



MAS

معهد أبحاث السياسات  
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

## ورقة خلفية

### جلسة طاولة مستديرة (4)



تخفيض النفقات الحكومية:  
ما هي السياسات المتاحة أمام الحكومة؟

2023



MAS

معهد أبحاث السياسات  
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تلفون: +970 (2) 2987053/4

فاكس: +970 (2) 2987055

info@mas.ps

ww.mas.ps

## تخفيض النفقات الحكومية: ما هي السياسات المتاحة أمام الحكومة؟

إعداد: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة خلفية

طاولة مستديرة (4)

حزيران 2023

أعدت هذه الورقة الخلفية بدعم من

 HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG  
فلسطين والأردن

إن الآراء والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه الوثيقة هي آراء المؤلفين ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر مؤسسة هنريش بل (فلسطين والأردن).

## المحتويات

1	1- الخلفية والمبررات
2	2- التحديات المزمّنة التي تواجه إعداد الموازنات الفلسطينية وحيز السياسات الذي يمكن اتبّاعه
3	3- مراجعة مختصرة للمنطلقات الرئيسية للموازنات الفلسطينية
4	4- ملاحظات أساسية على نتائج وأداء الموازنات خلال آخر عشر سنوات
5	5- حقائق وأرقام حول سياسات الإنفاق الحكومي والنفقات في آخر سنتين
7	6- موازنة الطوارئ للعام 2023
7	7- خلاصة ونتائج
7	8- سياسات وحلول مقترحة
9	أسئلة ومحاور للنقاش
10	الملحق

## 1- الخلفية والمبررات

تمثل الموازنة الخطة العملية التي ستلتزم وزارة المالية بتنفيذها لخدمة أهداف الخطط التنموية التي ترمي في النهاية إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية. وهذا يتم من خلال دراسات وتقديرات وزارة المالية التي تحدد القيم المختلفة في بنود الموازنة وفقاً لمعطيات وتقديرات مدعمة بفرضيات. وتُستخدم الأدوات المالية الأساسية الموجودة في هيكلية الموازنة كمتغيرات أساسية تؤثر على استهداف السياسة المالية. تُقسم هذه الأدوات بحسب هيكلية الموازنة إلى ثلاث مجموعات، هي: أولاً، النفقات العامة ومكوناتها (نفقات عامة على السلع والخدمات، الإنفاق على الأجور والرواتب وأشباه الرواتب، وغير الرواتب، وصافي الإقراض، والإنفاق على الخدمات الاجتماعية، والإنفاق على الأمن، وبنفقات جارية وتطويرية واستثمارية). ثانياً، الإيرادات العامة ومكوناتها (تأتي من مصادر محلية وخارجية عدة، ومن عدة أنواع ضريبية وغير ضريبية، ورسوم، وأرباح). ثالثاً، العجز وكيفية تمويله، وصافي الإقراض، وهذا مرتبط بما يتم تحصيله من إيرادات ومساعدات خارجية واقتراض محلي وخارجي لتغطية الفجوة التمويلية.

تواجه الموازنة العديد من القيود الداخلية والتطورات الهيكلية السلبية في موازنة السلطة الفلسطينية، مثل تركيز ثلث إنفاق الموازنة الجاري على قطاعي الصحة والتعليم، حتى وصل إلى أكثر من 68٪ في السنوات الأخيرة، وكذلك استحوذ الأمن على حصة مرتفعة من النفقات العامة لتصل إلى 28٪، الأمر الذي قيّد الإنفاق على قطاعات أخرى مثل انخفاض حصة الزراعة، وذلك على اعتبار أن الصحة والتعليم والأمن أولوية.

في المحصلة تجتهد وزارة المالية الفلسطينية في إعداد موازنة تنسجم مع التطلعات الاقتصادية والمالية، وتراعي المتغيرات السياسية والتطورات الداخلية، وترمي في النهاية، إلى الاعتماد التدريجي على الذات وعلى الاقتصاد المحلي في تنمية الإيرادات. وهذه الجهود هي استكمال لجهود سابقة بدأت بشكل أساسي منذ العام 2010،<sup>(1)</sup> ضمن توجهات جديدة تمثلت في تطبيق موازنة البرامج، وترسخت أكثر في موازنتي العامين 2014 و2015، وخطابها السياساتي والإجرائي والقانوني. ويمكن القول إن المنطلقات والسياسات التي تبلورت بعد العام 2015، قد أحدثت فارقاً كبيراً عن النهج السابق من حيث إعداد الموازنات. إلا أن جسامه حجم التطورات السلبية والظروف المعاكسة لما يتم التخطيط له، يحرف مكونات الموازنة كافة إلى مسار غير مرغوب وغير متوقع، وأوضح مثال على ذلك هو اللجوء إلى موازنات الطوارئ كما يحدث في موازنة العام 2023.

يمكن القول إن جهود وزارة المالية المتاحة لاحتواء الأزمة المالية الخانقة قد استنفذت، وهذه الجهود تمثلت في الاقتراض البنكي، وترحيل متأخرات القطاع الخاص، والاستدانة من الصناديق المختلفة، وطرح سندات الدفع المؤجلة وغيرها. لذلك، اضطرت الحكومة مع نهاية العام 2021، إلى عدم الوفاء بصرف رواتب الموظفين العموميين بشكل كامل، وما زالت، وعملت على صرف نسبة من الراتب، حوالي 80٪، مع جزء من المستحقات تبعاً لما يتوفر لدى وزارة المالية من تدفقات نقدية. أما عن سبب هذه الأزمة، فهو يعود، بشكل رئيسي، إلى الخلل البنوي المتمثل في الفجوة المتسعة بين إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية وبنفقاتها.

