



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)

تقرير نهائي

لجلسة طاولة مستديرة (1)

موازنة 2013:

الأزمة المالية وفرص الخروج من عنق الزجاجة؟

شباط 2013



## ملخص تنفيذي

### موازنة 2013: الأزمة المالية وفرص الخروج من عنق الزجاجة؟

التاريخ: 17 شباط، 2013

#### مقدمة

تهدف هذه الطاولة المستديرة إلى مناقشة مشروع الموازنة لعام 2013 التي تأتي في خضم الأزمة المالية التي تمر بها السلطة الوطنية الفلسطينية. وقد استضاف المعهد المتحدّث الرئيسي في هذه الجلسة الدكتور نبيل قسيس وزير المالية بهدف مناقشة المقترحات والتوصيات بشأن موازنة 2013.

#### المتحدّثون الرئيسيون

د. سمير عبد الله: مدير معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني

د. نبيل قسيس: وزير المالية

#### أسئلة النقاش الرئيسية

- ✧ كيف سيتم التعامل مع الأزمة المالية وما هي الآفاق المتاحة لزيادة الإيرادات وتقليص النفقات؟
- ✧ كيف يمكن بناء إجماع وطني حول السياسة التقشفية؟
- ✧ متى وكيف سيصبح لدينا سياسة مالية فعلية عوضاً عن مجرد تمارين لموازنة الإيرادات والنفقات وهموم دفع الرواتب؟

#### ملخص مداخلات المتحدثين الرئيسيين

افتتح د. سمير عبد الله الجلسة بالترحيب بوزير المالية والحضور، وبتقديم مختصر تضمن تعريف بالموازنة العامة بشكل عام، مشيراً إليها كأداة لإعادة توزيع الموارد وفق أولويات الاقتصاد كما تراها الحكومة. وتخضع الموازنة عادة لمصادقة البرلمان لأهميتها، وقد يرفض البرلمان المصادقة عليها، وهذا قد يؤدي إلى إسقاط الحكومة. وأوضح د. سمير أن السلطة بدأت بتحمل الأعباء والمسؤوليات المالية بما فيها إعداد الموازنة بعد نشوئها في عام 1994 بناء على اتفاقية أوسلو، الذي أوكل لها مسؤوليات كاملة تجاه احتياجات الشعب الفلسطيني في الأراضي المحتلة بينما حول لها إيرادات وموارد منقوصة. فهي لم تحظ بأكثر من 80% من إيرادات الضرائب التي يدفعها المواطنون الفلسطينيون في الأراضي المحتلة، و40% من مساحة الأراضي وأقل من 20% من مصادر المياه. أي أن السلطة حصلت على موارد طبيعية منقوصة تكاد تقيد تطور الاقتصاد الفلسطيني، بينما بقي الجزء الأكبر تحت السيطرة الأمنية الإسرائيلية وظل غير متاح للاستثمارات الفلسطينية لفتح مجال أوسع للنمو الاقتصادي لزيادة إيرادات السلطة الفلسطينية وبالتالي تخفيف العجز في الموازنة. إزاء هذا الوضع فإن المجال الوحيد المتاح أمام الفلسطينيين بعد المعونات الدولية المتوقعة لسد العجز في الموازنة وتجاوز الأزمة هو تقاسم العبء بأقصى درجات العدالة والشفافية حتى تستطيع السلطة الفلسطينية أن تستمر في أداء وظائفها الحيوية وتقديم خدماتها وخصوصاً بما يتعلق بقطاعي التعليم والصحة بما شهداه من حالة فوضى وإضرابات مؤخراً.

#### د. نبيل قسيس

أشار د. قسيس في بداية حديثه إلى العجز الذي ما زال يخنق الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية. فعلى الرغم من أهمية الجانب التطويري من الموازنة الذي ينعكس على تطوير القطاعات التي من شأنها أن تنهض بالاقتصاد، فإن من الأولى

أن نركز على الشق التشغيلي أو الجاري من الموازنة. فإن أي وفورات من الشق الجاري يمكن أن تذهب لتمويل المشاريع التي تؤثر على نمو الاقتصاد الفلسطيني. إلا أنه يصعب أن يكون مصدر هذه الوفورات إيرادات الضرائب التي يدفعها المواطن الفلسطيني، حيث لا يمكن أن تغطي هذه الوفورات إلا جزء بسيط من تمويل المشاريع التنموية. بالتالي، لا بد من الاعتماد على المساعدات الخارجية لتمويل المشاريع التطويرية.

وأكمل حديثه بالإشارة إلى أن حجم العجز في الموازنة العامة هو 1.4 مليار دولار، أي أكثر من ثلث الموازنة. ولا بد من تمويل هذا العجز إما من خلال المساعدات الخارجية أو تقليص النفقات وزيادة الإيرادات. ولكن من غير المرجح أن نستقبل أية مساعدات خارجية إضافية، لذا لا بد من اللجوء إلى خيار تقليص النفقات وزيادة الإيرادات لتمويل العجز المتبقي.

تحتل الرواتب النسبة الأعظم من النفقات التشغيلية (56%)، وبالتالي فإن خفض النفقات التشغيلية يعني غالباً خفض فاتورة الرواتب، وهذا لا يعني خفض الرواتب، إذ أن هناك عدة إجراءات يمكن اتخاذها لترشيد مجمل المصروفات في هذا المجال. أما الإيرادات فهي تشمل الضرائب التي يمكن زيادتها من خلال توسيع القاعدة الضريبية والحد من التهرب الضريبي وهو ما تسعى وزارة المالية لتطبيقه وتحسين آلياته، أو من الممكن رفع الضريبة بهدف زيادة العائدات الضريبية. إلا أن د. قسيس أشار إلى رفض وزارة المالية الفلسطينية أن ترفع الضرائب في هذا الوقت ولن تصدر أي قرار بهذا الشأن. ويبقى الأمر الأكثر أهمية هو تحسين قدرة وزارة المالية على تحسين أدائها وزيادة إيراداتها وتحديد التوظيف الأنجع لهذه الإيرادات ما بين سد المديونية للمصارف أو سد عجز صندوق التقاعد أو المديونية للقطاع الخاص (المزودين). ولا يخفى أن تمويل العجز هو ضرورة ملحة إلى جانب تمويل خطط المشاريع التنموية وخصوصاً بما يتعلق بالزراعة والصناعات التحويلية.

وأكمل د. قسيس حديثه مشيراً إلى صعوبة تطبيق أية إجراءات تتعلق بتخفيض الرواتب أو رفع الضرائب، وتطرق إلى وسائل أخرى تساعد جزئياً، منها ضرورة تخفيض صافي الإقراض وهي الأموال التي تقرضها السلطة الفلسطينية للهيئات المحلية لتسديد فواتير المياه والكهرباء. من خلال خصم إسرائيل لهذه الأموال من العوائد الضريبية.

