



# سلطة النقد الفلسطينية

## دائرة الأبحاث والسياسات النقدية

# تقرير استدامة الدين العام

لنصف الأول من عام 2012

تشرين أول 2012

© تشرين أول، 2012.

جميع الحقوق محفوظة.

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى هذه المطبوعة كالتالي:  
سلطة النقد الفلسطينية، 2012. تقرير استدامة الدين العام للحكومة المركزية.  
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

6	المقدمة
7	الوضع المالي للحكومة الفلسطينية
9	الدين العام الفلسطيني
10	الدين المحلي
14	الدين الخارجي
15	الدين العام والوضع المالي
17	مؤشرات الدين العام
21	استمرارية الدين العام
21	الإطار النظري
24	تحليل البيانات
25	الخلاصة
27	الملاحق

## الملخص التنفيذي

يتطرق هذا التقرير إلى دراسة وتحليل رصيد الدين العام<sup>1</sup> الفلسطيني الداخلي والخارجي على حد سواء، حيث تعتبر ظاهرة الدين خاصة الاستدانة من المصارف المحلية معضلة لكل الجهات المحلية المعنية بما فيها سلطة النقد ووزارة المالية والقطاع المصرفي في ظل الظروف الاقتصادية الراهنة وغياب الأفق السياسي، وما له من تبعات على قدرة الحكومة والشك في الحصول على مصادر تمويل أخرى كإصدار السندات، وأدوات الخزينة وغيرها من الأدوات النقدية الأخرى. ويأتي هذا التقرير لتعزيز دور سلطة النقد الفلسطينية في كونها المستشار الاقتصادي للحكومة الفلسطينية. وقد اشتمل التقرير على مجموعة من المواضيع الهامة والهادفة، حيث تطرق إلى تطورات الدين العام والوضع المالي للسلطة الفلسطينية خلال الأعوام الماضية. كما استعرض أهم مؤشرات الدين العام التي تساهم في اتخاذ القرارات والسياسات الحكومية المناسبة. إضافة لذلك فقد تعرض التقرير في فصله الأخير إلى موضوع استمرارية الدين العام بالنسبة للسلطة الفلسطينية.

أظهر التقرير أنه لا بد من دراسة وتحليل مؤشرات الدين العام بعناية وحذر، إذ أن بعض المؤشرات يمكن اعتبارها مضللة ولا تعكس واقع الوضع المالي للسلطة الفلسطينية. فمؤشر الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي يبين أن الوضع المالي للسلطة الفلسطينية جيد جداً مقارنة بالدول الأخرى بناء على المعايير الدولية حيث أن نسبة الدين العام لا تتعدى في أسوأ الحالات 28% من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسبة منخفضة نسبياً مقارنة بالدول الأخرى والمعايير الدولية. ولكن إذا ما نظرنا إلى مؤشر نسبة رصيد الدين العام إلى الإيرادات المحلية بدون المساعدات الخارجية فإننا نجد أن قيمة هذا المؤشر قد بلغت نحو 107% وهو ما يدل على عدم قدرة الحكومة الفلسطينية على تحديد سقف زمني لسداد ديونها، إضافة إلى الدور الكبير الذي تلعبه المساعدات الخارجية والتي غالباً ما يرتبط تدفقها بعوامل سياسية وخارجية. كما أشار مؤشر الفائدة المدفوعة نسبة للإيرادات المحلية (قبل وبعد المساعدات الخارجية) إلى ارتفاع نسبة تلك الفوائد مقارنة بالإيرادات المتحققة وهو ما يشير إلى ارتفاع تكلفة الاستدانة، إذ أن السلطة الفلسطينية بحاجة لتخصيص حوالي خمس الإيرادات والمنح لدفع هذه الفوائد.

كما تطرق التقرير إلى فحص قدرة السلطة الفلسطينية على الاستمرار في الدين (استدامة الدين العام)، وأظهر -بناء على المعايير الإحصائية والبيانات الضحلة المتوفرة- أن السلطة الفلسطينية قادرة على الاستمرار في الدين في حال انتظام تدفق المنح والمساعدات الخارجية، حيث تكمن مشكلة السلطة الفلسطينية في عدم توفر مصادر للتمويل سواء الخارجي أو المحلي، خاصة وأنها قد بلغت الحدود القصوى في استدانتها من المصارف المحلية. كما تجدر الإشارة إلى أن الوضع المالي للسلطة

<sup>1</sup> مصطلح الدين العام سواء المحلي أو الخارجي يقصد به دين الحكومة المركزية سواء كان الدين الداخلي أو الخارجي.

السلطانية سيققلب رأساً على عقب في حال توقف تدفق المساعدات الخارجية أو تأخرها. إذ أن توقف هذه المنح والمساعدات يعني أنه يتعين على السلطنة الفلسطينية تحقيق فائض مالي تزيد نسبته عن 5% من الناتج المحلي الإجمالي بدلاً من قدرتها على تحمل عجز مالي بنحو 1.2% من الناتج المحلي الإجمالي في حال تدفق المساعدات الخارجية. وقد أظهر التقرير أن قدرة السلطنة الفلسطينية على تحمل عجز مالي أولي بنحو 1.2% من الناتج المحلي الإجمالي يعود بشكل أساسي إلى حجم المنح والمساعدات الخارجية المقدمة من الخارج.

وحتى نهاية العام 2011، فقد كانت السلطنة الفلسطينية تحقق عوائد مادية مرتفعة نتيجة لزيادة النشاط الاقتصادي وارتفاع معدل النمو مقارنة بتكلفة الاقتراض وبذلك فإنها حسب المعايير الإحصائية تكون قادرة على تحمل عجز مالي أكبر. ولكن الواقع يظهر لنا أن النمو المتوقع ناتج بشكل أساسي عن زيادة الإنفاق الحكومي والذي يتم تمويله من خلال الاستدانة من الخارج أو الداخل وهو ما يعني أننا نندور في حلقة مفرغة. بالإضافة إلى أن توقعات الجهات الرسمية والدولية (سلطة النقد، والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وصندوق النقد الدولي، وغيرها) تشير إلى إنخفاض معدل النمو خلال السنوات القليلة القادمة مما يخفض من العائد المادي المتوقع على الاقتراض.

### المقدمة

يعتبر الدين العام من الظواهر الاعتيادية التي عادة ما تحدث نتيجة للنشاط الاقتصادي، حيث أن الأفراد أو الشركات أو الحكومات أو الدول بشكل عام لديها موارد معينة وبالمقابل يترتب عليها التزامات أخرى. وينتج الدين عادةً إذا ما كانت الالتزامات أعلى من الموارد المتاحة، بتعبير آخر، إذا كان الاستهلاك أو الاستثمار (الإنفاق) أعلى من الدخل المتحقق (الموارد). ولتحقيق الفائدة المرجوة من الاستدانة، فإنه يتعين على كل من المقرض والمقترض الاهتمام في تحقق هدف أساسي وهو النمو المستدام والحقيقي.

هناك منهجان لتحديد قابلية استمرارية الدين: الأول يفترض أن سعر فائدة الاقتراض يجب أن يكون دائماً اقل من معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي وبذلك فإن نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي لا تزداد وهو ما يعني القدرة على استمرارية الدين. أما المنهج الثاني فهو يربط قابلية استمرار الدين بالقدرة على الاستدانة ويتوفر المصادر اللازمة للاستدانة. حيث تستطيع الحكومة الاستمرار في الدين إذا ما غطى الفائض الأولي (Primary Surplus) الفوائد المدفوعة على الدين (Debt interest payment). ويعرف الفائض (العجز) الأولي على أنه الإيرادات العامة مطروحاً منها إجمالي النفقات باستثناء الفوائد المدفوعة.

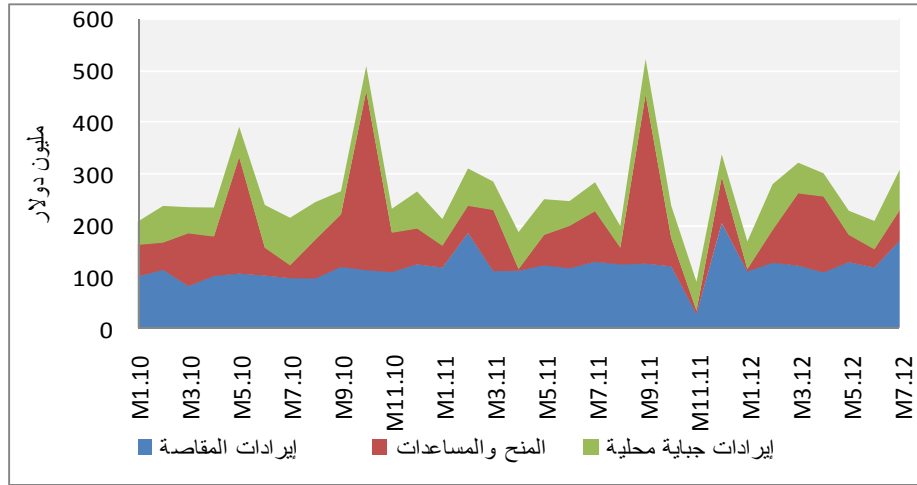
وبحسب مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2012: فإنه يمكن تمويل العجز المالي للحكومة الفلسطينية من مصادر محلية أو خارجية على حد سواء، ولكن يحتاج أي تقييم لوجهة السياسة المالية إلى الأخذ في الحسبان طريقة تمويل هذا العجز، لأن كل طريقة تمويل تتسم بآثار وتكاليف معينة على الاقتصاد الكلي. وفي هذا الإطار تجدر الإشارة إلى أن قانون الموازنة للعام 2012 يمنع الحكومة من الاقتراض من سلطة النقد أو من صندوق التامين والمعاشات كما جاء في المادة (4) من قرار بقانون رقم ( ) لسنة 2012م بشأن الموازنة العامة لهذا العام. كما أشارت المادة (5) من هذا القانون إلى عدم جواز الاقتراض من القطاع المصرفي في عام 2012 إلا لأغراض تجسيرية (طارئة) على أن لا يتجاوز رصيد الدين القائم بنهاية العام 2012 ما كان عليه بنهاية عام 2011. كما يهدف القانون إلى تحقيق تخفيضات إضافية في صافي الإقراض حيث أشار القانون إلى نجاح الحكومة بتقليل صافي الإقراض المقدم للبلديات وشركة توزيع كهرباء غزة من نحو 7.2% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2008 إلى نحو 1.4% عام 2011.

## الوضع المالي للحكومة الفلسطينية

تعاني الحكومة الفلسطينية منذ نشأتها من مجموعة من الاختلالات والمشاكل الهيكلية في تحسين قدرتها على التحصيل الضريبي وزيادة الإيرادات وتقنين النفقات العامة وصافي الإقراض. ففي جانب الإيرادات هناك مجموعة من العوامل الأساسية التي تحد من قدرة الحكومة الفلسطينية على تحقيق كفاءة عالية في تحصيل الإيرادات منها:

1. جزء كبير من الإيرادات العامة يتأتى من إيرادات المقاصة التي تجبها إسرائيل نيابة عن السلطة الفلسطينية حسب اتفاق باريس الاقتصادي. وتشكل إيرادات المقاصة معدلاً شهرياً بلغ نحو 46% من إجمالي الإيرادات المحلية والمنح ونحو 67% من إجمالي الإيرادات المحلية (بدون المنح) خلال الفترة كانون الثاني 2010 - آب 2012. جدير بالذكر أن انتظام تدفق هذه الإيرادات (المقاصة) يعتمد على رغبة إسرائيل في تحويل الإيراد المتحقق منها، إضافة إلى تقديم التجار الفلسطينيين لفواتير المقاصة الخاصة بهم، حيث أنه يتعين على السلطة الفلسطينية تقديم هذه الفواتير من أجل إلزام إسرائيل بتحويل المبالغ المترتبة عليها للسلطة الفلسطينية وفقاً لهذه الفواتير؛ في حين أن عدم تقديم فواتير المقاصة للسلطة الفلسطينية يعني هدر هذه المبالغ.