لذلك كله، يأتي إعداد موازنة العام 2023 في ظل معطيات اقتصادية وسياسية أكثر تعقيداً من أي فترة سابقة، بسبب التحديات الداخلية، والأخرى الناجمة عن الاحتلال الإسرائيلي. أبرز هذه التحديات صعوبة التخطيط لتغطية النفقات في ظل عدم ثبات الإيرادات بشكل منتظم وتراجع الدعم الدولي؛ أي تحدي عدم اليقين في التنبؤ بالإيرادات. عدم اليقين هذا ناجم عن سببين: الأول، تحكّم إسرائيل في جزء مهم من إيرادات المقاصة بأنواعها كافة، التي تمثل حوالي ثلثي إجمالي إيرادات السلطة الفلسطينية، وخير مثال على ذلك احتجاز أموال المقاصة الفلسطينية لفترات طويلة في السنوات السابقة، حيث وصلت مدة احتجاز المقاصة حوالي 48 شهراً لأسباب سياسية، وكذلك اقتطاع أموال أسر

(1) في العام 2010، تم إجراء تغيير جوهري على منهجية إعداد الموازنة من خلال التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج، وذلك بموجب قرار مجلس الوزراء بهذا الخصوص. وظهرت موازنة البرامج بشكل جزئي العام 2012، وتجسدت أكثر في العام 2013. وقد جاء خطاب الموازنة العام 2014 بأهداف أكثر وضوحاً، واستمر هذا الخطاب، مع التعديلات الأخرى على السياسات، كأساس ومنطلق للموازنات اللاحقة، وذلك بحكم أنه ربط الموازنة بخطة التنمية الثلاثية 2014-2016 (للمزيد، انظر: ماس، 2017).

الشهداء من إيرادات المقاصة<sup>(2)</sup> الثاني، عدم وضوح وثبات المساعدات والمنح الخارجية الموجهة لدعم الموازنة بسبب المواقف السياسية، التي أخذت بالتراجع في السنوات الأخيرة.

ما زالت الأزمة المالية الحادة والناجمة عن الفجوة القائمة بين الإيرادات المتحققة والنفقات المرتفعة تعصف بالسلطة الفلسطينية وتعمل الحكومة جاهدة على ردم الفجوة بما هو متاح من وسائل، وتبني سياسات تهدف إلى تحقيق الإصلاح المالي، وخفض الإنفاق في مجالات أساسية مثل خفض فاتورة الرواتب والنظام الصحي (فاتورة العلاج في الخارج) وصافي الإقراض، وتبنيها العديد من الإصلاحات. إلا أنه، وبعد انتهاء العام 2022، ما زالت الأزمة المالية<sup>(3)</sup> مستمرة، بدليل عدم دفع كامل الرواتب، وبقاء بند صافي الإقراض مرتفعاً.

استناداً إلى هذه المعطيات المهمة، فإنه من الضروري البحث عن أسباب هذه الأزمات والسياسات والحلول الإضافية التي من شأنها الإسهام في معالجة هذه الأزمة المزمنة، وذلك عبر التفكير الجدي في سبل الحد من النفقات والسياسات الفضلى الممكن اتباعها بما هو متاح أو مستطاع. لذلك، ستركز هذه الورقة على جانب السياسات الممكنة الخاصة بتخفيض النفقات العامة، بهدف الحد من الفجوة التمويلية المزمنة.

## 2- التحديات المزمنة التي تواجه إعداد الموازنات الفلسطينية وحيز السياسات الذي يمكن اتباعه

بشكل عام، يتم إعداد الموازنات بعد العام 2014 في سياق التوجهات الجديدة لتعزيز إصلاح إدارة المال العام التي بدأت في العام 2014-2015، وذلك عندما تم وضع دليل منح للمصطلحات والمفاهيم، وإصدار أسقف إعدادات موازنات الوزارات والمؤسسات المتوسطة الأجل ضمن منهجية مراجعة سياسة البرامج والتخطيط للنفقات. وتم، في العام 2016، اتباع إطار جديد؛ وهو إصلاح عملية إدارة المال العام بطريقة مختلفة عن السابق، من خلال اتباع سياسات وتعليمات جديدة لفترة متوسطة تمتد إلى ثلاث سنوات، وذلك ضمن إعداد موازنة برامج متوسطة الأمد بشكل تفصيلي. يجدر التنويه، هنا، بأن بلاغ الموازنة العام 2016 ركز على إعداد موازنة تراعي النوع الاجتماعي والفئات المهمشة. وكان أهم منطلقات هذه الموازنة هو اتباع المنهج الحذر من خلال زيادة التحفظ في التقدير والتكشف في الإنفاق، وتقليل صافي الإقراض، والاعتماد على زيادة الإيرادات المحلية باتباع سياسة التوسع الأفقي للقاعدة الضريبية، وزيادة الالتزام الضريبي، ومحاربة التهريب، وتحسين العلاقة مع القطاع الخاص. وقد أكد خطاب الموازنة، العام 2018، على الاستمرار في هذه المنطلقات التي لا تزال سارية حتى يومنا هذا، إلا أن ذلك لم يمنع من استمرار التحديات التي تواجه الموازنات الفلسطينية، والتي أهمها:

● الاستدامة المالية غير المستقرة:<sup>(4)</sup> الاستدامة المالية تعني قدرة الحكومة على تنفيذ السياسات المالية المتعلقة بالنفقات والإيرادات دون تعثر أو عجز، وكذلك عدم التراكم السنوي في عجز الموازنة، وهذه تخضع لمعايير أهمها ألا يزيد عجز الموازنة على 5٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وألا يزيد إجمالي الدين العام (الخارجي والداخلي) على 40٪ من الناتج المحلي الإجمالي حسب قانون الدين العام الفلسطيني رقم (24) مادة 30 لسنة 2005. في ظل الظروف الفلسطينية، يعتبر هذا الأمر مقبولاً<sup>(5)</sup> بالمقارنة مع دول الجوار، ولكن ما يشير إلى حالة عدم استقرار الاستدامة

(2) في 17 شباط 2019، قررت إسرائيل خصم 11.3 مليون دولار من عائدات الضرائب (المقاصة)، كإجراء عقابي على تخصيص السلطة الفلسطينية مستحقات للمعتقلين وعائلات الشهداء.

(3) فتبعاً لبيانات قرار بقانون رقم (19) لسنة 2022م، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2022م، فقد بلغت النفقات العامة وصافي الإقراض (19.1) مليار شيكل، في حين قدرت الإيرادات بحوالي (15.5) مليار شيكل، والتمويل الخارجي بحوالي (1.8) مليار شيكل (في حال التزام المانحين)، في حين بقيت فجوة تمويلية بحوالي (1.8) مليار شيكل، هذا عدا عن متأخرات القطاع الخاص، وقروض السلطة الوطنية الفلسطينية من الصناديق المختلفة، والدين العام.

(4) مع التنويه بأن الاستدامة المالية، أيضاً، مرتبطة بالعوامل السياسية، وبخاصة فيما يتعلق بدعم الموازنة من الدول المانحة. ويعتمد صندوق النقد الدولي على ثبات نسبة الدين العام للناتج المحلي الإجمالي لمدة خمس سنوات كشرط للاستقرار المالي، وعادة ما تكون هذه لا تتجاوز 5٪. وهذا يعني قدرة البلد على تحمل الديون من دون الحاجة إلى إجراء تعديلات كبيرة في السياسة المالية مستقبلاً لتحقيق توازن بين الإيرادات والمصروفات العامة، وهذا ما يعرف بالاستدامة المالية.

