سلطة النقد الفلسطينية

تطورات الدين العام الحكومي
الربع الرابع 2014

دائرة الأبحاث والسياسات النقدية

آذار 2015

© آذار، 2015.

جميع الحقوق محفوظة.

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى هذه المطبوعة كالتالي:

سلطة النقد الفلسطينية، 2015. تطورات الدين العام الحكومي للربع الرابع 2014.

رام الله – فلسطين.

جميع المراسلات توجه إلى:

سلطة النقد الفلسطينية

ص.ب. 542، رام الله فلسطين.

هاتف: 2-2409920 (970 +)

فاكس: 2-2409922 (970 +)

بريد إلكتروني: info@pma.ps

صفحة إلكترونية: www.pma.ps

قائمة المحتويات

الملخص iv

المقدمة 1

الوضع المالي للحكومة الفلسطينية 2

الدين العام الحكومي 4

الدين المحلي الحكومي 6

الدين الخارجي الحكومي 9

مؤشرات الدين العام الحكومي 11

الدين العام الحكومي نسبة الى الناتج المحلي الاجمالي الاسمي 11

الدين العام الحكومي نسبة إلى الإيرادات الحكومية 12

الدين الخارجي نسبة إلى حجم الصادرات 12

الدين المحلي الحكومي نسبة إلى صافي حقوق الملكية للمصارف 13

الملاحق 1

قائمة المصطلحات والتعريفات

الإيرادات العامة والمنح: تمثل إجمالي الإيرادات المحلية الضريبية وغير الضريبية وإيرادات المقاصة مضافاً إليها المنح والمساعدات الخارجية ومطروحاً منها الارجاعات الضريبية.

الإيرادات العامة: تمثل إجمالي الإيرادات المحلية الضريبية وغير الضريبية وإيرادات المقاصة مطروحاً منها الارجاعات الضريبية.

الإيرادات المحلية: تمثل إجمالي الإيرادات الضريبية وغير الضريبية وإيرادات المقاصة.

إيرادات المقاصة: تمثل ذلك الجزء من الإيرادات المحلية الذي تقوم إسرائيل بجبايته نيابة عن السلطة الفلسطينية بحسب اتفاق باريس الاقتصادي.

النفقات العامة: تشمل الإنفاق الجاري (نفقات الأجور وغير الأجور وصافي الإقراض)، بالإضافة إلى الإنفاق التطويري.

الدين العام الحكومي: دين الحكومة الفلسطينية المركزية ممثلة بالوزارات والدوائر الحكومية الواردة في قانون الموازنة العامة.

الدين المحلي الحكومي: حجم الدين الحكومي من المصارف العاملة في فلسطين وبعض المؤسسات العامة.

الدين الخارجي الحكومي: حجم الدين الخارجي المترتب على الحكومة الفلسطينية.

الأساس النقدي: يمثل الحركات الفعلية فقط

أساس الاستحقاق: يمثل الحركات وقت استحقاقها.

الملخص

يأتي إعداد هذا التقرير في سياق جهود سلطة النقد الفلسطينية لممارسة دورها كمستشار اقتصادي ومالي للحكومة الفلسطينية، حيث يتولى التقرير دراسة وتحليل الوضع المالي وتطورات الدين العام الحكومي بشقيه المحلي والخارجي وذلك في نهاية الربع الرابع 2014. بالإضافة إلى تحليل أهم التطورات الحاصلة على أسعار الفائدة والفوائد المدفوعة والمستحقة على هذا الدين.

تظهر البيانات المتعلقة بالدين العام في فلسطين تراجع الدين العام الحكومي نهاية الربع الرابع 2014، مقارنة بالربع السابق والمناظر، ليبلغ نحو 2,216.8 مليون دولار، مشكلاً نحو 18.4% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي. غير أن تراكم المتأخرات على الحكومة الفلسطينية خلال السنوات الماضية قد أدى إلى زيادة حجم الدين العام الحكومي وبلوغه الحدود القصوى المسموح بها تقريباً حسب قانون الدين العام الفلسطيني لسنة 2004، فمع نهاية الربع الرابع 2014 بلغت نسبة هذا الدين بما يشمل المتأخرات نحو 41.1% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي. أما عن الفوائد المدفوعة على الدين العام الحكومي فقد بلغت نحو 15.6 مليون شيكل خلال نفس الفترة.

وقد تراجع الدين المحلي الحكومي نهاية الربع الرابع 2014، بنحو 7.8% مقارنة بالربع السابق، و11.0% مقارنة مع الربع المناظر ، ليبلغ نحو 1,128.0 مليون دولار. كما تراجع الدين الحكومي الخارجي خلال نفس الفترة بنحو 1.1% و1.8% على الترتيب، ليبلغ حوالي 1,088.8 مليون دولار نهاية الربع الرابع 2014. وشكّل الدين قصير الأجل السمة الأساسية للدين المحلي الحكومي (نحو 60%)، في حين كانت الديون طويلة الأجل هي السمة الأساسية للدين الخارجي الحكومي بنحو 93.3% نهاية الربع الرابع 2014.

واستحوذ الشيكل الإسرائيلي على النسبة الأكبر من الدين المحلي الحكومي، بنحو78.3% نهاية الربع الرابع 2014، وذلك على حساب الاستدانة بالدولار الأمريكي الذي تراجعت حصته إلى حوالي 10.1% من هذا الدين، فيما بقيت مساهمة الدينار الأردني مستقرة عند نحو 11.6%. وقد بلغ المتوسط المرجح لسعر الفائدة نحو 6.85% على الاقتراض الحكومي بالشيكل الإسرائيلي، مقابل نحو 5.76% على الدينار الأردني، ونحو 4.31% على الدولار الأمريكي.

المقدمة

تعاني الحكومة الفلسطينية منذ نشأتها مجموعة من الاختلالات والمشاكل الهيكلية التي تؤثر في قدرتها على الوفاء بالتزاماتها وتغطية نفقاتها العامة من خلال الاعتماد على مواردها المالية المحلية المتاحة فقط. ففي جانب الإيرادات يلاحظ أن نحو 70% من الإيرادات المحلية (إيرادات المقاصة) يتم جبايتها من خلال إسرائيل بحسب اتفاق باريس الاقتصادي، والتي تتحكم في مواعيد تسليمها وتحويلها للسلطة الفلسطينية. كذلك الحال بالنسبة للمنح والمساعدات الخارجية (المكون الثاني للإيرادات العامة والمنح) فهي مرهونة بالوضع السياسي الداخلي، بالإضافة إلى الأوضاع الاقتصادية في البلدان المانحة، الأمر الذي يجعلها عرضة للتذبذب وعدم الاستدامة. أما في جانب الإنفاق، فالحكومة تواجه صعوبات وتحديات كبيرة تعيق قدرتها على تقنين وترشيد هذا البند، خاصة في ظل مستويات عالية من إعانات البطالة، والمساعدات الاجتماعية، ومساعدات الأسر غير المقتدرة وغيرها من بنود الإنفاق الأخرى. وقد أدت هذه الظروف وغيرها من العوامل إلى ضعف في جانب التحصيل الضريبي وعدم التحكم في الجزء الأكبر والاهم منه (إيرادات المقاصة والمساعدات الخارجية)، بالإضافة إلى ضعف (أو عدم) القدرة على تقنين أو ترشيد الإنفاق الحكومي العام، وهو ما أدى إلى ضعف وهشاشة المركز المالي للحكومة.