وأشار إلى أن وزارة المالية تعمل حالياً على مشروع الموازنة ضمن سياسة الوضع الحالي المتمثل بتأخر المعونة الأمريكية وحجب العوائد الضريبية من إسرائيل. وأكد د. قسيس على استحالة حل الأزمة وسد العجز بشكل فوري. ثم أكد على ضرورة الاستماع إلى اقتراحات مختلف الأطراف بهدف الاستفادة منها، وأشار إلى أن بعض الاقتراحات السابقة من القطاع الخاص مثلاً قد تبدو جيدة ومن الممكن تطبيقها والاستفادة منها. وكان أحد الاقتراحات يتمثل في إمكانية استيعاب القطاع الخاص لعدد معين من موظفي الحكومة على أن تدفع الحكومة لهم النصف ويتكفل القطاع الخاص بدفع ما يتبقى.

## ملخص النقاش

### سمير حليّة، باديكو

أشار إلى جوهر المشكلة الحالية والتي لا تتعلق بمعدل نمو الاقتصاد الفلسطيني أو عدد الموظفين الحكوميين بل بأعداد الذين يدخلون سوق العمل ولا تتوفر لديهم فرص عمل. وعلى السلطة الفلسطينية أن تضع سياسة تهدف إلى استيعاب الأعداد الكبيرة ممن يدخلون إلى سوق العمل سنوياً وأن تخلق آلية تشغيل لهم. ويرى أن تخفيض النفقات الحكومية أقل ضرراً من سياسات رفع الضرائب.

### سامر سلامة، وزارة العمل

يرى أن سد العجز دائماً يستهدف الحلقة الأضعف، إذ يتم استهداف الموظف وكأنه الطرف الوحيد الذي يجب أن يتحمل تكاليف الوضع القائم، وأخيراً، أشار إلى موضوع الأمن الذي كبد الموازنة تكاليف باهظة تؤثر على وضع الموازنة، لذا تستطيع السلطة أن تخفض النفقات من خلال التوفير في هذا البند.

## محمود زيادة، اتحاد النقابات المستقلة

لا بد من تفعيل شراكة حقيقية بين الأطراف جميعها حتى نستطيع النهوض بالمشروع الوطني ومعالجة المشاكل البنوية في الموازنة العامة. لذا لا بد من تقاسم الأعباء بين الأطراف المختلفة حتى لا يظلم طرف على حساب آخر. وأشار إلى 75 ألف خريج يفدون إلى سوق العمل دون توفير فرص عمل تستوعبهم، كذلك لا تحترم قوانين العمل في 75% من مؤسسات القطاع الخاص.

## حيدر إبراهيم، الاتحاد العام لعمال فلسطين

أكد على أن المشكلة الحقيقية تكمن في ضرورة تعزيز الإنتاج في فلسطين سواء في الزراعة أو الصناعة، والتوقف عن قبول المنتج الإسرائيلي على حساب المنتج الفلسطيني. وأخيراً، أضاف على ما سبق أنه من المهم جداً السيطرة على كم الائتمان الممنوح لموظفي الحكومة ذوي الدخل المنخفض.

## بسام ولويل، وزارة الزراعة

يرى أن ما يسبب هذا العجز والمشاكل المالية لدى السلطة الفلسطينية هو تحمل السلطة الكثير من المسؤوليات وحيازتها القليل من الصلاحيات. وهذا ما يسبب مشكلة حقيقية لدى السلطة ويزيد من تعقيد وضعها المالي، وبالتالي يتوجب علينا أن نواجه هذه المشاكل بسياسة إستراتيجية تهدف إلى بناء خطة بعيدة المدى تأخذ بعين الاعتبار جميع الظروف وتدعم الاقتصاد وتسرع من نموه.

## يوسف داوود، جامعة بيرزيت

تشير الدراسات الاقتصادية منذ عام 1996 إلى عدم استقرار الوضع المالي للسلطة واستحالة استدامة الاستقرار المالي في حين لم يكن للسلطة أي موقف جدي في السنوات العشرة الأخيرة يهدف إلى تقوية الوضع المالي للسلطة. ثم أشار إلى موضوع الطاقة المتجددة الذي يمكن أن يوفر أموالاً طائلة على السلطة الفلسطينية في حال تم العمل به.

## نصار نصار، شركات نصار

أكد أن الفساد سبب رئيسي فيما يحصل. فالمصارف التي تتضمن سفر موظفي السلطة من ذوي الرواتب المرتفعة ومصاريف المرافقة والسيارات الفارهة التي قد تصل قيمتها خمسين مليون دولار، هي أكثر بكثير من العشرة ملايين دولار التي اتخذت منها أجهزة السلطة مبرراً لإيقاف تنفيذ قانون تشجيع الاستثمار.

## د. نصر عبد الكريم، جامعة بيرزيت

حل الأزمة في الحال هو أمر شبه مستحيل. والمشكلة الحقيقية تتمثل في المنهجية التي تتبعها السلطة الفلسطينية، فقد أصدرت أكثر من قرار وتراجعت عنه خلال أشهر. وبينم ذلك عن ضعف السلطة في اتخاذ القرارات ورسم منهجية مدروسة ووضع أولويات قد تخفف من الضائقة المالية على أكثر من صعيد.

## محمد العامور، اتحاد رجال الأعمال

أشار إلى أن السياسات الاقتصادية والمالية يجب أن ترسم أولويات الشعب الفلسطيني، وينعكس ذلك بالضرورة على الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.

## د. شعوان جبارين، الحق

أشار إلى ضرورة الالتفات إلى موضوع الأمن وخفض حجم تكاليفه، فالموازنة وضبط الأداء المالي للسلطة هو قضية سياسية سياساتية عليها أن تلي أولويات معينة وأن تتوخى أمور الشفافية والمصادقية.

## ماجدة المصري، جامعة بيرزيت

أكدت على ضرورة وجود وحدة تقوم بدراسة السياسات المالية وتأثيرها على عمل القطاع الخاص والتوظيف والاقتصاد ككل. إن الخروج بتوصيات من هذه الوحدة هو أمر ضروري سيمكن السلطة من رسم سياسات مدروسة قد تخفف من حدة الأزمة المالية.

### د. نبيل قسيس

رد على التعليقات التي تتعلق بالتاريخ المالي للسلطة الفلسطينية والظروف التي تكتنف الحالة الفلسطينية من احتلال وقلة الموارد وكثرة المسؤوليات، بأن كل ذلك لا يخفى على الجميع ولا بد من حلول ومقترحات تخص الأفق الاقتصادي الفلسطيني. وأشار إلى أن مشاكل التباطؤ النمو وتزايد معدلات البطالة هي مشاكل منتشرة في كثير من الدول ولا تخص الحالة الفلسطينية. وأفاد بأن هناك وحدة سياسة مالية يتم العمل على إنشائها وما زالت في طور التأسيس. اضاف أن هناك قدر من العادات السيئة تتمثل في الاعتمادية الزائدة على السلطة الفلسطينية في امور يجب ان تكون ضمن مقدور معظم المواطنين، مثل تركيب ودفع فواتير وعدادات مياه وكهرباء وان هذا يزيد من الأعباء المالية على الخزينة الفلسطينية.