(5) عند مقارنة الدين العام الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، نجده يبلغ 18٪ من هذا الناتج، وهي نسبة منخفضة أو مقبولة بالمقارنة مع بعض الدول المجاورة، فمثلاً تصل هذه النسبة في الأردن إلى 94٪، وفي إسرائيل 62٪، مع ملاحظة أن تدني هذه النسبة في فلسطين لا يعكس بالضرورة متانة الوضع المالي من حيث القدرة على الاستدامة والوفاء بالالتزامات، وإنما بسبب محدودية الموارد المالية الفلسطينية، وعوامل عديدة أخرى لا مجال لذكرها هنا.

هو تزايد نسبة النفقات الجارية الأخرى، وصافي الإقراض (دون الرواتب) لتصل إلى 40٪ من إجمالي النفقات العامة، في الوقت الذي لا تشكل النفقات التطويرية أكثر من 6٪ من إجمالي النفقات في الموازنات الفلسطينية في السنوات العشر الأخيرة.

- كذلك، التجاوز المستمر للنفقات الفعلية والمصروفة نقداً على النفقات التي تم التخطيط لها، وهذه تعتبر حالة مستمرة في تاريخ الموازنات الفلسطينية، ويعتبر ذلك مؤشراً سلبياً على التخطيط النابع من حالة عدم اليقين بحجم الإيرادات التي يمكن تحصيلها، الأمر الذي يعكس مدى الصعوبات التي تواجه الحكومة بالوفاء بالتزاماتها، وبخاصة أن نمو وتيرة النفقات أكبر من الإيرادات. أيضاً، في ظل الانقسام وخسارة إيرادات غزة التي لا يقابلها تراجع في النفقات. ذلك كله يؤدي إلى تقليص الخيارات المتاحة لسد الفجوة التمويلية، وبخاصة في ظل تراجع الدعم الخارجي للموازنة. يجدر التذكير بأن أزمة كورونا تركت أثراً سلبياً على الإيرادات، وعلى زيادة أعباء الإنفاق على القطاع الصحي، ما زاد من وتيرة هذه التحديات.
- إن النمو في الإيرادات يعتمد على إيرادات المقاصة، وهذا يعمق التبعية ويحد من الاستقلالية المالية. هذا الأمر يستدعي إعادة النظر في السياسات الضريبية، ومدى عدالة فرض الضرائب، وكيفية توزيع العبء الضريبي بما يتناسب مع الاقتصاد الفلسطيني، ويزيد من حجم الالتزام الضريبي، إلا أن ذلك متعذر أحياناً بسبب ارتباط الاقتصاد الفلسطيني بالنظام الضريبي الإسرائيلي.
- تحديات جديدة برزت خلال آخر ثلاثة أعوام: ما فاقم من عمق الأزمة المالية للعامين 2022-2023، عاملان جوهريان: تراجع الدعم الخارجي للموازنة العامة؛ إذ إن التمويل الخارجي في أسوأ ظروفه، إن كان من الدول الأجنبية المانحة، أو حتى من الدول العربية، إضافة إلى استمرار إسرائيل في احتجاز واقتطاع أموال من إيرادات المقاصة، إنفاذاً لتشريع عنصري إسرائيلي ينص على احتجاز أموال تُكافئ ما تدفعه السلطة الوطنية الفلسطينية لأسر الشهداء والأسرى.

نتيجة لذلك كله، فإن أساس هذه الورقة ينطلق من الحيز السياسي المتاح للسلطة الفلسطينية لتقليل النفقات، وهذا الحيز متاح لجانب سياسات الإنفاق بشكل أوسع من جانب الإيرادات، بمعنى أن قدرة السلطة الفلسطينية على التحكم بالنفقات وتحجيمها والتيقن منها أكثر بكثير من قدرتها على التحكم بالإيرادات وزيادتها، وذلك كون النفقات شأن داخلي متحكم به، على عكس الجزء الأكبر من الإيرادات الذي يأتي من المانحين وعبر إسرائيل.

### 3- مراجعة مختصرة للمنطلقات الرئيسية للموازنات الفلسطينية

بشكل عام، تتشابه منطلقات وسياسات خطاب الموازنات الفلسطينية في أغلبية السنوات، مع اختلافات محددة نتيجة لظروف سياسية أو اقتصادية طارئة، أو غير متوقعة، فغالبية المنطلقات هي امتداد واستكمال للسياسات والمنطلقات التي حددت في خطاب الموازنة العام 2014 وما بعدها، وتهدف إلى تقوية الوضع المالي للسلطة الفلسطينية، وتقليل الاعتماد على الدعم الخارجي، وترشيد الإنفاق، والتقليل من صافي الإقراض، ويمكن تلخيص أبرزها بما يلي:

