولقد سارع مشروع الموازنة التطويرية لعام 1999-2000 إلى الاعتماد على القروض بنحو 32.2 % في تمويل تكلفة الإنفاق التطويري خلال الخطة الثلاثية 1999-2001 وهذه تشكل 37 % من تمويل الموازنة التطويرية لعام 2000. وقد توافقت ظاهراً تنامي اللجوء إلى الاقتراض مع ظاهرة تراجع العون الدولي من المنح والمساعدات. ويمكن إدراج المشاريع التطويرية الممولة بالقروض الأجنبية لعام 2000 كما في الملحق رقم ( 8 ) وبهذا يرتفع رصيد المديونية مع نهاية العام الحالي (إذا تم سحب جميع المبالغ) ليصل إلى 762.4 مليون دولار .

## 2-6- حجم المديونية الخارجية والأعباء التي يتحملها الاقتصاد القومي.

للوصول إلى حجم المديونية الخارجية والأعباء الحقيقية التي يتحملها الاقتصاد القومي يمكن اللجوء إلى استخدام بعض المقاييس التي من شأنها أن توضح العبء الحقيقي الذي يتحمله الاقتصاد القومي .

وتعتبر حصيلة الصادرات من أهم ما يمكن استخدامه لمعرفة تطور حجم وعبء المديونية الخارجية. فقد عرف Dhonte الصادرات بـ "الأساس الطبيعي" الذي يجب أن تقارن به التطورات في حجم المديونية<sup>(1)</sup>. وبالإضافة إلى الصادرات يمكن استخدام كل من الناتج القومي الإجمالي والاحتياطيات من الذهب والفضة والعملات الأجنبية لمعرفة التطورات الحقيقية في حجم المديونية الخارجية وأعبائها .

وبشكل عام يمكن التمييز بين الأنواع التالية من المعايير المستخدمة<sup>(2)</sup>:

<sup>(1)</sup> تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2000 - المجلس التشريعي الفلسطيني - الدورة الرابعة - الفترة الثانية، ص 44 .

<sup>(2)</sup> Donogh C. and McDonald Debt Capacity & Developing Country Borrowing : A survey of the Literature , Document of IMD. NO DM 82/54/1982. Page 10.

<sup>(2)</sup> Donogh . OP . Cit . p10.

المعيار الأول : رصيد الدين القائم منسوباً إلى حصيللة الصادرات من السلع والخدمات .  
Debt Outstanding (Disbursed)/ Exports of Goods & services.

ويرمز له : DOD / XGS .

المعيار الثاني : رصيد الدين القائم منسوباً إلى الناتج القومي الإجمالي<sup>(3)</sup> .  
Debt Outstanding (Disbursed) / GNP.

ويرمز له : DOD / GNP

المعيار الثالث : الاحتياطيات من الذهب والعملات الأجنبية منسوباً إلى رصيد الدين القائم<sup>(1)</sup> .

Reserves / Debt Outstanding (Disbursed).

ويرمز له : RES / DOD

المعيار الرابع : عبء الدين العام الخارجي منسوباً إلى حصيللة الصادرات من السلع والخدمات<sup>(2)</sup> .

The Debt Service /Export of Good & Services.

ويرمز له : TDS / XGS

المعيار الخامس : عبء الدين العام الخارجي منسوباً إلى الناتج المحلي الإجمالي .

The Debt Service /GNP : ويرمز له :

TDS/GNP

وباستخدام المعيار الأول يمكن الوصول إلى النتائج التالية من خلال الجدول التالي :

<sup>(3)</sup> جليل فريد طريف ، مرجع سبق ذكره ، ص 23.

<sup>(1)</sup> Donogh . OP . Cit . p10.

<sup>(2)</sup> Donogh . OP . Cit . p10.

جدول رقم (6-1)

العبء الحقيقي للقروض الخارجية باستخدام معيار رصيد الدين العام /إجمالي الصادرات خلال الفترة (1994-1999) .

السنة	رصيد الدين العام	إجمالي الصادرات	DOD/EGS
1994	45	366	% 12.29
1995	83.3	550	% 15.14
1996	244.2	582	% 41.95
1997	377.7	632	% 59.76
1998	528.2	682	% 77.45
1999	605.357	709	% 85.38

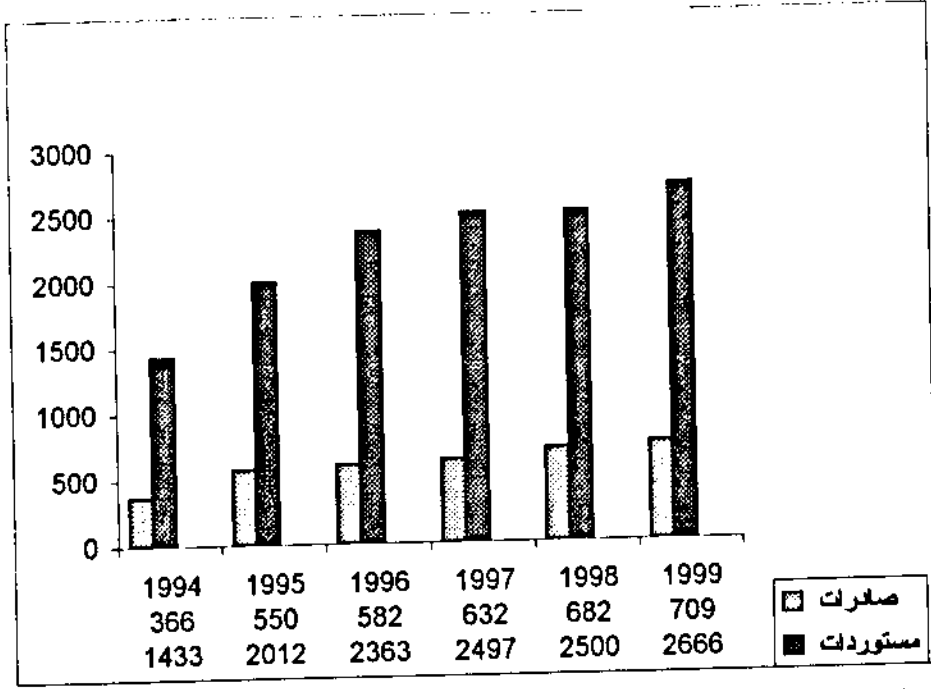
المصدر : دائرة الموازنة العامة -وزارة المالية، مشروع موازنة 2000.

ويلاحظ من الجدول أعلاه أن نسبة الدين القائم إلى الصادرات من السلع والخدمات يزداد بشكل سريع، وأن نسبة نمو الدين العام أعلى من نسبة نمو الصادرات في ذات الوقت. وفي هذا المجال يجب التأكيد على أن استخدام الصادرات كمعيار لمعرفة العبء الحقيقي للقروض الخارجية لا يعبر في حقيقة الأمر عن مقدرة الاقتصاد الفلسطيني على خدمة ديونه، خاصة وأن حصيللة الصادرات الإجمالية في فلسطين لا تغطي أكثر من 24 % - 28 % من مجمل المستوردات ( وذلك خلال الفترة 1994 - 1999 ).

الشكل البياني التالي يبين تطور المستوردات والصادرات من السلع والخدمات خلال الفترة (1994-1999) بالمليون دولار .