### ماهر المصري، هيئة سوق رأس المال

إن التفاصيل الصغيرة ليست جوهر المشكلة، وإنه من الضروري بمكان وضع سياسة واضحة من قبل وزارة المالية بالتعاون مع لجان متخصصة. وهذا ينعكس بدوره على أداء الاقتصاد الكلي. وأخيراً، ستؤثر سياسات الاقتصاد الكلي التي تنبثق من هذه الوحدة على الاقتصاد الجزئي.

### د. نبيل قسيس

أفاد بأنه جمع العديد من الآراء والتعليقات التي قد تقيده في صياغة مشروع الموازنة وخصوصاً على مستوى السياسات بعيدة المدى وليس على صعيد الإجراءات المباشرة. واختتم الجلسة بشكر الحضور على المشاركة.

### التوصيات

- ✧ من الممكن تبني سياسة مالية قد تجنب السلطة وضعاً مالياً مشابهاً في المستقبل، لكن يبقى من الصعب الخروج بإجراءات مباشرة من شأنها أن تسد العجز بشكل مباشر. ومن الممكن أن تنشئ وحدة مختصة لدراسة السياسة المالية تقوم بتمرير مشاريع لسياسات مالية تقوم السلطة بتنفيذها وتبني ما تراه ملائماً لظروفها.
- ✧ على المواطنين مراعاة الوضع الحالي والتخفيف من اعتمادهم على السلطة لدفع فواتير المياه والكهرباء وتركيب العدادات. فإن مثل هذه الممارسات دفعت الجانب الإسرائيلي إلى خصم أموال طائلة من عوائد الجمارك المستحقة للفلسطينيين.
- ✧ لا بد من الاستماع إلى مقترحات وتوصيات جميع الأطراف بمن فيهم القطاع الخاص، الذي يتحمل مسؤولية الإنتاج والنهوض بالاقتصاد الفلسطيني. ومن هذه المقترحات اقتراح القطاع الخاص باستيعاب جزء من موظفي الحكومة على أن تدفع لهم السلطة نصف الراتب وينكفل القطاع الخاص بدفع المتبقي.

## ورقة مرجعية

### موازنة 2013: الأزمة المالية وفرص الخروج من عنق الزجاجة؟

ترمي هذه الصفحات إلى توفير معلومات خلفية لجلسة حوار نتناول مشروع موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية للعام 2013 والإجراءات المقترحة لتجاوز الأزمة المالية الخائفة التي تمر بها الحكومة. تشمل هذه الورقة المرجعية على 4 أقسام:

أولاً: لمحة تاريخية سريعة عن الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية (1994-2012).

ثانياً: مراجعة مشروع موازنة العام 2013.

ثالثاً: إبداء بعض الملاحظات على مشروع الموازنة على ضوء المتغيرات المتوقعة خلال العام.

رابعاً: عرض محاور النقاش لجلسة الطاولة المستديرة.

أولاً: لمحة تاريخية عن الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية (1994-2012)

يمكن تقسيم التاريخ المالي (تاريخ الموازنة) للسلطة الوطنية الفلسطينية إلى خمس مراحل مميزة:<sup>1</sup>

#### I. مرحلة التأسيس (1994-1999)

تم عقب توقيع اتفاق إعلان المبادئ عقد مؤتمر دولي في العام 1993 جرى فيه التعهد بتقديم 2.4 مليار دولار لتمويل برنامج إعادة الأعمار (1994-1999). وتم رفع هذا المبلغ لاحقاً إلى 3.4 مليار دولار. وكان من المفهوم ضمناً أن هذه المبالغ ستخصص للاتفاق التنموي، وأن السلطة الوطنية ستقوم تدريجياً بتمويل الموازنة الجارية من مواردها المحلية. وتقودنا بيانات الموازنة خلال هذه الفترة إلى الملاحظات التالية:

- ✧ إن تمويل الإنفاق الجاري كان يتم أساساً من الإيرادات المحلية وإن عجز الموازنة الجارية كان في انخفاض مستمر (الموازنة كانت فائضة في 1998 ومتوازنة تقريباً في العام الذي تلاه).
- ✧ إن المساعدات الدولية كانت تذهب إلى الإنفاق التطويري أساساً، وإن نسبة الإنفاق التطويري إلى الجاري كانت مرتفعة (22% تقريباً في 1998).
- ✧ إن التوظيف العام بلغ 98 ألف شخص في 1999 (نحو 44% للأمن)، مع فاتورة رواتب وأجور 524 مليون دولار (أو نحو 55% من الإنفاق الجاري).
- ✧ إن السلطة الوطنية تمكنت خلال فترة وجيزة من رفع إيرادات ضرائب الدخل والضرائب غير المباشرة بشكل كبير، على الرغم من التحيز الملحوظ لصالح الضرائب غير المباشرة (تمثل نحو 80% من الإيرادات المحلية مقارنة بـ 50% في الدول العربية و30% فق في إسرائيل خلال ذات الفترة).
- ✧ خلال نصف العقد الأول من عمرها كانت السلطة الوطنية ناجحة في السيطرة على إنفاقها وعلى العجز وتمكنت من رفع إيراداتها المحلية إلى 20% من الناتج المحلي الإجمالي (وهي نسبة أعلى من مثيلتها في الدول المجاورة).

<sup>1</sup> كافة الأرقام الواردة في القسم الأول في هذا التقرير مأخوذة من:

- الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية الفلسطينية.

- التقارير الدورية التي ينشرها مكتب "صندوق النقد الدولي" في الضفة والقطاع.

- الصفحة الإلكترونية لمنظمة العمل الدولية.

## II. سنوات الانتفاضة 2000-2002

انعكست الظروف السياسية القاسية والحصار الاقتصادي الخانق خلال هذه السنوات على الموازنة. ويمكن استخلاص الملاحظات التالية على أرقام الموازنة خلال هذين العامين:

- ✧ هبطت الإيرادات المحلية للموازنة بشكل حاد خصوصاً عندما أوقفت إسرائيل تحويل مبالغ المقاصة (لم تحول إسرائيل حتى نهاية 2002 سوى 16% من المستحقات خلال العامين).
- ✧ مع ازدياد الضغوط الاجتماعية وتوقف حركة العمل في إسرائيل وجدت السلطة نفسها مضطرة لزيادة الإنفاق وزيادة التشغيل العام الذي ارتفع في 2002 ليصل إلى 124 ألف موظف تقريباً، بفاتورة رواتب وأجور تساوي نحو 665 مليون دولار سنوياً (23% من الناتج المحلي الإجمالي).
- ✧ تم ردم الهوة المتزايدة بين الإنفاق والإيراد خلال هذه السنوات الصعبة من مصدرين رئيسيين:

1. زيادة كبيرة جداً في المساعدات الدولية للإنفاق الجاري للموازنة (إلى 471 مليون دولار في 2002 مقارنة بمبلغ طفيف في 1998). النزعة التي تبلورت في هذه الفترة والتي سوف تتحكم بالسياسة المالية لسنوات طويلة قائمة تمثلت في اعتماد الإنفاق العام على المساعدات الدولية. إذ بلغت مساهمة المساعدات الخارجية في تمويل إيرادات الموازنة الجارية 44% ثم 46% في 2001 و2002 على التوالي، مقارنة بنسبة لا تزيد على 2% في السنوات السابقة على الانتفاضة. من الواضح أن السبب الرئيسي وراء هذه الزيادة الحادة توقف تحويلات المقاصة، ولكن زيادة الإنفاق بأسرع من زيادة الإيرادات المحلية لعب أيضاً دوراً لا يجب التهوين منه.
2. زيادة الديون غير المسددة والاقتراض من المصارف المحلية. بلغ مجموع الديون المتراكمة الداخلية والخارجية والديون غير المسددة في نهاية العام 2002 نحو 1.2 مليار دولار (أي 43% من الناتج المحلي الإجمالي).

