



# سلطة النقد الفلسطينية

دائرة الأبحاث والسياسات النقدية

## تقرير استدامة المالية العامة

كانون أول، 2012

© كانون أول، 2012.

**جميع الحقوق محفوظة.**

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى هذه المطبوعة كالتالي:  
سلطة النقد الفلسطينية، 2012. تقرير استدامة المالية العامة، 2012: كانون أول.  
رام الله-فلسطين.

جميع المراسلات توجه إلى:

**سلطة النقد الفلسطينية**

ص.ب. 452، رام الله فلسطين.

هاتف: 2-2409920 (970 +)

فاكس: 2-2409922 (970 +)

بريد إلكتروني: info@pma.ps

صفحة إلكترونية: www.pma.ps

## تقديم

يُنظر إلى استدامة المالية العامة باعتبارها الحالة التي تكون فيها الحكومة المركزية قادرة على تنفيذ برامج عملها لمختلف النشاطات ضمن مدى معين دون أن يقوض ذلك قدرتها المستقبلية على الإنفاق. ويقوم هذا المفهوم على أساس تحليل قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها المستقبلية أو ما يعرف بشرط الملاءة (Solvency Condition). ففي حال رغبت الحكومة أو اضطرت للتوسع في إنفاقها على المدى القصير، يجب عليها ان تكون قادرة على التمويل من خلال مواردها الذاتية بما يضمن أداءها لمهامها بكل فاعلية وكفاءة من جهة، وبما يمكنها من مواجهة أي مخاطر أو تأثيرات غير مرغوب بها (سواء كانت حالية أو مستقبلية) خصوصاً على نمو الاقتصاد وتطوره من جهة أخرى. كما يستند هذا المفهوم على حقيقة مفادها أن الموازنة العامة لأي حكومة يمكن أن تتعرض لمجموعة متعددة من المخاطر، نتيجةً لوجود عوامل ضعف كامنة فيها، أو نتيجةً لعدم قدرتها على امتصاص آثار الصدمات المالية والاقتصادية، سواء المحلية أو العالمية.

يأتي تقرير استدامة المالية العامة للنصف الأول من العام 2012 كإصدار أولي لسلطة النقد الفلسطينية، في ظل الاهتمام العالمي بمفهوم استدامة المالية العامة، والترابط الشديد ما بين أوضاع المالية العامة وأداء الاقتصاد الكلي. ويضع التقرير القاريء في صورة الإجراءات التي اتخذتها الحكومة من أجل تخفيض درجة الاعتماد على المساعدات الخارجية، وإعطاء دور اكبر للموارد الذاتية بما يهدف إلى خفض العجز الجاري للموازنة. ويعتبر ذلك هو احد أهم العناصر التي يجب توفرها في مسار الوصول إلى استدامة المالية العامة بمفهومها الشمولي، الذي يُراد منه تحقيق السلطة الفلسطينية لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية والتنموية دون أن يقوض ذلك قدرتها على الاستمرار في الإنفاق. كما يوضح التقرير ماهية التحديات التي تواجه السلطة الفلسطينية لضمان استمرارية مواردها المالية للوصول إلى حالة تكون فيها المالية العامة في وضع قابل للاستمرار.

يأتي هذا التقرير في ثلاثة أجزاء رئيسية، حيث يستعرض الجزء الأول أهم التطورات نصف السنوية في الموازنة للعام 2012 بما يشمل الإيرادات والمنح والنفقات العامة مع التركيز على التغيرات الهيكلية في بندي المقاصة والمنح منذ العام 2008، وذلك لغايات وضع القاريء مقدماً بصورة هذه التطورات الهيكلية وارتباطاتها بواقع استدامة المالية العامة. وفي الجزء الثاني يتم الربط بين ماهية الإجراءات التصحيحية المتخذة من قبل الحكومة وانعكاساتها على استدامة المالية العامة باستخدام بعض المؤشرات المحددة. أهمها نسبة العجز الجاري لإجمالي الناتج المحلي الاسمي، إضافة إلى كل من بند المنح وبند الإيرادات المحلية الصافية نسبةً لإجمالي الإيرادات العامة والمنح. في حين يتطرق الجزء الثالث من هذا التقرير إلى أهم التحديات التي تواجه الحكومة الفلسطينية في مسارها نحو تحقيق استدامة المالية العامة. وذلك في ظل ضعف هيكل الاقتصاد الفلسطيني، الذي تحد طبيعته ممارسات الاحتلال وما يتعرض له من صدمات وعدم قدرة الحكومة على المناورة من اجل إحداث تغيير جوهري في أداء المالية العامة.

## الجزء الأول : تطورات المالية العامة<sup>1</sup>

### ملخص التطورات

تميزت الملامح العامة للموازنة خلال النصف الأول من العام 2012، بشكل عام، باستمرار العجز الجاري عند نفس مستوياته وانخفاض المنح والمساعدات الدولية. وفي ظل محدودية الخيارات المالية الأخرى المتعلقة بالتمويل لجأت الحكومة أسوةً بالموازنات السابقة إلى تمويل عجزها الكلي بعد المنح بالاستدانة من الجهاز المصرفي. وبالاستناد إلى واقع البيانات المتاحة فإنه يمكن إيجاز التطورات في أداء المالية العامة خلال هذا النصف بالمقارنة مع النصف الثاني من العام 2011، كما يلي:

- اتصف أداء المالية في النصف الأول من العام 2012 باستقرار كل من الإيرادات المحلية الصافية والإنفاق الجاري دون تغيير يُذكر. وقد انعكس ذلك في استقرار رصيد العجز الجاري عند 396.5 مليون دولار، أو ما يعادل 8% من الناتج المحلي الإجمالي، وهو تقريباً ما كان عليه في النصف الثاني من عام 2011.
- بالمقابل، أدى انخفاض المنح والمساعدات بشكل كبير إلى تراجع إجمالي الإيرادات العامة والمنح بنسبة 10% (إلى 1505 مليون دولار)، وفي ظل استقرار الإنفاق العام عند نفس مستواه للنصف السابق (1546 مليون دولار)، فقد سجل الرصيد الكلي بعد المنح عجزاً بلغ 41 مليون دولار مقابل فائض 100 مليون دولار في النصف السابق.
- بلغ إجمالي تراكم المتأخرات على السلطة الفلسطينية نهاية هذا النصف 290 مليون دولار استحق نصفها تقريباً للقطاع الخاص. كمحصلة لعجز الرصيد الجاري وعجز الرصيد الكلي بعد المنح، فقد ارتفع الرصيد القائم من الدين العام خلال النصف الأول من عام 2012 بشكل ملحوظ وبنسبة بلغت 5.7% (لبيبلغ حوالي 2339.4 مليون دولار).
- ويعرض الجدول (1) خلاصة التطورات المالية لموازنة السلطة الفلسطينية وفقاً للأساس النقدي<sup>2</sup> خلال النصف الأول من العام 2012:

<sup>1</sup> البيانات الواردة في هذا الجزء تعتمد على بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وبيانات وزارة المالية المنشورة على الموقع الإلكتروني الرسمي للوزارة. علماً أن هذه البيانات منشورة بالشيكلة وقد تم أخذ سعر الصرف الشهري المعتمد لدى المصدر وتحويلها للدولار ومن ثم احتساب المجاميع لكل فترة.

<sup>2</sup> البيانات وفقاً للأساس النقدي لا تأخذ بعين الاعتبار الالتزامات غير المسددة والمتراكمة على السلطة الفلسطينية، علماً أنه سيتم مناقشة هذا البند خلال التقرير بشكل مفصل.

جدول (1): خلاصة الوضع المالي للسلطة الفلسطينية خلال النصف الأول 2012

(مليون دولار)

نسبة الفعلي إلى إجمالي الناتج المحلي الاسمي (%)			النصف الأول-2012		2011 (فعلي)		البيان
2012	2011	2011	الفعلي إلى الموازنة (%)	فعلي	النصف الثاني	النصف الأول	
30	33	30	42	1505.3	1673.3	1480.3	إجمالي الإيرادات العامة والمنح (صافي)
21	21	23	47	1,056.4	1,059.4	1116.7	إجمالي الإيرادات المحلية (صافي)
5	4	5	45	253.3	225.8	256.3	الإيرادات الضريبية
2	2	2	38	96.8	107.3	112.8	الإيرادات غير الضريبية
14	14	15	46	710.9	726.3	761.1	إيرادات مقاصة
0	0	0	4	4.7	-	13.5	إرجاعات ضريبية
9	12	7	34	448.9	613.9	363.6	المنح والمساعدات الخارجية
8	10	6	40	401.5	495.6	313.1	لدعم الموازنة
1	2	1	16	47.4	118.3	50.4	لدعم المشاريع التطويرية
31	31	34	44	1,546.0	1,573.8	1,683.0	إجمالي النفقات العامة
29	29	31	45	1,452.8	1,450.3	1,510.4	النفقات الجارية، ومنها:
17	16	18	46	823.4	803.0	876.0	الأجور والرواتب
11	11	12	43	557.3	571.1	571.6	نفقات غير الأجور
1	2	1	68	72.2	76.2	62.8	صافي الإقراض
2	2	3	27	93.1	123.5	172.6	النفقات التطويرية
-8	-8	-8	42	(396.5)	(390.9)	(393.7)	العجز/الفائض الجاري
-10	-10	-11		(489.6)	(514.4)	(566.3)	العجز/الفائض الكلي قبل المنح
-1	2	-4		(40.7)	99.5	(202.8)	العجز/الفائض الكلي بعد المنح
				40.7	(99.5)	202.8	صافي التمويل من المصارف المحلية
				0	0	0	الفجوة المالية

1- الإيرادات المحلية<sup>3</sup>

استقرت الإيرادات المحلية الصافية (مقاصة، ضريبية وغير ضريبية)<sup>4</sup> عند نحو 1 مليار دولار دون تغيير يُذكر مقارنةً بالنصف الثاني (السابق) من العام 2011، وفيما يتعلق بالإيرادات الضريبية فقد ارتفعت مقارنةً بالنصف السابق بنسبة 12.2% لتبلغ 253.3 مليون

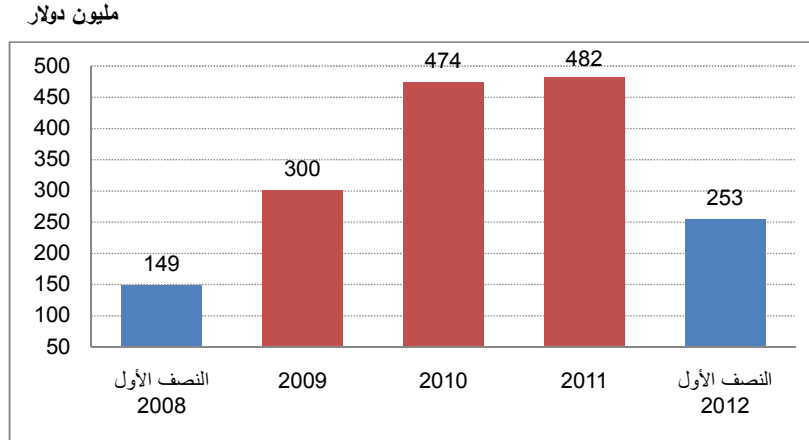
<sup>3</sup> بيانات الإيرادات المحلية لا تشمل إيرادات الجباية المحلية الخاصة بقطاع غزة.

