



سلطة النقد الفلسطينية

دائرة الأبحاث والسياسات النقدية

استدامة المالية العامة

2014

نيسان 2015

© نيسان، 2015.

جميع الحقوق محفوظة.

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى هذه المطبوعة كالتالي:

سلطة النقد الفلسطينية، 2015. استدامة المالية العامة للعام 2014.

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

المحتويات

1	تقديم
	الفصل الأول
2	مراجعة تحليلية لمشروع الموازنة 2014
2	قراءة في مشروع موازنة 2014
4	موازنة 2014 بين التخطيط والتنفيذ
4	1. على جانب الإيرادات
5	2. على جانب النفقات
	الفصل الثاني
8	تطورات المالية العامة (2013-2014)
10	الأثر على تراكم المتأخرات ورصيد الدين العام من منظور الاستدامة
	الفصل الثالث
13	قراءة في مؤشرات استدامة المالية العامة
13	المحور الأول: استراتيجية التمويل الذاتي في مقابل الاعتماد على المنح
15	المحور الثاني: قدرة الحكومة على ضبط إنفاقها الجاري
16	مكامن الخلل الهيكلي في الرصيد الجاري
	الفصل الرابع
19	الأبعاد الاقتصادية لمواطن الضعف في أوضاع المالية العامة
22	الملاحق

تقديم

يتناول تقرير استدامة المالية العامة للعام 2014 تحليل التطورات في أداء المالية العامة في إطار استراتيجية الإصلاح المالي للموازنة الفلسطينية الهادفة لتخفيض درجة الاعتماد على المساعدات الخارجية، وإعطاء دور أكبر للموارد الذاتية بما يمهد السبيل لخفض العجز الجاري للموازنة. باعتبار أن هذه الاستراتيجية تمثل المسار التصحيحي لمالية الحكومة من أجل اعتمادها على ذاتها في مواجهة التزاماتها الحالية والمستقبلية وأداء مهامها بفاعلية وكفاءة.

ويخلص التقرير بشكل عام إلى أن بناء نموذج مالي من شأنه وضع الحكومة الفلسطينية في مسار يمكنها من الوصول إلى أوضاع مالية مُستدامة، ويساعدها على معالجة جملة من التحديات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تضعف القدرة الإنتاجية للاقتصاد الفلسطيني، وتحد من دور القطاع الخاص في تحقيق التنمية المستدامة. وفي هذه الأثناء، وجدت حكومة الوحدة الوطنية نفسها أمام مستجدات إعادة إعمار قطاع غزة بعد الحرب الأخيرة التي شنتها إسرائيل، وأعباء مالية إضافية ناجمة عن الترتيبات الإدارية لاتفاق المصالحة الوطنية، إضافة إلى سيطرة الاحتلال على مقدرات الشعب الفلسطيني، مما يعمق الحاجة الملحة أصلاً لمعونة المانحين. وفي ظل هذه المعطيات فإن رزمة الإجراءات التي اتخذتها الحكومة على جانبي الموازنة خلال السنوات الماضية لا تتعدى نطاق الإصلاح المالي، ولا تعتبر كافيةً للوصول إلى أوضاع مالية مستدامة، مما يتطلب استمرار تدفق المنح والمساعدات الخارجية، بالإضافة إلى تدخل المجتمع الدولي للضغط على إسرائيل من أجل إفساح المجال أمام الحكومة الفلسطينية لاستغلال الموارد الطبيعية المتاحة لديها وزيادة إيراداتها المحلية.

ويقسم التقرير إلى أربعة فصول رئيسية، يتطرق الأول منها إلى مراجعة تحليلية لمشروع الموازنة لعام 2014 من خلال تحليل مفصل لجانبي الإيرادات والنفقات مقارنةً مع ما تحقق فعلاً لنفس العام، وكذلك أيضاً مقارنةً بالموازنة الفعلية للعام السابق. ويستكمل الفصل الثاني تحليل التطورات على أداء الموازنة الفعلي في العام 2014 مقارنةً بالعام الذي سبقه، وذلك من منظور استدامة المالية العامة. في حين يتناول الفصل الثالث تحليل سياسات الحكومة الهادفة لتحقيق شرط الملاءة من خلال قراءة في أهم التغيرات الهيكلية في بندي المقاصة والمنح في سياق استراتيجية الحكومة للاعتماد على التمويل الذاتي مقابل المنح، وتحليلاً أيضاً لسياسات احتواء الإنفاق المتكرر للحكومة الفلسطينية وأهم التحديات القائمة. ويتناول الفصل الرابع والأخير مكامن الخلل الهيكلي في الرصيد الجاري والأبعاد الاقتصادية لمواطن الضعف في أوضاع المالية العامة والتوصيات بشأنها.

الفصل الأول

مراجعة تحليلية لمشروع الموازنة 2014

تمثل مشاريع الموازنة عموماً إطار السياسة المالية العامة، ويُعتبر الانحراف ما بين التقديرات الرقمية الواردة فيها وما يتم تنفيذه مؤشراً على مدى التزام الحكومة بضبط الإنفاق العام وتحسين جودة الجباية المحلية، للوصول إلى أوضاع مالية مستدامة يكون فيها دور أكبر للإيراد المحلي في تمويل الإنفاق الجاري وبما يمكن من الاعتماد على الذات، وبالتالي استغلال الدعم الخارجي في تلبية متطلبات النمو الطبيعي في حجم الحكومة وخلق تنمية حقيقية في المجتمع الفلسطيني.

وفي هذا الفصل من التقرير يتم إلقاء لمحة عامة على مشروع موازنة العام 2014 من خلال تحليل بنود الإيرادات العامة والمنح والنفقات العامة مقارنةً بما تحقق فعلاً في الأعوام السابقة، وعلى وجه الخصوص العام 2013.

قراءة في مشروع موازنة 2014¹

يمثل مشروع الموازنة تقديرات وزارة المالية حول حجم الإنفاق والإيرادات والمنح المتوقعة خلال فترة زمنية معينة، عادة ما تكون سنة ميلادية. وهو يمثل على جانب الإيراد الأوعية الضريبية بمقابل سقف الإنفاق الذي يجب أن لا يتم تجاوزه، وذلك باعتبار مشروع الموازنة بحد ذاته قانوناً ملزماً لكافة مراكز المسؤولية في الحكومة الفلسطينية. في المقابل، فإن ما يتم تنفيذه وفقاً لأساس الالتزام والذي يمثل أداء الموازنة الفعلي يعكس ما يعرف بحجم الإنفاق الحكومي، بمعنى أن الحكومة عليها أن تلتزم بدفع فاتورة الرواتب كاملة حتى وإن كانت قيمتها أكبر من المتاح نقداً. أما الأساس النقدي فيعكس بدوره التدفقات النقدية المتحققة فعلياً على كلا جانبي الموازنة (الإيرادات والنفقات).

يتطرق هذا الجزء من التقرير إلى تحليل التطورات في مشروع الموازنة من خلال مقارنة البنود الرئيسية مع ما تحقق فعلياً وفقاً للأساس النقدي. ويعود السبب في مقارنة الموازنة مع الأساس النقدي إلى أن الأخير يمثل ما يجب أن يكون عليه حجم الحكومة، وهو الأكثر واقعية كونه يرتبط بمحدد مهم جداً وهو أوضاع السيولة القائمة لدى الحكومة، وليس حجم الالتزامات التي تترتب عليها، لذا فإنه من المتوقع أن تبني الحكومة مشروع موازنتها بناء على ما تحقق فعلاً وفقاً للأساس النقدي وليس وفقاً لأساس الالتزام.

تفيد توقعات الموازنة للعام 2014 أن تبلغ الإيرادات المحلية الصافية 9.3 مليار شيكل، بزيادة 11.4% عن الإيرادات المتحققة فعلياً للعام السابق، وذلك بمقابل توقعات أن يبلغ الإنفاق الجاري وصافي الإقراض 13.9 مليار شيكل (بزيادة 18.6% عن العام 2013)، مع توشي عجز جاري بلغ وفقاً لهذه التوقعات بحوالي 4.6 مليار شيكل، بزيادة 36.5% عن العجز الفعلي المتحقق في العام 2013. كما قدرت الموازنة في مشروعها للعام 2014 احتياجها التمويلي بحوالي 5.9 مليار شيكل على شكل مساعدات خارجية لدعم الخزينة، تمكنها من تغطية هذا العجز واستخدام فائض هذه المساعدات إما في تخفيض الرصيد القائم من الدين العام أو الحد من تراكم المتأخرات. وبالنظر

¹ مشروع الموازنة: يمثل تقديرات الحكومة للإيرادات المتوقعة وما هو مخصص للإنفاق. وتعكس الموازنة وفقاً لأساس الالتزام ما يُستحق للحكومة على جانب الإيراد وما يُستحق عليها على جانب النفقات بغض النظر عن حجم التدفق النقدي المتحقق. في حين تعكس الموازنة وفقاً للأساس النقدي التدفقات النقدية المتحققة فعلياً على كلا جانبي الموازنة. وقد تمت المقارنة هنا ما بين توقعات الموازنة في مشروعها للعام 2014 مع المتحقق فعلاً (وفقاً للأساس النقدي) في العام 2013.

في تفاصيل مشروع موازنة العام 2014، من خلال تحليل مقارن لتطورات المالية العامة الفعلية خلال العام 2014 مقارنةً بمشروع الموازنة للعام نفسه، فإنه يمكن استنتاج ما يلي:

- جاءت التوقعات حول الإيرادات المحلية بمعزل عن تنبؤات الأداء الاقتصادي لنفس الفترة. فقد تبنت وزارة المالية سيناريوً متفائلاً حول النمو الاقتصادي في الضفة الغربية يشير إلى نمو بنحو 1.6%، في الوقت الذي أشارت فيه تنبؤات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى تراجع النمو بنحو 2.5%. كما استندت التوقعات حول الإيرادات المحلية إلى رؤية وزارة المالية حول واقع التحسينات الإدارية الهادفة لزيادة الوعاء الضريبي وزيادة معدلات الالتزام من المكلفين وإعلان الحكومة توجهها نحو تخفيض الدعم على المحروقات إلى مستويات مقبولة بما يزيد من صافي الإيرادات المحلية.
- في المقابل، لم تكن التوقعات المتعلقة بالنفقات الجارية منسجمة مع هدف تحقيق تقدم في ضبط أوضاع المالية العامة. فمشروع الموازنة أدرج زيادة في نفقات الأجور والرواتب بنحو 10.9% عن العام السابق شاملاً التوقعات حول أثر التضخم، والزيادات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية. وقد جاءت هذه التقديرات حول فاتورة الرواتب المبالغ فيها، بناءً على توقعات وزارة المالية بتحمل تكاليف إضافية نتيجةً للاتفاقات التي أبرمتها مع عدد من الاتحادات النقابية، كنقابة الموظفين العموميين، واتحاد المعلمين، ونقابة المهندسين في أواخر العام 2013.
- على صعيد نفقات غير الأجور، لم تتوخى الموازنة في مشروعها أية تخفيضات، بل على العكس توقعت الموازنة ارتفاع النفقات التحويلية (معاشات تقاعدية ومساعدات اجتماعية وغيرها) بنسبة عالية وصلت نحو 36.7% مقارنةً بما صُرف فعلاً خلال العام 2013. وقد جاءت هذه التقديرات حول نفقات غير الأجور بناءً على توقعات وزارة المالية حول نمو حجم إنفاق الحكومة كاستجابة طبيعية للنمو في متطلبات المجتمع الفلسطيني من جانب، ومن جانب آخر بما يوفر غطاءً للمدفعات المستحقة على الحكومة من متأخرات نفقات السلع والخدمات والمشاريع التطويرية التي بلغت فعلياً في عام 2014 حوالي مليار شيكل.
- من جهة أخرى توقعت الموازنة انخفاض إنفاقها على بند صافي الإقراض بنحو 21% مقارنةً بالعام 2013، 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 بالرغم من أن الحجم الفعلي لهذه المنح لم يتجاوز 383.5 مليون شيكل في العام 2013.
- بناءً على ذلك توقعت الموازنة في مشروعها عجزاً جالياً بقيمة 4.6 مليار شيكل، أو ما يعادل 10% من الناتج المحلي الإجمالي خلال العام 2014. ويهدف تجنب تراكم المتأخرات والحد من رصيد الدين العام، فقد جاء الاحتياج التمويلي في مشروع الموازنة أعلى من الفجوة التمويلية بحوالي 5.8 مليار شيكل، حيث توقع المشروع تدفقات أكبر للمنح والمساعدات في 2014 مقارنةً بالأعوام السابقة².