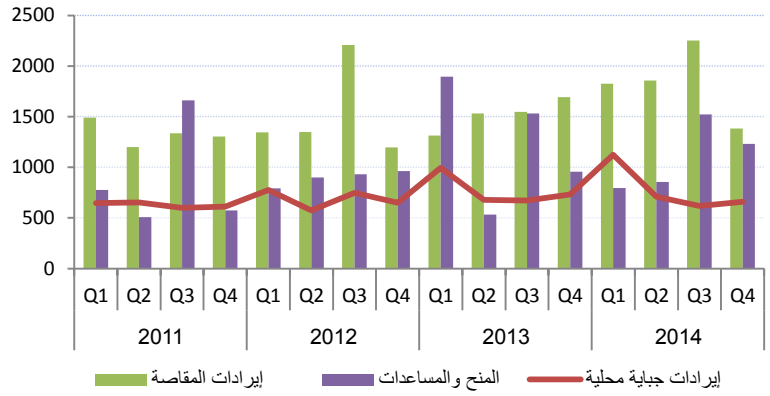
ولتمويل العجز المالي عادة ما تلجأ الحكومة إلى الاستدانة محلياً أو خارجياً. ويتوقف لجوء الحكومة إلى الاقتراض على مجموعة من العوامل في مقدمتها حجم الموارد المالية، والقدرة على الوفاء بأعباء الاستدانة، وأوجه إنفاق القروض التي يتم الحصول عليها. وبالحديث عن الحكومة الفلسطينية فان ضعف الموارد المالية المتاحة وعدم التحكم والسيطرة على الجزء الأكبر منها، بالإضافة إلى الزيادة المضطردة في الإنفاق العام، أدت إلى زيادة الاهتمام بالوضع المالي للحكومة، وكذلك الاهتمام بتحليل التطورات الحاصلة على الدين العام الحكومي.

يعتمد هذا التقرير في مصادر بياناته على البيانات الصادرة عن كل من وزارة المالية وسلطة النقد الفلسطينية. ويتناول الوضع المالي للحكومة الفلسطينية، بالإضافة إلى تطورات الدين العام الحكومي (المحلي والخارجي) نهاية الربع الرابع من العام 2014. كما يتناول أيضا أهم مؤشرات الدين العام الحكومي، وأهم التطورات في أسعار الفائدة المدفوعة والمستحقة على هذا الدين بشقيه المحلي والخارجي.

الوضع المالي للحكومة الفلسطينية

يعاني الوضع المالي للحكومة الفلسطينية مجموعة من الاختلالات البنيوية والهيكلية التي تؤثر في قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها وتغطية نفقاتها الجارية والتطويرية بالاعتماد على مواردها المالية المتاحة. كما تشير البيانات المتاحة من خلال وزارة المالية، إلى تذبذب ملحوظ في جانب الإيرادات المتحققة، خاصة إيرادات المقاصة والمنح والمساعدات الخارجية، وإن كان التذبذب في إيرادات المقاصة أقل منه في المنح والمساعدات الخارجية المقدمة. إذ يعتمد تحويل إيرادات المقاصة على مدى استقرار الأوضاع السياسية ورغبة الجانب الإسرائيلي في عملية التحويل، بالإضافة إلى قيمة الفواتير المقدمة من قبل وزارة المالية الفلسطينية لإسرائيل، والتي يتم احتساب حجم إيرادات المقاصة بناء عليها. أما تدفق المنح والمساعدات الخارجية فهو يعتمد بشكل أساسي على الأوضاع الاقتصادية في البلدان المانحة بالإضافة إلى تطورات العملية السلمية التي ترعاها هذه الدول.

شكل 1: إجمالي الإيرادات العامة والمنح (مليون شيكل)

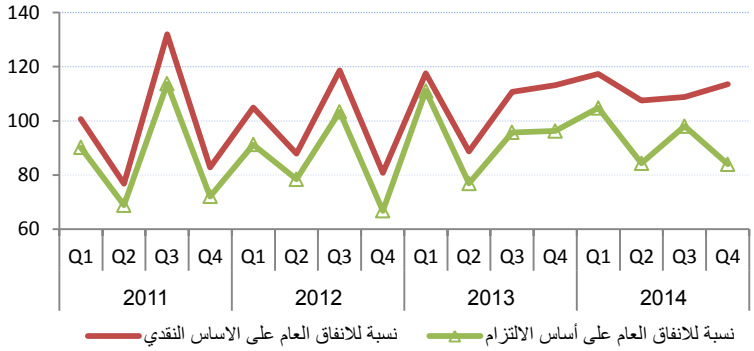


أما إيرادات الجباية المحلية (الإيرادات الضريبية وغير الضريبية) فتعتبر مستقرة نسبياً مقارنة بباقي أنواع الإيرادات الأخرى، ولكنها تزداد بشكل ملحوظ بداية كل عام، نظراً لقيام المكلفين بدفع الضرائب السنوية المترتبة عليهم للاستفادة من الحسم التشجيعي الذي تمنحه الحكومة للمكلفين في بداية كل عام.

تجدر الإشارة أن إجمالي الإيرادات العامة والمنح قد بلغت خلال الربع الرابع 2014، نحو 3,271.7 مليون شيكل، متراجعة بنحو 25.5% مقارنة بالربع السابق، وبنحو 3.3% مقارنة بالربع المناظر من العام 2013. وقد جاء هذا التراجع بشكل أساسي نتيجة لتراجع إيرادات المقاصة خلال نفس الفترة. علماً أن إيرادات المقاصة تشكل نحو 42.2% من إجمالي الإيرادات العامة والمنح خلال الربع الرابع 2014، مقابل نحو 37.6% حصة المنح والمساعدات الخارجية، ونحو 20.2% حصة إيرادات الجباية المحلية.

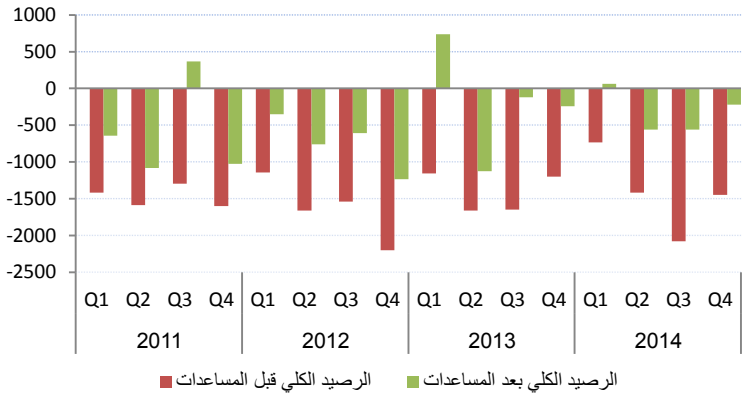
وقد أدى اختلال بنود الإيراد المتحقق والإنفاق إلى وجود عجز مالي مزمن لدى الحكومة الفلسطينية. فالموارد المالية المتحققة لا تزال أقل بكثير من حجم الإنفاق العام المستحق خلال نفس الفترة. ويبين الشكل (2) نسبة صافي الإيرادات العامة والمنح إلى الإنفاق العام على أساس الالتزام والأساس النقدي[1]. ويظهر من هذا الشكل أن هذه النسبة تتعدى 100% في حالة الإنفاق العام الفعلي (الأساس النقدي) أي أن الإيرادات المالية المتاحة تغطي حجم الإنفاق الفعلي. لكن على العكس من ذلك فان الموارد المالية المتاحة في أغلب الأحيان تكون أقل من حجم الإنفاق المستحق (أساس الالتزام)، وهو ما يدفع الحكومة إلى البحث عن موارد مالية أخرى من خلال الاستدانة، أو في حالات أخرى إلى عدم السداد وبالتالي تراكم المتأخرات عليها.