دولار، وهو ما يعادل تقريباً نفس قيمتها في النصف المناظر من عام 2011. وتعود الزيادة في هذا البند للنصفين المتتاليين إلى أن النصف الأول من بداية كل عام يشهد استحقاق ضريبيتي الدخل والأموال، إضافة إلى الخصم التشجيعي الذي تمنحه الحكومة لمن يدفع هذه الضريبة خلال الربع الأول من العام.

حققت إيرادات الضرائب المحلية خلال الفترة 2008-2012<sup>5</sup> تحسناً تدريجياً مقارنةً بما كان عليه الوضع في السنوات السابقة، فقد كانت في النصف الأول من هذا العام أعلى بنسبة 40% مما كانت عليه خلال النصف الأول من العام 2008- أنظر الشكل (1)- وتعود هذه الزيادة التدريجية إلى ثلاث عناصر تتمثل فيما يلي:

- ✓ تحسن الأداء الاقتصادي لنفس الفترة حيث ترتبط ضرائب الدخل والقيمة المضافة والجمارك بشكل كبير بمستويات النمو.
- ✓ الجهود الإدارية الرامية لتحسين كفاءة التحصيل الضريبي مع الأخذ بعين الاعتبار محدودية هذا العنصر بسبب كون أداء التحصيل عاملاً يمكن استنفاده.
- ✓ أما العنصر الرئيس والأهم فيتمثل في قيام الحكومة بالتوسعة التدريجية للوعاء الضريبي.

شكل (1): إيرادات الضريبة - أساس نقدي (2008-2012)



وفي هذا الشأن، فقد لجأت الحكومة إلى زيادة الرسوم المفروضة على مكوس السجائر وإعادة تخمين أجزاء واسعة من المناطق التنظيمية الخاضعة للسلطة الفلسطينية مما ساهم في رفع تحصيلات الإدارة العامة للأموال، وصولاً إلى تعديل قانون ضريبة الدخل في العام 2011 حيث تضمن هذا القانون المستحدث توسيع الوعاء الضريبي بإلغاء شريحة واسعة من الإعفاءات الممنوحة بموجب القانون السابق لتتضاعف إيرادات ضريبة الدخل خلال النصف الحالي مقارنةً بالنصف السابق من العام 2011 لتبلغ حوالي 110 مليون دولار مقارنةً بحوالي 52 مليون دولار للنصف السابق (وهو تقريباً معدل التحصيل بشكل نصف سنوي منذ العام 2008).

<sup>4</sup> استحوذت المقاصة على حصة الأسد بنسبة 67% تليها الإيرادات الضريبية بنسبة 24%، تليها الإيرادات غير الضريبية بنسبة 9%، وتبقى هذه الحصص حول معدلها للفترات السابقة.  
<sup>5</sup> إن توجه الحكومة نحو تبني استراتيجية رامية لتقليل الاعتماد على المنح وتعظيم إيراداتها المحلية هو هدف طويل الأمد لذلك تم اعتماد الفترة (2008-2012) منتصف 2012) وهي فترة عمر الحكومة الحالية.

## صندوق (1): قراءة اقتصادية في قانون ضريبة الدخل المعدل

بلغت ضريبة الدخل السنوية في المتوسط خلال الأعوام الأربعة السابقة (2008-2011) حوالي ثلث إجمالي الإيرادات الضريبية وما نسبته 21% من إجمالي الإيرادات المحلية الصافية (ارتفعت هذه النسبة من 15.5% عام 2008 إلى 23.6% عام 2011). وفي سبيل مواجهة الأزمة المالية التي تعاني منها السلطة الفلسطينية صدر قرار بقانون رقم 8 لسنة 2011 ليعدل قانون ضريبة الدخل رقم 17 لسنة 2004، حيث أعاد هذا التعديل ترتيب العلاقة مع المكلفين بدفع ضريبة الدخل، سواء كان المكلف شخصاً طبيعياً أو معنوياً أو فرداً أو شركة، وتضمن هذا القانون المستحدث توسيع الوعاء الضريبي بإلغاء شريحة واسعة من الإعفاءات الممنوحة بموجب القانون السابق<sup>6</sup>.

وبالتركيز على الجانب الاقتصادي للقانون المعدل، فإنه من غير الوارد التقليل من أهمية الضرائب عموماً في تخفيض العجز الجاري للموازنة وبالتالي التقليل قدر الإمكان من الحاجة للدعم الخارجي. كما أن الضرائب كوجه مقابل للإتفاق تمثل أداة مهمة من أدوات السياسة المالية للحكومة، فهي ليست مجرد قناة لرفع الإيرادات. كما أن هذه الأداة غالباً ما تستخدم من قبل الحكومات شأنها شأن أدوات السياسة النقدية التي تستخدمها البنوك المركزية من أجل الوصول إلى رزمة من الأهداف، تتضمن تحفيز النمو وكبح معدلات التضخم والبطالة وإعادة توزيع الدخل بما يكفل تحقيق العدالة داخل المجتمع... الخ. وعليه فإن قراءة هذا التعديل على قانون ضريبة الدخل من محور اقتصادي تتطلب محاولة تقدير الآثار التي يمكن أن يتركها جوهر التعديل على القانون الضريبي متمثلاً بتوسعة القاعدة الضريبية على المتغيرات الكلية للاقتصاد، ولو نظرياً على الأقل، مع التمييز في التحليل بين ذلك الأثر عند الحديث عن المدى القصير أو المتوسط أو الطويل، ومع الأخذ بعين الاعتبار أنه من المتوقع أن يأتى التأثير عبر قناة نقل رئيسية تتم من خلال المكلفين. وفيما يتعلق بالتأثيرات المتوقعة على النمو، فعلى المدى القصير، هي تأثيرات هامشية ومحدودة، لكن حجم وسرعة التأثير على النمو وسوق العمل تكون أكبر عند الحديث عن المدى المتوسط والطويل، فرفع الضرائب يؤثر سلباً على الاستثمار لأن المستثمر يتخذ قراره بالاستناد إلى المتوقع من صافي ربحه بعد الضريبة، وليس قبلها، وفي فلسطين حيث يعاني قطاع الاستثمار بالأصل من مشاكل جمة غير ذات صلة بالضريبة فإن فرض ضرائب أعلى خصوصاً على الدخل من شأنه أن يحبط معدلات الاستثمار ويؤدي حتى إلى هجرة الرساميل الفلسطينية والأجنبية وبالتالي تراجع الاستثمار، أحد المكونات الرئيسية للطلب الكلي في الاقتصاد. وفي حال لم يعوض ذلك بزيادة الإنفاق الحكومي (وهذا متوقع) فإن المحصلة النهائية ستكون تراجع معدلات النمو وهذا بدوره سينعكس على معدلات البطالة بالارتفاع.

أما فيما يتعلق بالتأثيرات المتوقعة على الأسعار فعلى المدى القصير وكون ضريبة الدخل من الضرائب المباشرة (أي أنها لا تمس تكاليف الإنتاج) فإن الأثر سيكون شبه معدوم. أما على المدى المتوسط والطويل فإن المكلف وحتى يحافظ على هامش ربحه حول معدله كما كان قبل إقرار التعديل على القانون، فإن هذا المكلف (خصوصاً الشركات) سيحاول نقل مقدار الزيادة في ضريبته الإضافية التي تم تكليفه بها أو قسم منها على الأقل إلى المستهلك عبر السعر مما سيسهم بدوره في توليد ضغوط تضخمية. ناهيك عن امتداد تأثيرات تراجع العرض أو تراجع حجم الإنتاج المتوقع والناجم عن ما قد يسببه رفع الضريبة من إضعاف لحجم الاستثمارات المحلية والأجنبية، لتؤدي هذه التأثيرات من جانب العرض بكاملها إلى زيادة حجم الضغوط على الأسعار بالارتفاع.

وبالنظر إلى الإيرادات غير الضريبية فقد انخفضت خلال النصف الأول من العام 2012 بنسبة 9.7% مقارنة بالنصف السابق لتبلغ 96.8 مليون دولار. وكانت أيضاً أقل بنسبة 14.2% مقارنة بالنصف المناظر من السنة السابقة. ويتكرر انخفاض هذه الإيرادات في ظل عدم تحقق أية عوائد استثنائية من استثمارات أو غيرها منذ بداية العام 2011 حتى نهاية النصف الأول من عام 2012. وتبقى مساهمة

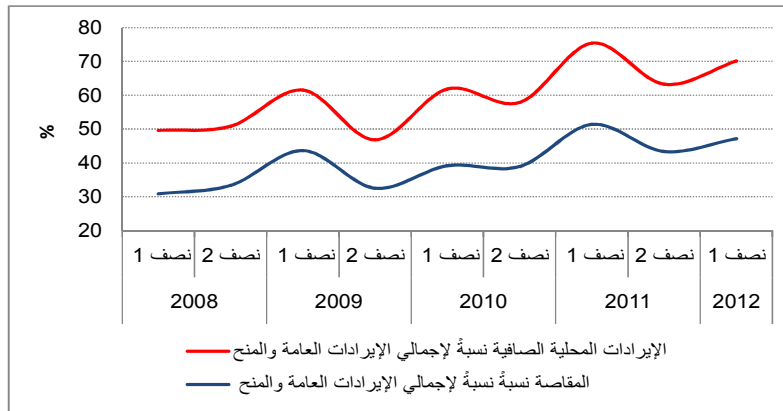
<sup>6</sup> لتفاصيل أكثر يرجى مراجعة "ورقة مرجعية لجلسة مائدة مستديرة حول قانون جديد لضريبة الدخل في الأراضي الفلسطينية": معهد ماس 2011.