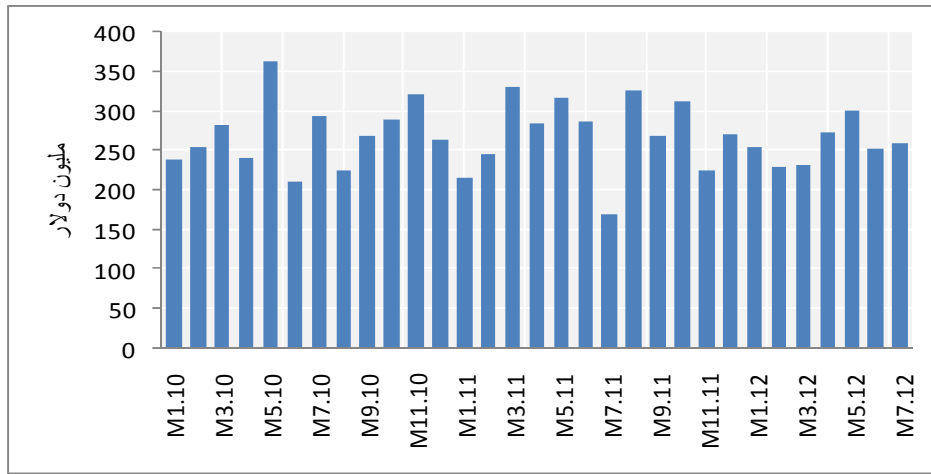
شكل 1: إجمالي الإيرادات العامة والمنح والمساعدات



2. تعتمد الحكومة الفلسطينية بشكل كبير على المنح والمساعدات الخارجية المقدمة من الدول المانحة لتغطية جزء كبير من نفقاتها، وتشكل المنح والمساعدات الخارجية نحو 30% من إجمالي الإيرادات العامة والمنح خلال الأعوام الثلاثة الماضية (كانون الثاني 2010 - آب 2012). تتسم المنح والمساعدات الخارجية (المقدمة بشكل شهري) بعدم الاستمرارية والتذبذب بشكل كبير، فقد بلغ حجم هذه المساعدات خلال شهر كانون الثاني 2012 حوالي 5.6 مليون دولار في حين أن حجم هذه المساعدات بلغ نحو 147.6 مليون دولار في شهر نيسان من نفس العام.

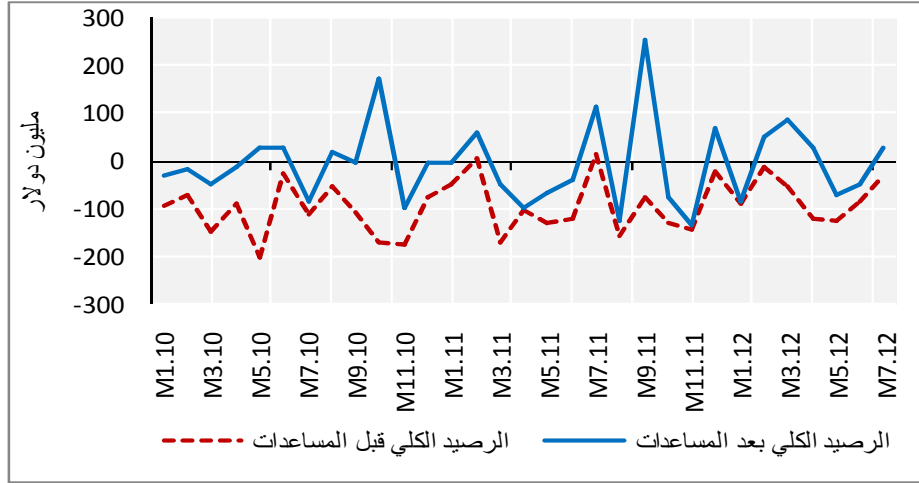
تشير المعطيات السابقة إلى أن حجم الإيرادات الحكومية الفلسطينية المتحققة بما يشمل المنح والمساعدات الخارجية لا تغطي النفقات العامة وصافي الإقراض في أغلب الأحيان وهو ما أدى إلى عجز مزمن لدى الحكومة الفلسطينية. ولتمويل هذا العجز فإن الحكومة الفلسطينية بحاجة للاقتراض سواء من السوق المحلي الداخلي (البنوك بشكل أساسي) أو السوق الخارجي. عملية الاقتراض هذه يمكن أن لا تتم في حال فقدان الثقة وعدم قدرة الحكومة على السداد، لذا فإنه يتعين على الحكومة أن تحاول جاهدة الالتزام بتعهداتها والتزاماتها، وتحافظ على قدر معين من الملاءة والسيولة المالية اللازمة أو ما يسمى استمرارية أو استدامة الدين.

شكل 2: النفقات العامة وصافي الإقراض



يبين الشكل (3) الوضع المالي للحكومة الفلسطينية، حيث يظهر أن الرصيد الكلي للحكومة قبل المساعدات الخارجية في عجز مستمر طوال الفترات السابقة. أما الوضع المالي للحكومة بعد المساعدات الخارجية فقد يحقق فائضاً في بعض الأحيان، إلا أن هذا الفائض ما زال يتسم بالهشاشة والضعف وعدم الاستمرارية. تجدر الإشارة إلى أن تقلبات الوضع المالي للحكومة الفلسطينية ناجمة عن تذبذب كل من الإيرادات والنفقات على حد سواء، مع الإشارة إلى أن التذبذب في حجم الإيرادات أكبر بكثير منه في النفقات نظراً لاعتماد إجمالي الإيرادات على عدة مصادر مختلفة خارجة عن سيطرة الحكومة الفلسطينية (إيرادات المقاصة التي تسيطر عليها إسرائيل وتشكل نحو 50% من إجمالي الإيرادات، وكذلك أيضاً المساعدات الخارجية المقدمة من الدول المانحة والتي تشكل نحو 30% من إجمالي إيرادات الحكومة الفلسطينية).

شكل 3: الرصيد الكلي للحكومة الفلسطينية قبل وبعد المساعدات والمنح



## الدين العام الفلسطيني<sup>2</sup>

الاستدانة محلياً أو خارجياً تعتبر المصدر الرئيس لتمويل العجز في الموازنة العامة للدولة، كما يعتبر الدين من أدوات السياسة المالية لإدارة الاقتصاد المحلي. حيث يعتبر الاقتراض من المصادر المحلية والأجنبية هو أحد أهم المصادر الأساسية المتاحة والتي تعتمد عليها الدول النامية والمتقدمة على حد سواء في تمويل احتياجاتها وخططها وبرامجها الإنمائية. ويتوقف لجوء الدولة إلى الاقتراض على مجموعة من العوامل في مقدمتها حجم الموارد الحقيقية للدولة، وقدرة الدولة على الوفاء بأعباء الاستدانة، وأوجه إنفاق القروض التي يتم الحصول عليها.

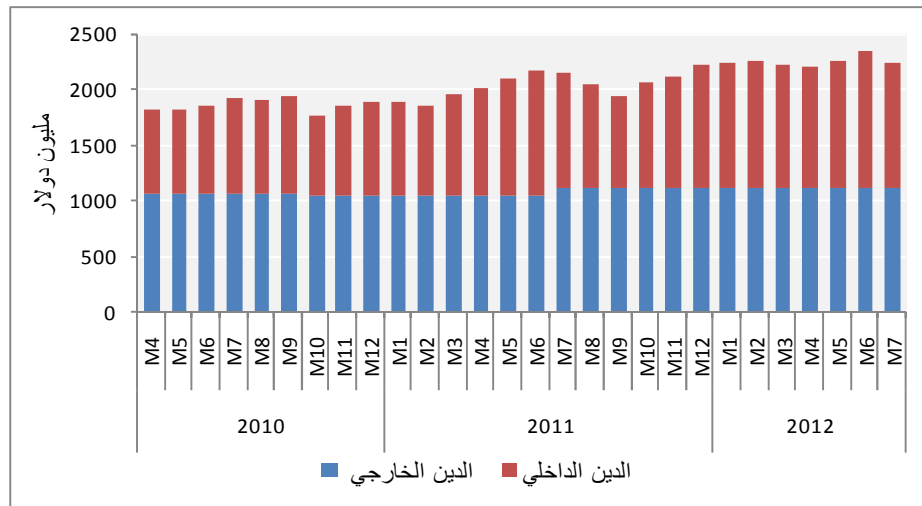
تشير البيانات المتاحة إلى ارتفاع رصيد الدين العام في الأراضي الفلسطينية خلال السنوات الماضية، حيث ارتفع من حوالي مليار دولار عام 2006 ليلعب نحو 2.2 مليار دولار بنهاية عام 2011. وبالرغم من هذا الارتفاع إلا أن نسبة الدين العام للنتائج المحلي الإجمالي بقيت بالمعدل حوالي 23.6% خلال الفترة 2000 - 2011. وقد ارتفعت هذه النسبة لتبلغ نحو 28% عام 2007 ثم تراجعت إلى نحو 22.2% عام 2011، لتبقى هذه النسبة أقل من تلك المسموح بها حسب المادة رقم (30) من قانون الدين العام رقم (24) لسنة 2005م، والتي 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. وتعد نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي هذه منخفضة قياساً على النسب الموجودة في بعض الدول المجاورة، كالأردن على سبيل المثال، والذي بلغت فيه هذه النسبة حوالي 70.7% خلال العام 2011، علماً أنها كانت 67.1% في العام 2010 بحسب بيانات

<sup>2</sup> تجدر الإشارة إلى استخدام هذا التقرير للمصطلحات التالية الدين العام الفلسطيني، والدين العام، والدين الحكومي للدلالة على حجم الدين العام للحكومة الفلسطينية. وقد تم استخدام الدين المحلي للدلالة على حجم الدين الحكومي المحلي، أما الدين الخارجي فهو يشير إلى حجم الدين الخارجي المترتب على الحكومة الفلسطينية.

البنك المركزي الاردني<sup>3</sup>. أما أسرائيل فقد بلغت فيها نسبة الدين الحكومي للنتاج المحلي نحو 72.7% بنهاية العام 2011 حسب البيانات الصادرة عن وزارة المالية الاسرائيلية.

