



سلطة النقد الفلسطينية

دائرة الأبحاث والسياسات النقدية

استدامة المالية العامة

2013

نيسان 2014

©نيسان، 2014.

جميع الحقوق محفوظة.

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى هذه المطبوعة كالتالي:
سلطة النقد الفلسطينية، 2014. استدامة المالية العامة، 2013.
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

يتناول تقرير استدامة المالية العامة للعام 2013 بشكل عام تحليل التطورات في أداء المالية العامة في إطار استراتيجية الحكومة الفلسطينية الهادفة إلى تخفيض الاعتماد على المساعدات الخارجية، وإعطاء دور أكبر للموارد الذاتية بما يهدف إلى خفض العجز الجاري للموازنة، باعتبار ان هذه الاستراتيجية تمثل المسار التصحيحي للحكومة من أجل اعتمادها على ذاتها في مواجهة التزاماتها الحالية والمستقبلية وأداء مهامها بفاعلية وكفاءة.

ويخلص التقرير بشكل عام إلى أن الحكومة وبالأستناد إلى خطط العمل للتنمية الوطنية والتي تم البدء بالعمل فيها على مراحل منذ العام 2008 (وكان آخرها خطة العمل 2011-2013) ما زالت في مسارها التصحيحي للوصول إلى اوضاع مالية مُستدامة يكون فيها دور أكبر للموارد المحلية في تغطية النفقات وبما قد يمكن من الاستغناء عن المنح والمساعدات الخارجية والاعتماد على الموارد الذاتية. بما لا ينفي قطعاً وجود العديد من عوامل الضعف الكامنة في الموازنة، والتي من شأنها أن تؤدي إلى استمرارية الحاجة إلى المنح في المدى المنظور، فالسلطة الفلسطينية ما زالت تعاني من وجود جملة من التحديات التي تواجهها والمرتبطة بضعف أوضاع السيولة كتحكم إسرائيل في إيرادات المقاصة، وعدم كفاية الجباية المحلية في تغطية كامل بنود الإنفاق الجاري المرتفع أصلاً نتيجة لثقل حجم الأعباء الاجتماعية والاقتصادية التي تتحملها السلطة الفلسطينية، وذلك في ظل دور محدود للقطاع الخاص بسبب ما يمارسه الاحتلال من قيود على هذا القطاع بما يحد من مستويات استثماره. وأيضاً في ظل ضعف القدرة الإنتاجية للاقتصاد الفلسطيني بسبب القيود التي يفرضها الاحتلال على الأنشطة التجارية الفلسطينية. ويخلص التقرير أيضاً إلى أن استمرار الحكومة الفلسطينية بالعمل وفق رؤية محددة في إطار استراتيجية الاعتماد على الذات حتى وإن كان من شأنه أن يضع الحكومة في مسار تصحيحي للوصول إلى أوضاع مالية مُستدامة، فهو لا يعتبر كافياً لتحقيق الاستدامة، فتحسين كفاءة الجباية هو عامل يمكن استفادته، كما أن زيادة الأوعية الضريبية في سياق الخطط الوطنية له مضاعفاته على متغيرات الاقتصاد الأخرى ولا يمكن أن يستمر إلى ما لا نهاية. وعليه فإن الوصول إلى اوضاع مالية مستدامة يتطلب من المجتمع الدولي الاستمرار في مساعدة السلطة الفلسطينية والعمل على إيجاد حلول عملية لجملة التحديات المذكورة.

يتكون هذا التقرير من ثلاثة فصول رئيسة، حيث يستعرض **الفصل الأول** مراجعة تحليلية لمشروع الموازنة لعام 2013 مقارنةً بالأعوام السابقة (وتحديداً 2011-2012)، من خلال تحليل بنود الإيرادات العامة والمنح في مشروع موازنة العام 2013 مع ما تحقق فعلاً. وأيضاً تحليل بنود النفقات العامة في مشروع الموازنة للعام المنصرم مع ما تم إنفاقه فعلاً. ويستكمل **الفصل الثاني** تحليل التطورات على أداء الموازنة الفعلي في العام 2013 مقارنةً بالعام الذي سبقه، على جانب الإيرادات العامة والمنح وكذلك على جانب الإنفاق العام، وذلك من منظور استدامة المالية العامة. في حين يتناول **الفصل الثالث** أهم التغيرات الهيكلية في بندي المقاصة والمنح منذ العام 2008، وذلك لغايات وضع القاريء بصورة هذه التطورات الهيكلية وارتباطاتها بواقع استدامة المالية العامة باستخدام مؤشرات محددة. أهمها نسبة العجز الجاري لإجمالي الناتج المحلي الاسمي، إضافة إلى كل من بند المنح وبند الإيرادات المحلية الصافية نسبةً لإجمالي الإيرادات العامة والمنح.

الفصل الأول

مراجعة تحليلية لمشروع الموازنة 2013

تمثل مشاريع الموازنة عموماً إطار السياسة المالية، وتُعتبر التنبؤات الرقمية فيها مؤشراً على قرب أو بعد الحكومة من التزاماتها المعلنة بالوصول إلى أوضاع مالية مستدامة، يكون فيها دور أكبر للإيراد المحلي في تمويل الإنفاق الجاري بما يمكن من الاستغناء عن المنح والاعتماد على الذات. ويتم وضع التنبؤات في مشاريع الموازنة عموماً بشكل يعكس اتساقها مع ما هو مخطط في أطر استدامة أوضاع المالية العامة (كخطة العمل 2011-2013 مثلاً) ويشكل يعكس التوقعات حول متطلبات النمو في حجم الحكومة كاستجابة طبيعية للنمو في احتياجات المجتمع.

في هذا الفصل من التقرير يتم إلقاء لمحة عامة على مشروع موازنة العام 2013 مقارنةً بالأعوام السابقة (وتحديداً 2011-2012)، ومن ثم تحليل بنود الإيرادات العامة والمنح في مشروع موازنة العام 2013 مع ما تحقق فعلاً. وأيضاً تحليل بنود النفقات العامة في مشروع الموازنة للعام المنصرم مع ما تم إنفاقه فعلاً.

أولاً: قراءة في مشروع موازنة 2013

تأتي التوقعات حول معدلات النمو عادةً في مشاريع الموازنة وفقاً لتوقعات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني والذي توقع أن يبلغ النمو الاقتصادي عام 2012 نحو 6.2%، ولعام 2013 بنسبة 5.5% ولعام 2014 بنسبة 3.8% وذلك في السيناريو الأساسي بافتراض استمرار الوضع القائم على ما كان عليه خلال العام السابق، بحيث تستمر الدول المانحة بتوفير الدعم المالي لتمويل الموازنة العامة (الحكومة المركزية) بنفس مستوياتها، واستمرار تدفق الأموال الخاصة بالإيرادات الجمركية من إسرائيل، وان تستمر الحكومة الفلسطينية باتخاذ حزمة من الإجراءات المالية التي من شأنها تقليل عجز الموازنة العامة، وثبات عدد العاملين في القطاع الحكومي، مع بقاء الاستثمارات الحكومية والتحويلات الحكومية بنفس مستوياتها، بالإضافة للنمو الطبيعي في أعداد السكان داخل فلسطين.

توقعت الموازنة العامة للعام 2013 أن تبلغ الإيرادات المحلية الصافية 9207 مليون شيكل، بزيادة 6.5% عن الإيرادات المتحققة عام 2012¹، بمقابل توقعات أن يبلغ الإنفاق الجاري وصافي الاقتراض 13092 مليون شيكل (بزيادة 11.6% عن العام السابق)، وهو ما ترافق مع عجز جاري بلغ وفقاً لهذه التوقعات حوالي 3885 مليون شيكل. هذا العجز في الرصيد الجاري يزيد بمقدار 26.1% عن العجز الفعلي المتحقق في العام 2012، وقد توقعت الموازنة في مشروعها للعام 2013 أن يتم الحصول على 4070 مليون شيكل مساعدات خارجية لدعم الخزينة (بزيادة 36.3% عن العام 2012) تمكنها من تغطية هذا العجز الكلي واستخدام فائض هذه المساعدات إما في تخفيض الرصيد القائم من الدين العام أو الحد من تراكم المتأخرات.

¹ المقارنة هنا ما بين توقعات الموازنة في مشروعها للعام 2013 مع المتحقق فعلاً في العام 2012.