هذا البند من إجمالي الإيرادات المحلية في تراجع مستمر خلال السنوات الماضية حيث انخفضت حصتها من إجمالي الجباية المحلية إلى الثلث تقريباً مقارنة بالنصف الأول من العام 2008<sup>7</sup> وهذا أمر يستدعي من الحكومة الفلسطينية مراجعته، وذلك نظراً لكون هذه الإيرادات رسوم لا تتأثر بالأنشطة الاقتصادية ويتم تحصيل أغلبها بشكل مباشر دون تدخل الجانب الإسرائيلي.

أما فيما يخص إيرادات المقاصة (المكون الأهم من مكونات الإيرادات المحلية الصافية)، فقد تراجع خلال النصف الأول من عام 2012 بنسبة 2.1% مقارنة بالنصف السابق، لتبلغ 711 مليون دولار. كما كانت أقل بنسبة 6.6% مقارنة بالنصف المناظر من عام 2011، وبقيت مساهمة المكونات الرئيسية الثلاث لهذا البند (القيمة المضافة والرسوم الجمركية وضريبة استهلاك المحروقات) تقريباً متساوية وتساوي الثلث تقريباً لكل منها. ويُعزى التراجع في إيرادات المقاصة -بشكل أساسي- خلال النصف الحالي مقارنة بالنصف السابق إلى تراجع معدل النمو، إضافةً إلى تذبذب سعر صرف العملات الأخرى مقابل الشيكل الإسرائيلي. ويجدر بالذكر أن إيرادات المقاصة تتم جبايتها من قبل السلطات الإسرائيلية لحساب السلطة الفلسطينية مقابل رسوم إدارة لإسرائيل بنسبة 3%.

## شكل (2): إيرادات المقاصة نسبةً للإيرادات المحلية الصافية- أساس نقدي (2008-2012)

مليون دولار

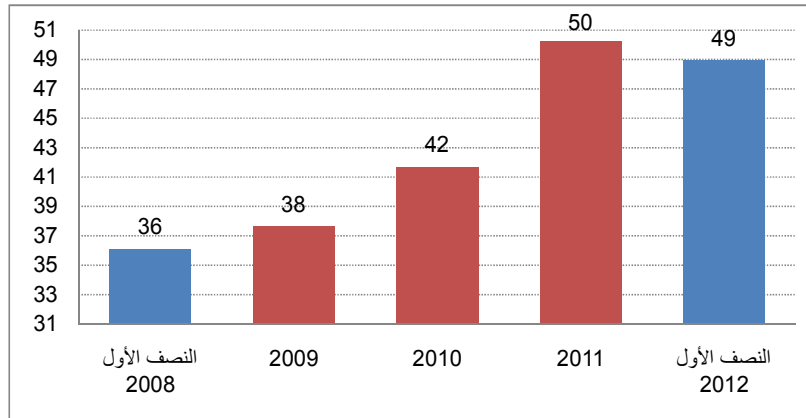


تجدر الإشارة هنا إلى أنه وبالرغم من انخفاض متحصلات المقاصة، خلال النصف الحالي مقارنة بالنصف السابق، فإن ذلك التراجع المؤقت لا يخفي السياسات الحكومية المتبعة والهادفة إلى زيادة مصادر التمويل المحلي لسد العجز المزمن في ميزانية الحكومة مقابل الاستغناء التدريجي عن المنح "كما سيتبين معنا لاحقاً عند استعراض التطورات الخاصة بالمنح". ففي السنوات الأخيرة (خلال الفترة 2008- منتصف 2012) وبعد تولي رئيس الوزراء "د. سلام فياض" تشكيل الحكومة الفلسطينية وبدء التخفيف التدريجي للقيود المفروضة على حركة التبادل التجاري وتنقل الأفراد، ونتيجة لحزمة من الإجراءات والتدابير الإدارية التي تمت بالتنسيق مع الجانب الإسرائيلي منذ العام

<sup>7</sup> تراجعت حصتها عما كانت عليه في النصف الثاني من العام 2008 من 279.5 مليون دولار (28% من الجباية المحلية) إلى نحو 96.8 مليون دولار (9.1% من الجباية المحلية).

2011 بهدف رفع مستوى تحصيل هذا البند<sup>8</sup> قد ساعد في تعاضم دورها في تغطية الإنفاق الجاري للسلطة الفلسطينية مقارنةً بالسنوات الماضية ليصل إلى النصف تقريباً، علماً أن مساهمتها من إجمالي إيرادات الجباية المحلية ما بين 60-70% (تصل إلى 30-50% خلال نفس الفترة عند إضافة المنح والمساعدات الأجنبية).

شكل (3): إيرادات المقاصة نسبةً للإنفاق الجاري - أساس النقدي (2008-2012)



## 2- المنح والمساعدات الخارجية

شهدت مصادر التمويل الخارجية (المنح والمساعدات) المخصصة لدعم الموازنة والمشاريع التطويرية تراجعاً خلال النصف الأول من عام 2012 بشكل ملحوظ وبنحو 27% لتبلغ حوالي 449 مليون دولار، على خلفية تراجع المنح العربية لدعم الموازنة إلى النصف في ظل استقرار الدعم المقدم من المانحين الدوليين بشكل عام. كما ساهم أيضاً تراجع الدعم التطويري بنحو 60% في تراجع الحجم الإجمالي للمنح. (انظر الجدول 2).

جدول (2): المنح والمساعدات الخارجية المقدمة للسلطة الفلسطينية خلال النصف الأول 2012

(مليون دولار)

النصف الأول	النصف الثاني	النصف الأول	
2012	2011	2011	
401.5	495.6	313.1	دعم الموازنة
99.5	207.3	78.9	منح عربية
302	288.2	234.2	منح دولية
143.4	153.6	133.5	الآلية الفلسطينية-الأوروبية
146.8	83.7	86.3	البنك الدولي

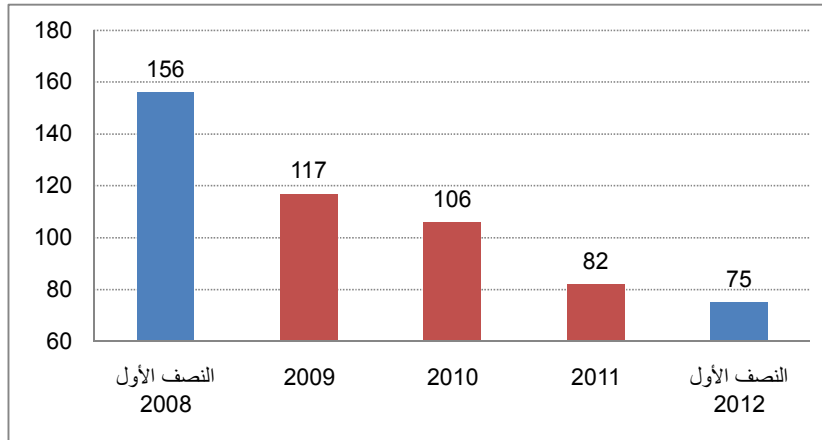
<sup>8</sup> اشتملت هذه الإجراءات على مجموعة من التفاهات تمثلت في: أن يتم تقدير المقاصة وفقاً لقاعدة بيانات الجانب الإسرائيلي حول التجارة في ما بين إسرائيل والضفة الغربية وغزة. وأن يتم تسوية فواتير الكهرباء المستحقة لشركة الكهرباء الإسرائيلية مع وزارة المالية الفلسطينية بشكل مباشر وعدم اقتطاعها تلقائياً من المقاصة إلا بعد الرجوع لوزارة المالية الفلسطينية.

0	50.3	0	الولايات المتحدة
11.8	0.7	14.4	فرنسا
47.4	118.3	50.4	التمويل التطويري
448.9	613.9	363.5	التمويل الكلي من المنح والمساعدات

ويؤكد التراجع في حجم المساعدات الدولية مجدداً حالة التغير الهيكلي في السياسات المتعلقة بالمنح الدولية ودرجة الاعتماد عليها، حيث تعكس هذه التطورات إستراتيجية الحكومة الرامية لرفع الاعتماد على البدائل المحلية مقابل الاستغناء التدريجي عن هذه المنح. وهنا فإنه يمكن للأرقام أن تكون أكثر تعبيراً عن هذه الاستراتيجية، فقد انخفض حجم المنح بالمعدل الشهري منذ النصف الأول من العام 2008 وبشكل تدريجي لكل عام من الأعوام التي تلت ولغاية نهاية حزيران من العام 2012 إلى ما يزيد عن النصف. انظر الشكل (4)

شكل (4): الدعم الخارجي بالمعدل شهرياً (2008-2012)

مليون دولار



### 3- الإنفاق العام

على الجانب الآخر من الموازنة، استقر الإنفاق العام للنصف الحالي على ما كان عليه تقريباً للنصف السابق من عام 2011، ليلغ حوالي 1.5 مليار دولار، بما يعادل 31% من الناتج المحلي الإجمالي. ويعود هذا الاستقرار النسبي في التطورات في بنود الإنفاق العام إلى استقرار الإنفاق الجاري للسلطة الفلسطينية، وهو المكون الأهم من النفقات العامة، حيث استقر خلال النصف الأول من العام 2012 عند حوالي 1452.8 مليون دولار (مشكلاً ما نسبته 94% من الإنفاق العام). وبالنظر في مكونات الإنفاق الجاري للسلطة الفلسطينية وبالأخص بندي الرواتب وبندي غير الأجور (من نفقات تشغيلية وتحويلية ورأسمالية) يلاحظ أن التطورات في هذين البندين (ارتفاع الأول وانخفاض الثاني) بنسب متقاربة قد فسرت جزئياً سبب استقرار الإنفاق الجاري.