² بلغ حجم المنح والمساعدات الفعلية لعام 2013 حوالي 4.9 مليار شيكل في مقابل 3.5 مليار شيكل في عام 2012.

موازنة 2014 بين التخطيط والتنفيذ

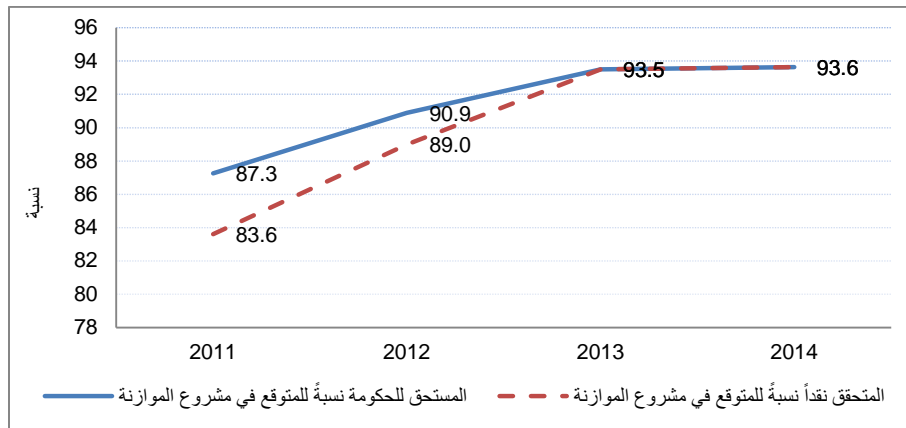
مما لا شك فيه، أن الواقع الفلسطيني الرازح تحت الاحتلال وقيوده الاقتصادية، والجمود في المسار السياسي، والأوضاع الاقتصادية الصعبة من شأنه أن يخلق الكثير من التحديات فيما يتعلق بدقة التنفيذ لما هو مدرج في مشروع الموازنة. كما أن التطورات غير المتوقعة سياسياً كالحرب على غزة، واقتصادياً كانهخفاض أسعار البترول والتطورات اللاحقة على أسعار الصرف للعملة العالمية، هذه التطورات بتفاصيلها تشكل متناقضات في أثرها النهائي على أداء الموازنة، وبالتالي تجعل من الصعوبة بمكان الحكم على قرب أو بعد الحكومة من هدفها الرئيسي المتمثل بضبط أوضاع المالية العامة. ويُظهر الجدول 1 في ملحق التقرير المؤشرات الرئيسية للموازنة (المتحققة فعلياً) خلال العام 2014 مقارنةً مع مشروع الموازنة، والتي يمكن توضيحها كما يلي:

1. على جانب الإيرادات

يتناول هذا الجزء مقارنة بنود الإيرادات بين توقعات الموازنة في مشروعها للعام 2014 مع المتحقق فعلياً (وفقاً للأساس النقدي)، والذي يشير إلى الحقائق التالية:

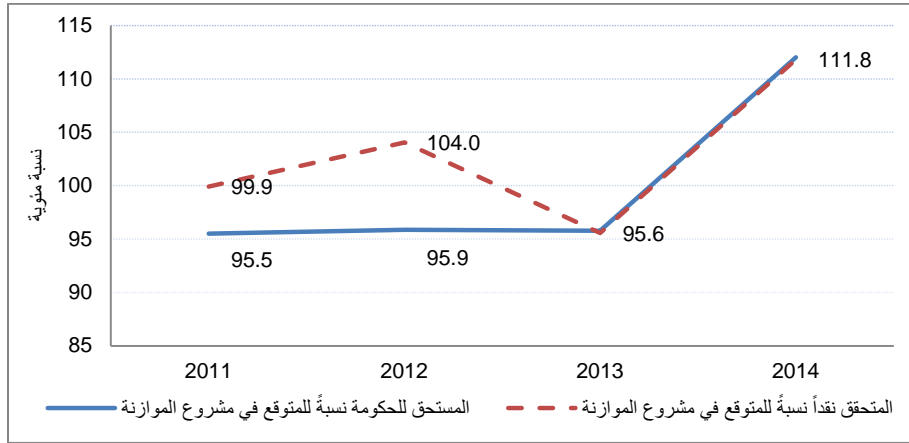
- شكلت بنود الإيرادات الضريبية المتحققة نحو 92% من الإيرادات المتوقعة بحسب مشروع الموازنة. ويُعزى هذا الانحراف إلى ارتباط مكونات الإيرادات الضريبية (وتحديداً ضرائب الدخل والقيمة المضافة) بدورة الاقتصاد المحلي ودقة التنبؤات حول معدلات النمو المتوقعة بخصوصه.
- جاءت الإيرادات غير الضريبية قريبة من توقعات مشروع الموازنة (بلغت نسبة المتحقق منها إلى المتوقع في مشروع الموازنة نحو 97%)، وذلك بالرغم من صعوبة التنبؤ بهذا النوع من الإيرادات، كونها رسوماً لا تتأثر في أغلبها بشكل مباشر بالأنشطة الاقتصادية، حيث تشمل هذه الرسوم الطابع عن الخدمات الصحية وخدمات المحاكم ورسوم الأراضي ورسوم التربية، والعوائد الاستثمارية وغيرها.

شكل (1): التباين بين المتوقع من الإيرادات الضريبية وغير ضريبية في مشاريع الموازنة والمنفذ فعلياً، 2011-2014



- جاءت إيرادات المقاصة المتحققة أعلى من توقعات مشروع الموازنة وبنسبة وصلت 112%. ويعكس الفائض المتحقق التطورات الاقتصادية التي تمت خلال العام، والتي لم يأخذها مشروع الموازنة بعين الاعتبار، كانخفاض أسعار النفط وانعكاساته على حجم الطلب المحلي (على المحروقات) بالارتفاع، وقيام الجانب الإسرائيلي باستئناف توريد المحروقات من خلال المعابر المشتركة مع قطاع غزة، والذي انعكس بشكل مباشر في حجم المقاصة بالارتفاع.

شكل (2): التباين بين المتوقع من إيرادات المقاصة في مشاريع الموازنة والمنفذ فعلياً، 2011-2014



- كما جاءت الارجاجات الضريبية الفعلية (481.3 مليون شيكل) أقل من المخطط له (560 مليون شيكل) وبشكل كبير بحسب مشروع الموازنة للعام 2014. وتركزت هذه الارجاجات في معظمها على مستوردات الوقود (التي بلغت 424 مليون شيكل) وانحصرت القيمة المتبقية في ارجاعات الضرائب المتعلقة بضريبيتي القيمة المضافة والجمارك.

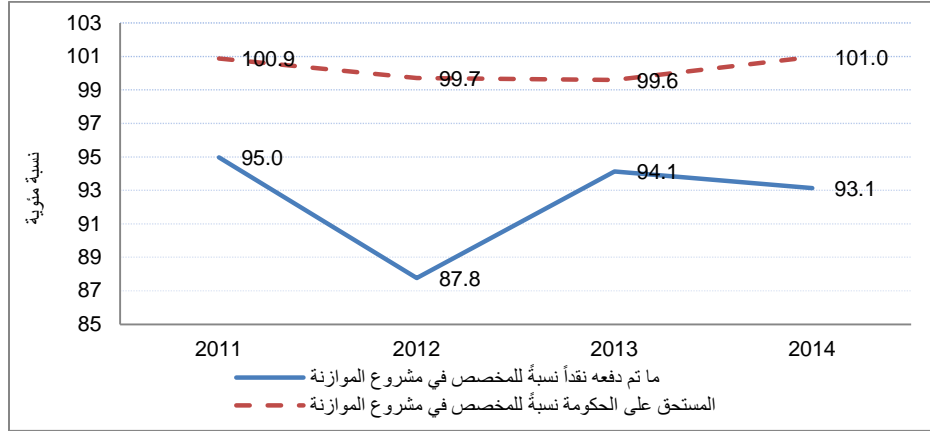
2. على جانب النفقات

يتناول هذا الجزء مقارنة مخصصات بنود الإنفاق في مشروع الموازنة للعام 2014 مع النفقات المستحقة فعلاً على الحكومة (وفقاً لأساس الالتزام) لإظهار الأثر اللاحق على بند تراكم المتأخرات. وبشكل عام كان الإنفاق الجاري أعلى من المخطط له (شكل الفعلي ما نسبته 104.6% من المخصص في مشروع الموازنة) بالرغم من إعلان الحكومة في خطاب الموازنة التزامها بسياسة التقشف. فهذا الانحراف بدوره يعتبر مؤشراً سلبياً فيما يتعلق باستمرارية المالية العامة (انعكس في بند تراكم المتأخرات)، والذي من شأنه تقويض أية طموحات بتحقيق ملاءة المالية العامة ما لم يتم اتخاذ خطوات من شأنها إعادة هيكلة مكونات الإنفاق بالكامل. ومن خلال استعراض وتحليل مكونات الإنفاق الجاري تظهر الحقائق التالية:

- كان الإنفاق المستحق على الأجور والرواتب مطابقاً لما هو مخطط له في مشروع الموازنة، غير أن الحكومة لم تتمكن فعلياً إلا من تغطية 92.2% من قيمة فاتورة الرواتب المستحقة. ليتمثل هذا الانحراف في متأخرات مستحقة على الحكومة تعادل فاتورة راتب شهر كامل. وبدل هذا الانحراف على حجم الصعوبات التي تواجهها الحكومة في تلبية المتطلبات الأساسية للنمو الطبيعي

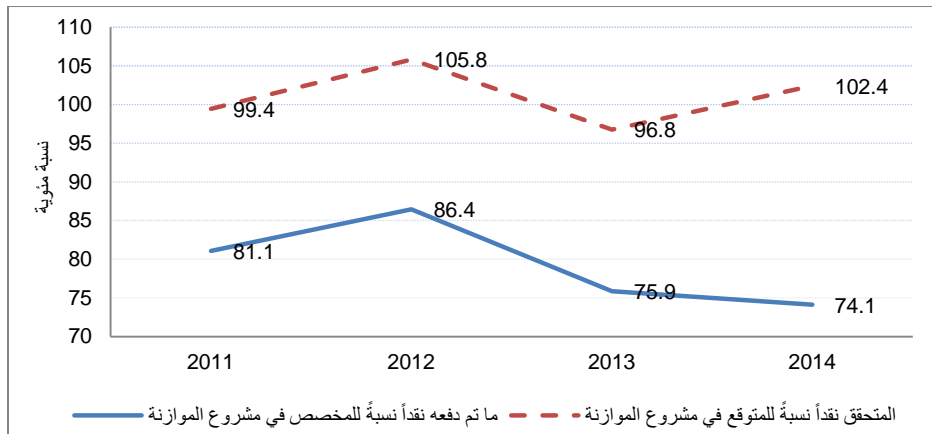
في فاتورة الرواتب، كعلاوة غلاء المعيشة والعلاوات المنصوص عليه في أنظمة الخدمة المدنية بسبب كبر حجم انفاق الحكومة فيما يتعلق بهذا البند والذي يشكل ما يقارب من نصف الإنفاق الجاري.

شكل (3): التباين بين المخصص في مشاريع الموازنة للإنفاق الجاري والإنفاق الفعلي للحكومة، 2011-2014



- أما الإنفاق على بند غير الأجور (المكون الرئيسي الثاني للنفقات الجارية) فكان المستحق أقل من المخصص في مشروع الموازنة بنحو ثلاث نقاط مئوية، غير أن الحكومة لم تتمكن فعلياً إلا من تغطية 72.4% من مصاريف هذا البند. وقد تمثل هذا الانحراف في متأخرات مستحقة على الحكومة لصالح القطاع الخاص بلغت ما يعادل ثلاثة أضعاف فاتورة الرواتب الشهرية.