رسم بياني رقم (6-3)

الصادرات والمستوردات للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة (1994-1999)



المصدر : دائرة الموازنة العامة، مشروع موازنة 2000، ص 17.

ومن خلال الشكل البياني نستنتج أن حصيلة الصادرات من السلع والخدمات عاجزة عن تغطية مجمل المستوردات. لذا فإن هذا التحليل يقودنا إلى التأكيد على أهمية التحويلات الأخرى وخاصة المساعدات المالية في مواجهة الالتزامات الخارجية للاقتصاد الفلسطيني .

ومن ناحية ثانية فإن ارتفاع نسبة الدين العام الخارجي إلى إجمالي الصادرات السلعية الفلسطينية والتي تصل إلى 85.4 % لسنة 1999، مؤشراً بالغ الخطورة ويؤدي استمراره إلى تنامي الشكوك مستقبلاً حول أهلية الدولة الفلسطينية الفتية للاقتراض، مقاساً بقدرتها الفعلية على خدمة الدين وسداد أصله عند استحقاقه. وخصوصاً عند الأخذ بعين الاعتبار أن معظم الصادرات الخدمية هي صادرات العمل للسوق الإسرائيلي المتذبذب بشدة والآخذ بالانخفاض المتسارع أمام العمالة الفلسطينية، فضلاً عن صعوبات إيجاد أسواق عمل بديلة في المدى القصير والمتوسط .

أما إذا بحثنا في معيار الدين القائم إلى الناتج المحلي الإجمالي GDP فسوف نصل إلى النتائج الموضحة أدناه في جدول رقم (6-2) .

جدول رقم (6-2)

العبء الحقيقي للقروض الخارجية باستخدام معيار رصيد الدين العام/ الناتج المحلي الإجمالي (المبالغ بالمليون).

السنة	GDP بالأسعار الجارية	الدين القائم	نسبة الدين القائم/GDP
1994	2975	45	1.51 %
1995	3574.9	83.3	2.33 %
1996	3896	244.2	6.27 %
1997	4173.1	377.7	9.05 %
1998	4484.5	528.2	11.78 %
1999	4836.6	605.4	12.52 %

المصدر :-

1. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، إعلان صحفي، كانون أول 1999.
2. سلطة النقد الفلسطيني، النشرة الإحصائية، العدد السابع عشر، كانون أول 1999، أيار 2000، ص5.
3. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، فلسطين في أرقام، أكتوبر 1999، ص19.

ويظهر جلياً من خلال الجدول أعلاه أن نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية في نمو مطرد، وأن نسبة الزيادة في الدين أكبر منها للناتج المحلي الإجمالي عبر السنوات الخمس (1994 - 1998). ورغم أن نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي لا زالت منخفضة بالمعايير الدولية والتي تعتبر حدود الخطر عند وصول نسبة الدين العام الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى 70 %، إلا أنها تعتبر بالغة الخطورة بالقياس مع قصر الفترة الزمنية التي تراكم بها الدين الخارجي من (1994 - 1998)، والزيادة السنوية في الاقتراض وبشكل متسارع وبمعدلات أعلى بكثير من معدل النمو السنوي المتوقع للناتج المحلي الإجمالي. كما يمكن إيجاد نسبة حجم الاحتياطيات (من الذهب والعملات الأجنبية) إلى رصيد الدين القائم Res / DOD لبعض السنوات حسب توفر البيانات، وذلك على النحو المبين أدناه في جدول رقم (6-3).

### جدول رقم (6-3)

نسبة حجم الاحتياطيات إلى رصيد الدين القائم

السنة	حجم الاحتياطيات	الدين القائم	Res / DOD
1996	86.90	244.2	% 35.58
1997	109.08	377.7	% 28.88
1998	181.97	528.2	% 34.45
1999	184.48	605.4	% 30.47

المصدر : سلطة النقد الفلسطينية، النشرة الإحصائية العدد السابع عشر، كانون أول 1999، أيار 2000.

إن الاحتياطيات من العملات الأجنبية في فلسطين تغطي حوالي ثلث رصيد الدين القائم كما يبين الجدول (6-3)، وهذه النسبة منخفضة وتثير مخاوف مستقبلية حول إمكانية زيادة الاقتراض الخارجي عبر السنوات القادمة .

نستطيع الخلاصة مما سبق إلى أن حجم المديونية الخارجية لفلسطين تسير باتجاه متزايد عبر الزمن باستخدام المقاييس الثلاثة السابقة .

### 3-6- العبء الحقيقي للقروض الأجنبية على الأجيال القادمة .

إن العبء الحقيقي للقروض الخارجية لا يزال منخفضاً ذلك كون مواعيد استحقاق هذه القروض وتسديدها لم يستحق بعد . ويمكن ملاحظة فترة السماح، والسداد، ونسبة الفائدة لكل قرض من خلال جدول رقم (2-1) في الفصل الثاني. حيث يتضح من خلال الجدول أن معظم القروض لم تكن آجال سدادها بعد، وهي قروض ميسرة حيث تتراوح فترة السماح من سنتين إلى خمس عشرة سنة باستثناء قرض اليونان حيث لا توجد فترة سماح . كذلك الفائدة منخفضة وذات معدلات متغيرة تتراوح بين (صفر - 8 %). وأغلبية القروض بدون رسوم خدمة أو رسوم التزام. أما فترات السداد فهي طويلة الأمد تتراوح بين 10 - 30 سنة فيما عدا قرض اليونان، حيث فترة السداد لهذا القرض هي سبع سنوات فقط. كذلك الأمر بالنسبة للبنوك التجارية مثل البنك الأهلي/العقاري حيث تمتد فترة السداد لتصل إلى 10 سنوات، أما فترة السماح فهي قصيرة وتبلغ ثلاث سنوات فقط .

ومن خلال ملاحظة فترات السماح والسداد يمكن إخراج الأقساط المستحقة عبر السنوات القادمة كل سنة على حده كما في الجدول التالي :

جدول رقم (4-6)  
الانقسام المستحقة خلال السنوات القادمة

2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	فترة السداد بالسنوات	فترة السماح	تاريخ توقيع الاتفاقية	قيمة القرض بالملليون \$	ترقيم
							30	10	07/09/1994		30	1
							30	10	17/05/1995		20	2
1.83	1.83						10	3	08/09/1995		18.3	3
							30	10	01/05/1996		20	4
							30	10	12/06/1996		40	5
							14	6	28/06/1996		34.5	6
							30	10	05/07/1996		25	7
							18	7	25/10/1996		26.5	8
							20	6	04/02/1997		15	9
							20	6	04/02/1997		10	10
							20	6	04/02/1997		10	11
							20	15	05/02/1997		50	12
							30	10	02/04/1997		10	13
							30	10	14/04/1997		5	14
							30	10	14/04/1997		25	15
							30	10	24/04/1997		5.5	16
							30	10	08/10/1997		3	17
							12	5	16/02/1998		10	18
							30	10	24/03/1998		10	19
							30	10	07/05/1998		8	20
							15	5	08/05/1998		40	21
							13	7	24/10/1998		23	22
							13	7	24/10/1998		34.5	23
							30	10	02/11/1998		25	24
							19	7	13/02/1999		10	25
							12	5	22/04/1999		8	26
							30	10	06/05/1999		8	27
							13	7	18/05/1999		11.5	28
							30	10	05/06/1999		21	29
							30	10	29/07/1999		15	30
2.14	2.14	2.14	2.14	2.14	2.14	2.14	7	0	23/12/1993		15	31
							20	15	16/02/1996		14.9	32
							10	2	18/05/1999		3.657	33
3.97	3.97	2.14	2.14	2.14	2.14	2.14					605.357	المجموع