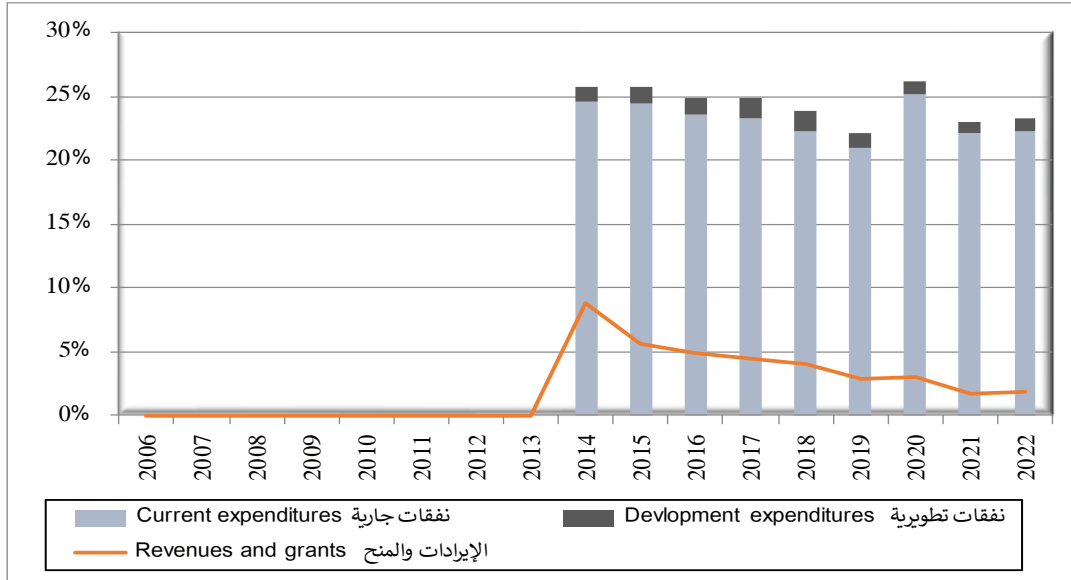
- تخفيض العبء الضريبي للأفراد، وتحفيز نمو الشركات الناشئة والصغيرة، وتحقيق المزيد من العدالة الضريبية، مع الأخذ بالاعتبار تباين الوضع الاقتصادي بين المحافظات الجنوبية والشمالية.
- تبني سياسات ضريبية تحفيزية للشركات تهدف إلى استيعاب الخريجين الجدد، وتحفيز البنوك والمؤسسات المالية لتوجيه التمويل للشركات الصغيرة والناشئة.
- تعزيز الديمومة المالية، من خلال المزيد من ترشيد النفقات، والانتهاز من النفقات غير المبررة، وعدم اللجوء إلى الاقتراض بقدر الإمكان، والاقتراض يكون بشروط ضمان القدرة على خدمة الدين، وأن يوجه إلى المشاريع التطويرية وليس إلى الاستهلاكية أو الإنفاق الجاري.
- الاستمرار في سياسة تقليص المتأخرات.
- الاستمرار في تقوية المركز المالي لهيئة التقاعد الفلسطينية.
- تخفيض صافي الإقراض بنسبة 20٪، والتقشف الصارم بما في ذلك تعديل أو وقف العلاوات الوظيفية. وكذلك إصلاح نظام التحويلات وتوطين الخدمات الطبية.
- تعزيز العلاقة مع القطاع الخاص، وذلك من خلال زيادة الإرجاعات الضريبية.
- تخفيض فاتورة الرواتب، وتخفيض النفقات الجارية.

#### 4- ملاحظات أساسية على نتائج وأداء الموازنات خلال آخر عشر سنوات

عند مراجعة الموازنات الفلسطينية لآخر عشر سنوات، والنظر في أدائها الفعلي، فإنه يمكن إدراج الملاحظات التالية:

- في غالبية السنوات، تبين أن الإيرادات الفعلية أقل من المتوقع، ويعزى السبب في هذا الانخفاض إلى ظاهرة التهريب والتهرب الضريبي، وعدم التزام المانحين بدفع ما هو متوقع منهم. لذا، كان ذلك سبباً رئيسياً لتراجع حصة النفقات التطويرية.
- إن نسبة نمو النفقات باستمرار أعلى من نسبة نمو الإيرادات، الأمر الذي فاقم من اتساع الفجوة التمويلية، على الرغم من ارتفاع وتيرة الإيرادات المحلية، إلا أن هذا الارتفاع لم يترك أثراً كبيراً بسبب انخفاض حصة الإيرادات المحلية من إجمالي الإيرادات.
- غالباً ما يكون هناك فارق سلبي في تقدير النفقات، حيث تفوق النفقات الفعلية قيمة النفقات المقدرة في غالبية السنوات.
- إن معضلة صافي الإقراض لا تزال تراوح مكانها، ولم يتم التغلب عليها حتى يومنا هذا.
- يتضح الخلل الهيكلي للموازنة، بشكل عام، من خلال التضخم في النفقات الجارية وصافي الإقراض (أكثر من 950 مليون شيكل رواتب وأشباه رواتب، وحوالي 100 مليون شيكل صافي إقراض، وحوالي 90 مليون شيكل تحويلات طبية، بشكل شهري العام 2022). فعلى الرغم من التطور في الإيرادات فإنها لم تتغلب على التطور في النفقات. فالنسبة القليلة في زيادة النفقات يجب أن تقابلها نسبة مضاعفة في نمو الإيرادات للتغلب على الزيادة في النفقات. يعزى السبب في ذلك إلى ظهور معضلة صافي الإقراض بعد العام 2010، إضافة إلى تضخم النفقات الجارية بشكل ملحوظ، إذ إن نسبة النفقات الجارية بدون الرواتب، وصلت، في المعدل، إلى 40٪ من إجمالي النفقات خلال السنوات الأخيرة، بينما النفقات التطويرية بلغت 6٪ فقط.
- ونتيجة لهذا الخلل، بقيت النفقات الجارية تشكل نسبة مرتفعة من الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني، ما نسبته 23٪ كمعدل للفترة من العام 2014-2022، بينما النفقات التطويرية التي تعتبر داعمة للنمو الاقتصادي كانت نسبتها من الناتج المحلي الإجمالي غير ملحوظة (بمعدل 2٪) فقط، كما هو موضح في الشكل 1 أدناه.

شكل 1: النفقات العامة وإجمالي الإيرادات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: سلطة النقد الفلسطينية.

#### استخلاصات:

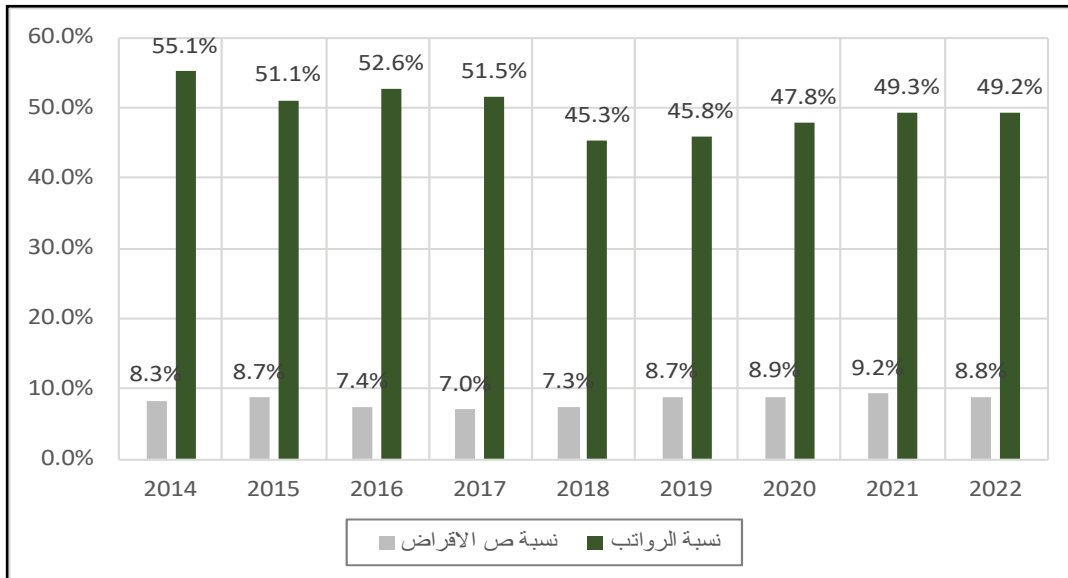
- كما أوردنا سابقاً، فعلى الرغم من التحسن الملحوظ في أداء الموازنات بعد العام 2014، فإن تحدي عدم اليقين في الإيرادات دائماً ما يترك آثاره السلبية في تخطيط الموازنات، وقد زاد هذا التحدي صعوبة مع ظهور أزمات أموال المقاصة وتجميد واقتطاع جزء كبير منها من قبل إسرائيل لأسباب معروفة لدى الجميع.