وبالنظر في تفاصيل مشروع موازنة العام 2013، من خلال تحليل مقارن للتطورات الفعلية في موازنة العام 2013 مقارنةً بمشروع الموازنة المقرر بقانون للعام نفسه، فإنه يمكن استنتاج الملاحظات التالية:

- جاءت وقع زيادة الإيرادات المحلية الصافية بناء على توقعات الأداء الاقتصادي لنفس الفترة. بالإضافة إلى تطلعات الحكومة الإيجابية أيضاً للنتائج المتوقعة من رزمة الإجراءات الهادفة لزيادة الوعاء الضريبي وتحسين جودة التحصيل الضريبي والتي تم اتخاذها خلال الفترة 2011-2012. (أنظر الصندوق رقم 1)
- فيما يتعلق بالنفقات الجارية، يُلاحظ أنه على الرغم من الإعلان المتكرر من قبل الحكومة عن نيتها إتخاذ رزمة من الإجراءات التقشفية للحد من تضخم الإنفاق الجاري، غير أن توقعات الموازنة جاءت مغايرة، حيث توقعت الموازنة ارتفاع فاتورة الرواتب بنحو 16% عن العام السابق، علماً أنه قد سبق وأن تمكنت الحكومة من كبح فاتورة الرواتب ما بين عامي 2011 و 2012.
- كما توقعت الحكومة أيضاً ارتفاع الإنفاق على بند غير الأجر بنسبة 25.2% مقارنة بما صُرف فعلاً خلال العام 2012، حيث رصدت الحكومة ما يقارب 608 مليون شيكل للمساهمات الاجتماعية وتوقعت ارتفاع النفقات التحويلية (معاشات تقاعدية ومساعدات اجتماعية وغيرها) بنسبة عالية وصلت نحو 10.8% مقارنة بما تم إنفاقه فعلاً خلال العام 2012. وهنا فقد كانت هذه التوقعات فيما يتعلق بالنفقات الجارية وتحديداً بند غير الأجر مبالغاً فيها، حيث جاء الإنفاق على هذا البند الرئيسي أقل بنحو الربع عما كان متوقفاً، (انظر الجدول رقم 1 في ملحق التقرير).
- من جهة أخرى توقعت الموازنة إنخفاض إنفاقها على بند صافي الإقراض بنحو الثلثين مقارنةً بالعام 2012، كجزء من سياسة معلنة من قبل الحكومة رغبتها التخلص من هذا البند.
- توقعت الحكومة ارتفاع النفقات التطويرية الممولة من قبل المانحين لتصل إلى 1.1 مليار شيكل مقارنةً ب 601 مليون شيكل في العام 2012.
- وتجدر الإشارة هنا إلى أن مشروع الموازنة للعام 2013 لم يرصد أية مخصصات للحد من تراكم المتأخرات أو رصيد الدين العام، غير أنه قد تضمن توجهاً واضحاً وملموساً وبما لا يتعارض مع إستراتيجية الحكومة المعلنة والرامية إلى تقليص الاعتماد على المنح بتوقع تدفقات أكبر للمنح والمساعدات في 2013 مقارنةً بالأعوام السابقة (وتحديداً 2011 و 2012) إدراكاً لحاجة الموازنة لبقاء هذا الممول الرئيسي على المدى المتوسط على الأقل، كاحتياج ومتطلب قائم أيضاً من أجل الحد من تراكم المتأخرات والدين العام. حيث تضمنت التوقعات بخصوص المنح استخدام فائض هذه المساعدات بعد سداد العجز المتوقع في الرصيد الجاري إما في تخفيض الرصيد القائم من الدين العام أو الحد من تراكم المتأخرات.

ثانياً: موازنة 2013، ما بين التخطيط والتنفيذ

لا شك أن مشروع الموازنة بشكل عام يحمل الصفة التنبؤية، فتحقق الإيرادات وعدم تجاوز الحد المخصص للإنفاق فعلياً مرتبط بعوامل اقتصادية وسياسية قد يشهدها العام، ومن أهم العوامل التي تخلق حالة عدم التأكد حول الأرقام في مشروع الموازنة ما يلي:

(1) ارتباط مكونات الإيرادات الضريبية (وتحديدًا ضرائب الدخل والقيمة المضافة) بدورة الاقتصاد المحلي ودقة التنبؤات حول معدلات النمو المتوقعة بخصوصه.

(2) تحكم الجانب الإسرائيلي في إيرادات المقاصة -التي تُعتبر ممولاً رئيسياً، وتقع خارج نطاق التغطية الإدارية للسلطة الفلسطينية، حيث تتم جبايتها عن طريق الجانب الإسرائيلي والذي لا يلتزم في كثير من الأحيان بتحويلها في مواعيدها المحددة، ويبرهن ذلك بالعوامل السياسية.. بالإضافة إلى ارتباط بند المقاصة أيضاً بحركة التبادل التجاري.

(3) كما تتأثر حالة عدم التأكد باستمرارية الاعتماد على المنح والمساعدات الأجنبية -التي ترتبط بدورها بتأثيرات خارجية، كالأوضاع الاقتصادية والسياسية للدول المانحة. وتدققها لخزينة السلطة بعملة مغايرة لعملة الإنفاق الرئيسية (الشيكل الإسرائيلي)، مما يجعلها تتأثر بشكل كبير بحالة عدم التأكد حول أسعار صرف العملات المحولة بها مقابل الشيكل الإسرائيلي.

ويُظهر الجدول 1 في ملحق التقرير المؤشرات الرئيسية للموازنة المتحققة فعلياً خلال العام 2013 مقارنةً مع مشروع الموازنة، وقد تم تحليل جميع مؤشرات الموازنة المتحققة فعلياً على الأساس النقدي:

- حيث تشير البيانات إلى أن بنود الإيرادات الضريبية والمقاصة والمنح المتحققة فعلاً خلال العام 2013 قد جاءت قريبة من توقعات مشروع الموازنة وبنسب وصلت 95% .
- أما الإيرادات غير الضريبية فقد بلغت نسبة المتحقق منها إلى الـ المتوقع في مشروع الموازنة نحو 85%. ويعزى هذا الانحراف في تقدير الإيرادات غير الضريبية إلى صعوبة التنبؤ بهذا النوع من الإيرادات كونها عبارة عن رسوم لا تتأثر في أغلبها بشكل مباشر بالأنشطة الاقتصادية، حيث تشمل هذه الرسوم الطابع عن الخدمات الصحية وخدمات المحاكم ورسوم الأراضي ورسوم التربية وما إلى ذلك.
- وقد جاءت الإرجاعات الضريبية أعلى من المخطط له وبشكل كبير (806.6 مليون شيكل مقارنةً 456 مليون شيكل مخطط له)، حيث تم تسديد هذه الإرجاعات الضريبية بالكامل خلال العام 2013. وقد تركزت الإرجاعات الضريبية في معظمها على مستوردات الوقود (بلغت 719.9 مليون شيكل) وانحصرت القيمة المتبقية في إرجاعات الضرائب المتعلقة بضريبيتي القيمة المضافة والجمارك.

- جاءت المنح والمساعدات المخصصة لدعم الموازنة أعلى من المتوقع (بما نسبته 11%) في حين لم يتحقق من التمويل التطويري سوى 35% من المتوقع في مشروع الموازنة. وتجدر الإشارة هنا إلى أن المبالغة في التوقعات بخصوص هذا البند تتكرر في أغلب مشاريع الموازونات. وهذا يتطلب من الحكومة العمل على مسارين مزدوجين، الأول: يتمثل بضرورة حث المانحين على تنفيذ تعهداتهم التي التزموا بها بخصوص التمويل التطويري. والثاني: ضرورة العمل على إنجاز كافة المتطلبات الإدارية والفنية والقانونية وغيرها من جانب الحكومة بخصوص المشاريع التطويرية بما يكفل سرعة أكبر في تدفق هذا النوع من المنح².
- بالمقابل كانت الإنفاق على فاتورة الرواتب قريباً مما هو مخطط له في مشروع الموازنة (حيث شكل الفعلي ما نسبته 94% من المتوقع).
- أما نفقات غير الأجور وهي المكون الرئيسي الثاني في بنود الإنفاق الجاري فقد كانت أقل من المخطط له وبنحو الربع تقريباً (شكل الفعلي ما نسبته 76% من المتوقع)، ويشير ذلك إلى المبالغة في تقدير هذا البند في مشروع الموازنة، فالإنفاق الفعلي على بند غير الأجور تراجع مقارنةً بالعام 2012 بنحو 5.1% (وفقاً للأساس النقدي) وتراجع أيضاً بنحو 1.1% (وفقاً لأساس الالتزام).
- كانت التوقعات حول بند صافي الإقراض غير متنسفة مع واقع الاحتياجات الفعلية للإنفاق على هذا البند، فقد رصدت الحكومة 300 مليون شيكل فقط لهذا البند، في حين بلغ الإنفاق الفعلي 759.9 مليون شيكل (ما يعادل 2.5 ضعف المخصص في الموازنة)
- لارتباط النفقات التطويرية الممولة من قبل المانحين بالمتدفق منها لدعم المشاريع، فقد كان الإنفاق أقل بكثير من المخطط له في مشروع الموازنة (شكل الفعلي ما نسبته 35% من المتوقع).