شكل (4): التباين بين المخصص في مشاريع الموازنة للإنفاق الجاري والإنفاق الفعلي للحكومة، 2011-2014



- كانت التوقعات حول بند صافي الإقراض غير متسقة مع واقع الاحتياجات الفعلية للإنفاق على هذا البند، فقد رصدت الحكومة 600 مليون شيكل فقط لهذا البند، في حين بلغ الإنفاق المستحق على الحكومة 1022.4 مليون شيكل، أو ما يعادل 170% من المخصص في الموازنة، تم تغطيته كاملاً.

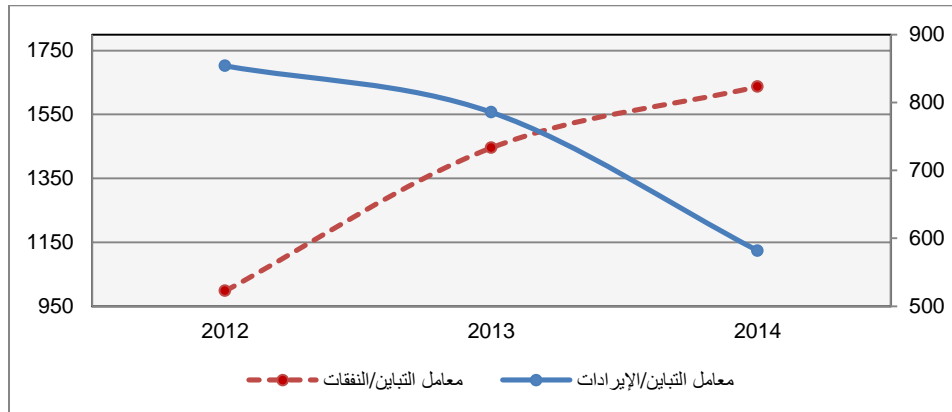
أما النفقات التطويرية، فقد بلغت بحسب مشروع الموازنة للعام 2014، نحو 1260 مليون شيكل، في حين بلغ المستحق منها نحو 937.3 مليون شيكل. لكن في المقابل، بلغ حجم الإنفاق الفعلي على هذا البند نحو 586.4 مليون شيكل، وهو ما يشكل حوالي 46.5% من المبلغ المستهدف بحسب مشروع الموازنة، ونحو 62.6% من المبلغ المستحق على الحكومة خلال العام 2014.

وفي المحصلة فقد جاءت النفقات المستحقة على الحكومة خلال العام 2014، أعلى منها بحسب مشروع الموازنة للعام نفسه، فيما كان حجم الإنفاق الفعلي على كافة البنود أقل بكثير من المستهدف و/أو المستحق خلال نفس الفترة، وهو ما من شأنه زيادة صعوبة الوضع المالي للحكومة وزيادة تراكم المتأخرات عليها.

أما فيما يتعلق بالفجوة التمويلية (الرصيد الكلي قبل المنح والمساعدات)، فقد حصلت الحكومة على ثلاثة أرباع احتياجاتها التمويلي من المنح والمساعدات. علماً بأن الانحراف في هذا البند يتكرر في أغلب مشاريع الموازونات. وترتبط حالة عدم التأكد هذه بتأثيرات خارجية، كالأوضاع الاقتصادية للدول المانحة، وتطورات الأوضاع السياسية والأمنية في فلسطين، ناهيك عن تدفقها للخرينة بعملة مغيرة لعملة الإنفاق الرئيسية (الشيك الإسرائيلي)، مما يجعلها تتأثر بشكل كبير بحالة عدم التأكد حول أسعار صرف العملات المحولة بها مقابل الشيك الإسرائيلي.

وفي المحصلة النهائية، بلغت نسبة المتحقق من إجمالي الإيرادات العامة والمنح إلى المتوقع في مشروع الموازنة نحو 95%، حيث كان معامل التباين³ (بين المتوقع والفعلي) لعام 2014 أقل منه مقارنةً بالعام الذي سبقه. في المقابل، بلغت نسبة الإنفاق العام إلى المرصود نحو 85%، حيث كان معامل التباين (بين المخصص للإنفاق والمنفق فعلاً) أعلى مقارنةً بنفس الفترة. ويظهر الشكل (5) اللاحق من خلال مؤشر معامل التباين (الانحراف بين المرصود في مشروع الموازنة وما تم فعلياً) انخفاض حجم التباين في تقدير الإيرادات والمنح مقارنة بما يتحقق فعلياً خلال الفترة من 2012 ولغاية 2014، في حين يظهر المؤشر ولنفس الفترة عدم الدقة وارتفاع حجم التباين في تقدير النفقات مقارنة بما يتحقق فعلياً.

شكل (5): اتجاه معامل التباين بين المتوقع أو المخصص في مشاريع الموازنة والمنفذ فعلياً، 2012-2014



³ يمثل معامل التباين مربع قيم الانحراف المعياري 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 2014 مقارنةً بعام 2013 على سبيل المثال مؤشراً على مدى قرب التوقعات في مشروع الموازنة من المتحقق فعلاً.

الفصل الثاني

تطورات المالية العامة (2013-2014)

يتناول هذا الفصل من التقرير تحليل التطورات على أداء الموازنة الفعلي في العام 2014 مقارنةً بالعام الذي سبقه، على جانب الإيرادات العامة والمنح وكذلك على جانب الإنفاق العام، وذلك من منظور استدامة المالية العامة. أي إلى أي مدى اتسمت إدارة الحكومة لسياستها المالية المعلنة بعمل إصلاحات هيكلية لتحسين الإيرادات المحلية وإعادة توجيه الإنفاق وضبطه، بما يساعد على تضيق الفجوة التمويلية بالتوازي مع تجنب أكبر لتراكم مزيد من المتأخرات، وبما يؤدي للوصول إلى مستوى تمويلي يحقق المقومات المطلوبة لاستمرار أوضاع المالية العامة.

بشكل عام، فقد شهد العام 2014 سلسلة من التطورات السياسية والاقتصادية والأمنية، التي تتباين في حجم وسرعة ومستوى تأثيرها على أداء الموازنة، والتي يمكن تلخيصها كما يلي⁴:

○ على الصعيد المحلي تم في تشكيل حكومة الوحدة الوطنية، بما يمهّد لإعادة الجزء المفقود من إيرادات قطاع غزة إلى الموازنة، كما ويلزم الحكومة من ناحية أخرى بكامل مسؤولياتها فيما يتعلق بجانب النفقات. وبالرغم من الموقف المتشدد للحكومة الإسرائيلية تجاه اتفاق المصالحة وإعلانها نيتها استخدام ورقة المقاصة للتعبير عن رفضها التعامل مع حكومة الوحدة الوطنية، إلا أن المجتمع الدولي عموماً أبدى موقفاً معتدلاً، تمثل باستمرار تدفق المنح لتمويل الموازنة بوتيرة مماثلة للسنوات السابقة. وتجدر الإشارة إلى أن هذا التطور قد لا يحمل أثراً أنياً على جانب الإيرادات تحديداً، وذلك بسبب اعتماد إيرادات الموازنة المتأتية من قطاع غزة أولاً على حجم الوفورات التي يمكن أن تتحقق من تحول التجارة الخارجية في القطاع من تجارة الأنفاق إلى القنوات والمعابر الرسمية مع كل من الجانب الإسرائيلي ومع جمهورية مصر العربية. وثانياً على حجم القيود التي تفرضها إسرائيل على القطاع، خاصة وأن إسرائيل تتحكم في أغلب معابر السلع.

○ في المقابل، فقد أدى العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة وأخر حزيران وعلى مدار أسابيع، إلى زيادة حدة الضغط على الموازنة من خلال المصروفات الإضافية الطارئة التي ترتبت على آلية الطوارئ التي وضعتها الحكومة خلال العدوان وبعده لتوفير المساعدات الإنسانية العاجلة لأهلنا في القطاع. وبالرغم من أن المانحين قد قرروا مساعدة فلسطين في إعادة الإعمار غير أن بطء تنفيذ ذلك لغاية الآن، وارتباطه بتطورات الموقف السياسي، خاصة وضع المعابر تحت سلطة حكومة الوفاق الوطني، وفي ظل الحجم الكبير للأضرار التي خلفتها الحرب بشرياً ومادياً، كل ذلك من شأنه أن يضع مزيداً من الثقل على جانب النفقات للسنوات القادمة.

○ أما اقتصادياً، فقد شهد النصف الثاني من العام 2014 تراجعاً حاداً في أسعار النفط الخام عالمياً وإلى مستويات غير مسبوقة منذ سنوات. غير أن إيجابية تأثير ذلك على أداء الاقتصاد الفلسطيني عموماً وعلى الموازنة بشكل محدد ترتبط بمحددات من

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

شأنها إحباط هذا الأثر. ومن أهم هذه المحددات اتفاق باريس الاقتصادي الذي يجعل من هامش التراجع في أسعار المحروقات محدوداً نظراً لارتباطه بالأسعار في إسرائيل بحسب الاتفاق.

○ واكب التراجع في أسعار النفط، ارتفاع في سعر صرف عملة الدولار مقابل الشيكل وهو ما يحمل أثراً مزدوجاً على أداء الموازنة التي يتم أغلب إنفاقها بالشيكل. فارتفاع سعر صرف الدولار مقابل الشيكل يُضخم من قيم المنح المتدفقة بالدولار، كما انه يُضخم أيضاً من رصيد الدين العام مقوماً كل منهما بالشيكل.

وبشكل تفصيلي، تشير بيانات المالية العامة للعام 2014 إلى استقرار المتحصل من الإيرادات الضريبية دون تغيير يُذكر (تراجع بأقل من نصف بالمئة)⁵، بما يدل على أن التدابير التي تم اتخاذها لتحسين التحصيل الضريبي ورفع الأوعية الضريبية من قبل وزارة المالية في سياق خطة العمل للفترة 2011-2013 هي عامل يمكن استغفاده. وبالتالي فإن على الحكومة العمل على اتخاذ خطوات من شأنها الحفاظ على ما تم إنجازه خلال السنوات الماضية وسلوك قنوات أخرى لمنع حدوث تباطؤ أكبر في حصيلة الإيرادات الضريبية. في المقابل ارتفعت الإيرادات غير الضريبية⁶ بنحو 4.8%، وبالرغم من صغر حجم هذا البند الذي لا يرتبط بالأنشطة الاقتصادية، غير أن النمو فيه يُعتبر أمراً إيجابياً كونه يدل على نجاح الخطوات التي اتخذتها الحكومة فيما يتعلق برفع كفاءة التحصيل في سياق نفس خطة العمل المذكورة.

وفيما يتعلق بالجزء الأهم من الإيرادات المحلية، متمثلاً ببند إيرادات المقاصة، فقد ارتفع هذا البند بشكل ملحوظ (بنحو 20.2%) مقارنةً بالعام 2013، حيث بلغ المتحصل منه بالمعدل الشهري خلال العام 2014 حوالي 609.8 مليون شيكل. وقد شكل هذا البند بالمعدل نحو ثلاثة أرباع إجمالي الإيرادات المحلية، كما ساهم في تغطية حوالي 60% من الإنفاق الجاري. ويعود الارتفاع في متحصلات هذا البند إلى كل من ضريبة القيمة المضافة والجمارك والمحروقات، حيث ارتفعت إيرادات ضريبة القيمة المضافة بنحو 13%⁷ بعد قيام وزارة المالية خلال 2014 بتطبيق خصم ضريبي قدره 8% على ضريبة القيمة المضافة المدفوعة مسبقاً. كما ارتفعت عائدات كل من الجمارك والمحروقات بنحو 21.6% و 25.6%، على التوالي، مقارنةً بالعام السابق، مما يعكس تأثيراً ألباً لارتفاع واردات النفط من إسرائيل إلى غزة عبر المعابر الإسرائيلية وبما يعكس حدوث زيادة في استهلاك المحروقات في الضفة الغربية نتيجةً للانخفاض النسبي في أسعارها. تجدر الإشارة إلى تراجع حجم الارجاعات الضريبية خلال العام 2014، بنحو 40.3% مقارنةً بالعام السابق، لتبلغ بالمعدل الشهري 40.1 مليون شيكل مقارنةً مع 67.2 مليون شيكل بالمتوسط في 2013.