- على الرغم من الاستمرار في سياسة تحجيم الإنفاق على مدار عشر سنوات، فإنه لم يتم التغلب على النفقات الجارية والتشغيلية وصافي الإقراض والتوجه إلى تغيير هيكلية في هذه البنود، وعلى الأقل التحكم في صافي الإقراض الذي يشكل عبئاً كبيراً على الموازنة، إضافة إلى التغيير الهيكلي على النفقات التطويرية التي اعتمدت بشكل تاريخي على التمويل الخارجي.
- من جانب آخر، هناك إمكانية لإجراء تغييرات هيكلية على مصادر الإيرادات عبر زيادة الإيرادات المحلية بشكل أكبر عن طريق إعادة النظر في العبء الضريبي، وزيادة الالتزام، وتكثيف محاربة التهريب الجمركي والتهرب الضريبي، والعمل على تعزيز الثقة بين القطاعين الخاص والعام من خلال تعزيز الشراكات.

## 5- حقائق وأرقام حول سياسات الإنفاق الحكومي والنفقات في آخر سنتين

- كما وضح سابقاً، ركزت الحكومة في سياساتها الإنفاقية على ضبط الإنفاق، من خلال تبني سياسات بهدف تحقيق رزمة من الإصلاحات المالية التي أعلن عنها وزير المالية؛ تمثلت في ثلاثة مجالات أساسية في كل من فاتورة الرواتب، وفاتورة العلاج في الخارج، وفاتورة صافي الإقراض. كما تعهدت الحكومة بتنفيذ رزمة من الإصلاحات المالية والإدارية والاجتماعية، وإصلاح الأمن العام، وهذه الرزمة قدمت إلى مؤتمر المانحين في بروكسل العام 2022.
- في هذا السياق، عملت الحكومة على تقديم رزمة من الإجراءات والقرارات خلال العام 2022 التي تساهم في الحد من الضغوط التضخمية وارتفاع الأسعار، وبخاصة أسعار الطاقة والمواد الأساسية، فمثلاً، دعم أسعار البترول كلف الخزينة 215 مليون دولار، وكذلك دعم السلع الأساسية مثل الحبوب من خلال إعفائها من ضريبة القيمة المضافة، وهذا كلف الحكومة حوالي 57 مليون دولار، ودعم أسعار الكهرباء والمياه بحوالي 80 مليون دولار. هذه السياسات أدت، أيضاً، إلى زيادة العبء والإنفاق على الخزينة العامة.
- النفقات العامة وصافي الإقراض: بقيت النفقات العامة العام 2022 بوتيرة الإنفاق الفعلي نفسها للعام 2021، مع ملاحظة ارتفاع قيمة الرواتب العام 2022 حوالي 100 مليون دولار؛ أي بنسبة 4% زيادة على العام السابق. وهذا عكس ما كان مخططاً له العام 2021، حيث كان من المتوقع أن يتم تخفيض هذه الفاتورة بحوالي 154 مليون دولار بحسب خطاب موازنة 2022. والشكلان 2، و3 أدناه يبينان اتجاه وحجم ونسبة هذه النفقات خلال الفترة ما بين 2014-2022، حيث يشيران إلى ثبات ارتفاع نسبة الرواتب وصافي الإقراض بالمقارنة مع النفقات العامة.

شكل 2: نسبة الرواتب وصافي الإقراض من النفقات العامة

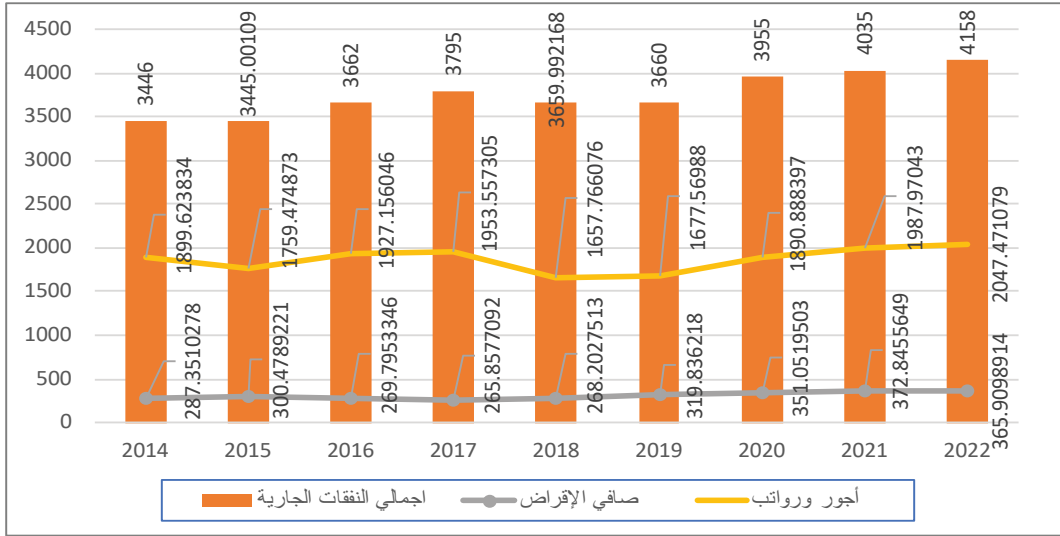


المصدر: جدول 1 في الملحق.

كما يلاحظ أن الاتجاه العام للنفقات العامة في حالة تزايد منذ العام 2014 وحتى العام 2022، مع ثبات نسبتها للعامين 2021-2022 بالمقارنة مع نسبتها من إجمالي النفقات. بينما صافي الإقراض حافظ على نسبة بمعدل 9% من إجمالي النفقات منذ العام 2019 وحتى العام 2022.