## III. بدء الإصلاح المالي 2003-2005

جاء الإصلاح المالي الجدي في حزيران 2002 نتيجة لضغط الأزمة المالية (والسياسية) ولضغوط الدول المانحة. وتمثلت أهم معالم الإصلاح في تأسيس "الحساب الموحد"، وتجميع ثروات السلطة الوطنية وتقليص نشاطاتها في مجال الأعمال في صندوق الاستثمار فضلاً عن وضع سقف على التوظيف العام. ومما ساعد على نجاح الإصلاح البدء بإعادة دفع أموال المقاصة وعود الدول المانحة بتوفير المساعدات (بما فيها المساعدات لدعم الإنفاق التطويري).

- ✧ تمثلت أولى مهام خطة الموازنة في سداد الديون غير المسددة وتسديد جزء من الديون للمصارف المحلية نظراً لما لهذه من تأثير بالغ على الاقتصاد المحلي. ولقد أصر المجلس التشريعي على أن يتم تخصيص كافة متأخرات المقاصة من السنوات السابقة (415 مليون دولار) لتسديد الديون غير المسددة، وإعادة دفع بعض القروض باهظة الكلفة (65 مليون دولار).
- ✧ مع نهاية 2005 وصل التوظيف العام إلى 146 ألف (98 ألف في نهاية 1999). وشهدت فاتورة الرواتب والأجور خلال هذه الفترة زيادتين حادتين: الأولى في أواخر 2003 والثانية في النصف الثاني من العام 2005. هاتان الزيادتان (بالإضافة إلى زيادة أعداد الموظفين: تم إضافة 31 ألف موظف جديد أواخر العام 2005) رفعت فاتورة الرواتب والأجور من 665 مليون دولار في 2002 إلى 1,001 مليون في 2005.
- ✧ من ناحية أخرى، ومنذ 2003، ازدادت فاتورة "صافي الإقراض" (المبالغ التي تدفعها السلطة لتسديد فواتير المياه والكهرباء ومشغقات البترول التي لا يسدها المواطنون أو المخصصة للدعم)، بشكل كبير ووصلت في 2005 إلى 344 مليون دولار.



- ✧ أدت الزيادة المستمرة في الإنفاق إلى ارتفاع نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في العام 2005 إلى 49% (ضعف النسبة في العام 1999) وهي ثاني أعلى النسب في العالم آنذاك (بعد أرتيريا).
- ✧ لم يؤد الإصلاح إلى تحسن ملموس في بنية الموازنة كما كان مؤملاً. إذ استمر الإنفاق في الزيادة على وتيرة أسرع من الإيرادات المحلية، واستمر الاعتماد المرتفع على المساعدات الخارجية والاقتراض من المصارف المحلية. وهو ما انعكس بارتفاع مستمر في الدين العام كما سنرى.

#### IV. حكومة حماس وحكومة الوحدة الوطنية 2006-2007

عقب نجاح حركة حماس في الانتخابات البرلمانية في مطلع 2006 وتأسيس الحكومة بعد ذلك بشهر تقريباً طرأ ظرف جديد كلياً فيما يتعلق بالموازنة. إذ تعطلت تحويلات المقاصة (لم يتم استلام سوى 40% من الإيرادات المستحقة من المقاصة خلال العام 2006، أي 344 مليون دولار)، وانخفض تحصيل الضرائب. كما قامت المصارف المحلية بتقليص انكشافها تجاه ديون الحكومة (خوفاً من العقوبات والملاحقة القانونية في الخارج) عبر خصم الضرائب التي يتوجب عليها دفعها من رصيد ديون الحكومة.

- ✧ لمواجهة هذا القيد الصارم على السيولة قلصت الحكومة آنذاك من إنفاقها على كافة الجبهات ولم يحصل الموظفون العموميون سوى على نحو 40% من رواتبهم بالمتوسط. كما تم تخفيض الإنفاق العام على غير الأجور بقوة. ولكن، وعلى الرغم من التقشف فإن الإنفاق ظل أعلى من الإيراد وتم سد عجز الموازنة بسحب دفعات تحت الحساب من صندوق الاستثمار الفلسطيني.
- ✧ من الملفت للنظر ان المساعدات الدولية ارتفعت خلال 2006، رغم التغيير في قنوات التمويل، ووصلت إلى 738 مليون، وهو أكثر من ضعف قيمة المساعدات للموازنة الجارية في العام 2005. ولقد جاء 420 مليون من هذه المساعدات من الدول العربية، في حين جاء 146 مليون من مبادرة TIM الأوروبية. وأدى التراجع عن نظام الحساب الموحد (بسبب تعدد مصادر الأنفاق ومراكز استلام المساعدات) إلى جعل مهمة ملاحقة الإنفاق والإيراد صعبة وبدون شفافية.
- ✧ بلغ عدد الموظفين الحكوميين في 2006 نحو 159 ألف موظف (موزعين مناصفة بين الموظفين المدنيين وقوات الأمن).
- ✧ شهد النصف الثاني من العام 2007 عودة تدفق موارد المقاصة عقب انفصال القطاع وانهيار حكومة "الوحدة الوطنية" (التي لم تعش أكثر من ستة شهور) وتشكيل حكومة جديدة في رام الله. وترافق هذا مع ارتفاع في الدعم الخارجي للموازنة الجارية: من 738 مليون دولار في 2006 إلى 1,012 مليون في 2007. ولكن إنفاق الموازنة الجاري ازداد بمقدار 80% بين العامين. وتم في هذا العام أيضاً اخذ دفعات تحت الحساب من صندوق الاستثمار (78 مليون) لتمويل العجز. علماً بأن الجزء الأكبر من العجز جاء من الإنفاق التطويري وليس الجاري.

#### V. الفترة الحالية 2008 - 2012

يشير تحليلنا السابق إلى أن موازنة السلطة كانت دائماً تعيش على حافة الأزمة الخائفة. ويكمن جوهر الأزمة في أن هناك إنفاقاً مؤكداً يتوجب على السلطة دفعه شهرياً (يتمثل معظمه بالرواتب التي تستقطع نحو أكثر من نصف الموازنة) في مقابل إيرادات غير مؤكدة (المساعدات الدولية وتحويلات المقاصة التي تمثل نحو 80% من إيرادات الموازنة الجارية). وتزداد المشكلة تعقيداً عند أخذ التوقيت بعين الاعتبار. إذ حتى عندما تكون إيرادات المساعدات والمقاصة كافية لتغطية الإنفاق فإن توزعها على امتداد أشهر السنة قد لا يتوافق مع توزع الإنفاق الشهري.