وفي المحصلة أدى ارتفاع كل من إيرادات المقاصة والإيرادات غير الضريبية، بالإضافة إلى تراجع الارجاعات الضريبية، إلى زيادة ملحوظة في إجمالي الإيرادات المحلية الصافية بنحو 19% مقارنةً بالعام السابق، لتبلغ بالمتوسط الشهري نحو 829.2 مليون شيكل.

⁵ بالمعدل الشهري: بلغ المتحصل من الإيرادات الضريبية في 2014 حوالي 179.1 مليون شيكل مقارنةً مع 179.8 مليون شيكل في 2013. مصدر هذه الإيرادات قناتين رئيسيتين: (1) ضريبة الدخل: تراجع بنحو 0.8% لتبلغ بالمعدل الشهري 59 مليون شيكل. (2) ضريبة الأملاك: تراجعت بنسبة 35% لتبلغ بالمعدل الشهري 0.7 مليون شيكل.

⁶ بالمعدل الشهري: بلغ المتحصل من الإيرادات غير الضريبية لعام 2014 حوالي 80.5 مليون شيكل مقارنةً مع 76.8 مليون شيكل في 2013.

⁷ بالمعدل الشهري: بلغ المتحصل من ضريبة القيمة المضافة عبر بند المقاصة في 2014 حوالي 189.9 مليون شيكل مقارنةً مع 168 مليون شيكل في 2013. كما بلغ متوسط المتحصل الشهري من كل من ضريبي الجمارك والمحروقات نحو 210.1 مليون شيكل ونحو 206.2 مليون شيكل خلال العام 2014، مقارنةً بنحو 172.8 مليون شيكل و 164.2 مليون شيكل، على الترتيب، خلال العام 2013.

أما على جانب الإنفاق، فقد استمرت الحكومة باستهداف **بند الأجور والرواتب** الذي يشكل العبء الأكبر من الإنفاق الجاري، حيث بلغت فاتورة الرواتب الشهرية (وفقاً للأساس النقدي) خلال 2014 بالمعدل حوالي 563.9 مليون شيكل، بارتفاع طبيعي بنحو 3.3% مقارنةً مع 2013⁸. ورغم توجه الحكومة في خطاب موازنتها لفرض قيود مشددة على التعيينات واستخدام أسلوب الإحلال للوظائف الشاغرة على النقاع فقط، والحد من بدلات الإشراف وحصرها في نظام الخدمة المدنية، وتجميد الترقيات، إلا أن حالة النقص النقدي قد استمرت في تغطية رواتب الموظفين، والذي بلغ بالمعدل الشهري خلال 2014 حوالي 47.5 مليون شيكل في مقابل 30.5 مليون شيكل العام 2013 بما يدل على صعوبة احتواء هذا البند بدون تنمية حقيقية للقطاع الخاص من شأنها أن تؤدي إلى شراكة حقيقية في تحمل عبء التوظيف.

أما بند غير الأجور، والذي تعتبر التطورات فيه من العوامل التي تنعكس بشكل مؤثر في استدامة أوضاع المالية العامة، فقد زادت الحكومة إنفاقها التشغيلي على مختلف مراكز المسؤولية، وخصوصاً الصحة والتعليم والشؤون الاجتماعية، الأمر الذي انعكس في ارتفاع هذا البند بنحو 1.3% ليبلغ معدل الإنفاق الشهري عليه حوالي 373.8 مليون شيكل. وفي المقابل لم تظهر أية مؤشرات على تراجع **صافي الإقراض**⁹، والذي بلغ معدل الإنفاق الشهري عليه حوالي 85.2 مليون شيكل (ارتفاع بنسبة 34.5%)، وهو ما لا يتسق مع سعي الحكومة المعلن التخلص من هذا البند. تجدر الإشارة إلى أن التطورات على هذا البند تعتمد عادةً على عاملين أساسيين: الأول يتعلق بالتغيرات في أسعار المنافع التي تقدمها الشركات الإسرائيلية؛ والثاني يتعلق بتخلف الحكومة أصلاً عن تحويل حصة بعض هيئات الحكم المحلي من إيراداتها الضريبية بسبب أوضاع السيولة التي تعاني منها.

وفي المحصلة جاء ارتفاع **الإنفاق الجاري** للعام 2014 بنحو 4.6% مقارنةً بالعام السابق. لكن مع تحسن إجمالي الإيرادات المحلية الصافية بوتيرة أعلى (بلغت 19%). فقد تراجع رصيد العجز الجاري بما يقارب الثلث مقارنةً بالعام 2013¹⁰ حيث ساهمت المنح والمساعدات في تغطيته كاملاً، بالإضافة إلى تغطيتها لقيمة المدفوعات عن متأخرات السلع والخدمات والنفقات التطويرية¹¹، وحققت فائضاً في الرصيد الكلي بعد المنح بلغ بالمعدل الشهري حوالي 40.7 مليون شيكل.

الأثر على تراكم المتأخرات ورصيد الدين العام من منظور الاستدامة

في حالة الموازنة الفلسطينية، تتدفق الفوائض في الرصيد الكلي بعد المنح عند تحققها في ثلاث مسارات رئيسية تعكس التطورات فيها من منظور الاستدامة ثقة القطاعات الاقتصادية بالحكومة (وأهمها محلياً القطاع الخاص والقطاع المصرفي). وتشمل هذه المسارات: (1) أرصدة الحكومة المكشوفة لدى البنوك، (2) المتأخرات المتراكمة، (3) رصيد الدين العام. وفي العام 2014 استنفذت أرصدة الحكومة

⁸ ترتفع هذه النسبة عند المقارنة على أساس الالتزام إلى 5.9% بما يعكس زيادة سنوية قدرها 1.25% وفقاً لنظام الخدمة المدنية وعلاوة غلاء معيشة تعادل 1.72% حيث تنحصر النسبة المتبقية في التكاليف الإضافية الناجمة عن الاتفاقات التي أبرمتها وزارة المالية مع الاتحادات النقابية أواخر العام 2013.

⁹ مدفوعات الحكومة الفلسطينية لشركات المنافع الإسرائيلية لسداد المستحقات المترتبة على البلديات حيث تتم الاستقطاعات على هذا البند من قبل الجانب الإسرائيلي من خلال المقاصة.

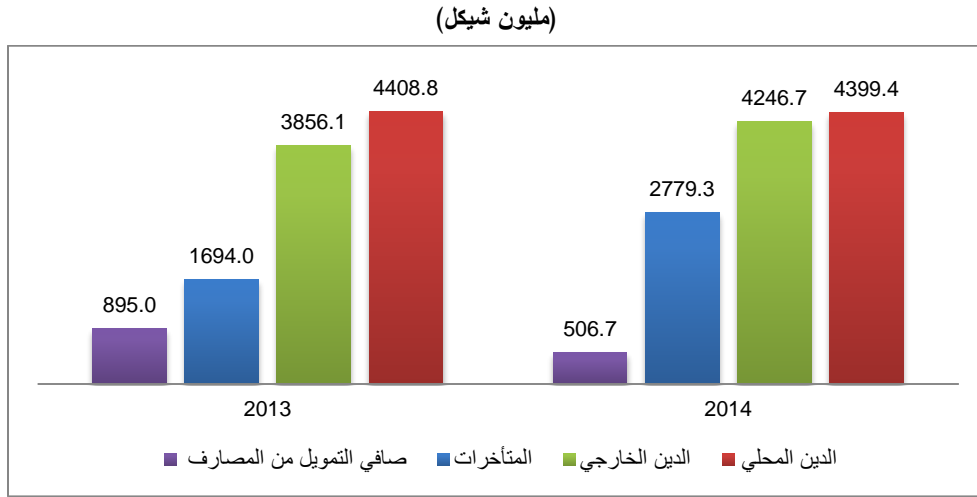
¹⁰ بالمعدل الشهري: بلغ العجز الجاري في 2014 حوالي 193.6 مليون شيكل مقارنةً مع 281.2 مليون شيكل في العام 2013.

¹¹ بالمعدل الشهري: بلغت المساعدات المقدمة للسلطة الفلسطينية لعام 2014 حوالي 366.9 مليون شيكل مقارنةً مع 409.6 مليون شيكل في 2013. وقد ساهمت هذه المنح بتغطية عجز الرصيد الجاري بالإضافة إلى تغطية المدفوعات النقدية عن بند السلع والخدمات والنفقات التطويرية وهي متأخرات عن فترات ماضية بلغت بالمعدل الشهري 83.7 مليون شيكل.

المكتشوفة لدى المصارف مجمل الفائض المتحقق في الرصيد الكلي بعد المنح وبحوالي 0.5 مليار شيكل¹²، مما أدى إلى عدم توفر أي سيولة للحد من بندي تراكم المتأخرات والدين العام. فقد ارتفع حجم المتأخرات المتراكمة نتيجةً لذلك بشكل ملحوظ (بنحو 64.1% مقارنةً مع العام 2013)، شكلت متأخرات الرواتب والمتأخرات المستحقة للقطاع الخاص الجزء الأكبر منها¹³.

أما الدين العام الحكومي مقوماً بالشيكال فقد بلغ رصيده نهاية العام 2014 حوالي 8.6 مليار شيكل، ليشكل نحو 17.4% من الناتج المحلي الإجمالي، توزع مناصفةً تقريباً بين دين محلي وخارجي¹⁴.

شكل (6): التطورات في رصيد الدين العام وتراكم المتأخرات وصافي التمويل من المصارف، 2013-2014



ويبقى السؤال الأهم وهو أين مصدر الخلل. ومما لا شك فيه أن الإجابة تحتاج إلى التركيز أكثر على جانب الإنفاق، ففي مشروع موازنة العام 2014 بلغ المخصص للإنفاق في مشروع الموازنة حوالي 15.2 مليار شيكل في حين بلغت النفقات الفعلية المدرجة في الموازنة ما مجموعه 13.9 مليار شيكل¹⁵. وبإضافة أرصدة المتأخرات لنفس الفترة (حوالي 2.8 مليار شيكل) يرتفع الإنفاق الفعلي المدفوع نقداً والمستحق الدفع إلى 16.7 مليار شيكل. وهذا يعني بأن النفقات العامة قد تجاوزت رصيد المخصصات في الموازنة خلال العام 2014 بحوالي 1.5 مليار شيكل، في دلالة واضحة على أن عاملاً مهماً في تكوين المشكلة منذ البداية يعود إلى الانحراف الحاصل في تنفيذ ما هو مخطط في مشروع الموازنة على جانب الإنفاق. ويعتبر ذلك مؤشراً سلبياً فيما يتعلق باستدامة أوضاع المالية العامة، فهو يدل على جهة على مدى الصعوبات التي تواجهها الحكومة في الوفاء بالتزاماتها، ومن جهة ثانية على محدودية الخيارات المتاحة لسد فجوة التمويل،

¹² لمزيد من التفاصيل حول ديناميكية الاستدانة المباشرة للحكومة من المصارف الرجاء الرجوع إلى صندوق رقم (1).

¹³ بالمعدل الشهري: بلغ إجمالي تراكم المتأخرات على السلطة الفلسطينية في 2014 حوالي 231.6 مليون شيكل، مقارنةً مع 141.2 مليون شيكل في 2013. شكلت متأخرات نفقات غير الأجور تحديداً التحويلية منها والتشغيلية، الجزء الأكبر من هذه المتأخرات، حيث بلغت نسبة متأخراتها لإجمالي تراكم المتأخرات نحو 61.6% مقارنةً بنحو 72.1% في العام السابق. كما شكلت متأخرات فاتورة الرواتب مكوناً مهماً أيضاً حيث بلغت نسبة متأخراتها في 2014 نحو 20.5% مقارنةً بنحو 22.4% في 2013.

¹⁴ تجدر الإشارة إلى أن نسبة الدين العام الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي قد بلغت نهاية هذا العام نحو 17.4% مقارنةً بنحو 19% نهاية العام السابق. ولمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى تقرير تطورات الدين العام الحكومي للربع الرابع من العام 2014 الصادر عن سلطة النقد.

¹⁵ هذا المبلغ يشمل المدفوعات عن بند السلع والخدمات والنفقات التطويرية وهي متأخرات عن فترات ماضية بقيمة مليار شيكل تمت خلال 2014.