2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1				
0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66					
					1.83	1.83	1.83	1.83	1.83	1.83	1.83	1.83	1.83
0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66						
1.33	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33						
2.64	2.64	2.64	2.64	2.64	2.64	2.64	2.64	2.64	2.64	2.64	2.64		
0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.84						
1.47	1.47	1.47	1.47	1.47	1.47	1.47	1.47	1.47	1.47	1.47			
0.82	0.82	0.82	0.82	0.82	0.82	0.82	0.82	0.82	0.82	0.82			
0.49	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49			
0.49	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49			
2.5	2.5												
0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33							
0.16	0.16	0.16	0.16	0.16	0.16								
0.83	0.83	0.83	0.83	0.83									
0.18	0.18	0.18	0.18	0.18									
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1									
0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83			
0.33	0.33	0.33	0.33										
0.26	0.26	0.26	0.26										
2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6			
1.76	1.76	1.76	1.76	1.76	1.76	1.76	1.76	1.76					
2.65	2.65	2.65	2.65	2.65	2.65	2.65	2.65	2.65					
0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83								
0.52	0.52	0.52	0.52	0.52	0.52	0.52	0.52						
0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66				
0.266	0.266	0.266	0.266	0.266									
0.88	0.88	0.88	0.88	0.88	0.88	0.88	0.88						
0.7	0.7	0.7	0.7	0.7									
0.5	0.5	0.5	0.5	0.5									
0.366	0.366	0.366	0.366	0.366	0.366	0.366	0.366	0.366	0.366	0.366	0.366	0.366	
27.642	27.642	25.142	25.142	24.552	23.806	22.816	22.496	18.266	13.196	11.536	4.836	2.196	1.83

2028	2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66
0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66	0.66
1.33	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33	1.33
0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83
2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33
0.16	0.16	0.16	0.16	0.16	0.16	0.16	0.16	0.16	0.16	0.16	0.16	0.16	0.16
0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83
0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33	0.33
0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26	0.26
0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83
0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266	0.266
0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
0.74	0.74	0.74	0.74	0.74	0.74	0.74	0.74	0.74	0.74	0.74	0.74	0.74	0.74
12.206	12.206	12.206	12.726	12.726	14.526	14.526	15.622	15.622	16.502	23.512	23.512	26.812	27.642



يظهر الجدول أعلاه أن معظم القروض لم تكن آجال سدادها بعد، باستثناء قرض البنك الأهلي العقاري بقيمة 18.3 مليون دولار أمريكي والمخصص لمشروع مطار غزة حيث استحق قسطن منه حتى الآن. وقرض اليونان بقيمة 15 مليون دولار وهو بدون فترة سماح وقد استحق بأكمله. كما نستطيع حساب كلفة هذه الأقساط على المواطنين بشكل مبدئي من خلال قسمة الأقساط المستحقة على عدد السكان، فإذا كان معروف لدينا أن عدد السكان حتى عام 1999 يبلغ حوالي 3.085 مليون نسمة نجد أن كل مواطن سيحمل عبء سداد حوالي 6 دولارات وهذا المبلغ بسيط ويمكن للدولة تحصيله عن طريق الضرائب. إلا أننا يجب ألا ننسى كون مجموع السكان السابق ذكره يشمل جميع فئات المجتمع، وعليه يمكن تحميل الأقساط السابقة للعاملين فقط من المواطنين وعليه يتحمل العامل<sup>(٦)</sup> حوالي 33.6 دولار وهذا المبلغ مرتفع نوعاً ما بالقياس مع تدني الدخل لعديد من الأيدي العاملة.

إن القروض الأجنبية الممنوحة للسلطة الوطنية حتى الآن تشكل عبئاً على الأجيال القادمة حتى عام 2041 حيث تستحق أقساط وفوائد هذه القروض. ويلاحظ من الجدول رقم (6-4) أن عبء السداد يتزايد عبر السنوات، حيث يزداد عدد الأقساط المستحقة ومن ثم المبالغ العائدة لها، فنجد أن الأعوام 2013، 2014، 2015 ترتفع فيها الأقساط مستحقة الدفع لتصل إلى 27.6 مليون دولار أمريكي سنوياً، وهذا لا يعني إهمال المبالغ المستحقة عبر السنوات الباقية خاصة وأن باب الاقتراض لا يزال مفتوحاً أمام السلطة الوطنية الفلسطينية وهذا يشير إلى مزيد من تراكم الأقساط إضافة إلى تلك المشار لها في الجدول رقم (6-5). هذا ناهيك عن الفوائد السنوية المطلوبة على رصيد القروض. في ذات الوقت فإن نظرة سريعة للأقساط مستحقة الدفع ابتداءً من عام 2004 تثير الاهتمام حول ضرورة إيجاد مصدر سداد كافٍ لمواجهة تلك الأقساط والفوائد المستحقة عليها، خاصة في ظل عدم تحقيق عوائد مناسبة من المشاريع الممولة بالقروض الأجنبية. حيث تدل البيانات السابقة عن المشاريع المنفذة من خلال القروض أنها احتكمت إلى نفس معايير استخدام المنح ولم تتم وفقاً لرؤية تنموية واضحة محددة الأهداف واضحة الأولويات موثوقة الجدوى الاقتصادية. ومن هنا لا بد من التأكيد على ضرورة استخدام اعتبارات ومعايير الجدوى الاقتصادية عند توجيه

<sup>(٦)</sup> عدد العاملين في فلسطين وإسرائيل حتى نهاية 1999 حسب الإحصائيات 555.4 ألف عامل.

القروض إلى المشاريع المختلفة وخاصة احتساب العائد التنموي الإجمالي المتوقع، ومقارنته بكلفة الاقتراض ( خدمة القرض وسداد أصله ) لأي قرض يتم توقيعه مستقبلاً. ذلك كون العديد من المشاريع الممولة بقروض أجنبية حتى الآن إما ذات طبيعة خدمية، أو أن عوائدها التنموية بعيدة المدى وترتبط بتطورات التسوية السياسية بشكل يجعل إمكانية احتساب العوائد ومقابلتها بالاستحقاقات أمر بالغ الصعوبة. مما سيشكل عبئاً على الأجيال القادمة في إيجاد مصدر إيراد لتغطية الأقساط والفوائد المستحقة عليها. وعليه سنجد أنفسنا أمام مواجهة أزمة مديونية كبيرة سوف يكون لها آثارها السلبية على الصعيدين الاقتصادي والسياسي .