ومن الجدير ذكره، أيضاً، أن وتيرة الزيادة في حجم الدين العام كانت في ارتفاع مستمر خلال الأعوام الماضية. فقد بلغ حجم الدين العام نهاية حزيران 2012 نحو 2339 مليون دولار، مقابل 2213 مليون دولار نهاية كانون الأول 2011 ونحو 1883 مليون دولار نهاية كانون الأول 2010. أي أن رصيد الدين العام قد ارتفع خلال الشهور الستة الأولى من عام 2012 بنحو 126 مليون دولار، في حين شهد العام 2011 زيادة في حجم الدين العام بلغت حوالي 330 مليون دولار مقارنة بالعام 2010. إن معظم الزيادة في الدين العام ناجمة عن ارتفاع حجم الدين المحلي (أي الاقتراض من المصارف المحلية)، حيث أن حجم الدين الخارجي بقي ثابتاً عند نحو مليار دولار. بالمقابل ارتفع حجم الدين المحلي ليبلغ نحو 1213 مليون دولار منتصف العام 2012 مقارنة مع 839.7 مليون دولار نهاية العام 2010.

شكل 4: مكونات الدين العام (الداخلي والخارجي)



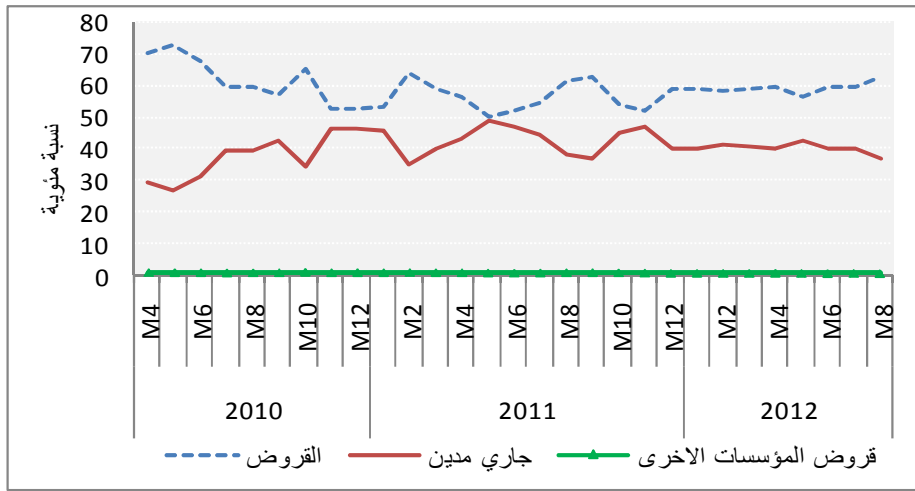
## الدين المحلي

تظهر البيانات الرسمية أن زيادة ملموسة قد طرأت على الدين المحلي الفلسطيني، حيث ارتفع حجم هذا الدين من نحو 417 مليون دولار نهاية العام 2007 ليبلغ نحو 1098 مليون دولار عام 2011. وبذلك فقد ساهم الدين المحلي بنحو 49.6% من إجمالي الدين العام خلال العام 2011 مقارنة بنحو 28.7% عام 2007. تجدر الإشارة هنا، إلى أن الجهاز المصرفي هو مصدر التمويل المحلي الأساسي للحكومة الفلسطينية، وذلك نظراً لعدم وجود أدوات مالية لدى الحكومة تمكنها من الاقتراض

<sup>3</sup> حسب قانون الدين العام في الأردن فإن النسبة الأعلى المسموح بها لرصيد الدين العام هي 60% من الناتج المحلي الإجمالي.

المحلي من غير المصارف، وهذا الأمر مرده إلى غياب عملة وطنية محلية<sup>4</sup>. وقد ساهمت المصارف بأكثر من 98% من إجمالي الدين المحلي، مقابل أقل من 2% تم تمويلها من مؤسسات عامة أخرى مثل هيئة التقاعد، لجنة الزكاة وغيرها. توزع الدين المحلي بين قروض بنسبة بلغت بالمعدل 58.8%، وجاري مدين بنسبة 40.3% وقروض من مؤسسات عامة أخرى بنسبة 0.9% خلال الفترة شهر نيسان 2010 حتى شهر آب 2012. يظهر الشكل (5) أن الحكومة الفلسطينية تستخدم سياسة التبادلية على ما يبدو فيما بين القروض والجاري مدين، حيث أن حجم الجاري مدين يزداد في الفترات التي يتراجع فيها حجم القروض والعكس صحيح.

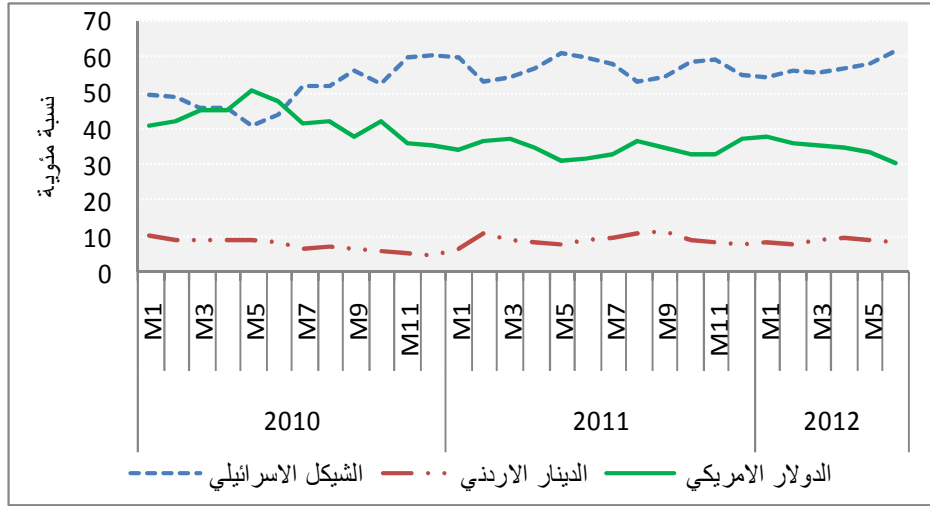
شكل 5: مكونات الدين المحلي



أما بالنسبة لتوزيع الدين المحلي حسب العملة، فقد أظهرت البيانات (غير الرسمية) الصادرة عن وزارة المالية أن أكثر من نصف الدين المحلي مقدم بعملة الشيكل الإسرائيلي نحو 54.4%، مقابل نحو 37.7% للدولار الأمريكي وحوالي 8.2% للدينار الأردني. وهذه النسب تتفق مع طبيعة حاجة الحكومة الفلسطينية للاستدانة، إذ أن معظم نفقاتها بالشيكل الإسرائيلي، كالأجور والرواتب، وصافي الإقراض وغيرها من النفقات التشغيلية الأخرى.

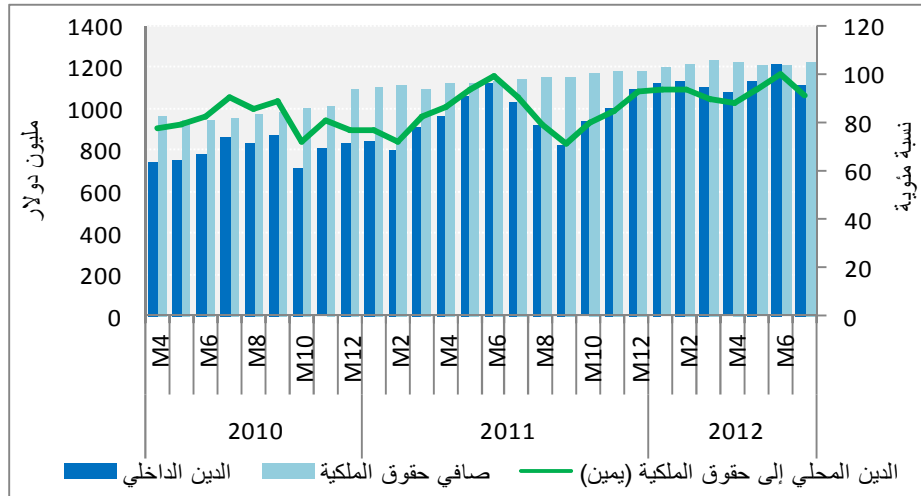
<sup>4</sup> تجدر الإشارة إلى أن هناك محاولات من قبل وزارة المالية لإصدار سندات حكومية تستطيع من خلالها الاستدانة من السوق الأولي، والذي هو في هذه المرحلة عبارة عن الجهاز المصرفي.

شكل 6: توزيع الدين المحلي حسب العملة



ومن ناحية أخرى تشير البيانات المتاحة إلى ارتفاع نسبة الدين المحلي إلى صافي حقوق الملكية للمصارف. فقد ارتفعت هذه النسبة من نحو 77.4% خلال نيسان 2010، إلى 99.3% في حزيران 2011 لتبلغ نحو 100.1% في حزيران 2012. وتشير هذه النسب إلى اعتماد الحكومة الفلسطينية بشكل أساسي على المصارف في تمويل العجز المالي لديها، إذ أن هذه النسب ترتفع بشكل كبير في الفترات التي تتوقف فيها إسرائيل عن تحويل أموال المقاصة، أو تلك الفترات التي يتوقف (أو ينخفض) فيها الدعم الخارجي للسلطة الفلسطينية.

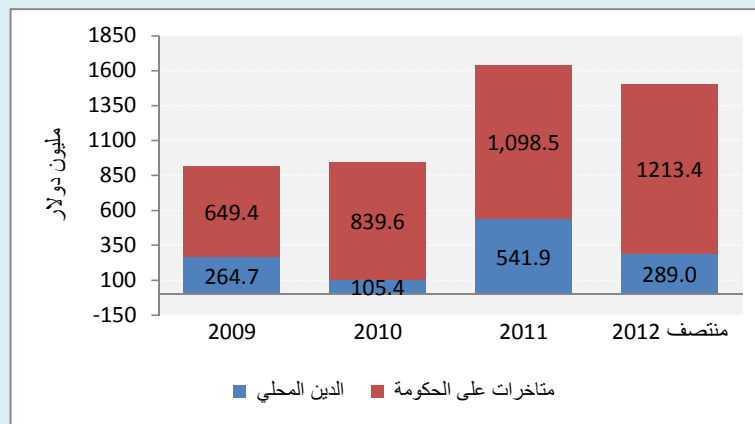
شكل 7: نسبة الدين المحلي إلى صافي حقوق الملكية للمصارف



## صندوق 1: إجمالي الدين المحلي بما يشمل المتأخرات على الحكومة المركزية

من الأهمية بمكان الإشارة إلى أن بيانات الدين المحلي المدرجة في هذا التقرير لا تشمل على متأخرات القطاع الخاص وصندوق التقاعد والريديات الضريبية وغيرها من المتأخرات المترتبة على الحكومة. فقد قدر صندوق النقد الدولي المتأخرات المتراكمة على الحكومة الفلسطينية بحوالي 1.1 مليار شيقل (أو ما يعادل 300 مليون دولار<sup>5</sup>) خلال النصف الأول من عام 2012. وبذلك فإن حجم الدين المحلي على الحكومة الفلسطينية يرتفع إلى نحو 1.5 مليار دولار خلال النصف الأول من عام 2012.

### الدين المحلي بالإضافة إلى تراكم المتأخرات على الحكومة الفلسطينية



ويُظهر تقرير صندوق النقد الدولي أن معظم المتأخرات المترتبة على الحكومة الفلسطينية حاصلة نتيجة تأخر الحكومة في دفع مساهماتها في صندوق معاشات التقاعد والتي بلغت نحو 578 مليون شيقل (152.3 مليون دولار). بالمقابل بلغت متأخرات النفقات غير الأجور (بما يشمل الموردين من القطاع الخاص) نحو 245 مليون شيقل (64.5 مليون دولار)، أما متأخرات الريديات الضريبية فقد بلغت نحو 182 مليون شيقل (47.9 مليون دولار).