شكل 2: إجمالي صافي الإيرادات العامة والمنح كنسبة من النفقات العامة على أساس الالتزام والأساس النقدي (%)



وقد لعبت المساعدات الخارجية دوراً مهماً في التخفيف من حدة هذا العجز وتحويله إلى فائض في بعض الأحيان. فقد بلغ العجز في الرصيد الكلي قبل المنح والمساعدات (على أساس الالتزام) نحو 1,448.2 مليون شيكل خلال الربع الرابع 2014، أو ما يعادل نحو 12.6% من الناتج المحلي الإجمالي خلال نفس الفترة. غير أن هذا العجز قد انخفض بعد المنح والمساعدات الخارجية إلى نحو 218.1 مليون شيكل، أو ما يعادل نحو 1.9% من الناتج المحلي الإجمالي.

شكل 3: الرصيد الكلي على أساس الالتزام (مليون شيكل)

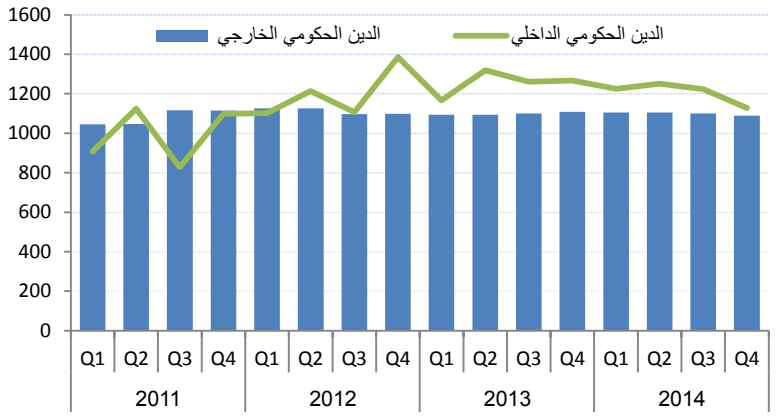


[1] الإنفاق على أساس الالتزام يمثل ما يترتب على الحكومة ويجب عليها دفعه، أما الأساس النقدي فهو يمثل ما قامت الحكومة بدفعه فعلياً، والفرق بينهما يشكل المتأخرات المترتبة على الحكومة.

الدين العام الحكومي

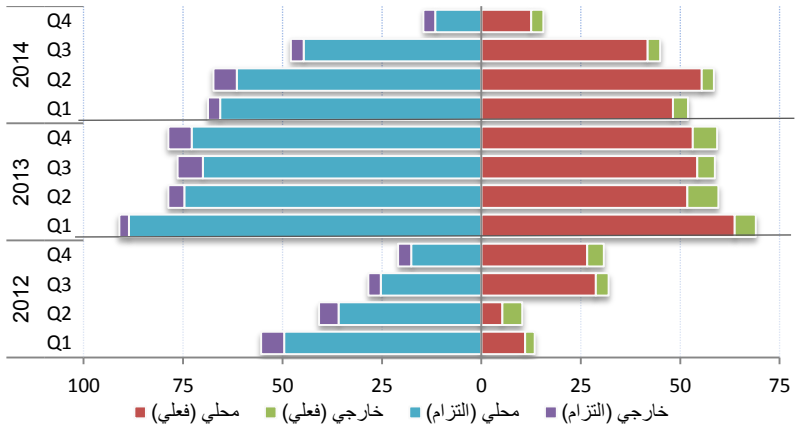
تراجع الدين العام الحكومي نهاية الربع الرابع 2014 بنحو 4.6%، مقارنة بنهاية الربع الثالث من نفس العام، وبنحو 6.7% مقارنة بنهاية الربع المناظر من العام 2013، ليبلغ حوالي 2,216.8 مليون دولار. وتوزع هذا الدين بين دين حكومي محلي بنحو 50.9%، مقارنة بنحو 49.1% حصة الدين الحكومي الخارجي. ويظهر الشكل (4)، نوعاً من الاستقرار في الدين الحكومي الخارجي، مقابل تذبذب ملحوظ في حجم الدين الحكومي المحلي. ويعود السبب في ذلك بشكل رئيس إلى اعتماد الحكومة الفلسطينية على الاستدانة من الجهاز المصرفي الفلسطيني، نظراً لعدم قدرتها على الاستدانة من الخارج أو من المؤسسات الدولية مثل صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي. بالإضافة إلى تقلبات سعر صرف الدولار الأمريكي مقابل الشيكل الإسرائيلي، خاصة إذا ما علمنا أن معظم الدين المحلي الحكومي (نحو 78%) مقدم بعملة الشيكل الإسرائيلي.

شكل 4: توزيع الدين العام الحكومي (مليون دولار)



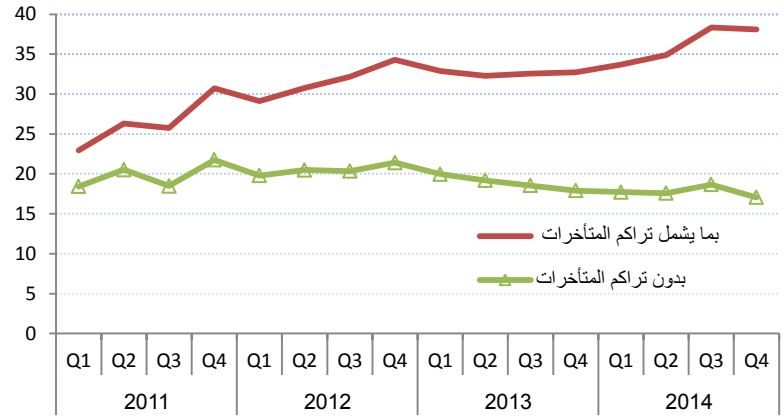
وتشير البيانات المتاحة أن هناك توجهاً لدى الحكومة للالتزام بدفع الفوائد المستحقة عليها كاملة، حيث أن المبالغ المدفوعة تساوي أو تزيد في بعض الأحيان عن تلك المستحقة، كما هو الحال في الربع الرابع 2014، والذي بلغت فيه الفوائد المدفوعة على الدين العام الحكومي نحو 15.6 مليون شيكل في حين بلغت الفوائد المستحقة نحو

شكل 5: الفوائد المدفوعة والمستحقة على الدين العام الحكومي (مليون شيكل)



14.6 مليون شيكل[2]. تجدر الإشارة أن الفوائد المدفوعة و/أو المستحقة في معظمها هي للدين المحلي الحكومي، الذي استحوذ على نحو 80.1% من إجمالي الفوائد المدفوعة خلال الربع الرابع 2014 (أو ما يعادل 12.5 مليون شيكل)، مقارنة بنحو 92.9% خلال الربع السابق (أو ما يعادل 41.8 مليون شيكل)، ونحو 89.7% خلال الربع المناظر من العام 2013 (أو ما يعادل 53.2 مليون شيكل).

شكل 6: الدين العام الحكومي نسبة للناتج المحلي الإجمالي الاسمي (%)