شكل 3: النفقات العامة والرواتب وصافي الإقراض، بالمليون دولار أمريكي



المصدر: جدول 1 في الملحق.

يجدر التأكيد على أن صافي الإقراض لا يزال مرتفعاً، ويبين اتجاهه بأنه في حالة ارتفاع متواصل، إذ ارتفع بنحو 37% منذ العام 2017، وحتى العام 2022. من خلال تتبع الاقتطاعات من المقاصة (وهي تشمل صافي الإقراض أيضاً) والبالغة قيمتها (1.7) مليار شيكل، يتبين أن هذه الاقتطاعات موزعة كما هو مبين في جدول 1 أدناه.

جدول 1: تفاصيل الاقتطاعات من المقاصة العام 2022 (المبلغ بالمليون شيكل)

النسبة من الاقتطاعات	المبلغ بالمليون شيكل	تفاصيل الاقتطاعات من المقاصة
51%	881.7	كهرباء
22%	375.1	ماء
7%	114.1	مياه الصرف الصحي
11%	189.3	مستشفيات
1%	22.2	محاكم
-1%	-18.5	إرجاعات خصيمات محاكم
10%	164.8	خصيمات أخرى (تسديدات قروض)
	1728.7	المجموع

المصدر: تقرير أمان العام 2022.

- يشير الجدول أعلاه إلى أن 15% من الاقتطاعات تذهب للشركات المزودة للكهرباء، كما تذهب 22% من الاقتطاعات للشركات المزودة للمياه، و 7% لخدمات الصرف الصحي، مع ملاحظة أن 60% من المبلغ المقتطع بدل الكهرباء (حوالي 528 مليون شيكل) هي عن قطاع غزة. كما يشير الجدول إلى أن 11% من المبالغ المقتطعة تذهب للمستشفيات الإسرائيلية بقيمة 189 مليون شيكل (تحويلات طبية).
- أما التزامات القطاع الخاص، فوصلت إلى 718 مليون دولار، يعود 75% منها إلى قطاع المستشفيات والأدوية. ويجدر الذكر، هنا، أن نفقات قطاع الصحة في حالة ارتفاع مستمرة عبر السنوات، بدليل أن فاتورة التحويلات الطبية كانت 144 مليون دولار العام 2014، وأصبحت 260 مليون دولار، و345 مليون دولار في الأعوام 2019، و2022 على التوالي. إذ بلغت نسبة هذه الفاتورة من إنفاق وزارة الصحة حوالي 17% من إجمالي نفقات وزارة الصحة البالغة 640 مليون دولار العام 2022.

- بلغ الدين العام مطلع العام 2022 ما قيمته 3.3 مليار دولار. وتشير بيانات وزارة المالية الفلسطينية إلى ارتفاع الدين العام في نهاية العام 2022 حوالي 165 مليون دولار إضافي.
- الدين العام والمتأخرات: بلغ إجمالي المتأخرات المتراكمة للعام 2022 حوالي 930 مليون دولار، وبذلك وصل صافي المتأخرات التراكمي حوالي 3.1 مليار دولار نهاية العام 2022، غير شاملة لديون صندوق التقاعد. أما الدين العام، فقد بلغ مطلع العام 2022 ما قيمته 3.3 مليار دولار.

## 6- موازنة الطوارئ للعام 2023

- بين خطاب وزير المالية الفلسطيني لموازنة الطوارئ العام 2023 مجموعة من الأسس والمبادئ لإدارة هذه الموازنة تركز على: اعتماد مبدأ التيقن والتحقق النقدي في الإنفاق بناءً على أولويات الحكومة، وتوفير الموازنات اللازمة للقطاع الصحي لتوطين الخدمة في المستشفيات الحكومية، ودعم الفئات المهمشة، وتجنب الإنفاق على الكماليات.
- قدرت الإيرادات بـ 5.37 مليار دولار، والنفقات بـ 6.17 مليار دولار، ما يعني نقصاً<sup>(6)</sup> في الإيرادات عن العام 2022، وزيادة كبيرة في النفقات عن العام 2022 بنسبة 11٪، وبعجز سنوي حوالي 359 مليون دولار بما فيها المنح.

## 7- خلاصة ونتائج

- من وجهة نظر إنفاقية، تشمل النفقات العامة كلاً من الرواتب والأجور، والمساهمات الاجتماعية، والنفقات التشغيلية، والنفقات التحويلية، والنفقات الرأسمالية، والفائدة، وصافي الإقراض، مع ملاحظة زيادة ضغط الإنفاق في جانب الرواتب والنفقات التحويلية والتشغيلية على حساب المساهمات الاجتماعية.
- ستزيد موازنة الطوارئ من التحديات التي تواجه الإيفاء بالالتزامات، وبخاصة أن جزءاً كبيراً من الالتزامات السابقة لم يتم الإيفاء به، مثل مستحقات القطاع الخاص.
- يلاحظ وجود فجوة ما بين الإنفاق الفعلي والإنفاق المخطط بالموازنة؛ أي المتحقق في معظم البنود، الأمر الذي يشير إلى عدم دقة التخطيط، وذلك أدى، أيضاً، إلى زيادة المتأخرات، والدين العام.
- لم تنجح خطط الحكومة في تقليص صافي الإقراض، فما زال بند صافي الإقراض يستنزف الموازنة العامة، لذلك بحاجة إلى تدابير مختلفة عن السابق.
- ما زال بند الرواتب والأجور يشكل 50٪ من الموازنة العامة، الأمر الذي يشير إلى عدم قيام الحكومة باتخاذ خطوات كافية لمعالجة بند الرواتب في الموازنة العامة.
- استمرار تخصيص الإنفاق الأكبر على قطاع الأمن بنسبة 23٪ من إجمالي الإنفاق المتحقق لمراكز المسؤولية، بحاجة إلى إعادة النظر فيه.
- من المهم إعادة النظر في نفقات وزارة الصحة والبحث في سبل تحسين إيراداتها وتقليل نفقاتها.