لمواجهة الأعباء المستقبلية ونتيجة لتعدد الجهات المسؤولة عن عملية الاقتراض وإدارة هذه القروض -نتيجة للظروف المصاحبة لبداية استلام السلطة الوطنية زمام الأمور في المناطق الخاضعة لها، وعدم وضوح الصلاحيات والمسئوليات بين مؤسسات السلطة المختلفة - صدر قرار سيادة الرئيس بأن تكون وزارة المالية هي الجهة الوحيدة المخولة بتوقيع اتفاقيات القروض ممثلة بمعالي وزير المالية. وتم إنشاء دائرة بوزارة المالية سميت دائرة الدين العام لإدارة القروض وخدمة الفوائد والعمولات المترتبة عليها وحصر كافة القروض وجعلها الجهة الوحيدة المخولة بمتابعة شؤون القروض منذ بدايتها كفكرة مروراً بتوقيع ما سياتر علىها مستقبلاً من التزامات والعمل على توفيرها حتى الانتهاء من سدادها .

لقد أنشأت دائرة الدين العام بالتعاون مع هيئة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD) في أواخر سنة 1999. وهي تقوم بجمع البيانات ووضع الأسس المعلوماتية لهذه الدائرة تحضيراً لإدخال برنامج إدارة الدين والتحليل المالي Debt Management and Financial Analysis System – DMFAS بالتعاون مع UNCTAD . والذي يهدف إلى تطوير العمل في الدائرة من خلال تصنيف المعلومات وتحليلها وإصدار التقارير اللازمة لاتخاذ القرارات المناسبة. ويمكن تلخيص أعمال دائرة الدين العام الفتية بما يلي<sup>(1)</sup>:-

<sup>(1)</sup> دائرة الدين العام ، وزارة المالية ، غزة ، من خلال مدير عام الدائرة السيد فاروق العسلي والسيد محمد شعث .

1. جمع كافة اتفاقيات القروض الموقعة مع مختلف الجهات المقرضة ودراستها بشكل دقيق.

2. جمع المعلومات المتعلقة بعمليات صرف هذه القروض والمبالغ التي تم سحبها .

3. جمع المعلومات المتعلقة بالالتزامات المستقبلية على القروض من حيث الفوائد المترتبة عليها .

4. بناء قاعدة بيانات محوسبة تشمل كافة المعلومات أعلاه وتكون قادرة على تزويد مختلف دوائر السلطة بجميع المعلومات المتعلقة بهذه القروض .

5. احتساب قيمة خدمات القروض الحالية والمستقبلية بأغراض إدراجها في الموازنة العامة.

ورغم ذلك فإن الدائرة تواجه عدة صعوبات و تسعى جاهدة للتغلب عليها وتمثل هذه الصعوبات بما يلي<sup>(1)</sup>:-

1. عدم وجود إطار استراتيجي لدائرة الدين العام حتى الآن .

2. عدم وجود تنسيق بين دائرة الدين العام وباقي مؤسسات ودوائر السلطة ذات العلاقة.

3. ضعف قنوات الاتصال بين دائرة الدين العام والجهات ذات العلاقة والمستفيدة من قروض السلطة الوطنية الفلسطينية .

إلا أن الدائرة تسعى لوضع إطار وسياسة اقتراض حذرة ومحافظه. آخذة بعين الاعتبار معايير الجدوى الاقتصادية في تمويل المشاريع التطويرية، ومبتعدة عن تمويل النفقات الجارية لكي لا تتحمل الأجيال القادمة نتيجة الإنفاق الجاري الحالي. كما تسعى الدائرة للحصول على قروض بشروط ميسرة ما أمكن .

<sup>(1)</sup> دائرة الدين العام ، مرجع سبق ذكره .

## الفصل السابع

### النتائج والتوصيات

#### أولاً: النتائج

يعتبر الاقتراض الخارجي من أدوات التنمية الفعالة في ضوء مساهمته في تجسير الفجوة بين الادخارات المحلية والاستثمار وما بين الصادرات والمستوردات من السلع والخدمات. وتلجأ الدول في المراحل الأولى من التنمية الاقتصادية للاقتراض الخارجي لزيادة معدل نموها الاقتصادي، ولكن في المقابل، فإن هناك تكلفة مرتبطة بالاقتراض الخارجي تتمثل في أعباء خدمته. ومن هنا تنبع أهمية سياسة وإدارة الدين الخارجي الهادفة إلى تعظيم منافع الاقتراض الخارجي مقارنة بأعبائه. وحتى تحقق هذه السياسة أهدافها، يجب أن تكون منسجمة مع بقية السياسات الاقتصادية الأخرى.

ولقد أفرزت السنوات القليلة الماضية أهمية كبيرة ومتزايدة لموضوع الاقتراض الخارجي للدول النامية جعلته في مقدمة المشاكل التي أصبحت تعاني منها العديد من هذه الدول. وقد أسهمت العديد من العوامل في جعل هذا الموضوع من المواضيع الملحة التي تتطلب حلاً سريعاً. فالزيادة المتسارعة في حجم المديونية الخارجية، والتغير في تركيب وشروط الإقراض وزيادة في عبء الدين الخارجي، كل هذه العوامل، جعلت العديد من الدول النامية تقف عاجزة عن الوفاء بالتزاماتها الخارجية. كما أن بعض هذه الدول لا تزال مهددة بالتوقف عن تسديد الالتزامات المترتبة عليها .

وبشكل عام يمكن القول أن انخفاض معدلات الادخار المحلي وحصيلة الصادرات والزيادة في الطلب على الاستهلاك والاستيراد، بالإضافة إلى الانعكاسات التي نتجت عن أزمة البترول والتي أسهمت في زيادة حدة العجز المزمّن الذي عانت منه - ولا تزال - موازين مدفوعات الدول النامية، وكذلك التغيرات العالمية في السياسة الإقراضية وشروط وتركيب القروض الخارجية، كل هذه الأسباب عملت على زيادة المديونية الخارجية للدول النامية ووصولها إلى المستوى الحالي .

ومن التجارب التي يمكن الاستشهاد بها في هذا الصدد تجربة المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية مصر العربية. وقد جاءت أزمة المديونية الخارجية في الأردن في نهاية الثمانينات

نتيجة لعوامل داخلية وخارجية. ولم يتخذ الأردن في حينه خطوات تصحيح كافية لمعالجة الاختلالات الداخلية والخارجية التي نشأت عن التطورات السلبية في البيئة الاقتصادية الخارجية. وقد ارتبطت تلك التطورات بالهبوط الكبير في أسعار النفط وحدث ركود اقتصادي إقليمي. وتأثر الوضع الاقتصادي في الأردن بذلك جراء انخفاض دخله بالعملة الأجنبية من المساعدات وتحويلات الأردنيين العاملين المقيمين في الخارج، وعائدات التصدير، والقروض الميسرة. وفي غياب التصويب الكافي لمسار السياسات الاقتصادية، فقد ازداد عجز الموازنة العامة وعجز ميزان المدفوعات ومتطلبات تمويلها بالاقتراض سواء الخارجي أو الداخلي.