فبعد إضافة إجمالي تراكم المتأخرات إلى العجز الجاري على الأساس النقدي يصبح رصيد العجز الجاري على أساس الالتزام أكثر عمقاً، مما يعني حاجة أكبر لدعم إضافي من المانحين الدوليين¹⁶.

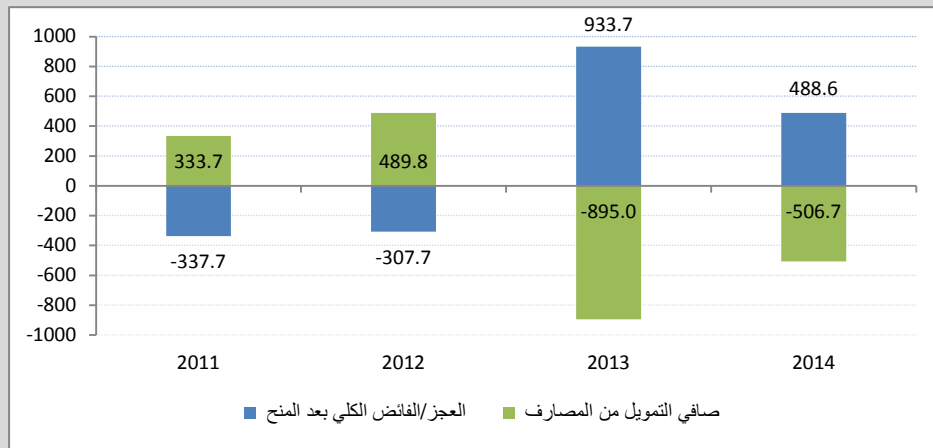
صندوق

صافي التمويل من المصارف

يعتمد تكوين أرصدة الحكومة المكشوفة لدى المصارف على تطورات الإيرادات المحلية الصافية، حيث يعكس القصور فيها حاجة الحكومة للاستدانة المباشرة من المصارف. فعلى المدى القصير لا زالت الحكومة ومن خلال ديناميكية عملها تعتمد بشكل أساسي على حساباتها الجارية لدى المصارف في إدارتها المالية لمتطلبات الموازنة الشهرية، حيث تقوم الحكومة باستخدام هذه الحسابات لمواجهة التذبذب الشهري في متحصلات الإيرادات المحلية والمقاصة، والذي يعود بدوره إلى عدة عوامل، من أهمها موسمية التحقق للإيرادات الضريبية وارتباطها بتطورات الناتج المحلي والميزان التجاري بالإضافة إلى عدم التحكم في جباية المقاصة (البند الأهم من مكونات الإيرادات المحلية) وخضوع متحصلات هذا البند للعلاقة السياسية والأمنية مع الجانب الإسرائيلي.

شكل (7): التطورات في صافي التمويل من المصارف والرصيد الكلي بعد المنح، 2011-2014

(مليون شيكل)



وعليه، يؤدي التراجع الشهري في الإيرادات المحلية الصافية إلى الضغط باتجاه الاستدانة من المصارف العاملة في فلسطين، مما قد يراكم من أرصدة الحكومة المكشوفة لدى هذه المصارف، والتي بدورها ستستنفذ لاحقاً أية فوائض قد تتحقق في الرصيد الكلي بعد المنح (كما ظهر في الشكل 7 أعلاه)، بما يبقي الحكومة في هذه الحلقة المفرغة. فمن جانب يعكس هذا الوضع حصة الدين المحلي من إجمالي الدين العام الحكومي، كما يعكس من جانب آخر مدى اعتماد الحكومة على القطاع المصرفي في تمويل الموازنة، بما له من انعكاسات على استمرارية أوضاع المالية العامة لارتباطه بعاملتي الثقة وتكلفة الاقتراض.

¹⁶حسب البيانات السنوية وفي حال إضافة إجمالي تراكم المتأخرات (2.8 مليار شيكل) إلى العجز الجاري على الأساس النقدي (2.3 مليار شيكل) يرتفع رصيد العجز الجاري لعام 2014 وفقاً لأساس الالتزام إلى (5.1 مليار شيكل). أو ما يعادل 11.2% من إجمالي الناتج المحلي الاسمي.

الفصل الثالث

قراءة في مؤشرات استدامة المالية العامة

ترتبط الموازنة الفلسطينية بشكل كبير بالتطورات السياسية على الأرض، والتي تنعكس بدورها في أداء الاقتصاد بشكل عام، الذي يؤثر بالمحصلة النهائية في أداء الموازنة، إما بفرض أعباء إضافية على جانب الإنفاق كما حدث في الأعوام 2006 و 2008 و 2012، ومؤخراً في عام 2014 نتيجة للحرب على قطاع غزة. وإما بتراجع أداء الموازنة على جانب الإيراد كمثال تعثر تحويلات المقاصة خلال الفترات 2001-2002، و 2006-2007 و 2008-2014.

وقد شرعت الحكومة الفلسطينية منذ العام 2011 إلى الإعلان عن خطتها الاستراتيجية لتصحيح أوضاعها المالية، والتي اشتملت في مراحلها المتعددة على إطار متوسط المدى للاقتصاد الفلسطيني الكلي، وعلى إطار للإنفاق الحكومي متوسط المدى. فقد جاءت هذه الخطة أساساً استكمالاً لما يعرف بوثيقة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للأعوام 2008-2010 التي تم تقديمها في مؤتمر المانحين الذي عقد في باريس تحت شعار بناء الدولة الفلسطينية في 17 كانون أول 2007. وتم البناء على هذه الوثيقة لاحقاً بالاستناد إلى الخطة الوطنية الفلسطينية للأعوام 2011-2013، ومثيلتها للأعوام 2014-2016 والتي تم الإعلان عنها في 2013¹⁷.

وتعتبر الفترة بعد العام 2010 الأكثر استقراراً وموثوقية للتحليل، حيث يتناول هذا الجزء من التقرير تحليل استدامة المالية العامة من محورين، يتمثل المحور الأول بتحليل مدى قدرة الحكومة على تمويل إنفاقها الجاري من إيراداتها الذاتية في مقابل الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية. في حين يتمثل المحور الثاني بتحليل قدرة الحكومة على ضبط إنفاقها الجاري دون أن يؤدي ذلك إلى المساس بقدرتها على الإيفاء بمتطلبات واحتياجات المجتمع الفلسطيني.

المحور الأول: استراتيجية التمويل الذاتي في مقابل الاعتماد على المنح

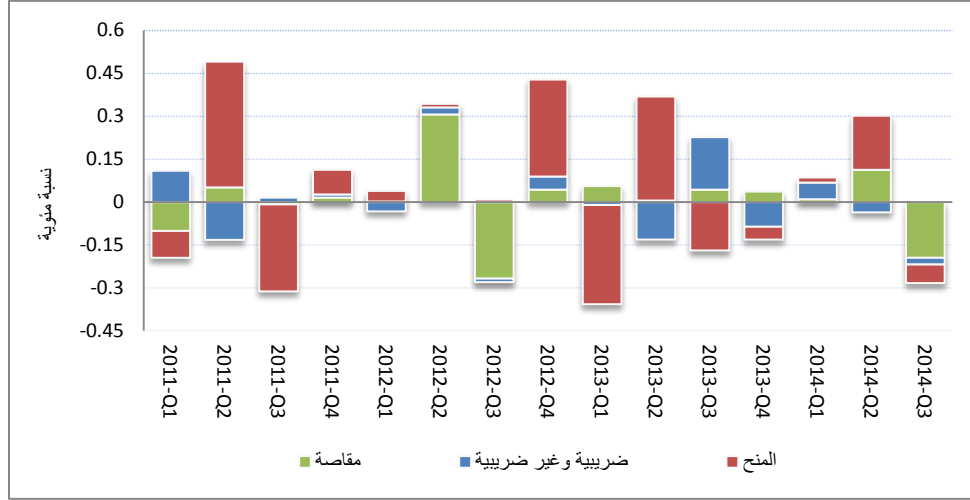
على المدى المتوسط والطويل، وفيما يتعلق بجانب الإيرادات العامة والمنح، استمرت الاتجاهات الإيجابية للعلاقة الإحليلية بين الإيرادات المحلية الصافية من جهة، والمنح والمساعدات الخارجية من جهة أخرى، في دلالة على التزام الحكومة باستراتيجيتها المعلنة بالاعتماد على الموارد الذاتية بدلاً من الدعم الخارجي وبما ينسجم مع خطط التنمية الوطنية. وقد جاء ذلك نتاج حزمة من الإجراءات القانونية والإدارية التي اتخذتها الحكومة على مدار السنوات الماضية بهدف تعبئة الإيرادات المحلية ورفع مستوى قدرات التحصيل الضريبي، والتي سبق وأن تم تناولها بالتفصيل في تقارير سابقة¹⁸. بالإضافة إلى سياسات التحفيز والتشجيع الضريبي للمكلفين والتي كان آخرها قرار وزارة

¹⁷ لمزيد من التفاصيل حول هذه الخطط التنموية، أنظر: موقع وزارة التخطيط والتنمية الإدارية: (www.mopad.pna.ps).

¹⁸ من أهم الإجراءات القانونية التي كان لها دور كبير في تعبئة الإيرادات المحلية خلال السنوات الماضية (1) تعديل قانون ضريبة الدخل المعدل لعام 2011، والذي تضمن توسيع الوعاء الضريبي بإلغاء شريحة واسعة من الإعفاءات الممنوحة بموجب القانون السابق. ورفع معدل ضريبة الدخل على أعلى شريحة من شرائح نظام ضريبة الدخل من 15% إلى 20%، وتوسعة نطاق التغطية لدائرة كبار المكلفين بما يضمن ضم كافة المكلفين الذين يحققون دخل سنوي أكثر من 10 مليون شيكل (ما رفع عدد كبار المكلفين ضمن نطاق تغطية هذه الدائرة بنحو 40%)؛ (2) قيام وزارة المالية بإعادة تخمين قطاعات تنظيمية واسعة من الأملاك؛ (3) زيادة الرسوم المفروضة على مكوس السجائر؛ (4) رفع معدل ضريبة القيمة المضافة من 14.5% إلى 15% ثم إلى 16% منتصف العام 2014، وذلك تماشياً مع تغييرات هذا المعدل في إسرائيل؛ (5) زيادة الرسوم المفروضة على تسجيل الأراضي.

المالية خلال 2014 بتطبيق خصم ضريبي قدره 8% على ضريبة القيمة المضافة المدفوعة مسبقاً، بالإضافة إلى مجمل التقاهات التي تم التوصل إليها مع الجانب الإسرائيلي فيما يتعلق ببند المقاصة.

شكل (8): النمو في الإيرادات العامة والمنح بدلالة النمو في الأوزان الترجيحية لمكوناتها، 2011-2014¹⁹



وتشكل المقاصة المكون الأساسي في نمو الإيرادات المحلية الصافية، كما يظهر الشكل رقم (9) اللاحق، والذي يشير إلى أن النمو في إيرادات المقاصة يمثل العامل الرئيسي لنمو الإيرادات المحلية وذلك مقارنةً ببندود الإيراد الأخرى (الضريبية وغير الضريبية). وهذا ما يتطلب من الحكومة البحث بشكل مستمر في السبل الممكنة لتنمية متحصلات هذا البند الحيوي للموازنة وإزالة المخاطر المرتبطة بتحويلات هذا البند إلى الخزينة. فعلى الرغم من كون المقاصة أهم مصدر للإيرادات الحكومية الفلسطينية، ما زالت متحصلات هذا البند رهينةً بيد إسرائيل مما يمنح الأخيرة القدرة على استخدام هذه العائدات كورقة ضغط سياسية على الحكومة.