### صافي تراكم المتأخرات على الحكومة المركزية الفلسطينية

مليون شيقل	2012 منتصف	2011	2010	2009
المساهمات في صندوق معاشات التقاعد				
منها: نصيب العاملين	277	374	185	171
نصيب الحكومة	301	573	172	355
النفقات غير الأجور	245	353	92	460

<sup>5</sup> متوسط سعر صرف الدولار الأمريكي مقابل الشيقل الإسرائيلي بلغ 3.796 خلال النصف الأول من عام 2012 حسب بيانات سلطة النقد.

صافي الإقراض	77	-103	0	0
المشروعات الإنمائية	118	88	270	91
الرديات الضريبية	-140	-39	368	182
<b>المجموع</b>	<b>1040</b>	<b>394</b>	<b>1939</b>	<b>1097</b>

المصدر: صندوق النقد الدولي، الوضع الراهن وأفاق التطورات الاقتصادية لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة، أيلول 2012.

## الدين الخارجي

تشير البيانات المتاحة إلى استقرار الدين الخارجي عند نحو المليار دولار خلال السنوات القليلة الماضية، وتعتبر المؤسسات المالية العربية والدولية المصدر الرئيس لهذا التمويل. فقد ساهم صندوق الأقصى بنحو 47.7% من إجمالي الدين الخارجي والبالغ 1.1 مليار دولار بنهاية شهر آب 2012، في حين ساهم البنك الدولي بنحو 26.7%، وساهمت القروض الثنائية بحوالي 11.4%.

### جدول 1: مصادر الدين الخارجي بنهاية آب 2012

المؤسسة	قيمة الدين	نسبة الدين
المؤسسات المالية العربية	628.9	57.4
صندوق الأقصى	522.5	47.7
الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية	56.1	5.1
البنك الإسلامي للتنمية	50.3	4.6
المؤسسات الدولية والإقليمية	342.5	31.3
البنك الدولي	293.1	26.7
بنك الاستثمار الأوروبي	26.9	2.5
الصندوق الدولي للتطوير الزراعي	3.2	0.3
الأوبك	19.3	1.8
القروض الثنائية	124.4	11.3
<b>إجمالي الدين الخارجي</b>	<b>1095.8</b>	<b>100</b>

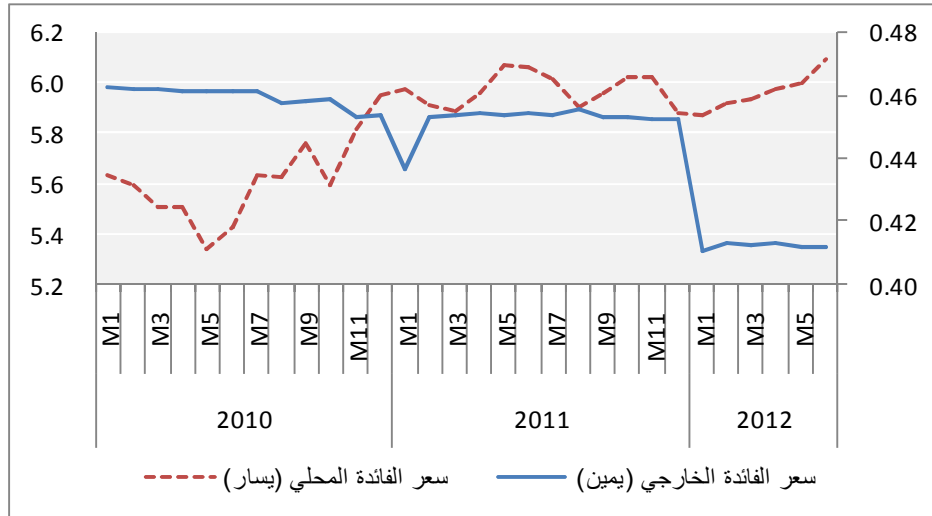
تجدر الإشارة هنا إلى ارتفاع مساهمة صندوق الأقصى في التمويل الخارجي من نحو 41.6% في نيسان 2010 لتبلغ 47.7% في آب 2012، بالمقابل تراجع مساهمة البنك الدولي في التمويل الخارجي من نحو 28.7% إلى 26.7% خلال نفس الفترة. النسب المذكورة في الجدول أعلاه تظهر إلى حد كبير مساهمة كل من هذه المؤسسات في تمويل الدين الخارجي خلال الفترة منذ بداية العام 2010 حتى منتصف العام 2012.

بالنظر إلى مصادر التمويل الخارجي يتبين أنها من مؤسسات (دولية وعربية) تقدم قروضاً طويلة الأجل وبأسعار فائدة متدنية، وهو ما يعني سهولة التقسيط بالنسبة للسلطة الفلسطينية ولكن المشكلة الأساسية تكمن في مقدرة السلطة في الحصول على مثل

هذا التمويل. فصندوق الأقصى تأسس بعد اندلاع الانتفاضة الثانية، نهاية العام 2000، بهدف مساعدة الفلسطينيين. كما أن البنك الدولي عادة ما يقدم قروض طويلة الأجل وبأسعار فائدة متدنية بهدف تحقيق التنمية المستدامة في البلدان النامية.

تشير البيانات (غير الرسمية) أن معدل سعر الفائدة على الدين الخارجي بلغ حوالي 0.45% خلال الفترة منذ بداية العام 2010 حتى منتصف عام 2012، مقارنة بسعر فائدة على الدين المحلي بلغ بالمعدل نحو 5.8% خلال نفس الفترة<sup>6</sup>. وهو ما يعني أنه في ظل التكلفة المنخفضة للقروض الخارجية فإنه بإمكان السلطة الفلسطينية تمويل عجزها المالي بالاقتراض من الخارج. لكن بيانات الدين العام تظهر أن نحو 50% من هذا الدين هو دين داخلي (من خلال الاقتراض من المصارف وبسعر فائدة مرتفع نسبياً) وفي هذا دلالة واضحة على أن الحكومة الفلسطينية غير قادرة على الاستمرار في تمويل عجزها المالي المزمّن من خلال التمويل الخارجي وبالتالي فإنها تلجأ للاقتراض الداخلي وبتكلفة مرتفعة نسبياً.

شكل 8: معدل أسعار الفائدة على الدين المحلي والخارجي

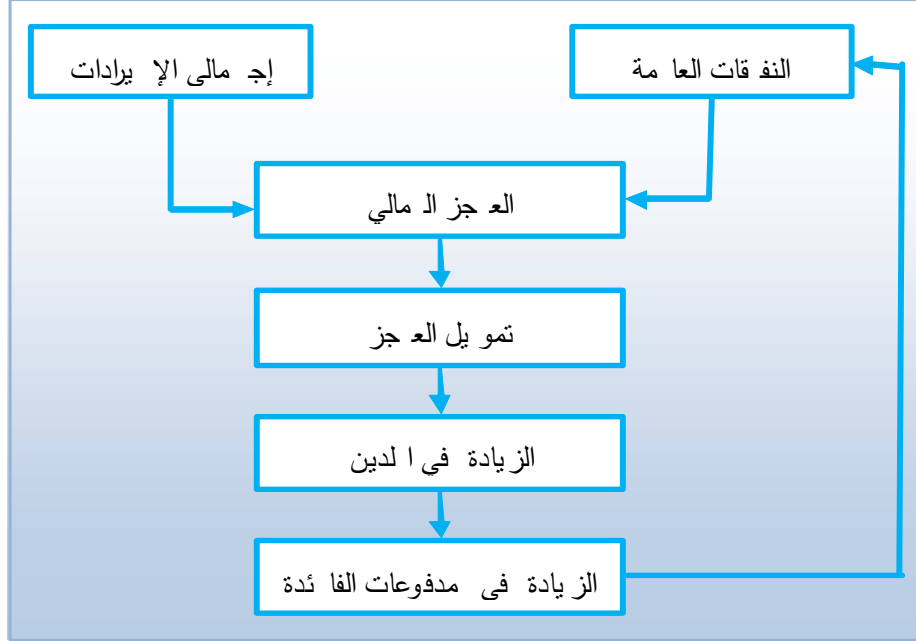


## الدين العام والوضع المالي

يوضح الشكل (9) طبيعة العلاقة فيما بين العجز المالي والدين العام من ناحية نظرية، حيث أن زيادة الإنفاق و/أو انخفاض الإيرادات يؤدي إلى زيادة العجز المالي للدولة وبالتالي زيادة في الدين والذي بدوره يعني زيادة في أعباء الدين نتيجة لزيادة مدفوعات الفائدة وهو الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الإنفاق.

<sup>6</sup> تجدر الإشارة إلى أن سعر الفائدة على الدين الخارجي هو عبارة عن معدل الفائدة على القروض الميسرة الممنوحة للسلطة الفلسطينية.

شكل 9: الوضع المالي وحجم الدين العام

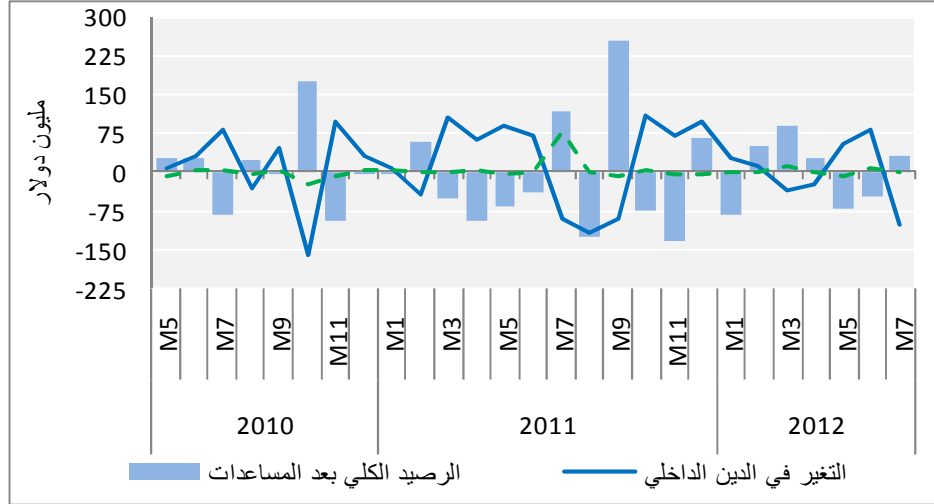


أما فيما يخص العلاقة بين الوضع المالي للحكومة الفلسطينية والتغير في حجم الدين العام، فإن الشكل 10 يوضح طبيعة هذه العلاقة، حيث يوضح هذا الشكل الارتباط الوثيق فيما بين الرصيد الكلي بعد المساعدات وحجم الدين العام، تحديداً الدين المحلي. حيث أن حجم الدين الخارجي تقريبا ثابت خلال الفترة (كانون الثاني 2010 - اب 2012)، إذ أن معدل التغير الشهري في حجم هذا الدين بلغ نحو 2.1 مليون دولار<sup>7</sup>، علماً بأن أكبر تغير في الدين الخارجي كان في شهر تموز 2011 بزيادة قدرها 78 مليون دولار عن مستوى الدين في حزيران من نفس العام. وقد جاءت هذه الزيادة من أجل تسديد جزء من الدين المحلي والذي انخفض بنحو 91 مليون دولار في نفس الشهر وبنحو 205 مليون دولار في الشهرين التاليين (أب وأيلول 2011).