على الرغم من التحسن النسبي الذي شهدته الموازنة في العام 2008، خصوصاً لجهة تسديد المتأخرات وبعض الديون، وفي العام 2010 لجهة زيادة الجباية المحلية وتسديد الالتزامات، إلا أن الأزمة المالية عادت إلى الواجهة في السنوات اللاحقة

خصوصاً بالعلاقة مع زيادة الديون وتراكم المتأخرات. وبرزت الأزمة ثانية وبقوة بدءاً من شهر حزيران 2012 عندما تجدد التأخير في صرف رواتب الموظفين. يعرض الجدول 1 التأخير في صرف الرواتب خلال الفترة 2009-2012.

### جدول 1: التأخير في صرف رواتب موظفي السلطة ومواعيد اعادة التسديد (2009-2012)

من كانون ثاني 2009 إلى أيار 2011	صرفت الرواتب في مواعيدها.
حزيران- 2011	تأخر صرف راتب هذا الشهر . 07-05: تم صرف (50%) من راتب شهر 6/2011. 08-25: تم صرف بقية راتب شهر 6/2011.
من تموز 2011 إلى أيار 2012	تم صرف الرواتب في مواعيدها.
حزيران	تأخر صرف راتب هذا الشهر . 07-12: تم صرف (60%) من راتب شهر حزيران بحد أدنى 2,000 شيكل. 07-22: تم صرف بقية راتب شهر حزيران.
تموز	تأخر صرف راتب هذا الشهر . 08-11: تم صرف (70%) من راتب شهر تموز بحد أدنى 4,000 شيكل. 08-27: تم صرف بقية راتب شهر تموز.
أب	تأخر صرف راتب هذا الشهر . 09-09: تم صرف (50%) من راتب شهر آب بحد أدنى 2,000 شيكل. 09-16: تم صرف بقية راتب شهر آب (الرواتب فوق 4,000 شيكل استقطع منها 10%) وتم تسديدها في 02-10).
أيلول	تأخر صرف راتب هذا الشهر . 10-18: تم صرف (50%) من راتب شهر أيلول بحد أدنى 2,000 شيكل. وحد أقصى 4,000 شيكل. 10-22: تم صرف بقية راتب شهر أيلول (مباشرة قبل عيد الأضحى).
تشرين أول	تأخر صرف راتب هذا الشهر . 11-11: تم صرف جزء من راتب شهر تشرين أول بحد أدنى 1,000 شيكل. وحد أقصى 2,000 شيكل. 11-22: تم صرف بقية راتب شهر تشرين أول.
تشرين ثاني	تأخر صرف راتب هذا الشهر . 12-23: تم صرف جزء من راتب شهر تشرين ثاني بحد أدنى 1,500 شيكل. وحد أقصى 4,000 شيكل. 1-30: تم صرف بقية راتب شهر تشرين ثاني.
كانون أول	تأخر صرف راتب هذا الشهر . 1-20: تم صرف جزء من راتب شهر كانون أول بحد أدنى 1,500 شيكل. وحد أقصى 4,000 شيكل. 2-4: تم صرف بقية راتب شهر كانون أول.
2013	
كانون ثاني	تأخر صرف راتب هذا الشهر .

انظر الصفحة الالكترونية لمعهد ماس من أجل جدول كامل للتأخير في صرف الرواتب ومواعيد التسديد اللاحقة خلال الفترة 2006-2012: [www.mas.ps](http://www.mas.ps)،

تبلورت خلال هذه الفترة النزعات التالية:

- ✧ ارتفع صافي الإيرادات المحلية خلال السنوات الأربع بين 2008 و 2012 من 1.6 إلى 2 مليار دولار. وجاءت الزيادة أساساً من زيادة إيرادات المقاصة. في الواقع هناك انخفاض في الجباية المحلية حتى عند أخذ الأرقام بالقيمة الاسمية (أي قبل أخذ التضخم بالاعتبار، انظر الجدول رقم 4).
- ✧ مقابل الزيادة في الإيرادات المحلية بمقدار 32% ازداد الإنفاق الجاري بنسبة 16% خلال الفترة. وانعكس هذا بارتفاع عجز الموازنة الجارية قبل المساعدات الخارجية بمقدار 7% (إلى نحو 1.4 مليار دولار) بين 2008 و 2012. حدث هذا على الرغم من أن الهدف المعلن لكافة مشاريع الموازنة خلال الفترة كان يتمثل في تقليص الاعتماد على المساعدات الخارجية لتمويل الإنفاق الجاري.
- ✧ وبالتزامن مع ارتفاع عجز الموازنة قبل التمويل حدث هناك انخفاض مستمر في المساعدات الخارجية، من 1.9 مليار عام 2008 إلى 930 مليون دولار عام 2012، أي بمقدار يزيد على 50%.

- ✧ وفي حين كانت الموازنة الجارية بعد المساعدات الخارجية فائضة بمقدار 446 مليون دولار في العام 2008 فإن هذا تحول إلى عجز بمقدار 639 مليون في العام 2012.
- ✧ وبدءاً من العام 2010 بدأ يظهر عجز في الإنفاق التطويري عقب المساعدات الدولية. أي أن الإنفاق على المشاريع التطويرية كان يفوق المساعدات الدولية المخصصة لهذه المشاريع وهو ما أدى إلى عجز (105 مليون دولار في 2012) يضاف إلى عجز الموازنة الجارية بعد التمويل الخارجي.
- ✧ أما فيما يتعلق بالنفقات، فإن فاتورة الرواتب والأجور تابعت صعودها خلال السنوات الأربع (بزيادة بمقدار 22% بين 2008-2012). وكانت الفاتورة تستقطع نحو نصف إجمالي النفقات الجارية خلال الفترة. وهذه نسبة مرتفعه للغاية، إذ أن متوسطها في العالم العربي يبلغ 38% فقط، علماً بأن هذا المتوسط العربي هو ضعف المستوى العالمي<sup>2</sup>.
- ✧ نفقات غير الأجور كانت تزداد على معدل أعلى أيضاً، 44% بين 2008-2012. أما صافي الإقراض فإنه عاد وارتفع بمقدار 100% بين 2011 و2012 بعد أن كان قد شهد تراجعاً في السنوات السابقة<sup>3</sup>.
- ✧ هذا الاختلال الهيكلي بين الإيرادات والنفقات كان لا بد وأن ينعكس في زيادة الدين العام (بما فيها تراكم المتأخرات، أي ديون الحكومة غير المسددة). ولقد لخص وزير المالية الدين العام للسلطة الوطنية في نهاية العام 2012 بالأرقام الواردة في الجدول 2. ويكفي أن نشير إلى أن مبلغ الدين هذا هو أقل بقليل فقط من ضعف الإيرادات المحلية للسلطة الوطنية في العام 2012.

#### جدول 2: الدين العام للسلطة الوطنية (مليون دولار، 2012)

المليون دولار	البند
1,384	ديون للمصارف المحلية
1,100	ديون خارجية
970	ديون لصندوق التقاعد
400	متأخرات للموردين
<b>3,850</b>	<b>المجموع</b>

المصدر: مقابلة مع وزير المالية، جريدة الأيام، 8 شباط 2013.