وهذا بحد ذاته من أهم التحديات المرتبطة باستدامة المالية العامة على جانب الإيراد، فاحتجاز تلك الإيرادات يُضعف أفق التخطيط للحكومة الفلسطينية ويجعل موقفها المالي هشاً، لدرجة أن عدم تحويل المقاصة لشهر واحد يُعتبر كافياً لمنع الحكومة من دفع أجور موظفي القطاع العام دون اللجوء إلى المساعدات الخارجية أو الاقتراض من المصارف العاملة في فلسطين، مما قد يترتب آثاراً مالية واقتصادية مكلفة. وعليه يبقى هذا الخطر قائماً طالما بقيت آليات التحصيل بيد الجانب الإسرائيلي. كما أن هذا البند الذي يرتبط بشكل وثيق بدورة الاقتصاد الكلي، وذلك من خلال قناة نقل رئيسية تتمثل بالميزان التجاري السلعي. وبالتالي فإن تباطؤ نمو حركة التجارة الخارجية يُعتبر أيضاً من المخاطر التي تحيط بعائدات هذا البند سواءً بسبب المشاكل الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني، أو بسبب القيود التي قد تفرضها إسرائيل على حركة السلع.

¹⁹ البيانات تعكس إدارة الحكومة لماليتها على الأساس النقدي. للاطلاع على منهجية احتساب النمو في الإيرادات العامة والمنح بدلالة النمو في الأوزان الترجيحية لمكوناتها برجاء الرجوع إلى الملحق.

المحور الثاني : قدرة الحكومة على ضبط إنفاقها الجاري

بالتزامن مع مسعى الحكومة لإعطاء دور أكبر للإيرادات المحلية، جاءت تطورات الإنفاق الجاري مغايرة. فعلى مدار السنوات الماضية تم اللجوء إلى مجموعة من الإجراءات كان الهدف منها تحديداً احتواء زيادة حجم الإنفاق المتكرر للحكومة الفلسطينية على كل من فاتورة الرواتب والنفقات غير الأجرية.

ففيما يخص فاتورة الرواتب والتي تشكل الجزء الأكبر من الإنفاق الجاري، قامت الحكومة بتطبيق آلية صافي التعيين الصفري (التعيين فقط على شواغر التقاعد)، وحصر النمو في فاتورة الرواتب بمعدلات التضخم السنوية، والعلاوات المدرجة في قانون الخدمة المدنية ولوائحه مع تجميد واسع لحركة الترقيات ووضع قيود مشددة على منح العلاوات الإدارية والإشراقية للموظفين. وتجميد صرف المكافآت خارج سياق لوائح نظام الخدمة المدنية.

ورغم سياسات الاحتواء التي اتخذتها الحكومة تجاه نفقاتها الأجرية، إلا أن التدفقات النقدية المتاحة حالياً بما فيها المعونة الخارجية ما زالت غير كافية. ومن أهم الأسباب التي من شأنها تفسير ضعف نتائج الإجراءات المذكورة أعلاه وأيضاً تفسير عمق الخلل الهيكلي في فاتورة الرواتب الحالية والذي يشكل بدوره عائقاً أمام إمكانيات تصحيح أوضاع المالية العامة دون وجود خطة متوسطة وطويلة الأمد وواضحة المعالم للتمويل، ما يلي:

- 1- التبعات المالية لتطبيق قانون التقاعد العام والتي أدت إلى رفع حجم التحويلات المطلوبة من المساهمات الحكومية الإلزامية وبشكل كبير مقارنة بما كانت عليه في الأنظمة التقاعدية السابقة.
- 2- احتياجات النمو الطبيعي لفاتورة الرواتب والتي لا يمكن للحكومة التمسك بها كونها تمس الظروف المعيشية للموظفين.
- 3- ضعف دور القطاع الخاص في التوظيف والتشغيل، مما يجعل من القطاع العام المُشغل الرئيسي للعمالة في الاقتصاد.

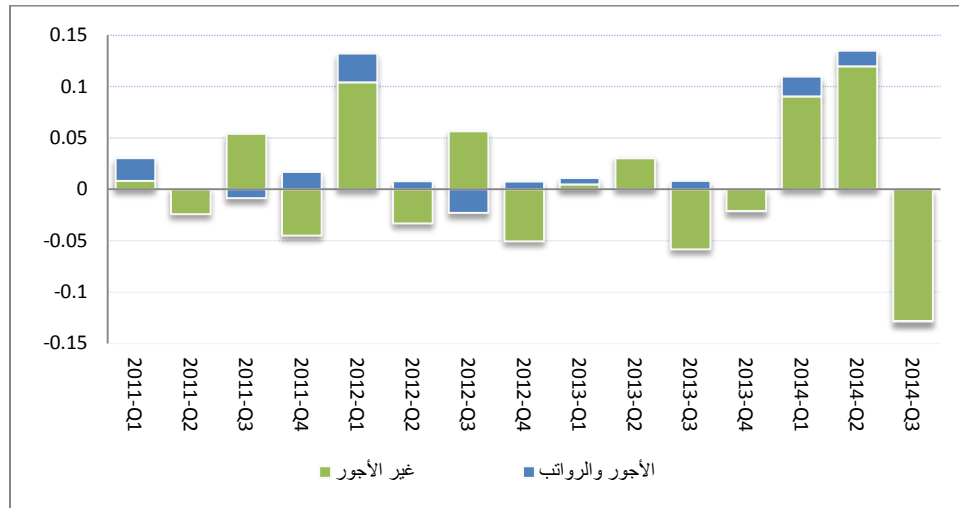
أما على صعيد النفقات غير الأجرية، فقد قامت الحكومة تدريجياً بإدخال تحسينات على نظام إدارة نفقاتها الجارية، بدءاً بتفعيل نظام إلكتروني للرقابة على التزامات الوزارات ومراكز المسؤولية، بهدف ضمان عدم قيام الوزارات بإنفاق مبالغ أكبر من المخصص لها في الموازنة، وبما يمكن أيضاً من مطابقة أوامر الشراء للوزارات ومراكز المسؤولية مع المتاح نقداً وليس فقط مع المخصص. كما تم الاستعانة بمكاتب محاسبية دولية واهمها مؤسسة (Deloitte and Touch) لتعمل بشكل مشترك مع ديوان الرقابة المالية والإدارية على إعداد تقرير المراجعة النهائي لموازنة الحكومة المنفذة لضمان شفافية أوسع في تدقيق بنود الإنفاق.

كما قامت وزارة المالية أيضاً باتخاذ خطوات تقشفية بهدف ضغط النفقات التشغيلية والتحويلية، شملت تقنين استخدام المركبات الحكومية وتقنين مصروفات السفر وخفض نفقات الإيجارات من خلال قيام الحكومة بشراء وتملك أجزاء واسعة من الوزارات والإدارات الحكومية. وتطبيق قاعدة الصرف حسب الأولوية على كافة بنود النفقات التشغيلية. بالإضافة إلى مراجعة شاملة لآلية الإنفاق على شبكة الضمان الاجتماعي ووضع برنامج تنفيذي لهذا البند من التحويلات بشكل يضمن وصول الدعم المخصص من خلالها للأسر المستحقة والتي تم حصرها من خلال قاعدة بيانات أكثر كفاءة بالعائلات التي تعيش تحت خط الفقر. بالتوازي مع إقرار قانون صارم لتنظيم المشتريات

خاص بهيئات الحكم المحلي مصحوباً بخطوات على صعيد الإلغاء التدريجي لإعانات المنافع (التي تدفعها وزارة المالية عن عدد كبير من هيئات الحكم المحلي نتيجة لتخلفها عن الدفع للجانب الإسرائيلي) لاحتواء نفقات صافي الإقراض.

وبالرغم من سلسلة الإجراءات الإدارية الواسعة التي اتخذتها الحكومة لضبط إنفاقها الجاري عموماً، ما زال الإنفاق الحكومي يميل نحو الارتفاع وبمعدلات متسارعة تفوق احتياجات النمو الطبيعي في حجم الحكومة، حيث تشير البيانات إلى أن مصدر النمو غير المتسق في إنفاق الحكومة يعود بالأساس إلى بند نفقات غير الأجور²⁰ (أنظر الشكل 8 اللاحق)، وهذا طبعاً نتاج متوقع للأعباء التي تفرضها احتياجات المجتمع الفلسطيني المتنامية. فخلال العام 2014 تضاعف الإنفاق التشغيلي على قطاع الصحة ليبلغ حوالي مليار شيكل مقارنة بالعام السابق، كما ارتفع هذا النوع من الإنفاق الخاص بقطاع التربية بنحو 16.1% خلال نفس الفترة²¹. كما تساهم الأعباء التي يفرضها استمرار الاحتلال وامتلازمة اتفاق باريس الاقتصادي في زيادة حدة التضخم في النفقات غير الأجرية، فأسعار المحروقات والطاقة تخضع للتعرفة الإسرائيلية وبشكل يعرقل الاستفادة من التطورات الإيجابية على أسعار النفط الخام العالمي (مثلاً بالانخفاض) إلا ضمن نطاق ضيق يتمثل بالهامش المحدد في بروتوكول باريس.

شكل (9): النمو في النفقات الجارية بدلالة النمو في الأوزان الترجيحية لأهم مكوناتها، 2011-2014.²²



مكامن الخلل الهيكلي في الرصيد الجاري

إن البحث في دوافع استمرار العجز الجاري في موازنة الحكومة الجارية يتطلب مراجعة دقيقة لمقومات الإيرادات المحلية والأبعاد التي تستند عليها الحكومة في صياغة متطلبات إنفاقها الجاري. وينضح من التحليل السابق لجانب الإيراد والإنفاق على حد سواء، بأن قصور الإيرادات المحلية من جهة، وضعف جهود ضبط الإنفاق الحكومي من جهة ثانية، هما المحددان لعجز الموازنة الجاري. ففي حين تلجأ

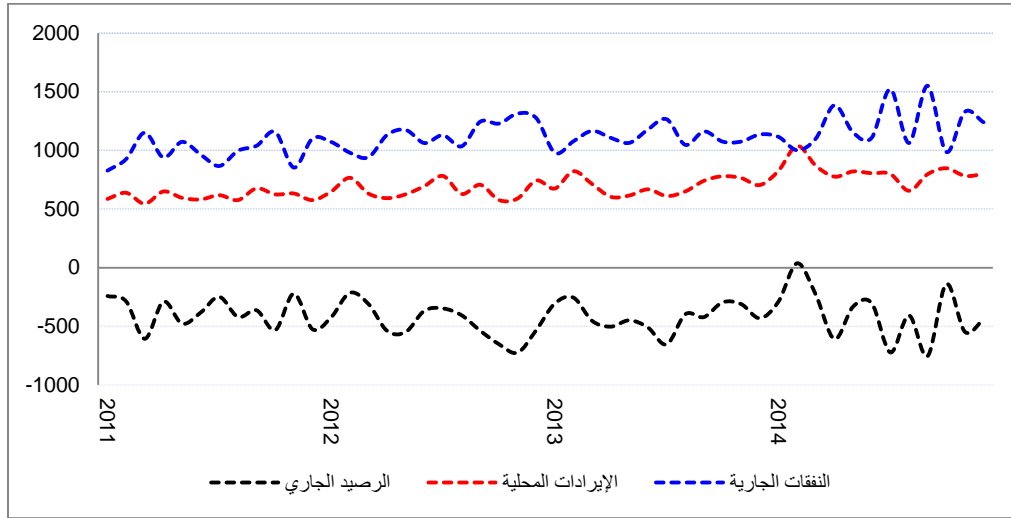
²⁰ تشكل النفقات التشغيلية (استخدام السلع والخدمات) والنفقات التحويلية المكونين الأهم في النفقات غير الأجرية وقد شكلا ما يزيد عن ثلث الإنفاق الجاري للعام 2014.

²¹ شكل الإنفاق على قطاعي الصحة والتعليم ثلث الإنفاق الجاري للعام 2014. وخلال الفترة ما بين 2011 و 2014 تضخم حجم الإنفاق الجاري بجميع مكوناته على هذين القطاعين الرئيسيين بنحو 49.1% و 18.3% على التوالي.

²² البيانات وفقاً لأساس الالتزام.

الحكومة للاستدانة المباشرة من المصارف فيما يعرف ببند صافي التمويل المحلي في حال قصور الإيرادات المحلية الصافية على المدى القصير، فإن تطورات الإنفاق الجاري عموماً والنفقات غير الأجرية تحديداً تمثل بالتالي العامل الأهم في تحديد حجم العجز الجاري، ومن ثم احتياجات التمويل والاقتراض المحلي والخارجي على المدى المتوسط والطويل (أنظر الشكل 9 اللاحق).