بالمحصلة النهائية بلغت نسبة المتحقق من إجمالي الإيرادات العامة والمنح إلى المتوقع في مشروع الموازنة نحو 92%، حيث كان معامل التباين (ما بين المتوقع والفعلي) لعام 2013 أقل منه لعام 2012. وبالمقابل بلغت نسبة الإنفاق العام إلى المرصود نحو 86%، حيث كان معامل التباين (ما بين المخصص للإنفاق والمنفق فعلاً) لعام 2013 أعلى مقارنةً بالعام الذي سبقه³. ويعزى الاختلاف كما ذكرنا أنفاً إلى أن مشروع الموازنة يحمل الصفة التنبؤية، لارتباط التنبؤات في الموازنة بالعوامل الاقتصادية والسياسية التي قد تحدث خلال العام.

² لا يُعتبر التمويل التطويري الممول من قبل المانحين من روافد الموازنة، بقدر ما يمثل جزء من المنح المقدمة للشعب الفلسطيني عبر خزينة السلطة الفلسطينية. حيث يستهدف هذا النوع من التمويل بالعادة مشاريع تطويرية من شأنها تحسين كفاءة وأداء القطاع العام في مختلف القطاعات. ويرتبط تدفقها بجملة من التفاصيل والمتطلبات الإدارية والفنية والقانونية وغيرها من الشروط التي يجب توفرها كهيئة عمل لتنفيذ المشروع التطويري. لذا فإن هذا النوع من التمويل وفي أغلب الأحيان يتطلب من الحكومة بقطاعاتها المستفيدة من هذا التمويل تلبية متطلبات المانحين الدوليين لضمان حسن سير المشروع.

³ يمثل معامل التباين مربع قيم الإنحراف المعياري ما بين المتوقع والفعلي لكل سنة مالية. وتم احتسابه كما يلي: (1) احتساب المتوسط الحسابي لقيم المتوقع والفعلي لكل سنة (2) احتساب انحراف هذه القيم عن وسطها الحسابي (3) احتساب التباين وهو مربع مجاميع هذه الانحرافات لكل سنة. ويعتبر انخفاض معامل التباين في 2013 مقارنةً بـ 2012 على سبيل المثال مؤشراً على مدى قرب التوقعات في مشروع الموازنة من المتحقق فعلاً.

الفصل الثاني

تطورات المالية العامة (2012-2013)

تعتبر المراجعة التحليلية لأداء الموازنة الفعلي خلال العام 2013 مؤشراً على حجم الصعوبات والتحديات التي واجهت الحكومة في تنفيذها لموازنتها، وتبين هذه المراجعة للأداء الفعلي إلى أي مدى استطاعت الحكومة الالتزام بإطار سياستها المالية المعلنة والمخطط لها والرامية إلى تحقيق أوضاع مالية مستدامة والتي تم تناولها في الفصل السابق. وعليه يتناول هذا الفصل من التقرير تحليل التطورات على أداء الموازنة الفعلي في العام 2013 مقارنةً بالعام الذي سبقه، على جانب الإيرادات العامة والمنح وكذلك على جانب الإنفاق العام، وذلك من منظور استدامة المالية العامة.

أداء الموازنة مقارنةً بالعام 2012⁴

تشير بيانات المالية العامة للعام 2013 إلى أن بنود الإيرادات المحلية⁵ التي تجبها السلطة الفلسطينية (ضريبة و غير ضريبة) ما زالت تواصل تحسنها المضطرد، فقد ارتفع المتحصل من الإيرادات الضريبية (تحديداً الإيراد المتحقق من ضريبيتي القيمة المضافة والدخل) بنحو 16.5%⁶. ويعزى ذلك نتيجةً للتدابير الرامية لتحسين التحصيل الضريبي ورفع الأوعية الضريبية التي تم اتخاذها من قبل وزارة المالية في سياق خطة العمل للفترة 2011-2013⁷.

كذلك ارتفعت الإيرادات غير الضريبية بنحو 2.9%⁸، وبالرغم من صغر حجم هذا البند الذي لا يرتبط بالأنشطة الاقتصادية (كما هو الحال بالنسبة لبنود الإيراد المحلي الأخرى)، غير أن النمو فيه يُعتبر امراً إيجابياً كونه يدل على نجاح الخطوات التي اتخذتها الحكومة فيما يتعلق برفع كفاءة التحصيل في سياق نفس خطة العمل.

أما فيما يتعلق بالجزء الأهم من الإيرادات المحلية متمثلاً ببند المقاصة، فقد بلغ المتحصل منه بالمعدل الشهري 507.4 مليون شيكل دون تغيير يُذكر، ومع ذلك يمكن اعتبار مستويات تحصيل هذا البند جيدة حيث شكل 66.4% من إجمالي الإيرادات المحلية وساهم هذا لوحده في تغطية حوالي نصف الإنفاق الجاري. وتجدر الإشارة إلى أنه قد سبق وأن تم اتخاذ مجموعة من الإجراءات والتي تمت بالتنسيق مع الجانب الإسرائيلي في العام 2011 ونفاهات أخرى في العام 2012 الأمر الذي ساهم في رفع متحصلات هذا البند إلى مستوياته هذه.

⁴ تم الاعتماد في هذا التقرير بالكامل على قاعدة بيانات وزارة المالية المنشورة حول الموازنة والدين العام وللإطلاع على التفاصيل يرجى الرجوع إلى الجدول 1 في ملحق التقرير .

⁵ يقصد بالإيرادات المحلية الصافية على أنها إجمالي الإيرادات المحلية (ضريبة و غير ضريبة ومقاصة) مطروحاً منها الإرجاعات الضريبية.

⁶ بالمعدل الشهري: بلغ المتحصل من الإيرادات الضريبية في 2013 حوالي 179.8 مليون شيكل مقارنةً مع 154.3 مليون شيكل في 2012. مصدر هذه الزيادة قناتين رئيسيتين: (1) ضريبة القيمة المضافة: ارتفعت بنحو 26.2% لتبلغ بالمعدل الشهري 71 مليون شيكل. (2) ضريبة الدخل: ارتفعت بنسبة 8% لتبلغ بالمعدل الشهري 59.5 مليون شيكل.

⁷ لمزيد من التفاصيل حول خطة العمل للفترة 2011-2013 يرجى الرجوع لصندوق رقم 1.

⁸ بالمعدل الشهري: بلغ المتحصل من الإيرادات غير الضريبية لعام 2013 حوالي 76.8 مليون شيكل مقارنةً مع 74.6 مليون شيكل في 2012.

أما **الارجاجات الضريبية** لصالح القطاعات الاقتصادية الأخرى فبلغت أكثر من أربع أضعاف ما كانت عليه للعام السابق (بلغت بالمعدل الشهري 67.2 مليون شيكل) حيث أدى الارتفاع فيها بالمحصلة النهائية إلى تراجع إجمالي الإيرادات المحلية الصافية بنسبة 3.3%.

على جانب **الإنفاق** استمرت الحكومة باستهداف **بند غير الأجور** في سياسة التقنين التي التزمت بها في إطار خطة العمل 2011-2013⁹ ، حيث واصلت الحكومة خفض انفاقها التشغيلي على مختلف المؤسسات الرسمية، باستثناء الصحة والتعليم والشؤون الاجتماعية، كما واصلت الحكومة تقنين نفقاتها التحويلية من الرواتب التقاعدية، الأمر الذي انعكس في تراجع نفقات غير الأجور بنحو 5.1% ليلبغ معدل الإنفاق الشهري على هذا البند 368.9 مليون شيكل. كذلك واصلت الحكومة استهداف **بند صافي الإقراض**¹⁰ ، حيث بلغ معدل الإنفاق الشهري على هذا البند 63.3 مليون شيكل (تراجع بنسبة 29.1%)، وهو ما يتسق مع سعي الحكومة المعلن التخلص من هذا البند.