## 8- سياسات وحلول مقترحة

بدايةً، لا بد من الإقرار بأن الاستدامة المالية يصعب تحقيقها بمعزل عن تحفيز النمو الاقتصادي، وهذا مرهون برفع القيود على النشاط الاقتصادي الفلسطيني، وهو ما أكد عليه البنك الدولي<sup>(7)</sup> في تقريره العام 2015، الذي بيّن أن رفع النمو الاقتصادي بنسبة 7٪ سوف يؤدي إلى تخفيض فاتورة الرواتب بنسبة 5٪ مقارنةً بالناتج المحلي الإجمالي. وقد أكد البنك الدولي على أن المشكلة المزمنة في موازنة السلطة تتمثل في عدم توسيع القاعدة الضريبية، وعدم تقليص فاتورة الرواتب، ومشكلة الإنفاق العام على الصحة، ومشكلة صافي الإقراض. في السياق ذاته، أكد، أيضاً، صندوق النقد الدولي<sup>(8)</sup> على تلك المسببات لعجز الموازنة الفلسطينية، وقدم العديد من التوصيات التي كان أهمها سياسة التقشف، وترشيد الإنفاق العام، وتقليص فاتورة الرواتب، وإصلاح نظام التقاعد، وتقليص حجم الاقتصاد غير الرسمي.

(6) الاقتطاعات الإسرائيلية تغطي على الزيادة في الإيرادات، لذلك قدرت بنقص، إذ إن إسرائيل تقتطع حوالي 37 مليون دولار شهرياً، وقد بلغ مجموع الاقتطاعات الإسرائيلية غير القانونية منذ العام 2019 وحتى اليوم 800 مليون دولار.

(7) World Bank: State Building through better public expenditures – a reform agenda for the PA. Ad Hoc liaison, 2015

(8) صندوق النقد الدولي: تقرير آفاق الاقتصاد الإقليمي، سياسة المالية العامة الداعمة للنمو- إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، 2018.

النمو في الإيرادات يعالج جزءاً مهماً من مشكلة التضخم الإنفاقي في الموازنة الفلسطينية، وهذا النمو منوط بالنمو الاقتصادي، وتوسيع القاعدة الضريبية بشكل أفقي، ... وغير ذلك، إلا أن المشكلة الحالية في تضخم النفقات هي آنية ومزمنة في الوقت نفسه، والتغلب عليها بالاعتماد على التغيير في الإيرادات يحتاج إلى فترة زمنية طويلة، لذلك لا بد من الإسراع في معالجة النفقات دون التريث والاعتماد على فرضية أن الإيرادات سوف تنمو، وربما لا تنمو وتراجع بسبب الظروف السياسية، إلا أن العمل على تنمية الإيرادات يجب أن يستمر بكل الأحوال.

من خلال ما تقدم أعلاه، يمكن حصر مشكلة تضخم النفقات في ثلاثة بنود أساسية في الموازنة، وهي فاتورة الرواتب، وفاتورة الصحة، وفاتورة صافي الإقراض، لذلك تقترح هذه الورقة مجموعة من السياسات ذات العلاقة المباشرة بأسباب هذا التضخم، وذلك على النحو التالي:

**1-8 التطبيق الفعلي<sup>(9)</sup> والعملي لخطة الإصلاح المرتبطة بمعالجة فاتورة الرواتب، التي أعلنت عنها وزارة المالية، والمتمثلة في:**

- تنظيم المناصب الحكومية ووضع لائحة بشأن التقاعد المبكر لموظفي القطاع العام.
- إعادة هيكلة الهيئات الحكومية والموظفين في عصر الاقتصاد الرقمي.
- اعتماد وتطبيق مبدأ التميز والأداء في مختلف الوظائف الحكومية.
- اعتماد مبدأ كفاءة وجودة الإنفاق ورفع إنتاجية الإنفاق العام بناءً على النتائج والأداء والتقييم العملي والعلمي لأداء الموظفين.
- وقد يكون إعادة النظر في قانون الخدمة المدنية لبعض الرواتب، التي يمكن اعتبارها شكلية من حيث الأداء، عاملاً مساعداً (مثلاً رواتب المجلس التشريعي غير الفعال حتى الآن)

**2-8 وضع حلول مبتكرة للتخلص أو الحد من صافي الإقراض**

يعتبر هذا البند الدخيل على الموازنة (أي دخل بعد العام 2010) من أبرز أسباب تضخم النفقات، لذلك لا بد من:

- وضع قوانين ومعايير صارمة للهيئات المحلية، واتباع طرق تكنولوجية حديثة لتحصيل فواتير الكهرباء والمياه.
- التطبيق العملي للخطة التي حددتها الحكومة لمجموعة من التدخلات الهادفة لمعالجة بند صافي الإقراض وتدقيق التحويلات الصحية لإسرائيل، وأهمها إنشاء وحدة مؤسسية متخصصة ومشاركة بين وزارة الحكم المحلي ووزارة الصحة لمعالجة ومتابعة كافة القضايا المتعلقة بصافي الإقراض، ولضمان استدامة عمل الهيئات المحلية وتقديم الخدمات للمواطنين. وهذه الوحدة مطلوب منها العمل على ما يلي:
- التنسيق مع وزارة الصحة بتدقيق ومراجعة صحة المبالغ التي يتم خصمها بشكل شهري، والتحقق من صحة الفواتير والمطالبات المالية الصادرة عن المستشفيات الإسرائيلية.
- إعادة النظر والتدقيق في فواتير المياه والكهرباء الإسرائيلية.
- العمل مع الهيئات المحلية لتعزيز تحصيل الديون من المواطنين عبر تقديم حوافز للديون القديمة.
- القيام بدراسات وتحليلات للهيئات المحلية حول أسباب عدم الدفع أو السداد من قبل الهيئة للحكومة، أو من قبل المواطن للهيئة، ورصد الخلل الحقيقي والبحث عن معالجته بحسب كل هيئة محلية.

**3-8 إعادة النظر في رسوم الخدمات الصحية ورسوم التأمين الصحي ورفعها إلى الحد المقبول، وبخاصة للفئات التي لا تتأثر؛ أي تقسيم المنتفعين إلى ثلاث فئات، ووضع جدول رسوم لكل فئة، وذلك لرفع مستوى التغطية أو زيادة إيرادات وزارة الصحة. بحسب قانون الموازنة للعام 2022، تغطي الرسوم الطبية والتأمينات الصحية فقط 16٪ من إجمالي نفقات وزارة الصحة، الأمر الذي يظهر استمرار الأزمة لنظام التأمين الصحي، وإبقائه عاجزاً عن تلبية احتياجات المؤمنين، لذلك لا بد من رفع الرسوم الصحية للمقتردين.**

(9) تم خلال العام 2022، تعيين 1500 موظف في القطاع الأمني، وهذا عكس سياسة تخفيض النفقات. انظر بيان جلسة مجلس الوزراء رقم 155 بتاريخ 4/4/2022: <http://www.palestinecabinet.gov.ps/portal/meeting/details/51984>

من جانب آخر، أيضاً، ضرورة التطبيق الفعلي لخطة إصلاح نظام الرعاية الصحية، من خلال تطوير نظام محوسب ومستدام مالياً لتحويل المرضى إلى جانب تأمين صحي ملزم وشامل، وتوطين الخدمات الصحية محلياً، من خلال العمل بشكل تدريجي على الحد من التحويلات الطبية خارج المستشفيات الحكومية، وذلك يتم عبر الاستثمار في مشاريع صحية تطويرية للعديد من الأقسام المتخصصة داخل المستشفيات الحكومية.