شكل (10): عجز الرصيد الجاري، 2011-2014 (مليون شيكل)



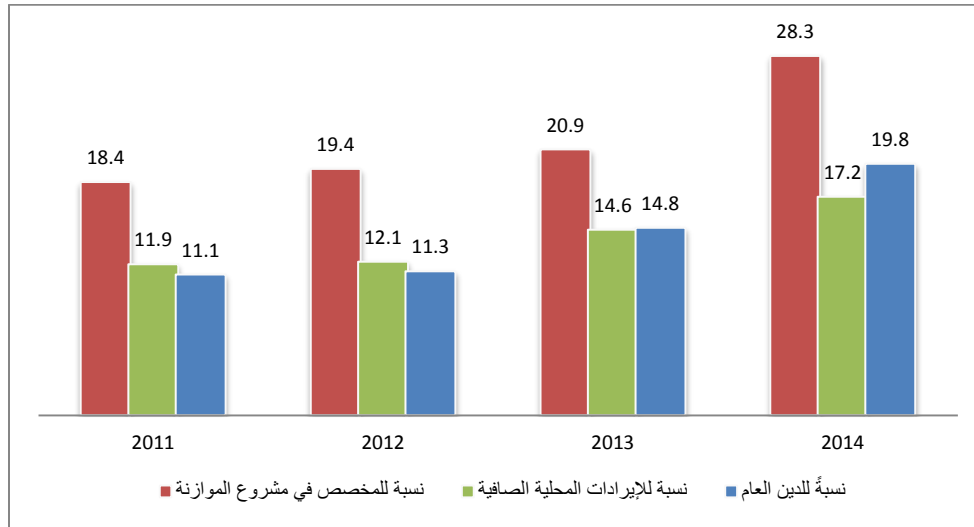
ويعتبر هذا بحد ذاته من أهم المخاطر الكامنة التي تواجهها الحكومة الفلسطينية في تصحيح أوضاعها المالية، حيث أن تضخم الإنفاق التشغيلي والتحويلي من شأنه استنزاف الوفورات التي قد تحققها الحكومة على جانب الإيراد سواء كانت الوفورات ناجمة عن تدفق المنح والمساعدات الخارجية، أو سياسات الرفع الضريبي أو الوفورات التي يمكن أن تتحقق من تطورات أسعار النفط وأسعار الصرف.

كما أن نمو الإنفاق بوتيرة متسارعة لا تتسق مع محدودية الموارد المتاحة، يقوي من فرص تراكم المتأخرات، وهذا ما يشكل بدوره الخطر الحقيقي على استمرارية القدرة على تحمل الدين العام. فما يُستحق على الحكومة من نفقات تشغيلية وتحويلية يتجاوز ويشكل مستمر المخصصات المدرجة في مشاريع الموازنة.²³ وهذا ما يجعل من النفقات غير الأجرية عاملاً مهماً أيضاً في تراكم المتأخرات (خصوصاً المستحقة منها للقطاع الخاص)، وبالتالي انتقال الأثر السلبي إلى جميع القطاعات الاقتصادية لما يتضمنه ذلك من أثر على الدين العام عموماً والدين المحلي تحديداً. ويؤدي تراكم المتأخرات وتأخير صرف المبالغ المتعهد بها، خصوصاً تلك المستحقة للقطاع الخاص إلى فرض تكلفة كبيرة على الحكومة من حيث غرامات التأخير التي يشترطها موردو السلع والخدمات من القطاع الخاص. كما يحد تراكم المتأخرات من قدرة الحكومة على تخفيض دينها العام، بل وقد يدفعها في بعض الأحيان للاستدانة من أجل سداد جزء من هذه المتأخرات تحت ضغط الموردين. ففي عام 2014، وبالرغم من أن الإيرادات كانت فوق المستوى المتوقع، تجاوز الإنفاق الفعلي الأرصدة المخصصة في الميزانية، مما أدى إلى استمرار العجز في الرصيد الجاري والذي بلغ على أساس الالتزام 4.7 مليار شيكل. وبما أن الدعم المقدم من الجهات المانحة لدعم الموازنة والمشاريع التطويرية بلغ 4.4 مليار شيكل فقط (25% دون الهدف المحدد في الميزانية) لم يكن للحكومة

²³ في عام 2014 بلغت نسبة المتأخرات المتراكمة من نفقات غير الأجر إلى إجمالي النفقات الجارية المرصودة في مشروع الموازنة نحو 28.3% مقارنة مع 20.9% في 2013.

خيار سوى أن تراكم المتأخرات، ففي السنة ذاتها بلغت نسبة المتأخرات المتراكمة من نفقات غير الأجور وحدها إلى رصيد الدين المحلي نحو 38.9% وذلك مقارنةً مع 27.7% في 2013.

شكل (11): متأخرات نفقات غير الأجور، 2011-2014



الفصل الرابع

الأبعاد الاقتصادية لمواطن الضعف في أوضاع المالية العامة

تلخيصاً لما تناوله التقرير في فصوله الثلاثة السابقة، ما زالت مستويات العجز الجاري في الموازنة مرتفعة، حيث تعتمد الحكومة ومنذ أجل طويل على الدول المانحة في سد الفجوة التمويلية. ورغم أن مستويات العجز هذه قد تراجعت في السنة الأخيرة بنحو الثلثين، إلا أن حجم المنح سواء من حيث القيمة الحقيقية بالدولار، أو كنسبة من إجمالي الناتج المحلي انخفض أيضاً، وهذا ما عمق من فجوة التمويل. ولسد هذه الفجوة، لجأت الحكومة إلى تأخير مدفوعاتها لموردي السلع والخدمات، وتأخير التحويلات المستحقة لهيئة التقاعد العام، وتأخير جزء من مستحقات الموظفين الأجرية، لدرجة أن متأخرات الحكومة المتراكمة قد شملت كافة بنود النفقات تقريباً. وبحلول نهاية العام 2014 وصلت المتأخرات إلى 2.8 مليار شيكل (6.1% من إجمالي الناتج المحلي)، حيث زادت بأكثر من مليار شيكل خلال عامين فقط. ونتيجة لذلك فقد زادت الحكومة من حجم اقتراضها من المصارف المحلية حتى وصلت التسهيلات الممنوحة للحكومة ما نسبته 115% من رأس المال المدفوع للمصارف. وفي المحصلة بلغ الدين العام ما نسبته 17.4% من إجمالي الناتج المحلي (ترتفع هذه النسبة إلى 38.8% بعد اخذ المتأخرات المتراكمة بعين الاعتبار).

ويعكس ما أشير إليه سابقاً البعد المحاسبي لأداء الموازنة على السياسة المالية للحكومة، غير أن البعد الاقتصادي لهذه المشكلة التي تتغل كاهل الموازنة ومن منظور الاستدامة هو الأهم. فالحكومة ما زالت تستخدم إيراداتها المحلية وما تتلقاه من منح ومساعدات، والتي تتسم بالتقلب، لتمويل جزء فقط من إنفاقها الاستهلاكي الذي لا يمكن بالطبع تجاهل آثاره الإيجابية على نمو الاقتصاد وتحديدًا على المدى القصير. غير أن استمرار الحكومة في وثيرة إنفاقها وفي ظل عدم كفاية المتحقق من إيرادات ومحدودية التمويل الخارجي وشح الموارد المتاحة من شأنه أن (1) يضرب بجهود الحكومة الرامية للوصول إلى أوضاع مالية مستدامة تكون فيها قادرة على الوفاء بالتزاماتها ضمن مفهوم الاكتفاء الذاتي ولو نسبياً، (2) يضعف دور الحكومة في دعم الاقتصاد الفلسطيني، (3) يؤدي إلى الدخول في أزمة مالية تشمل جميع القطاعات الاقتصادية، بشكل مباشر وغير مباشر، حيث يمكن استنتاج ذلك بالاستناد لعدة محاور يمكن إجمالها فيما يلي:

أ- يستنزف جانب الإنفاق الدعم المقدم من المانحين من أجل تغطية العجز في الرصيد الجاري بدلاً من استخدامه في خلق التنمية الاقتصادية المنشودة. فحصر المعونة الخارجية في دعم الموازنة فقط وفي حال لم تتصل هذه المعونة بفاعلية بقنوات دعم قطاعات الإنتاج المحلي ورفع نسبة مساهمتها في تكوين الدخل من خلال المشاريع الإنمائية الواسعة، ستكون هذه المعونة غير ذات جدوى على المدى المتوسط والطويل بالنسبة للأجيال القادمة.

ب- إن ميل الإنفاق العام نحو الأجور والإنفاق التشغيلي والتحويلي، وفي حال إذا ما كان على حساب الإنفاق اللازم لتأسيس بنية تحتية جاذبة للقطاع الخاص، من المؤكد أنه سيؤدي إلى تباطؤ أداء الاقتصاد على المدى المتوسط وال المدى الطويل بسبب الأثر المضاد مستقبلاً على الاستثمار وهجرة الرساميل.

ج- تعمل سياسات الإنفاق هذه بما تتضمنه من انفاق غير مخطط يؤدي إلى تراكم المتأخرات، وتعميق هشاشة القطاع الخاص. فعجز الحكومة عن دفع هذه المستحقات يضر بالموقف المالي للموردين وينشئ مزيداً من الضغوط على كثير منهم بالتوجه إلى القطاع المصرفي للحصول على أي ائتمان من شأنه تلبية احتياجاتهم التجارية، وهذا ما يزيد من حدة المخاطر المالية المتصلة باستقرار القطاع المالي عموماً، والقطاع المصرفي على وجه التحديد، ويخلق حلقة مفرغة بين البنوك والقطاع الخاص والحكومة، حيث أن استعادة المصارف التمويل المقدم منها للقطاع الخاص والمتصل بالأعمال التشغيلية للحكومة يكون رهناً باستعادة الموردين لمأخراتهم لدى الحكومة، وهذا كله يكون رهناً بمقدرة الحكومة على الدفع.

د- كما أن احتمالات عجز الحكومة عن سداد متأخراتها الناجمة عن تضخم الإنفاق ليست محصورة فقط بالقطاع الخاص، فهي تمس رواتب موظفي القطاع العام، مما يجعل هذه الفئة أيضاً عاجزة عن سداد قروضها الخاصة المستحقة للمصارف، ولن تكون أيضاً قادرة على توفير اللازم لتلبية احتياجاتها الاستهلاكية وبالتالي يتراجع الطلب المحلي مما يعمق من مخاطر الأزمة المالية لتشمل كافة القطاعات الاقتصادية. وفي جميع الحالات لن يكون أمام الحكومة أي خيار سوى الاعتماد أكثر فأكثر على الائتمان المحلي. وتبقى قطاعات الاقتصاد وعلى رأسها القطاع العام في حلقة مغلقة من العجز وتمويل العجز بالاقتراض، مما يضر بالثقة السياسية في الحكومة وتوجهاتها نحو توريق الدين المحلي.

هـ- يساهم تضخم الإنفاق غير الموجه وفي ظل غياب سياسات مالية استثنائية²⁴ محفزة للنمو الاقتصادي في استمرار العجز في الرصيد الجاري. ونظرياً فإن عجز الرصيد الجاري قد يسبب عجزاً أكبر في الميزان التجاري، وتبقى الحكومة رهينة لسياسة تمويل العجز في الموازنة بالعجز في الميزان التجاري لمواجهة ضغوط الإنفاق الحكومي، مما يبقي تأثير مضاعف التجارة الخارجية على مؤشرات الاقتصاد الفلسطيني الكلي هشاً للغاية. ويظهر ذلك بوضوح من خلال حجم التسريبات في إجمالي الناتج المحلي الفلسطيني من خلال بند صافي الصادرات، الأمر الذي ينعكس على أداء الاقتصاد ومعدلات النمو والحساب الجاري لميزان المدفوعات سلباً. ناهيك عن أثر هذه السياسة العقيمة على القدرة التنافسية للمنتج الفلسطيني الوطني.