وبالنظر إلى المكون الأكبر من الإنفاق الجاري ممثلاً ببند الأجور والرواتب، تشير البيانات إلى حدوث ارتفاع فاتورة الأجور والرواتب مقومة بعملة الشيكال على اعتبارها عملة الصرف الفعلية بنحو 6.6%، وتخفض هذه النسبة إلى 2.5% عند النظر في التطورات على فاتورة الرواتب مقومةً بالدولار بسبب تحسن سعر صرف الدولار مقابل الشيكال ما بين النصفين المتتاليين<sup>9</sup>. وتأتي التطورات على فاتورة الرواتب لهذا النصف بشكل عام في سياقها الطبيعي الذي يحدث بداية كل سنة نتيجةً لما يترتب من استحقاقات دورية على رواتب الموظفين ممثلةً بالعلوات السنوية مثل علاوة غلاء المعيشة والعلوات الدورية من ترقية واستحقاق درجات وظيفية، ناهيك عن زيادة عديد الموظفين خصوصاً في وزارتي التربية والصحة. أما التطورات الهيكلية فسيتم تناولها لاحقاً في هذا التقرير في سياق الحديث عن التحديات التي تواجه الحكومة الفلسطينية في مسارها نحو الاستدامة.

في المقابل، تشير البيانات إلى تراجع بند نفقات غير الأجور<sup>10</sup> (تشغيلية وتحويلية ورأسمالية) بنحو 2.4% مقارنة بالنصف السابق، جراء تراجع الإنفاق التشغيلي على مراكز المسؤولية للسلطة الفلسطينية وتراجع تحويلات السلطة الفلسطينية للمتقاعدين وتحويلاتها لصالح الخدمات الاجتماعية التي تتم عبر الوزارات. وتبقى حصة هذا البند لإجمالي الإنفاق الجاري بالمعدل الشهري منذ العام 2008 (تتراوح بين 38% - 42%). وهذا قد يثير قلق عام من جدوى التدابير التقشفية التي اتخذتها الحكومة الفلسطينية لضبط هذا البند كخفض نفقات الإيجارات للمباني العامة والسفريات وخفض وتقنين الإنفاق على المحروقات اللازمة للسيارات الحكومية.

كما سجل الإنفاق على صافي الإقراض<sup>11</sup> تراجعاً طفيفاً بنحو 5.3% خلال النصف الأول من عام 2012 مقارنة مع النصف السابق ليبلغ نحو 72.2 مليون دولار. تجدر الإشارة إلى أن حصة صافي الإقراض من النفقات الجارية هي في تراجع مستمر ((من 17.7% بالمعدل شهرياً خلال النصف الأول من عام 2008 إلى ما استقر عليه حجمها النسبي خلال النصف الحالي (حوالي 5%)) مما يدل على رغبة الحكومة الفلسطينية في التخلص من هذا البند. أما فيما يتعلق بالنفقات التطويرية فقد تراجعت خلال النصف الأول من عام 2012 لتبلغ 93.1 مليون دولار مقارنة مع 123.5 مليون دولار خلال النصف الثاني من عام 2011.

## الجزء الثاني: استدامة المالية العامة بين الواقع والتحديات

يتناول هذا الجزء من التقرير تحليل المؤشرات الرئيسية لاستدامة المالية العامة للحكومة الفلسطينية. ويمكن تعريف استدامة المالية العامة على أنها قدرة الحكومة على استخدام مواردها الذاتية في تمويل انفاقها العام، وبما يضمن أداءها لمهامها بكل فاعلية وكفاءة من جهة وبما يمكنها من مواجهة أي مخاطر أو تأثيرات غير مرغوب بها (سواء كانت حالية أو مستقبلية) خصوصاً على نمو الاقتصاد وتطوره من جهة أخرى.

<sup>9</sup> ارتفع سعر صرف الدولار مقابل الشيكال من 3.64 إلى 3.88 شيكل لكل دولار.

<sup>10</sup> يُعتبر بند غير الأجور ممثلاً بالنفقات التشغيلية والتحويلية والرأسمالية المكون الرئيسي الثاني من بنود الإنفاق الجاري وبلغت قيمة هذا البند 557.3 مليون دولار للنصف الأول من العام الحالي مشكلاً بالنسبة للنفقات العامة نحو 36%، كما شكل نسبةً للإنفاق الجاري وصافي الإقراض 38% وتبقى هذه النسب حول معدلها للسنوات السابقة.

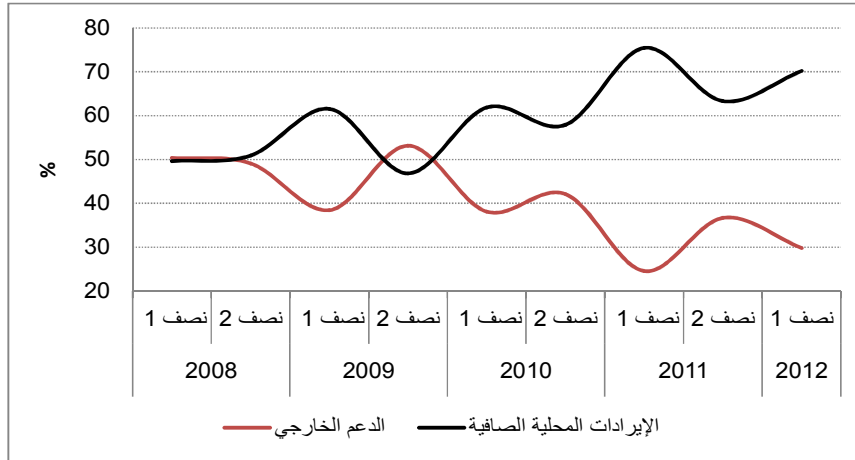
<sup>11</sup> يمثل بند صافي الإقراض المبالغ التي يتم تحويلها بشكل مباشر لشركة توليد وتوزيع الكهرباء في غزة ولتسديد المستحقات على هيئات الحكم المحلي، أو بشكل غير مباشر عبر المبالغ التي يتم استقطاعها من إيرادات المقاصة وتحويلها لشركات المنافع العامة الإسرائيلية.

## مؤشرات استدامة المالية العامة

واصلت الحكومة الفلسطينية خلال السنوات الماضية الدفع باتجاه مزيد من الاعتماد على البدائل المحلية، خصوصاً تلك التي تتحكم في آليات ومواقيت استحقاقها، ممثلة ببندى الإيرادات الضريبية وغير الضريبية، في مقابل الاستغناء التدريجي عن المنح في سبيل الوصول إلى تحقيق الاستدامة في أداء المالية العامة.

ويظهر الشكل (5) بوضوح هذا التوجه الحكومي، حيث اتجه مؤشر المنح كنسبة من إجمالي الإيرادات العامة والمنح، وكذلك مؤشر الإيرادات المحلية الصافية (شاملةً المقاصة) كنسبة من إجمالي الإيرادات العامة والمنح، يسيران في اتجاهين متعاكسين. وفي ذلك إشارة إلى العلاقة الإحلالية بين الإيرادات المحلية الصافية والمنح والمساعدات الخارجية من جهة، وانسجام الخطوات التي اتخذتها الحكومة مع إستراتيجيتها المعلنة بالاعتماد على الموارد الذاتية بدلاً من الدعم الخارجي من جهة ثانية.

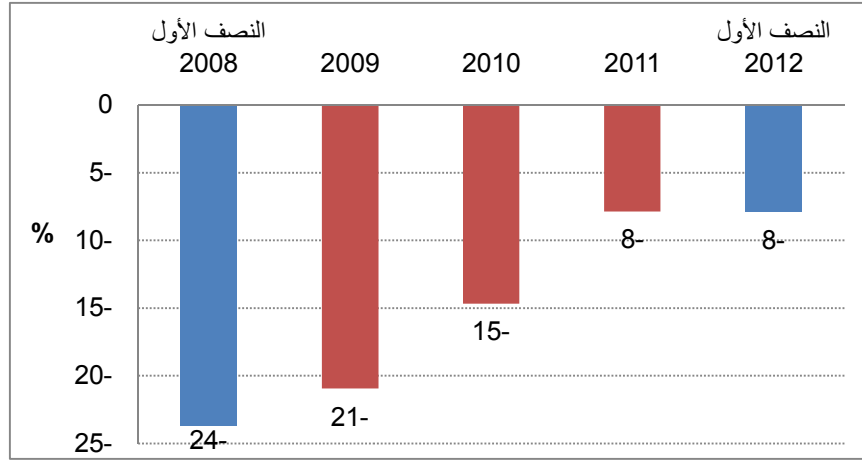
شكل (5): العلاقة الإحلالية بين الإيرادات المحلية والدعم الخارجي نسبةً إلى الإيرادات العامة والمنح



وبالتوازي مع ذلك، يلاحظ تراجع مؤشر العجز الجاري كنسبة لإجمالي الناتج المحلي من 24% في النصف الأول من العام 2008 إلى حوالي 8% في النصف الأول من العام 2012. الأمر الذي يدل على حدوث تقدم ملموس وإن كان محدوداً في أداء الموازنة خلال السنوات الماضية.

بشكل عام، تشير المؤشرات السابقة بوضوح إلى الجهود الحكومة المبذولة في سبيل تحقيق الاستدامة المالية، من خلال التركيز على البدائل المحلية في التمويل وتخفيض الأهمية النسبية للمنح والمساعدات الدولية في تمويل الرصيد الجاري بموازاة تخفيض عجز الرصيد الجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

شكل (6): الرصيد الجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (2008-2012)



### الجزء الثالث: التحديات الرئيسية في مجال تحقيق الاستدامة

يتناول هذا الجزء استعراض وتحليل أهم التحديات التي تواجه الحكومة الفلسطينية في مسارها للوصول إلى وضع قابل للاستمرار، وذلك من خلال تحليل الخلل الهيكلي المزمع للموازنة، بدءاً من بيان مصدر الخلل على جانبي الموازنة، والمتمثل بتحكم الجانب الإسرائيلي في إيرادات المقاصة، ووجود تأثيرات خارجية على أداء الموازنة الفلسطينية، وعدم تحكم السلطة الفلسطينية في الياق ومواقيت المنح وتذبذب أسعار صرف العملات الأجنبية التي تتدفق بها هذه المنح، والخلل الهيكلي الناتج عن ارتفاع فاتورة الرواتب. وما ينتج عن ذلك كله من نقص في السيولة وبالتالي تراكم المتأخرات وارتفاع حجم الدين العام.