## أسئلة ومحاوّر للنقاش:

- لماذا لا تتم إعادة هيكلة منظومة الرواتب وفقاً لأسس الكفاءة والجودة ومن يستحق؟
- هل يعتبر صافي الإقراض معضلة كبيرة لا يمكن حلها؟
- لماذا لا يتم الالتزام بخطط الإصلاح المتعلقة بتحجيم النفقات؟ أو الالتزام بالمنطلقات التي وضعت للموازنات؟
- كيف يمكن إعادة هيكلة للنظام الصحي ليصبح قادراً على تقديم خدمات معقولة؟
- هل من المقبول رفع رسوم الخدمات الصحية للمقتدرين؟ وما هي المشكلة في عدم فرض التأمين الإلزامي؟

## الملحق

جدول 1: موازنات السلطة الفلسطينية للفترة 2014-2022 (مليون دولار أمريكي)

2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	البيان
5,029.9	4,546.1	3,990.3	3,782.7	4,127.7	4,371.9	4,318.2	3,688.2	4,021.7	مجموع صافي الإيرادات العامة والمنح
4,685.1	4,224.7	3,526.2	3,290.6	3,462.9	3,651.5	3,551.9	2,891.4	2,791.2	صافي الإيرادات
4,921.7	4,315.9	3,610.0	3,428.8	3,601.2	3,704.6	3,649.3	2,959.6	2,928.9	إجمالي الإيرادات
1,775.5	1,539.0	1,210.0	1,209.6	1,345.9	1,221.6	1,316.9	912.8	874.5	إيرادات جباية محلية
1,146.8	994.9	737.4	763.3	838.2	758.8	626.0	606.6	604.0	- إيرادات ضريبية
458.1	402.5	374.6	355.7	430.3	390.8	607.1	249.8	270.5	- إيرادات غير ضريبية
170.6	141.6	98.1	90.6	77.3	72.0	83.8	56.4	0.0	- تحصيلات مخصصة*
3,146.2	2,776.9	2,399.9	2,219.2	2,255.3	2,483.0	2,332.4	2,046.9	2,054.3	إيرادات المقاصة
236.6	91.1	83.7	138.2	138.3	53.1	97.4	68.2	137.6	- الإرجاعات الضريبية (رديات)
344.8	321.4	464.1	492.1	664.8	720.4	766.3	796.8	1,230.4	المنح والمساعدات (إيرادات خارجية)، ومنها:
239.9	189.4	345.9	495.9	506.4	545.4	608.0	707.1	1,029.4	- منح لدعم الموازنة
104.9	132.0	118.1	-3.7	158.4	175.0	158.4	89.7	201.0	- منح لدعم المشاريع التطويرية
4,158.1	4,035.1	3,954.9	3,660.1	3,660.0	3,794.8	3,661.7	3,445.0	3,445.9	النفقات الجارية وصافي الإقراض
2,047.5	1,988.0	1,890.9	1,677.6	1,657.8	1,953.6	1,927.2	1,759.5	1,899.6	- أجور ورواتب
0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	- للمدنيين
0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	- للعسكريين
1,613.9	1,624.4	1,659.4	1,589.6	1,688.0	1,533.4	1,421.0	1,352.3	1,259.0	- نفقات غير الأجور
358.7	362.4	294.4	358.2	435.5	424.9	356.6	390.2	388.9	- نفقات تشغيلية
832.4	1,051.6	1,249.5	1,106.3	1,116.9	950.9	922.8	861.1	810.1	- نفقات تحويلية
13.3	8.2	8.5	8.4	9.0	8.6	6.6	5.1	11.3	- نفقات رأسمالية
308.6	14.3	66.4	69.9	59.2	72.4	60.5	37.2	0.0	- مساهمات اجتماعية
100.9	188.0	40.6	46.8	67.5	76.5	74.6	58.7	0.0	- الفائدة
99.7	185.3	32.0	41.3	66.5	75.2	72.6	55.2	0.0	- محلي
1.2	2.7	8.6	5.4	1.0	1.3	2.0	3.5	0.0	- خارجي
365.9	372.8	351.1	319.8	268.2	265.9	269.8	300.5	287.4	- صافي الإقراض
130.8	49.8	53.6	72.9	46.0	42.0	43.7	32.8	0.0	- مدفوعات مخصصة*
22.3	26.2	21.9	38.2	25.3	27.9	17.6	21.4	0.0	- ضريبة الأملاك
20.8	13.0	19.8	34.6	20.8	14.1	26.1	11.4	0.0	- النقل على الطرق
178.1	168.1	168.8	200.0	276.9	257.9	216.5	176.4	160.9	- النفقات التطويرية
73.1	36.1	50.7	203.7	118.5	82.9	58.2	86.8	-40.1	- ممولة من الخزينة
104.9	132.0	118.1	-3.7	158.4	175.0	158.4	89.7	201.0	- ممولة من المنح والمساعدات
527.0	189.6	-428.7	-369.5	-197.1	-143.3	-109.8	-553.6	-654.7	الرصيد الجاري
348.9	21.5	-597.5	-569.5	-474.0	-401.3	-326.3	-730.0	-815.6	الرصيد الكلي (شاملاً النفقات التطويرية)
693.7	342.9	-133.4	-77.3	190.9	319.1	440.0	66.8	414.8	الرصيد الكلي بعد الدعم الخارجي (العجز/الفائض)
-693.7	-342.9	133.4	77.3	-190.9	-319.1	-440.0	-66.8	-414.8	موازنة التمويل
-128.7	87.1	597.1	501.2	145.8	94.0	-124.6	166.5	-143.5	صافي التمويل من المصارف المحلية
-566.7	-430.6	-463.3	-425.5	-349.0	-412.4	-319.5	-237.4	-280.8	أخرى
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	المقاصة المفرج عنها
1.7	0.6	-0.2	1.8	12.3	-0.8	4.1	4.1	9.4	الرصيد المتبقي

المصدر: سلطة النقد الفلسطينية.