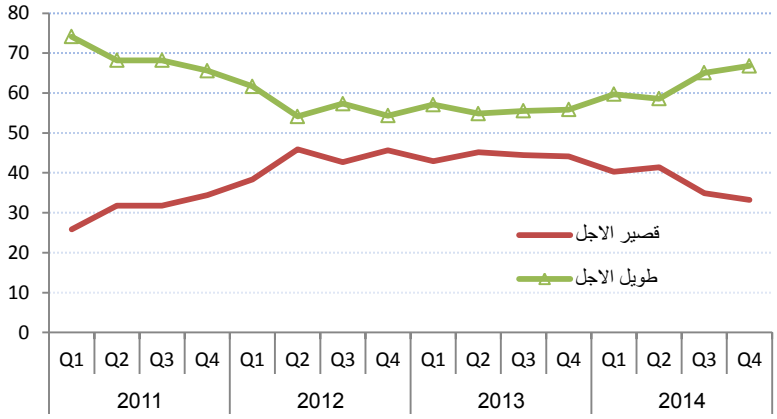
وقد شكل الدين العام الحكومي نحو 18.4% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي خلال الربع الرابع 2014، مقارنة بنحو 18.7% في الربع السابق من نفس العام، ونحو 17.9% في الربع المناظر 2013. وتعتبر هذه النسبة منخفضة نسبياً مقارنة بالنسب المسموح بها بحسب قانون الدين العام الفلسطيني[3]. ولكن عند إضافة المتأخرات المتراكمة على الحكومة الفلسطينية، باعتبارها دين واجب السداد، فان نسبة هذا الدين للناتج المحلي الإجمالي ترتفع لتبلغ نحو 41.1% خلال الربع الرابع 2014، مقارنة بنحو 38.3% في الربع السابق، ونحو 32.7% في الربع المناظر 2013. وهذا يعني أن المتأخرات المتراكمة قد أسهمت في رفع نسبة الدين العام الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي بنحو 22.7 نقطة مئوية (من 18.4% بدون المتأخرات، إلى 41.1% بما يشمل المتأخرات). كما وأن نسبة الدين العام الحكومي (دون المتأخرات) إلى الناتج المحلي الإجمالي مستقرة نسبياً عند نحو 17 – 19%، ولكن هذه النسبة تتزايد باستمرار وبشكل ملحوظ عند إضافة المتأخرات إلى الدين العام الحكومي لتبلغ الحدود القصوى المسموح بها بحسب قانون الدين العام الفلسطيني لعام 2004. ويعود هذا الارتفاع بشكل أساسي إلى الزيادة المستمرة والمضطردة في حجم المتأخرات المتراكمة على الحكومة الفلسطينية. ويستدل من ارتفاع هذه النسبة أيضاً (41.1%)، ضعف الوضع المالي للحكومة الفلسطينية وقلة الموارد المالية المتاحة مما يدفعها إلى عدم الوفاء بالتزاماتها المستحقة وبالتالي تراكم المتأخرات وزيادتها باستمرار.

[2] بلغت الفوائد المدفوعة على مستوى العام 2014 نحو 171.1 مليون شيكل مقابل نحو 246.6 مليون شيكل في العام السابق. أما الفوائد المستحقة فقد بلغت 198.6 مليون شيكل خلال عام 2014، مقارنة بنحو 324.8 مليون شيكل عام 2013.

[3] المادة رقم (30) من قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005م، تنص على أنه لا يجوز أن يزيد الرصيد القائم للدين العام في أي وقت من الأوقات على 40% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للسنة الأخيرة التي تتوافر عنها بيانات.

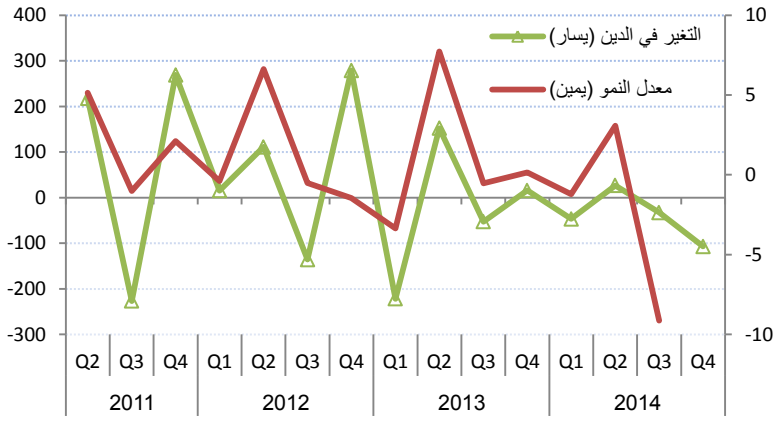
وقد شكل الدين طويل الأجل نحو 66.8% من إجمالي الدين العام الحكومي نهاية الربع الرابع 2014، مقارنة بنحو 65.1% نهاية الربع السابق، ونحو 55.8% نهاية الربع المناظر 2013. أما الدين قصير الأجل فقد شكل نحو 33.2% من الدين العام الحكومي نهاية الربع الرابع 2014، مقارنة بنحو 34.9% و 44.2% نهاية الربع السابق من نفس العام والربع المناظر من العام 2013، على الترتيب.

شكل 7: توزيع الدين العام الحكومي بين قصير وطويل الأجل (%)



أما عن طبيعة الأثر المتوقع للدين العام الحكومي على الأداء الاقتصادي، فقد أظهرت البيانات أن هناك ارتباط إيجابي على المدى المتوسط بين التغير في حجم الدين العام الحكومي ومعدل النمو الحقيقي للاقتصاد. إلا أن وجود مثل هذا الارتباط ليس دليلاً كافياً على وجود مثل هذه العلاقة وهو ما يحتاج إلى دراسة معمقة وأكثر تفصيلاً[4].

شكل 8: معدل النمو الحقيقي ومعدل النمو في الدين العام الحكومي



الدين المحلي الحكومي

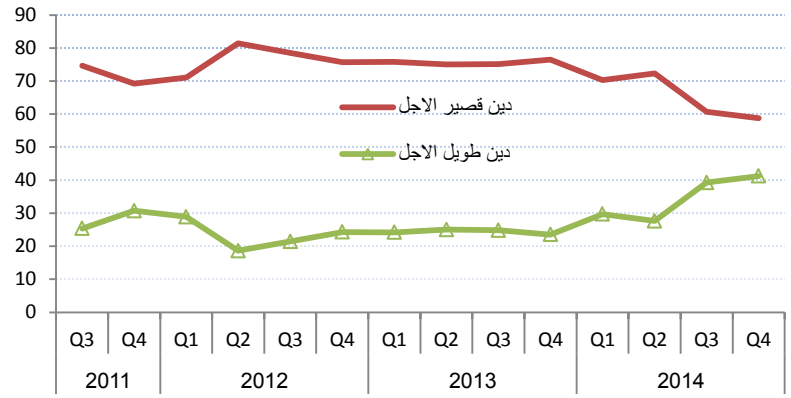
شهد الدين المحلي الحكومي تراجعاً ملحوظاً نهاية الربع الرابع 2014، بنحو 7.8% مقارنة بالربع السابق، وبنحو 11.0% مقارنة بالربع المناظر، ليبلغ نحو 1,128.0 مليون دولار. إلا أن مزيداً من التفحص والتحليل يظهر أن هذا التراجع ناجم في

[4] تجدر الإشارة أنه لا يمكن الجزم بوجود مثل هذه العلاقة من دون استخدام النماذج الاقتصادية العلمية، وهو ما قد يكون موضوع بحث مهم يمكن إجراءه لاحقاً، علماً بان معامل الارتباط فيما بين معدل النمو الاقتصادي والتغير في الدين العام الحكومي بلغ نحو 49.2% وهو ما يشير إلى وجود علاقة إيجابية بين المعدلين.

معظمه (إن لم يكن كله) عن ارتفاع معدل سعر صرف الدولار مقابل الشيكل الإسرائيلي، وبما أن معظم الدين المحلي (ما يقارب 78%) هو دين بعملة الشيكل الإسرائيلي، فان انخفاض حجم هذا الدين مقوماً بالدولار الأمريكي ناجم بشكل أساسي عن ارتفاع سعر صرف الدولار الأمريكي مقابل الشيكل الإسرائيلي[5].

يذكر أن الجهاز المصرفي هو مصدر التمويل المحلي الأساسي للحكومة الفلسطينية، وذلك نظراً لعدم وجود أدوات مالية أخرى لدى الحكومة تمكنها من الاقتراض المحلي غير المباشر. فقد ساهمت المصارف بنحو 98.8% من إجمالي الدين المحلي الحكومي، مقابل نحو 1.2% تم تمويلها من مؤسسات عامة أخرى مثل هيئة التقاعد، ولجنة الزكاة وغيرها. تجدر الإشارة أن حوالي 17% من الدين المحلي الحكومي مقدم لهيئة البترول لكن بكفالة وزارة المالية.