فعلى مستوى الحالة الفلسطينية، ترتبط الاستدامة المالية بشكل وثيق بالقدرة على التحكم بشكل أكبر في مواقيت وآليات التمويل. كما أنها ترتبط بأوضاع العجز المالي الكلي، لما ترتبه عملية إدارة الرصيد الكلي للموازنة من تأثيرات مباشرة على أوضاع السيولة المتاحة للحكومة الفلسطينية، وبالتالي على وضعية الدين العام والقدرة على تغطيته، وذلك في ظل محددات أساسية تواجه الحكومة الفلسطينية تتمثل بالحاجة المتزايدة إلى الإنفاق وضعف هيكل الاقتصاد الفلسطيني. كما أن استدامة المالية ترتبط من جهة أخرى بمدى انعكاس ما سبق على المتغيرات الكلية للاقتصاد الفلسطيني كالنمو والتضخم والبطالة ورصيد الميزان التجاري، وغيرها.

وعليه، لا يكفي إدراك ماهية تحديات تحقيق الاستدامة فقط، بل يتوجب العمل على حشد مزيد من الدعم الدولي لمواجهة هذه التحديات، بما يضمن أن يكون هناك تأثير إيجابي لاستدامة المالية العامة على متغيرات الاقتصاد الكلي. وفيما يلي أهم التحديات التي تواجه الحكومة الفلسطينية في سعيها لتحقيق الاستدامة المالية.

## أولاً: تحديات تتعلق بإيرادات المقاصة:

بالرغم من تعاضم الوزن النسبي لإيرادات المقاصة، كما تم ذكره أنفاً، إلا أن الجانب الإسرائيلي ما زال يتحكم بالمطلق في عملية جبايتها وتحويلها إلى خزينة السلطة الفلسطينية مما يجعلها رهناً بالتطورات السياسية. وفي كثير من الأحيان فان إسرائيل لا تلتزم بتحويلها إلى خزينة السلطة في مواعيدها المحددة، كما أنها ترهن تحويلها بالعوامل السياسية والتطورات على الأرض<sup>12</sup>، مما يجعل من هذه الأموال مصدر قلق للسلطة الفلسطينية بشكل خاص والاقتصاد الفلسطيني بشكل عام.

وفي هذا السياق يذكر أن الجانب الإسرائيلي قد قام وفي أكثر من مناسبة بحجز هذه الإيرادات وعلى فترات طويلة نسبية، فبعد اندلاع انتفاضة الأقصى في أيلول من العام 2000 ولغاية نهاية العام 2002 امتنعت الحكومة الإسرائيلية نهائياً عن تحويل إيرادات المقاصة، وبادرت التحويل في العام 2003 بضغط دولي. وتكررت هذه العملية بعد الانتخابات التشريعية الفلسطينية التي جرت في العام 2006، حيث تم احتجاز ما يعادل 44% من أصل القيمة المستحقة للسلطة الفلسطينية خلال ذلك العام ولم تتم مباشرة التحويل إلى أن تمت إقالة الحكومة العاشرة منتصف العام 2007. كما تعتمد الحكومة الإسرائيلية تأخير عملية التحويل المالي في كثير من الأحيان راهنةً ذلك بالتطورات السياسية الآتية، كالتأخير الذي حدث في العام 2011 قبيل ما بات يُعرف باستحقاق أيلول (طلب عضوية فلسطين في الامم المتحدة)، وكذلك تأخيرها عند حدوث أي تقدم في المصالحة بين حركتي فتح وحماس.

بناءً على ما تم ذكره، فإن عدم القدرة على التحكم في مواقيت إيرادات المقاصة يؤدي لخلق حالة من عدم التأكد حول حجم التدفقات النقدية المتاحة للحكومة الفلسطينية (حجم السيولة المتاحة)، مما يُضّر بشكل كبير في قدرة الحكومة على وضع الخطط والمشاريع التطويرية والاجتماعية. وبالتالي خلق حالة من الإرباك فيما يتعلق بآليات الإنفاق الجاري ومواقبته المجدولة في مشروع الموازنة الأمر الذي من شأنه أن يُشكل خللاً هيكلياً رئيسياً في الموازنة.

## ثانياً: تحديات تتعلق باستمرارية الاعتماد على المنح الدولية:

بالرغم من التراجع في حجم ودور المنح والمساعدات الخارجية غير أنها ما زالت تُعتبر مصدراً آخر من مصادر الدخل الهيكلي إلى جانب المقاصة وما زالت تلعب دوراً مهماً في إرباك آليات الإنفاق العام وتحد من قدرة السلطة الفلسطينية على الالتزام والوفاء بتعهداتها وذلك للأسباب التالية:

<sup>12</sup> تجدر الإشارة إلى أن الجانب الفلسطيني ما زال يعاني من حدوث تسريبات في مكونات بند المقاصة لصالح الجانب الإسرائيلي، يعود أساسها إلى ثلاث مداخل: (1) أن الجانب الإسرائيلي يعترف بالمتحقق منها بالاستناد فقط لما اصطلاح عليه في بروتوكول باريس بمبدأ الوجهة النهائية للسلع المستوردة، وبالتالي فإن الواردات الفلسطينية والتي تتم عبر وكلاء استيراد إسرائيليين أو شركات إسرائيلية تُستثنى جماركها من التسويات الدورية على المقاصة ما لم تُشير وثائق الاستيراد وبشكل واضح ومحدد إلى أن الوجهة النهائية لهذه السلع هي مؤسسات مسجلة فلسطينياً، وتتمارس نشاطها في الضفة الغربية أو قطاع غزة. (2) يشمل التسرب أيضاً الجمارك على مستوردات المواد الخام التي تتم عبر الجانب الإسرائيلي من الخارج والتي يعاد تصنيعها إسرائيلياً ومن ثم يتم توريدها إلى الجانب الفلسطيني على أنها سلع إسرائيلية حيث يتمتع الجانب الإسرائيلي عن تقدير الرسوم الجمركية عن الجزء المصنوع من هذه السلع خارج إسرائيل رغم أن وجهة الاستهلاك النهائي هي مناطق السلطة الفلسطينية. (3) لا يعترف الجانب الإسرائيلي إلا بوثائق الاستيراد التي تُقدمها وزارة المالية الفلسطينية والتي يجب على التاجر الفلسطيني تقديمها لوزارة المالية حيث يتمتع بعض المستوردين الفلسطينيين عن تقديم هذه السندات مما يؤدي لضياح المستحق عليها لصالح الجانب الإسرائيلي.

- ✓ المتحقق منها لا زال يشكل ممولاً رئيسياً للموازنة، فهي تُشكل تقريباً ثلث الإيرادات العامة وتغطي أيضاً حوالي ثلث الإنفاق الجاري للسلطة الفلسطينية.
- ✓ تأثرها بمجموعة من العوامل التي تؤدي إلى تذبذبها من وقت إلى آخر، فالعديد من الدول المانحة تربط وترهن تقديم المنح والمساعدات بالتطورات السياسية على الأرض.
- ✓ تأثرها بتغيرات سعر الصرف، حيث أن عملات المنح والمساعدات (الدولار واليورو وغيرها) تختلف عن عملة الإنفاق الرئيسية (الشيكل الإسرائيلي)، مما يخلق حالة من عدم اليقين لدى الحكومة الفلسطينية حول حجم السيولة التي يمكن أن تُتاح لها.

## صندوق (2): الموازنة الفلسطينية وتذبذبات أسعار الصرف

تعتمد الموازنة الفلسطينية في إدارة حساباتها على استخدام عدد من العملات الأجنبية (كالدولار واليورو والدينار الأردني) إلى جانب عملة الشيكل الإسرائيلي. وبأخذ عينة من واقع بيانات ميزان المراجعة<sup>13</sup> الصادر عن وزارة المالية عن الفترة الممتدة من بداية العام 2009 ولغاية نهاية أيلول من العام 2011 يتضح بأن جزءاً كبيراً من الإيرادات العامة والمنح المتأتية للموازنة الفلسطينية تتم بهذه العملات الأجنبية، في حين أن أغلب النفقات العامة تُصرف بعملة الشيكل.

### جدول (4) : هيكل الموازنة الفلسطينية حسب العملة (2009-أيلول 2011)

الفترة	2009	2010	2011
البند	إيرادات ومنح	نفقات عامة	إيرادات ومنح
	(%)	(%)	(%)
شيكل إسرائيل	56	85.4	65
عملات أجنبية ومنها،	44	14.6	35
الدولار	11.8	6.1	6.7
اليورو	27	0.5	19.2
أخرى	5.2	8	9.1
المجموع	100	100	100

فكما يتضح من الجدول (4) تستحوذ عملتا الدولار واليورو على نصيب الأسد من العملات الأجنبية على جانب الإيرادات العامة والمنح مما يجعل من تراجع سعر صرف هاتين العملتين مقابل الشيكل الإسرائيلي عاملاً مساعداً لزيادة العبء الملقى على كاهل الموازنة الفلسطينية.