ولمعالجة أزمة المديونية، وإفرازاتها، تبني الأردن برنامج إصلاح اقتصادي شامل في منتصف عام 1989، هدف إلى استعادة النمو الاقتصادي وتحقيق الاستقرار الداخلي والخارجي، وزيادة كفاءة الاقتصاد من خلال إزالة التشوهات الهيكلية السائدة. وقد قطع الأردن شوطاً في هذا المضمار. وتمكن من تخفيض رصيد الدين العام الخارجي وأعباء خدمته من خلال عدة إجراءات، يتمثل أهمها في إحداث قاعدة بيانات شاملة لمتابعة تطورات المديونية الخارجية وحصر التمويل الخارجي بالقروض الميسرة متوسطة وطويلة الأجل وتجنب اللجوء إلى الاقتراض قصير الأجل. وقد ساهمت عمليات إعادة الجدولة إلى جانب بعض عمليات شراء الديون بخضم كبير ومبادلة بعضها بحقوق ملكية أو استثمار أو شطب بعضها الآخر في انخفاض رصيد المديونية الخارجية ومعدل خدمتها. كما ساهم النمو الاقتصادي الحقيقي في تحسن مؤشرات المديونية الخارجية. وقد تراجع رصيد الدين العام الخارجي نسبة للنتائج المحلي الإجمالي من 188.4 % عام 1990 إلى 81.7 % عام 1997 وانخفضت خدمة الدين المستحق الأداء نسبة للصادرات من السلع والخدمات (باستثناء عوامل الإنتاج) من 52.7 % إلى 23.1 % خلال نفس عامي المقارنة .

أما جمهورية مصر العربية، فقد شهدت فترة ما قبل عام 1975 -عام بداية الانفتاح الاقتصادي في مصر - حدوث أزمات اقتصادية كبيرة، وذلك لعدة أسباب أهمها توجيه معظم الموارد المتاحة إلى الإنفاق العسكري، تلا ذلك تحقيق معدلات نمو اقتصادي غير مسبوق خلال الفترة 1975-1985 وذلك أعقاب انتهاء سياسة الانفتاح الاقتصادي. غير أن هذا



النمو توقف سنة 1986 محدثاً اختلالات في الاقتصاد الكلي في مصر، حيث تفاقمت البطالة وزادت حدة الفقر وبدأت مرحلة عدم القدرة والتوقف عن سداد أعباء المديونية الخارجية . لجأت مصر إلى نادي باريس للمرة الأولى في 1987، وقد تم الاتفاق على إعادة جدولة حوالي 4.5 مليار دولار أمريكي وبدأت المرحلة الأولى من برنامج الإصلاح الاقتصادي، ثم حدثت أزمة الخليج في عام 1990. ونتيجة لموقف مصر السياسي من هذه الحرب، تم إعفاءها من حوالي 13.3 مليار دولار ديون مستحقة لدول الخليج العربي بقيمة الديون العسكرية الأمريكية. ثم خفضت المديونية الخارجية بنسبة 50 % من صافي قيمتها لعام 1991 بعد لجوء مصر إلى نادي باريس لنفس العام (1991) مما خفض الضغط على ميزان المدفوعات، ورفع الاحتياطيات من العملات الأجنبية لدى البنك المركزي المصري .

وشهد الاقتصاد المصري بين عامي 1996-1997 تطورات إيجابية كثيرة على صعيد المديونية الخارجية كان من أبرزها توقيع اتفاقية المساندة بين مصر وصندوق النقد الدولي، مما أدى إلى إسقاط الشريحة الثالثة والأخيرة من الديون الخارجية وفق اتفاق باريس الموقع في مايو 1991، ليبلغ رصيد المديونية الخارجية لمصر عام (1997) 28.8 مليون دولار أي ما نسبته 66 % مما كان عليه عام 1989.

وفيما يتعلق بقروض فلسطين الخارجية، فقد جاءت محصلة للحاجة إلى المقومات المادية في إعادة بناء الدولة وتحريك عجلة التنمية الاقتصادية. فقد ترك الاحتلال الإسرائيلي بصماته الواضحة المعالم على البنية التحتية خاصة، والقطاعات الاقتصادية المختلفة عامة لعدد من السنين، مما أثر سلباً على عملية التنمية الاقتصادية في الضفة وقطاع غزة. ولقد جاءت أول محاولة جادة لوضع خطة تنمية فلسطينية في أعقاب الإعلان عن دولة فلسطين في تشرين ثاني 1988. وكان من أهم أهدافها تلبية الحاجات الأساسية للمواطن وخلق فرص العمل وتصحيح التشوهات في الاقتصاد الفلسطيني والبنية التحتية .

يعتمد الاقتصاد الفلسطيني على المساعدات الأجنبية بشكل شبه كلي لتمويل برامج الاستثمار والتطوير في المناطق المختلفة التي آلت إلى السلطة الوطنية. إلا أنه قد لوحظ في الآونة الأخيرة تراجع حجم العون الدولي المتاح لتمويل الموازنة التطويرية، وانخفاض كفاءة استخدامه، وارتباط حجم هذا العون بتطورات عملية التسوية السياسية، وتحوله عن هدفه الرئيسي من إصلاح هيكلية الاقتصاد الفلسطيني وحفز النمو، ووضع أسس للتنمية

المستدامة، إلى هدف تمويل استمرار عملية التسوية ومنع انهيارها. من ناحية أخرى، فقد لوحظ تدني كفاءة المنح في تمويل المشاريع، بسبب عدم توافقها مع الأولويات التنموية الفلسطينية. وكتيجة لزيادة الحاجة إلى موارد خارجية لتمويل المشاريع التطويرية التي تبتتها خطة التنمية الفلسطينية، أخذت السلطة تتجه نحو الاقتراض الخارجي لتوفر التمويل اللازم لتلك المشاريع. وعلى صعيد آخر، ففلسطين دولة نامية معدل دخل الفرد فيها منخفض ومعدلات الاستهلاك مرتفعة، وعليه فإن فجوة الادخار هي أحد الأسباب التي تدفع الالتجاء إلى القروض الخارجية لسد تلك الفجوة وتمويل عملية التنمية الاقتصادية .

وبالنظر إلى القطاعات الاقتصادية المختلفة المستفيدة من القروض، يلاحظ أن قطاع البنية التحتية قد حظي بنسبة كبيرة وصلت إلى 45.49 % من إجمالي القروض خلال السنوات الست الماضية. بينما لم يحظ قطاعي الصناعة والسياحة بأكثر من 8.59 % كذلك حظي قطاع الزراعة بـ 6.83 % فقط. وبالنظر إلى تفاصيل المشروعات يتضح غياب الرؤية التنموية الشمولية في تلك المشاريع وافتقارها إلى الترابط فيما بينها. كذلك يلاحظ أن المدن حظيت باهتمام أكبر من الريف والقرى، مما يسهم في تعميق واقع الاختلال التنموي بين المدن والقرى ويؤدي إلى زيادة الهجرة من الريف إلى المدن .

وقد ترافقت ظاهرة تنامي اللجوء إلى الاقتراض الخارجي مع تراجع العون الدولي من المنح مما أثار قلقاً كبيراً حول تسارع هذا الإحلال. وتشير البيانات أن الاقتراض السنوي في تزايد مستمر، فقد ارتفعت من 45 مليون دولار عام 1994 إلى 160.9 مليون دولار عام 1996 ثم عادت للانخفاض مرة أخرى عامي 1997، 1998 لتصل إلى 133.5 مليون دولار و 150.5 مليون دولار على التوالي، وبلغت 77.157 مليون دولار عام 1999. على أن حجم القروض المتراكم حتى عام 1999 بلغ 605.357 مليون دولار. ويثير موضوع تنامي الدين العام الخارجي مخاوف تجاه مستقبل عملية التنمية الاقتصادية. فقد شكلت ما نسبته في عام 1999 نحو 12.5 % من إجمالي الناتج المحلي و 85.4 % من إجمالي الصادرات الفلسطينية .