شكل 9: توزيع الدين المحلي الحكومي بين قصير وطويل الأجل (نسبة مئوية)



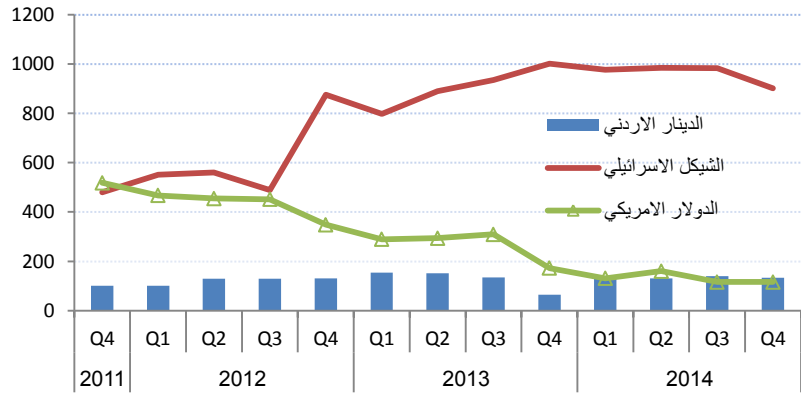
وقد توزع الدين المحلي الحكومي نهاية الربع الرابع 2014، بين دين قصير الأجل بنحو 662.7 مليون دولار (نحو 58.8% من الدين المحلي الحكومي)، مقابل نحو 465.3 مليون دولار ديون طويلة الأجل (نحو 41.2% من الدين المحلي الحكومي). وهنا لا بد من الإشارة إلى أنه يبدو أن هناك توجهاً جديداً لدى الحكومة الفلسطينية يتمثل في تقليل الاعتماد على الديون قصيرة الأجل مقابل زيادة الديون طويلة الأجل. فقد بلغت حصة الديون قصيرة الأجل نحو 58.8% من الدين المحلي الحكومي نهاية الربع الرابع 2014، مقابل نحو 60.7% نهاية الربع السابق، ونحو 75.6% نهاية الربع المناظر من العام 2013. وعلى العكس من ذلك فقد ارتفعت حصة الديون طويلة الأجل لتبلغ خلال الربع الرابع 2014 نحو 41.2% من الدين المحلي الحكومي، مقابل نحو 39.3% نهاية الربع السابق، ونحو 23.5% نهاية الربع المناظر من العام 2013.

أما بالنسبة لتوزيع الدين الحكومي المحلي بحسب العملة، فقد أظهرت بيانات سلطة النقد استحواذ الشيكل الإسرائيلي على الحصة الأكبر من هذا الدين. وهذا أمر طبيعي مرده، إلى أن معظم الإيرادات والنفقات الحكومية هي بعملة الشيكل الإسرائيلي،

[5] تشير البيانات أن سعر صرف الدولار الأمريكي مقابل الشيكل الإسرائيلي قد ارتفع بنحو 9.1% نهاية الربع الرابع 2014، مقارنة بالربع السابق، وبنحو 12.3% مقارنة بالربع المناظر من العام 2013، وهو ما يؤدي إلى انخفاض قيمة الدين المحلي الحكومي المقدم بالشيكل عند تقويمه بالدولار.

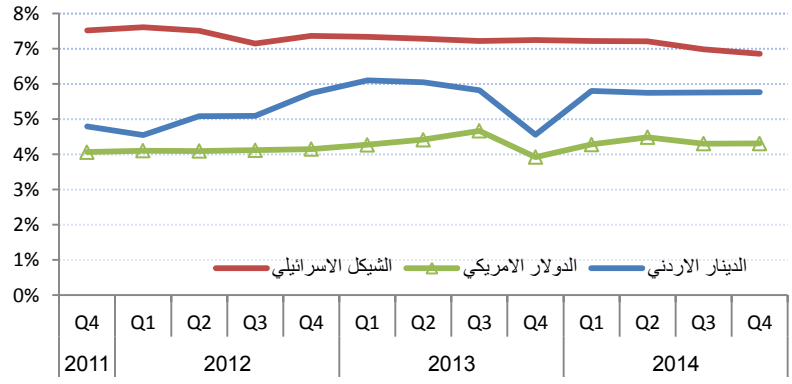
وبذلك فان الحصول على هذا التمويل بعملة الشيكل يساعد الحكومة على تجنب تقلبات أسعار صرف الشيكل مقابل الدولار والعملات الأخرى. وقد استحوذ الشيكل الإسرائيلي على نحو 78.3% من الدين المحلي الحكومي نهاية الربع الرابع 2014، مقارنة بنحو 79.4% نهاية الربع السابق، ونحو 80.9% نهاية الربع المناظر 2013. والشكل (10) يظهر أن الزيادة في حصة الاستدانة بالشيكل الإسرائيلي جاءت على حساب الدولار، الذي انخفضت حصته من الدين المحلي الحكومي إلى نحو 10.1% نهاية الربع الرابع 2014، مقارنة بنحو 9.4% نهاية الربع السابق، ونحو 13.9% نهاية الربع المناظر 2013. أما حصة الدينار الأردني فقد بقيت ثابتة تقريبا عند نحو 11.6% من الدين المحلي الحكومي على طول الفترة السابقة.

شكل 10: توزيع الدين المحلي الحكومي بحسب العملة (مليون دولار)



كما تظهر بيانات سلطة النقد وجود تباين واضح في أسعار الفائدة المدفوعة من قبل الحكومة الفلسطينية مقابل الاقتراض من المصارف العاملة في فلسطين بحسب العملة المستخدمة. فقد بلغ المتوسط المرجح لسعر فائدة الاقتراض الحكومي بعملة الشيكل الإسرائيلي نحو 6.85% خلال الربع الرابع 2014، مقارنة بنحو 6.98% خلال الربع السابق، ونحو 7.24% خلال الربع المناظر 2013. وبشكل عام، فان المتوسط المرجح لسعر فائدة الاقتراض الحكومي بالشيكل يتراوح بين 7% إلى 8%، مع اتجاه تنازلي خلال الفترة الأخيرة، الأمر الذي قد يفسر الزيادة الملحوظة في حجم الاقتراض الحكومي بالشيكل الإسرائيلي، إضافة إلى محاولة الحكومة تغيير مراكز العملة من خلال الانتقال من الاقتراض بالدولار الأمريكي إلى الاقتراض بالشيكل الإسرائيلي من أجل تقليل وتجنب مخاطر تقلبات أسعار الصرف. وبالرغم من هذا الاتجاه التنازلي، إلا أن المتوسط المرجح لفائدة الاقتراض الحكومي بعملة الشيكل الإسرائيلي يبقى مرتفعاً نسبياً مقارنة بالعملات الأخرى، وذلك لان جزءاً كبيراً

شكل 11: المتوسط المرجح لأسعار الفائدة على الدين المحلي الحكومي بحسب العملة (%)



من هذا الدين مقدم على شكل ديون قصيرة الأجل (جاري مدين) والتي عادة ما تكون أسعار الفائدة عليها مرتفعة نسبياً مقارنة بأنواع القروض الأخرى.

