MAS
معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ملخص سياساتي

العدد (4)

تخفيض النفقات الحكومية: ما هي السياسات المتاحة أمام الحكومة؟

**يصدر معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) بشكل دوري مجموعة من الدراسات التطبيقية والعلمية المفصلة، بالإضافة الى مجموعة من والأوراق المختصرة ضمن سلسلة من جلسات الطاولة المستديرة ذات أبعاد اقتصادية تهم الجمهور وصناع القرار. لتعميم وتعظيم الاستفادة من هذه الدراسات فقد تقرر البدء بنشر ملخص سياساتي لهذه الدراسات والأوراق.

تشرين الأول 2023

MAS
معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تلفون: 2987053/4 (2) 972+
فاكس: 2987055 (2) 972+
info@mas.ps
ww.mas.ps

ملخص سياساتي: تخفيض النفقات الحكومية: ما هي السياسات المتاحة أمام الحكومة؟

إعداد: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

أعدت هذا الملخص السياساتي 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 والاردن).

1.الخلفية: قيود مالية بنيوية

تمثل الموازنة الخطة العملية التي ستلتزم وزارة المالية بتنفيذها لخدمة أهداف الخطط التنموية التي ترمي في النهاية إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية. 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، ونفقات جارية وتطويرية واستثمارية).
- ثانياً، الإيرادات العامة ومكوناتها (تأتي من مصادر محلية وخارجية عدة، ومن عدة أنواع ضريبية وغير ضريبة، 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 تركز ثلث إنفاق الموازنة الجاري على قطاعي الصحة والتعليم، حتى وصل إلى أكثر من 68% في السنوات الأخيرة، وكذلك استحواذ الأمن على حصة مرتفعة من النفقات العامة لترتفع إلى 28% ثم تراجعت الى 22%، الأمر الذي قيّد الإنفاق على قطاعات أخرى مثل انخفاض حصة الزراعة، وذلك على اعتبار أن الصحة والتعليم والأمن أولوية.

على الرغم من الاستمرار في سياسة تحجيم الإنفاق، وعلى مدار عشر سنوات، إلا أنه لم يتم السيطرة على النفقات الجارية والتشغيلية وصافي الإقراض والتوجه إلى تغيير هيكلي في هذه البنود، أو على 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. تتعقد كل هذه الإشكاليات في إدارة الموازنة العامة بسبب الإجراءات الإسرائيلية المتواصلة في خصم مبالغ كبيرة من الإيرادات الضريبية المستحقة لفلسطين (المقاصة)، تحت مختلف المبررات والحجج الأمنية.

2. التحديات: إدارة أزمة مالية متدحرجة

ما زالت الأزمة المالية الحادة والناتجة عن الفجوة القائمة بين الإيرادات المتحققة والنفقات المرتفعة تعصف بالسلطة الوطنية 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 استراتيجية ضريبية جديدة وعدد من الإصلاحات الإدارية. إلا أنه، وبعد انتهاء العام 2022، ما زالت الأزمة المالية مستمرة، بدليل عدم دفع كامل الرواتب، وبقاء بند صافي الإقراض مرتفعاً. [1]

تتركز التحديات في الاستدامة المالية غير المستقرة. كما أن الاستدامة المالية 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.

كذلك، التجاوز المستمر للنفقات الفعلية والمصروفة نقداً على النفقات التي تم التخطيط لها، تعتبر حالة مستمرة في تاريخ الموازنات الفلسطينية. بالتالي فإن النمو في الإيرادات يعتمد على إيرادات المقاصة، وهذا يعمق التبعية ويحد من الاستقلالية المالية. بالإضافة إلى تحديات جديدة برزت خلال آخر ثلاثة أعوام، وأبرزها، تراجع الدعم الخارجي للموازنة

(1) 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.

العامة؛ واستمرار 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.

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. هنا يمكن القول أن تحكم السلطة في بند النفقات أكبر منه في الإيرادات وانطلاقا من هذا المبدأ وهذه المعطيات، يلزم التفكير جديا في سبل الحد من النفقات واتباع السياسات الفضلى. كما أن هناك حاجة لإجراء تغييرات هيكلية على مصادر الإيرادات عبر زيادة الإيرادات المحلية 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.

3. السياسات والتدخلات المطلوبة

فيما يتعلق بجانب الإنفاق، فإن السياسة الوحيدة والممكنة تتضمن إجراءات موازية في:

- تقليص فاتورة الرواتب وإصلاح نظام التقاعد العام؛
- العمل المكثف على حل مشكلة صافي الإقراض من خلال سياسة التقشف
- ضبط الإنفاق العام على الصحة وتقليص التحويلات الطبية من خلال توطين الخدمات الطبية في فلسطين.

أ. **التطبيق الفعلي 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، وإعادة هيكلة الهيئات الحكومية والموظفين في عصر الاقتصاد الرقمي.

ب. **وضع خطة للتخلص أو الحد من صافي الإقراض،** وذلك من خلال وضع قوانين ومعايير صارمة للهيئات المحلية، واتباع طرق تكنولوجية حديثة لتحصيل فواتير الكهرباء والمياه تنفذ عبر إنشاء وحدة مؤسسية متخصصة ومشتركة بين وزارة الحكم المحلي ووزارة المالية لمعالجة ومتابعة كافة القضايا المتعلقة بصافي الإقراض

ت. **إعادة النظر في رسوم الخدمات الصحية ورسوم التامين 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، والبدء بتوطين 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.