وعلى الرغم من أن معظم القروض المتعاقد عليها حتى الآن ذات شروط ميسرة من حيث فترة السماح، فترة السداد، وسعر الفائدة الذي لم يزد عن 3 % في معظم الحالات، إلا أنه لا بد من أخذ الحيطة في استخدام هذه القروض بحيث تركز إلى اعتبارات ومعايير الجدوى الاقتصادية. بمعنى احتساب العائد التنموي الإجمالي المتوقع - التأثير على معدلات

التشغيل والإنتاج وتحسين الظروف المعيشية للمواطن وتعزيز الصادرات... الخ - ومقارنته  
بكلفة الاقتراض، وبحيث تتناسب تلك العوائد قيمة وزمناً مع موعد السداد .  
وتتعدد الجهات المسؤولة عن الاقتراض الخارجي ومتابعة الديون من جهة، وتنفيذ  
المشاريع الممولة بالقروض الخارجية من جهة أخرى، مما أدى إلى تشابك المسؤوليات وتعدد  
لبعض الجهات والتنافس على مصادر التمويل بين الجهات المختلفة، كما خلق نوعاً من  
الازدواجية بين الوزارات والمؤسسات لا يمكن فهم مبرراتها ودوافعها. مما يدفع إلى ضرورة  
التفكير في توحيد قنوات الاقتراض الخارجي في جهة واحدة مفوضة بالتوقيع على القروض  
الخارجية، وبلورة سياسات عامة لاستخدام القروض في مشاريع تنمية وتحديد الجهات  
المنفذة لها. وهذا ما حدا بالسلطة الوطنية مؤخراً إلى إنشاء دائرة في وزارة المالية سميت دائرة  
الدين العام لتقوم بهذه المهمة .

## ثانياً : التوصيات

1. يدرك الجميع ضرورة التعامل مع واقع الاعتماد الفلسطيني في الأنفاق التطويري على القروض الخارجية، إلا أن ذلك لا يعفي السلطة من مسؤولية تحديد أولوياتها التنموية بوضوح ودقة متناهية ومراجعة تلك الأولويات دورياً في ضوء ما يتوفر من موارد .
2. انتهاج سياسة واضحة في التعامل مع الجهات المقرضة، وتوجيه القروض نحو المشاريع التنموية المختارة، ووضع أسس ومعايير في اختيار تلك المشاريع والمناطق الجغرافية التي تخدمها .
3. حشد وتنشيط المدخرات المحلية، حيث أن ضعف معدلات الادخار المحلي يعتبر من الأسباب الهامة الرئيسية التي تساهم في زيادة حجم مديونية فلسطين الخارجية، فقصور تلك المدخرات في مواجهة متطلبات التنمية الاقتصادية أوجب اللجوء إلى القروض الأجنبية ملء الفجوة الادخارية التي يعاني منها الاقتصاد القومي. ويمكن زيادة وحشد المدخرات المحلية وتحريكها عن طريق ترشيد الإنفاق الاستهلاكي سواء العام أو الخاص والذي يتطلب تعاوناً بين مختلف السياسات الاقتصادية. كما يجب التركيز على ترشيد الاستهلاك ونشر الوعي الاستهلاكي وإنشاء الجمعيات الاستهلاكية لمحاربة العادات والأعماط الاستهلاكية الخاطئة في المجتمع. من ناحية أخرى يجب زيادة فعالية بنوك الاستثمار المحلية وتشجيعها لما تلعبه من دور في جذب المدخرات المحلية وتوجيهها لأوجه الاستثمار المناسبة والمرغوب بها .
4. التوسع في إنشاء الصناعات التصديرية والاحلالية، وتأتي أهمية هذا الإجراء لما يتمخض عنه من تدعيم للصادرات الوطنية من ناحية - وبشكل خاص السلعية التي لا تزال تشكل نسبة منخفضة من مجمل الصادرات - وتخفيض المستوردات بإنشاء صناعات احلالية محل إنتاجها مكان السلع المستوردة من الخارج من ناحية أخرى . ونتيجة لتشجيع الصناعات الوطنية والاحلالية فإن مقدرة الاقتصاد القومي على خدمة ديونته الخارجية سوف تزيد، وذلك عن طريق خفض العجز في الحساب الجاري وتخفيض فجوة العملات الأجنبية .

5. التقليص النوعي للمستوردات، والمقصود هنا اتباع سياسات تجارية تقتضي التحكم بمعدلات زيادة بعض بنود المستوردات الاستهلاكية، وخاصة المستوردات الاستهلاكية الكمالية، إذ من الصعوبة بمكان خلال المرحلة التنموية الحالية تخفيض المستوردات من السلع الرأسمالية وذلك للحاجة الماسة لمزيد من تلك السلع لمواجهة متطلبات التنمية الاقتصادية ولتحقيق معدلات النمو الاقتصادي المطموح لها .
6. العدالة في توزيع القروض على المناطق الجغرافية المختلفة، حيث أن تركيز الإنفاق التطويري - من خلال القروض - في بعض المناطق وخصوصاً المدن الرئيسية التي تتمتع بكثافة سكانية يسهم في تعميق واقع الاختلال التنموي بين المدن والقرى على الرغم من أنه يخدم عدداً أكبر من السكان، ويساهم في تخفيف عبء سداد الأقساط المستحقة مستقبلاً، إلا أنه قد يؤدي إلى زيادة الهجرة من الريف إلى المدن وينعكس بالسلب على مجمل العملية التنموية وعليه فإنه لا بد من الاهتمام بشكل أكبر بالتنمية الريفية وتعزيز الربط الاقتصادي بين الريف والمدن .
7. العدالة في توزيع القروض الخارجية على مختلف القطاعات الاقتصادية وتعزيز الترابط الداخلي بين القطاعات من خلال المشاريع المقامة للاستفادة من تأثير المضاعف الاقتصادي. والتركيز على القطاعات ذات الأهمية الاقتصادية الحالية والمستقبلية في عملية التنمية وبالأخص قطاع الصناعة، السياحة، والزراعة. وإعطاء الأولوية للقطاعات الإنتاجية القادرة على خلق دخل متجدد وخلق فرص عمل، والقطاعات الخدمية المرتبطة بها باعتبارها القطاعات الأساسية القادرة على تعزيز مقومات النمو الذاتي .
8. ترشيد الاقتراض الخارجي، فقد حلت القروض مؤخراً مكان المنح في تمويل الأنفاق التطويري ولا زال الباب مفتوحاً أمام توقيع اتفاقيات القروض. وتبين من خلال دراستنا السابقة التزايد النسبي الكبير في معدلات زيادة الاقتراض الخارجي. وأنه لمن الضرورة تخفيض معدلات الاقتراض الخارجي خلال المرحلة التنموية القادمة وإعطاء فرصة لتعديل وتصحيح الاتجاهات التنموية الخاطئة (التي لا تخلو منها أية عملية تنمية اقتصادية) ومن ثم الانطلاق في الاتجاهات التنموية الصحيحة وتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية .
9. الاستناد إلى الاعتبارات والمعايير الاقتصادية في اختيار المشاريع الممولة بقروض أجنبي فاستخدام القروض الخارجية لا بد وأن يركز على اعتبارات ومعايير الجدوى الاقتصادية

ومقابلتها بالاستحقاقات (خدمة القرض وسداده) المحددة زمنياً وقيمة والتركيز على تمويل المشاريع التصديرية التي يمكن أن تدر دخلاً بالعملية الصعبة على البلد أو تلك القادرة على توفير العملة الصعبة من خلال الصناعات الإحلالية. وذلك خشية الوقوع في مأزق المديونية الخارجية مستقبلاً دون القدرة على سداد القرض وما يترتب عليه من فوائد. ومن ثم اللجوء إلى الجدولة والتي تزيد من العبء على الأجيال القادمة .