أما الدين المحلي فقد تذبذب كثيراً خلال الفترة الماضية، ويظهر الشكل أن هذا التذبذب مرتبط بشكل وثيق بالوضع المالي للحكومة الفلسطينية. إذ يظهر الشكل أن الدين المحلي يزداد بزيادة العجز المالي، في حين ينخفض حجم الدين المحلي بتحقيق فائض مالي لدى الحكومة الفلسطينية. بمعنى آخر إن زيادة العجز المالي للحكومة الفلسطينية يزيد من حجم الدين المحلي، بالمقابل ينخفض الدين المحلي في حال تحقق فائض مالي لدى الحكومة الفلسطينية.

<sup>7</sup> تم احتساب معدل التغير الشهري على أنه الفرق بين الدين الخارجي في الشهر الحالي مطروحاً منه الدين الخارجي في الشهر السابق له، ثم تم أخذ المتوسط الحسابي للفرق الشهري في هذا الدين خلال الفترة من شهر نيسان 2010 حتى حزيران 2012.

شكل 10: الوضع المالي للسلطة الفلسطينية والتغير في حجم الدين العام



## مؤشرات الدين العام

تبدي المنظمات الدولية اهتماماً خاصاً بمؤشرات الدين العام ومؤشرات كفاءة الاحتياطيات، في إطار عملية الرقابة والتوجيه. فمؤشرات الدين العام ومن جملتها الحساسية تجاه أسعار الفائدة، والعلاقة بين الدين الخارجي والتصدير والنتائج المحلي الإجمالي، وعلاقة الدين بالتحصيل الضريبي، كلها تعتبر مؤشرات مفيدة في تقييم تطور الدين العام والقدرة على السداد. أما مؤشرات كفاءة الاحتياطيات فهي مهمة في تقييم قدرة الدولة على تفاذي أزمات السيولة. كما يتم الاسترشاد بمؤشرات الاستقرار المالي لتقييم نواحي القوة والضعف في القطاع المالي للدولة. وكذلك يمكن الاسترشاد بهذه المؤشرات من أجل التنبؤ بالأوضاع الاقتصادية التي يمكن أن تواجهها الحكومات والاقتصاد بشكل عام، إضافة للتنبؤ بالمخاطر المحتملة والمرتبطة بإدارة الدين العام. يوضح الجدول 2 مجموعة من مؤشرات الدين العام التي يمكن الاسترشاد بها لتحليل طبيعة العلاقة فيما بين الدين العام وأداء الاقتصاد المحلي بشكل عام ومالية الحكومة بشكل خاص<sup>8</sup>.

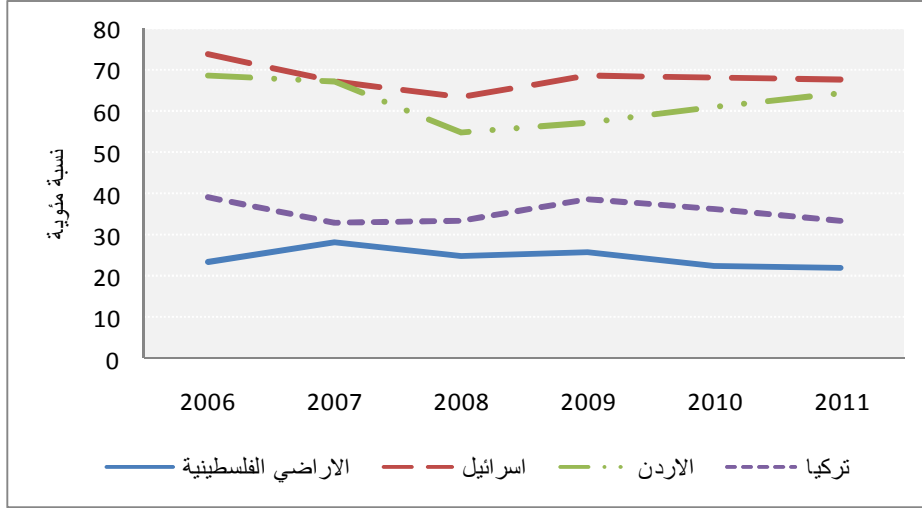
<sup>8</sup> نظراً لمحدودية توفر البيانات سيتم استخدام بعض هذه المؤشرات.

## جدول 2: أهم مؤشرات الدين العام

المؤشر	معنى المؤشر وأهميته
رصيد الدين / الناتج المحلي الإجمالي	يقيس هذا المؤشر مستوى الدين بالنسبة إلى النشاط الاقتصادي للدولة، وهو يعتبر من أهم المؤشرات المستخدمة لقياس درجة المديونية حيث يظهر قدرة الحكومة على السداد.
رصيد الدين / الإيرادات المحلية	يقيس مستوى المديونية بالنسبة إلى قدرة الحكومة على السداد ويظهر عدد السنوات اللازمة لتسديد الرصيد الإجمالي للدين.
خدمة الدين / الإيرادات المحلية	يقيس قدرة الحكومة على تسديد خدمة الدين بواسطة المصادر المحلية (خدمة الدين = الفائدة المدفوعة + الاقساط المدفوعة)..
الفوائد / الناتج المحلي الإجمالي	يقيس درجة ثقل عبء الفوائد للدولة، كما يمكن تصنيفه على أنه قياس للنفقات غير المنتجة.
الفوائد / الإيرادات المحلية	يقيس تكلفة الفوائد في إطار تحصيل الدخل في الدولة.
الدين الخارجي / حجم الصادرات	يقيس القدرة على توفير العملات الأجنبية والسداد وعادة ما يستخدم هذا بالتزامن مع مؤشر خدمة الدين كنسبة مئوية من التصدير وبذلك يتم مقارنة النفقات غير المنتجة مع مستوى تحصيل العملات.
الاحتياط الدولي الصافي / الدين الخارجي	يدل هذا المؤشر على عدد مرات زيادة الخصوم الخارجية على رصيد العملات.

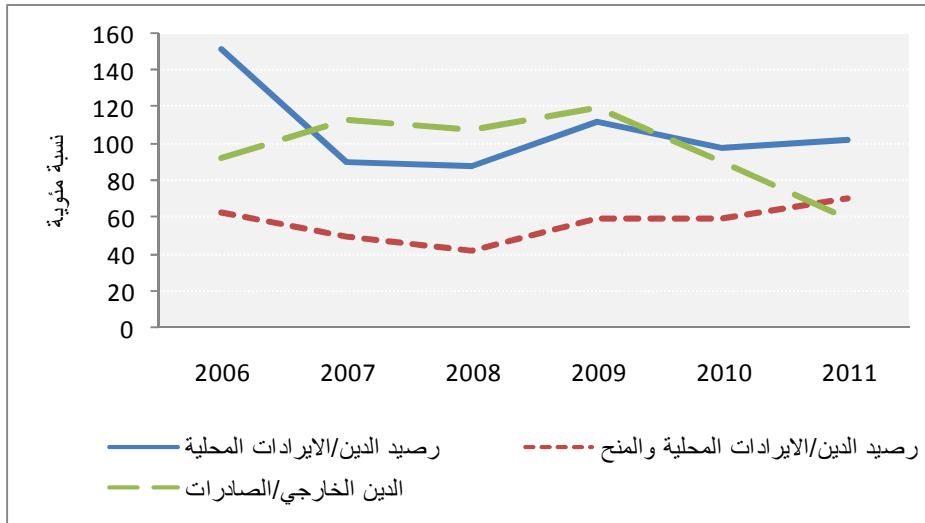
يعتبر مؤشر نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي من أهم المؤشرات الاسترشادية التي تستخدمها الدول في تقييم مستوى الدين بالنسبة للنشاط الاقتصادي وقدرة الحكومة على السداد. وتختلف هذه النسبة من بلد لآخر، تبعاً للمقومات المتوفرة في كل بلد. ففي الحالة الفلسطينية لا يسمح القانون بتجاوز هذه النسبة أكثر من 40%، في حين أنها تبلغ 60% في الأردن، ويجب ألا تزيد على 60% في دول الاتحاد الأوروبي حسب اتفاقية ماسترخت. وفي هذا الصدد فقد أظهرت البيانات المتاحة أن نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في الأراضي الفلسطينية قد بلغت أعلى قيمة لها في العام 2007 بنحو 28%. بالمقابل بلغت هذه النسبة في كل من الأردن وإسرائيل نحو 67% في نفس العام. وفي هذا دلالة على قدرة الحكومة الفلسطينية على السداد وهو ما يتنافى مع الواقع؛ ويعود السبب في ذلك إلى اعتماد الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني على الإنفاق الحكومي المتمثل في المساعدات الخارجية بشكل أساسي، وهو الإنفاق الذي يتم توجيهه في أغلب الأحيان إلى الاستهلاك وليس الاستثمار وبالتالي فإن العائدات المادية من هذا الإنفاق تكون متدنية وقصيرة الأجل.

شكل 11: مؤشر نسبة الدين العام للناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية



استخدام مؤشر الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية لا يبين الوضع المالي للحكومة الفلسطينية على أرض الواقع، لذا فإنه من الأجدر البحث في مؤشرات أخرى قد تفسر هذا الواقع. الشكل 12 يبين رصيد الدين العام القائم نسبة إلى الإيرادات المحلية (مع وبدون المنح)، كما يبين الشكل نسبة الدين الخارجي إلى حجم الصادرات الفلسطينية (سلعية وخدمية).

شكل 12: مؤشرات أخرى للدين العام



فقد بلغت نسبة رصيد الدين العام إلى الإيرادات المحلية بدون المنح أكثر من 106.7% خلال الفترة 2006 - 2011، وقد ساهمت المنح والمساعدات الخارجية في تخفيض هذه النسبة لتبلغ نحو 56.9%. الشكل أعلاه يبين ويشير إلى حقيقتين أساسيتين:

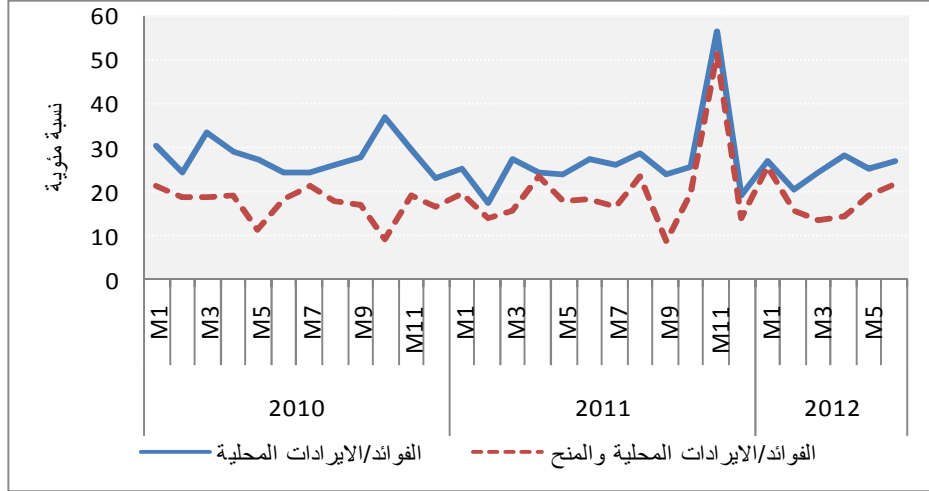
✓ الدور الكبير والمهم الذي تلعبه المساعدات الخارجية في تحديد قدرة الحكومة على سداد ديونها والسيطرة والتحكم في وضعها المالي. حيث ساهمت هذه المساعدات والمنح، بالمعدل، في تخفيض نسبة الدين إلى الإيرادات المحلية بنحو 49.8%.