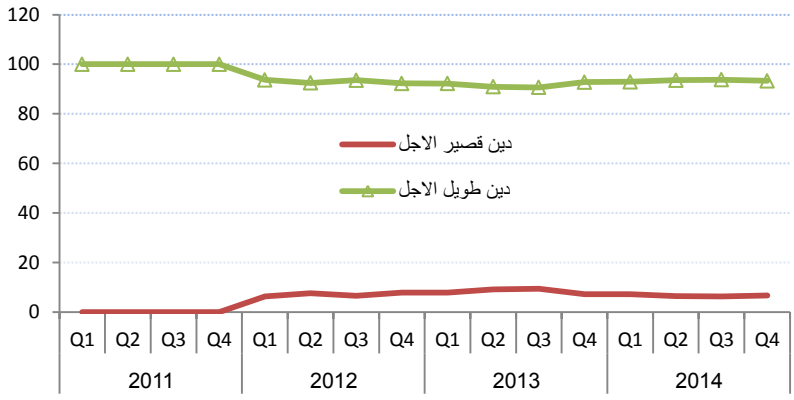
أما بالنسبة للمتوسط المرجح لسعر فائدة الاقتراض الحكومي بالدولار الأمريكي، فقد بلغ نحو 4.31% خلال الربع الرابع 2014، مقارنة بنحو 4.30% في الربع السابق، ونحو 3.92% خلال الربع المناظر 2013. من ناحية أخرى، يلاحظ استقرار المتوسط المرجح لسعر فائدة الاقتراض الحكومي بعملة الدينار الأردني خلال الفترة الأخيرة، حيث بلغ هذا المتوسط نحو 5.76% خلال الربع الرابع 2014، مقابل نحو 5.75% في الربع السابق، ونحو 4.56% خلال الربع المناظر 2013.

وقد بلغت الفوائد المدفوعة على الدين المحلي الحكومي خلال الربع الرابع 2014، نحو 12.5 مليون شيكل، مقابل نحو 41.8 مليون شيكل في الربع السابق، ونحو 53.2 مليون شيكل في الربع المناظر 2013. في حين بلغت الفوائد المستحقة على هذا الدين نحو 11.6 مليون شيكل خلال الربع الرابع 2014، مقابل نحو 44.7 مليون شيكل و72.8 مليون شيكل خلال الربع السابق من العام نفسه والربع المناظر من العام 2013، على الترتيب.

الدين الخارجي الحكومي

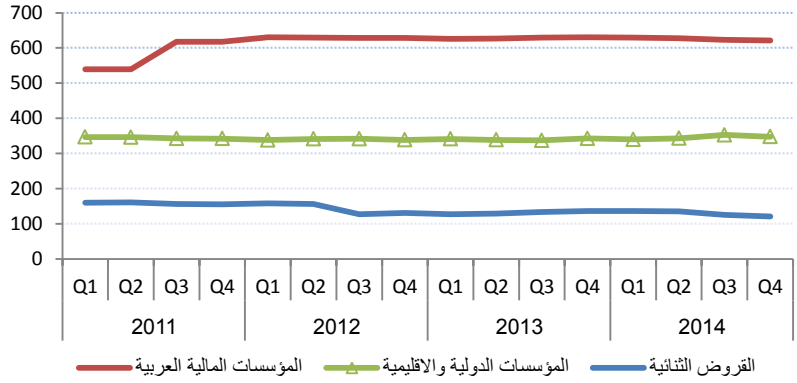
تراجع الدين الحكومي الخارجي بنحو 1.1% نهاية الربع الرابع 2014، مقارنة بنهاية الربع السابق، وبنحو 1.8% مقارنة بنهاية الربع المناظر من العام 2013، ليبلغ بذلك حوالي 1,088.9 مليون دولار. وتشير البيانات أن طبيعة الدين الخارجي الحكومي كانت عكس الدين الحكومي المحلي الذي تستحوذ الديون قصيرة على مجمله، أما الدين الخارجي فكان في معظمه ديون طويلة الأجل، وبنسبة 93.3% من الدين الخارجي الحكومي، مقابل نحو 6.7% ديون قصيرة الأجل، نهاية الربع الرابع 2014. وهنا لا بد من الإشارة أن الديون الخارجية قصيرة الأجل تمثل تأخر الحكومة في سداد دفعات الدين الخارجي المترتبة عليها والتي لم تستطع الوفاء بها وتسديدها في الموعد المحدد، وبالتالي يمكن القول أن الدين الخارجي الحكومي كله ديون طويلة الأجل.

شكل 12: توزيع الدين الخارجي الحكومي بين قصير وطويل الأجل (%)



أما من حيث مصدر التمويل، فقد بلغت قروض المؤسسات المالية العربية نحو 620.9 مليون دولار نهاية الربع الرابع 2014 (أو ما يعادل 57.0% من الدين الخارجي الحكومي)، مقابل نحو 347.7 مليون دولار مساهمة المؤسسات الدولية والإقليمية (أو ما يعادل 31.9% من الدين الخارجي الحكومي)، ونحو 120.2 مليون دولار حصة القروض الثنائية (أو ما يعادل 11.1% من الدين الخارجي الحكومي).

شكل 13: توزيع الدين الخارجي الحكومي بحسب المصدر (مليون دولار)



وتوزعت قروض المؤسسات المالية العربية نهاية الربع الرابع 2014، بين صندوق الأقصى بنحو 83.3%، والصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية 9.2%، والبنك الإسلامي للتنمية بنحو 7.5%. في المقابل توزعت قروض المؤسسات الدولية والإقليمية خلال نفس الفترة، فيما بين البنك الدولي بنحو 79.6%، وبنك الاستثمار الأوروبي بنحو 13.8%، ومنظمة الأوبك بنحو 5.8%، فيما ساهم الصندوق الدولي للتطوير الزراعي بنحو 0.8% من القروض المقدمة من المؤسسات الدولية والإقليمية.

أما بخصوص تكلفة هذا الدين فهي منخفضة نسبياً كونها قروض طويلة الأجل وبأسعار فائدة متدنية، لكن المشكلة الأساسية تكمن في مقدرة الحكومة الفلسطينية في الحصول على مثل هذا التمويل. وينعكس استقرار الدين الحكومي الخارجي في حجم مدفوعات الفائدة، التي تعتبر ثابتة وقليلة نسبياً مقارنة بالفائدة الشهرية المدفوعة على الدين الحكومي المحلي. فقد بلغت الفوائد المدفوعة على الدين الخارجي الحكومي خلال الربع الرابع 2014، نحو 3.1 مليون شيكل، مقابل نحو 3.2 مليون شيكل في الربع السابق، ونحو 6.1 مليون شيكل في الربع المناظر 2013. بالمقابل فقد بلغت الفوائد المستحقة على الدين الحكومي الخارجي نحو 3 مليون شيكل خلال الربع الرابع 2014، مقابل نحو 3.2 مليون شيكل و5.9 مليون شيكل خلال الربع السابق من العام نفسه والربع المناظر من العام 2013، على الترتيب.

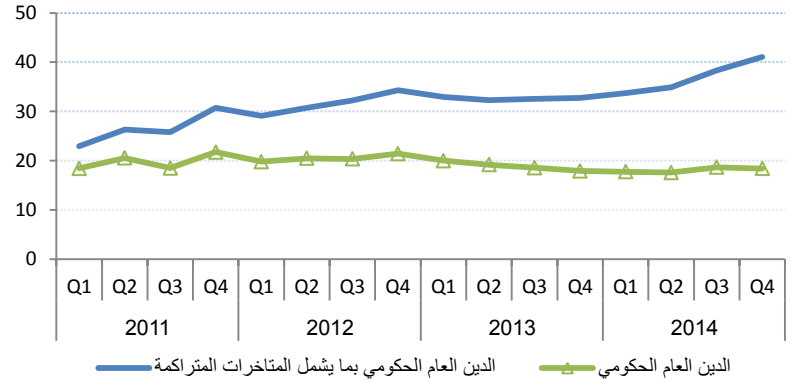
مؤشرات الدين العام الحكومي

تعتبر مؤشرات الدين العام مفيدة ومهمة في عملية تقييم تطور الدين العام والقدرة على السداد، بالإضافة إلى تحليل وفهم طبيعة العلاقة فيما بين الدين العام وأداء الاقتصاد المحلي بشكل عام ومالية الحكومة بشكل خاص، وخصوصاً فيما يتعلق بالحساسية تجاه أسعار الفائدة، والعلاقة بين الدين الخارجي والتصدير والناتج المحلي الإجمالي، وعلاقة الدين بالتحصيل الضريبي. كذلك يمكن الاسترشاد بهذه المؤشرات من أجل التنبؤ بالأوضاع الاقتصادية التي تواجهها الحكومات بشكل عام، إضافة للتنبؤ بالمخاطر المحتملة والمرتبطة بإدارة الدين العام.