#### ثانياً: مشروع موازنة 2013

يوفر العمود الأخير من الجدول 3 لمحة سريعة عن الموازنة المقترحة للعام 2013 من قبل صندوق النقد الدولي. ونحن نستخدمها هنا لأغراض التمثيل فقط. ويستفاد من الأرقام أن صافي الإيرادات المحلية يتوقع لها أن تزداد على معدل 9% تقريباً مقارنة مع العام 2012. وعلى افتراض معدل تضخم يبلغ 3%، فإن أرقام مشروع الموازنة تقترح عملياً أن يزداد الإيراد المحلي بمقدار 6% بالقيمة الحقيقية، وهو تقريباً نفس المعدل الذي تتوقع الموازنة أن ينمو الناتج المحلي الإجمالي عليه. كما يتوقع المشروع أن تأتي الزيادة في الإيرادات المحلية من زيادة إيرادات المقاصة (11%) وزيادة إيرادات الجباية المحلية (7%).

أما بالنسبة للنفقات فإن الأرقام التمثيلية تشير إلى توقع انخفاضها قليلاً. أي إن الإنفاق (بالقيمة الحقيقية وبعملة الشيكال) سينخفض بشكل ملحوظ في العام 2013 (أخذين بالاعتبار التضخم وتوقع ارتفاع قيمة الشيكال تجاه الدولار). الرواتب والأجور يتوقع لها أن تزداد على معدل 6% فقط. في حين ستنم تعويض الزيادة المرتفعة في النفقات الجارية الأخرى (بنسبة 2%) بتخفيض صافي الإقراض بنسبة 54%.

<sup>2</sup> المتوسط الدولي مأخوذ من منظمة العمل الدولية. انظر المراقب الاقتصادي والاجتماعي، عدد 26. تشرين الأول 2011. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني

<sup>3</sup> صافي الإقراض هي المبالغ التي تدفعها الحكومة الفلسطينية لتعويض عدم تسديد البلديات (أو الأسر الفقيرة) فواتير المرافق مثل الكهرباء والماء.

هذه المعدلات ستؤدي إلى عجز في الموازنة الجارية قبل المساعدات والتمويل يبلغ 1.2 مليار دولار تقريباً، وهو مبلغ يقل فقط بمقدار 14% عن العجز المتوقع في العام 2012.

لا يتوقع مشروع الموازنة الافتراضي أن يكون هناك حاجة للاقتراض من البنوك (على عكس مشروع موازنة 2011)، أو أن يطرأ تبدل على تراكم المتأخرات (زيادة أو نقصاناً). هذا يعني ضمناً أن الدين العام كما عرضناه في الجدول 3 سوف يظل على حاله حتى نهاية 2013. مشروع الموازنة المقترح من صندوق النقد الدولي يفترض نظرياً على ذلك أن يتم تمويل العجز الجاري (1.2 مليار دولار) بالإضافة إلى عجز الإنفاق التطويري (300 مليون) من المساعدات الدولية (هذا مجرد افتراض وليس توقع، انظر لاحقاً).

### ثالثاً: ملاحظات على مشروع الموازنة

لا يخفى أن صياغة مشاريع الموازنات هي عملية تنبؤية تحتمل الكثير من خطأ التوقع. كما لا يخفى أن هامش الخطأ هو أوسع في الحالة الفلسطينية الراهنة مما هو الحال في معظم الدول الأخرى. ولكن هذا لا ينفي ضرورة وضع تبريرات منطقية وسياساتية للأرقام التي يتم التنبؤ بها. لا يختلف مشروع الموازنة للعام 2013 الذي بين أيدينا كثيراً عن المشاريع التي وضعت في السنوات السابقة. وهذه المشاريع لا تزيد في واقع الحال عن تمرين بسيط لموازنة بضعة أرقام مع بعضها البعض دون أن تتوفر لدينا معلومات حول مبررات الفرضيات المختلفة المتعلقة بالإيرادات والنفقات.

### جدول 3: الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية 2008-2013 (مليون دولار)

مشروع موازنة *2013	2012	2011	2010	2009	2008	
2,257	2,067	2,045	1,884	1,597	1,568	صافي الإيرادات العامة
774	721	738	702	585	562	- جباية محلية
1,619	1,459	1,423	1,259	1,103	1,122	- مقاصة
137	113 -	116 -	76 -	91 -	116 -	- ارجاعات ضريبية
3,468	3,481	3,323	3,076	3,190	2,886	النفقات الجارية وصافي الإقراض
1,886	1,778	1,782	1,613	1,467	1,453	- رواتب وأجور
1,451	1,420	1,401	1,227	1,349	985	- نفقات غير الأجور
132	284	140	236	374	447	- صافي الإقراض
1,212	1,414	1,278	1,192	1,592	1,317	العجز الجاري قبل التمويل (التزام)
	802.6	783	1,075	1,371	1,493	العجز الجاري قبل التمويل (نقدي)
300	261	370	450	400	215	الإنفاق التطويري
1,712	1,675	1,648	1,642	1,992	1,532	العجز الإجمالي قبل التمويل (التزام)
	1,062.6	1,153	1,525	1,771	1,708	العجز الإجمالي قبل التمويل (نقدي)
1,412	1,674	1,648	1,642	1,992	1,532	التمويل
1,412	775	814	1,146	1,355	1,763	- مساعدات للموازنة الجارية
300	156	169	350	400	215	- مساعدات إنفاق تطويري
0	130	93	83	176	227-	- تمويل البنوك
0	579	541	66	222	373-	- صافي التبدل في المتأخرات
0	35	30	3 -	161-	154	- أخرى (المتمم الحسابي)
0	0	0	0	0	0	الفجوة المالية
3.00	2.78	2.88	3.7	2.75	9.9	التضخم
3.80	3.85	3.58	3.73	3.9	3.54	سعر الصرف

المصدر: الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية الفلسطينية.

\* المشروع كما ورد في نشرة صندوق النقد الدولي، 23 أيلول 2012.

سوف نعتد هنا على الموازنة الأولى لعام 2013 التي اقترحها صندوق النقد الدولي في شهر أيلول 2012 لغرض التمثيل فقط. يتوجب علينا في البداية أن نلاحظ أن أرقام التمويل الخارجي المسجلة في مشروع الموازنة هي في واقع الأمر مجرد افتراضات أولية تمهيداً للتوصل إلى اتفاق حول أساليب التعامل مع الأزمة المالية. أرقام المشروع تقول أن المساعدات الدولية للموازنة الجارية سوف تبلغ 1,412 مليون دولار. ولكن وزير المالية صرح أن المساعدات الدولية التي يتوقعها فعلياً لا تزيد على مليار واحد، أي أن العجز المتوقع فعلياً في الموازنة الجارية يبلغ نحو 412 مليون دولار. من ناحية أخرى تشير الدلائل إلى أن فرص تمويل العجز عن طريق الاقتراض من المصارف المحلية أو مراكمة متأخرات، كما كان الأمر عليه في السنوات السابقة، باتت شبه مسدودة الآن.<sup>4</sup> السؤال إذن، كيف سيتم توفير مبلغ يزيد على 400 مليون دولار خلال العام؟ هناك بالطبع طريقان لا ثالث لهما: إما عن طريق زيادة الإيرادات و/أو بواسطة تقليص النفقات.