## ثالثاً: تحديات تتعلق بالخلل الهيكلي على جانب الإنفاق:

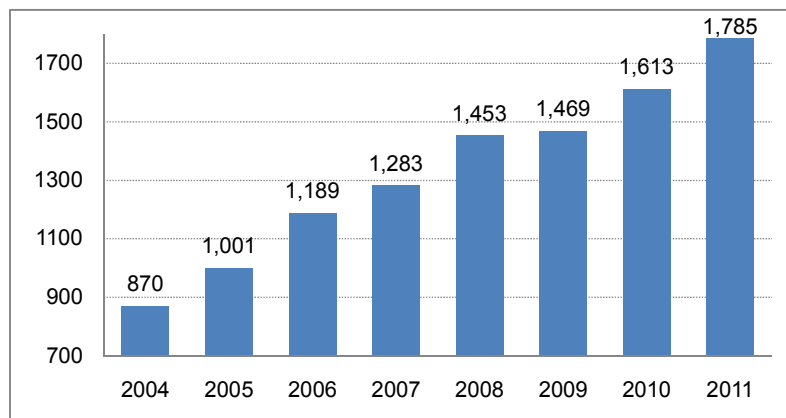
من منظور السياسة المالية يتمثل الخلل الهيكلي في جانب الإنفاق بفاورة الرواتب، حيث يبقى الارتفاع فيها عاملاً مهماً يؤثر سلباً في وضع الرصيد الجاري، مما يجعل الخيارات المتاحة أمام الحكومة في تخفيضها لعجزها الجاري ولو تدريجياً دون إحداث صدمة في

<sup>13</sup> ميزان المراجعة-وزارة المالية الفلسطينية-بيانات غير منشورة.

المجتمع الفلسطيني أمراً معقداً، ففاتورة الرواتب ومنذ العام 2004 ما زالت في تصاعد مستمر وبما يدل على ان السلطة الفلسطينية ما زالت مُشغلاً رئيسياً في الاقتصاد.

#### شكل (7): التطورات السنوية على فاتورة الرواتب- أساس الالتزام (2011-2004)

مليون دولار



فمن ناحية يؤدي هذا العبء الذي تلقى فاتورة الرواتب على هيكل الإنفاق العام إلى ارتفاع النفقات الجارية خارج نطاق إمكانيات السلطة الفلسطينية، ففي العام الماضي وصلت نسبة الرواتب من إجمالي الإنفاق الجاري إلى 56.7% (بلغت إجمالي قيمتها نسبةً للإنفاق العام خلال 2011 النصف تقريباً<sup>14</sup> مقارنةً ببند الإنفاق الأخرى).

ومن ناحية أخرى ورغم أن نسبة الأجور لإجمالي الناتج المحلي جاءت قريبة من استهداف الموازنة في العامين السابقين، غير أن الزيادة السنوية في الأجور كانت أعلى من استهداف الموازنة، وبمعدل إنفاق شهري<sup>15</sup> بلغ للنصف الأول من العام 2012 ما يقارب 137 مليون دولار.

#### جدول (5): فاتورة الأجور ما بين استهداف الموازنة والتطورات الفعلية عليها

المعدل الشهري لفاتورة الرواتب مليون دولار	الزيادة السنوية على فاتورة الأجور		الأجور كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي	
	الفعلي (%)	المستهدف (%)	الفعلي* (%)	المستهدف (%)
130	%10.5	%6	%19	%20
140	%7.4	%6	%19	%22

\* الأجور وفقاً للأساس النقدي

<sup>14</sup> بلغت فاتورة الرواتب 823.4 مليون دولار للنصف الأول من العام الحالي وشكلت نسبةً للنفقات العامة نحو 53.3% مقارنة ب 51% للنصف الثاني من العام 2011، كما شكلت نسبةً للإنفاق الجاري وصافي الإفراض 56.7% مقارنةً مع 55.4% لنفس الفترة وتبقى هذه النسب حول معدلها للسنوات السابقة.

<sup>15</sup> مما يجب التنويه له هنا أن جزءاً من التغير النسبي في فاتورة الرواتب مقومة بالدولار ترتبط بتذبذبات أسعار الصرف للعملة الرئيسية، حيث يتم دفع رواتب موظفي القطاع العام بالشيكل.

وعليه، فإن الحكومة الفلسطينية ما زالت تعاني من صعوبة شديدة في كبح إنفاقها العام على هذا البند، الأمر الذي يثير مجموعة من التساؤلات؛ أولها يتعلق بطبيعة الأسباب التي تجعل من الحجم النسبي لفاتورة الرواتب بالنسبة للإنفاق الجاري عالياً حسب معايير صندوق النقد الدولي<sup>16</sup>. وثانيها لماذا تكون معدلات الارتفاع أعلى من التوقعات في مشروع الموازنة؟ وفي سبيل الإجابة على هذه التساؤلات من واقع البيانات المتعلقة بفاتورة الرواتب فإن تفسير ذلك يمكن أن يعود إلى عدة أسباب ملخصها كما يلي:

✓ قامت وزارة المالية بإجراء تعديل هيكلي على سلم رواتب موظفي القطاع العام على مرحلتين، الأولى كانت في أيلول- 2003 (ارتفاع بلغ نهاية 2004 نحو 17%) أما المرحلة الثانية فكانت في منتصف العام 2005 (ارتفاع بلغ نهاية 2006 ما يقارب 19%)، وهنا فإن حجم الزيادة التراكمية ما بين العامين المذكورين بلغ ما يقارب 60% بما يعادل 446 مليون دولار شاملاً ذلك العلاوات الدورية ومخصصات التوظيف.

✓ تبع ذلك ارتفاع كبير في عدد موظفي السلطة الفلسطينية من 150 ألف موظف العام 2005 إلى 189 ألف موظف عند منتصف العام 2007 - وذلك في إشارة صريحة بنفس النص في بيان وزير المالية حول مشروع الموازنة لعام 2008- وبالرغم من أن بيان وزير المالية حول مشروع الموازنة للعام 2009 أشار إلى أنه تم تقليص عدد الموظفين نهاية العام 2007 إلى ما كان عليه العام 2005 غير أن كشوفات الإحداثيات المعتمدة لقوانين الموازنة العامة تضمنت قيام السلطة الفلسطينية بتوظيف 19425 موظف جديد للسنوات الأربع السابقة واستحداث 3000 وظيفة جديدة للعام الحالي، ليكون بذلك عديد موظفي القطاع العام وفقاً للبيانات الصادرة عن وزير المالية المتعلقة بمشاريع الموازنة حوالي 179500 موظف نهاية العام 2011.

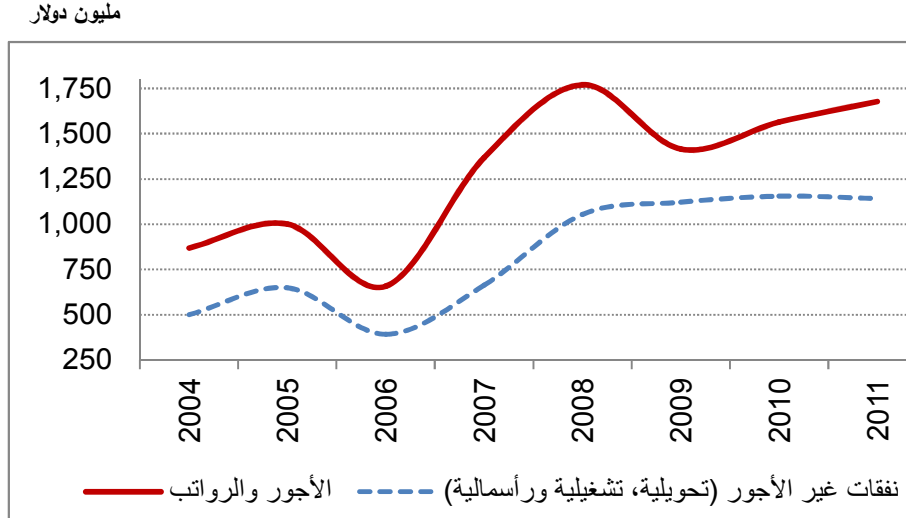
✓ أن فاتورة الرواتب تشمل متقاعدي النظام الأردني والذين لم تحول مسؤولية دفع رواتبهم لهيئة التقاعد العام بعد تطبيق الشق المالي لقانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 ناهيك أن تطبيق الشق المالي نفسه أدى أيضاً إلى رفع حجم التحويلات عما كانت عليه في الأنظمة السابقة وبشكل كبير.

ورغم أن قانون الموازنة العامة للعام 2012 قد أشار صراحة إلى تقليص الاعتماد على المساعدات الخارجية، وبالتوازي تقليل العجز الجاري من إجمالي الناتج المحلي من 13% عام 2011 إلى 10% عام 2012 بعد أن كان حوالي 24% عام 2008، إلا أن العبء الناجم عن هيكلية فاتورة الرواتب (والذي هو بكل المقاييس خارج نطاق الإمكانيات المتاحة للسلطة الفلسطينية لتمويل إنفاقها الجاري) من شأنه أن يعيق رؤية الحكومة فيما يتعلق بتقليل الاعتماد على المساعدات الخارجية، بل على العكس فإن الرصيد الجاري ما زال يعاني من عدم كفاية الجباية المحلية وبالتالي الحاجة لدعم خارجي أكبر لسد الفجوة التمويلية، لتفادي عدم الانتظام في دفع الرواتب بشكل كلي أو جزئي.

<sup>16</sup> لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع لتقرير "الوضع الراهن وآفاق التطورات الاقتصادية لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة" الصادر عن صندوق النقد الدولي في أيلول 2012.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن قدرة السلطة الفلسطينية على كبح جماح فاتورة الرواتب بما يتجاوز نطاق عملية وقف التوظيفات تعتبر محدودة. الأمر الذي يستدعي التعويل بشكل أكبر على بند غير الأجور وهو المكون الثاني الرئيسي من مكونات الإنفاق العام للسلطة الفلسطينية والذي نما خلال السنوات الماضية بوتيرة موازية للنمو في فاتورة الرواتب. لاحظ الشكل (8).