الدين العام الحكومي نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي الاسمي

يعتبر مؤشر نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي من أهم المؤشرات الاسترشادية التي تستخدمها الدول في تقييم مستوى الدين بالنسبة للنشاط الاقتصادي وقدرة الحكومة على السداد. وتختلف هذه النسبة من بلد لأخر، تبعاً للمقومات المتوفرة في كل بلد. وفي الحالة الفلسطينية لا يسمح قانون الدين العام بأن تزيد هذه النسبة عن 40% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي.

شكل 14: الدين العام الحكومي نسبة للناتج المحلي الإجمالي الاسمي (%)



وفي هذا السياق يشار إلى أن نسبة الدين العام الحكومي إلى الناتج المحلي الاسمي قد بلغت خلال الربع الرابع 2014، نحو 18.4% مقارنة بنحو 18.7% خلال الربع السابق، ونحو 17.9% خلال الربع المناظر 2013. وتعتبر هذه النسبة منخفضة نسبياً مقارنة بما هو مسموح به بحسب قانون الدين العام الفلسطيني. لكن عند إضافة المتأخرات المتراكمة إلى الدين العام الحكومي فان هذه النسبة ترتفع لتبلغ الحدود القصوى المسموح بها بحسب القانون. فقد بلغت نسبة الدين العام الحكومي بما يشمل المتأخرات المتراكمة حوالي 41.1% من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي خلال الربع الرابع 2014، مقارنة بنحو 38.3% خلال الربع السابق ونحو 32.7% خلال الربع المناظر من 2013. هذه النسب

تعتبر مرتفعة نظراً لكونها قريبة (زادت) عن النسبة المسموح بها بحسب القانون، إضافة إلى هشاشة الوضع المالي للحكومة الفلسطينية وعدم تحكمها في أهم مصادر إيراداتها (المقاصة والمنح والمساعدات الخارجية).

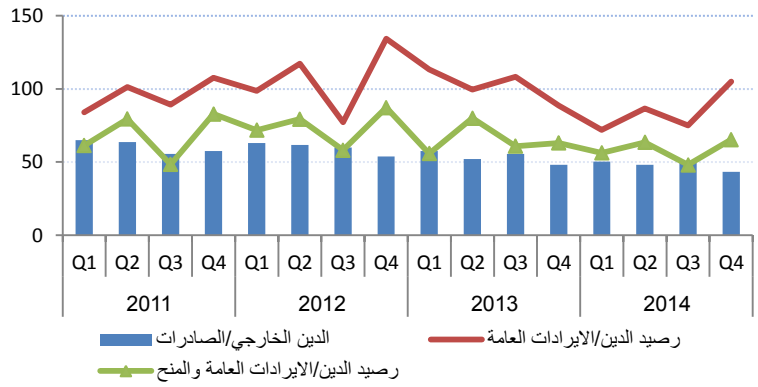
الدين العام الحكومي نسبة إلى الإيرادات الحكومية

تمثل نسبة الدين العام الحكومي إلى الإيرادات العامة مؤشراً مهماً على قدرة الحكومة على السداد، كما تظهر هذه النسبة عدد السنوات اللازمة لتسديد الرصيد الإجمالي للدين. ويعتبر ارتفاع هذه النسبة مؤشراً على ضعف قدرة الحكومة على السداد وزيادة عدد السنوات اللازمة لسداد الديون المتراكمة عليها. وقد بلغت هذه النسبة في فلسطين نحو 105% خلال الربع الرابع 2014، مقارنة بحوالي 75% في الربع السابق، ونحو 88.6% خلال الربع المناظر 2013. وساهم تدفق المنح والمساعدات الخارجية في تخفيض هذه النسبة إلى حوالي 65.3% خلال الربع الرابع 2014، و48.0% خلال الربع السابق، ونحو 63.0% خلال الربع المناظر 2013. وهذا مؤشر على دور هذه المنح والمساعدات في تحديد قدرة الحكومة على سداد ديونها والتأثير في وضعها المالي. وهو بالتالي يشير إلى ضعف وهشاشة الوضع المالي للحكومة الفلسطينية وارتهانه بالأوضاع السياسية في الخارج نظراً لارتباط تلك المنح والمساعدات بتطورات الأوضاع السياسية والظروف الاقتصادية للبلدان المانحة.

الدين الخارجي نسبة إلى حجم الصادرات

يقيس هذا المؤشر قدرة الدولة على توفير العملات الأجنبية والسداد، حيث يشير ارتفاعه إلى أن جزء كبير من الإيرادات بالعملة الصعبة تستخدم لسداد الدين الخارجي. وتظهر البيانات أنه مع تراجع الدين الحكومي الخارجي، تراجعت هذه النسبة لتبلغ نحو 43.2% خلال الربع الرابع 2014، مقارنة بنحو 50.6% خلال الربع السابق، ونحو 48.0% خلال الربع المناظر 2013. ويعود هذا التراجع إلى الزيادة الملحوظة في حجم الصادرات الفلسطينية التي ارتفعت بنحو 16.0% خلال الربع الحالي مقارنة بالربع السابق، لتبلغ 630.3 مليون دولار. تجدر الإشارة أن وجهة الصادرات الفلسطينية في معظمها إلى إسرائيل (نحو 83.7% خلال الربع الحالي بحسب البيانات الأولية للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني) ويتم تحصيلها بالشيكل الإسرائيلي، وبالتالي فان انخفاض أو ارتفاع هذه النسبة لن يشكل فرقاً كبيراً في توفير العملات الأجنبية.

شكل 15: الدين العام الحكومي نسبة للإيرادات الحكومية (%)

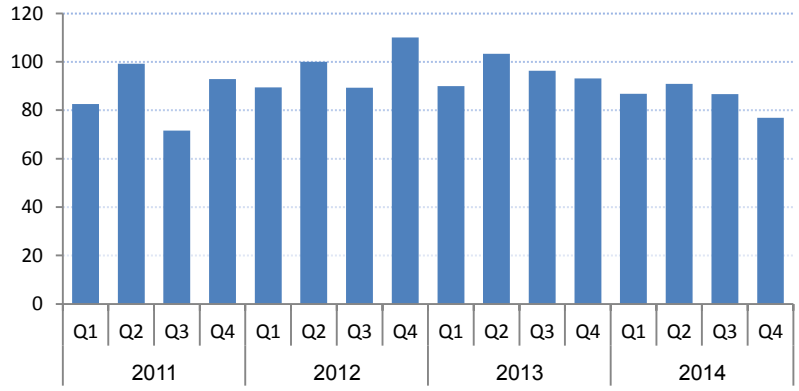


الدين المحلي الحكومي نسبة إلى صافي حقوق الملكية للمصارف

تعتبر هذه النسبة مؤشراً على قدرة المصارف على تحمل الصدمات التي قد تنجم عن تأخر الحكومة في سداد الدين المحلي الحكومي. ويظهر الشكل (16) أن نسبة الدين المحلي الحكومي إلى صافي حقوق الملكية للمصارف قدر تراجعت نهاية الربع الرابع 2014 لتبلغ نحو 76.9%، مقارنة بنحو 86.7% نهاية الربع السابق، ونحو 93.2% نهاية الربع المناظر 2013.