✓ أما الحقيقة الثانية فهي عدم قدرة الحكومة على تحديد سقف زمني لسداد ديونها، حيث أن نسبة رصيد الدين العام إلى الإيرادات المحلية بدون المنح يتذبذب بشكل كبير ولا يوجد هناك اتجاه معين لهذه النسبة، ولكن بالمجمل يمكن القول أن هذه النسبة في الغالب هي أكثر من 100% ما يعني عدم قدرة الحكومة على سداد ديونها في المدى القصير أو المتوسط، إلا من خلال زيادة مصادر الدخل المحلي.

أما المؤشر الأخر المستخدم فيتمثل في نسبة الدين الخارجي إلى حجم الصادرات والذي يقيس القدرة على توفير العملات الأجنبية والقدرة على السداد. يظهر الشكل 12 انخفاض نسبة الدين الخارجي إلى حجم الصادرات خلال العامين 2010 و2011 وهو ما يشير إلى زيادة في حجم الصادرات الفلسطينية نظراً لثبات حجم الدين الخارجي كما ذكرنا سابقاً عند نحو مليار دولار. لكن انخفاض هذه النسبة في الحالة الفلسطينية لا تعني بالضرورة توفير للعملات الأجنبية وزيادة في القدرة على السداد، حيث أن معظم الصادرات الفلسطينية (تزيد على 90% خلال الفترة 2006 - 2011) يتم تصديرها إلى إسرائيل وبالتالي يتم تحصيلها بالشيكل الإسرائيلي وهو ما يعتبر العملة المحلية (بشكل ضمني وغير رسمي) المستخدمة في الأراضي الفلسطينية.

وقد اظهر مؤشر الفائدة المدفوعة نسبة للإيرادات المحلية (مع وبدون المنح) إلى ارتفاع نسبة الفوائد المدفوعة مقارنة بالإيرادات المحلية المتحققة سواء قبل المنح أو بعد. فقد أظهرت البيانات المتاحة (غير الرسمية) أن متوسط نسبة الفوائد الشهرية المدفوعة إلى الإيرادات المحلية الشهرية بلغ نحو 26.9% بدون المنح، في حين انخفضت هذه النسبة إلى نحو 18.7% مع المنح والمساعدات خلال الفترة كانون الثاني 2010 حتى حزيران 2012. وبما أن هذا المؤشر يقيس تكلفة الفوائد نسبة لدخل الدولة، فإنه يشير إلى ارتفاع هذه التكلفة في الحالة الفلسطينية حتى عند اخذ المنح والمساعدات الخارجية بعين الاعتبار على أنها جزء من الإيرادات المحلية. يبين المؤشر أن الحكومة الفلسطينية بحاجة لتخصيص أكثر من ربع إيراداتها المحلية من أجل دفع الفوائد المترتبة على الاستدانة (الداخلية والخارجية)، وفي حال أخذنا المنح والمساعدات الخارجية بعين الاعتبار فإن حوالي خمس الإيرادات والمنح يخصص لدفع فوائد الدين العام (الشكل 13).

شكل 13: مؤشر نسبة الفائدة المدفوعة إلى الإيرادات المحلية



## استمرارية الدين العام

### الإطار النظري

يتناول هذا الجزء من التقرير الجانب النظري والعملي لتحليل قدرة الحكومة الفلسطينية على الاستمرار في الاستدانة سواء من الخارج أو من الداخل. تظهر الأدبيات أن الدين، من الناحية النظرية، يعتبر في مستوى يمكن الاستمرار في تحمله إذا كانت نسبة هذا الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي مستقرة أو متناقصة مع مرور الوقت، والعكس صحيح، إذ أنه لا يمكن الاستمرار في الاستدانة إذا كانت نسبة الدين للناتج المحلي الإجمالي متصاعدة.

المعادلة التالية توضح العلاقة فيما بين الدين العام وسعر الفائدة على الدين والموازنة المالية الأولية:

$$D_t = (1+r_t) D_{t-1} - BD_t \quad (1)$$

حيث أن  $D_t$  يمثل الدين العام في الفترة  $t$ ، و  $r_t$  هو سعر الفائدة على الدين، و  $BD_t$  يمثل الرصيد الأولي للموازنة الحكومية<sup>9</sup>. ويقسم طرفي المعادلة في (1) على الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية<sup>10</sup>:

$$\Delta d_t = \frac{(r_t - g_t)}{1 + g_t} \times d_{t-1} - b d_t \quad (2)$$

<sup>9</sup> يفصد بالرصيد الأولي للموازنة على أنه فائض أو عجز الموازنة بدون مدفوعات الفوائد.

<sup>10</sup> يتم التعبير عن النسب بأحرف الطباعة الصغيرة حيث أن  $d_t = \frac{D_t}{GDP_t}$ .

يتضح من خلال المعادلة (2) أن التغير في نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي ( $\Delta d_t$ ) يرتبط بمجموعة من العوامل، أهمها: سعر الفائدة على الدين ( $r_t$ )، ومعدل النمو الاقتصادي الحقيقي ( $g_t$ )، والرصيد الأولي للموازنة الحكومية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي ( $bd_t$ )، ونسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في الفترة السابقة. ويمكن استخدام المعادلة السابقة في تحديد حجم الفائض الأولي اللازم لاستقرار مستوى الدين أو انخفاضه في السنوات القادمة. كما تظهر هذه المعادلة أن زيادة معدل النمو مقارنة بسعر الفائدة المدفوع على الدين يؤدي في النهاية إلى ثبات واستقرار حجم الدين. وكذلك الحال أيضا بالنسبة لرصيد الموازنة الأولي، إذ أن التغير في حجم الدين العام سيتلاشى بتحقيق عوائد مالية أكبر من النفقات العامة باستثناء الفوائد المدفوعة.

جدير بالذكر أنه لا بد من الأخذ بعين الاعتبار أن الدين العام الفلسطيني يتكون من مجموعة مختلفة من العملات. فهناك دين محلي بالشيكل الإسرائيلي، والدينار الأردني، والدولار الأمريكي، علاوة على الاستدانة من الخارج بعملات مختلفة (في أغلبه دولار أمريكي). وبالتالي فإنه يمكن قياس التغير في حجم الدين العام الفلسطيني من خلال المعادلة التالية:

$$\Delta d_t = \left[ \frac{r^{d\$} d_{t-1}^{d\$} + r^f d_{t-1}^f + \frac{E_{1t}}{E_{1t-1}} r^{dNIS} d_{t-1}^{dNIS} + \frac{E_{2t}}{E_{2t-1}} r^{dJD} d_{t-1}^{dJD} + \frac{\Delta E_{1t}}{E_{1t-1}} d_{t-1}^{dNIS} - g d_{t-1}}{1 + g} \right] - bd_t \quad (3)$$

حيث أن:

$$\Delta d_t = d_t - d_{t-1}$$

$r^{d\$}$ ,  $r^{dNIS}$ ,  $r^{dJD}$ : تمثل سعر الفائدة على القروض المحلية بالدينار الأردني، والشيكل الإسرائيلي، والدولار الأمريكي على الترتيب.

$d^{d\$}$ ,  $d^{dNIS}$ ,  $d^{dJD}$ : تمثل حجم الدين المحلي المقدم بالدينار الأردني، والشيكل الإسرائيلي، والدولار الأمريكي على الترتيب.

$r^f$ : يمثل سعر الفائدة على الديون الخارجية

$d^f$ : يمثل حجم الدين الخارجي

$g$ : يمثل معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية

$E_{1t}$ : يمثل سعر صرف الشيكل الإسرائيلي مقابل الدولار الأمريكي (1 شيكل إسرائيلي = XXX دولار أمريكي).

$E_{2t}$ : يمثل سعر صرف الدينار الأردني مقابل الدولار الأمريكي (1 دينار أردني = XXX دولار أمريكي).

$bd_t$ : يمثل الرصيد الأولي لموازنة الحكومة الفلسطينية.

المعادلة (3) تبين أن حجم الدين العام الفلسطيني يزداد بزيادة معدل سعر فائدة الاقتراض على العملات الرئيسية المتداولة (الدولار الأمريكي، والشيكال الاسرائيلي، والدينار الاردني) وغيرها من العملات الاخرى. كما أن ارتفاع سعر صرف الشيكال الاسرائيلي مقابل الدولار الأمريكي يزيد من حجم هذا الدين. بالمقابل تبين المعادلة أن زيادة معدل النمو أو/و تحقيق فائض مالي يؤدي الى انخفاض حجم الدين العام الفلسطيني. وبناء على هذه المعادلة فانه يمكننا معرفة ودراسة محددات الدين العام الفلسطيني بالإضافة إلى إمكانية إصدار تنبؤات مستقبلية فيما يخص حجم هذا الدين. حيث يتضح من خلال المعادلة أن التغير في حجم الدين العام الفلسطيني يعتمد بشكل أساسي على العوامل التالية:

- سعر الفائدة على كل نوع من أنواع الدين وحسب العملة، حيث أن أسعار فائدة اقتراض الحكومة من البنوك تتغير تبعاً لتغير عملة القرض المقدم وغالباً ما تكون أسعار الفائدة على الشيكال الإسرائيلي أعلى من نظيرتها على العملات الأخرى المستخدمة (الدولار الأمريكي والدينار الأردني). يؤدي ارتفاع أسعار الفائدة إلى زيادة عبء الدين العام.
- نمو الناتج المحلي الإجمالي (g)، يساهم زيادة النمو الاقتصادي في انخفاض حجم الدين العام من خلال زيادة الموارد المالية المتاحة للحكومة الفلسطينية.
- كما يعتمد التغير في حجم الدين العام الفلسطيني على معدل سعر صرف العملات المستخدمة مقابل الدولار الأمريكي (E).
- الرصيد الأولي للموازنة الفلسطينية، تحقيق فائض مالي من المتوقع أن يسهم في تقليل حجم الدين العام.
- رصيد الدين العام في الفترات السابقة حسب نوع العملة، حيث أن زيادة الدين العام السابق يؤدي إلى ارتفاع المديونية الحالية نظراً لارتفاع تكاليف الفوائد المدفوعة.