شكل (8): الإنفاق العام للسلطة الفلسطينية (2004-2011)



وفي هذا السياق، يلاحظ أن السلطة الفلسطينية قد ألزمت نفسها باتخاذ تدابير تقشفية فيما يخص بند غير الاجور ضمن خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية (2008-2010)، لتقليص حجم الإنفاق على هذا البند. وقد شملت هذه التدابير ترشيد الإنفاق على الإعانات الاجتماعية بما يؤدي لضمان وصول الدعم للأسر التي تستوفي معايير الأهلية ومراجعة الإنفاق التشغيلي للاستغناء عن البنود غير ذات الأولوية، والإلغاء التدريجي لمعونات دعم الكهرياء بموازاة توفير الحوافز للبلديات بما يساعدها على تحسين جبايتها، والاستغناء عن كافة النفقات المتعلقة بالسيارات الحكومية التي بحوزة فئة موظفي الصف الثاني فما دون من الموظفين المدنيين في القطاع العام ضمن برنامج معين. ومع ذلك، ما زالت السلطة الفلسطينية تعاني من تراكم متأخرات هذا البند والمستحقة في أغلبها للقطاع الخاص وذلك كما هو حال فاتورة الرواتب.

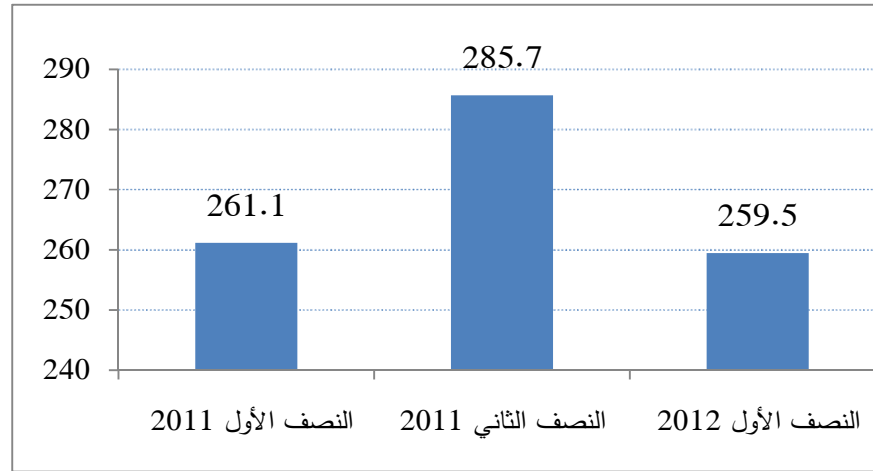
#### رابعاً: تحديات تتعلق بتراكم المتأخرات على السلطة الفلسطينية<sup>17</sup>

ما زال هذا البند<sup>18</sup> يشمله للمستحقات المتأخرة لهيئة التقاعد العام والمتمثلة بالتزامات المساهمات غير المسددة لصندوق التقاعد وفقاً لأحكام قانون التقاعد العام<sup>19</sup> يتقل كاهل السلطة الفلسطينية، حيث يدل تراكم المتأخرات على حجم الصعوبات التي تعاني منها السلطة الفلسطينية في سد فجوة التمويل بالاعتماد فقط على الإيرادات المحلية وحدها دون اللجوء إلى دعم إضافي عاجل من المانحين الدوليين.

<sup>17</sup> بند صافي تراكم المتأخرات = المطلوبات لصالح السلطة الفلسطينية ناقص الالتزامات المستحقة عليها. ويعبر هذا البند عن السيولة لدى السلطة، حيث أن انخفاض قيمته تدل على تحسن وضع السيولة والعكس صحيح.

شكل (8): صافي تراكم المتأخرات خلال النصف الأول من العام 2012

مليون دولار



ويذكر أن متأخرات الأجور وغير الأجور تعتبر المكون الأهم في المتأخرات المستحقة على السلطة الفلسطينية (انظر الجدول 6) حيث تزيد هذه المتأخرات من حدة الضغوط السلبية على أداء الموازنة. فتأخير صرف المبالغ المتعهد بها، خصوصاً المستحقة للقطاع الخاص يؤدي إلى رفع تكلفة تنفيذ عقود المشتريات والإنشاءات وغيرها من العقود التي قد تبرمها الحكومة مع القطاع الخاص لاحقاً كما يراكم أيضاً غرامات تأخير، ويحد بشكل عام من قدرة السلطة الفلسطينية على تخفيض دينها العام.

جدول (6): متأخرات بندي الرواتب والنفقات غير الاجرية

(مليون دولار)

2012	2011	2010	2009			
النصف الأول	النصف الثاني	النصف الأول	النصف الثاني	النصف الأول	النصف الثاني	
-73	-81	-25	-18	-32	-17	متأخرات الأجور والرواتب
-144	-22	-108	-45	-26	-155	متأخرات غير الأجور
76	51	63	74	75	70	المجموع نسبة لإجمالي المتأخرات (%)

<sup>18</sup> بلغ صافي تراكم المتأخرات على السلطة الفلسطينية خلال النصف الأول من العام 2012 حوالي 259.5 مليون دولار، توزعت بين مطلوبات للسلطة الفلسطينية بحوالي 30.5 مليون دولار (على شكل متأخرات إيرادات المقاصة على إسرائيل لصالح الخزينة بحوالي 16.0 مليون دولار، ومتأخرات إيرادات غير ضريبية على القطاع الخاص لصالح الخزينة بحوالي 14.5 مليون دولار). ومستحقات على السلطة الفلسطينية بلغت حوالي 290.1 مليون دولار (متأخرات بحوالي 48.4 مليون دولار كارجاعات ضريبية، ومتأخرات نفقات لصالح القطاع الخاص 144.2 مليون دولار، ومتأخرات الأجور والرواتب بحوالي 73.3 مليون دولار ومتأخرات تخص الإنفاق التطويري بحوالي 24.2 مليون دولار). وفي حال إضافة صافي تراكم المتأخرات (259.5 مليون) إلى العجز الجاري على الأساس النقدي (396.5 مليون) يرتفع رصيد العجز الجاري وفقاً لأساس الالتزام إلى 656 مليون دولار.

<sup>19</sup> تشمل حصة الحكومة من المساهمات المستحقة عليها لصندوق التقاعد العام والتي أشارت العديد من خطابات الموازنة إلى تخلف وزارة المالية عن دفع مبالغ كبيرة منها.

## خامساً: تحديات تتعلق بالدين العام

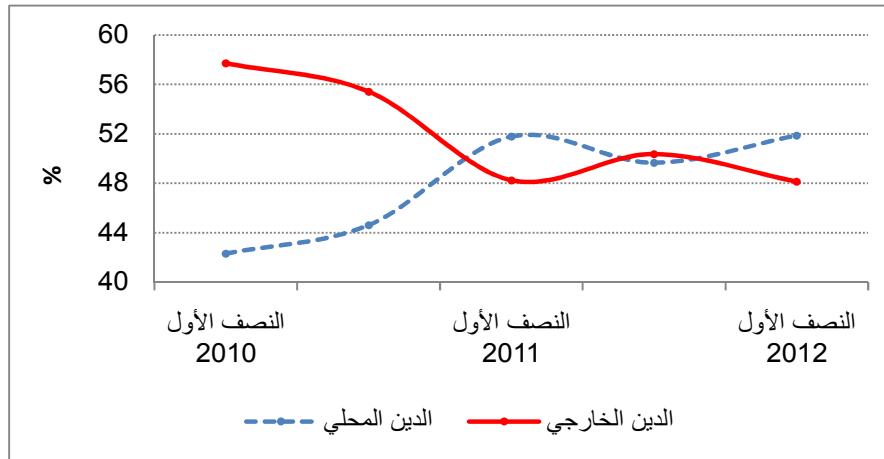
بلغ الدين العام (الداخلي والخارجي) القائم في نهاية حزيران 2012 حوالي 2.3 مليار دولار، (انظر الجدول 7)، مشكلاً ما نسبته 23% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي. ولا تزال هذه النسبة ضمن السقف المسموح به وفقاً لقانون الدين العام (40% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية).

جدول (7): الدين العام خلال النصف الأول من 2012

(مليون دولار)			البيان
2012	2011		
		النصف الأول	
النصف الأول	النصف الثاني	النصف الأول	أ- الدين المحلي
1213.4	1098.5	1123.7	
1126.0	1114.3	1046.9	ب- الدين الخارجي
629.1	617.2	539.8	مؤسسات مالية عربية
341.2	341.9	346.2	مؤسسات مالية إقليمية ودولية
155.7	155.2	160.9	قروض ثنائية
2339.4	2212.8	2170.6	مجموع الدين العام

غير أن المشكلة تكمن في تطورات حجم الدين المحلي، التي تجاوزت نطاق توقعات مشروع الموازنة، من منطلق عدم الحاجة لمزيد من الاقتراض من القطاع المصرفي. ومع ذلك لا زالت الحكومة (وخصوصاً في الفترة الأخيرة من بداية العام 2010 ولغاية حزيران - 2012) تلجأ إلى الاعتماد بشكل أكبر على البدائل المحلية/ المصارف في التمويل، حيث تعاضم الحجم النسبي لمصادر التمويل المحلية في تكوين الدين العام القائم حتى أصبح الدين المحلي يشكل حوالي نصف الدين العام أو يزيد (نحو 52%).

شكل (9): التوزيع النسبي لمكونات الدين العام القائم (2010-2012)



تجدر الإشارة إلى أن ارتفاع الدين الكلي بشكل عام، وعدم كبح جماح المديونية الحكومية من الجهاز المصرفي بشكل خاص لا ينحصر ضرره في إعاقة المسار التصحيحي للحكومة في الوصول إلى وضع قابل للاستمرار في ادائها، بل من شأنه أيضاً إعاقة استقرار القطاع المالي عموماً والقطاع المصرفي على وجه التحديد. وإدراكاً من جانب السلطة الفلسطينية لحجم المخاطر التي يمكن أن تترتب عن تفاقم الدين المحلي، وتمشياً مع الإطار القانوني المنظم لآليات التمويل من مصادر محلية فقد أعلنت السلطة الفلسطينية وبالتنسيق مع سلطة النقد الفلسطينية عن نيتها إصدار سندات حكومية وإحلالها بدل التمويل بالاقتراض المباشر من القطاع البنكي. ومن المتوقع أن يدخل هذا الإصدار حيز التنفيذ الفعلي في بدايات العام 2013.