#### ✦ الإيرادات

يقول تقرير صندوق النقد الدولي أن توقع زيادة إيرادات الموازنة بحيث تظل نسبتها من الناتج المحلي الإجمالي في 2013 ثابتة كما في السنة السابقة (نحو 20%) هو تقدير متحفظ.<sup>5</sup> ويبنى التقرير تقييمه هذا على أن أثر رفع ضريبة القيمة المضافة بمقدار نصف نقطة مئوية (الذي يفترض أن يولد دخلاً إضافياً بمقدار 25 مليون دولار بالسنة) غير مأخوذ بالاعتبار كلية. من جهة ثانية فإن أثر جهود رفع تحصيل ضرائب الدخل (من 1.6 إلى 2% من الناتج المحلي الإجمالي) غير محسوبة.<sup>6</sup> هذا إلى جانب أثر رفع ضرائب الشركات (من 5% إلى 20%) وتعهد 13 شركة كبيرة بأن تستتف عن الاستفادة من الإعفاءات الضريبية الممنوحة لها لمدة سنتين. وفوق ذلك هناك فرص زيادة إيرادات المقاصة بشكل حاد على ضوء الاتفاق الأولي الذي تم بين رئيس الوزراء ووزير المالية الإسرائيلي في شهر تموز الماضي.

على أن فرص زيادة الإيرادات المحلية بأكثر مما توقع مشروع الموازنة تبدو ضئيلة في الواقع. إذ علينا أن نلاحظ أن معظم العوامل المذكورة تم في الواقع تطبيقها منذ أواسط العام الماضي، ولكن الجباية المحلية انخفضت في ذلك العام مقارنة بالعام 2011 (بمقدار 2.5%) عوضاً عن أن تزداد. ويعود السبب وراء هذا إلى أن المكلفين يخصمون ضرائب الدخل والقيمة المضافة من مبالغ المتأخرات التي تدين الحكومة لهم بها، أي أن المتأخرات على الحكومة يتم تسديد جزء منها سواء شاعت الحكومة هذا أم أبت. وهذا الأمر يمكن أن يتكرر في العام الحالي أيضاً ويحول دون حدوث زيادة إضافية في الإيرادات. من ناحية ثانية فإن الاتفاق الأولي مع الاسرائيليين حول ترتيبات المقاصة لم يؤد حتى الآن إلى أية نتائج عملية حتى الآن وليس هناك ما يشير إلى أن هذا الوضع سوف يتغير في المدى المنظور.<sup>7</sup>

يبقى بالطبع إمكانية زيادة المساعدات الدولية بأكثر من مليار دولار، وهو أمر يبدو مستبعداً أيضاً بظل المعطيات السياسية والاقتصادية في المنطقة العربية والساحة الدولية. وتجدر الإشارة إلى أن مبلغ المليار يتضمن 200 مليون دولار من المساعدات الأمريكية المجمدة والتي يفترض أن يتم تحويلها للسلطة الفلسطينية خلال العام.

<sup>4</sup> توقع تقرير صندوق النقد الدولي أن هذه الفرص سدت عملياً في وجه السلطة الوطنية منذ منتصف العام 2012، ولكن الدين العام (باستثناء المتأخرات) ارتفع مع ذلك خلال العام 2012 بمقدار 866 مليون شيكل.

<sup>5</sup> IMF (September, 2012). Recent Experience and Prospects of the Economy of the West Bank and Gaza. Staff Report Prepared for the Meeting of the Ad Hoc Liaison Committee.

<sup>6</sup> نسبة ضرائب الدخل إلى الناتج المحلي الإجمالي في الأراضي الفلسطينية ما تزال مع ذلك أقل من نسبتها في الدول الأخرى والتي تبلغ بين 3-4% في كل من لبنان والأردن والجزائر. انظر دراسة ماس (2012). الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية: التجربة التاريخية والأفاق المستقبلية. من ناحية ثانية يقدر صندوق النقد الدولي أن درجة الالتزام في دفع/تحصيل ضرائب دخل الشركات في الأراضي الفلسطينية لا تزيد على 40%.

<sup>7</sup> قُتِر بعض المصادر الزيادة في الإيرادات، في حال تم تطبيق الاتفاق الأولي بين رئيس الوزراء الفلسطيني ووزير المالية الإسرائيلي ستتراوح بين 200 و450 مليون دولار. وبذلك تقرير الصندوق على أهمية الزيادة في إيرادات المقاصة عبر ملاحظة أن زيادة بمقدار 1% في إيراد المقاصة ترفع إيراد الحكومة في 2013 بمقدار 420 مليون شيكل (1% من الناتج المحلي الإجمالي). انظر الورقة المرجعية لجلسة طاوله مستديرة (7): التعديلات الأخيرة على الترتيبات التجارية في اتفاق باريس. معهد ماس، 2012.

## ◆ النفقات

إذا كانت فرص زيادة الإيرادات محدودة، وإمكانية زيادة الدين مسدودة، فليس هناك مخرج إذن سوى إعادة النظر في بنود الإنفاق. لعل أول ما يلفت النظر في مشروع الموازنة هو الإعلان المسبق بأنه لن يتم تسديد أي من المتأخرات إلا "في حال توفر إيرادات إضافية أو مصادر تمويل إضافية". أي أن تقليص الإنفاق على هذا البند غير ممكن لأنه غير موجود أصلاً. يبقى أمامنا ثلاثة بنود عامة: (1) فاتورة الرواتب والأجور، التي تستقطع 54% من إجمالي الإنفاق، والتي يتوقع لها أن تزداد على معدل 6%. (2) النفقات على غير الأجور التي تستقطع 42% من إجمالي الإنفاق والتي يتوقع لها أن تزداد على معدل 2%. وأخيراً (3) صافي الإقراض التي تستقطع الـ 4% الباقية والتي افترض مشروع الموازنة أنها ستخفض بمقدار 54% مقارنة بالعام الماضي. وهذا توقع يبدو متفائلاً الآن بظل العقبات والمشاكل التي تعترض طريق تسوية فواتير الكهرباء وتركيب عدادات الدفع المسبق.

هناك جملة من الاقتراحات من أجل الموازنة التقشفية (وبعض هذه اقترح صندوق النقد الدولي البدء بتطبيقها منذ منتصف العام الماضي). وتتضمن هذه الاقتراحات وقف التوظيف العام (وهو الأمر الذي تم منذ أواسط شهر آب 2012)، وتقليص تعويضات غلاء المعيشة (إلى 1.5% كحد أقصى)، وإعادة النظر بالإنفاق على غير الرواتب والأجور والإبقاء على الأساسي منها (على الرغم من التأكيد على عدم المساس بالإنفاق على الخدمات الاجتماعية والصحية والتعليم). وأخيراً هناك اقتراح أن لا يتم تنفيذ أي من المشاريع التطويرية إلا في حال توفر تمويل خارجي مسبق لها.