بناء على المعادلة (3) فإن الرصيد الأولي لموازنة الحكومة الفلسطينية اللازم لتثبيت حجم الدين العام عند مستوى معين (التغير في الدين يساوي صفر،  $\Delta d_t = 0$ ) يتحدد من خلال المعادلة التالية:

$$bd_t^* = \left[ \frac{r^{d\$} d_{t-1}^{d\$} + r^f d_{t-1}^f + \frac{E_{1t}}{E_{1t-1}} r^{dNIS} d_{t-1}^{dNIS} + \frac{E_{2t}}{E_{2t-1}} r^{dJD} d_{t-1}^{dJD} + \frac{\Delta E_{1t}}{E_{1t-1}} d_{t-1}^{dNIS} - g_t \times d_{t-1}}{1 + g_t} \right] \quad (4)$$

## تحليل البيانات

توفر بيانات المالية العامة بالتفصيل المطلوب يعتبر من أهم التحديات التي واجهت الباحث عند إعداد هذا التقرير. إذ أن عملية جمع وإعداد البيانات لم تكن سهلة وفي بعض الأحيان كانت مستحيلة، كما أن البيانات التي توفرت قد شابها العديد من المشاكل. كما تجدر الإشارة إلى أن البيانات المتوفرة تغطي الحكومة المركزية فقط. وقد تم في هذا التقرير الاعتماد على بعض البيانات (**غير الرسمية**) والتي تم الحصول عليها من وزارة المالية، إضافة إلى بعض الافتراضات الأخرى اللازمة لسد الفجوات في البيانات. فقد تم الاعتماد على الافتراضات التالية:

✓ سعر فائدة اقتراض الحكومة بالدولار بلغ 4%، في حين أن سعر فائدة الاقتراض بالشيكلي الإسرائيلي أو الدينار الأردني بلغ نحو 7%. أما سعر الفائدة على الدين الخارجي فقد بلغ نحو 0.46%.

✓ افتراض نمو الناتج المحلي الاسمي خلال العام 2012 بنحو 9%.

✓ افتراض ثبات سعر صرف الدولار مقابل الشيكلي الإسرائيلي والدينار الأردني.

✓ استقرار نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي عند حدود 22%، وافتراض ثبات نسبة الدين الخارجي إلى الدين العام في حدود 51.3% مقابل 48.7% للدين المحلي.

بناء على الافتراضات السابقة فقد أظهرت النتائج أنه يمكن لموازنة السلطة الفلسطينية تحمل عجز مالي بنحو 1.5% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2012 باعتبار المساعدات الخارجية جزء لا يتجزأ من الإيرادات، ولكن عند استثناء المنح والمساعدات الخارجية من الإيرادات فإنه يتعين على السلطة الفلسطينية زيادة مصادر التمويل المحلية أو تخفيض النفقات العامة بنفس قيمة المساعدات وهو ما يجعل الوضع المالي للسلطة الفلسطينية غير مستقر. أما فيما يتعلق بتوقعات الرصيد الأولي لموازنة السلطة الفلسطينية فإنه من المتوقع أن تكون السلطة الفلسطينية قادرة على تحمل عجز مالي يبلغ حوالي 1.2% من الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات القادمة (2013 - 2015) وذلك في ظل اعتبار المساعدات الخارجية جزءاً من الإيرادات العامة. أما في حال استثناء المساعدات الخارجية من الإيرادات فإنه يتعين على السلطة الفلسطينية تحقيق فائض مالي تتعدى نسبته 5% من الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات القادمة. الجدول التالي يبين حجم الرصيد الأولي لموازنة الحكومة الفلسطينية بناء على الافتراضات السالفة الذكر.

### جدول 3: الرصيد الأولي لموازنة السلطة الفلسطينية\*

الناتج المحلي الإجمالي		المنح والمساعدات		الرصيد الأولي بدون المساعدات		الرصيد الأولي بعد المساعدات	
مليون دولار	%GDP	مليون دولار	%GDP	مليون دولار	%GDP	مليون دولار	%GDP
8331	2010	1277.0	11.2	931.1	11.2	-345.9	-4.2
9982	2011	983.3	6.4	634.2	6.4	-349.1	-3.5
10880	2012	983.3	7.6	823.5	7.6	-159.8	-1.5
11860	2013	983.3	7.2	849.2	7.2	-134.1	-1.1
12927	2014	983.3	6.4	827.8	6.4	-155.5	-1.2
14091	2015	983.3	5.8	813.8	5.8	-169.5	-1.2

\* نسبة الرصيد الأولي بعد المساعدات في العام 2013 تختلف عن تلك النسب للأعوام اللاحقة وذلك نتيجة اعتبار البيانات الصادرة للأشهر الثمانية الأولى من العام 2012 على أنها هي نفسها ستكون عن العام كله.

### الخلاصة

تظهر النتائج أن مؤشر الفجوة الأولية للموازنة الفلسطينية<sup>11</sup> سيكون مستقراً إذا ما انتظم تدفق المساعدات الخارجية لخزينة السلطة الفلسطينية، ولكن الوضع المالي للسلطة سينقلب رأساً على عقب في حال توقف تدفق هذه المساعدات أو تأخرها. إذ أن توقف المساعدات الخارجية يعني أنه يتعين على السلطة الفلسطينية تحقيق فائض مالي يزيد عن 5% من الناتج المحلي الإجمالي بدلاً من قدرتها على تحمل عجز مالي بنحو 1.2% من الناتج المحلي الإجمالي في حال تدفق المساعدات الخارجية. تجدر الإشارة إلى أن قدرة السلطة الفلسطينية على تحمل عجز مالي أولي بنحو 1.2% من الناتج المحلي الإجمالي يعود إلى ارتفاع معدل النمو والذي بلغ بالمعدل حوالي 21.9% خلال العامين 2010 - 2011، وهو أعلى بكثير من معدل الفائدة على الدين والذي بلغ بالمعدل نحو 7% على كل من الشيكل والدينار و4% على الدولار الأمريكي. وبالتالي فإنه من المتوقع أن تحقق السلطة الفلسطينية عوائد مادية مرتفعة نتيجة لزيادة النشاط الاقتصادي وارتفاع معدل النمو مقارنة بتكلفة الاقتراض وبذلك فإنها حسب المعايير الإحصائية تكون قادرة على تحمل عجز مالي أكبر.

وفي هذا المقام لا بد من الإشارة إلى أن الواردات تشكل أكثر من 70% من الناتج المحلي الإجمالي مقابل حوالي 13.4% للصادرات خلال الفترة 2000 - 2011. وينطوي على هذه النسب، اعتماد كبير للاقتصاد الفلسطيني على الواردات مقابل مساهمة ضئيلة للصادرات. ولا بد من الإشارة هنا إلى أنه بالرغم من انخفاض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي وكونها لا تتعدى 28.0% في اعلي الحالات كما هو في العام 2007، إلا نسبة الصادرات للناتج المحلي الإجمالي المنخفضة

<sup>11</sup> مؤشر الفجوة الأولية للموازنة: يدل على الرصيد الأولي المطلوب لتثبيت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي.

(13.4% بالمعدل) تجعل من هذا الدين المنخفض خطراً حقيقياً على الاقتصاد الفلسطيني. وهذا ما سبب أزمة الدين في الأرجنتين في العام 2001، حيث كانت نسبة الدين إلى الناتج المحلي فيها مقبولة ضمن المعايير الدولية (52%) ولكن نسبة الصادرات إلى الناتج المحلي الإجمالي كانت منخفضة بالمعايير التاريخية (حوالي 10%).

هناك جانب آخر عادة ما يتم إغفاله، حيث تظهر لنا الأزمات الحالية التي تعيشها معظم اقتصاديات العالم أن ديون القطاع الخاص قد تتحول إلى ديون حكومية، كما هو الحال في أزمة الديون السيادية الأوروبية والأزمة المالية العالمية، إذ أن إسراف البنوك، سواء في الاتحاد الأوروبي أو في الولايات المتحدة الأمريكية، في تمويل بعض القطاعات التي أصبحت فيما بعد عاجزة عن السداد أدى إلى خلق أزمة لدى القطاع الخاص (تحديداً القطاع المصرفي) وعدم قدرته على توفير السيولة اللازمة، وهو ما أدى بحكومات هذه البلدان إلى التدخل ومد يد العون والمساعدة لهذه البنوك من أجل توفير هذه السيولة اللازمة. أما في الحالة الفلسطينية فإن الحكومة لا تستطيع توفير مثل هذا الدعم نظراً لغياب العملة الوطنية وهو ما يعني وضع القطاع الخاص والمصرفي تحديداً في مهب الريح وهو ما سينعكس سلباً على كل القطاعات الاقتصادية في البلد.

ملحق رقم 1: الوضع المالي الحكومي والنتاج المحلي الإجمالي (سنوي)

مليون دولار

الصادرات من سلع وخدمات	النتاج المحلي بالأسعار الجارية	النفقات العامة والتطويرية	صافي الإيرادات المحلية والمنح	صافي الإيرادات المحلية	الدين الخارجي	الدين الداخلي	الدين العام	السنة
698.0	4194.7	1668.0	1449.0	939.0	520.1	342.8	863.0	2000
437.9	3897.2	1435.0	1122.0	273.0	559.7	312.9	872.6	2001
379.8	3432.6	1246.0	987.0	290.0	597.2	151.9	749.1	2002
409.1	3840.9	1635.0	1367.0	747.0	611.0	238.7	849.7	2003
483.8	4198.4	1528.0	1403.0	1050.0	611.0	391.2	1002.2	2004
613.3	4634.4	2281.0	2006.0	1370.0	624.3	572.6	1196.9	2005
678.3	4619.1	1707.0	1741.0	722.0	629.4	462.6	1092.0	2006
911.3	5182.4	2877.0	2938.0	1616.0	1034.4	417.0	1451.4	2007
960.0	6247.3	3487.7	3757.8	1779.7	1034.4	523.1	1557.4	2008
905.3	6719.6	3375.9	2950.4	1548.6	1086.9	649.4	1736.3	2009
1151.6	8330.6	3258.3	3204.7	1927.7	1043.3	839.6	1882.8	2010
1866.5	9982.1	3254.6	3160.3	2177.0	1114.3	1098.5	2212.8	2011

ملحق رقم 2: الوضع المالي الحكومي والنتاج المحلي الإجمالي (ربعي)

مليون دولار

إجمالي الدين الخارجي	الدين الداخلي	إجمالي الدين العام	صادرات السلع والخدمات	النتاج المحلي بالأسعار الجارية	صافي الإيرادات المحلية والمنح	صافي الإيرادات المحلية	الربع	السنة
1067.6	745.4	1813.0			679.9	460.1	Q1	2010
1064.6	780.7	1845.3			857.2	498.5	Q2	
1071.4	875.6	1947.0			718.7	514.0	Q3	
1043.3	839.6	1882.9			949.1	455.3	Q4	
1045.6	907.2	1952.8	401.2	2337.6	796.9	580.6	Q1	2011
1046.9	1123.7	2170.6	466.7	2601.8	683.4	536.1	Q2	
1116.2	827.6	1943.8	489.7	2530.9	1005.0	545.1	Q3	
1114.3	1098.5	2212.8	508.9	2511.8	668.3	514.2	Q4	
1126.7	1101.6	2228.3	353.1	2421.8	770.8	559.6	Q1	2012
1126.0	1213.4	2339.4	461.7	2567.9	734.5	496.8	Q2	

ملحق رقم 3: الفائدة المدفوعة على الدين الحكومي (ربعي)

مليون دولار

السنة	الربع	خدمة الدين العام	إجمالي الفوائد المدفوعة	الفوائد المدفوعة للدين الخارجي	الفائدة المدفوعة على الدولار	الفائدة المدفوعة على الدينار	الفائدة المدفوعة على الشيكال
2010	Q1	11.5	132.0	121.9	3.0	1.2	5.9
	Q2	33.4	132.2	122.0	3.5	1.1	5.6
	Q3	45.0	132.5	120.5	3.3	0.9	7.7
	Q4	57.0	129.8	118.1	3.0	0.7	8.1
2011	Q1	13.1	128.8	116.4	3.0	1.3	8.2
	Q2	5.2	134.2	118.4	3.4	1.5	10.9
	Q3	2.6	140.4	126.9	3.1	1.6	8.7
	Q4	1.3	140.7	125.7	3.5	1.4	10.2
2012	Q1	7.3	130.8	114.3	4.1	1.6	10.8
	Q2	1.0	131.5	114.5	3.7	1.7	11.6