ويعزى تراجع هذه النسبة إلى انخفاض حجم الدين المحلي الحكومي، وتعزيز المصارف لرأس مالها بناء على تعليمات سلطة النقد الفلسطينية. كما أن انخفاض هذه النسبة يشير إلى زيادة متانة المصارف مقابل الصدمات التي قد تنشأ عن تأخر الحكومة في سداد الدين المحلي المترتب عليها.

شكل 16: الدين المحلي الحكومي نسبة إلى حقوق الملكية للمصارف (%)



الملاحق

جدول (1): الدين العام الحكومي والناتج المحلي الإجمالي

	2011				2012				2013				2014			
	الربع الأول	الربع الثاني	الربع الثالث	الربع الرابع	الربع الأول	الربع الثاني	الربع الثالث	الربع الرابع	الربع الأول	الربع الثاني	الربع الثالث	الربع الرابع	الربع الأول	الربع الثاني	الربع الثالث	الربع الرابع
الدين العام الحكومي (مليون دولار)	**1952.8**	**2170.6**	**1943.8**	**2212.8**	**2228.3**	**2339.4**	**2203.6**	**2482.5**	**2260.8**	**2412.9**	**2360.4**	**2376.2**	**2329.6**	**2356.4**	**2323.8**	**2216.8**
المتأخرات التراكمية (مليون دولار)	**478.7**	**612.6**	**764.1**	**913.0**	**1050.8**	**1172.9**	**1283.4**	**1492.6**	**1463.3**	**1647.5**	**1784.7**	**1966.7**	**2098.7**	**2323.2**	**2448.5**	**2736.8**
الدين الخارجي (مليون دولار)	**1045.6**	**1046.9**	**1116.2**	**1114.3**	**1126.7**	**1126.0**	**1096.8**	**1097.8**	**1093.8**	**1093.3**	**1100.2**	**1108.6**	**1105.4**	**1105.5**	**1100.4**	**1088.8**
نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)	9.9	9.9	10.6	10.9	10.0	9.9	10.1	9.5	9.7	8.7	8.6	8.4	8.4	8.2	8.8	9.0
نسبة إلى إجمالي الصادرات (%)	65.0	63.7	55.6	57.4	63.1	61.7	59.9	53.8	57.6	52.1	55.5	48.0	50.2	48.1	50.6	43.2
نسبة الاحتياطيات الرسمية إلى الدين (%)	53.4	47.0	34.7	44.7	54.0	55.8	60.7	60.5	62.6	61.0	57.7	61.8	53.3	49.8	57.1	61.8
ديون قصيرة الأجل	0.0	0.0	0.0	0.0	70.8	85.2	70.9	85.1	85.0	99.8	102.6	79.8	78.7	70.9	69.0	73.0
ديون طويلة الأجل	1045.6	1046.9	1116.2	1114.3	1055.9	1040.8	1025.9	1012.7	1008.7	993.7	997.8	1029.0	1026.8	1034.5	1031.3	1015.9
الدين المحلي (مليون دولار)	**907.2**	**1123.7**	**827.6**	**1098.5**	**1101.6**	**1213.4**	**1106.8**	**1384.7**	**1167.0**	**1319.6**	**1260.2**	**1267.6**	**1224.2**	**1250.9**	**1223.4**	**1128.0**
نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)	8.6	10.6	7.9	10.8	9.8	10.6	10.2	11.9	10.3	10.5	9.9	9.6	9.3	9.3	9.8	9.4
ديون قصيرة الأجل	504.6	690.3	617.7	760.9	783.1	987.5	869.3	1048.1	884.7	989.7	947.4	969.4	860.5	905.2	742.8	662.7
ديون طويلة الأجل	402.6	433.4	209.9	337.6	318.6	225.9	237.4	336.6	282.4	330	312.9	298.2	363.7	345.7	480.6	465.3
متوسط سعر الفائدة على الدين المحلي (%) [1]																
الدينار الأردني	-	-	-	4.79	4.55	5.08	5.09	5.74	6.10	6.04	5.81	4.56	5.80	5.75	5.75	5.76
الشيكل الإسرائيلي	-	-	-	7.52	7.60	7.51	7.14	7.36	7.33	7.28	7.21	7.24	7.22	7.20	6.98	6.85
الدولار الأمريكي	-	-	-	4.06	4.10	4.09	4.11	4.15	4.27	4.42	4.67	3.92	4.28	4.48	4.30	4.31
الدين الحكومي المحلي بالعملات المختلفة (مليون دولار)[2]																
الشيكل الإسرائيلي	-	-	-	480.0	551.0	560.5	488.4	876.2	798.3	889.3	935.8	1001.7	977.4	985.2	983.8	901.0
الدولار الأمريكي	-	-	-	100.3	100.5	129.3	129.7	130.5	154.6	151.0	134.2	64.0	131.2	130.2	139.3	132.9
الدينار الأردني	-	-	-	518.6	467.4	454.7	451.7	348.5	289.2	294.0	309.4	172.6	130.6	159.9	116.2	116.0
أهم مؤشرات الدين العام الحكومي (نسبة مئوية)																
الدين العام الحكومي نسبة للناتج المحلي الإجمالي (%)	18.4	20.5	18.5	21.7	19.8	20.5	20.3	21.4	20.0	19.2	18.5	17.9	17.7	17.6	18.7	18.4
الدين العام الحكومي بما يشمل المتأخرات المتراكمة نسبة للناتج المحلي الإجمالي (%)	23.0	26.3	25.7	30.7	29.1	30.8	32.2	34.3	32.9	32.3	32.6	32.7	33.7	34.9	38.3	41.1

الدين العام الحكومي نسبة للإيرادات العامة (%)	84.1	101.2	89.1	107.6	98.7	117.2	77.1	134.3	113.4	99.6	108.3	88.6	72.1	86.5	75.0	105.0
الدين العام الحكومي نسبة للإيرادات العامة والمنح (%)	61.3	79.4	48.4	82.8	71.8	79.4	58.1	87.2	55.9	80.0	60.8	63.0	56.2	63.5	48.0	65.3
الدين الحكومي الخارجي نسبة لإجمالي الصادرات (%)	65.0	63.7	55.6	57.4	63.1	61.7	59.9	53.8	57.6	52.1	55.5	48.0	50.2	48.1	50.6	43.2
الدين المحلي الحكومي نسبة إلى حقوق الملكية للمصارف (%)	82.6	99.3	71.6	92.9	89.4	100.1	89.3	110.1	89.9	103.4	96.3	93.2	86.7	90.9	86.7	76.9
بنود تذكيرية (مليون دولار)																
الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	2648.3	2643.9	2629.1	2544.1	2816.1	2855.4	2708.4	2899.5	2829.1	3145.4	3183.1	3318.3	3284.9	3351.9	3113.1	3015.6
إجمالي الصادرات (سلع وخدمات)	402.2	410.7	501.5	484.9	446.7	456.5	458.1	509.8	474.9	524.5	495.5	576.9	550.1	574.4	543.2	630.3
الاحتياطيات الرسمية [3]	558.3	491.8	387.7	498.0	608.9	628.6	665.8	664.0	684.8	667.4	634.6	685.2	589.3	550.9	628.4	672.4

(1) يمثل متوسط سعر فائدة الإقراض على الدين المحلي الحكومي بالعملات المختلفة. المصدر: بيانات سلطة النقد، بيانات غير منشورة.

(2) المصدر: سلطة النقد الفلسطينية، دائرة الرقابة والتفتيش. البيانات مقومة بالدولار الأمريكي.

(3) تشمل احتياطيات العملة لدى سلطة النقد الفلسطينية باستثناء الدينار الأردني مضافاً إليها أية سندات خارج فلسطين تمتلكها سلطة النقد.