أما فيما يتعلق **ببند الأجور** فقد بلغت فاتورة الرواتب الشهرية بالمعدل حوالي 545.7 مليون شيكل (بارتفاع ملحوظ بنحو 9.2%) ، وهي أقل من الرواتب التي يتوجب دفعها بالمعدل الشهري بحوالي 31.6 مليون شيكل. وهذا أمر يستدعي مراجعته، فالرواتب تشكل العبء الأكبر من الإنفاق الجاري وتعتبر التطورات فيها من العوامل التي تنعكس بشكل مؤثر في استدامة اوضاع المالية العامة. فارتفاعها بأعلى من إمكانيات الحكومة على الدفع، من شأنه أن يعقد عملية إعادة الهيكلة لاحقاً بما قد يتواءم مع متطلبات تصحيح اوضاع المالية العامة. فالرواتب تمس بشكل مباشر حياة المواطن، وتعتبر مكوناً أساسياً من مكونات الطلب المحلي، ناهيك عن تأكل القيمة الحقيقية للأجور أصلاً بسبب ارتفاع الأسعار. وتجدر الإشارة إلى أن النمو الكبير في فاتورة الرواتب جاء في ظل التزام الحكومة بتجميد زيادات الأجور وعدم إجراء أي تعديلات على سلم الرواتب وحصص النمو في فاتورة الرواتب بعد علاوة غلاء المعيشة مع هامش محدود للترقيات والتوظيفات الجديدة.

وبشكل عام بقي **الإنفاق الجاري** للعام 2013 عند نفس مستوياته ودون تغيير يُذكر مقارنةً بالعام السابق. ما يُعتبر بحد ذاته ومن منظور استدامة المالية العامة أمراً إيجابياً، فمكونات الإنفاق الجاري ترتبط بشكل مستمر باحتياجات الاقتصاد الوطني المتزايدة كما أنها تتصل بالخدمات المقدمة للمواطنين، وتحديدًا قطاعي التعليم والصحة، وشبكات الأمان الاجتماعي (كمخصصات الشؤون الاجتماعية وغيرها). من منظور استدامة المالية العامة وبالنظر إلى التطورات في إجمالي الإيرادات المحلية الصافية والإنفاق الجاري وانعكاساتها على الرصيد الجاري نسبةً لإجمالي الناتج المحلي، فقد بلغت نسبة العجز الجاري للناتج المحلي الإجمالي في 2013 ما يعادل 7% (انخفاض بنقطة

⁹ لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع لصندوق رقم 2.

¹⁰ مدفوعات الحكومة الفلسطينية لشركات المنافع الإسرائيلية لسداد المستحقات المترتبة على البلديات حيث تتم الاستقطاعات على هذا البند من قبل الجانب الإسرائيلي من خلال المقاصة. وتجدر الإشارة هنا إلى أن التطورات على هذا البند تعتمد عادةً على عاملين، الأول يتمثل بالتغيرات في أسعار المنافع التي تقدمها الشركات الإسرائيلية، والثاني تخلف السلطة الفلسطينية أصلاً عن تحويل حصة بعض هيئات الحكم المحلي من إيراداتها الضريبية بسبب أوضاع السيولة التي تعاني منها الحكومة

مئوية تقريباً مقارنةً ب (2012). حيث ساهمت التدفقات النقدية التمويلية للموازنة (منح ومساعدات) في تغطية كامل العجز في الرصيد الجاري، وحققت أيضاً فائضاً في الرصيد الكلي بعد المنح بلغ بالمعدل الشهري في حوالي 77.8 مليون شيكل¹¹.

الأثر على الدين العام وتراكم المتأخرات

ترتبط استدامة اوضاع المالية العامة بشكل جوهري بمدى استمرارية الدين العام، فالتطورات في الرصيد الكلي بعد المنح والمساعدات تتعكس في التغيرات في رصيد الدين العام إما على شكل احتياج تمويلي (في حالة العجز) أو على شكل مخفض للدين العام (في حالة الفائض). هذا أيضاً إلى جانب التطورات في الفجوة ما بين معدلات الفائدة والنمو الحقيقية. وبالتركيز على الشق الأول المتعلق برصيد الموازنة الكلي بعد المنح، فقد ساهم فائض هذا الرصيد المتحقق في 2013 بدوره في خفض الديون المستحقة على السلطة الفلسطينية، خصوصاً المحلية منها، وبشكل ملحوظ (انخفاض بنسبة بلغت نحو 10.4%) مقارنةً بالعام الذي سبقه¹².

إن هذه التطورات في 2013 وإن كانت من شأنها ان تخدم تطلعات الحكومة فيما يتعلق باستدامة الدين العام، غير انها ما زالت تخضع لمحاذير عاملين أساسيين:

يتعلق العامل الأول باعتماد الحكومة على البدائل المحلية في التمويل (بلغت حصة الدين المحلي من إجمالي الدين العام الحكومي نحو 53.3% مقابل 46.7% للدين الخارجي)، فهذا الدور الكبير للبنوك في تمويل الموازنة له انعكاساته على متغيرات الاقتصاد الكلي الأخرى، من خلال قناة نقل رئيسية تتمثل بأثر المزامحة مع القطاع الخاص، ناهيك عن الآثار المرتبطة باستقرار القطاع المالي الذي تُعتبر البنوك أحد اهم مكوناته. وهذا يتطلب من الحكومة البحث في استخدام أدوات تمويلية بديلة عن الاقتراض المباشر من البنوك، بالتوازي مع سعيها الحثيث لخفض العجز في الرصيد الجاري، باعتبار ان خفض العجز الجاري من شأنه تقليل الحاجة للمنح و/او تقليل القروض التمويلية (المحلية والخارجية)¹³.

اما العامل الثاني فيتمثل بمشكلة تراكم المتأخرات خصوصاً المستحقة منها إلى القطاع الخاص، حيث انه وبالرغم من انخفاض إجمالي تراكم المتأخرات بنحو 36.5% في 2013 مقارنةً بالعام السابق¹⁴، غير أن هذا البند ما زال يشكل عبء كبير على الموازنة، ومؤشراً

¹¹ بالمعدل الشهري: بلغ العجز الجاري في 2013 حوالي 281.2 مليون شيكل مقارنةً مع 256.8 مليون شيكل في 2012. في حين بلغت المساعدات المقدمة للسلطة الفلسطينية لعام 2013 حوالي 409.6 مليون شيكل مقارنةً مع 298.9 مليون شيكل في 2012

¹² قامت الحكومة في العام 2013 باستخدام فائض الرصيد الكلي بعد المنح في سداد جزء كبير من دينها العام، وخصوصاً المستحق منه للجهاز المصرفي، إذ انخفض الدين المحلي مقارنةً بالعام السابق بشكل ملحوظ (انخفاض بنسبة 14.3%) لتبلغ بذلك ديون السلطة الفلسطينية غير المسددة إلى المصارف نهاية العام 2013 حوالي 4.4 مليار شيكل (1.3 مليار دولار بما يعادل حوالي 9.2% من إجمالي الناتج المحلي). كما انخفض الدين الخارجي بنسبة 5% مقارنةً بالعام السابق أيضاً ليبلغ حوالي 3.9 مليار شيكل (1.1 مليار دولار بما يعادل 8% من إجمالي الناتج المحلي).

¹³ الرصيد الكلي = العجز الجاري + المنح + التمويل (محلي وخارجي).

¹⁴ بالمعدل الشهري: بلغ إجمالي تراكم المتأخرات على السلطة الفلسطينية في 2013 حوالي 141.2 مليون شيكل، مقارنةً مع 221.4 مليون شيكل في 2012. شكلت متأخرات نفقات غير الأجور تحديداً التحويلية منها والتشغيلية، الجزء الأكبر من هذه المتأخرات، حيث بلغت نسبة متأخراتها لإجمالي تراكم المتأخرات نحو 72% مقارنةً بنحو 47% في العام السابق. كما شكلت متأخرات فاتورة الرواتب مكوناً مهماً أيضاً حيث بلغت نسبة متأخراتها في 2013 نحو 22% مقارنةً بنحو 36.7% في 2012..

سلبياً فيما يتعلق باستدامة اوضاع المالية العامة، فعند إضافة إجمالي تراكم المتأخرات إلى العجز الجاري على الأساس النقدي يصبح رصيد العجز الجاري على أساس الالتزام أكثر عمقاً¹⁵، مما يعني حقيقةً حاجةً أكبر للتمويل (منح و/أو قروض) ، بما يدل هنا أنه وإن كان حجم المتأخرات للعام الحالي أقل من العام الذي سبقه غير أن تراكم المتأخرات بحد ذاته يُعد مؤشراً على استمرار الأزمة المالية وضعف السيولة المتاحة للخزينة. وبالتالي يدل على حجم الصعوبات التي تواجهها الحكومة في سد فجوة التمويل بالاعتماد فقط على الإيرادات المحلية وحدها دون اللجوء إلى دعم إضافي من المانحين الدوليين.

¹⁵ بالمعدل الشهري وفي حال إضافة صافي تراكم المتأخرات (141.2 مليون شيكل) إلى العجز الجاري على الأساس النقدي (281.2 مليون) يرتفع رصيد العجز الجاري وفقاً لأساس الالتزام إلى 422.3 مليون شيكل. او ما يعادل 8% من إجمالي الناتج المحلي الاسمي.