10. أن يعهد بمسؤولية متابعة القروض الخارجية لجهة واحدة، فقد تعددت المؤسسات المكلفة بالاتصال بالمصادر سواء لاستشراف إمكانات الاقتراض وشروطه، أو للتوقيع على الاتفاقيات الخاصة بها. ويقترح أن يتم الإيعاز إلى الجهات المسؤولة في السلطة لتفويض جهة واحدة تكون مسؤولة عن المتابعة وتوقيع الاتفاقيات كوزارة المالية أو وزارة التخطيط أو سلطة النقد، (قد تم إنشاء دائرة للدين العام بوزارة المالية).

11. بلورة سياسة واضحة لتحديد المؤسسات المكلفة بتنفيذ المشاريع الممولة بالقروض الأجنبية، حيث تعدد المؤسسات المكلفة بتنفيذ المشاريع وتتداخل مهامها وتتنافس على مصادر التمويل، فالعديد من الجهات المنفذة للمشاريع تتداخل بينها المهام المتماثلة مما يثير عدة تساؤلات حول معايير التقسيم الوظيفي بين الوزارات والمؤسسات حيث أن هذه الازدواجية لا يمكن فهم مبرراتها ودوافعها. فعلى سبيل المثال عدد كبير من الوزارات والمؤسسات تنفذ مشاريع البنية التحتية .

12. وضع سياسة واضحة للدين العام تحدد حجم الاقتراض المسموح به وشروطه وآلياته وتوحيد قنواته .

13. بلورة سياسات عامة لاستخدام القروض المتعاقد عليها وحصصها في مشروعات تنموية قادرة على توفير عائد يفوق كلفة الاقتراض (خدمة القروض وسداد أصولها) .

14. التأكيد على وزارة المالية بضرورة تقديم برنامج واضح الأهداف والاتجاهات لخدمة القروض المتعاقد عليها حتى تاريخه ووضع سياسات كفيلة بسدادها عند استحقاقها .

15. التأكيد على إمكانية الصيانة الدورية لمشاريع البنية التحتية التي يتم تنفيذها لغرض إطالة الزمن الافتراضي لعمر هذه المشاريع .

## المراجع العربية :

- 1 إبراهيم ، محمد فؤاد ، القروض العامة ، دار الجليل للطباعة ، القاهرة ب ، ت، 1982.
- 2 أدلر ، جون ، نظرية التنمية واستراتيجية البنك الدولي في التنمية ، التمويل والتنمية، ملحق الأهرام الاقتصادي 11 القاهرة، 1978/11/15.
- 3 الزعبي، د. بشير خليفة ، دور التمويل الخارجي في خطتي التنمية الثلاثية والخمسية، البنك المركزي الأردني 1976.
- 4 اشقية ، د. محمد ، الاقتصاد الفلسطيني في المرحلة الانتقالية ، المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار) الطبعة الأولى 1999.
- 5 الصادق ، د. علي توفيق ، د. نبيل عبد الوهاب لطيفة ، سياسة وإدارة الدين العام في البلدان العربية ، صندوق النقد العربي ، معهد السياسات الاقتصادية ، سلسلة بحوث ومناقشات حلقات العمل العدد الرابع من 28-31 مارس 1998.
- 6 الصكبان ، عبد العال ، موجز في علم المالية ، الطبعة الأولى - بغداد - ، شركة الطبع والنشر الأهلية 1963.
- 7 المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار) ، قروض القطاع الخاص من الدول المانحة - القدس ، آب 1998.
- 8 — ، مناخ الاستثمار في فلسطين، ضاحية البريد - كانون ثاني 1997.
- 9 النجار ، د. سعيد ، المعونات الأجنبية ، معهد الدراسات المصرفية ، القاهرة 1963.
- 10 بركات ، عبد الكريم صادق ، وآخرون ، المالية العامة ، القاهرة ، مؤسسة شباب الجامعة 1979.
- 11 حسين ، د. فؤاد كمال ، التمويل الأجنبي ، مصادره واستخداماته ، المدير العربي عدد 69 ، القاهرة أكتوبر 1979.
- 12 حمدي ، د. محمد مظلوم ، القروض الأجنبية وطرق سدادها ، محاضرة رقم 29 ، معهد الدراسات المصرفية ، البنك المركزي المصري 1965.

- 13، رجب، محمد معين، المالية العامة، جامعة الأزهر بغزة، جمعية الاقتصاديين الفلسطينيين بقطاع غزة، الطبعة الثالثة، 1995.
- 14، زكي، د. رمزي، الديون والتنمية، القروض الخارجية وآثارها على البلاد العربية، دار المستقبل العربي، 1985.
- 15، ———، حوار حول الديون والاستقلال مع دراسة عن الوضع الراهن لمديونية مصر، مطبوعات مكتبة مدبولي، الطبعة الأولى، أغسطس 1986.
- 16، ———، أزمة القروض الدولية، الأسباب والحلول المطروحة مع مشروع صياغة لرؤية عربية، دار المستقبل العربي، الطبعة الأولى أغسطس 1987.
- 17، شحادة، د. إبراهيم، الحدود السياسية للتمويل الخارجي، مصر المعاصرة عدد 324، القاهرة أكتوبر 1968.
- 18، شهاب، د. مجدي محمود، الاتجاهات الدولية لمواجهة أزمة الديون الخارجية، دار الجامعة الجديدة للنشر 1998.
- 19، طريف، جليل محمود، قروض الأردن الخارجية ودورها في التنمية الاقتصادية، دائرة الأبحاث والدراسات، البنك المركزي الأردني شباط 1984.
- 20، عبد الخالق، د. جودة، المساعدات الاقتصادية للدول المتخلفة، السياسة الدولية عدد 7، القاهرة 1976.
- 21، عبد المجيد، د. يوسف، التمويل الخارجي للتنمية الاقتصادية مع إشارة خاصة للجمهورية العربية المتحدة، معهد الدراسات المصرفية، القاهرة 1971.
- 22، عبد المولى، السيد، المالية العامة، القاهرة، دار الفكر العربي 1975.
- 23، كاظم، د. غفار عباس، المديونية الخارجية وأثرها على التنمية في الوطن العربي، مجلس الوحدة الاقتصادية العربية، عمان المملكة الأردنية الهاشمية أيلول 1986.
- 24، كرم، د. انطونيوس، اقتصاديات التخلف والتنمية، الطبعة الرابعة، الكويت، 1993.
- 25، محمد، د. محمد يونس، ود. عبد النعيم محمد مبارك، اقتصاديات التنمية والتخطيط، جلمعتي الإسكندرية وبيروت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت - لبنان 1985.
- 26، منتدى الفكر العربي، الأرصدة والمديونية العربية للخارج، السياسات البديلة لحماية الأرصدة ومواجهة المديونية، عمان 1987.