وفي ظل محدودية خيارات التمويل الذاتي والصعوبات التي تعاني منها الحكومة الفلسطينية في إحداث تغيير هيكلي على بنود الإنفاق وخصوصاً النفقات الأجرية منها، كونها (ويسبب ضعف القطاع الخاص) تضطلع بدور المشغل الرئيسي في الاقتصاد، فإن إمكانيات خفض العجز الجاري في الموازنة يُعتبر أمراً صعباً للغاية ولكنه في نفس الوقت يُشكل مطلباً لا مفر منه. وعليه فإن تصحيح أوضاع المالية العامة يتطلب البحث في الحلول التي من شأنها مساعد الحكومة على تسجيل عجز أقل في موازنتها الجارية (استدامة عجزها).

ويتضح من التحليل السابق بأن ضعف جهود ضبط الإنفاق الحكومي يمثل العائق الرئيس أمام إحراز أي تقدم ملموس في خفض الحكومة لعجز رصيدها الجاري. وبالتالي يتعين على الحكومة الالتزام بما هو مخطط في مشاريع الموازنة وأن تلتزم قدر الإمكان بتنفيذ ما أعلنته من إجراءات تقشفية من خلال إعادة هيكلة نفقات غير الأجور (بمعنى ترتيبها حسب الأولوية والاستغناء عن البنود غير ذات الأولوية)

²⁴ السياسات المالية الاستثنائية تمثل التدابير المالية اللازمة لتحقيق هدف النمو، وهي عبارة عن دفعات التنشيط المالي للاقتصاد. وتقوم على إعطاء دفعات تنشيط مالي متوافقة مع هدف استمرارية أوضاع المالية العامة في المدى المتوسط حيث يرتبط مدى التوافق مع هذا الهدف بتوفر (الحيز المالي) اللازم للحكومة. وتتركز دفعات التنشيط المالي للاقتصاد في البنية التحتية ومشاريع التنمية والمشاريع التطويرية.

والعمل على تقليصها دون السماح بالمساس بمتطلبات القطاعات الحكومية الرئيسية كالتعليم والصحة. واقتصار الزيادة في النفقات التشغيلية والتحويلية بنسبة التضخم، وبما يشمل ذلك من ترشيد للإنفاق على الإعانات الاجتماعية لضمان وصول الدعم الحكومي لمستحقيه، والاستمرار في تخفيض نفقات الإجراءات للمباني العامة من خلال برامج التملك الحكومي والحد من نفقات النقل الحكومي من خلال إعادة جدولة النفقات المتعلقة بالسيارات الحكومية بحوزة موظفي الصف الثاني فما دون من الموظفين المدنيين والعسكريين.

وبالتوازي مع الاستمرار بضبط الإنفاق الجاري على فاتورة الرواتب عند مستويات أقل من تلك المعتمدة في مشاريع موازنتها العامة، وبما يؤدي إلى الحد من الزيادة في فاتورة الرواتب المترتبة على مدفوعات التقاعد وعدم تحمل مطالب النقابات إلا بالحد الأدنى اللازم لوقف الإضرابات وضمان استمرارية العمل والاستمرار بقطع العلاوة الإشرافية خارج نطاق اللوائح المقررة وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية والاستمرار بوقف الترقيات والإبقاء على سياسة التعيين في الوظيفة العمومية على شواغر التقاعد فقط. والعمل على التخلص نهائياً من بند صافي الإقراض. وعدم تنفيذ أي مشاريع تطويرية دون توفر الأموال اللازمة لها من قبل المانحين والتركيز على المشاريع ذات الأولوية القصوى، وخصوصاً مشاريع البنية التحتية، وبما يتوافق مع أولويات خطة التنمية الوطنية.

وفي هذه الأثناء يتوجب على الحكومة التفكير ملياً في خيارات توريق الدين العام، وخصوصاً المحلي منه، واتخاذ خطوات جادة على هذا الصعيد بما يساعد على تأسيس سوق سندات قادر على توفير خيارات تمويل متوسطة وطويلة الأجل، على أن يتم إسناد ذلك بإعادة هيكلة النفقات غير الأجرية، وتوجيه الإنفاق نحو البنية التحتية التي من شأنها استقطاب الرساميل بشكل يزيد من مساهمة قطاعات الإنتاج في تكوين الناتج المحلي حتى يستطيع القطاع الخاص أن يأخذ دوره المطلوب في الاقتصاد.

الملاحق

منهجية احتساب النمو في الإيرادات العامة والمنح بدلالة النمو في الأوزان الترجيحية لمكوناتها²⁵

من متطابقة الرصيد الجاري للموازنة، يتم اخذ جانب الإيراد كما يظهر في المتطابقة رقم (1):

$$TR_t = R_t^d + Aid_t \rightarrow (1)$$

من القيد السابق يتم اشتقاق نموذج التنبؤ بسلوك الإيرادات العامة والمنح تبعاً لسلوك مكوناتها وذلك بأخذ المشتقة الكلية على طرفي القيد نحصل على معادلة التغير الكلي في الإيرادات العامة والمنح كما يظهر في المتطابقة رقم (2):

$$d(TR)_t = d(R)_t^d + d(Aid)_t \rightarrow (2)$$

حيث تمثل $d(TR)_t$ التغير في الإيرادات العامة والمنح عبر الزمن. ويقسمة طرفي المعادلة على القيمة المتأخرة للإيرادات العامة والمنح TR_{t-1} ، نحصل على المتطابقة رقم (3):

$$\frac{d(TR)_t}{(TR)_{t-1}} = \frac{d(R)_t^d}{(R)_{t-1}^d} + \frac{d(Aid)_t}{(Aid)_{t-1}} \rightarrow (3)$$

ويعمل معالجة بسيطة على الطرف الأيمن من المتطابقة رقم (3) وذلك بضرب كل بند في حاصل قسمة قيمته المتأخرة على نفس القيمة نحصل على معدل النمو في الإيرادات العامة والمنح بدلالة النمو في الأوزان المرجحة لمكوناتها يظهر في المتطابقة رقم (4):

$$\frac{d(TR)_t}{(TR)_{t-1}} = \underbrace{\left[\frac{d(R)_t^d}{(R)_{t-1}^d} \right]}_{\% \Delta \text{ In the WA of Local Revenues}} \times \underbrace{\left[\frac{(R)_{t-1}^d}{(TR)_{t-1}} \right]}_{\% \Delta \text{ In the WA of Foriegn Aid}} + \underbrace{\left[\frac{d(Aid)_t}{(Aid)_{t-1}} \right]}_{\% \Delta \text{ In the WA of Foriegn Aid}} \times \underbrace{\left[\frac{(Aid)_{t-1}}{(TR)_{t-1}} \right]}_{\% \Delta \text{ In the WA of Foriegn Aid}} \rightarrow (4)$$

²⁵ تم استخدام نفس المنهجية فيما يتعلق بمكونات الإنفاق ومكونات الرصيد الجاري.

البيانات

جدول (1): خلاصة الوضع المالي للسلطة الفلسطينية، 2011-2014

(مليون شيكل)

الفعلي إلى إجمالي الناتج المحلي الاسمي				الفعلي إلى الموازنة				فعلي				البيان
%				%				مليون شيكل				
2014	2013	2012	2011	2014	2013	2012	2011	2014	2013	2012	2011	
31.5	29.5	31.0	32.5	94.6	92.3	91.0	84.6	14353.2	13276.1	12235.4	11313.7	إجمالي الإيرادات العامة والمنح (صافي)
21.8	18.6	21.9	22.4	106.9	90.8	01.8	98.0	9950.9	8361.0	8648.8	7793.6	إجمالي الإيرادات المحلية (صافي)
4.7	4.8	4.7	5.0	92.3	97.4	87.2	91.2	2148.7	2157.3	1851.9	1726.8	الإيرادات الضريبية
2.1	2.0	2.3	2.3	96.9	85.5	93.0	70.7	965.6	921.3	895.2	784.8	الإيرادات غير الضريبية
16.1	13.5	15.4	15.3	111.8	95.6	104.0	99.9	7317.9	6089.0	6096.2	5330.4	إيرادات المقاصة
1.1	1.8	0.5	0.1	85.9	176.9	42.8	12.5	481.3	806.6	194.5	48.5	إرجاعات ضريبية (-)
9.7	10.9	9.1	10.1	75.1	94.9	72.4	64.8	4402.3	4915.1	3586.6	3520.1	المنح والمساعدات الخارجية
8.1	10.1	7.6	8.4	76.8	111.3	78.3	81.5	3676.1	4531.6	2985.6	2915.2	لدعم الموازنة
1.6	0.9	1.5	1.7	67.2	34.5	52.7	32.7	726.2	383.5	601.0	605.0	لدعم المشاريع التطويرية
28.2	27.4	31.8	33.4	84.7	85.8	89.9	84.4	12860.8	12342.4	12543.1	11651.4	إجمالي النفقات العامة
26.9	26.1	29.7	30.4	88.2	89.6	92.9	88.6	12274.4	11735.0	11730.1	10597.0	النفقات الجارية، ومنها:
14.9	14.6	15.2	17.2	93.1	94.1	87.8	95.0	6766.5	6548.2	5995.6	6006.8	الأجور والرواتب
9.8	9.8	11.8	11.7	74.1	75.9	86.4	81.1	4485.5	4426.9	4662.6	4089.3	نفقات غير الأجور
2.2	1.7	2.7	1.4	170.4	253.3	268.0	84.6	1022.4	759.9	1071.9	500.9	صافي الإقراض
1.3	1.4	2.1	3.0	46.5	46.9	61.1	57.0	586.4	607.4	813.0	1054.4	النفقات التطويرية
-5.1	-7.5	-7.8	-8.0	50.5	86.8	74.6	69.9	-2323.5	-3374.0	-3081.3	-2803.4	العجز/الفائض الجاري
-6.4	-8.9	-9.9	-11.1	49.6	76.9	71.3	65.8	-2909.9	-3981.4	-3894.3	-3857.8	العجز/الفائض الكلي قبل المنح
3.2	2.1	-0.8	-1.0	-	-	-	-	1492.4	933.7	-307.7	-337.7	العجز/الفائض الكلي بعد المنح
-1.1	-1.9	1.2	1.0	-	-	-	-	-506.7	-895.0	489.8	333.7	صافي التمويل من المصارف المحلية
2.2	0	0	0	-	-	-	-	-1003.8	0.0	0.0	0.0	متأخرات السلع والخدمات والنفقات التطويرية
0.1	-0.1	-0.4	0.0	-	-	-	-	18.1-	38.7-	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، 2011-2014
(مليون شيكل)

2014	2013	2012	2011	البيان
1463.8	1388.4	1050.0	1031.8	منح عربية
2212.2	3143.2	1935.7	1883.2	منح دولية
880.6	899.0	817.6	1029.9	الآلية الفلسطينية-الأوروبية
910.7	856.7	1024.4	616.0	البنك الدولي
380.3	1258.0	0.0	185.0	الولايات المتحدة
40.6	129.5	93.7	52.3	دول أخرى
726.2	383.3	601.0	604.8	التمويل التطويري
4402.2	4914.9	3586.7	3519.8	المجموع

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

جدول (3): الدين العام الحكومي القائم، 2011-2014

(مليون شيكل)

2014	2013	2012	2011	البيان
4399.4	4408.8	5142.8	4147.1	أ- الدين المحلي الحكومي
2460.9	2300.1	2669.1	1910.7	قروض البنوك
1180.5	1274.0	1783.8	1664.6	تسهيلات بنكية
705.7	783.9	659.4	539.2	قروض هيئة البترول
52.3	50.8	30.5	32.6	قروض مؤسسات عامة أخرى
4246.7	3856.1	4077.1	4206.7	ب- الدين الخارجي الحكومي
2421.6	2191.8	2335.9	2330.1	مؤسسات مالية عربية
1356.4	1191.3	1257.5	1290.6	مؤسسات مالية إقليمية ودولية
1079.3	986.3	1077.8	1121.0	البنك الدولي
187.7	125.6	95.9	85.3	بنك الاستثمار الأوروبي
10.6	10.5	11.7	12.6	الصندوق الدولي للتطوير الزراعي
78.8	68.9	72.1	71.7	الأوبك
468.7	473.0	483.7	586.0	قروض ثنائية
8646.1	8264.9	9219.9	8353.8	مجموع الدين العام الحكومي

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