الفصل الثالث

قراءة في مؤشرات استدامة المالية العامة

يتناول هذا الجزء من التقرير تحليل المؤشرات الرئيسية لاستدامة المالية العامة للحكومة الفلسطينية، حيث تم الربط بين التطورات التي تمت على أداء المالية العامة خلال العام 2013 وانعكاساتها على استدامة المالية من خلال المؤشرات التالية:

1- نسبة المنح والمساعدات الخارجية، والإيرادات المحلية الصافية إلى إجمالي الإيرادات العامة والمنح.

2- نسبة المنح لدعم الموازنة، والإيرادات المحلية الصافية إلى الانفاق الجاري.

3- العجز الجاري نسبةً لإجمالي الناتج المحلي الاسمي.

4- الدين العام نسبةً لإجمالي الناتج المحلي الاسمي.

يقيس المؤشرين الأول والثاني مدى التزام الحكومة بإستراتيجيتها الرامية إلى الاعتماد على الإيرادات المحلية لتمويل إنفاقها العام، خصوصاً تلك التي تتحكم في آليات ومواقب استحقاقها، ممثلة بالإيرادات الضريبية وغير الضريبية، مقابل مدى الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية. في حين يقيس كل من المؤشرين الثالث والرابع الأثر على الفجوة المالية والدين العام وتراكم المتأخرات.

وقد تمثلت هذه الاستراتيجية والتي اشتملت على إطار متوسط المدى للاقتصاد الفلسطيني الكلي وأيضاً على إطار للانفاق الحكومي متوسط المدى، في ما يلي :

✓ وثيقة خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008-2010 التي قدمت في مؤتمر المانحين الذي عقد في باريس تحت شعار بناء الدولة الفلسطينية "في 17 كانون أول 2007.

✓ الخطة الوطنية الفلسطينية للأعوام 2011-2013

✓ خطة التنمية الوطنية للأعوام 2014-2016¹⁶.

¹⁶ لمزيد من التفاصيل حول هذه الخطط التنموية، أنظر: موقع وزارة التخطيط والتنمية الإدارية: (www.mopad.pna.ps).

صندوق 1 : استراتيجية التمويل الذاتي للموازنة

تبنت الحكومة استراتيجية الاعتماد على الذات (خلال الفترة 2008-2013) على مرحلتين، تمثلت المرحلة الأولى في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010 والتي تم فيها إنشاء الحساب الموحد لخزينة السلطة الفلسطينية ليضم كافة الإيرادات المحلية والمنح المتدفقة والنفقات تحت السيطرة المركزية لوزارة المالية. بالتزامن مع إنشاء نظام مالي للربط ما بين وزارة المالية والوزارات التنفيذية لغايات تحسين جودة تنفيذ الموازنة. تبع ذلك وضع خطة عمل (الخطة الوطنية الفلسطينية للفترة 2011-2013) بالتعاون مع صندوق النقد الدولي (IMF) ومنظمة إدارة التنمية الدولية (DFID) والهيئة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) من أجل الرفع التدريجي للأوعية الضريبية وتحسين كفاءة التحصيل الضريبي.

وقد قامت الحكومة في سياق الخطة الوطنية الفلسطينية 2011-2013، وفيما يخص زيادة الأوعية الضريبية باتخاذ الاجراءات التالية:

- ✓ تعديل قانون ضريبة الدخل في العام 2011 ويتضمن القانون المستحدث توسيع الوعاء الضريبي بإلغاء شريحة واسعة من الإعفاءات الممنوحة بموجب القانون السابق وزيادة معدل ضريبة الدخل على أعلى شريحة من شرائح نظام ضريبة الدخل من 15% إلى 20%.
- ✓ توسعة نطاق التغطية لدائرة كبار المكلفين بما يضمن ضم كافة المكلفين الذين يحققون دخل سنوي أكثر من 10 مليون شيكل (ارتفع عدد كبار المكلفين ضمن نطاق تغطية دائرة ضريبة الدخل بنحو 40%)
- ✓ إعادة تخمين قطاعات تنظيمية جديدة من الأملاك (إعادة تخمين أجزاء واسعة من المناطق التنظيمية الخاضعة للسلطة الفلسطينية) مما ساهم في رفع الوعاء الضريبي لضريبة الأملاك.
- ✓ رفع معدل ضريبة القيمة المضافة من 14.5% إلى 15% (جاء القرار في أواخر العام 2012 وتحديداً في شهر تشرين الأول) في إشارة إلى أن فرص انعكاس تأثير هذا الإجراء من المفترض ان تكون خلال العام 2013.¹⁷
- ✓ زيادة الرسوم المفروضة على مكوس التبغ والسجائر
- ✓ زيادة الرسوم المفروضة على تسجيل الأراضي

كما قامت الحكومة فيما يتعلق بتحسين كفاءة التحصيل الضريبي في سياق خطة العمل 2011-2013، باتخاذ التدابير التالية:

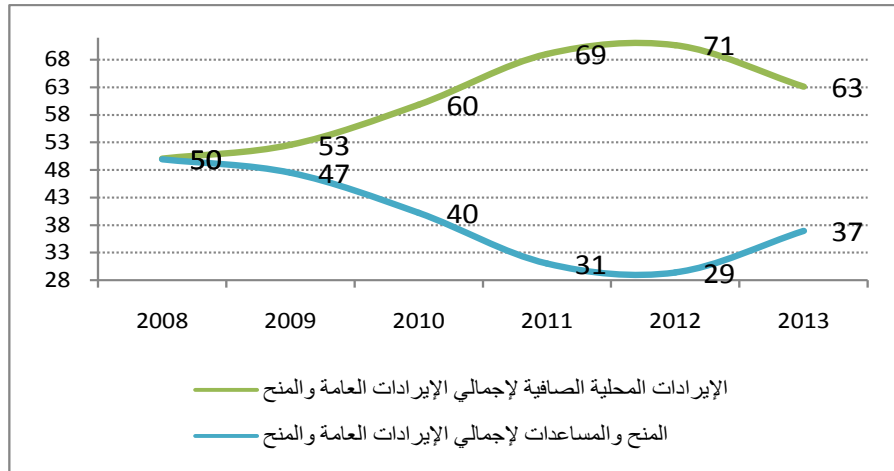
- ✓ البدء باستخدام آلية الفحص المتقاطع بين دائرتي (ضريبة القيمة المضافة والدخل) مع التركيز على كبار المكلفين ما من شأنه تسهيل التنسيق بين دائرتي القيمة المضافة والدخل.
- ✓ اتخاذ خطوات متصلة بالمقاصة من خلال نقاهات مع الجانب الإسرائيلي بهدف رفع مستوى تحصيل هذا البند اشتملت: أن يتم تسوية فواتير الكهرباء المستحقة لشركة الكهرباء الإسرائيلية مع وزارة المالية الفلسطينية بشكل مباشر وعدم اقتطاعها تلقائياً من المقاصة إلا بعد الرجوع لوزارة المالية الفلسطينية، كما تم في تموز 2012 إبرام تفاهم مع وزارة المالية الإسرائيلية تضمن في جوهره إنشاء قاعدة بيانات مشتركة من شأنها تفعيل الرقابة على حركة السلع مع إسرائيل وأيضاً عبر المعابر الإسرائيلية مع الخارج وأن يتم تقدير المقاصة وفقاً لقاعدة بيانات الجانب الإسرائيلي حول التجارة في ما بين إسرائيل والضفة الغربية وغزة مع إمكانية اطلاع الجانب الفلسطيني على قاعدة البيانات هذه من خلال تقنيات الكترونية (تعزيز تبادل المعلومات والرقابة) بما يساعد في الحد من التسربات الضريبية في هذا البند وتقليص نسبة الفاقد منه قدر الإمكان. (تجدد الإشارة هنا إلى أنه لا يوجد إعلان حكومي يشير صراحة إلى دخول هذه التفاهات حيز التنفيذ، غير أن

¹⁷ تجدر الإشارة إلى انه تم رفعها في بداية حزيران 2013 إلى 16% وقد جاء الرفع الاخير نتيجة لقيام إسرائيل برفع ضريبة القيمة المضافة لديها من 17% إلى 18%، وذلك للحفاظ على معدل ضريبة القيمة المضافة ضمن الهامش المنصوص عليه في بروتوكول باريس وهو 2%.