- 27) نصيف ، نادر عزت، وسعيد نوران، تمويل التنمية في فلسطين ، سلسلة التخطيط مسن  
أجل التنمية ، العدد الثاني ، أيلول 1998.
- 28) هافرانك ب.م ، بيرنز وف ، دليل لإعداد دراسات الجدوى الصناعية ، منظمة الأمم  
المتحدة للتنمية الصناعية ، فينا 1993.

## المراجع الأجنبية :

- 1) Lewis, Arthur, The Theory Of Economic Growth Illinois :Richard Irwin,Inc,1955.
- 2) Higgins, Benjamin, Economic Development London: Constable and Company LTD 1959.
- 3) Donogh C. and McDonald, Debt Capacity and Developing Country Borrowing :A Survey of the Literature ,Document of IMD.NO DM/82/54/1982.
- 4) Friedman ,W.G, and others ,International Financial Aid , Columbia University , New York and London 1966.
- 5) Healy, E. S, The Economics of Aid ,London, n.p, 1971.
- 6) Kim, Hee S. , Foreign Capital for Economic Development New York: Praeger publishers ,,inc ,1970.
- 7) Chenery, Hollis B. and Alan Strout "Foreign Assistance and Economic Development" ,The American Economic Review ,54,No.4 September, 1966.
- 8) Kaj Areskoug , External Public Borrowing ,Its Role in Economic Development Praeger Publishers New York,1969.
- 9) Nurkse, Ragnar, Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries Oxford: Basil Blackwell, 1953.
- 10) Prest, Richmond A., Public Finance in Underdeveloped Countries London :Ebenezer Baylis and Son LTD,1965.
- 11) Shtayyeh ,Mohammed, Palestine : Building The Foundation For Economic Growth, PECDAR, December 1998.
- 12) Matsushita Shutaro, The Economic Effect of Public Debt New York :AMS Press , INE,1969.
- 13) Mason ,E.S,Foreign Aid and Foreign Policy ,Harper &Row Publishers ,New York and Evanston 1964.

## المجلات، التقارير والدوريات:

- (1) أبو عوض ، محمد ، تقارير داخلية و خاصة ، دائرة المالية والادارة في بكدار، 2000 .
- (2) البنك المركزي الأردني ، النشرة الإحصائية الشهرية ، دائرة الأبحاث والدراسات، أيار 2000 وديسمبر 1988 .
- (3) المجلس التشريعي الفلسطيني ، تقرير لجنة الموازنة والشؤون المالية حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2000، 26 كانون ثاني 2000 .
- (4) دائرة الإحصاء المركزية الفلسطينية، الحسابات القومية، 1995-1996، تقديرات أولية آذار 1998 .
- (5) \_\_\_\_\_ ، إحصاءات التجارة الخارجية، 1997 .
- (6) \_\_\_\_\_ ، إحصائيات التجارة الخارجية ، شباط 1999 .
- (7) \_\_\_\_\_ ، فلسطين في أرقام 1999، أكتوبر 1999 .
- (8) سلطة النقد الفلسطينية، النشرة الإحصائية ، العدد السابع عشر، دائرة الأبحاث والسياسات النقدية ، كانون أول 1999 .
- (9) \_\_\_\_\_ ، النشرة الإحصائية ، عدد 22، أيار 2000 .
- (10) \_\_\_\_\_ النشرة الإحصائية ، عدد 29، كانون أول 2000 .
- (11) \_\_\_\_\_ ، التقرير السنوي الثالث ، 1997 .
- (12) \_\_\_\_\_ ، التقرير السنوي الرابع ، 1998 .
- (13) وزارة المالية ، مشروع موازنة 2000 ، دائرة الموازنة العامة ، 7/11/1999 .
- 14) Bank Of Israel , Main Economic Indicators, 1999.
- 15) \_\_\_\_\_ , Publication And Data , 2000.
- 16) Palestinian Economic Council For Development And Reconstruction, Activity Report , 1998.
- 17) MOPIC'S 2000 , Fourth Quarterly Monitoring Reropt Of Donors' Assistance, December 31, 2000.

## ABSTRACT

### FOREIGN LOANS AND THEIR ROLE IN ECONOMIC DEVELOPMENT OF PALESTINE.

This study is an attempt to shed light on Palestinian foreign borrowings and the role of these loans in Palestinian economic development.

The study gives first a theoretical background on foreign borrowings and its importance in helping the country to fill the gap between local saving and investments. The experiment of both Jordan and Egypt in foreign borrowing was discussed. It was found that both countries did not benefit from foreign loans. On the contrary these loans are still a burden on both countries despite several rescheduling agreements and forgiveness of certain percentages of their debt.

The debt burden of foreign loans was analyzed for each loan, and was found that the debt service is rather low due to the nature of these loans. Most of them are soft loans (long period and low interest rate). In addition, the total amount of outstanding debt is still low estimated at \$ 605 million, which represent 12.5% of GDP and 85.4% of total exports of goods and services.

The sources of Palestinian foreign borrowings as well as the authorities responsible for signing, receiving and following up of these loans were discussed. It was found that the main sources of borrowings are: the World Bank, which lends 43.3% of the total loans and the European Investment Bank 28% . PECDAR and the Ministry of Finance were the major Palestinian authorities signing and responsible for foreign borrowing accounting for 84% of the total foreign loans.

There are some discussion about the distribution of these loans among various sectors in Palestine. It was found that 45.5% of the total loans were used to finance infrastructural projects and in major cities. Productive sectors and rural areas received a rather very small amount of these loans.

Finally some recommendations have been of offered to help Palestinian authorities better managing and controlling their foreign debt.

## ABSTRACT

### FOREIGN LOANS AND THEIR ROLE IN ECONOMIC DEVELOPMENT OF PALESTINE.

This study is an attempt to shed light on Palestinian foreign borrowings and the role of these loans in Palestinian economic development.

The study gives first a theoretical background on foreign borrowings and its importance in helping the country to fill the gap between local saving and investments. The experiment of both Jordan and Egypt in foreign borrowing was discussed. It was found that both countries did not benefit from foreign loans. On the contrary these loans are still a burden on both countries despite several rescheduling agreements and forgiveness of certain percentages of their debt.

The debt burden of foreign loans was analyzed for each loan, and was found that the debt service is rather low due to the nature of these loans. Most of them are soft loans (long period and low interest rate). In addition, the total amount of outstanding debt is still low estimated at \$ 605 million, which represent 12.5% of GDP and 85.4% of total exports of goods and services.

The sources of Palestinian foreign borrowings as well as the authorities responsible for signing, receiving and following up of these loans were discussed. It was found that the main sources of borrowings are: the World Bank, which lends 43.3% of the total loans and the European Investment Bank 28%. PECDAR and the Ministry of Finance were the major Palestinian authorities signing and responsible for foreign borrowing accounting for 84% of the total foreign loans.

There are some discussion about the distribution of these loans among various sectors in Palestine. It was found that 45.5% of the total loans were used to finance infrastructural projects and in major cities. Productive sectors and rural areas received a rather very small amount of these loans.

Finally some recommendations have been offered to help Palestinian authorities better managing and controlling their foreign debt.