ملحق رقم 4: الفائدة المدفوعة على الدين الحكومي (شهري)

مليون دولار

السنة	الشهر	خدمة الدين العام	إجمالي الفوائد المدفوعة	الفوائد المدفوعة للدين الخارجي	الفائدة المدفوعة على الدولار	الفائدة المدفوعة على الدينار	الفائدة المدفوعة على الشيك	صافي الإيرادات المحلية	صافي الإيرادات المحلية والمنح	إجمالي الدين العام	الدين المحلي	إجمالي الدين الخارجي
2010	M1	1.43	44.14	40.93	0.90	0.40	1.92	145.0	207.8			
	M2	5.83	44.02	40.62	1.00	0.37	2.03	183.3	236.8			
	M3	4.23	43.80	40.38	1.09	0.38	1.94	131.7	235.2			
	M4	2.09	43.76	40.29	1.12	0.39	1.97	150.9	228.2	1813.0	745.4	1067.6
	M5	29.38	44.07	40.75	1.23	0.36	1.73	162.8	389.1	1810.2	750.5	1059.7
	M6	1.93	44.37	40.94	1.18	0.36	1.89	184.7	239.8	1845.3	780.7	1064.6
	M7	17.91	44.29	40.34	1.14	0.31	2.50	183.0	209.3	1930.8	861.5	1069.2
	M8	8.46	43.72	39.94	1.10	0.31	2.37	169.6	245.6	1896.9	830.9	1066.0
	M9	18.66	44.45	40.22	1.09	0.31	2.84	161.3	263.7	1947.0	875.6	1071.4
	M10	18.33	43.32	39.87	1.02	0.23	2.20	117.1	463.2	1764.0	716.2	1047.9
	M11	30.31	43.20	39.07	0.99	0.23	2.91	147.8	225.2	1851.2	810.1	1041.1
	M12	8.34	43.32	39.19	0.97	0.21	2.95	190.3	260.6	1882.9	839.6	1043.3
2011	M1	6.19	42.04	37.82	0.96	0.30	2.96	168.8	212.5	1892.1	846.9	1045.2
	M2	3.69	43.03	39.28	0.92	0.48	2.36	251.2	304.8	1845.8	801.8	1044.0
	M3	3.22	43.77	39.32	1.12	0.48	2.86	160.6	279.6	1952.8	907.2	1045.6
	M4	1.63	44.38	39.58	1.12	0.48	3.21	182.8	187.6	2017.7	967.8	1049.9
	M5	1.48	44.73	39.39	1.09	0.48	3.77	188.6	248.3	2102.1	1055.0	1047.1
	M6	2.06	45.11	39.46	1.17	0.56	3.91	164.8	247.5	2170.6	1123.7	1046.9
	M7	0.66	47.54	42.34	1.14	0.56	3.50	184.7	283.8	2157.8	1032.9	1124.9
	M8	0.83	47.06	42.54	1.12	0.57	2.83	166.2	199.3	2039.8	915.8	1124.0
	M9	1.11	45.80	42.02	0.88	0.51	2.40	194.2	521.8	1943.8	827.6	1116.2
	M10	0.63	46.81	42.10	1.02	0.49	3.20	182.9	238.7	2055.2	935.0	1120.2
	M11	0.56	47.04	41.82	1.13	0.49	3.59	83.3	91.6	2118.6	1001.8	1116.8
	M12	0.07	46.86	41.73	1.30	0.47	3.36	248.0	338.0	2212.8	1098.5	1114.3
2012	M1	3.68	43.48	37.97	1.41	0.55	3.55	163.7	169.3	2239.7	1126.6	1113.1
	M2	2.57	43.78	38.17	1.37	0.51	3.73	215.5	279.9	2251.2	1136.4	1114.8
	M3	1.03	43.54	38.12	1.29	0.57	3.56	180.4	321.6	2228.3	1101.6	1126.7
	M4	0.95	43.42	38.05	1.23	0.58	3.56	153.7	301.3	2206.3	1079.5	1126.8
	M5	1.29	43.48	37.82	1.26	0.59	3.81	174.8	228.4	2251.5	1131.7	1119.8
	M6	2.68	44.63	38.65	1.18	0.57	4.23	168.2	204.8	2339.4	1213.4	1126.0
	M7	7.09					290.0	230.1	2236.3	1110.7	1125.6	
	M8	1.20					299.9	163.9	2303.2	1207.4	1095.8	

Public debt ( $D_t$ ) = domestic deb ( $D_t^d$ ) + foreign debt ( $D_t^f$ )

Also

$$D_t = (1 + r)D_{t-1} - BD_t \quad (1)$$

$BD \equiv$  primary surplus

$$D_t^d = (1 + r^d)D_{t-1}^d - \alpha BD_t \quad (2)$$

$$D_t^f = (1 + r^f)D_{t-1}^f - (1 - \alpha)BD_t \quad (3)$$

Hence, domestic debt is the sum of debt in USD, NIS, and JD, thus :

$$D_t^d = D_t^{d\$} + E_{1t}D_t^{dNIS} + E_{2t}D_t^{dJD} \quad (4)$$

$E_{1t}$  : is the exchange rate of NIS against USD (1 NIS = XXX USD)

$E_{2t}$  : is the exchange rate of JD against USD (1 JD = XXX USD)

Use equation (2) to express domestic debt by CURRENCY :

$$D_t^{d\$} = (1 + r^{d\$})D_{t-1}^{d\$} - \beta\alpha BD_t \quad (5)$$

$$D_t^{dNIS} = (1 + r^{dNIS})D_{t-1}^{dNIS} - \mu\alpha BD_t \quad (6)$$

$$D_t^{dJD} = (1 + r^{dJD})D_{t-1}^{dJD} - (1 - \beta - \mu)\alpha BD_t \quad (7)$$

Domestic debt is the sum of debt in USD, NIS, and JD. Substitue (5,6,7) in (4)

$$D_t^d = (1 + r^{d\$})D_{t-1}^{d\$} + E_{1t}(1 + r^{dNIS})D_{t-1}^{dNIS} + E_{2t}(1 + r^{dJD})D_{t-1}^{dJD} - \alpha BD_t \quad (8)$$

Total public debt is the sum of domestic one (8) plus foreign debt (3)

$$D_t = (1 + r^{d\$})D_{t-1}^{d\$} + E_{1t}(1 + r^{dNIS})D_{t-1}^{dNIS} + E_{2t}(1 + r^{dJD})D_{t-1}^{dJD} + (1 + r^f)D_{t-1}^f - BD_t \quad (9)$$

$$D_{t-1} = D_{t-1}^{d\$} + E_{1t-1}D_{t-1}^{dNIS} + E_{2t-1}D_{t-1}^{dJD} + D_{t-1}^f$$

$$D_t - D_{t-1} = r^{d\$}D_{t-1}^{d\$} + E_{1t}r^{dNIS}D_{t-1}^{dNIS} + E_{2t}r^{dJD}D_{t-1}^{dJD} + r^fD_{t-1}^f + \Delta E_{1t}D_{t-1}^{dNIS} + \Delta E_{2t}D_{t-1}^{dJD} - BD_t \quad (10)$$

Hence, since the exchange rate of USD is fixed against JD ( $E_{2t}$  fixed over time) then  $\Delta E_{2t} = 0$ .

$$D_t - D_{t-1} = r^{d\$}D_{t-1}^{d\$} + E_{1t}r^{dNIS}D_{t-1}^{dNIS} + E_{2t}r^{dJD}D_{t-1}^{dJD} + r^fD_{t-1}^f + \Delta E_{1t}D_{t-1}^{dNIS} - BD_t \quad (11)$$

Dividing both sides of equation (11) by GDP and assign small letter for the ratios

$$\frac{D_t}{GDP_t} - \frac{D_{t-1}}{GDP_t} = \frac{1}{GDP_t} \left[ r^{d\$}D_{t-1}^{d\$} + \frac{E_{1t}}{E_{1t-1}}r^{dNIS}E_{1t-1}D_{t-1}^{dNIS} + \frac{E_{2t}}{E_{2t-1}}r^{dJD}E_{2t-1}D_{t-1}^{dJD} + r^fD_{t-1}^f + \frac{\Delta E_{1t}}{E_{1t-1}}E_{1t-1}D_{t-1}^{dNIS} - BD_t \right] \quad (11.1)$$

assuming GDP growth to be  $g$ , then:

$$d_t - \frac{d_{t-1}}{1+g} = \frac{1}{1+g} \left[ r^{d\$} d_{t-1}^{d\$} + r^f d_{t-1}^f + \frac{E_{1t}}{E_{1t-1}} r^{dNIS} d_{t-1}^{dNIS\$} + \frac{E_{2t}}{E_{2t-1}} r^{dJD} d_{t-1}^{dJD\$} + \frac{\Delta E_{1t}}{E_{1t-1}} d_{t-1}^{dNIS\$} \right] - b d_t \quad (12)$$

$$d_t - d_{t-1} + d_{t-1} - \frac{d_{t-1}}{1+g} = \frac{1}{1+g} \left[ r^{d\$} d_{t-1}^{d\$} + r^f d_{t-1}^f + \frac{E_{1t}}{E_{1t-1}} r^{dNIS} d_{t-1}^{dNIS\$} + \frac{E_{2t}}{E_{2t-1}} r^{dJD} d_{t-1}^{dJD\$} + \frac{\Delta E_{1t}}{E_{1t-1}} d_{t-1}^{dNIS\$} \right] - b d_t$$

$$\Delta d_t + \frac{g}{1+g} d_{t-1} = \frac{1}{1+g} \left[ r^{d\$} d_{t-1}^{d\$} + r^f d_{t-1}^f + \frac{E_{1t}}{E_{1t-1}} r^{dNIS} d_{t-1}^{dNIS\$} + \frac{E_{2t}}{E_{2t-1}} r^{dJD} d_{t-1}^{dJD\$} + \frac{\Delta E_{1t}}{E_{1t-1}} d_{t-1}^{dNIS\$} \right] - b d_t$$

$$\Delta d_t = \frac{1}{1+g} \left[ r^{d\$} d_{t-1}^{d\$} + r^f d_{t-1}^f + \frac{E_{1t}}{E_{1t-1}} r^{dNIS} d_{t-1}^{dNIS\$} + \frac{E_{2t}}{E_{2t-1}} r^{dJD} d_{t-1}^{dJD\$} + \frac{\Delta E_{1t}}{E_{1t-1}} d_{t-1}^{dNIS\$} - g d_{t-1} \right] - b d_t$$

$$\Delta d_t = \left[ \frac{r^{d\$} d_{t-1}^{d\$} + r^f d_{t-1}^f + \frac{E_{1t}}{E_{1t-1}} r^{dNIS} d_{t-1}^{dNIS\$} + \frac{E_{2t}}{E_{2t-1}} r^{dJD} d_{t-1}^{dJD\$} + \frac{\Delta E_{1t}}{E_{1t-1}} d_{t-1}^{dNIS\$} - g d_{t-1}}{1+g} \right] - b d_t \quad (13)$$