بعض التقارير المالية الدولية الصادرة عن صندوق النقد الدولي حول أداء موازنة قد نسبت نمو إيرادات المقاصة كنتيجة لهذه التفاهات بما يتضمن دخولها حيز التنفيذ دون الإشارة لكفاءة التنفيذ¹⁸

فيما يتعلق بالمؤشرين الأول والثاني، يُظهر الشكل (4) بوضوح العلاقة الإحليلية بين الإيرادات المحلية الصافية من جهة والمنح والمساعدات الخارجية من جهة أخرى، وذلك في دلالة على انسجام الخطوات التي اتخذتها الحكومة مع إستراتيجيتها المعلنة بالاعتماد على الموارد الذاتية بدلاً من الدعم الخارجي. فأتجاه مؤشر المنح (دعم الموازنة) كنسبة من الإيرادات العامة والمنح، وكذلك مؤشر الإيرادات المحلية الصافية (شاملة المقاصة) كنسبة من الإيرادات العامة والمنح، يسيران في اتجاهين متعاكسين، حيث يبين الشكل ارتفاع حصة الإيرادات المحلية نسبة لإجمالي الإيرادات العامة والمنح من نحو 50% عام 2008، لتبلغ 63% نهاية العام 2013، في مقابل انخفاض حصة المنح والمساعدات الخارجية من نحو 50% عام 2008، لتبلغ 37% نهاية العام 2013.

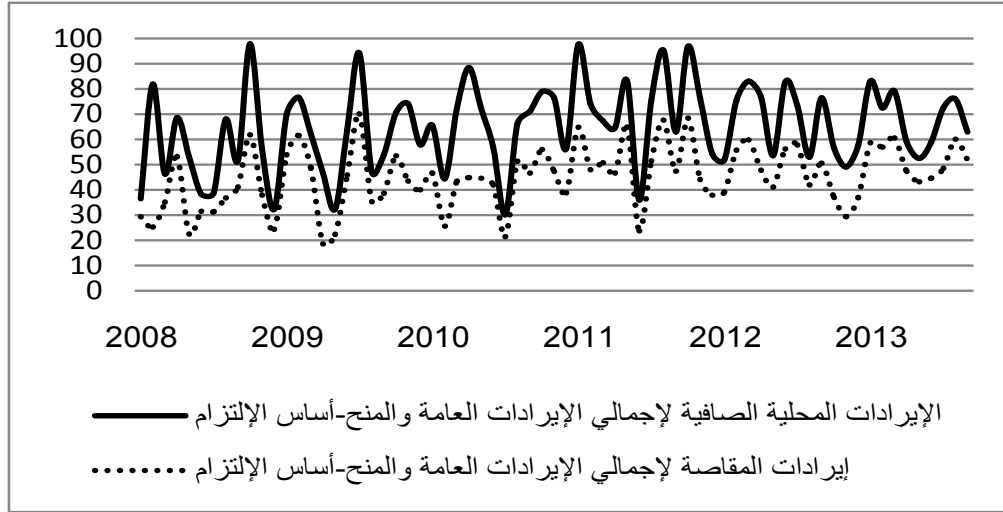
شكل (4): العلاقة الإحليلية بين الإيرادات المحلية والدعم الخارجي الكلي
نسبةً إلى الإيرادات العامة والمنح (2008-2013)



ويُعتبر النمو في إيرادات المقاصة المحرك الأساسي للنمو في إجمالي الإيرادات المحلية الصافية كونها (المقاصة) المكون الرئيسي لهذه الإيرادات المحلية. كما تتنامى دور المقاصة بشكل متسارع خلال هذه الفترة في تكوين الإيرادات المحلية حيث ارتفعت نسبة مساهمتها في إجمالي الإيرادات المحلية الصافية (وفقاً لأساس الإنترزام) من 59.7% في العام 2008 إلى ما نسبته 73.2% في العام 2013، بما يدل على أهمية هذا البند بالنسبة للموازنة الفلسطينية وبما يفيد ضرورة العمل المستمر باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الإدارية اللازمة بهدف رفع مستوى تحصيل هذا البند بشكل مستمر والحد من التسريبات فيه قدر الإمكان.

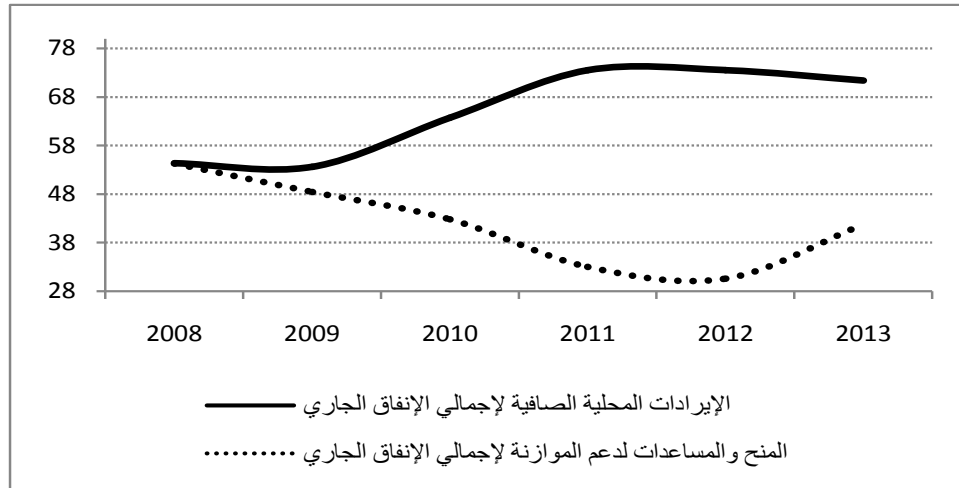
¹⁸ أنظر: تقرير صندوق النقد الدولي _آخر التطورات وآفاق الاقتصاد في الضفة وقطاع غزة، 2012/3/21: (<http://www.imf.org/external/country/wbg/tr/index.htm>).

شكل (4): المقاصة نسبةً إلى الإيرادات العامة والمنح (2008-2013)



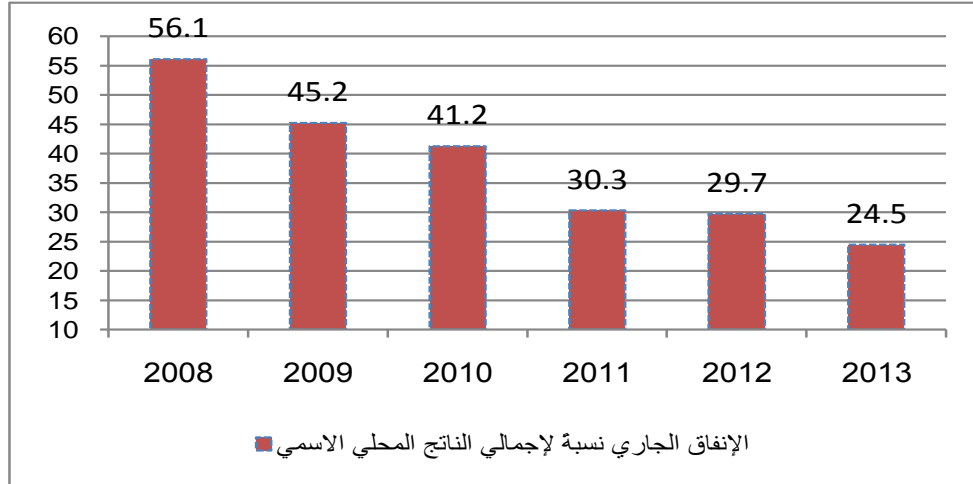
وبالتوازي مع ما سبق، وفي ظل مساعي الحكومة لرفع إيراداتها المحلية، لتحقيق موارد ذاتية مُستدامة، بما قد يخفض من درجة الاعتماد على الخارج في تمويل إنفاقها الجاري، يُظهر الشكل (5) ارتفاع حصة الإيرادات المحلية الصافية في تغطية الإنفاق الجاري للسلطة الفلسطينية، حيث ارتفعت هذه الحصة لتبلغ نحو 71% عام 2013، مقارنة بنحو 54% عام 2008. في مقابل انخفاض حصة المنح لدعم الموازنة كنسبة من الإنفاق الجاري لتبلغ نحو 29% عام 2013، مقارنة بحوالي 54% عام 2008. وفي هذا إشارة واضحة لرغبة الحكومة الفلسطينية زيادة الاعتماد على الإيرادات المحلية لتغطية إنفاقها الجاري بدلاً من الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية.