على أن اقتراحات التقشف هذه عامة إلى درجة يجعلها غير مفيدة تماماً عملياً. الأمر هنا يتعلق بتوفير جذري يبلغ 10% من الإنفاق الجاري. هذا يتطلب دراسة تفصيلية لأشكال النفقات المختلفة في الوزارات والمؤسسات المختلفة لتحديد المجالات الممكنة للتقشف.

يتوزع إجمالي الإنفاق في مشروع الخطة بين تعويضات العاملين (52%) والنفقات التحويلية (28%) والنفقات التشغيلية (16%). ولقد أشار تقرير للبنك الدولي أن حصة النفقات التحويلية بلغت 13% فقط في العام 2011 ولكنها ارتفعت الآن إلى 27%. وهي على ذلك ازدادت بالقيمة الحقيقية على معدل 88% خلال أربعة سنوات<sup>8</sup>. وعلى الرغم من أن نحو نصف التحويلات تذهب على شكل تحويلات اجتماعية، إلا أن خطأ التهديد (أي توجيه المساعدات لمن لا يستحق) ما زال مرتفعاً. ويوصي البنك الدولي بضرورة مراجعة النصف الآخر من مدفوعات التحويلات أيضاً، ولكن لا تتوفر معلومات تفصيلية حول أنواع ومستلمي هذا النصف الآخر من التحويلات.

### جدول 4: الحصة النسبية لبعض الوزارات والمؤسسات من إجمالي

#### فاتورة الرواتب والنفقات التحويلية

النفقات التحويلية من إجمالي النفقات التحويلية (%)	الرواتب والأجور من إجمالي فاتورة الرواتب (%)		النفقات التحويلية من إجمالي النفقات التحويلية (%)	الرواتب والأجور من إجمالي فاتورة الرواتب (%)		
	2012	2011		2012	2011	
2013 (مشروع موازنة)	2.59	2.40	2013 (مشروع موازنة)	1.57	1.36	مؤسسات منظمة التحرير %
	21.8	7.14		43.0	42.1	وزارة الداخلية والأمن %
	0.33	0.29		1.37	1.17	السفارات %
	6.74	8.03		26.7	27.2	وزارة التربية والتعليم %
	1.59	1.92		8.8	8.9	وزارة الصحة %
	36.2	31.4		0.82	0.78	وزارة الشؤون الاجتماعية %
	3,319	3,037		6,812	6,358	المجموع الكلي (مليون شيكل)

المصدر: جداول العمليات المالية، تفاصيل النفقات حسب البند. جدول رقم 6 ب (أساس الالتزام)، كانون أول 2011، 2012. وزارة المالية.

<sup>8</sup> World Bank (2012). Stagnation or Revival?: Palestinian Economic Prospects. Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee. March 2012.

#### ✧ المصالحة الوطنية

ستطرح المصالحة الوطنية بين حكومتَي الضفة وغزة، في حال نجاحها، إشكالية مستجدة على الموازنة الفلسطينية. إذ تقوم السلطة الوطنية بدفع نحو 500 مليون دولار سنوياً كرواتب للموظفين في قطاع غزة (نحو 37 ألف موظف). ولقد استتكتف عدد كبير من هؤلاء عن التواجد على رأس أعمالهم التزاماً بقرار من السلطة الوطنية منذ العام 2007<sup>9</sup>. ولقد قامت حكومة حماس بتوظيف نحو 23 ألف جديد في القطاع (7,500 مدني و15,500 عسكري). وتقدر فاتورة رواتب هؤلاء نحو 180 مليون دولار سنوياً<sup>10</sup>.

السؤال هو كيف ستتعامل الموازنة مع هذا الملف، وما هي التبعات المالية التي ستفرضها المصالحة الوطنية؟ يشير وزير المالية إلى أن الوزارة تقوم بإعداد ملحق للموازنة يأخذ التبعات المالية للمصالحة بعين الاعتبار. هذا امر ايجابي بالتأكيد. وربما من المفيد أيضاً، نظراً لاحتمالات الخطأ العالية في التنبؤ بالإيرادات والنفقات في الظروف الراهنة (هامش الخطأ في موازنة 2012 كان -7.5% للإيرادات المحلية و+3% للإنفاق و-23% في توقع التمويل الخارجي للموازنة الجارية) وضع سيناريوهات متعددة/موازنات بديلة تطبق عند الحاجة.

#### رابعاً: أسئلة الحوار

- ✧ كيف سيتم التعامل مع الأزمة المالية وما هي الآفاق المتاحة لزيادة الإيرادات وتقليل النفقات؟
- ✧ كيف يمكن بناء إجماع وطني حول السياسة التقشفية؟
- ✧ متى وكيف سيصبح لدينا سياسة مالية فعلية عوضاً عن مجرد تمارين لموازنة الإيرادات والنفقات وهموم دفع الرواتب؟

<sup>9</sup> نحو 18 ألف موظف يعملون في وزارة الصحة والتعليم استمروا بالعمل في وظائفهم بعد الانقسام.

<sup>10</sup> الأرقام تعود إلى نهاية العام 2009. انظر جلسة الطاولة المستديرة: "خيارات تجاوز مشكلات توحيد القطاع الحكومي في ظل المصالحة الوطنية". معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). 25 تموز 2011.

سجل الحضور لجلسة الطاولة المستديرة  
موازنة 2013: الأزمة المالية وفرص الخروج من عنق الزجاجة؟  
التاريخ: 17 شباط، 2013

المؤسسة	الاسم
الحياة الجديدة	إبراهيم أبو كامش
منتدى شارك الشبابي	أحمد ياسين
شركة بيسان	مروان طوطح
البنك العربي	حسني عيده
شركات نصار	نصار نصار
<b>BWF</b>	أمل المصري
اتحاد النقابات المستقلة	محمود زيادة
هيئة سوق رأس المال	ماهر المصري
ماس	حنين غزاونة
وزارة الاقتصاد الوطني	عزمي عبد الرحمن
القدس	محمد عبد الله
وكالة وفا	زلفى شحرور
<b>BCI</b>	سعيد براشي
وزارة المالية	فريد غنام
باديكو	سمير حليلة
شركة نماء الزراعية	كامل مجاهد
جامعة بيرزيت	يوسف دلو
مؤسسة الحق	شعوان جبارين
جامعة بيرزيت	ماجدة سالم
وزارة الزراعة	بسام ولويل
وزارة العمل	سامر سلامة
الاتحاد العام لعمال فلسطين	حيدر ابراهيم
اتحاد رجال الأعمال	محمد العامور
راية إف إم	حلا خلايلة
جامعة بيرزيت	نصر عبد الكريم
الهيئة الوطنية للمؤسسات الأهلية	نصفت الخفش
<b>FES</b>	شذى عبد الصمد
الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين	ليلي سفار
شبكة المنظمات الأهلية	علام جرار
فيصل الحسيني	عبد القادر الحسيني
وزارة الزراعة الفلسطينية	شاهر ياسين