### صندوق (3): قراءة اقتصادية في توجهات الحكومة لإصدار سندات دين

يتمثل الهدف الأساسي من إصدار هذه السندات (على الأقل في المرحلة الأولى) في إتاحة مزيد من أدوات التمويل للحكومة لتستعيض بها عن الاقتراض المباشر من المصارف، وبما يمكنها من تخفيض الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية وذلك بالتوازي مع الحد من العجز الجاري دون أن يؤدي ذلك كله إلى الإضرار بقدرة الموازنة الفلسطينية على أداء وظائفها.

وينطوي إصدار السندات على العديد من المنافع، فبالإضافة إلى أن وجود السندات يوفر أداة تمويلية جديدة يساعد الحكومة أداء وظائفها بشكل أكثر فاعلية، إلى جانب تعزيز الاستقرار المالي في فلسطين، لما تؤديه وظائفها من تحفيز للسوق المالي من جهة عن طريق إدخال شكل جديد من أشكال الأوراق المالية القابلة للتداول عليه (علماً أن عملية الاكتتاب والتداول في المرحلة الأولى ستتم حصراً ما بين البنوك العاملة في فلسطين)، ومن جهة أخرى فإن توسعة نطاق التداول في السوق الثانوي مستقبلاً ليشمل قطاعات أخرى غير القطاع المصرفي من شأنه أن يستقطب رؤوس الأموال الوطنية و/أو الأجنبية من الخارج للاستثمار فيها، لتشكل رؤوس الأموال هذه محافظ استثمارية متنوعة داخل السوق المالي ولتشارك الجهاز المصرفي برمته في عملية الاستثمار في سندات الدين الأمر الذي من شأنه توزيع المخاطر بين الجهاز المصرفي وعدد أكبر من المحافظ الاستثمارية والتي في هذه الحالة يُتوقع أن تعود لمؤسسات مالية غير مصرفية.

غير أن تحقيق هذه المنافع يعتمد على التفاعل بين مكونات سوق السندات، فالمستثمر المستقبلي في هذه السندات سيوائم بين العائد ودرجة المخاطرة وضمانات التسديد وتوقعاته حول هذه العناصر الثلاث، في حين أن الحكومة ستوائم بين التكلفة وفرص تسويق هذه السندات للمستثمرين فيها. وعليه فإن نجاح عملية إصدار سندات الدين بما يؤدي لتحقيق المنافع المتوقعة منها، يخضع لمتطلبات لا بد من توفرها بشكل عام، ومتطلبات تفرضها خصوصية الاقتصاد الفلسطيني بشكل خاص. ويأتي على رأس هذه المتطلبات عموماً ضمان قدرة الحكومة على إدارة إنفاقها العام وفقاً لمقتضيات الحكم الرشيد وضمان قدرتها أيضاً على التحكم في إيراداتها إضافة لوجود القدرة لدى الحكومة على تقديم برنامج واضح عن إستراتيجية إدارة الدين العام ما بعد حصول التمويل بما يدل على توقعات بتوفر سياسة مالية أكثر فاعلية وذلك في ظل استمرار سلطة النقد في أداء دورها الرقابي لضمان السلامة المالية للجهاز المصرفي خصوصاً والقطاع المالي عموماً بالاستناد إلى القانون والمعايير الدولية للحكومة، إضافة إلى دور تشريعي مصاحب لدور حكومي من شأنه توفير البنية التحتية وكافة التسهيلات اللازمة لتحفيز تدفق رأس المال في ظل سيادة كاملة للقانون. إن توفير هذه العناصر من شأنه خلق بيئة أكثر ملائمة للمستثمر تحد من توقعاته بشأن المخاطر وتقلل ما أمكن من تكلفة التمويل بالنسبة للحكومة.

فلسطينياً، وبالرغم من أن الحكومة قد أحرزت تقدماً ملموساً خلال الأعوام الماضية وصولاً إلى نهاية العام 2011 من أجل الوصول إلى نقطة تحقق قدر من الاعتماد الذاتي والذي تمثل بالدرجة الأساس في تخفيض درجة الاعتماد على المساعدات الخارجية، غير أن الحكومة ما زالت لا تتحكم من حيث الآليات والمواقيت بالمتحقق من هذه المنح وما زالت لا تتحكم بالكامل في معظم إيراداتها المحلية (أهمها المقاصة). كما أن مكونات الإنفاق ما زالت تعاني من خلل هيكلي متمثلاً في فاتورة الرواتب التي تبلغ إجمالي قيمتها نسبةً للإنفاق العام النصف تقريباً، ناهيك عن التراكم المستمر للمتأخرات على السلطة الفلسطينية إلى جانب الدين العام نفسه. هذا كله بالتالي من شأنه تعزيز حالة عدم التأكد بالنسبة لمشتري الدين الحكومي. كما أنه في ظل غياب العملة الوطنية، والاستعاضة عنها بالدولار في تقييم سندات الدين، فإن سلطة النقد ما زالت تفتقر لأحد أهم أدوات السياسة النقدية، الأمر الذي يجعل قدرتها في التأثير على أسعار صرف العملات الرئيسية المتداولة وعلى رأسها الدولار شبه معدومة الأمر الذي من شأنه أن يعزز من مخاطر سعر الصرف بالنسبة لحامل السند.

## الخلاصة

قامت الحكومة الفلسطينية خلال السنوات الماضية باتخاذ مجموعة من الخطوات الرامية لتقليل الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية وزيادة الاعتماد على الموارد الذاتية في تمويل إنفاقها الجاري. كانت محصلتها أن تجاوزت حصة الجباية المحلية في تغطية الإنفاق الجاري الثلثين بعد أن كانت مناصفةً مع بند المنح في العام 2008. وقد صاحب ذلك تراجع عجز الرصيد الجاري كنسبة لإجمالي الناتج المحلي إلى ثلث ما كان عليه العام 2008. وهنا فإن كانت الحكومة الفلسطينية هي فعلاً في مسار تصحيحي غير أنه ما زال هناك محدودية في استخدام التمويل المحلي لأغراض حتى قصيرة الأجل وذلك بسبب وجود مجموعة من التحديات يمكن إجمالها كما يلي:

- ✧ تحكم الجانب الإسرائيلي في أليات ومواقيت تحصيل إيرادات المقاصة (المكون الاهم من مكونات الإيرادات المحلية)
- ✧ أن الحاجة إلى المنح والدعم الخارجي ما زالت قائمة خلال فترة التصحيح ولغاية الان. فالمتحقق من المنح والمساعدات ما زال يشكل ممولاً رئيسياً للموازنة، وهي تُشكل إلى الآن تقريباً ثلث الإيرادات العامة وتغطي أيضاً حوالي ثلث الإنفاق الجاري للسلطة الفلسطينية. ناهيك عن عدم تحكم السلطة الفلسطينية في تحويلها وارتباطها بالعوامل السياسية التي يكتنفها الغموض وعدم اليقين، بالإضافة إلى تدفق هذه المنح بعملات مغايرة لعملة الإنفاق العام الرئيسية (الشيك الإسرائيلي) مما يسبب خسائر ناجمة عن تذبذب سعر صرف هذه العملات الأجنبية.
- ✧ وجود خلل هيكلي على جانب الإنفاق يتمثل بفاتورة الرواتب التي تُشكل قيمتها نسبةً للإنفاق الجاري ما يزيد عن النصف. ونموها بشكل أعلى من استهداف الموازنة، بالإضافة إلى العبء الذي يلقيه برنامج التقاعد الحالي على الخزينة فيما يخص تحويلات حصة الحكومة من المساهمات وإلزام الخزينة بكافة الإلتزامات المالية لشرائح معينة من المتقاعدين القدامى ومتقاعدي منظمة التحرير الفلسطينية.
- ✧ تراكم المتأخرات على السلطة الفلسطينية خصوصاً للقطاع الخاص ولهيئة التقاعد العام وتزايد حجم الدين العام الذي ينمو خارج نطاق توقعات مشروع الموازنة. الأمر الذي يدل على حجم الصعوبات التي تعاني منها السلطة الفلسطينية في سد فجوة التمويل بالاعتماد فقط على الجباية المحلية وحدها دون اللجوء إلى دعم إضافي عاجل من المانحين الدوليين.

✧ ضعف هيكل الاقتصاد الكلي بسبب الاحتلال ( وخصوصاً دور القطاع الخاص) مما يترتب عليه أثار سلبية على معدلات النمو والتضخم عند قيام الحكومة باتخاذ خطوات على صعيد رفع الضرائب المباشرة أو غير المباشرة. الأمر الذي يحد من قدرة الحكومة على المناورة من أجل إحداث تغيير جوهري في أداء المالية العامة.

إن معالجة هذه التحديات وإيجاد حلول مناسبة لها يُعتبر (وفق التقارير الدولية) من أهم متطلبات الوصول إلى وضع قابل للاستمرار، وبما يؤدي لخلق انعكاس إيجابي حقيقي لدور الموازنة في تنمية الاقتصاد الفلسطيني. وهذا بدوره يتطلب من الحكومة الفلسطينية ما يلي:

- تخفيض الإنفاق الجاري عند مستويات أقل من تلك المعتمدة في موازنتها العامة واتخاذ إجراءات أكثر تقشفية من شأنها إعادة هيكلة نفقات غير الأجور (بمعنى ترتيبها حسب الأولوية) والعمل على تقليصها دون السماح بالمساس بمتطلبات القطاعات الحكومية الرئيسية كالتعليم والصحة.
- عدم تنفيذ مشاريع دون توفر الأموال اللازمة لها من قبل المانحين، والاستمرار في تخفيض نفقات الإجراءات للمباني العامة ونفقات النقل الحكومي.
- الحد من الزيادة غير الطبيعية في فاتورة الرواتب بما فيها مدفوعات التقاعد.
- الاستمرار في اتخاذ التدابير اللازمة لتحسين كفاءة التحصيل الضريبي ورفع مستوى الامتثال الضريبي من قبل دافعي الضرائب بما يحد من التسرب في إيرادات المقاصة.
- من ناحية أخرى، يتوجب على المانحين الدوليين وكافة الجهات الدولية الداعمة سياسياً للسلطة الفلسطينية مساعدتها في سعيها لإيجاد حلول لهذه التحديات، وخصوصاً تلك التحديات المرتبطة باتفاقيات معينة مع الجانب الإسرائيلي كاتفاق باريس الاقتصادي على سبيل المثال.