شكل (5): العلاقة الإحليلية بين الإيرادات المحلية والدعم الخارجي للموازنة نسبةً إلى الإنفاق الجاري (2008-2013)



وبالتزامن مع مسعى الحكومة لإعطاء دور أكبر للإيرادات المحلية، اتخذت الحكومة رزمة من الإجراءات المتعلقة بضبط إنفاقها الجاري وذلك بالرغم من محدودية التحكم في بنود الإنفاق، ومع ذلك فقد تمكنت الحكومة خلال الفترة الماضية من خلال رزمة إجراءات الضبط لإنفاقها الجاري¹⁹ أن تخفض نسبة الإنفاق الجاري لإجمالي الناتج المحلي من نحو 56.1% عام 2008، لتبلغ 24.5% نهاية العام 2013 (انخفاض باكثر من النصف). أنظر الشكل (6) اللاحق،

شكل (6): الإنفاق الجاري نسبةً لإجمالي الناتج المحلي الاسمي (2008-2013)



صندوق 2 : حول خطط الحكومة لتقنين إنفاقها الجاري للموازنة

إن دور الإيرادات مهم في الحد من الاعتماد على المساعدات الخارجية، غير أن العبء الأكبر الملقى على عاتق الحكومة يتمثل في الحد من الإنفاق الجاري، وفي هذا الجانب كان الهدف المعلن من الحكومة للفترة السابقة، وهو على الأقل الإبقاء على النفقات الجارية عند مستوياتها. بما يؤدي إلى تخفيض نسبتها إلى إجمالي الناتج المحلي الاسمي، وفي هذا الإطار فقد اتخذت الحكومة خلال الفترة الماضية مساراً جديداً باتجاه تقنين إنفاقها الجاري وإعادة هيكلته، من خلال مجموعة من التدابير التقشفية حيث قامت الحكومة:

✓ فيما يخص فاتورة الرواتب، بتجميد زيادات الأجور وأية تعديلات على سلم الرواتب خلال الفترة 2008-2010 وحصر النمو في فاتورة الرواتب بعد علاوة غلاء المعيشة اعتباراً من العام 2011 في ما نسبته 1.5% مخصص ترقيات (بعد ان كانت غير محددة المعالم) و 1% توظيفات جديدة (بعد ان كانت 2%)، وتم في العام 2012 ترشيد التوظيف على العقود، بتقليل مخصصات التوظيف على العقود بنسبة 30%.

فيما يخص النفقات التشغيلية

✓ سحب المركبات الحكومية من موظفي الفئة العليا خلال العام 2010 والسماح لرؤساء المؤسسات الحكومية ونوابهم فقط باستخدام هذه السيارات، مما نجم عنه وفورات في المصاريف التشغيلية المتعلقة بتكاليف الوقود والتراخيص والصيانة، وأيضاً انعكس ذلك في خفض

¹⁹المزيد من التفاصيل يرجى الرجوع لصندوق رقم 2 .

احتياجات الحكومة من المركبات اعتباراً من العام 2011 وللعوام اللاحقة مقارنةً بما كان عليه الوضع في السابق.

✓ تقنين النفقات التي تتعلق بمهمات السفر اعتباراً من العام 2011 وخفض تكاليف الهواتف النقالة والمصاريف الأخرى المتعلقة بعمل الموظفين.

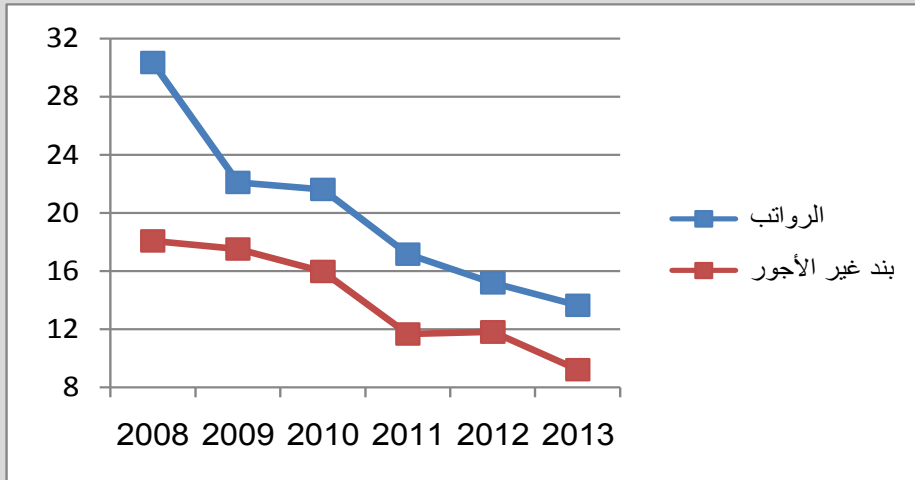
✓ إقرار قانون المشتريات للعام 2011 وفقاً للمعايير والممارسات الدولية والذي يخضع كافة عمليات الشراء فوق حد معين لأحكامه بما في ذلك مشتريات هيئات الحكم المحلي.

فيما يخص النفقات الرأسمالية

✓ عدم تخصيص أية موازنات لشراء أو استئجار أية عقارات باستثناء ما تتطلبه البنية التحتية اعتباراً من العام 2012 نصاً في قانون الموازنة لنفس العام.

فيما يخص بند صافي الإقراض قامت الحكومة بالتقليص التدريجي للدعم المقدم لهيئات الحكم المحلي فيما يخص فواتير الكهرباء (مما أدى إلى انخفاض بند صافي الإقراض) من خلال التنسيق مع هيئات الحكم المحلي من أجل تعزيز متطلبات الحصول على شهادة براءة الذمة اعتباراً من العام 2008 واستصدار قانون الكهرباء في العام 2009 والذي نقل مهام التحصيل من هيئات الحكم المحلي إلى شركات توزيع الكهرباء (شركة NEDCO في شمال الضفة الغربية و شركة HEPCO في جنوبها) وأيضاً التخلص من نفقات تزويد محطة كهرباء غزة بالوقود حيث تم في نهاية العام 2010 إحالة هذه النفقات لشركة توزيع كهرباء غزة مقابل ما تجببه من المواطنين.

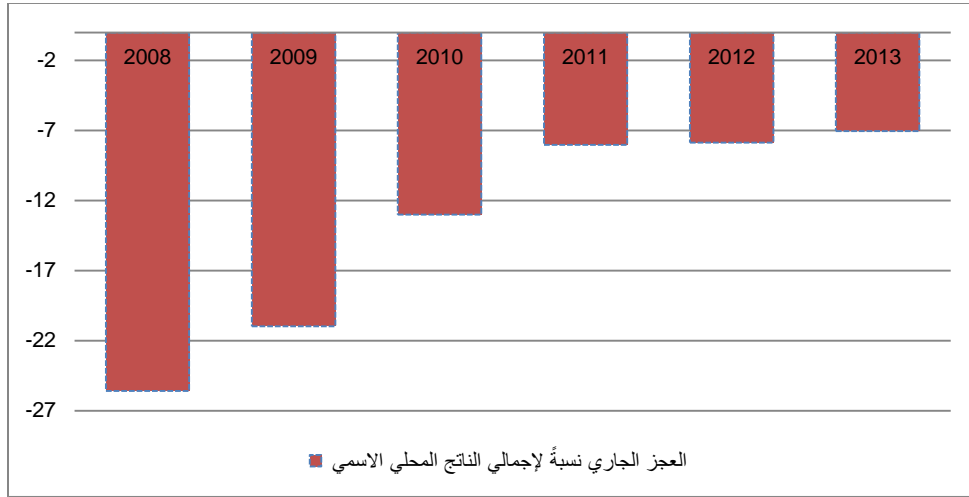
شكل (7): مكونات الإنفاق الجاري نسبةً لإجمالي الناتج المحلي الاسمي (2008-2013)



وكما يُظهر الشكل 7 فقد أدت الإجراءات سابقة الذكر إلى خفض نسبة الرواتب لإجمالي الناتج المحلي الاسمي لتبلغ نحو 13.6% عام 2013 مقارنة بحوالي 30.3% عام 2008، كما ساهمت هذه الإجراءات أيضاً في خفض النفقات على بند غير الاجور كنسبة لإجمالي الناتج المحلي لتبلغ نحو 9.2% عام 2013، مقارنة ب 18.1% عام 2008، وقلصت نسبة الإنفاق على بند صافي الإقراض نسبةً لإجمالي الناتج المحلي الاسمي من 7.7% في عام 2008 إلى 1.6% في العام 2013.

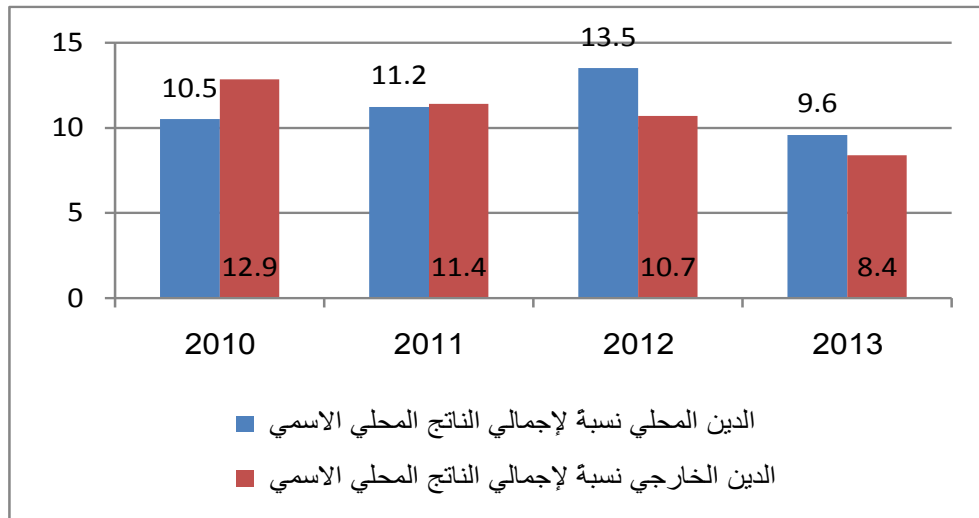
لقد انعكست الإجراءات سابقة الذكر على جانبي الإيرادات والنفقات بوضوح في مؤشر العجز الجاري إلى إجمالي الناتج المحلي، حيث تواصل انخفاض مؤشر نسبة العجز الجاري إلى إجمالي الناتج المحلي، متراجحاً ما بين عامي 2013 و 2012 بنقطة مئوية (كما تراجع المؤشر من 25.6% في العام 2008 إلى 7% في العام 2013) انظر الشكل (8) اللاحق،

شكل (8): الرصيد الجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي (2013-2008)



أما مؤشر الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي، فقد أظهر تحسناً ملحوظاً في العام 2013 مقارنةً بالعام السابق حيث انخفض بنحو ستة نقاط مئوية (انخفضت هذه النسبة من 24.2% في العام 2012 إلى 18% في العام 2013). وكما يظهر من الشكل 9 فقد كانت نسبة الدين المحلي منه لإجمالي الناتج الاسمي نحو 9.6% في حين كانت نسبة الدين الخارجي نحو 8.4%. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الدين العام بجميع الأحوال أقل من السقف الذي حدده قانون الدين العام في مادته الخامسة وهو 40% الناتج المحلي الإجمالي الاسمي.

شكل (9): الدين المحلي والخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي (2013-2010)



الملاحق

جدول(1): خلاصة الوضع المالي للسلطة الفلسطينية خلال العام 2013 (مليون شيكل)

نسبة إلى إجمالي الناتج المحلي الاسمي			نسبة إلى الموازنة			فعلي			البيان
2013	2012	2011	2013	2012	2011	2013	2012	2011	
43.4	31.0	32.2	92	91	85	13275.7	12235.4	11313.7	إجمالي الإيرادات العامة والمنح (صافي)
27.3	21.9	22.2	91	102	98	8361.0	8648.8	7793.6	إجمالي الإيرادات المحلية (صافي)
7.1	4.7	4.9	97	87	91	2157.3	1851.9	1726.8	الإيرادات الضريبية
3.0	2.3	2.2	85	93	71	921.3	895.2	784.8	الإيرادات غير الضريبية
19.9	15.4	15.2	96	104	100	6089.0	6096.2	5330.4	إيرادات مقاصة
2.6	0.5	0.1	177	43	12	806.6	194.5	48.5	إرجاعات ضريبية (-)
16.1	9.1	10	95	72	65	4914.7	3586.6	3520.1	المنح والمساعدات الخارجية
14.8	7.6	8.3	111	78	81	4531.2	2985.6	2915.2	لدعم الموازنة
1.3	1.5	1.7	35	53	33	383.5	601.0	605.0	لدعم المشاريع التطويرية
40.4	31.8	33.2	86	90	84	12342.4	12543.1	11651.3	إجمالي النفقات العامة
38.4	29.7	30.2	90	93	89	11735.0	11730.1	10596.9	النفقات الجارية، ومنها:
21.4	15.2	17.1	94	88	95	6548.2	5995.6	6006.8	الأجور والرواتب
14.5	11.8	11.6	76	86	81	4426.9	4662.6	4089.2	نفقات غير الأجور
2.5	2.7	1.4	253	268	85	759.9	1071.9	500.9	صافي الإقراض
2.0	2.1	3.0	47	61	57	607.4	813.0	1054.4	النفقات التطويرية
-11.0	-7.8	-8	87	75	70	-3374.0	-3081.3	-2803.4	العجز/الفائض الجاري
-13.0	-9.9	-11	-	-	-	-3981.4	-3894.3	-3857.8	العجز/الفائض الكلي قبل المنح
3.1	-0.8	-1	-	-	-	933.3	-307.7	-337.6	العجز/الفائض الكلي بعد المنح
1.9-	1.2	1.0	-	-	-	-895.0	489.8	333.6	صافي التمويل من المصارف المحلية
0.1-	0.4-	0	-	-	-	-38.3	-182.1	4.0	الرصيد المتبقي

المصدر: وزارة المالية، التقارير المالية الشهرية: العمليات المالية - الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل.

جدول (2): المنح والمساعدات الخارجية المقدمة للسلطة الفلسطينية (مليون دولار)

2013	2012	2011	البيان
1388.4	1050.0	1031.8	منح عربية
3143.2	1935.7	1883.2	منح دولية
899.0	817.6	1029.9	الآلية الفلسطينية-الأوروبية
856.7	1024.4	616	البنك الدولي
1258	-	185	الولايات المتحدة
129.5	93.7	52.3	دول أخرى
383.3	601.0	604.8	التمويل التطويري
4914.9	3586.7	3519.8	إجمالي التمويل الخارجي

المصدر: وزارة المالية، التقارير المالية الشهرية: العمليات المالية - الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل.

جدول (3): الدين العام الحكومي القائم نهاية العام 2013 (مليون دولار)

2013	2012	2011	البيان
1267.6	1384.7	1098.5	أ- الدين المحلي
661.3	718.6	506.1	قروض البنوك
366.3	480.3	441.0	تسهيلات بنكية
225.4	177.6	142.8	قروض هيئة البترول
14.6	8.2	8.6	قروض مؤسسات عامة أخرى
1108.6	1097.8	1114.5	ب- الدين الخارجي
630.1	629.0	617.2	مؤسسات مالية عربية
523.9	522.5	522.4	صندوق الأقصى
57.9	56.8	43.3	الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية
48.3	49.7	51.5	البنك الإسلامي للتنمية
342.5	338.5	341.9	مؤسسات مالية إقليمية ودولية
283.6	290.2	297.0	البنك الدولي
36.1	25.8	22.6	بنك الاستثمار الأوروبي
3.0	3.1	3.3	الصندوق الدولي للتطوير الزراعي
19.8	19.4	19.0	الأوبك
136.0	130.3	155.4	قروض ثنائية
2376.2	2482.5	2213.0	مجموع الدين العام
18	24.2	22.6	نسبة الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي الاسمي

المصدر: وزارة المالية، التقارير المالية الشهرية: العمليات المالية - الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل.

جدول (4): التطورات السنوية على إجمالي تراكم المتأخرات (مليون شيكل)

البيان	2013	2012	2011
إرجاعات ضريبية	-27.1	-239.6	-367.9
الأجور والرواتب	-379.7	-816.4	-374.2
نفقات غير الأجور	-1220.8	-1045.6	-925.9
النفقات التطويرية	-66.4	-124.1	-270.4
إجمالي تراكم المتأخرات	-1694	-2225.7	-1938.5

المصدر: وزارة المالية، التقارير المالية الشهرية: العمليات المالية - الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل.

جدول (5): مؤشرات النفقات الجارية

البيان	2008	2009	2010	2011	2012	2013
النفقات الجارية (مليون دولار)	3272.5	2893.8	2983.2	2960.7	3047.1	3250.7
نسبة إلى إجمالي النفقات العامة (%)	100.0	94.2	91.6	90.9	93.5	95.1
نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)	56.1	45.2	41.2	30.3	29.7	24.5
الأجور والرواتب (مليون دولار)	1770.7	1415.3	1563.6	1679.0	1557.7	1813.8
نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)	30.3	22.1	21.6	17.2	15.2	13.6
بند غير الأجور (مليون دولار)	1055.0	1121.7	1156.1	1142.7	1212.2	1225.7
نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)	18.1	17.5	16.0	11.7	11.8	9.2
صافي الإقراض (مليون دولار)	446.8	356.8	263.5	139.0	277.2	211.2
نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)	7.7	5.6	3.6	1.4	2.7	1.6

المصدر: وزارة المالية، التقارير المالية الشهرية: العمليات المالية - الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل.