



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)



Palestine Economic Policy Research Institute (MAS)

**الاستدامة المالية للسلطة
الوطنية الفلسطينية:
التجربة التاريخية والآفاق المستقبلية**

أحمد قباجة

2012

الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية: التجربة التاريخية والآفاق المستقبلية

2012

**Fiscal Sustainability of the Palestinian
National Authority:
Experience and Future Prospects**

Ahmed Qubaja

2012



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية: التجربة التاريخية والافاق المستقبلية

أحمد قباجة

2012

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يوجه عمل ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من أكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق أولويات التنمية في فلسطين بهدف المساعدة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز المشاركة العامة في مناقشتها وصياغتها.

الأهداف الاستراتيجية

- ✧ عمل أبحاث ودراسات وفق أولويات واحتياجات صانعي القرار للمساعدة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- ✧ تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبيان تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمراجعة وتصحيح السياسات المطبقة.
- ✧ توفير منبر حر للنقاش العام والديمقراطي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهتمين وأصحاب الشأن.
- ✧ تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- ✧ تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لدعم مشاركتهم وانخراطهم في عملية صياغة السياسات.
- ✧ تقوية القدرات والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

مجلس الأمناء

جواد ناجي، جهاد الوزير، رجا الخالدي، سمير حليلة (أمين الصندوق)، صبري صيدم، غانية ملحيس، غسان الخطيب (الرئيس)، لانا أبو حجلة، لؤي شبانة (أمين السر)، ماجدة سالم، محمد مصطفى، نافذ الحسيني، نبيل قسيس، سمير عبد الله (المدير العام).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2012 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ص.ب. 19111، القدس وص.ب. 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: info@mas.ps

الصفحة الإلكترونية: www.mas.ps



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية: التجربة التاريخية والافاق المستقبلية

أحمد قباجة

2012

الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية: التجربة التاريخية والافاق المستقبلية

الباحث: أحمد قباجة، طالب دكتوراة في جامعة كاسل Kassel، ألمانيا

المراجعة والتقييم: د. نعمان كنفاني، مدير البحوث في ماس

د. يوسف داود، جامعة بيرزيت

التسيق الفني: ليلى عبد الله

التمويل: تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من قبل المصرف العربي للتنمية الاقتصادية في إفريقيا

(BADEA) - البنك الإسلامي للتنمية (IDB) - صندوق الاقصى

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2012

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

ISBN 978-9950-374-27-0

تقديم

منذ نشأتها عام 1994 لم تكن السلطة الوطنية الفلسطينية قادرة على تغطية جميع نفقاتها بدون الدعم الخارجي، فقد اعتمدت على المساعدات الدولية لتغطية نفقاتها التتموية لتأهيل البنى التحتية وبناء المؤسسات والقدرات طيلة الوقت، ونجحت في تمويل نفقاتها من إيراداتها من الجمارك والضرائب خلال الفترة 1994-1999 فقط.

حدث التغيير الكبير في الاعتماد على المساعدات الدولية في العام 2000، عندما بدأت سلطات الاحتلال الإسرائيلية بإعادة احتلال الاراضي التي وضعت تحت ولاية السلطة الوطنية، وفرض نظام الإغلاق وطرد العاملين الفلسطينيين من السوق الإسرائيلية. عندها تراجع الاقتصاد بشكل حاد وتراجعت الإيرادات العامة، بينما ارتفعت النفقات العامة بشكل سريع، لمواجهة الاحتياجات المتزايدة لتشغيل العاطلين عن العمل وتوفير الخدمات الصحية الأساسية للمواطنين والحفاظ على استمرارية الكهرباء والمياه والتعليم وغيرها من الخدمات الأساسية.

وأدى الانقسام الذي جرى في منتصف حزيران 2007 إلى خلق أعباء جديدة على السلطة الوطنية. إذ أن السلطة الوطنية تقوم بتحويل نحو 45% من الموازنة إلى قطاع غزة لدفع الرواتب والتحويلات الاجتماعية ومشتريات الأدوية ووسائل التعليم، بينما انخفضت مساهمة قطاع غزة في الإيرادات العامة من 28% عام 2005 إلى نحو 2% بعد الانقسام.

في ظل هذه التغييرات ازداد اعتماد موازنة السلطة الوطنية على المعونات الأجنبية. ورغم الخطوات الهامة التي اتخذتها الحكومة لضبط النفقات وزيادة الإيرادات (التي تضاعفت بين 2007 و2010)، إلا أن هدف الاستدامة المالية ظل بعيد المنال. وأصبح وضع السلطة حرجاً بعد أن بدأت بعض الدول بوقف دعمها المالي للسلطة، وتأخر

معونات العديد من الدول الأخرى. ولدى قيام إسرائيل باحتجاز إيرادات السلطة التي تجمع بواسطة وزارة المالية الإسرائيلية في أواخر 2012، باتت السلطة الفلسطينية مهددة بالانهيار.

من هنا تبرز أهمية هذه الدراسة التي تهدف إلى البحث في آفاق الاستدامة المالية، والبحث عن الحلول العملية والممكنة لتعزيز الاعتماد على الذات. ومع استكمال هذه الدراسة أود أن اشكر الباحث احمد قباجة على جهوده ومثابرته، واشكر المقيمين والمراجعين للدراسة ومناقشيتها خلال ورشة العمل العامة الذين قدموا أفكاراً هامة في الموضوع. كما أود أن اشكر المصرف العربي للتنمية في إفريقيا والبنك الإسلامي للتنمية-صندوق الأقصى على دعمهم لهذه الدراسة التي تشكل واحدة من دراسات برنامج أبحاث أولويات السلطة الوطنية.

د. سمير عبدالله
المدير العام

المحتويات

1	1- المقدمة
5	2- مفهوم الاستدامة المالية
11	3- الوضع المالي للسلطة الفلسطينية
14	1-3 الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية
17	2-3 إيرادات السلطة الفلسطينية
20	3-3 نفقات السلطة الفلسطينية
23	4-3 الدين العام للسلطة الوطنية الفلسطينية
24	5-3 المساعدات الخارجية للسلطة الوطنية الفلسطينية
27	4- المصادر التمويلية للسلطة الفلسطينية
27	1-4 مفهوم الضريبة وأهم ميزاتھا
28	2-4 النظام الضريبي الفلسطيني
29	1-2-4 أنواع الضرائب في النظام الضريبي للسلطة الوطنية الفلسطينية
30	2-2-4 الضرائب المباشرة
48	3-2-4 الضرائب غير المباشرة
56	4-3 الإيرادات غير الضريبية
61	5- النفقات الحكومية للسلطة الفلسطينية
62	1-5 أسباب التوسع في الإنفاق الجاري
63	2-5 توزيع النفقات الجارية على الوزارات
65	1-2-5 الأجور والرواتب
70	2-2-5 النفقات الجارية الأخرى
72	3-5 قضايا خاصة في مسألة نفقات الدولة
72	1-3-5 التكلفة الأمنية في فلسطين وأثرھا على نفقات السلطة الفلسطينية

73	5-3-2 مشكلة صندوق التقاعد
79	6- الدين العام للسلطة الفلسطينية
83	7- التوصيات
83	7-1 توصيات عامة لوزارة المالية
83	7-2 توصيات تتعلق بجانب الإيرادات
85	7-3 توصيات تتعلق بجانب النفقات
87	المراجع
91	الملاحق

قائمة الجداول

- جدول 1: تطور الشرائح الضريبية للمكلف الطبيعي والمعنوي في النظام الضريبي الفلسطيني 32
- جدول 2: آلية حساب ضريبة الدخل للشخص الطبيعي 33
- جدول 3: مساهمة ضريبة الدخل لعدة دول 2009 35
- جدول 4: توزيع إيرادات ضريبة الدخل تبعاً للقطاعات المختلفة (بالشيكل) 35
- جدول 5: بعض مؤشرات سوق العمل للعاملين من الأراضي الفلسطينية: 2011-2010 43
- جدول 6: ضريبة القيمة المضافة ونسبتها من الإيرادات الضريبية من 2006-2011 (مليون دولار) 50
- جدول 7: معدلات ضريبة القيمة المضافة ونسبتها من مجمل الإيرادات والنتائج المحلي الإجمالي لعدة دول (2009) 51
- جدول 8: إيرادات الجمارك ونسبتها من الإيرادات الضريبية من 2006-2011 53
- جدول 9: الإيرادات غير الضريبية للسلطة الفلسطينية 2008-2011 58
- جدول 10: العبء الضريبي لعدة دول في 2009 59
- جدول 11: الإنفاق الحكومي الجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لعدة دول، 2009 63
- جدول 12: نسبة النفقات الجارية من إجمالي النفقات الجارية للأعوام 2009، و2010، و2011 64
- جدول 13: أعداد الموظفين ورواتبهم للفترة من 1997 إلى 2011 66
- جدول 14: نسبة فاتورة الأجور والرواتب من إجمالي فاتورة الرواتب للأعوام 2009، و2010، و2011 67
- جدول 15: القيمة النسبية لفاتورة الرواتب والأجور لعدة دول (2008) 68
- جدول 16: التكلفة الأمنية في فلسطين وعدة دول أخرى (2009) 73
- جدول 17: العجز المتوقع لأنظمة تقاعد القطاع العام لسنوات مختارة بملايين الشواكل وبأسعار العام 2000 75
- جدول 18: نسبة راتب التقاعد من الراتب الأخير (2005) لعدة دول 76
- جدول 19: الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لعدة دول في 2010 82

قائمة الأشكال البيانية

- شكل 1: إيرادات ونفقات السلطة الوطنية الفلسطينية 1995-2011 14
- شكل 2: تطور العجز المالي في ميزانية السلطة الوطنية الفلسطينية 1995-2011 15
- شكل 3: تطور إجمالي الإيرادات وإيرادات المقاصة والإيرادات المحلية في الأراضي الفلسطينية للفترة من 1995-2011 19
- شكل 4: نسبة مساهمة الإيرادات الضريبية المختلفة بمجملة الإيرادات الضريبية للعام 2011 20
- شكل 5: تطور إجمالي النفقات، ونفقات الأجور والرواتب، ونفقات غير الأجور في الأراضي الفلسطينية للفترة من 1995-2011 22
- شكل 6: تطور الدين العام الحكومي 1995-2011 24
- شكل 7: تطور المساعدات الخارجية للموازنة الفلسطينية للفترة من 1995-2011 25
- شكل 8: تطور النفقات الجارية للسلطة الفلسطينية للفترة من 1995-2011 61
- شكل 9: تطور فاتورة الأجور والرواتب في الموازنة الفلسطينية 1995-2011 65

الملخص التنفيذي

يعتبر تحقيق الاستدامة المالية من أهم الأهداف التي تحاول الدول الوصول إليها، فتحقيق ذلك يعكس مدى نجاح الدولة في إدارة الالتزامات المادية عليها. تكمن أهمية هذه الدراسة في تحليلها المفصل للجوانب المالية للسلطة الفلسطينية، حيث تناولت في فصولها المختلفة إيرادات ونفقات السلطة الفلسطينية منذ العام 1995 حتى العام 2011، بالإضافة إلى استعراضها للمشاكل التي تحد من قدرة السلطة الفلسطينية على تخفيف عجزها المالي. عرضت الدراسة العديد من التعريفات للاستدامة المالية، وتبين من خلال هذه التعريفات أن تحقيق الاستدامة لا يعني إلزامية تغطية إيرادات الدولة لنفقاتها، بل يجيز للدولة الافتراض لتغطية عجز الموازنة ولكن ضمن شرط أساسي وهو المقدرة على الوفاء بسداد تلك الديون وثبات إبقاء نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي.

واجهت السلطة الفلسطينية منذ تأسيسها العديد من التقلبات السياسية والاقتصادية المحلية والخارجية؛ وارتبط وضعها المالي بالمساعدات الخارجية وبطبيعة العلاقة السياسية والاقتصادية مع الجانب الإسرائيلي؛ التي أثرت بدورها على حجم وطبيعة النشاط الاقتصادي المحلي، وعلى إيرادات ونفقات السلطة الفلسطينية، الأمر الذي انعكس على الاستدامة المالية للسلطة. وتقسّم المراحل المالية التي مرت بها السلطة الفلسطينية إلى خمس مراحل أساسية:

- ✧ المرحلة الأولى (1994-1999)، حيث كان الإنفاق الجاري يمول بشكل أساسي من الإيرادات المحلية مع انخفاض مستمر في عجز الموازنة الجارية ووجود فائض في موازنة 1998 و1999.
- ✧ المرحلة الثانية (2000-2002)، تراجعت المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية في الأراضي الفلسطينية متأثرة بالظروف السياسية القاسية والحصار الاقتصادي خلال سنوات الانتفاضة الثانية، مما أدى إلى استيعاب جزء كبير من فائض العمالة والعاطلين عن العمل في القطاع الحكومي المدني والعسكري، الأمر الذي ساهم في

ارتفاع مستوى الإنفاق الجاري مع تراجع (أو ثبات نسبي) في جانب الإيرادات. وبالنتيجة انعكست هذه تغيرات على تفاقم مشكلة الدين العام لتغطية العجز.

✧ المرحلة الثالثة (2003-2005)، على الرغم من بدء عملية الإصلاح المالي في هذه الفترة إلا أن نفقات السلطة الفلسطينية واصلت الارتفاع بسبب تطبيق الشق المالي من قانون الخدمة المدنية وارتفاع عدد الموظفين إلى 146 ألف.

✧ المرحلة الرابعة (2006-2007)، وتعتبر من أصعب المراحل المالية للسلطة الفلسطينية لعدم قدرتها على تغطية رواتب الموظفين، بسبب توقف إسرائيل عن تحويلات إيرادات المقاصة بالإضافة إلى توقف العديد من الدول المانحة عن تقديم أي مساعدات مالية للحكومة الفلسطينية التي شكلتها حماس.

✧ المرحلة الخامسة (2008-2011)، ارتفعت الإيرادات بشكل ملحوظ، لتحسن الإدارة الضريبية وتسارع وتيرة المساعدات الخارجية. مما أدى إلى انخفاض عجز الموازنة الجارية في العام 2008 وفي العام 2010. ولكن على الرغم من ذلك التحسن إلا أن المشكلة الأساسية لم تحل، ويعود ذلك إلى وجود التزامات شهرية مؤكدة تشكل أكثر من نصف النفقات، وإيرادات غير مؤكدة كالمساعدات الدولية وتحويلات المقاصة.

تتقسم الموارد التمويلية للسلطة الوطنية الفلسطينية إلى إيرادات ضريبية وإيرادات غير ضريبية، تتقسم الإيرادات الضريبية بدورها إلى ضرائب مباشرة و ضرائب غير مباشرة. وتشكل الضرائب غير المباشرة (ضريبة القيمة المضافة والجمارك وضريبة المحروقات) الجزء الأكبر في توفير الإيرادات لخزينة السلطة الفلسطينية. وتشير تقارير دولية إلى ضياع مبالغ كبيرة (نصف مليار دولار) على خزينة السلطة من أموال الضرائب غير المباشرة نتيجة عدم التزام بعض المستوردين والتجار الفلسطينيين بإظهار الفواتير واستمرار عمليات تهريب البضائع للمناطق الفلسطينية. أما الضرائب المباشرة ممثلة بـضريبة الدخل فلم تتجاوز مساهمتها 7% من إجمالي الإيرادات الضريبية. ويرجع ضعف مساهمة ضريبة الدخل في الإيرادات الضريبية إلى مشكلة التهرب الضريبي بالإضافة إلى قلة عدد الشرائح وانخفاض النسبة الضريبية المفروضة، وعلى الرغم من التعديلات التي أجرتها السلطة الفلسطينية على الشرائح

الضريبة لضريبة الدخل، إلا أن مساهمتها في مجمل الإيرادات الضريبية ما زالت متواضعة. حيث لم تتجاوز مساهمتها في الأعوام الخمس الأخيرة حاجز 7%، وهي منخفضة مقارنة بدول أخرى كمصر 47% والأردن 22%؛ مع العلم بأن النظام الضريبي الأردني يمنح إعفاء أكبر من النظام الفلسطيني ويفرض شريحتين ضريبتين فقط، أما النظام المصري فيمنح إعفاء أقل ويفرض شرائح ضريبية متقاربة للنظام الفلسطيني. ويعود ارتفاع مساهمة ضريبة الدخل الأردنية والمصرية في الأساس إلى مساهمة ضريبة الدخل المحصلة من المكلفين الاعتباريين، حيث تبلغ في الأردن ما يقارب 78% من مجمل إيرادات ضريبة الدخل وفي مصر ما يقارب 79% من مجمل إيرادات ضريبة الدخل. وبناءً على ذلك فإنه ينبغي على السلطة الفلسطينية العمل على محاربة ظاهرة التهرب الضريبي ورفع المستوى الأدائي لموظفي الدوائر الضريبية لزيادة إيرادات ضريبة الدخل.

بحثت الدراسة عن سبل لزيادة إيرادات السلطة الفلسطينية ضمن النظام المعمول فيه حالياً. فاقترحت إضافة شريحة ضريبية أخرى (كما كان الوضع عليه قبل التعديل الأخير) لزيادة إيرادات ضريبة الدخل. وتوصلت الدراسة إلى هذه النتيجة بعد تقدير قيمة ضريبة الدخل لدخل شخص طبيعي يبلغ نصف مليون شيكل سنوياً (للتبسيط افترض أيضاً بأن هؤلاء الأشخاص يحصلون فقط على الإعفاء السنوي). حيث بلغ مجموع ضريبة الدخل المدفوعة من قبله ضمن التغييرات الأخيرة في العام 2011 (81750 شيكل) وهذا أقل مما توجب عليه دفعه ضمن نظام الخمس شرائح (110625 شيكل).

تطرقت الدراسة أيضاً إلى مشكلة التهرب الضريبي عند أصحاب المهن الحرة وذلك لقلة مساهمتهم في إيرادات ضريبة الدخل مقارنةً بأعداد العاملين في المهن الحرة. حيث يبلغ أعداد العاملين في المهن الحرة للعام 2011 208,500 شخص. وافترضت الدراسة بأن جميع العاملين في قطاع المهن الحرة ملتزمون ومتساوون في الدخل، فهذا يعني بأن قيمة ضريبة الدخل لكل مكلف تبلغ 269 شيكل إسرائيلي سنوياً؛ وهذا المبلغ قليل إذا نظرنا لعدد الأفراد الذين يعملون ضمن المهن الحرة وطبيعة أعمالهم. فبناءً

على ذلك فإن دخل الفرد في المهن الحرة، وفق ما تم افتراضه إلى الآن، لا يتجاوز 3000 شيكل شهرياً. وهذا المبلغ قليل إذا نظرنا إلى طبيعة الأشخاص المصنفين على المهن الحرة كالطبيب، والمهندس، والمحامي. ففي مصر على سبيل المثال يوجد تعليمات خاصة لتقدير إيرادات العاملين في المهن الحرة في حال عدم توفر "دفاتر منتظمة" لإيراداتهم. فقانون الدخل المصري أرفق تعليمات دقيقة وتفصيلية لتقدير الوعاء الضريبي لمهنة الطب والمحاماة، كالموقع وطبيعة الزبائن وأمور أخرى ذكرت في الدراسة، ويدل هذا الكم من التعليمات المرفقة لتقدير الوعاء الضريبي للعاملين في المهن الحرة على مدى صعوبة هذا التقدير وكذلك لمدى حاجة الدوائر الضريبية لموظفين أكفاء للقيام بهذا التقدير.

تشكل نسبة إيرادات ضريبة القيمة المضافة من مجمل الإيرادات في الأراضي الفلسطينية 30% في عام 2009. وقارنت الدراسة هذه النسبة بدول أخرى ووجد بأن هناك تقارب مع معظم الدول المختارة باستثناء تركيا والأردن؛ حيث بلغت النسبة في هذه الدول 50.9%، و37.6% على التوالي. أثر الانقسام الحادث بين الضفة الغربية وقطاع غزة على إيرادات السلطة الفلسطينية من ضريبة القيمة المضافة. حيث أفاد تقرير للبنك الدولي، بأنه في العام 2006 بلغت مساهمة قطاع غزة من إيرادات ضريبة القيمة المضافة 17% أما في العام 2010 فلم تتجاوز الـ 6%. فإذا افترضنا بأن هذه النسبة بقيت في العام 2010 كما كانت في العام 2006، فإن السلطة الفلسطينية ستحصل على 42 مليون دولار أمريكي إضافي.

تطرقت الدراسة أيضاً إلى إيرادات السلطة الفلسطينية من رسوم مغادرة معبر الكرامة للمواطنين الفلسطينيين. حيث ورد في الاتفاقية الموقعة بين الفلسطينيين والإسرائيليين، بأن إيرادات رسوم الخروج عن طريق "جسر النبي"، البالغة 26 دولار (في حينه)، ستوزع بينهما بنسبة 54% للإسرائيليين و46% للفلسطينيين. إلا أن الإسرائيليين رفعوا قيمة هذه الرسوم مع مرور الوقت، وبلغت في العام 2011 40 دولار. وعلى الرغم من ذلك فإن حصة السلطة الفلسطينية البالغة 12 دولار لم تتغير. فبناءً على ذلك إذا احتسبنا حصة السلطة الفلسطينية من هذه الرسوم ضمن المعطيات الجديدة، فإن إيرادات

السلطة الفلسطينية من رسوم مغادرة معبر الكرامة يجب أن تبلغ 11.7 مليون دولار. أي أن السلطة فقدت في العام 2011 ما يقارب 4.1 مليون دولار من إيرادات رسوم المغادرة. وعلى الرغم من صغر هذا المبلغ فإنها لا تزال على الأقل إيرادات للسلطة الفلسطينية ضمن الاتفاقيات الموقعة عليها من قبل الطرفين بغض النظر عن عدالة تلك الاتفاقيات.

عالجت الدراسة النفقات الجارية فقط، وتم استثناء النفقات التطويرية بسبب وجود اتفاق مع المنظمات الدولية منذ العام 1994 بتمويل النفقات التطويرية من المساعدات الدولية ولم يكن هناك تمويل لها من مصادر محلية. وتنقسم النفقات الجارية حسب الموازنة الفلسطينية إلى: أجور ورواتب، ونفقات غير الأجور. يلاحظ من بيانات وزارة المالية بأن النفقات الجارية للسلطة الفلسطينية في ازدياد متواصل، وتوزع النفقات الجارية بين مؤسسات الدولة المختلفة، ومن أهمها: الخدمات الاجتماعية، والأمن والنظام العام. حيث بلغت حصة بند الخدمات الاجتماعية ما نسبته 43% من مجمل النفقات الجارية للأعوام 2011 و2010. أما الأمن والنظام العام فتحصل على ما نسبته 31% من مجمل النفقات الجارية لعام 2011 و32% للعام 2010. وتملك المؤسسة الأمنية، والمؤسسة التعليمية، والصحية أعلى حصة من هذه النفقات الجارية. حيث تحظى المؤسسة الأمنية ممثلة بوزارة الداخلية والأمن ما نسبته 31% من إجمالي النفقات الجارية للسلطة الفلسطينية في العام 2011، وهي من أعلى النسب عند مقارنتها بحصة مؤسسات أخرى لا تقل أهمية كوزارة الصحة، ووزارة التربية والتعليم، حيث بلغت هذه النسبة 11% و19.4%.

استخدمت الدراسة الإنفاق الجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي مؤشراً للمقارنة الواقع الفلسطيني مع دول أخرى. فبلغت هذه النسبة للأراضي الفلسطينية في عام 2009 43%. وعند مقارنتها بدول أخرى كمصر (11.4%) والأردن (23.5%)، يلاحظ بأن هذه النسبة مرتفعة جداً. ولكن يجب الانتباه بأن هذه النسب تعتمد على متغيرين اثنين هما: النفقات الجارية والناتج المحلي الإجمالي، فلذلك فإن ارتفاع هذه

النسبة قد لا يكون عائد فقط إلى ارتفاع النفقات الجارية بل إلى هبوط حجم الناتج المحلي الإجمالي.

تناولت الدراسة ضخامة تكلفة رواتب وأجور موظفي السلطة كأهم مشاكل النفقات الجارية، وقارنت الوضع الفلسطيني بدول أخرى، حيث كانت نسبتها سواء من إجمالي الإنفاق أو من الناتج المحلي الاسمي أعلى من الدول الأخرى. وحسب معايير البنك الدولي فإن معدل نسبة فاتورة الرواتب والأجور من الناتج المحلي الاسمي لعدة دول مختارة من قبله تبلغ 10%، وإذا قورنت هذه النسبة مع نسبة السلطة الفلسطينية (23%) فهذا يعطي انطباع لمدى ارتفاع تكلفة بند الرواتب والأجور.

من المشاكل الأخرى التي تطرقت لها الدراسة، هي واقع نظام التقاعد الفلسطيني. فمن الوضع الحالي نجد بأن نسبة المشتركين إلى المتقاعدين في النظام الفلسطيني من 1:22 في العام 1995 إلى 1:5 في العام 2010، وذلك يعود لارتفاع عدد المتقاعدين إلى حوالي 35 ألف في ظل وجود ما يقارب 165 ألف موظف مشترك في النظام. تعمق مشكلة نظام التقاعد الفلسطيني بسبب قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004. بناءً على هذا القانون، فإن رئيس الوزراء والوزير الفلسطيني، ورئيس المجلس التشريعي وأعضائه والمحافظ سيحصلون على 50% من راتبهم الشهري على الأقل كراتب تقاعد بغض النظر عن المدة الزمنية التي قضاها في المنصب. أي أن الراتب التقاعدي الذي سيحصل عليه أي وزير سيتراوح ما بين 1500 دولار و2400 دولار.

بقيت مشكلة العجز في خزينة السلطة قائمة على الرغم من تحسّن تحصيل الإيرادات، حيث بلغ قيمة هذا العجز في العام 2011 نحو مليار دولار أمريكي وشكل ما نسبته 12% من الناتج المحلي الإجمالي. وبسبب عدم التزام الجهات المانحة بتسديد هذا العجز، اضطرت السلطة الفلسطينية للاستدانة من البنوك أو تأجيل دفع مستحقات القطاع الخاص. هذا أدى بدوره إلى تفاقم مشكلة الدين العام للسلطة الفلسطينية وبلغ قيمته في العام 2011 نحو 2,213 مليون دولار أمريكي، وشكل ما نسبته 25% من

الناتج المحلي الإجمالي مع العلم بأن قانون الدين العام الفلسطيني يحدد السقف الأعلى لهذه النسبة بـ 40%. ومن أهم المشاكل التي تواجه السلطة الفلسطينية في هذه المسألة هي أن معظم الأموال المقترضة من قبل السلطة الفلسطينية تستخدم لتغطية العجز في الموازنة الجارية، والقليل في مشاريع استثمارية، من شأنها زيادة الإيرادات.

قدمت الدراسة مجموعة من التوصيات تتناول جوانب الإيرادات والنفقات والدين العام. ومن أبرز التوصيات:

- ✧ تحسين التنسيق بين كافة الدوائر الضريبية لتسهيل تدقيق ومراجعة البيانات التي في حوزة كل طرف لمحاربة مشكلة التهرب الضريبي.
- ✧ التركيز على تحسين أداء النظام الضريبي المتوفر أكثر من العمل على تغييره.
- ✧ التعاون مع القطاع الخاص لبحث إمكانية إعادة دمج بعض الموظفين العموميين في القطاعات الخاصة على مبدأ المشاركة لخفض فاتورة الأجور والرواتب.
- ✧ توعية التاجر الفلسطيني بالقوانين الجمركية المختلفة، للحد من ضياع جزء من الإيرادات الجمركية.
- ✧ الاتجاه إلى اللامركزية في تحصيل الإيرادات الضريبية، وذلك لتحسين الالتزام الضريبي عند المواطن لمعرفة للجهة المحصلة.
- ✧ مواصلة مساعي الاستغناء عن استئجار المباني والنظر في إمكانية دمج بعد المؤسسات الحكومية لخفض تكلفة المباني.
- ✧ تخفيض التكلفة الأمنية وإعادة النظرة في حاجة المجتمع الفلسطيني لهذا الكم من الأجهزة الأمنية.
- ✧ رفع مخصصات التعليم، بحكم دوره في النمو الاقتصادي على المدى البعيد.
- ✧ توجيه أموال القروض لتمويل مشاريع إنتاجية وليس لتغطية نفقات جارية، لما في ذلك من تأثير إيجابي على الاقتصاد الفلسطيني.
- ✧ ضرورة تقديم تفصيلات أكثر في الموازنة لتسهيل المراقبة وزيادة الشفافية مع توضيح بنود الموازنة بطريقة تفصيلية موسعة لتسهيل تحليل ومراقبة الموازنة.

1- المقدمة

تهدف السلطة الفلسطينية إلى تحقيق الاستدامة المالية، حيث ورد في خطة التنمية الفلسطينية 2011-2013 سعي السلطة إلى الاعتماد على الإيرادات المحلية، والحد من الاعتماد على المساعدات الخارجية لتغطية الإنفاق الجاري وسداد الدين العام المتراكم، والحيلولة دون وجود عجز مالي في الموازنات المستقبلية.

وتُعبّر موازنات السلطة الفلسطينية للأعوام الماضية عن صعوبة الوضع المالي للسلطة. وفيما يلي أبرز ملامح الوضع المالي للسلطة الفلسطينية:

- ✧ زيادة الإنفاق العام عن الإيرادات المحلية، مما أدى بالتالي إلى عجز مالي مزمن في الموازنات الجارية.
- ✧ أكثر من نصف النفقات الجارية تصرف كرواتب وأجور لموظفي السلطة الفلسطينية.
- ✧ اعتماد السلطة الفلسطينية بشكل كبير على المساعدات الخارجية لسد ثغرة العجز في الموازنة.
- ✧ زيادة متتالية بالدين العام.

بشكل عام، تواجه السلطة العديد من الصعوبات التي تحول دون تحقيق الاستدامة المالية. وعلى السلطة الفلسطينية العمل على تقليل العجز المالي؛ عن طريق زيادة الإيرادات و / أو تقليل النفقات من جانب، مع تقليل الاعتماد على المساعدات الخارجية والاقتراض الداخلي والخارجي من جانب آخر، لتتمكن من تجاوز هذه الصعوبات وتحقيق الاستدامة.

تحقيق الاستدامة المالية من أهم الأهداف التي تسعى إليها الحكومات بشكل عام، لارتباط هذا المفهوم بتوازن واستقرار الوضع المالي للدول. بالإضافة إلى ذلك فإن تحقيق الاستدامة يعكس مدى نجاح السياسات المالية المتبعة من قبل الحكومات المتتالية.

وتتبع أهميتها أيضاً من ارتباط تحقيقها بالضرائب والدين العام. فتحقيق إيرادات ضريبية كافية لتغطية النفقات والسيطرة على الدين العام للدولة يعدان من أهم بنود تحقيق الاستدامة.

تتبع أهمية هذه الدراسة من تناولها للاستدامة المالية للسلطة الفلسطينية باعتبارها أحد مقومات الاستقلال. ولبحثها عن المشاكل التي تحد من قدرة السلطة الفلسطينية على تخفيف عجزها المالي. بالإضافة إلى ذلك ستقدم الدراسة مقترحات تتعلق بإيرادات ونفقات السلطة الفلسطينية، لتساعد صناع القرار على اتخاذ القرار المناسب عند وضع السياسات المستقبلية. تهدف الدراسة كذلك إلى تحليل الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية من أجل اقتراح توصيات وسياسات من شأنها مساعدة السلطة الفلسطينية على الاقتراب من تحقيق ذلك الهدف، والكشف عن العوائق والثغرات التي تعيق تحقيق ذلك. وللوصول إلى هذا الهدف ستقوم الدراسة بالإجابة عن الأسئلة التالية:

- ✧ ما هي البنود الرئيسية في الموازنة الفلسطينية.
- ✧ تقديم تشخيص تفصيلي للوضع المالي للسلطة.
- ✧ ما هي شروط تحقيق الاستدامة.
- ✧ ما هي أسباب المشاكل المالية التي تعاني منها السلطة الفلسطينية.
- ✧ تقييم السياسات التي اتبعتها السلطة الفلسطينية وتأثيرها على محاربة مشاكلها المالية.
- ✧ البحث عن آليات لزيادة إيرادات السلطة الفلسطينية وتقليل نفقاتها.
- ✧ ما هي السياسات التي من شأنها أن تساعد الحكومة في الحد من مشكلة العجز المالي وتحقيق الاستدامة المالية.

وبغرض تحقيق الهدف الرئيسي، والإجابة عن تساؤلات الدراسة، ستستخدم الدراسة الأساليب التالية:

- ✧ جمع واستخدام البيانات المالية التي تصدرها وزارة المالية وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

- ✧ تحليل هذه البيانات للبحث عن معيقات تحقيق الاستدامة المالية.
- ✧ إجراء مقابلات مع جميع الأطراف ذات العلاقة بموضوع الدراسة.
- ✧ مراجعة الدراسات والأدبيات المختصة بالسياسات المالية للاستفادة منها.
- ✧ الاطلاع على تجارب الدول الأخرى في مواجهة مشاكلها المالية وتحقيق الاستدامة المالية.
- ✧ عقد ورشة عمل مع الجهات المعنية لعرض النتائج الأولية للدراسة واستسقاء آرائهم وتوجهاتهم حولها.

نأمل بأن تتمكن هذه المنهجية من وضع صورة شاملة لمالية السلطة الفلسطينية، وذلك لوضع سياسات واقتراحات تساعد السلطة الفلسطينية على الاقتراب من هدفها في تحقيق الاستدامة المالية.

تقسم الدراسة إلى ستة فصول رئيسية إضافة إلى المقدمة. يقدم الفصل الأول خلفية نظرية وتقنية للاستدامة المالية، لتعريف القارئ بهذا المصطلح وتوضيح ارتباطه بمتغيرات أخرى، تتعدى الموازنة السنوية. ويعطي الفصل الثاني لمحة تاريخية للوضع المالي للسلطة الفلسطينية من 1995 إلى 2011 وأهم المشاكل التي واجهتها. ويغطي جانبي الإيرادات والنفقات في الموازنة الفلسطينية، بالإضافة إلى وضع الدين العام الفلسطيني والمساعدات الخارجية، بهدف إعطاء تصور شامل للوضع المالي للسلطة الفلسطينية منذ تأسيسها.

يتطرق الفصل الثالث إلى تحليل المصادر التمويلية للسلطة الفلسطينية، وهي: الإيرادات الضريبية، والإيرادات غير الضريبية وإيرادات المقاصة، حيث يشمل أنواع تلك الإيرادات ومدى مساهمتها بالموازنة وما هي أهم المشاكل التي تواجهها كالتهرب والتسرب الضريبي. بالإضافة إلى ذلك، سيعرض القيود على زيادة الإيرادات من المصادر المختلفة. أما الفصل الرابع فسيعرض النفقات الحكومية الجارية، وهي: الأجور والرواتب. وتوزيع هذه النفقات وتحديد نسبتها من إجمالي النفقات الجارية وإجمالي الناتج المحلي. بالإضافة إلى ذلك سنجري مقارنة مع الدول الأخرى لتقييم

آليات الإنفاق التي تتبعها السلطة الوطنية الفلسطينية. يستعرض الفصل الخامس مفهوم الدين العام، وبالإضافة إلى ذلك سيقدم مقارنة بين الدين العام الفلسطيني والدين العام في دول أخرى. الفصل السادس والأخير يتضمن النتائج والتوصيات التي ستخرج بها الدراسة.

2- مفهوم الاستدامة المالية

يرتبط مفهوم الاستدامة المالية بالتوازن الزمني للمالية العامة، هذا يعني أن أي عجز في الميزانية يجب أن يتم تغطيته في المستقبل بواسطة الإيرادات المستقبلية. بالإضافة إلى ذلك ترتبط الاستدامة بمقدرة الحكومة على الوفاء بديونها المستحقة بشكل مستمر بدون التعرض إلى خطر الإفلاس. ربط تعريف آخر الاستدامة المالية بمقدرة الحكومة على تغيير سياساتها المالية مع الاستمرار في مقدرتها على الوفاء بالديون. وبهذا المفهوم يصبح تحليل الاستدامة المالية أكثر اتساعاً. إذ يمكن مناقشة أنواع وعواقب التعديلات على السياسات المالية والنقدية التي يكون هناك حاجة لها لتجنب عدم المقدرة على الوفاء بالديون. وعلى نطاق أوسع، فإن تحليلات الاستدامة المالية، في بعض الأحيان تشمل على نقاشات حول السياسات النموذجية والمثالية وليس فقط الجدوى من هذه السياسات (Quitaniila. 2009).

ترتبط الاستدامة المالية بمفهومين أساسيين هما: الضرائب والدين العام، فلكل منهما تأثير على إمكانية تحقيق الاستدامة. Balassone and Franco أفادوا بأن على الدولة عدم اللجوء بشكل مستمر إلى رفع المعدلات الضريبية لحل مشاكلها المالية من أجل معالجة مشكلة العجز في الميزانية لتحقيق الاستدامة المالية. أما Blanchard فعرف الاستدامة المالية على أنها السياسة التي تضمن ثبات نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي؛ أي أن ارتفاع الدين العام يجب أن يرافقه بارتفاع في الناتج المحلي الإجمالي لكي يتم الحفاظ على هذه النسبة؛ أي أن الحكومة قامت بتوظيف الأموال المقترضة بمشاريع واستثمارات مناسبة تركت تأثيراً إيجابياً على قيمة الناتج المحلي الإجمالي. فمشكلة الاستدامة ليست بمستوى الدين العام ولكن بطريقة استخدام الحكومة لتلك الأموال. فالدين لا يعتبر مشكلة طالما أنه لا يؤثر سلباً على النمو الاقتصادي في البلد. وبالإضافة على ذلك، إذا ساعد الاقتراض في تطوير الاقتصاد، وزيادة الإنتاجية، فإن الدين يبقى مستداماً (أي يساعد في عملية الاستدامة الاقتصادية)، حتى وإن كانت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي مرتفعة. أما إذا قامت الحكومة باستخدام الأموال

المقترضة لتغطية النفقات الجارية، كالرواتب ومعاشات التقاعد، فإن الدين العام لا يعتبر مستداماً، حتى إذا كانت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي منخفضة (Krejdil 2006).

يستنتج مما سبق بأنه تم التطرق إلى نوعين من الاستدامة، هما: الاستدامة المالية والاستدامة التشغيلية. تعبر الاستدامة التشغيلية عن قدرة الحكومة على تغطية نفقاتها الجارية من إيراداتها المحلية ومن غير اللجوء إلى الاقتراض. أما الاستدامة المالية أوسع وأشمل فهي تحوي الاستدامة التشغيلية ولكن يضاف إليها قدرة الحكومة على خدمة الدين العام.

ذهبت تعريفات الاستدامة المالية إلى مستوى أبعد لتقديم تحليل أكثر دقة، عن طريق التمييز بين المقدر على تسديد الديون (solvency) والاستدامة (sustainability). فالمصطلح الأول يفيد بأن الحكومة توصف بأنها قادرة على الوفاء بديونها، إذا استطاعت القيام بذلك خلال فترة زمنية طويلة الأمد من خلال الفائض المستقبلي. أما الاستدامة "تعود لمقدرة الحكومة (في ظل السياسات الحالية) على تحقيق نسبة دين مقدرة سلفاً في أفق زمني محدود" (Krejdil. 2006).

الاستدامة المالية تتأثر: "بدرجة تطور الأسواق المالية، وبالقدرة على التنبؤ بالمخاطر، والثقة في قدرة الحكومة على تنفيذ إصلاحات هيكلية وتدعيم الديون". فالدول التي يكون نسبة دينها العام من الناتج المحلي الإجمالي مرتفعة، يكون أكثر عرضة لاضطرابات السوق؛ كتغير أسعار الفائدة وتغير الفارق بين أسعار الشراء وأسعار البيع للسندات الحكومية. فلا يمكن اعتبار السياسة المالية مستدامة إذا تضمنت تراكم مفرط للدين العام. بالإضافة إلى ذلك تتطلب الاستدامة تجنب الزيادة المفرطة للالتزامات الحكومية، لما تشكله من عبء على أجيال المستقبل. فاللجوء إلى الاقتراض لتمويل النفقات الحالية يعني تحميل الأجيال المستقبلية عبء القرارات المالية المعمول بها في الوقت الحالي ولهذا تأثير سلبي على العدالة الاجتماعية بين الأجيال وذلك لأنه يجب على الأجيال في المستقبل الاستغناء عن جزء من دخولهم لتغطية تلك القروض. فقيام الدولة

بالاستقراض اليوم سيؤدي إلى تحويل الاستهلاك من المستقبل إلى الحاضر. أي أن على الأجيال في المستقبل التخلي عن جزء من استهلاكهم الشخصي لأجيال الوقت الحاضر. بالإضافة إلى ذلك يجب عليهم تحمل أعباء فوائد تلك القروض في المستقبل. فلذلك يجب على الدول التفكير في الأمد الطويل عند اللجوء إلى الاقتراض لما في ذلك من تأثير على مستقبل الأجيال القادمة. أي أن الأجيال الحالية ستعيش على تكلفة الأجيال المستقبلية إن لم تضع الحكومة حد للزيادة المفرطة في الدين العام (THE 2009 COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT).

يوجد مفهوم آخر للاستدامة المالية مرتبط بمبدأ الرفاه الاجتماعي، حيث تم ربط الاستدامة المالية بقدرة الحكومة على الاستمرار في تقديم الخدمات العامة للمواطنين مع مراعاة تناسب أسعار هذه الخدمات مع القدرات المالية للمواطنين. فتقديم الخدمة المستدامة، واستدامة المالية العامة مفهومان مترابطان، حيث أن عدم الاستدامة المالية للحكومات سيضعف من قدرة الحكومة على تقديم الخدمات العامة في المستقبل (Quitaniila. 2009).

"قيد الميزانية عبر الفترات الزمنية" (Intertemporal Budget Constraint) من أكثر الاختبارات المستخدمة في تحليل الاستدامة المالية. حيث تفرض قيود على قدرة الحكومة على الاقتراض بشكل غير محدد، وذلك عن طريق الاشتراط بأن صافي الديون الأولية مضاف إليها القيمة الحالية للإنفاق الحكومي المتوقع في المستقبل يجب أن يكون مساويا أو أقل من القيمة الحالية لإيرادات الحكومة المستقبلية المتوقعة. ويعبر عنها بالمعادلة التالية للفترة الزمنية (t):

$$(G_t + r_t B_{t-1}) - T_t = B_t - B_{t-1} = \Delta B$$

حيث:

G_t : الإنفاق الحكومي صافي من مدفوعات الفوائد في نهاية الفترة t.

T_t : الإيرادات الضريبية في نهاية الفترة t.

B_t : الدين العام الحكومي في نهاية الفترة t.

Δ : "الحرف اللاتيني دلتا" يعبر عن التغير.

r_t : معدل الفائدة المستحقة على الدين العام خلال الفترة t .

أي أن الدين العام للدولة (B_{t+1}) سيزداد في المستقبل عن قيمته الحالية، إذا كان الإنفاق الحكومي مضافاً إليه الفائدة المستحقة على الدين الحالي ($G_t + rB_t$) يفوق إيرادات الحكومة (T_t)، أي إذا كان هناك عجز.

ولاستخدام المعادلة (1) في تحليل الاستدامة يتم التعبير عن متغيرات المعادلة باستخدام الناتج المحلي الإجمالي الاسمي ولتحقيق ذلك ستقسم المعادلة (1) على المعادلة التالية¹ $(PY)_t \approx (1 + \pi_t + \eta_t)(PY)_{t-1}$. وفي هذه الحالة، فإنه يجب مراعاة بأن (r) تصبح سعر الفائدة مطروحاً منها معدل النمو. وذلك للحصول على التكلفة الحقيقية للدين العام.

عند تطبيق ذلك، أي التعبير عن المتغيرات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، تصبح المعادلة (1) كالتالي (Saad, 2011):

$$\frac{(G_t - T_t)}{(PY)_t} + r_t \frac{B_{t-1}}{(PY)_t} = \frac{B_t}{(PY)_t} - \frac{B_{t-1}}{(PY)_t}$$

$$\frac{(G_t - T_t)}{(PY)_t} + \frac{(r_t + 1)B_{t-1}}{(PY)_t} = \frac{B_t}{(PY)_t}$$

$$(g_t - t_t) + \frac{(1 + r_t)B_{t-1}}{(1 + \pi_t + \eta_t)(PY)_{t-1}} = b_t$$

$$(g_t - t_t) + \frac{(1 + r_t)}{(1 + \pi_t + \eta_t)} b_{t-1} = b_t$$

¹ المقصود بـ P_t الأسعار، وبالمتغير Y_t الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ومن حاصل ضربهما نحصل على الناتج المحلي الإجمالي الاسمي.

حيث:

1. $b_t = B_t / P_t Y_t$: تعبر عن نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي الاسمي.
2. $g_t = G_t / P_t Y_t$: تعبر عن نسبة النفقات الحكومية إلى الناتج المحلي الإجمالي الاسمي.
3. $t_t = T_t / P_t Y_t$: تعبر عن نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي الاسمي.
4. $\pi_t = (P_t - P_{t-1}) / P_t$: معدل التضخم.
5. $\eta_t = (Y_t - Y_{t-1}) / Y_t$: معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي.
6. $(g_t - \tau_t)$ هو العجز الأولي (الفرق بين الإنفاق والإيراد، وبدون مدفوعات الفوائد) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي الاسمي.

لتحقيق الاستدامة المالية ورجوعاً للمعادلة (2)، فإنه يجب أن يتحقق الشرطين التاليين:

- ✧ الشرط الأول يتعلق بمدفوعات الفوائد، وهو بأن يكون سعر الفائدة الحقيقي أصغر من معدل النمو $(\tau_t - \pi_t < \eta_t)$.
- ✧ والشرط الثاني يتعلق بقيمة الدين ذاته. وهو بأن لا يزداد العجز الأصلي؛ أي بأن يكون العجز كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي أقل أو يساوي صفر $(g_t - \tau_t \leq 0)$. فإذا تحقق هذا الشرط فإن الدين العام سيتناقص مع الوقت.

هناك ثلاث احتمالات لمسار نمو الدين العام وهي:

- ✧ إذا كان $g_t - \tau_t = 0$ فإن الإيرادات الضريبية والإنفاق الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي يتغيران بنفس النسبة، فلذلك فإن الدين العام سينمو بنسبة مساوية لسعر الفائدة الحقيقي.
- ✧ أما إذا كان $g_t - \tau_t > 0$ فإن قيمة الإنفاق الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي تكون أكبر من قيمة الإيرادات الضريبية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، فلذلك فإن الدين العام سينمو بمعدل أعلى من سعر الفائدة الحقيقي.

✧ وفي حال كان $g_t - \tau_t < 0$ فإن قيمة الإنفاق الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الاسمي تكون أقل من قيمة الإيرادات الضريبية كنسبة من الناتج المحلي الاسمي، فلذلك فإن الدين العام سينمو بمعدل أبطيء من سعر الفائدة الحقيقي.

أما إذا كان الفرق بين سعر الفائدة ومعدل التضخم أكبر من معدل النمو $\bar{\pi}_t - \pi_t > \eta_t$ ففي هذه الحالة لا يمكن تحقيق الاستدامة وخدمة الدين العام ستتجه إلى الزيادة المستمرة. أي أن تحقيق الاستدامة المالية لا يعتمد على طبيعة نفقات وإيرادات الدولة فقط، بل يتأثر أيضاً بسعر الفائدة الحقيقي والنمو الاقتصادي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. في المحصلة هناك شرطان يجب توفرهما لتحقيق الاستدامة، الشرط الأول بأن تكون الفائدة الحقيقية على الدين العام أقل أو مساوية لمعدل النمو، والشرط الآخر بأن يكون العجز كنسبة من الناتج المحلي الاسمي أقل أو يساوي صفر ($g_t - \tau_t \leq 0$)، وفي حال تحققهما ورجوعاً للمعادلة (2) فإن الدين العام الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي b_t للسنة الحالية سيكون أقل منه في العام السابق (b_{t-1}) .

3- الوضع المالي للسلطة الفلسطينية

تولت السلطة الفلسطينية المسؤولية المالية للأراضي الفلسطينية بناءً على بروتوكول باريس المبرم مع الجانب الإسرائيلي في العام 1995. حددت هذه الاتفاقية الوسائل المتاحة للسلطة الفلسطينية استخدامها في سياساتها المالية، حيث مُنحت السلطة الحرية الكاملة في التحكم بالسياسات الإنفاقية، ولكنها حددت صلاحياتها في التحكم بالإيرادات. فقد حصلت السلطة الوطنية الفلسطينية على كامل الصلاحيات المتعلقة بسن القوانين المتعلقة بالضرائب المباشرة في الأراضي الفلسطينية كضريبة الدخل؛ وُحدت صلاحياتها فيما يتعلق بالضرائب غير المباشرة كضريبة القيمة المضافة. حيث نص بروتوكول على أن معدل ضريبة القيمة المضافة في الأراضي الفلسطينية يجب أن لا تقل عنه في إسرائيل بأكثر من نقطتين مؤويتين. بالإضافة إلى ذلك ألزم بروتوكول باريس السلطة الفلسطينية بالتقيد بغالبية القوانين الجمركية الإسرائيلية (بروتوكول باريس الاقتصادي).

منح بروتوكول باريس السلطة الوطنية الفلسطينية بعض الصلاحيات الجمركية. حيث منحت السلطة الفلسطينية إمكانية فرض ضرائب شراء ورسوم جمركية على سلع محددة وبكميات محددة يتم استيرادها من الخارج وفق نظام فلسطيني؛ وهذا التحديد في أنواع السلع وكمياتها تم توثيقه في قوائم (A1 و A2). منح بروتوكول باريس أيضاً السلطة الوطنية الفلسطينية حرية تحديد الجمارك وضريبة الشراء والرسوم المفروضة على السيارات المستوردة إلى السوق الفلسطيني؛ بالإضافة إلى حرية تصدير المنتجات الصناعية والزراعية الفلسطينية إلى الأسواق الخارجية بدون قيود. بالإضافة إلى ذلك حصلت السلطة الفلسطينية على 75% من ضريبة الدخل المحصلة من العمالة الفلسطينية في إسرائيل وعلى كامل ضريبة الدخل المحصلة من العمالة الفلسطينية في المستوطنات. ونص البروتوكول على أن الفارق بين أسعار البنزين في الأراضي الفلسطينية وفي إسرائيل يجب أن يكون أقل من 15% من سعر البيع في إسرائيل ومن غير وضع أي قيود على أسعار باقي المشتقات النفطية (ماس، 2012).

تم كذلك اعتماد مبدأ المقصد النهائي لتحديد الجهة التي ستحصل على إيرادات ضرائب الاستيراد والرسوم الأخرى بين إسرائيل والسلطة الفلسطينية. فنصت الاتفاقية على أن هذه الإيرادات ستذهب إلى في النهاية إلى خزينة السلطة الفلسطينية، عندما تكون الأراضي الفلسطينية هي المقصد النهائي و"ذكرت بوضوح على وثائق الاستيراد"، بغض النظر إذا كان المستورد إسرائيلي أو فلسطيني.

عايشت السلطة الفلسطينية منذ قدومها العديد من التقلبات السياسية والاقتصادية المحلية والعالمية؛ وارتبط وضعها المالي بالمساعدات الخارجية وبطبيعة العلاقة السياسية والاقتصادية مع الجانب الإسرائيلي؛ التي أثرت بدورها على حجم وطبيعة النشاط الاقتصادي المحلي، وعلى إيرادات ونفقات السلطة الفلسطينية. تبعاً لتلك التقلبات، فإنه من الممكن تقسيم المراحل المالية التي مرت بها السلطة الفلسطينية إلى خمس مراحل أساسية (ماس، 2012):

1. مرحلة التأسيس (1994-1999): استلمت السلطة الفلسطينية في هذه المرحلة الإدارة المالية للضفة الغربية وقطاع غزة. فكان على السلطة الفلسطينية توظيف أكثر من 90,000 موظف لإدارة كافة الأمور المدنية والأمنية. وشهدت هذه المرحلة نوع من الاستقرار المالي في موازنة الحكومة، حيث كان الإنفاق الجاري يمول بشكل أساسي من الإيرادات المحلية. أما عجز الموازنة الجارية فكان في انخفاض مستمر مع وجود فائض في موازنة 1998 و1999. أي ان السلطة الفلسطينية استطاعت في هذه المرحلة السيطرة على إنفاقها وعلى العجز الجاري في الموازنة.

2. سنوات الانتفاضة الثانية 2000-2002: تأثرت هذه المرحلة بالظروف السياسية القاسية والحصار الاقتصادي. فوجدت السلطة الفلسطينية نفسها مضطرة إلى توظيف عدد كبير من المواطنين العاطلين عن العمل بسبب هذا الحصار، مما أدى إلى ارتفاع فاتورة النفقات الجارية للسلطة الفلسطينية. ولم تسلم إيرادات السلطة الفلسطينية في هذه المرحلة، حيث انخفضت الإيرادات، لتوقف إسرائيل عن تحويل أموال المقاصة. فلجأت السلطة الفلسطينية إلى الاقتراض لسد العجز في الموازنة، مما فاقم مشكلة الدين العام.

3. مرحلة بدء الإصلاح المالي 2003-2005: تعرضت السلطة الفلسطينية في هذه المرحلة إلى العديد من الضغوط الداخلية والخارجية للبدء بالإصلاح المالي لتخفيف من الأزمة المالية التي تعاني منها الأراضي الفلسطينية. ومن المظاهر الإصلاحية التي قامت بها السلطة الفلسطينية فتح حساب موحد لجميع حساباتها السابقة، مما ساعد على زيادة الشفافية على الأداء المالي للسلطة الفلسطينية وساهم في تسهيل المهمة الرقابية على البيانات المالية. بالإضافة إلى اتخاذ قرار بضبط النمو في أعداد الموظفين العموميين. ساعدت السلطة الفلسطينية في هذه المرحلة إعادة إسرائيل أموال المقاصة المتأخرة من الفترة الماضية وعودة الدول المانحة بدعم الموازنة. ولكن في المقابل، ارتفعت نفقات السلطة الفلسطينية بسبب تطبيق الشق المالي من قانون الخدمة المدنية وارتفاع عدد الموظفين إلى 146 ألف؛ مما أدى بدوره إلى ازدياد النفقات وارتفاع الدين العام مجدداً.

4. مرحلة الحصار والانقسام 2006-2007: أدى فوز حركة حماس في هذه المرحلة وتشكيلها للحكومة الفلسطينية إلى رجوع إسرائيل لسياسة وقف تحويلات المقاصة إلى خزينة الحكومة. وتفاقمت المشاكل المالية للحكومة بانخفاض الإيرادات المحلية لتدهور الأوضاع الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية، بالإضافة إلى اتخاذ العديد من الدول المانحة القرار بعدم تقديم أي مساعدات مالية لحكومة حماس. وأدى خوف البنوك المحلية من العقوبات والملاحقات القانونية في الخارج إلى تقليص تسهيلاتهما وتعاملاتها مع الحكومة. مما اضطر الحكومة إلى عدم دفع رواتب الموظفين العموميين بشكل كامل.

5. الفترة الحالية 2008-2011: شهدت هذه الفترة تحسن في الأداء المالي للسلطة الفلسطينية، فارتفعت إيراداتها بشكل ملحوظ وأكثر من ارتفاع الإنفاق في الفترة ذاتها. أدى هذا التحسن إلى انخفاض عجز الموازنة الجارية في العام 2008 وفي العام 2010. ولكن على الرغم من ذلك التحسن إلا أن المشكلة الأساسية لم تحل، ويعود ذلك إلى وجود التزامات شهرية مؤكدة تفوق نصف النفقات، وإيرادات غير مؤكدة كالمساعدات الدولية وتحويلات المقاصة.

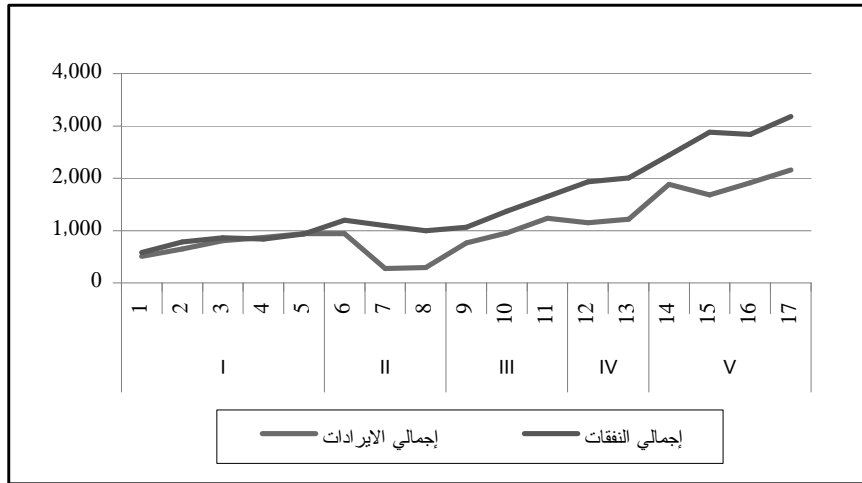
والجزء التالي سيتطرق إلى تفاصيل إيرادات ونفقات السلطة الفلسطينية خلال كل مرحلة من المراحل السابقة.

3-1 الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية

يوضح شكل 1 التطور الزمني لإيرادات الموازنة² والإنفاق الحكومي للسلطة الفلسطينية، حيث يلاحظ من الشكل بأن هناك تقارب كبير في الفجوة بين المنحنيين حتى نهاية المرحلة المالية الأولى، إلا أن الفجوة بين المنحنيين أخذت بالازدياد شبه المتواصل حتى نهاية المرحلة الحالية. حيث كان هناك ارتفاع ملحوظ ومتواصل في الإنفاق الجاري (باستثناء الأعوام: 2001، 2002، و2010). أما بالنسبة لإجمالي الإيرادات فقد انخفضت بشكل كبير في العامين 2001 و2002 وانخفض آخر في العام 2006 و2009.

شكل 1: إيرادات ونفقات السلطة الوطنية الفلسطينية 1995-2011

(مليون دولار)



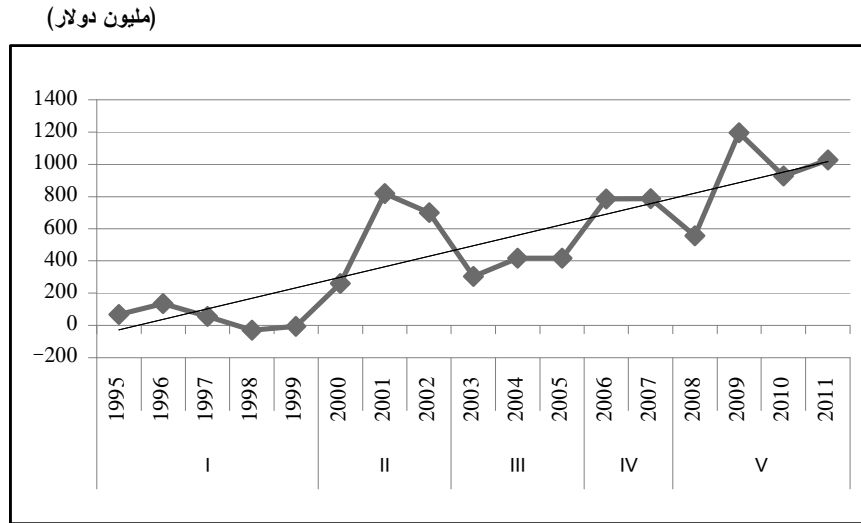
المصدر: وزارة المالية، 2011.

يظهر الشكل (2) العجز المالي في ميزانية السلطة قبل المساعدات والقروض منذ العام 1995. ومن الشكل نلاحظ بأن هذا العجز لم يرتفع بشكل متواصل منذ قدوم السلطة، بل

² الإيرادات هنا لا تحتوي على أي مساعدات أو قروض سواء داخلية أو خارجية.

نجد بأنه في حالة ارتفاع وانخفاض في المراحل المالية الخمس. طبيعة مسار منحني العجز يعود بالأساس إلى التغيرات المتواصلة على نفقات وإيرادات³ السلطة الفلسطينية في المراحل الخمس. تميزت المرحلة الأولى بسيطرة السلطة الفلسطينية على العجز في الموازنة الجارية، حيث بدأت السلطة الفلسطينية هذه المرحلة بعجز مالي بلغ 135 مليون دولار أمريكي، لكنها استطاعت في العام 1996 من تخفيض هذا العجز وفي العامين 1998 و1999 من تحقيق فائض، بلغ 30 و5 مليون دولار على التوالي. أما في المرحلة الثانية فقد بدأ قيمة العجز في الميزانية الجارية في الازدياد، وكان أكبر عجز في هذه المرحلة في العام 2001 بقيمة 819 مليون دولار، وهو ضعفي عجز العام 2000 والسبب وراء هذا الارتفاع الضخم في قيمة العجز هو انخفاض إيرادات السلطة الفلسطينية بشكل كبير.

شكل 2: تطور العجز المالي في ميزانية السلطة الوطنية الفلسطينية 1995-2011



المصدر: وزارة المالية، 2011.

³ ستشرح في البندين اللاحقين بشكل أكثر تفصيلاً.

ترك لإصلاح المالي، الذي طُبِّق في المرحلة المالية الثالثة، إثره الايجابي على العجز المالي للسلطة الفلسطينية. حيث انخفض العجز في بداية هذه المرحلة من 699 مليون دولار إلى 304 مليون دولار، أي انخفض إلى أكثر من النصف، لكنه ارتفع من جديد في العام 2004 إلى 417 مليون دولار وبقي على ما هو عليه في العام الأخير. يرجع الفضل في تناقص العجز الجاري في هذه المرحلة إلى ارتفاع إجمالي الإيرادات بشكل واضح. حيث ارتفعت من 295 مليون دولار في نهاية المرحلة الثانية إلى 1233 مليون دولار في نهاية مرحلة الإصلاح.

تضاعف العجز المالي للسلطة الفلسطينية في المرحلة الرابعة، حيث بلغ العجز في العام 2006 و 2007 أكثر من 780 مليون دولار، أي تقريباً ضعف العجز في نهاية المرحلة السابقة. يرجع هذه الزيادة في العجز بشكل أساسي إلى الزيادة في النفقات الجارية للسلطة الفلسطينية، حيث ارتفعت هذه النفقات من 1650 مليون دولار في العام 2005 إلى 1934 مليون دولار في العام 2006 و 2008 مليون دولار في العام 2007. شهدت المرحلة الخامسة والحالية انخفاض في قيمة العجز في العام الأول من 788 مليون دولار إلى 556 مليون دولار في العام 2008، ويعود هذا الانخفاض إلى الزيادة التي حدثت على إجمالي إيرادات السلطة الفلسطينية، حيث ارتفعت الإيرادات من 1220 إلى 1883 مليون دولار مع ارتفاع أقل للنفقات الجارية من 2008 إلى 2439 مليون دولار. ارتفع العجز في الأعوام الثلاثة الأخيرة مقارنة في العام 2008 (1195، 928، و 1027 مليون دولار على التوالي). السبب وراء هذا الارتفاع هو الزيادة في حجم النفقات الجارية في السنوات الثلاث الأخير بشكل يفوق الزيادة في الإيرادات. حيث ارتفعت النفقات الجارية من 2439 مليون دولار في العام 2008 إلى 3183 مليون دولار في نهاية العام 2011 مرفق بزيادة أقل حده في الإيرادات من 1883 إلى 2156 مليون دولار.

2-3 إيرادات السلطة الفلسطينية

تنقسم إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية (من غير المساعدات والمنح) إلى قسمين رئيسيين، هما: الإيرادات المحلية⁴، وإيرادات المقاصة⁵. اتسمت إيرادات السلطة الفلسطينية في المرحلة المالية الأولى (فترة التأسيس) بالازدياد المتواصل. وخلال هذه المرحلة استطاعت السلطة الفلسطينية في رفع إجمالي إيراداتها من 226 مليون دولار في العام 1995 إلى 578 مليون دولار في العام 1999، أي أنها استطاعت خلال هذه الفترة الزمنية من زيادة إجمالي إيراداتها بنسبة 155%.

ولكن هذا الوضع لم يستمر طويلاً، ففي المرحلة المالية الثانية (فترة الانتفاضة) لم يحدث تقريباً أي تغيير على إجمالي الإيرادات في العام 2000 ولكنها انخفضت بنسبة 71% في العام 2001. ويعود هذا الانخفاض الحاد في إجمالي إيرادات السلطة بشكل أساسي على توقف إسرائيل عن تحويل إيرادات المقاصة إلى خزينة السلطة الفلسطينية. فمن الشكل أدناه نجد بأن إسرائيل لم تحول إيرادات المقاصة في العام 2001 وحولت جزء بسيط منه في العام 2002.

لم يقتصر السبب وراء انخفاض إجمالي الإيرادات في المرحلة الثالثة على إيرادات المقاصة بل كان للإيرادات المحلية دور في هذا الانخفاض. فبسبب الحصار الاقتصادي الإسرائيلي لمناطق السلطة الفلسطينية تراجع الوضع الاقتصادي في الأراضي الفلسطينية وازدادت البطالة، مما أدى إلى تراجع الإيرادات المحلية بشكل واضح وبحوالي 3% في العام 2000 و22% 2001 و19% في 2002.

⁴ إجمالي الإيرادات المحلية: تشمل الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية التي تحصلها وزارة المالية مباشرة في حساب الخزينة الموحد. تشمل الإيرادات الضريبية على إيرادات ضريبة الدخل، ضريبة القيمة المضافة، الجمارك، ضريبة الأملاك، إيرادات المكوس الأخرى. أما الإيرادات غير الضريبية فتشمل إيرادات الوزارات المختلفة من رسوم الخدمات وطابع وغرامات ورسوم المعابر (المصدر وزارة المالية).

⁵ إيرادات المقاصة: هي عبارة عن الإيرادات التي يتم تحصيلها نتيجة المعاملات التجارية بين السلطة الوطنية الفلسطينية والجانب الإسرائيلي، ويتم تحويلها إلى وزارة المالية وفقاً لجلسات المقاصة الشهرية. وتشمل الجمارك (وهي الجمارك على المستوردات للسلطة الوطنية الفلسطينية أو نتيجة للاستيراد المباشر عبر الموانئ وتحصلها إسرائيل نيابة عن السلطة الوطنية الفلسطينية)، ضريبة القيمة المضافة، ضريبة المحروقات، ضريبة الشراء (المصدر:

(http://www.pmf.ps/index.php?pagess=monreportx_2)

بدأ الوضع المالي للسلطة الفلسطينية بالتحسن في المرحلة المالية الثالثة؛ التي تعرف بفترة الإصلاح المالي. ففي هذه المرحلة بدأت الإيرادات بالازدياد المتواصل، ولكن عند مقارنة هذه المرحلة بالمرحلة المالية الأولى، فسنجد بأن هذه الزيادة لم تكن في العامين 2003 و2004 أكثر من الرجوع إلى الوضع المالي قبل الانتفاضة. أما في العام 2005 فقد كانت الزيادة في إيرادات السلطة الفلسطينية تفوق الوضع المالي السابق. فعند مقارنة إيرادات العام 1999 بإيرادات العام 2005 فسنجد بأن إجمالي الإيرادات في العام 2005 ازدادت بما نسبته 31% عنه في العام 1999 (35% للإيرادات المحلية و29% لإيرادات المقاصة). هذا التحسن في الوضع المالي حدث نتيجة للضغوط المالية التي رافقت فترة الانتفاضة وضغوط الدول المانحة لإصلاح الوضع المالي للسلطة الفلسطينية. ومن أهم الإجراءات الإصلاحية التي قامت بها السلطة الفلسطينية تأسيس "الحساب الموحد" لجميع إيرادات ونفقات السلطة الفلسطينية، وتجميع ثروات السلطة في صندوق واحد (صندوق الاستثمار) ووضع حد للتوظيف العام. بالإضافة إلى ذلك، قيام إسرائيل بإعادة أموال المقاصة المحتجزة من قبلها، ساعد على زيادة إجمالي الإيرادات في البداية.

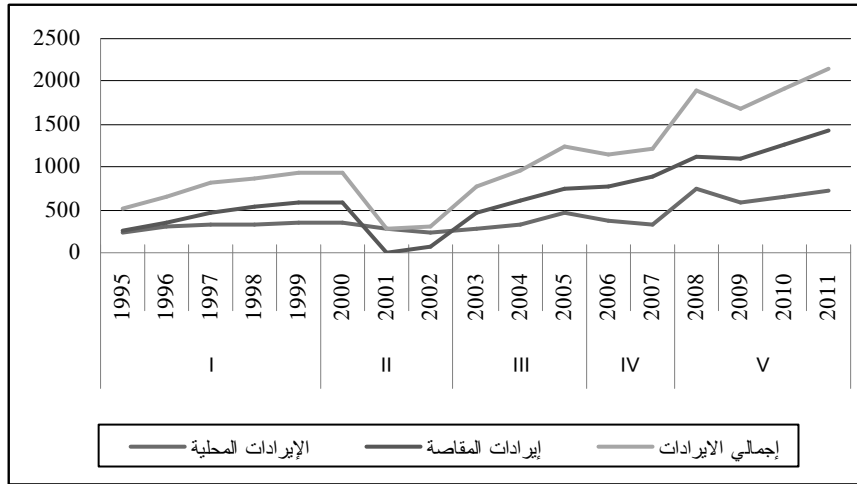
تراجعت إيرادات السلطة الفلسطينية في بداية المرحلة المالية الرابعة، وهي المرحلة التي عقيبت نجاح حركة حماس في الانتخابات البرلمانية في العام 2006. فمن الشكل أدناه نلاحظ بأن إجمالي الإيرادات في العامين 2006 و2007 (1149 و1220 مليون دولار على التوالي) أقل من إجمالي الإيرادات في العام الأخير من المرحلة السابقة (2005)، التي بلغت 1233 مليون دولار. يعود هذا الانخفاض في البداية إلى تعطيل إسرائيل تحويل إيرادات المقاصة، التي عاد تدفقها فيما بعد. أما السبب الرئيسي لهذا الانخفاض فهو تناقص الإيرادات المحلية في هذه المرحلة. حيث انخفضت الإيرادات المحلية بما نسبته 21% في العام 2006 واستمرت بالانخفاض بما نسبته 14% في العام 2007.

شهدت المرحلة الأخيرة وفي العام الأول (2008) ارتفاعاً في إجمالي إيرادات السلطة الفلسطينية (1883 مليون دولار) بنسبة 54% عن إجمالي الإيرادات في نهاية المرحلة

المالية الرابعة (1220 مليون دولار). والسبب الرئيسي لهذا الارتفاع في إجمالي الإيرادات يعود لارتفاع مساهمة الإيرادات المحلية⁶ بنسبة 30.8% وارتفاع مساهمة إيرادات المقاصة⁷ بنسبة 25% عما كانت عليه في نهاية العام 2005. ولكن في العام 2009 انخفض إجمالي الإيرادات بنسبة 11%، وجاء هذا الانخفاض من انخفاض الإيرادات المحلية بنسبة 24% وإيرادات المقاصة بنسبة 2%. أما في العامين الأخيرين من هذه المرحلة ازداد إجمالي الإيرادات. حيث ازدادت إجمالي الإيرادات بما نسبته 14% في العام 2010 وتواصلت الزيادة في العام 2011 بنسبة 13%. وهذا الارتفاع في إجمالي الإيرادات جاء من ارتفاع إيرادات المقاصة في هذين العامين بزيادة سنوية بلغت تقريباً 14% والإيرادات المحلية ب 12% (أنظر الشكل أدناه).

شكل 3: تطور إجمالي الإيرادات وإيرادات المقاصة والإيرادات المحلية في الأراضي الفلسطينية للفترة من 1995-2011

(مليون دولار)



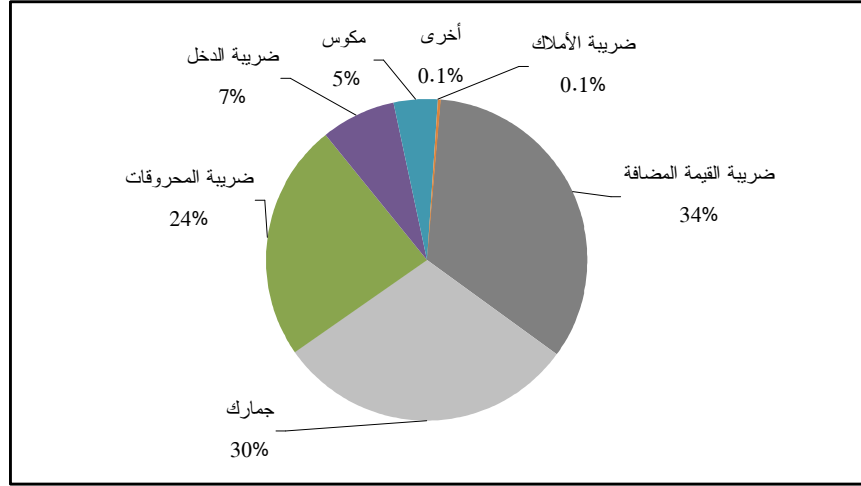
المصدر: وزارة المالية، 2011.

⁶ حيث كانت قيمة هذه الإيرادات في العام 2008 759 مليون دولار مقابل 580 مليون دولار في العام 2007

⁷ حيث كانت قيمة هذه إيرادات المقاصة في العام 2008 1122 مليون دولار مقابل 896 مليون دولار في العام 2007

تساهم الضرائب غير المباشرة تقريباً بـ 88% من إجمالي إيرادات السلطة الفلسطينية في العام 2011، وتتنوع على النحو التالي: إيرادات ضريبة القيمة المضافة 34% وضريبة المحروقات 24% والجمارك 30% من مجمل تلك الإيرادات. أما الضرائب المباشرة، ممثلة بضريبة الدخل، فلا تشكل سوى 7% منها (أنظر الشكل التالي).

شكل 4: نسبة مساهمة الإيرادات الضريبية المختلفة بمجمل الإيرادات الضريبية للعام 2011



المصدر: وزارة المالية، 2011.

3-3 نفقات السلطة الفلسطينية

تتقسم النفقات الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية إلى بندين أساسيين، هما: الأجور والرواتب، ونفقات غير الأجور. من الشكل (5) نلاحظ بأن النفقات الجارية للسلطة الفلسطينية في زيادة متواصلة، وأن فاتورة الأجور والرواتب تحتل الحصة الأكبر من النفقات الجارية. ولتقديم نظرة تحليلية لتطور النفقات الجارية، فإنه يمكن النظر إلى هذه النفقات ضمن المراحل المالية الخمس المذكورة سابقاً. ففي المرحلة المالية الأولى لم تتجاوز النفقات الجارية حاجز المليار دولار، ولكن خلال هذه المرحلة ازدادت النفقات

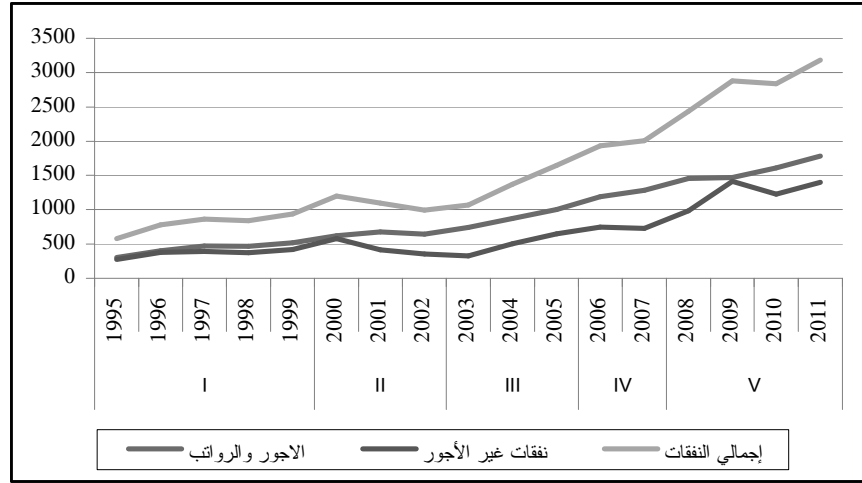
الجارية بنسبة 59.6% في نهاية الفترة التأسيسية مقارنةً ببدايتها، حيث ارتفعت النفقات الجارية من 587 مليون دولار في العام 1995 إلى 937 مليون دولار في العام 1999. ارتفاع فاتورة الرواتب والأجور في آخر المرحلة التأسيسية مقارنةً ببدايتها كان المسبب الرئيسي لهذه الزيادة، حيث تضاعفت فاتورة الرواتب والأجور بنسبة 71%؛ أي من 304 مليون دولار في العام 1995 إلى 519 مليون دولار في العام 1999. لكن هذا لا يقلل من أثر الزيادة في تكاليف البند الآخر، نفقات غير الأجور، على فاتورة النفقات الجارية، فبند النفقات غير الأجور ازداد بنسبة 53% منذ بداية المرحلة التأسيسية حتى نهايتها. لكن الزيادة في فاتورة النفقات الجارية لم تكن الصفة الملازمة للفترة التأسيسية، ففي العام 1998 استطاعت السلطة الفلسطينية من تخفيض تلك النفقات بنسبة 3% والسبب الرئيسي وراء ذلك هو انخفاض فاتورة النفقات غير الأجور بنسبة 5%.

لم يختلف الوضع كثيراً في المرحلة المالية الثانية (فترة الانتفاضة) فنفقات السلطة الفلسطينية الجارية استمرت في الارتفاع مقارنة بالمرحلة التأسيسية، على الرغم من انخفاض هذه النفقات في العامين 2001 و2002 عنه في العام 2000. ارتفعت النفقات الجارية في العام 2000 بنسبة سنوية بلغت 28% (1199 مليون دولار) مقارنة بالنفقات الجارية في نهاية المرحلة التأسيسية (937 مليون دولار)، والسبب وراء هذا الارتفاع هو ارتفاع نفقات غير الأجور بنسبة سنوية بلغت 38% والأجور والرواتب ب 20%. أما في العامين التاليين فانخفضت النفقات الجارية بنسبة سنوية بلغت 9%، يعود بشكل رئيسي إلى انخفاض النفقات غير الأجور بنسب سنوية بلغت 28% و16% على التوالي. على الرغم من أن المرحلة المالية الثالثة وصفت بمرحلة الإصلاح المالي، إلا أن فاتورة النفقات الجارية استمرت في الازدياد بشكل سنوي في هذه المرحلة. فارتفعت فاتورة النفقات الجارية في نهاية المرحلة المالية الثالثة بنسبة بلغت 66% (1650 مليون دولار) مقارنة بالنفقات الجارية في نهاية فترة الانتفاضة (994 مليون دولار). وتعود هذه الزيادة في فاتورة النفقات الجارية إلى ارتفاع فاتورة الرواتب والأجور وفاتورة النفقات غير الأجور على حد سواء؛ ففاتورة الرواتب والأجور ارتفعت في نهاية المرحلة المالية الثالثة عنه في المرحلة المالية الثانية بنسبة 56% والنفقات غير

الأجور بنسبة 84%. هذا على الرغم من القرارات التي اتخذتها الحكومة الفلسطينية في تجميد التوظيف العام وخفض النفقات.

شكل 5: تطور إجمالي النفقات، ونفقات الأجور والرواتب، ونفقات غير الأجور في الأراضي الفلسطينية للفترة من 1995-2011

(مليون دولار)



المصدر: وزارة المالية، 2011.

تواصلت النفقات الجارية للسلطة الفلسطينية في الارتفاع في المرحلة المالية الرابعة، حيث ارتفعت هذه النفقات في العام 2006 بنسبة سنوية بلغت 17% و 4% في العام 2007 (1934 و 2008 مليون دولار على التوالي). وتعود النسبة المرتفعة للعام 2006 إلى الزيادة في فاتورة شقي النفقات الجارية على حد سواء، ففاتورة الرواتب والأجور واصلت ارتفاعها السنوي بنسبة 19% والنفقات غير الأجور ارتفعت بنسبة 15%. أما في العام 2007، فالمسبب لهذه الزيادة الطفيفة في النفقات الجارية، هو الزيادة في فاتورة الرواتب والأجور بنسبة 8% وانخفاض نفقات غير الأجور بنسبة 3%. ولكن هذا الوضع لم يستمر؛ ففي بداية المرحلة المالية الأخيرة ارتفعت النفقات في العام 2008 بنسبة 21%، واستمرت في الارتفاع في العام 2009 بنسبة 18%، على الرغم

من سيطرة السلطة على فاتورة الرواتب والأجور في هذا العام وارتفاعها بنسب بلغت 1% فقط، ويعود الارتفاع في العام 2009 إلى الزيادة المتواصلة في نفقات غير الأجور (36% في العام 2008 و43% في العام 2009). في العام 2010 استطاعت السلطة الفلسطينية من السيطرة على فاتورة النفقات الجارية، حيث انخفضت نسبتها بنسبة 1% مقارنة في العام 2009، والسبب وراء ذلك هو تخفيض السلطة لفاتورة النفقات غير الأجور في العام 2010 من 1410 مليون دولار في العام 2009 إلى 1227 مليون دولار. أما في نهاية المرحلة فارتفعت النفقات الجارية بنسبة 12% من جديد.

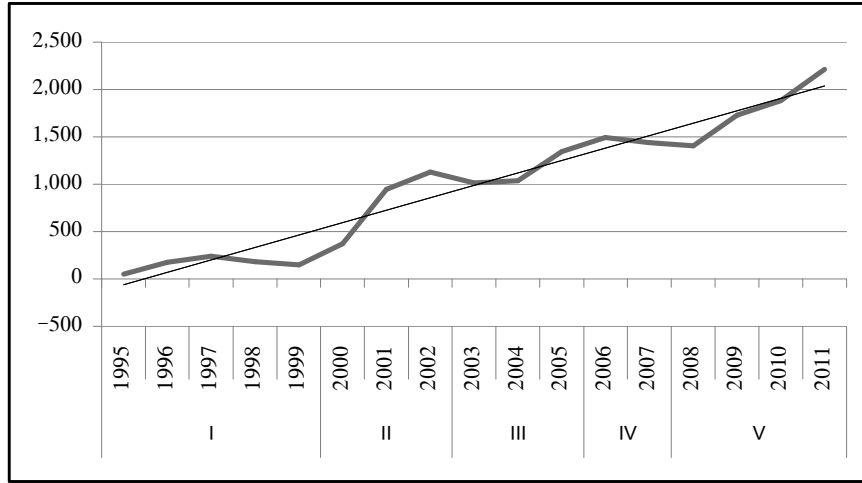
3-4 الدين العام للسلطة الوطنية الفلسطينية

يوضح شكل (6) واقع الدين العام للسلطة الوطنية الفلسطينية منذ العام 1995. حيث نجد بأن الدين العام للسلطة الفلسطينية في المرحلة الأولى بلغ 50 مليون دولار فقط في العام 1995، وارتفع في الأعوام 1996 و1997 إلى 176 و240 مليون دولار، لكنه انخفض في نهاية هذه المرحلة وبلغ في العام 1999 149 مليون دولار. أما في المرحلة المالية الثانية فقد نما الدين العام بصورة متسارعة، لاضطرار السلطة للاقتراض لسد العجز المالي الناتج عن تردي الأوضاع الاقتصادية بشكل عام وتوقف إسرائيل عن تحويل أموال المقاصة بسبب اندلاع الانتفاضة. مما أدى إلى أن يرتفع الدين العام من 149 مليون دولار في العام 1999 إلى 1126 مليون دولار في العام 2002.

في بداية المرحلة الثالثة، مرحلة الإصلاح، انخفض الدين العام في العامين 2003 و2005 إلى 1011 و1035 مليون دولار على التوالي ويرجع هذا الانخفاض إلى تقلص العجز الجاري في موازنة السلطة الفلسطينية (كما ذكر سابقاً). لكن الوضع في هذه المرحلة لم يبقى على حاله، إذ بدأ الدين العام في الارتفاع من جديد في نهاية هذه المرحلة وبلغ 1346 مليون دولار بزيادة مقدارها 220 مليون دولار عن المرحلة السابقة. واصل الدين العام في الارتفاع في بداية المرحلة الرابعة، فارتفع من 1346 مليون دولار في العام 2005 إلى 1449 مليون دولار في العام 2006 وانخفض بقيمة

55 مليون دولار في العام 2007. انخفض الدين العام في بداية المرحلة الأخيرة إلى 1406 مليون دولار ولكنه عاد إلى الارتفاع بعد ذلك مشكلاً أعلى قيمة للدين العام في العام 2011. حيث بلغت هذه القيمة حوالي 2213 مليون دولار.

شكل 6: تطور الدين العام الحكومي 1995-2011



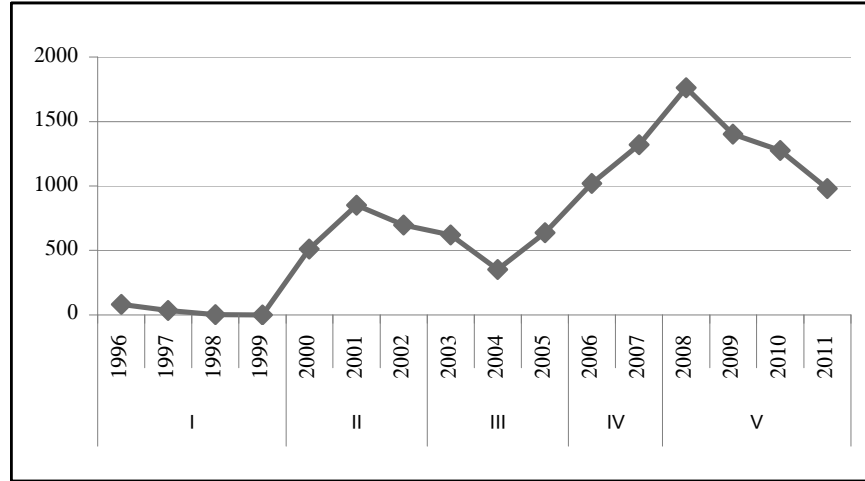
المصدر: وزارة المالية، 2011.

3-5 المساعدات الخارجية للسلطة الوطنية الفلسطينية

تعتبر المساعدات أحد أهم المصادر لخزينة السلطة الفلسطينية ويوضح الشكل (7) واقع المساعدات الخارجية للسلطة الوطنية الفلسطينية منذ العام 1996. حيث نجد بأنه في المرحلة الأولى (مرحلة تأسيس السلطة الفلسطينية) قدمت هذه الأموال لمساعدة السلطة على التطور الاقتصادي وزيادة الاعتماد على الموارد المحلية. ففي العام 1996 بلغت المساعدات 83 مليون دولار وانخفضت في العام 1997 إلى 34 مليون دولار، وتواصلت المساعدات بالانخفاض إلى أن توقفت في نهاية هذه المرحلة. أما في المرحلة المالية الثانية 2002 وما حدث في هذه الفترة من حصار، ووقف لتحويل إيرادات المقاصة، وتراجع الإيرادات المحلية مع ارتفاع النفقات الجارية، فتم اللجوء إلى

المساعدات الدولية لتغطية العجز المالي في الموازنة؛ فارتفعت قيمة المساعدات الخارجية من صفر في نهاية المرحلة الأولى إلى 510 مليون دولار في العام 2000 وإلى 849 مليون دولار في 2001.

شكل 7: تطور المساعدات الخارجية للموازنة الفلسطينية للفترة من 1995-2011



المصدر: وزارة المالية، 2011.

في بداية المرحلة الثالثة، مرحلة الإصلاح، انخفضت المساعدات الخارجية في العامين 2003 و2004 إلى 353 620 مليون دولار على التوالي، وارتفعت من جديد في نهاية المرحلة إلى 636 مليون دولار، ولكنها ما زالت أقل من قيمة المساعدات في نهاية المرحلة السابقة. ويرجع هذا الانخفاض إلى الإصلاحات المالية التي أدت إلى زيادة الإيرادات ولكن مع استمرار الزيادة في الإنفاق الحكومي مما أبقى على اعتماد الحكومة على المساعدات الخارجية. أما في المرحلة المالية الرابعة، وبسبب نجاح حركة حماس في الانتخابات، وتباطؤ إسرائيل في تحويل المقاصة، وانخفاض تحصيل الضرائب، تضاعفت المساعدات الخارجية لتبلغ 1322 مليون دولار في العام 2007. وبلغت هذه المساعدات ذروتها في بداية المرحلة المالية الأخيرة (1763 مليون دولار) ولكنها استمرت في الانخفاض في الأعوام الثلاث اللاحقة إلى أن بلغت في العام 2011 978

مليون دولار. ويتمشى هذا الانخفاض في الاعتماد على المساعدات الخارجية مع ما تبنته الحكومة الفلسطينية في خطة الإصلاح والتنمية.

ويمكننا من خلال التحليل السابق للوضع المالي للسلطة الفلسطينية في المراحل المالية الخمس الاستنتاج بأن السلطة الفلسطينية تمكنت من زيادة إيراداتها، إلا أن هذه الزيادة لم تستطع من تقليل الاعتماد على الاقتراض والمساعدات الخارجية لسد العجز في الموازنة، ويعود ذلك إلى الزيادة المحتدة في نفقات الدولة الجارية. ولكن الاعتماد على الاقتراض لسد عجز الموازنة يعتبر عالي التكلفة من الناحية الاقتصادية ؛ فاقترضت الحكومة من البنوك قد يؤدي إلى ارتفاع سعر الفائدة مما يؤثر سلباً على البيئة الاستثمارية. بالإضافة إلى ذلك فإن هذه القروض يجب أن تسدد في النهاية وستدفع من خلال إيرادات الضرائب. أما بالنسبة للمساعدات الخارجية فهي تعتبر هبات من دول خارجية قد تتوقف أو تقل في أي وقت، فلذلك فإنه من الصعب الاعتماد عليها بشكل أساسي على الرغم من دورها المهم من تخفيف الأزمة المالية الجارية للموازنة. فبناءً على ذلك يبدو وكأن السلطة الفلسطينية أمام خيارين لتقليل الاعتماد على المساعدات الخارجية وعلى الاقتراض لسد العجز: أن تعمل السلطة الفلسطينية على زيادة إيراداتها المالية أو / و تقليل النفقات الحكومية. فلذلك سنتطرق الدراسة في الفصلين التاليين إلى هذين الموضوعين بالتفصيل، للبحث عن إمكانية تحقيق هذين الهدفين.

4- المصادر التمويلية للسلطة الفلسطينية

تنقسم الموارد التمويلية للسلطة الوطنية الفلسطينية إلى إيرادات ضريبية، وإيرادات غير ضريبية. وتتكون الإيرادات الضريبية من إيرادات محلية تقوم السلطة الوطنية الفلسطينية بجمعها، وإيرادات المقاصة والتي تقوم إسرائيل بتحصيلها نيابة عن السلطة. سيتناول هذا الجزء من الدراسة مفهوم الضريبة وأهم خصائصها، وسيتركز على المصادر التمويلية الفلسطينية، وإلى سبل زيادة هذه الإيرادات، بالإضافة إلى التطرق إلى مفهوم التهرب الضريبي والبحث عن سبل لتخفيفه.

4-1 مفهوم الضريبة وأهم ميزات

تعد الضرائب من أهم الموارد المالية للدول، وهي عبارة عن مبالغ نقدية تفرضها الدولة لتحصيل إيرادات تمكنها من تمويل الخدمات العامة التي تقدمها للمجتمع، والضريبة حق للدولة، وواجب على المواطن الالتزام بدفعها، وتعتبر هذه المبالغ الضريبية؛ مساهمة من قبل المكلف ضريبيا في تمويل الخدمات العامة، والتي تقدمها الدولة ولا يشترط على هذه الأموال المدفوعة بأن تعود بمنفعة شخصية على دافعيها، ولكن الفائدة المبتغاة من وراءها تكمن أكثر في المصلحة العامة. وتتلخص الأهداف الرئيسية من وراء فرض الضريبة بثلاث نقاط:

- ✧ أهداف اقتصادية: كتشجيع الاستثمار الأجنبي من خلال الإعفاءات، أي تقديم إعفاءات ضريبية وجمركية لقطاعات اقتصادية معينة بهدف تشجيعها، وفرض ضرائب وجمارك إضافية على الصناعات الخارجية، بهدف حماية الصناعات الوطنية، والمساهمة في محاربة بعض الآفات الاقتصادية كالتضخم أو الركود الاقتصادي.
- ✧ أهداف اجتماعية: كإعادة توزيع الدخل بين الأفراد لتقليل الفوارق في الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية، وتمويل مشاريع تخدم المجتمع كالتعليم والصحة.

✧ أهداف سياسية: كاستخدام القوانين الضريبية والجمركية لتوطيد العلاقات مع دول أخرى، من خلال تخفيض الضرائب والجمارك على وارداتها أو إيقاف العلاقات مع دول أخرى من خلال فرض ضرائب وجمارك إضافية على الوارد منها.

4-2 النظام الضريبي الفلسطيني

تولت السلطة الفلسطينية الإدارة المالية للاقتصاد الفلسطيني منذ 1995 ويعتبر اتفاق باريس الموقع مع الجانب الإسرائيلي المرجعية لطبيعة العلاقات الاقتصادية والتجارية للاقتصاد الفلسطيني مع إسرائيل والدول الأخرى. وبالرجوع إليها نجد بأنه لم يتم وضع قيود على السياسات الإنفاقية للمشرع الفلسطيني، أي أنه لا يوجد عليها أي محددات إسرائيلية. بالإضافة إلى ذلك ينص هذا الاتفاق بأن جميع الضرائب المباشرة المفروضة على الدخل والأعمال والممتلكات داخل حدود الاقتصاد المحلي تعتبر من ضمن صلاحيات المشرع الفلسطيني فقط مثل ضريبة الدخل. أما فيما يخص الضرائب غير المباشرة "فالتزمت السلطة الوطنية الفلسطينية بالسياسة الجمركية الإسرائيلية وهيكل جماركها ومعدلاتها على السلع المستوردة إلى الأراضي الفلسطينية"⁸. وورد في الاتفاق أيضاً، أن على السلطة الوطنية الالتزام بضريبة القيمة المضافة الإسرائيلية، مع إمكانية تخفيضها بمقدار نقطتين مؤبقتين، ونص أيضاً على أن الفارق بين أسعار المشتقات النفطية في الأراضي الفلسطينية وفي إسرائيل يجب أن يكون أقل من 15% من سعر البيع في إسرائيل (بروتوكول باريس الاقتصادي).

ما تم ذكره إلى الآن يخص القرارات الاقتصادية المحصورة ضمن الأراضي الفلسطينية. أما الإيرادات الناتجة عن العلاقات الاقتصادية والتجارية الخارجية، فتقوم إسرائيل بتحصيلها نيابة عن السلطة الفلسطينية مع الالتزام بتحويلها بشكل دوري إلى خزينة السلطة. وتتكون هذه الإيرادات من ضرائب مباشرة وغير مباشرة وتنقسم إلى ثلاثة أقسام رئيسية (Adam & others, 2004):

⁸ ورد في الاتفاقية بعض الاستثناءات، مثل: السماح للسلطة باستيراد مجموعة من السلع وفق لوائح (A1, A2 and B) من دول عربية وإسلامية، وفق سياسة جمركية فلسطينية ولكن محدودة الكمية للسوق المحلية.

- ✧ ضريبة القيمة المضافة التي تحصلها إسرائيل من بضائعها المباعة للفلسطينيين.
- ✧ الرسوم الجمركية والضرائب غير المباشرة التي تحصلها إسرائيل من البضائع المستوردة عبر أراضيها من قبل الفلسطينيين.
- ✧ 75% من قيمة ضريبة الدخل المستحقة على العمال الفلسطينيين، الذين يعملون في إسرائيل.

4-2-1 أنواع الضرائب في النظام الضريبي للسلطة الوطنية الفلسطينية

تتقسم الضرائب إلى ضرائب مباشرة وغير مباشرة. أما الضرائب المباشرة فهي الضرائب التي يتم اقتطاعها بشكل مباشر وتدفع من قبل المكلف ضريبياً، وتتمثل في فلسطين بضريبة الدخل على الأفراد والشركات وضريبة الأملاك. أما الضرائب غير المباشرة فهي تمثل الضرائب التي تفرض على تصرفات المكلفين، أي أنها تُستحق بناءً على السلوك الشرائي للمكلف، وتدفع بشكل غير مباشر، ومنها في فلسطين: ضريبة القيمة المضافة، وضريبة الشراء، والرسوم الجمركية، وضريبة الدخان، وضريبة المشروبات، وضريبة المحروقات. ويوجد ثلاث معايير أساسية تستخدم للتفريق بين هذين النوعين من الضرائب، وهذه المعايير هي (UNDP، 2010):

- ✧ آلية التحصيل: تعتبر آلية الجباية مهمة في تحديد نوعية الضريبة. فالضرائب المباشرة تجبى بطريقة واضحة من المكلفين، ومن الممكن معرفة المساهمة الضريبية لكل مكلف على حده. أما الضرائب غير المباشرة فيتم جبايتها عند كل عملية بيع أو شراء.
- ✧ نقل عبء الضريبة: إذا تحمل المكلف العبء الضريبي تعتبر هذه الضريبة ضريبة مباشرة. أما إذا كان هناك إمكانية لنقل العبء لشخص آخر فتعتبر غير مباشرة.
- ✧ ثبات المادة الخاضعة للضريبة: الضرائب المباشرة تفرض على مادة ثابتة كالدخل والثروة. أما الضرائب غير المباشرة فتفرض على كيفية استخدام الدخل والثروة.

4-2-2 الضرائب المباشرة

يفرض هذا النوع من الضرائب على أوعية ضريبية واضحة كالدخل أو الثروة، وتتميز الضرائب المباشرة بأنها ضرائب يتحمل عبئها المكلف بشكل شخصي، ولا يمكن نقل هذه العبء من شخص إلى آخر. وتساعد الضرائب المباشرة ممثلة بـضريبة الدخل على إعادة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع عن طريق فرض الضرائب التصاعدية على أصحاب الدخل العالية وتقديمها كخدمات اجتماعية ومساعدات مالية لأصحاب الدخل المنخفضة. تساعد الضرائب المباشرة أيضاً الدولة على تحقيق العدالة في توزيع العبء الناتج عن تمويل الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة، وذلك لأن النظام الضريبي يراعي عادة عند فرضه لهذا النوع من الضرائب اختلافات دخول أفراد المجتمع واختلاف أعبائهم الاقتصادية والاجتماعية. وتتميز الضرائب المباشرة بالشفافية فكل مكلف ضريبي يستطيع معرفة قيمة الضرائب المباشرة التي يدفعها للحكومة، مما يساعده على ممارسة حقوقه السياسية في مساءلة الحكومة عن أوجه إنفاقها لأمواله الضريبية المدفوعة (Homburg, 2007).

ضريبة الدخل

تفرض ضريبة الدخل على دخول وأرباح المكلفين الطبيعيين والمعنويين⁹ بنسب تصاعدية. ومنذ قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية أجريت العديد من التعديلات على الشرائح الضريبية. فمن الجدول (1) نلاحظ بأنه تم تقليص عدد الشرائح الضريبية وتخفيض النسب الضريبية، فقانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004 خفض الشرائح الضريبية إلى ثلاث وبنسب مخفضة (8%، 12%، و16% على التوالي) مقارنةً بالأعوام السابقة. بعد ذلك أُجري تعديل إضافي على النسب الضريبية في العام 2007 حيث أصبحت (5%، 10%، 15%) مع الحفاظ على عدد الشرائح ذاتها. أما آخر

⁹ الشخص الطبيعي: المكلف الفرد أو الشريك في شركة تضامن أو شركة التوصية البسيطة وأية شركات أشخاص يحددها القانون. الشخص المعنوي: كل إدارة أو مؤسسة يمنحها القانون شخصية معنوية، كالجمعيات على اختلاف أنواعها والشركات المساهمة العامة أو ذات المسؤولية المحدودة وشركات التوصية بالأسهم والشركات الأجنبية سواء كانت مقيمة أو غير مقيمة (قانون الدخل الفلسطيني).

تحديث على الشرائح والنسب الضريبية فقد أجري في 2012/2011، حيث تم تغيير الدخل الخاضع للضريبة عند كل شريحة، وإضافة شريحة رابعة إضافية تفرض عليها نسبة ضريبية بلغت 20%.

ولتبسيط فهم الشرائح المذكورة في الجدول السابق قامت الدراسة بتقدير قيمة ضريبة الدخل لأشخاص طبيعيين ضمن التغييرات الثلاث الأخيرة على نظام ضريبة الدخل. حيث تم افتراض دخل لأربع أشخاص طبيعيين (أنظر الجدول)، وللتبسيط افترض أيضاً بأن هؤلاء الأشخاص يحصلون فقط على الإعفاء السنوي ضمن النظام المدروس. فمن الجدول أدناه نلاحظ بأن الشخص الطبيعي الأول كان مجموع ضريبة الدخل المدفوعة من قبله ضمن التغييرات الأخيرة في العام 2011 (3000 شيكل) أقل مما توجب عليه دفعه (3486) بناءً على قانون ضريبة الدخل للعام 2008. أما بالنسبة لأصحاب الدخل العالية فنجد بأن مجموع ضريبة الدخل المستحقة عليهم ازدادت ضمن النظام الجديد عما كانت عليه سابقاً (أنظر الجدول). يلاحظ أيضاً من الجدول بأن مجموع ضريبة الدخل المستحقة على أصحاب الدخل العالية ضمن اقتراح الخمس شرائح أعلى من مجموع الضريبة ضمن التعديل الأخير.

جدول 1: تطور الشرائح الضريبية للمكلف الطبيعي والمعنوي في النظام الضريبي الفلسطيني

2011 ¹⁴		2008 ¹³		2004 ¹²		1999 ¹¹		1998 – 1995 ¹⁰	
مكلف طبيعي									
النسبة	الدخل السنوي بالشيكل	النسبة	الدخل السنوي بالدولار	النسبة	الدخل السنوي بالدولار	النسبة	الدخل السنوي بالشيكل	النسبة	الدخل السنوي بالشيكل
%5	40,000 – 1	%5	10,000 – 1	%8	10,000 – 1	%5	27,000 – 1	%5	4,200 – 1
%10	80,000 – 40,001	%10	20,000 – 10,001	%12	16,000 – 10,001	%10	66,000 – 7,001	%10	10,500 – 4,201
%15	125,000 – 80,001	%15	20,000 فأكثر	%16	16,000 فأكثر	%15	110,000 – 66,001	%15	16,800 – 10,501
%20	125,001 فأكثر					%20	11,001 فأكثر	%20	29,400 – 16,801
–	–	–	–	–	–	–	–	%30	50,400 – 29,401
–	–	–	–	–	–	–	–	%35	84,000 – 50,401
–	–	–	–	–	–	–	–	%40	147,000 – 84,001
–	–	–	–	–	–	–	–	%48	147,001 فأكثر
مكلف معنوي									
%15	125,000 – 1	%15	على أي دخل	%15	على أي دخل	%20	على أي دخل	%37.5	الصفة الغربية ¹⁵
%20	125,001 فأكثر								
%15	125,000 – 1	%15	على أي دخل	%15	على أي دخل	%20	–	%38.5	قطاع غزة
%20	125,001 فأكثر								

¹⁰ Adam, Christopher. & others. 2004

¹¹ نفس المصدر
¹² قانون ضريبة الدخل الفلسطيني رقم (17) لسنة 2004
¹³ قانون ضريبة الدخل الفلسطيني المعدل لسنة 2008.
¹⁴ قانون ضريبة الدخل الفلسطيني لسنة 2011.
¹⁵ هذه النسبة كانت تفرض على الدخل بشكل عام ولم يكن هناك شرائح.

جدول 2: آلية حساب ضريبة الدخل للشخص الطبيعي

قانون ضريبة الدخل للعام 2011 بعد التعديل الأخير			قانون ضريبة الدخل للعام 2011 قبل التعديل الأخير			قانون ضريبة الدخل للعام 2008			
500000	400000	80000	500000	400000	80000	500000	400000	80000	الدخل (بالشيكل)
30000	30000	30000	30000	30000	30000	26640	26640	26640	اعفاء ضريبي
470000	370000	50000	470000	370000	50000	473360	373360	53360	الدخل الخاضع للضريبة
2000	2000	2000	2000	2000	2000	1850	1850	1850	ضريبة الشريحة الأولى (5%)
430000	330000	10000	430000	330000	10000	436360	336360	16360	الدخل المتبقي بعد فرض ضريبة الشريحة الأولى
4000	4000	1000	4000	4000	1000	3700	3700	1636	ضريبة الشريحة الثانية (10%)
390000	290000	-	390000	290000	-	399360	299360	-	الدخل المتبقي بعد فرض ضريبة الشريحة الثانية
6750	6750	-	6750	6750	-	59904	44904	-	ضريبة الشريحة الثالثة (15%)
345000	245000	-	345000	245000	-	-	-	-	الدخل المتبقي بعد فرض ضريبة الشريحة الثالثة
69000	49000	-	16875	16875	-	-	-	-	ضريبة الشريحة الرابعة (22,5% ثم أصبحت 20%)
-	-	-	270000	170000	-	-	-	-	الدخل المتبقي بعد فرض ضريبة الشريحة الرابعة
-	-	-	81000	51000	-	-	-	-	ضريبة الشريحة الخامسة (30%)
81750	61750	3000	110625	80625	3000	65454	50454	3486	مجموع الضريبة المستحقة
418250	338250	77000	389375	319375	77000	434546	349546	76514	صافي الدخل بعد الضريبة

تبنّت السلطة الفلسطينية منذ قدومها منهج تخفيض عدد الشرائح الضريبية والمعدلات الضريبية لما في ذلك من أثر إيجابي على إيرادات ضريبة الدخل. حيث تفيد النظريات الضريبية المختصة في النظم الضريبية بأن سهولة النظام الضريبي وقلة عدد الشرائح الضريبية سيؤثر إيجابياً على الإيرادات الضريبية. فالنظام الضريبي المعقد سينفر المكلف الضريبي من الالتزام بهذا النظام ويؤدي إلى زيادة التهرب الضريبي. بالإضافة إلى ذلك، فإن كثرة عدد الشرائح الضريبية في النظام الضريبي تحتاج إلى إدارة فعّالة للسيطرة عليها، وهذا الإدارة مرفقة بتكلفة إعداد الكوادر الفعالة القادرة على السيطرة عليه (Torgler 2007). فلذلك عملت السلطة الفلسطينية على تخفيض أعداد الشرائح الضريبية للعمل بالنظرية الحديثة القائلة بأن بساطة النظام الضريبي وقلة الشرائح ستقود إلى ارتفاع العائدات الضريبية الفلسطيني وتخفيف من تكلفة إدارته. لكن قرار تخفيض الشرائح الضريبية يرافقه عادة باحتجاجات العدالة الاجتماعية. فالعديد من الاقتصاديين يرون بأن قلة عدد الشرائح الضريبية سيساوي بين طبقات الدخل المختلفة وسينصف الغني على حساب الفقير ولن يحقق مبدأ إعادة توزيع الدخل بين المواطنين. وبالرجوع إلى قانون ضريبة الدخل الأخير في 2011 سنجد بأن السلطة الفلسطينية أضافت شريحة إضافية إلى الثلاث شرائح السابقة وعللت ذلك برغبتها في زيادة إيراداتها الضريبية لأن التعديلات السابقة لم تحقق ذلك من جهة، ورضوخها لضغوطات الشارع الفلسطيني بضرورة تحقيق العدالة الاجتماعية بإعادة توزيع الدخل من جهة أخرى.

على الرغم من التعديلات التي أجرتها السلطة الفلسطينية على الشرائح الضريبية لضريبة الدخل، إلا أن مساهمتها في مجمل الإيرادات ما زالت متواضعة. حيث لم تتجاوز مساهمة ضريبة الدخل في إجمالي إيرادات في الأعوام الخمس الأخيرة حاجز 7%. وإذا قورنت هذه النسبة بمساهمة ضريبة الدخل في دول أخرى فسندجدها أيضاً منخفضة جداً مع مختلف الدول (أنظر الجدول 3).

جدول 3: مساهمة ضريبة الدخل لعدة دول 2009¹⁶

الدولة	إيرادات ضريبة الدخل (% من الإيرادات الإجمالية)	إيرادات ضريبة الدخل (%) من الإيرادات الضريبية
فلسطين	5%	6%
الأردن	16.9%	26.6%
مصر	27.8%	49.2%
لبنان	15.5%	20.4%
الجزائر	59.7%	63.7%
ألمانيا	16.5%	40.6%
اليونان	20.7%	39.5%
إسرائيل	26.3%	41.6%
تركيا	26.5%	31.6%

المصدر: The World Bank Data

فإذا نظرنا إلى تقسيم دائرة ضريبة الدخل للمكلفين ضريبياً في الاقتصاد الفلسطيني، فنسجد التوزيع كالتالي: قطاع الشركات وتبلغ مساهمته في 2011 45.8%، يليه الاقتطاعات بنسبة 22.2%، المهن 11.1%، رواتب السلطة 9.3%، الجانب الآخر 5.8%، رواتب العسكر 4.4%، والسيارات 1.4% (أنظر الجدول في الأسفل).

جدول 4: توزيع إيرادات ضريبة الدخل تبعاً للقطاعات المختلفة (بالشيكل)

البيان	2009		2010		2011	
	النسبة	القيمة	النسبة	القيمة	النسبة	القيمة
شركات	33.6%	128,599,278	48.8%	239,329,107	45.8%	231,941,187
مهن	12.1%	46,522,861	12.6%	61,701,279	11.1%	56,056,885
شركات استيراد السيارات	2.3%	8,990,759	1.6%	7,622,836	1.4%	7,062,887
اقتطاعات	23.0%	88,163,151	20.7%	101,476,578	22.2%	112,298,305
ضرائب العمال في إسرائيل	16.8%	64,220,307	4.9%	23,822,869	5.8%	29,484,820
رواتب السلطة	8.3%	31,665,328	7.7%	37,720,469	9.3%	47,101,971
رواتب العسكر	3.9%	14,994,032	3.8%	18,594,393	4.4%	22,402,040
المجموع	100%	383,155,716	100%	490,267,531	100%	506,348,095

المصدر: بيانات مستلمة من دائرة ضريبة الدخل، وزارة المالية، 2012

¹⁶ اختير العام 2009 للمقارنة لتوفر المعلومات في بيانات البنك الدولي لهذه الفترة.

بناءً على ما سبق، يمكن حصر أسباب انخفاض مساهمة ضريبة الدخل في الإيرادات الفلسطينية بالنقاط التالية:

- ✧ انخفاض النسب الضريبية المفروضة على الشريحة الأولى والثانية.
- ✧ انخفاض النسب الضريبية على المكلفين الاعتباريين.
- ✧ التهرب الضريبي عند بعض القطاعات وخصوصاً المهن الحرة.
- ✧ ضعف أداء موظفي دائرة ضريبة الدخل وعدم توفر نظام حاسوبي موحد مع الدوائر الضريبية الأخرى لتسهيل الرقابة وتبادل المعلومات.

وبهدف زيادة إيرادات ضريبة الدخل يجب دراسة الأسباب التي تم ذكرها، والتي يمكن تقسيمها إلى نوعين من الأسباب؛ الأول له علاقة بطبيعة المجتمع وأفراده، أما الثاني فله علاقة بالتزام المكلفين ضريبياً من جهة وبأداء الدوائر الضريبية من جهة أخرى.

على الرغم من أن المجتمع الفلسطيني والأردني والمصري تغلب عليهم صفة الفقر فإن نسبة مساهمة إيرادات ضريبة الدخل الأردنية والمصرية من مجمل الإيرادات الضريبية في العام 2011 تفوق نسبة المساهمة في فلسطين، إذ تبلغ في الأردن تقريبا 22% وفي مصر 47% أما في فلسطين فبلغت 7% فقط. ولمعرفة السبب وراء هذا الاختلاف في النسب فإنه من المهم النظر في الأنظمة الضريبية المختلفة، فإذا قورن وضع المكلف الفلسطيني الطبيعي بوضع المكلف الأردني والمصري الطبيعي لتشابهت ظروفهم الاقتصادية. سنجد أيضاً بأن المواطن الفلسطيني المقيم والمكلف ضريبياً يحصل على إعفاء ضريبي سنوي قيمته 30000 شيكل، بينما إعفاء المكلف الأردني قد يصل إلى 24000 دينار أردني¹⁷ أما المصري فيحصل على 5000 جنيه مصري¹⁸. أي أن الدخل المُعفى من ضريبة الدخل تبعاً للقانون الأردني أكثر من أربع أضعاف الدخل المُعفى

¹⁷ تنص المادة 9-أ من قانون ضريبة الدخل المؤقت الأردني رقم (28) لسنة 2009 على: للتوصل إلى الدخل الخاضع للضريبة، تنزل الإعفاءات التالية من الدخل الإجمالي للشخص الطبيعي المقيم : مبلغ 12000 دينار أردني للمكلف، ومبلغ 12000 دينار أردني عن المعالين مهما كان عددهم (المصدر:

<http://www.istd.gov.jo/ISTD/Arabic/Legislations/Laws/IncomeTaxLaw2009.htm>

¹⁸ قانون ضريبة الدخل المصري. (المصدر: <http://www.fedamisr.net/kyanen/dareba.pdf>)

تبعاً للقانون الفلسطيني والمصري أقل من الفلسطيني. بالإضافة إلى ذلك يفرض القانون الأردني شريحتين ضريبتين على الأشخاص الطبيعيين؛ الأولى بنسبة 7% عن كل دينار من 12000 دينار الأولى، والشريحة الثانية بنسبة 14% عن كل دينار يزيد على ذلك وهذا أقل من النسب المفروضة في الأراضي الفلسطينية بشرط مراعاة بأن دخل الشريحة الأولى والثانية في نظام ضريبة الدخل الفلسطيني معفى من ضريبة الدخل وفق النظام الأردني وأن أعلى نسبة هي 14%. أما القانون المصري فيفرض ثلاث شرائح ضريبة على الأشخاص الطبيعيين؛ الأولى بنسبة 10% على الشريحة الأولى (أكثر من 5000 إلى 20000 جنيه مصري)، والشريحة الثانية بنسبة 15% (أكثر من 20000 إلى 40000 جنيه مصري)، والشريحة الثالثة بنسبة 20% (أكثر من 40000 جنيه مصري) وهي متقاربة مع النسب الضريبية الفلسطينية. ويعود ارتفاع مساهمة ضريبة الدخل الأردنية والمصرية في الأساس إلى مساهمة ضريبة الدخل المحصلة من المكلفين الاعتباريين¹⁹، حيث تبلغ في الأردن ما يقارب 78% من مجمل إيرادات ضريبة الدخل²⁰ وفي مصر ما يقارب 79% من مجمل إيرادات ضريبة الدخل²¹. وبناءً على ذلك فإنه ينبغي على السلطة الفلسطينية العمل على محاربة ظاهرة التهرب الضريبي ورفع المستوى الأدائي لموظفي الدوائر الضريبية لزيادة إيرادات ضريبة الدخل، وذلك لصعوبة زيادة النسب الضريبية رجوعاً للظروف الاقتصادية الفلسطيني من ناحية، ولتحقيق العدالة والمساواة لجميع أفراد المجتمع بتطبيق القانون على جميع الأفراد من ناحية أخرى.

¹⁹ تستوفى الضريبة عن الدخل الخاضع للضريبة للشخص الاعتباري تبعاً للقانون الأردني حسب النسب التالية (المصدر السابق ذاته):-

1. 14% لجميع الأشخاص الاعتباريين باستثناء ما ورد منهم في البندين (2) و (3) من هذه الفقرة
 2. 24% على شركات الاتصالات الأساسية وشركات التأمين وشركات الوساطة المالية والشركات المالية بما فيها شركات الصرافة والأشخاص الاعتباريين الذين يمارسون أنشطة التأجير التمويلي .
 3. 30% على البنوك .
- أما حسب القانون المصري تبلغ نسبة ضريبة الشركات 20%، باستثناء هيئة قناة السويس، والهيئة المصرية العامة للبترول، والبنك المركزي (40%)، وشركات البحث عن البترول والغاز (بنسبة 40.55%).

²⁰ المصدر: الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية الأردنية
http://www.mof.gov.jo/admin/Upload/Optional/PDF%20Arabic_4.pdf

²¹ المصدر، الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية المصرية
<http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/Reportes/2011/12/12-a.pdf>

اقتراحات لزيادة إيرادات ضريبة الدخل الفلسطينية

رجوعاً إلى الأسباب التي تم ذكرها سابقاً؛ هناك أسلوبان يمكن إتباعهما لزيادة إيرادات ضريبة الدخل:

- ✧ زيادة النسب الضريبية مع أو دون تقليص الإعفاءات،
- ✧ زيادة كفاءة النظام المعمول به ومحاربة مشاكله.

المقترح الأول: فرص رفع النسب الضريبية وتغيير عدد الشرائح

أجرت السلطة الوطنية الفلسطينية في أواخر 2011 بعض التغييرات على قانون ضريبة الدخل، وكانت زيادة إيرادات ضريبة الدخل إحدى أهدافها. ولكن هذه الخطوة قوبلت بالكثير من الانتقادات من قبل الشارع الفلسطيني حتى قبل صدوره رسمياً. ومن أهم التعديلات التي أحدثها القانون كانت:

- ✧ إضافة شريحتين إلى الشرائح الضريبية الثلاث من القانون السابق²².
- ✧ زيادة الدخل المعفي من الضريبة إلى 30,000 شيكل، حيث كان في السابق 26,640 شيكل²³.
- ✧ منح إعفاء بقيمة 6000 شيكل كتعويض للنفقات الجامعية ولطالبي كحد أقصى.
- ✧ إعفاء 25% من أرباح شراء وبيع الأسهم والسندات من ضريبة الدخل، حيث كانت معفية بالكامل سابقاً.
- ✧ إلغاء إعفاء دخل المزارعين.

خضع المشرع الفلسطيني إلى الضغوطات التي تعرض إليها خصوصاً من القطاع الخاص، وقام بتخفيض عدد الشرائح الجديدة إلى شريحة واحدة وبنسبة ضريبية أقل

²² الشريحتين هما:

1. الشريحة الرابعة: من 125,001 - 200,000 شيكل بنسبة ضريبية 22.5%.

2. الشريحة الخامسة: ما زاد عن 200,001 بنسبة ضريبية 30%.

²³ إذا اعتمدنا سعر الصرف من وزارة المالية فإن المبلغ بعملة الشكل يبلغ $26,640 = 3.7 * 7200$ شيكل

بلغت 20%. وهذه الشريحة الرابعة تخص المكلفين الذين يفوق صافي دخولهم السنوية 125000 شيكل. الأثر الإجمالي لهذه الزيادة سيبقى محدود لسببين أساسيين، هما: زيادة قيمة الدخل المعفى من الضريبة عما كان عليه من جهة؛ وقلة الأفراد الذين تنطبق عليه الشريحة الضريبية الرابعة من جهة أخرى (World Bank, 2012). بناءً على ذلك نستطيع الاستنتاج بأنه من الصعب التعويل على زيادة الشرائح الضريبية لزيادة إيرادات ضريبة الدخل، وذلك لقلة المكلفين الذين سيخضعون لهذه الشرائح. فلذلك فإنه من الأجدر أن يعمل المشرع الفلسطيني على تحسين النظام المعمول به حالياً لغرض زيادة الإيرادات. وذلك من خلال تحسين أداء دوائر ضريبة الدخل لمحاربة التهرب الضريبي وزيادة كفاءة العاملين في تقدير دخول المكلفين.

المقترح الثاني: تقليص التهرب الضريبي.

المشكلة الثانية والأهم في هذا القطاع هو مشكلة التهرب الضريبي. فهذه المشكلة ذات شقين الأول ذو علاقة بالعاملين في الدوائر والآخر ذو علاقة بمدى جاهزية المكلف بدفع ما يترتب عليه من ضريبة دخل. إيجاد حلول لهذه المشكلة بشقيها سيؤدي إلى زيادة الإيرادات. فإذا نظرنا إلى بيانات الجدول رقم 3، فسنجد بأنه من الأحرى البدء بالمهن الحرة وذلك لقلة مساهمتهم في إيرادات ضريبة الدخل مقارنةً بأعداد العاملين في المهن الحرة. حيث يبلغ أعداد العاملين في المهن الحرة للعام 2011 208,500 شخص²⁴. وإذا افترضنا بأن جميع العاملين في قطاع المهن الحرة ملتزمون ومتساوون في الدخل، فهذا يعني بأن كل مكلف يقوم بدفع 269 شيكل إسرائيلي بشكل سنوي²⁵؛ وهذا المبلغ قليل إذا نظرنا لعدد الأفراد الذين يعملون ضمن المهن الحرة²⁶. ومن هذا المبلغ المقدر نستطيع وضع تصور لمستوى الدخل للعاملين في المهن الحرة:

²⁴ المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2012. قاعدة بيانات مسح القوى العاملة: 2010-2011. رام الله - فلسطين.

²⁵ قيمة ضريبة الدخل للفرد = إجمالي الإيرادات / عدد العاملين في المهن الحرة = 56,056,885 / 208,500 = 268.9

²⁶ الدراسة تحاول أن تعطي فكرة عن مدى المشكل في هذا القطاع والمبلغ المقدر لغرض التنويه لمدى المشكلة في هذا القطاع.

$$\begin{aligned}
& \text{المبلغ المستحق لضريبة الدخل} = \text{الدخل الخاضع للضريبة} \times \text{النسبة الضريبية (بسبب} \\
& \text{قلة المبلغ المدفوع نستطيع الافتراض بأن الجميع ضمن الشريحة الأولى أي 5\%)} \\
& = (\text{الدخل} - \text{الدخل المعفي من الضريبة}) \times 5\% \\
& = (\text{الدخل} - 30,000) \times 5\% = 269 \\
& \Leftarrow \text{الدخل} = 35,380 = 30,000 + 5380 = 30,000 + (269 / 5\%)
\end{aligned}$$

أي أن دخل الفرد في المهن الحرة، وفق ما تم افتراضه إلى الآن، 35,380 شيكل سنوياً أي لا يتجاوز 3000 شيكل شهرياً. وهذا المبلغ قليل إذا نظرنا إلى طبيعة الأشخاص المصنفين على المهن الحرة. فالمهنة الحرة، هي كل عمل يمارسه صاحبه لحسابه الخاص ويهدف من ذلك إلى تقديم خدمات عامة معتمداً على تخصصه وخبرته. ومن أهم الأمثلة على المهن الحرة، هي: الطبيب، المهندس، المحامي. فمن خلال مقابلة أجريت مع دائرة ضريبة الدخل تبين بأن قطاع المهن الحرة وخصوصاً الأطباء والمحامين من أكثر المتهربين من ضريبة الدخل في فلسطين.

مشكلة التهرب الضريبي لدى أصحاب المهن الحرة ليست مقصورة على فلسطين بل هي مشكلة تعاني منها الدول بشكل عام. وذلك لأنه من الصعب تحديد الدخل المتحقق من مزاول مهنة كالطبيب أو المحاماة لأن الشخص المزاول لهذه المهنة يستطيع أن يبيع سلعته من غير فاتورة تثبت ذلك. بالإضافة إلى ذلك فإنه من الصعب التعويل على فواتير التكاليف لتقدير أعماله لأنهم في كثير من الأحيان يبيعون سلعة خاصة هي المعرفة وهي سلعة صعب حصرها وتقديرها. فلذلك نجد بأن الكثير من الأنظمة الضريبية وضعت نظاماً خاصاً لتقدير دخول العاملين في المهن الحرة.

تجربة مصر مع تقدير دخول المهن الحرة

ففي مصر على سبيل المثال يوجد تعليمات خاصة لتقدير إيرادات العاملين في المهن الحرة في حال عدم توفر "دفاتر منتظمة" لإيراداتهم. فقانون الدخل المصري أرفق تعليمات لتقدير الوعاء الضريبي لمهنة الطب والمحاماة نرفق هنا بعضاً منها:

1. لتقدير الوعاء الضريبي لطبيب جراح ينظر لنقاط معينه منها:
- ✧ تحدد عدد العمليات التي أجراها الطبيب خلال العام علي أساس البيانات الواردة من المستشفيات التي يجري بها عمليات وتحدد فئات العمليات علي أساس تقسيمها إلى: عملية صغرى، عملية متوسطة، عملية كبرى. ويسترشد بأسعار المؤسسة العلاجية عند تحديد الإيراد من هذه العمليات مع مراعاة فرع الطب المتخصص به وخبرته وموقع العيادة والمحافظة التي يقيم بها.
 - ✧ بالنسبة لإيرادات العيادات بالنسبة لكافة الأطباء، فيراعى مثلاً:
- فئة الكشف حسب ما هو معلن داخل العيادة وللزيارات المنزلية والعادي والمستعجل.
 - درجة تخصص الطبيب وتاريخ تخرجه ومركزه العلمي وسنوات الممارسة.
 - البيانات التي يدلي بها الطبيب في محاضر المناقشة عند المحاسبة.
 - موقع العيادة ومستوى الدخول في المكان الذي يباشر فيه النشاط.

2. لتقدير الوعاء الضريبي لطبيب الأسنان ينظر لنقاط معينه منها:
- ✧ معاينة العيادة والعيادات الأخرى (إن وجدت) معاينات دقيقة ومتكررة لتحديد موقعها: (منطقة راقية - متوسطة - شعبية) ومستويات الدخل بها.
 - ✧ شهرة الطبيب وأثر ذلك على أسعار الخدمات الطبية.
 - ✧ مساحة العيادة والتجهيزات الطبية.
 - ✧ عدد المرضى وقت المعاينة وتوضيح حالات ونوع الخدمة الطبية، وغيرها.

3. لتقدير الوعاء الضريبي للمحامي ينظر لنقاط معينه منها:
- ✧ الاطلاع على بطاقة العضوية بالنقابة لمعرفة درجة وتاريخ قيده بها (ابتدائي - استئناف - نقض).
 - ✧ معاينة المكتب وفروعه (إن وجدت) معاينات دقيقة ومتكررة لتحديد موقعه (منطقة راقية - متوسطة - شعبية).

- ✧ شهرة المحامي.
 - ✧ مساحة المكتب ومستوى تجهيزه.
 - ✧ بيانات القضايا المدونة بأجندة المكتب، عدد ملفات القضايا بأرشيف المكتب.
 - ✧ عدد الزبائن وقت المعاينة.
 - ✧ عدد المحامين المساعدين وتحت التمرين، عدد أفراد السكرتارية والإداريين.
 - ✧ على الأمور المختصة الرجوع إلى:
- جداول قيد القضايا بالمحاكم لتحديد أنواع وأرقام القضايا المسندة إلى الممول.
 - مأموريات الشهر العقاري لتحديد أعداد العقود التي حررها الممول لصالح عملائه وقيمتها.
 - شركات التأمين لتحديد عدد أحكام قضايا التعويضات التي نفذها الممول، ومبالغ التعويض المنصرفة.

يدل هذا الكم من التعليمات المرفقة لتقدير الوعاء الضريبي للعاملين في المهن الحرة على مدى صعوبة هذا التقدير وكذلك لمدى حاجة الدوائر الضريبية لموظفين أكفاء للقيام بهذا التقدير.

المقترح الثالث: ضرائب العمال في إسرائيل

البند الآخر الذي قد يساعد على زيادة إيرادات ضريبة الدخل هو بند الجانب الآخر، وهو عبارة عن تحويلات الجانب الإسرائيلي لضريبة الدخل المستحقة على الفلسطينيين الذين يعملون في إسرائيل والمستوطنات. حيث تحول إسرائيل 75% من إيرادات ضريبة الدخل المستحقة من العاملين في داخل أراضيها و100% من إيرادات ضريبة الدخل للعاملين في المستوطنات. تبلغ مساهمة هذا القطاع في العام 2011 529 مليون شيكل أي ما نسبته 5.8% من مجمل إيرادات ضريبة الدخل (أنظر الجدول أسفل).

جدول 5: بعض مؤشرات سوق العمل للعاملين من الأراضي الفلسطينية:
2011- 2010

السنة		المؤشر
2011	2010	
83,300	78,200	عدد العاملين في إسرائيل والمستوطنات
162.2	158.0	معدل الأجر اليومي للعاملين في إسرائيل والمستوطنات
208,500	186,700	عدد العاملين في المهن الحرة (صاحب عمل + يعمل لحسابه)

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2012. قاعدة بيانات مسح القوى العاملة: 2010-2011. رام الله - فلسطين.

هذه النسبة متدنية إذا قورنت بأعداد العاملين في إسرائيل والمستوطنات (أنظر الجدول). نظراً لأن هذه الضرائب لا تحصل من جميع العاملين ولكن من العمال بتصاريج. لكن إذا افترضنا بأننا في وضع سيادة وانفصال عن إسرائيل وبأن هذا العدد من العمال سيبقى للعمل في إسرائيل واعتمدنا البيانات التي أمدنا بها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني من أعداد عمال ومتوسط دخل وبأن الشهر يتكون من 22 يوم عمل (أنظر الجدول)، فإن إيرادات ضريبة الدخل من العاملين في إسرائيل ستكون كالتالي:

✧ متوسط دخل العامل في إسرائيل (سنوي) = معدل الأجر اليومي × عدد أيام العمل × عدد الأشهر

$$12 \times 22 \times 162.2 =$$

$$= 42,820.8 \text{ شيكل إسرائيلي}$$

✧ الدخل الخاضع للضريبة = الدخل - الدخل المعفي من الضريبة

$$= 30,000 - 42,820.8 =$$

$$= 12,820.8 \text{ شيكل إسرائيلي}$$

✧ قيمة ضريبة الدخل للعامل الواحد = $12,820.8 \times 5\%$ (النسبة الضريبية للشريحة الأولى)

$$= 641 \text{ شيكل إسرائيلي للفرد}$$

✧ إجمالي ضريبة الدخل للعاملين في إسرائيل = قيمة ضريبة الدخل للعامل الواحد × عدد العاملين

$$83,300 \times 641 =$$

$$= 53.4 \text{ مليون شيكل إسرائيلي}$$

أي أن إيرادات ضريبة الدخل من الجانب الآخر سترتفع من 29.5 إلى 53.4 مليون شيكل، ويدل الفرق بينهما (23.9 مليون شيكل) على أن الافتراضات التي تم وضعها إذا تحققت فستزيد من إيرادات ضريبة الدخل.

ضريبة الأملاك

مساهمة ضريبة الأملاك في إيرادات السلطة الفلسطينية منخفضة جداً فهي لا تتجاوز 0.1% من مجمل الإيرادات وأقل من 1% من مجمل الإيرادات المحلية. تنتمي ضريبة الأملاك إلى الضرائب المباشرة، حيث يجب على صاحب العقار أو الأرض دفع ما يستحق عليه من ضريبة أملاك بصفة شخصية وتقرض على الدخل المقدر للعقارات المبنية والأراضي بشكل سنوي.

تختلف القوانين المنظمة لضريبة الأملاك في الضفة الغربية عنها في قطاع غزة. فالقانون الساري في الضفة الغربية هو "قانون رقم 11 لسنة 1954 والمسمى قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية والتعديلات الواردة عليه وتحديداً القانون المؤقت رقم 9 لسنة 1967". حيث يعطي القانون وزارة المالية الحق في تحصيل إيرادات ضريبة الأملاك. أما في القطاع فلا تزال القوانين الموروثة ما أيام الانتداب سارية المفعول، "وهذه القوانين هي قانون ضريبة الأملاك في المدن رقم 42 لسنة 1940 وقانون ضريبة الأملاك في القرى رقم 5 لسنة 1942" بالإضافة إلى بعد التعديلات التي أحدثتها الأوامر العسكرية الإسرائيلية (UNDP. 2010). أي أن ضريبة الأملاك في فلسطين تنظم بقانونين مختلفين في المضمون وفي آلية تقدير ضريبة الأملاك. بالإضافة إلى ذلك هناك اختلاف بالجهة المخولة في الجباية. ففي

الضفة الغربية تقوم دائرة ضريبة الأملاك بجباية ضريبة الأملاك وفي قطاع غزة تتولى دائرة ضريبة الأملاك والبلديات معاً أو منفصلين هذه المهمة.

المشكلة الأساسية التي تواجه هذا النوع من الضرائب هي تخمين قيمة الضريبة المستحقة. حيث نص القانون بأن عملية التخمين يجب أن تطبق كل خمس سنوات أو في مدة يعينها مجلس الوزراء بقرار ينشر في الجريدة الرسمية من قبل لجنة تعين من قبل وزير المالية. تتكون هذا اللجنة من ثلاث أعضاء، الأول موظف حكومي، والثاني ممثل عن المجلس البلدي أو المحلي، وأما الثالث فمن الأهالي ويكون من دافعي الضريبة في تلك المنطقة. فتقوم هذه اللجنة بتخمين أو إعادة تخمين صافي قيمة الإيجار السنوي لجميع الأملاك الواقعة ضمن المنطقة المقصودة وتنظم قائمة تخمين جديدة وفاقاً لأحكام هذا القانون وتفرض الضريبة اعتباراً من بدء السنة المالية التي تلي عملية التخمين. وتحدد قيمة ضريبة الأملاك التي ينبغي على المكلّف دفعها على أساس صافي القيمة الفعلية لإيجار العقار أو الأرض، وإن لم تكن متوفرة فبناءً على تقدير لجنة التخمين. ولتحقيق العدالة فإن على عملية التخمين؛ التفريق بين البناء المؤجر والبناء الذي يسكنه مالكه²⁷، والأخذ بعين الاعتبار كل من: مساحة البناء وشرف الموقع والمواد المستخدمة في التشطيب وإيجار المثل والقدم، عند تقدير الأجرة. أما بالنسبة لتخمين إيجار الأرض، فإن قيمة هذا التخمين تكون 0.006 من القيمة السوقية للأرض.

بعد معرفة أو تقدير الأجرة السنوية للعقار أو الأرض تطبق القوانين التالية في تقدير ضريبة الأملاك في الضفة الغربية:

- ✧ 17% من صافي قيمة الإيجار السنوي للأبنية بعد خصم 20% من قيمة الإيجار السنوي كاستهلاك، بما في ذلك المساحة التي تقوم عليها وتحيط به أو تتبع له.
- ✧ 10% من صافي قيمة الإيجار السنوي للأراضي، والتي لا يوجد عليها مباني أو عقارات أو أملاك.

²⁷ تخضع جميع الأبنية سواء المسكونة من قبل مالكها أم مؤجرة لضريبة الأملاك لأن القانون لا يعفي إلا الدور التي يسكنها أصحابها ويقل صافي قيمة إيجارها السنوي عن دينارين.

أما في قطاع غزة فحدد القانون نسبة ضريبة الأملاك بـ 15%. ولكن دراسة للأمم المتحدة عن ضريبة الأملاك أجريت في العام 2010، أفادت بأن الآلية المعمول فيها في قطاع غزة مختلفة كلياً عن نص القانون.

ينص القانون الفلسطيني بأن 90% من إيرادات ضريبة الأملاك تحول إلى البلديات والهيئات المحلية وتحتفظ وزارة المالية بـ 10% بدل مصاريف ورواتب موظفين. وحدد المادة 26 من قانون رقم 1 لسنة 1997 آلية توزيع إيرادات الهيئات المحلية التي تقوم السلطة المركزية بجبايتها بالنيابة عنهم، وكانت كالتالي:

- ✧ الإيرادات أمانة للهيئات لدى وزارة المالية.
- ✧ تحصل الهيئات المحلية على ما لا يقل عن 50% من مجمل إيرادات ضريبة الأملاك من أراضيها وما تبقى يوزع على الهيئات المحتاجة بناءً على قرار الوزير وإتباعاً لمعايير محددة: كعدد السكان ونسبة المساهمة في جلب الإيرادات.

تواجه ضريبة الأملاك في فلسطين مشكلة إضافية متعلقة بالجهة المحصلة لإيرادات ضريبة الأملاك والجهة التي تحصل على تلك الإيرادات في النهاية. فضريبة الأملاك هي ضريبة تأخذ بدل خدمات تقدمها الهيئات المحلية كطرق ومياه وإنارة... الخ لأصحاب هذه العقارات، لذلك فمن الأفضل أن تترك للجهة المحلية حرية التصرف فيها لمعرفة أفضل باحتياجات سكان تلك المنطقة. لعل انخفاض إيرادات ضريبة الأملاك في فلسطين، على الرغم من الحركة العمرانية النشطة، يعود لعدم التزام المواطنين بدفع ما يترتب عليهم من ضريبة أملاك. ولزيادة هذا الالتزام يمكن الاستفادة من التجربة الألمانية في منح حرية التصرف بإيرادات ضريبة الأملاك للمنطقة التي تدفعها مع إعلام المواطن بهذه الحقيقة أما عن طريق حملات توعية أو عن طريق إقامة مشاريع تمويل تلك الإيرادات مع الإشارة إلى ذلك، لكي يلمس المواطن بشكل مباشر عائد ما قام بدفعه.

ففي ألمانيا على سبيل المثال تحصل الهيئات المحلية على إيرادات ضريبة الأملاك لتقديم الخدمات لسكان المنطقة ذاتها الدافعة للضريبة. فضريبة الأملاك الألمانية تنقسم إلى شقين، الأول للمباني والآخر للأراضي الخالية من البناء. وتوزع إدارة ضريبة الأملاك على المستويات الثلاث، فالحكومة المركزية لها الحق في إصدار وتغيير القوانين المنظمة لضريبة الأملاك، والولاية كمستوى ثاني يقع عليها مسؤولية تحصيل إيرادات ضريبة الأملاك، ولكن تذهب هذه الإيرادات في النهاية إلى المستوى الثالث وهي الهيئات المحلية. وآلية حساب ضريبة الأملاك في ألمانيا معقدة نوعاً ما، فهناك نسبة ثابتة تضرب بقيمة موحدة يتم تقديرها من قبل جهة مختصة والنتيجة يضرب من جديد بنسبة إضافية تختلف من هيئة محلية لأخرى. وتعتمد هذه النسبة الإضافية على أعداد السكان والعاملين في كل هيئة، بغرض زيادة إيرادات المناطق التي يسكنها عدد أكبر من السكان لتمويل الخدمات المطلوبة من قبلهم²⁸. لتبسيط ذلك فإن ضريبة الأملاك في ألمانيا تحسب على النحو التالي²⁹:

إذا افترضنا بأن مواطن من ولاية هامبورج يملك بيت بقيمة مقدرة 100000 يورو وقطعة أرض بذات القيمة فإن ضريبة الأملاك تحسب على النحو التالي:

ضريبة الأملاك على الأرض: $0.0026 * 50000 * 225\% = 292.2$ يورو سنوياً

ضريبة الأملاك على البيت: $0.0035 * 50000 * 540\% = 945$ يورو سنوياً

أي أن مجموع ضريبة الأملاك لهذا الشخص تبلغ 1237.2 ($292.2 + 945$) يورو سنوياً تحصل عليها في الهيئة المحلية التي يقطن فيها. وذهاب هذا المبلغ في نهاية الأمر إلى الهيئة المحلية التي يقطن فيها المكلف سيساعد على زيادة التزامه بدفع ضريبة الأملاك المستحقة عليه.

²⁸ المصدر: الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية الألمانية

(<http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Home/home.html>)

²⁹ تنطبق هذه البيانات على مدينة هامبورج

4-2-3 الضرائب غير المباشرة

تفرض الضرائب غير المباشرة على أساس السلوك الاستهلاكي للفرد. لذلك ترتبط هذه الضريبة بالقرارات الشرائية للفرد، فعند استهلاكه لسلعة معينة يقع عليه عبء الضريبة غير المباشرة المرتبطة بها. ومن أهم ما يميز الضرائب غير المباشرة:

- ✧ ارتفاع حصيلة إيراداتها، بسبب شموليتها لجميع أنواع السلع.
- ✧ سهولة التحصيل والملاحقة، لأن كل من يدفعها، قبل المستهلك النهائي، يعود ويطالب بها.
- ✧ لارتباطها بالثمن النهائي للسلعة، فإن المستهلك لا يشعر بعبئها كما في الضرائب المباشرة.
- ✧ رفع النسب الضريبية يؤدي في أغلب الأحيان إلى زيادة الإيرادات، على عكس الضرائب الأخرى والتي يتوقع انخفاض إيراداتها عند رفع النسب. وذلك لأن هذه الضرائب تفرض على سلع استهلاكية جزء كبير منها يعتبر من مستلزمات الحياة التي لا يمكن الاستغناء عنها، فبالتالي عند رفع الضرائب غير المباشر على سلع كالطحين، والأرز، أو على الوقود فإن إيرادات الدولة ستزداد في المحصلة لحاجة المواطن الدائمة لتلك السلع.
- ✧ سرعة التحصيل وبشكل دوري لأنها مرتبطة بعمليتي البيع والشراء، وغير مرهونة بمرور فترات زمنية.

بالرغم من وجود هذه الميزات للضرائب غير المباشرة، إلا أن لها سلبيات ومن أهمها:

- ✧ لها آثار توزيعية رجعية، حيث تفرض بالنسب نفسها على جميع المواطنين بغض النظر عن مستوى دخولهم. فيتحمل الفقراء العبء الأكبر في هذه الضريبة لاستهلاكهم نسباً أعلى من دخلهم.
- ✧ سرعة تأثرها بالتغيرات الاقتصادية؛ فتزداد مع الازدهار وتتناقص في الأزمات.

✧ إجراءات محاربة التهرب منها أكثر تعقيدا في الحالة الفلسطينية لعدم وجود آلية واضحة لعملية البيع والشراء، حيث تجرى هذه العملية عادة من غير فواتير لعملية الشراء. حيث تجد الجهة الحكومية نفسها مرغمة على تقدير عمليات البيع والشراء للمكلف أو الأخذ بالبيانات المقدمة.

تعتمد غالبية الدول النامية بشكل كبير على إيرادات الضرائب غير المباشرة لوفرة إيراداتها مقارنةً بإيرادات الضرائب المباشرة (Homburg, 2007). وتكمن الأسباب وراء اعتماد الدول النامية على الضرائب غير المباشرة فيما يلي: انخفاض الدخل، والاعتماد على الاستيراد بشكل كبير، ولكون أسواق الدول النامية أسواق استهلاكية. ولا يختلف الوضع الفلسطيني عن ذلك. إذ أن إيرادات الضرائب غير المباشرة تشكل نسبة أكبر من إيرادات الضرائب المباشرة، وبالتالي دور أكبر في تمويل خزينة السلطة الفلسطينية. فقد ساهمت الضرائب غير المباشرة بأكثر من 90% من مجمل الإيرادات الضريبية للموازنة الفلسطينية في عام 2011. ومن الضرائب غير المباشرة في الأراضي الفلسطينية: ضريبة القيمة المضافة، والجمارك، وضريبة المحروقات، ومكوس السجائر، ومكوس المشروبات. وسيتم تناول ضريبة القيمة المضافة والجمارك بشكل أكثر تفصيلاً من الأنواع المتبقية.

ضريبة القيمة المضافة

تفرض ضريبة القيمة المضافة كنسبة مئوية على القيمة المضافة لتكلفة السلع أو الخدمات في كل مرحلة من مراحل الإنتاج أو البيع. أما تكلفتها النهائية فيقع عاتقها على المستهلك النهائي، وتدفع عند الشراء، وتقوم دائرة ضريبة القيمة المضافة بتحصيلها شهرياً³⁰. وضع بروتوكول باريس الاقتصادي بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل حد أدنى لمعدلات ضريبة القيمة المضافة، حيث نص القانون على أن معدل ضريبة القيمة المضافة في الأراضي الفلسطينية يجب أن لا يقل عن المعدل في إسرائيل بأكثر من نقطتين مئويتين، وتبلغ حالياً في فلسطين 15%. وبلغت مساهمة إيراداتها ما نسبته

³⁰ عمل التاجر أو صاحب المحل عبارة عن حلقة وصل بين المشتري والدولة.

34% من مجمل الإيرادات الضريبية للعام 2011. من الجدول 6 نلاحظ بأن نسبة إيرادات ضريبة القيمة المضافة من مجمل الإيرادات الضريبية ثابتة تقريباً (34%) ما عدا في العام 2008 حيث كانت النسبة 37%.

جدول 6: ضريبة القيمة المضافة ونسبتها من الإيرادات الضريبية
من 2006-2011 (مليون دولار)

السنة	2006	2007	2008	2009	2010	2011
إيرادات ضريبة القيمة المضافة (تحصيل مباشر)	65.0	55.0	125.7	138.6	170.8	189.2
إيرادات ضريبة القيمة المضافة (تحصيل غير مباشر)	276.0	321.0	385.3	337.2	379.7	452.7
المجموع	341.0	376.0	511.0	475.8	550.5	641.9
الإيرادات الضريبية	992	1,098	1,398.1	1,404.30	1,641	1,906.2
نسبتها من الإيرادات الضريبية	34%	34%	37%	34%	34%	34%

المصدر: وزارة المالية، 2011.

يبين الجدول 7 معدلات ضريبة القيمة المضافة لعدة دول مختارة، حيث من الجدول نستنتج بأن معدل ضريبة القيمة المضافة في مصر تبلغ 10% وهي نسبة أقل من النسبة في فلسطين، وباقي الدول تفرض معدلات أعلى. يبين الجدول أيضاً نسب ضريبة القيمة المضافة من إجمالي الإيرادات ومن الناتج المحلي الإجمالي. حيث تستخدم هذه النسب كمؤشر للمقارنة بين الدول. تشكل نسبة إيرادات ضريبة القيمة المضافة من مجمل الإيرادات في الأراضي الفلسطينية 30% في عام 2009، وإذا قورنت هذه النسبة بنسب دول أخرى، نجد بأنها متقاربة مع معظم الدول الأخرى باستثناء تركيا والأردن، حيث تبلغ النسبة في هذه الدول 50.9%، و37.6% على التوالي. ومن بيانات الجدول ذاته نستطيع الاستنتاج بأنه من الصعب الافتراض بأنه كلما ازداد معدل ضريبة القيمة المضافة ازدادت إيراداتها. وتبلغ نسبة إيرادات ضريبة القيمة المضافة من الناتج المحلي الإجمالي في فلسطين 7% فقط، وتشارك مع فلسطين في هذه النسبة مصر وألمانيا، وهي نسبة متدنية مقارنة مع الدول الأخرى.

جدول 7: معدلات ضريبة القيمة المضافة ونسبتها من مجمل الإيرادات والنتائج المحلي الإجمالي لعدة دول (2009)

الدولة	معدل ضريبة القيمة المضافة	نسبة إيرادات ضريبة القيمة المضافة من مجمل الإيرادات	نسبة إيرادات ضريبة القيمة المضافة من الناتج المحلي الإجمالي (الاسمي)
فلسطين	15%	30%	7%
الأردن	16%	37.6%	10%
مصر	10% أو 25%	21.7%	7%
الجزائر	17% أو 14% أو 7%	28.0%	10%
ألمانيا	19% أو 7%	24.2%	7%
اليونان	23% أو 11%	28.8%	11%
إسرائيل	16%	31.4%	12%
تركيا	18%	50.9%	11%

المصدر: The World Bank

أثر الانقسام الحادث بين الضفة الغربية وقطاع غزة على إيرادات السلطة الفلسطينية من ضريبة القيمة المضافة. حيث أفاد تقرير للبنك الدولي، بأنه في العام 2006 بلغت مساهمة قطاع غزة من إيرادات ضريبة القيمة المضافة 17% أما في العام 2010 فكانت 6%. فإذا افترضنا بأن هذه النسبة بقيت في العام 2010 كما كانت في العام 2006، فإن السلطة الفلسطينية ستحصل على 42 مليون دولار أمريكي إضافي (البنك الدولي 2012).

إن من بين المشاكل الأساسية التي تعيق تحصيل هذه الضريبة هي عدم فهم المكلف لمفهومها، ففي كثير من الحالات يعتقد التاجر أنها ضريبة مثل الضرائب المباشرة والتي يتم تحصيلها من أرباحه سنويا. وفي حالات أخرى فإن التجار يقدمون أوراق محاسبية غير دقيقة لعملياتهم التجارية بهدف تقليل حجم التجارة وتقليل عدد العمليات التجارية. ويتوافق مع ذلك عدم كفاية الموظفين المكلفين بالمراقبة والتدقيق، كما أن مستوى التنسيق والتعاون مع الدوائر الضريبية الأخرى قليل، وهذا يزيد من احتمالات التهرب الضريبي.

عدم إفصاح التجار بمعلومات دقيقة عن البضائع المستوردة يقلص حجم الإيرادات من هذه الضريبة ويفقد خزينة الدولة قيمتها، حيث لا تستطيع السلطة الفلسطينية مطالبة إسرائيل. بالرغم من ذلك يتم تحميلها على السعر النهائي للمستهلك وتُحصّل من المواطن الفلسطيني. أي أن إيرادات القيمة المضافة التي تحملها المواطن تذهب في النهاية إلى الخزينة الإسرائيلية.

الجمارك

تفرض الجمارك على السلعة المصدرة والمستوردة، ويتحمل تكلفتها النهائية كما في ضريبة القيمة المضافة المستهلك النهائي. للجمارك هدفان أساسيان: تحصيل إيرادات لخزينة الدولة، وحماية المنتجات الوطنية أمام السلع الأجنبية. اتجهت غالبية الدول في الفترة الأخيرة إلى تخفيض الجمارك المفروضة على الواردات وإلى إعفاء الصادرات لأسباب اقتصادية منها: تعديل ميزان تبادلها التجاري عبر زيادة الصادرات.

حدد بروتوكول باريس الاقتصادية السياسات الجمركية للسلطة الفلسطينية. حيث منحت السلطة الفلسطينية إمكانية فرض ضرائب شراء ورسوم جمركية على سلع محددة وبكميات محددة يتم استيرادها من الخارج وفق نظام فلسطيني؛ وهذا التحديد في أنواع السلع وكمياتها تم توثيقه في قوائم (A1 و A2). أما ما تبقى من سلع فعلى السلطة الالتزام بالقوانين الجمركية الإسرائيلية (بروتوكول باريس الاقتصادي). وأعطت الاتفاقية السلطة الوطنية الفلسطينية الحق في الحصول على الإيرادات الجمركية للبضائع المستوردة من الخارج والتي تكون وجهتها النهائية الأراضي الفلسطينية حتى إذا كان المستورد إسرائيلي. وتقوم إسرائيل بتحصيل هذه الجمارك على المعابر والموانئ نيابة عن السلطة الوطنية لسيطرتها على الحدود وتحويل إيراداتها لاحقاً إلى وزارة المالية الفلسطينية. ويعتبر البيان الجمركي هو الفاتورة التي على أساسها تحدد قيمة الإيرادات الجمركية للسلطة الفلسطينية.

بلغت مساهمة إيرادات الجمارك ما نسبته 30% من مجمل الإيرادات الضريبية للعام 2011. ومن الجدول 8 نلاحظ بأن نسبة إيرادات الجمارك من مجمل الإيرادات

الضريبية كانت ثابتة (27%) من 2006 إلى 2008، وارتفعت في عام 2009 إلى 29% وواصلت الارتفاع في الأعوام 2010 و2011 إلى 30%. على الرغم من ارتفاع نسبة مساهمة هذه الإيرادات أفاد السيد باسل الديك من دائرة الجمارك الفلسطينية من خلال مقابلة أجريت معه، بأن "نسبة الإيرادات من الرسوم الجمركية ستزداد بما لا يقل عن (50-60)%، في حال التزام التجار بالتصريح عن القيم الحقيقية لفواتيرهم".

جدول 8: إيرادات الجمارك ونسبتها من الإيرادات الضريبية من 2006-2011

(مليون دولار)

السنة	2006	2007	2008	2009	2010	2011
إيرادات الجمارك (تحصيل مباشر)	6	7.0	14.5	17.1	52.5	70.0
إيرادات الجمارك (تحصيل غير مباشر)	265.0	286.0	368.3	386.6	434.3	503.9
المجموع	271.0	293.0	382.8	403.7	486.8	573.9
الإيرادات الضريبية	992	1,098	1,398.1	1,404.3	1,641	1,906.2
نسبتها من الإيرادات الضريبية	27%	27%	27%	29%	30%	30%

المصدر: وزارة المالية، 2011.

ومن أهم المشاكل التي تواجه دائرة الجمارك في تحصيل وتقدير القيمة الحقيقية للجمارك الفلسطينية³¹:

- ✧ عدم وجود ربط بين الأنظمة الحاسوبية للدوائر الضريبية المختلفة مما يصعب عملية التنسيق وتدقيق البيانات.
- ✧ عدم إفصاح التجار عن الأسعار والقيم الحقيقية لتجارهم الخارجية وتقديم فواتير مزورة. مما يؤدي إلى تقليص القيمة الحقيقية للجمارك المستحقة على التجار.
- ✧ ألزم بروتوكول باريس على أن يقوم مخلص إسرائيلي بإصدار الفواتير الجمركية للتاجر الفلسطيني. فلذلك لا تستطيع دائرة الجمارك من معرفة قيم ومكونات الفاتورة إلا من خلال الجانب الإسرائيلي، ومن خلال مقابلة مع السيد باسل الديك

³¹ معظم هذه النقاط كانت نتيجة لمناقشات أجريت مع دائرة الجمارك الفلسطينية.

أفاد بأن دائرة الجمارك لا تحصل على نسخة أصلية من فاتورة الشراء، مما يسهل عملية التلاعب ببيانات الفاتورة. كما أفاد بوجود اعترافات لتجار بتقديمهم لقيم غير حقيقية لتجارتهم الخارجية، ووجود فروق كبيرة بين الحوالات البنكية للتجار وقيمة الفواتير المصرح عنها. أضاف إلى ذلك بأنه عند إجراء مقارنة بين السلعة المستوردة من ذات المصنع، وجد بأن سعر الشراء يختلف اختلافاً كلياً بين المستوردين.

✧ عدم سيطرة الجمارك الفلسطينية على المعابر والحدود تصعب مهمة ضبط التهرب الجمركي.

✧ كان لعدم وجود تبادل فعال للمعلومات التجارية بين الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي أثر سلبي على الإيرادات الجمركية للسلطة الفلسطينية. وتنبع أهمية هذا التبادل من أن غالبية البضائع المستوردة من الخارج تأتي عن طريق إسرائيل، مما يصعب على السلطة الفلسطينية التعرف على كميات وأثمان هذه البضائع من غير الحصول على المعلومات من الجانب الإسرائيلي. حيث أفاد تقرير البنك الدولي 2012 عن وجود اتفاقية تعاون بين الجانبين لتطوير نظام لتبادل المعلومات للحد من هذه المشكلة، إلا أن إسرائيل جمدت هذه الاتفاقية بسبب توقيع المصالحة بين السلطة الفلسطينية وحكومة غزة في نيسان 2011. وأفاد التقرير أيضاً بأنه إذا أدى تبادل المعلومات إلى زيادة إيرادات المقاصة المقدرة للعام 2012 بمقدار 5% (280 مليون شيكل)، سيقبل اعتماد السلطة الفلسطينية على المساعدات الخارجية بما يزيد عن 15%. أي أن هذا التبادل قد يؤدي إلى تحسين الوضع المادي للسلطة الفلسطينية وتقليل اعتمادها على المساعدات الخارجية (تقرير البنك الدولي 2012).

✧ جهل بعض التجار بالقوانين الجمركية يؤدي في المحصلة إلى ضياع جزء من الإيرادات الجمركية. فعند قيام أحد التجار الفلسطينيين بالاستيراد عن طريق تاجر إسرائيلي بغرض تسهيل عملية الاستيراد، ومن غير تحديد الوجهة النهائية للبضائع المستوردة، فإن السلطة تفقد حقها في الحصول على هذه الإيرادات وهذا ما يعرف بالتسرب المالي (الجوهري، ماس، 1995). ويقصد بالتسرب المالي خسارة السلطة

الفلسطينية لجزء من إيرادات الضرائب غير المباشرة ومن أشكال التسرب المالي الذي تعاني منه السلطة الفلسطينية (المراقب الاقتصادي والاجتماعي عدد 25، 2011):

- عدم قدرة السلطة الفلسطينية على استرجاع ضرائب المشتريات التي تدفع على السلع والبضائع التي يتم شراؤها من إسرائيل (ما عدا بالنسبة للمحروقات).
- عدم حصول السلطة الوطنية على الجمارك التي تدفع على البضائع الأجنبية التي تستورد إلى إسرائيل ثم يعاد تصديرها إلى الضفة والقطاع.
- عدم توثيق مشتريات المواطن الفلسطيني المباشر من إسرائيل بفواتير، لكي تتمكن السلطة الفلسطينية من تحصيل ما دُفع من ضرائب غير مباشرة.

التسرب المالي

يعبر مصطلح التسرب المالي عن الخسارة غير المرغوب بها بسبب الاستيراد غير المباشر من خلال وكيل إسرائيلي لمناطق السلطة الفلسطينية. وهناك عدة أشكال للتسرب المالي منها: "الضرائب على المشتريات التي يتم دفعها على السلع التي يتم شراؤها من إسرائيل (ما عدا المحروقات). وهناك أيضاً الجمارك التي تدفع على البضائع الأجنبية التي تستورد أولاً إلى إسرائيل ثم يعاد تصديرها إلى أراضي الضفة والقطاع. بالإضافة إلى الخسائر الكبيرة (ضرائب قيمة مضافة وغيرها من الضرائب غير المباشرة) على مشتريات التجار الفلسطينيين من إسرائيل والتي لا يقوم التجار بتوثيقها" (طاولة مستديرة (7)، ماس، 2012).

قدرت بعض الدراسات التسرب المالي للضرائب غير المباشرة المدفوعة "من قبل المستهلكين الفلسطينيين والمحجوزة من قبل الإسرائيليين. ففي دراسة الاتحاد الأوروبي، قدر دوماس (1999) أن هذه التسرب يتراوح بين 90 و140 مليون دولار في العام 1997 (بنسبة 2.6% إلى 4.2% من الناتج المحلي الإجمالي). وفي دراسة أخرى للبنك الدولي (2002) قدر التسرب المالي بحوالي 133 مليون دولار سنوياً (أي ما نسبته 3.2% من الناتج المحلي الإجمالي)" (طاولة مستديرة (7)، ماس، 2012). وتطرقت

الأونكتاد كذلك في تقريرها للعام 2011 إلى مشكلة التسرب المالي وأشارت في تقريرها إلى وجود "تسرب مالي كبير" بسبب الواردات غير المباشرة عن طريق الجانب الإسرائيلي، وذلك لأن غالبية تلك الواردات يتم إنتاجها في دول أخرى ويعاد تصديرها إلى الاقتصاد الفلسطيني. قدر بنك إسرائيل أن ما يقارب "58% مما يذكر رسمياً على أنه صادرات إسرائيلية إلى الأرض الفلسطينية المحتلة يأتي فعلاً من الخارج عن طريق القطاع التجاري الإسرائيلي وتستولي السلطات الإسرائيلية على الإيرادات الجمركية المتأتية من هذه الواردات ولا تحولها إلى السلطة الفلسطينية". وقدر التقرير خسائر السلطة الفلسطينية بسبب هذا التسرب بما يقارب نصف مليار دولار أمريكي، أي ما يقارب ربع إيرادات السلطة الفلسطينية (Unctad, 2011).

4-3 الإيرادات غير الضريبية

هي رسوم تقوم الدولة بفرضها على الخدمات العامة التي تقدمها للمواطن وهي متعددة منها: رسوم الصحة، ورسوم حكومية، ورسوم التعليم، ورسوم النقل، ورسوم المعابر وغيرها. تشمل كذلك أرباح الشركات المملوكة للسلطة الفلسطينية أو المساهمة فيها. عند مراجعة الإيرادات غير الضريبية في موازنات السلطة الفلسطينية، فسجد بأنها تشكل جزء مهم من الإيرادات المحلية، حيث بلغت نسبتها 34% من مجمل الإيرادات المحلية في موازنة السلطة الفلسطينية للعام 2011 (بيانات وزارة المالية).

عدم توفر معلومات تفصيلية للإيرادات غير الضريبية للسلطة الفلسطينية منذ قدومها حتى 2007 يصعب تقديم تحليل زمني لتطور هذه الإيرادات وعملية البحث عن مشاكلها الجزئية. فبيانات وزارة المالية الفلسطينية لا توفر بيانات مفصلة للإيرادات غير الضريبية قبل العام 2008، وهذا ما أرفق في الجدول 9، الذي يبين توزيع تلك الإيرادات منذ العام 2008 ولغاية 2011. نستطيع من الجدول الاستنتاج بأن عوائد الاستثمار، ورخص مزاولة المهنة، ورسوم التأمين الصحي، ورسوم المواصلات تشكل

الجزء الأكبر من هذا الإيرادات. حيث بلغت مساهمتهم في العام 2011 ما نسبته 68% من الإيرادات غير الضريبية، و ما يقارب 64% في العام 2010.

أورد تقرير البنك الدولي الأخير بأن من الطرق التي يمكن أن تؤدي إلى زيادة إيرادات السلطة الفلسطينية هي رسوم مغادرة معبر الكرامة للمواطنين الفلسطينيين. حيث ورد فيه بأن الاتفاقية الموقعة بين الفلسطينيين والإسرائيليين نصت على توزيع إيرادات رسوم الخروج عن طريق "جسر النبي"، البالغة 26 دولار، بينهما بنسبة 54% للإسرائيليين و46% للفلسطينيين. وأفاد التقرير أيضاً بأن الإسرائيليين قد رفعوا قيمة هذه الرسوم مع مرور الوقت، وبلغت في العام 2011 40 دولار. وعلى الرغم من ذلك فإن حصة السلطة الفلسطينية البالغة 12 دولار لم تتغير. فبناءً على ذلك إذا احتسبنا حصة السلطة الفلسطينية من هذه الرسوم ضمن المعطيات التالية:

- ✧ أفادت الشرطة الفلسطينية بمغادرة 633,647 مواطن فلسطيني عبر معبر الكرامة في العام 2011.³²
- ✧ الحصة التي تحصل عليها السلطة الفلسطينية مقابل كل مواطن تبلغ 12 دولار.
- ✧ الحصة الحقيقية التي ينبغي أن تحصل عليها السلطة الفلسطينية تبلغ 18.5 دولار.

أي أن إيرادات السلطة الفلسطينية من هذه الرسوم في العام 2011 ضمن المعايير السابقة بلغت ما يقارب 7.6 مليون دولار؛ ولكن إذا قدرنا ما ينبغي على السلطة الفلسطينية الحصول عليه، فإن هذا المبلغ سيصبح تقريباً 11.7 مليون دولار. أي أن السلطة فقدت في العام 2011 ما يقارب 4.1 مليون دولار من إيرادات رسوم المغادرة. وعلى الرغم من صغر هذا المبلغ فإنها لا تزال على الأقل إيرادات للسلطة الفلسطينية ضمن الاتفاقيات الموقعة عليها من قبل الطرفين بغض النظر عن عدالة تلك الاتفاقيات.

³² المصدر: الصفحة الالكترونية للشرطة الفلسطينية (<http://www.paldf.net/forum/showthread.php?t=934981>)

جدول 9: الإيرادات غير الضريبية للسلطة الفلسطينية 2008-2011

البند	2008	2009	2010	2011
رسوم طوابع	1.1	0.4	0	0.0
رسوم وزارة الداخلية	16.7	17.4	18.8	19.0
رسوم خدمات صحية	7	8	9.8	10.6
رسوم تأمين صحي	38.1	36.9	42.6	45.3
رسوم المواصلات	11.2	18.8	35.6	25.5
رسوم الزراعة	0.6	0.4	0.8	0.8
رسوم الحكم المحلي	0.1	0.3	0.7	0.9
رسوم وزارة الاقتصاد	2.6	2.6	2.9	2.8
رسوم المحاكم الشرعية	1.5	1.3	1.6	2.5
رسوم سلطة الأراضي	7.6	10.8	12.1	15.0
وزارة الإسكان	0	0.3	0	0.1
رسوم السياحة	0.1	0.1	0.2	0.2
رسوم البريد والاتصالات	0.6	0.5	1.5	2.8
رسوم التربية والتعليم	4.5	3.5	6	4.8
رسوم مجلس القضاء الأعلى	3.2	6	7.7	8.4
رسوم الخارجية	0.1	0.3	2.2	1.9
رخص مزاولة المهنة	128.1	165.8	53.3	58.0
إيرادات مختلفة	10.8	10.4	34.3	12.6
رسوم تدريب	0	0	0	0.0
عوائد استثمارية	252.1	0	40.2	44.7
مجموع الإيرادات غير الضريبية	485.9	283.6	270.4	255.9

المصدر: بيانات وزارة المالية

عند النظر إلى العبء الضريبي³³ في الأراضي الفلسطينية البالغ 27% ومقارنته مع دول أخرى، فس نجد بأن العبء الضريبي الذي يتحمله المواطن الفلسطيني يعتبر من أعلى النسب (أنظر الجدول 10). فلذلك ينبغي على السلطة الفلسطينية البحث عن وسائل أخرى لمعالجة مشكلة العجز المالي، كالبحث عن الإيرادات الضائعة أو المفقودة، أو التطرق إلى جانب ترشيد الإنفاق.

³³ هو عبارة عن نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي.

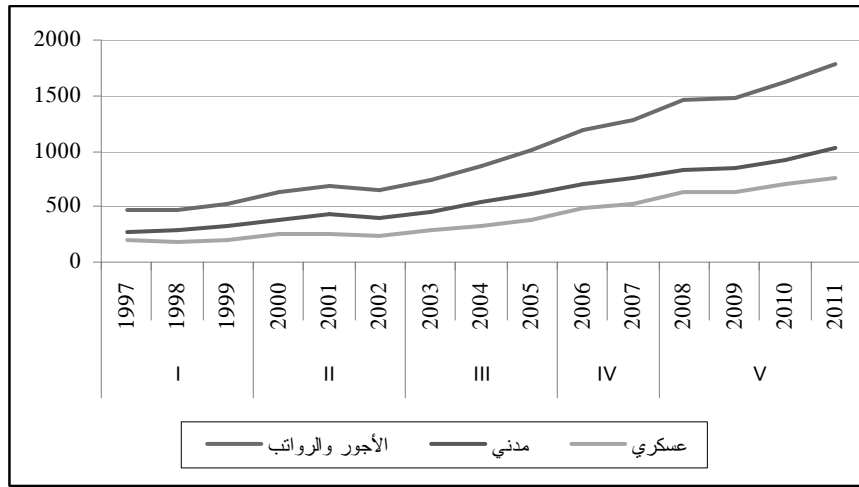
جدول 10: العبء الضريبي لعدة دول في 2009

الدولة	الإيرادات الضريبية (% من الناتج المحلي الإجمالي)
فلسطين	%27
الأردن	%16.2
مصر	%15.7
لبنان	%17.1
ألمانيا	%12.2
اليونان	%19.6
إسرائيل	%23
تركيا	%18.9

5- النفقات الحكومية للسلطة الفلسطينية

النفقات الحكومية الجانب الآخر لدراسة الاستدامة المالية والفرق بين قيمة النفقات والإيرادات تعطي لمحة عن الأداء المالي للحكومة وعن إمكانية تحقيق الاستدامة المالية على المدى القصير والطويل. فإذا كان الفارق بينهما (عجز الميزانية) كبير، فيعتبر ذلك مؤشراً لضرورة قيام الدولة على إعادة تقييم سياساتها المالية لتغطية هذا العجز، ومن المجالات المطروحة في هذا المجال هو ترشيد الإنفاق الحكومي، إن أمكن، لخفض هذا العجز.

شكل 8: تطور النفقات الجارية للسلطة الفلسطينية للفترة من 1995-2011 (مليون دولار)



المصدر: وزارة المالية، 2011

تقسم النفقات العامة للسلطة الفلسطينية إلى نفقات جارية ونفقات تطويرية³⁴. ستتطرق هذه الدراسة إلى النفقات الجارية فقط، وذلك لأنه منذ العام 1994 كان هناك اتفاق مع المنظمات الدولية على أن يتم تمويل النفقات التطويرية من المساعدات الدولية ولم يكن

³⁴ أفاد هومبورج في كتابه عن المالية العام بأن النفقات الجارية يجب أن تمول من الإيرادات الضريبية والنفقات التطويرية من الإقراض (Homborg, 2007)

هناك تمويل من مصادر محلية. وتتقسم النفقات الجارية حسب الموازنة الفلسطينية إلى: أجور ورواتب، ونفقات غير الأجور. يلاحظ من الشكل 8 بأن النفقات الجارية للسلطة الفلسطينية كانت في ازدياد متواصل منذ قدوم السلطة الفلسطينية إلى العام 2011. حيث تضاعفت النفقات الجارية للعام 2011 مقارنةً بالعام 2005. فلذلك بقيت مشكلة العجز في خزينة السلطة قائمة على الرغم من تحسُّن تحصيل الإيرادات، ولكنها لم تستطع مجاراة الزيادة الحاصلة على النفقات (أنظر الشكل 3).

5-1 أسباب التوسُّع في الإنفاق الجاري

تعرَّضت السلطة الفلسطينية إلى ضغوط من قبل الشارع الفلسطيني لحل المشاكل الاجتماعية والاقتصادية التي يعاني منها المجتمع الفلسطيني كالفقر والبطالة، التي كانت نتيجة لأسباب عديدة منها: توقف العمل في إسرائيل أو تحديد أعداد المسموح لهم بالعمل فيها، وتردي الأوضاع الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية في الانتفاضة الثانية بسبب الإغلاقات الإسرائيلية، والازدياد المتواصل في أعداد الخريجين الشباب من الجامعات الفلسطينية، بالإضافة إلى السياسات الإسرائيلية العامة التي تقيد حركة نمو الاقتصاد الفلسطيني عن طريق التحكم بالحدود والمعابر. هذه الأسباب كانت المسبب الرئيسي للزيادة المتواصلة في الإنفاق الحكومي الجاري (أنظر الوحدة الثانية). ولمحاربة تلك المشاكل وجدت السلطة الفلسطينية نفسها مضطرة إلى:

- ✧ زيادة ميزانية الوزارات المكلفة بحل تلك المشاكل، كوزارة الشؤون الاجتماعية.
- ✧ استيعاب المزيد من المواطنين العاطلين عن العمل وتوظيفهم في الدوائر الحكومية، لتخفيف من حدة مشكلة البطالة المنتشرة في فلسطين.

لم تسلم النفقات الجارية من تأثير الانقسام الفلسطيني وفرض حماس سيطرتها على قطاع غزة، فبعد حدوث الانقسام في حزيران 2007، أصبح في الأراضي الفلسطينية موظفين عموميين في الضفة الغربية تابعين للسلطة الفلسطينية وآخرين في قطاع غزة تابعين لحكومة حماس. وأوعزت السلطة الفلسطينية إلى العديد من موظفيها في القطاع إلى التزام منازلهم وعدم مزاوله أعمالهم. فلذلك لجأت حكومة حماس إلى توظيف عدد

كبير من الموظفين في المؤسسات الحكومية التابعة لها والأسباب وراء هذا القرار، هي (ماس، جلسة طاولة مستديرة 6، 2011):

- ✧ تعويض الموظفين غير الملتحقين في وظائفهم بناء على تعليمات وقرارات الحكومة في الضفة.
- ✧ ودفع رواتب الموظفين المفصولين والمقيمين في غزة،
- ✧ إضافة إلى رغبة حكومة حماس بتوظيف موظفين يتبعون نهجها وينفذون سياستها.

5-2 توزيع النفقات الجارية على الوزارات

تستخدم نسبة الإنفاق الجاري من الناتج المحلي الإجمالي مؤشراً للمقارنة بين الدول. وقد بلغت هذه النسبة للأراضي الفلسطينية في عام 2009 43%. وبمقارنتها بدول أخرى، يتبين أن هذه النسبة مرتفعة جداً عن الدول الأخرى (الجدول 10). ولكن هذه النسب تعتمد على متغيرين اثنين هما: النفقات الجارية والناتج المحلي الإجمالي، فلذلك فإن ارتفاع هذه النسبة قد لا يكون عائد فقط إلى ارتفاع النفقات الجارية بل إلى هبوط حجم الناتج المحلي الإجمالي.

جدول 11: الإنفاق الحكومي الجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لعدة دول، 2009

الدولة	الإنفاق الحكومي الجاري (% من الناتج المحلي الإجمالي)
فلسطين	43%
الأردن	23.5%
مصر	11.4%
لبنان	14%
الجزائر	14.2%
ألمانيا	20%
اليونان	20.4%
إسرائيل	24.2%
تركيا	14.7%

المصدر: The World Bank

جدول 12: نسبة النفقات الجارية من إجمالي النفقات الجارية
للأعوام 2009، و2010، و2011

البند	نسبة النفقات الجارية للبند من إجمالي النفقات الجارية للعام 2009	نسبة النفقات الجارية للبند من إجمالي النفقات الجارية للعام 2010	نسبة النفقات الجارية للبند من إجمالي النفقات الجارية للعام 2011
الإدارة العامة	5%	6%	7%
الأمن والنظام العام	31%	32%	31%
الشؤون المالية	16%	13%	13%
الشؤون الخارجية	2%	2%	2%
لتنمية الاقتصادية	3%	2%	2%
الخدمات الاجتماعية	41%	43%	43%
الخدمات الثقافية والإعلامية	1%	2%	2%
خدمات النقل والاتصالات	1%	1%	1%
المجموع	100%	100%	100%

المصدر: وزارة المالية، 2011

توزع النفقات الجارية بين مؤسسات الدولة المختلفة، ومن أهمها: الخدمات الاجتماعية، والأمن والنظام العام³⁵. حيث يبين الجدول أدناه بأن بند الخدمات الاجتماعية يتحصل على ما نسبته 43% من مجمل الإيرادات الجارية للأعوام 2011 و2010. أما الأمن والنظام العام فتحصل على ما نسبته 31% من مجمل الإيرادات الجارية لعام 2011 و32% للعام 2010. وتملك المؤسسة الأمنية، والمؤسسة التعليمية، والصحية أعلى حصة من هذه النفقات الجارية. حيث تحظى المؤسسة الأمنية ممثلة بوزارة الداخلية والأمن ما نسبته 31% من إجمالي النفقات الجارية للسلطة الفلسطينية في العام 2011، وهي من أعلى النسب عند مقارنتها بحصة مؤسسات أخرى لا تقل أهمية كوزارة الصحة، ووزارة التربية والتعليم، حيث بلغت هذه النسبة 11% و19.4% على

³⁵ يتكون بند الخدمات الاجتماعية من الوزارات التالية: وزارة التربية والتعليم، ووزارة الصحة، ووزارة الشؤون الاجتماعية، ووزارة شؤون الأسرى والمحررين، ووزارة شؤون المرأة، ووزارة العمل. أما بند الأمن والنظام العام فيتكون من الوزارات التالية: وزارة الداخلية والأمن، ووزارة العدل، ومجلس القضاء الأعلى، وسلطة الأراضي، ووزارة الحكم المحلي، وديوان قاضي القضاة، وديوان الفتوى والبحوث الإسلامية. (المصدر: الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية)

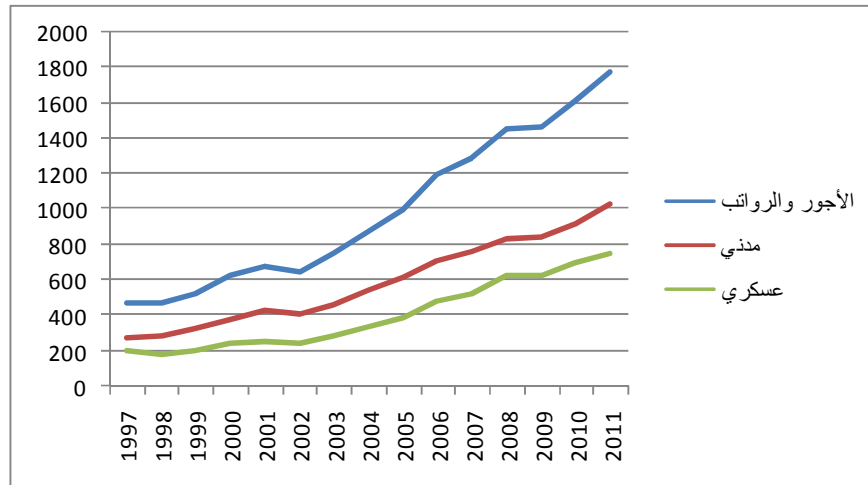
التوالي³⁶. وبما أن الإنفاق الحكومي في فلسطين مرتفع مقارنة بدول أخرى ولمحاولة إيجاد آليات لتخفيضه، ستقوم الدراسة على حساب توزيع هذه النفقات على القطاعات الحكومية المهمة، وإيجاد نسبتها من إجمالي النفقات الجارية وإجمالي الناتج المحلي، ومقارنتها بالدول الأخرى لتقييم آلية الإنفاق الحكومية والبحث عن سبل لتخفيضها.

5-2-1 الأجر والرواتب

تشكل الأجر والرواتب البند الأول من بنود النفقات الجارية وتبلغ نسبتها بالمتوسط 58% من مجمل النفقات الجارية للسلطة الفلسطينية خلال الفترة 1995-2011. ومن الشكل 8 نجد بأن فاتورة الرواتب تنسم بالازدياد المتواصل منذ قدوم السلطة الفلسطينية مع بعض الانخفاضات البسيطة. وتنقسم فاتورة الرواتب والأجر إلى بندين أساسيين هما: أجر ورواتب الموظفين المدنيين وأجر ورواتب الموظفين العسكريين.

شكل 9: تطور فاتورة الأجر والرواتب في الموازنة الفلسطينية 1995-2011

(مليون دولار)



المصدر: وزارة المالية، 2011.

³⁶ المصدر: بيانات وزارة المالية المنشورة على الصفحة الرسمية للوزارة تم استخدامها لإخراج هذه النسب.

جدول 13: أعداد الموظفين ورواتبهم للفترة من 1997 إلى 2011

2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	
1776	1613	1469	1453	1283	1189	1001	870	743	642	678	622	519	467	470	الأجور والرواتب (بالمليون دولار)
1027	918	839	830	760	704	614	538	456	404	426	378	320	286,0	273,0	مدني
%58	%57	%57	%57	%59	%59	%61	%62	%61	%63	%63	%61	%62	%61	%58	نسبة رواتب المدنيين من مجمل الرواتب
749	695	630	623	523	485	387	333	288	239	252	244	199	181,0	197,0	أمني
%42	%43	%43	%43	%41	%41	%39	%38	%39	%37	%37	%39	%38	%39	%42	نسبة رواتب الأمن من مجمل الرواتب
153	-	170	156	158	159	146	131	118	124	122	115	98	92	83	إجمالي عدد الموظفين
88,3	-	92	-	-	84	80	76	74	71	70	66	54	51	46	مدني (ألف)
%58	-	%54	-	-	%53	%55	%58	%63	%57	%57	%57	%55	%55	%55	نسبة الموظفين المدنيين من الإجمالي
64,7	-	78	-	-	82	71	57	56	54	52	49	44	41	37	أمني (ألف)
%42	-	%46	-	-	%52	%49	%44	%47	%44	%43	%43	%45	%45	%45	نسبة الموظفين الأمنيين من الإجمالي

ومن الجدول 12 نلاحظ بأن قيمة فاتورة الرواتب للطرفين كانت في تزايد مستمر، حيث تشكل نسبة رواتب الموظفين المدنيين من إجمالي فاتورة الرواتب في المتوسط 60% والعسكريين 40% خلال الفترة 1995-2011. يغطي هذا البند أجور ورواتب 153 موظف حكومي في الضفة الغربية وقطاع غزة في العام 2011، موزعين بين القطاع المدني (88,366 موظف) والعسكري (64,687 موظف) (بيانات وزارة المالية). وإذا قسمنا أعداد الموظفين العموميين للعام 2011 على الوزارات المختلفة، سنلاحظ بأن القطاع الأمني يحظى بأكبر عدد من الموظفين 64,687، يليه وزارة التربية والتعليم العالي 44,929 موظف، ووزارة الصحة 12,598 موظف، ووزارة الشؤون الاجتماعية 1,437 موظف. أي أن عدد العاملين في أهم ثلاث قطاعات حكومية (تربية وتعليم، صحة، وشؤون اجتماعية) أقل من عدد العاملين في القطاع الأمني. وهذا يدل على أن هناك حاجة إلى إعادة هيكلة توزيع الموظفين الحكوميين وتوظيفهم في وظائف أكثر إنتاجية من القطاع الأمني وأقرب للمواطن.

جدول 14: نسبة فاتورة الأجور والرواتب من إجمالي فاتورة الرواتب للأعوام 2009، و2010، و2011

نسبة فاتورة الأجور والرواتب للبلد من إجمالي الرواتب للعام 2011	نسبة فاتورة الأجور والرواتب للبلد من إجمالي الرواتب للعام 2010	نسبة فاتورة الأجور والرواتب للبلد من إجمالي الرواتب للعام 2009	البند
6%	5%	5%	الإدارة العامة
45%	45%	45%	الأمن و النظام العام
3%	3%	3%	الشؤون المالية
2%	2%	2%	الشؤون الخارجية
3%	3%	3%	لتنمية الاقتصادية
39%	38%	39%	الخدمات الاجتماعية
2%	2%	2%	الخدمات الثقافية والإعلامية
1%	1%	1%	خدمات النقل و الاتصالات
100%	100%	100%	المجموع

المصدر: وزارة المالية، 2011.

ونلاحظ من الجدول 13 بأن بند الأمن والنظام العام يحظى بأعلى نسبة من إجمالي فاتورة الرواتب، حيث بلغت هذه النسبة للأعوام 2009، و2010، و2011 45%. يليه بند الخدمات الاجتماعية بنسبة بلغت ما يقارب 39% من فاتورة الرواتب للأعوام 2009 و2011 و38% للعام 2010.

يتضح ومن الجدول 14 مدى ضخامة تكلفة رواتب وأجور موظفي السلطة عند مقارنتها مع دول أخرى، حيث كانت نسبتها سواء من إجمالي الإنفاق أو من الناتج المحلي الاسمي أعلى من الدول الأخرى. وحسب معايير البنك الدولي فإن معدل نسبة فاتورة الرواتب والأجور من الناتج المحلي الاسمي لعدة دول مختارة من قبله تبلغ 10%، وإذا قورنت هذه النسبة مع نسبة السلطة الفلسطينية (23%) فهذا يعطي انطباع لمدى ارتفاع تكلفة بند الرواتب والأجور.

**جدول 15: القيمة النسبية لفاتورة الرواتب والأجور
لعدة دول (2008)**

الدولة	فاتورة الرواتب كنسبة من الناتج المحلي الاسمي	فاتورة الرواتب كنسبة من إجمالي الإنفاق
فلسطين	23%	50%
الأردن	17%	46%
مصر	7%	23%
إسرائيل	12%	28%
اليونان	11%	24%

المصدر: الصفحة الالكترونية للبنك الدولي.

فلذلك يجب على السلطة الفلسطينية عدم الاستمرار في سياساتها الحالية ويجب عليها العمل على إيجاد حلول بديلة لمشاكل المجتمع الفلسطيني غير التوظيف العام. فاستخدام التوظيف العام لا يمكن اعتباره حل لتلك المشاكل، لما يشكله من عبء على خزينة الدولة. فالارتفاع المتواصل في النفقات العامة مع عدم مواكبة الإيرادات لتلك الزيادة، يجبر الدولة على اللجوء إلى الاقتراض لسد تلك الثغرة.

من المعايير الأخرى المستخدمة لتقييم نفقات الدول هي عدد موظفي القطاع الحكومي لكل ألف مواطن، ففي فلسطين هناك 37 موظف لكل ألف مواطن، وفي الأردن 35 موظف لكل ألف مواطن وهي نسب متقاربة. أما في إسرائيل وسوريا فكانت تقريباً الضعف، إسرائيل 65 موظف لكل ألف مواطن وسوريا 69 موظف لكل ألف مواطن. أي أن أعداد موظفي القطاع العام في فلسطين قريبة من الأردن ونصف إسرائيل وسوريا. ويبلغ نسبة الموظفين الحكوميين في الأراضي الفلسطينية من كافة السكان تقريباً 3.7%، وهي أقل من متوسط نسبة الموظفين الحكوميين لعدد السكان لجميع الدول المعتمدة (5.9%). أي أن نسبة الموظفين الحكوميين في فلسطيني أقل من المتوسط للعالم، إلا أن أعداد موظفي القطاع العام في فلسطين تعتبر مرتفعة نظراً لحدثة السلطة الفلسطينية.

على الرغم من صعوبة خفض فاتورة الأجور والرواتب، إلا أن هناك بعض الآليات التي يمكن أن تسهم بعض الشيء في التخفيف من حدة هذه المشكلة، مثل:

- ✧ العمل على توظيف المواطنين في وظائف منتجة ومسهلة لحياة المواطن الفلسطيني كالتعليم والصحة، وذلك بغرض تحسين العلاقة بين المواطن والدولة عن طريق إشعاره بأن أموال الضرائب تذهب لتمويل قطاعات مهمة لتسيير حياتهم اليومية.
- ✧ تقييم الوظائف القائمة والبحث عن إمكانية الاستغناء عنها وتحويل الموظفين القائمين عليها إلى وظائف أخرى أو إحالتهم إلى التقاعد المبكر.
- ✧ ولعل من الأمور التي يمكن القيام بها لتخفيض النفقات العامة، تخفيض الرواتب الباهظة الثمن لبعض الموظفين كالوزراء وأعضاء المجلس التشريعي³⁷. حيث نص قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004 على أن يتقاضى كل من رئيس الوزراء ورئيس المجلس التشريعي على 4000 دولار شهرياً، أما الوزير وعضو المجلس التشريعي فيحصلون على 3000 دولار شهرياً. بالإضافة إلى ذلك نص القانون

³⁷ قامت الحكومة الأردنية الأخيرة باتخاذ قرار مماثل؛ حيث قلصت رواتب رئيس الوزراء والحكومة بمقدار 20% لترشيد النفقات (<http://www.aljazeera.net/ebusiness/pages/ece67c2c-c832-4e05-bd58-9ecbf0f1d6eb>).

بتخصيص 15000 دولار أمريكي لكل من رئيس المجلس وعضو المجلس ورئيس الوزراء والوزير الذي يمارس المهمة لأول مرة بدل تحسين . نص القانون أيضاً بأن راتبهم التقاعدي يجب أن لا يقل عن (50%) من الراتب الشهري أي كانت المدة التي قضاها أي منهم في ذلك المنصب³⁸.

2-2-5 النفقات الجارية الأخرى

النفقات الجارية الأخرى البند الثاني من بنود النفقات الجارية تنقسم إلى ثلاث أقسام رئيسية، هي: نفقات تشغيلية، وتحويلية، وأخرى رأسمالية. تشكل النفقات التحويلية 63% من قيمة النفقات الجارية الأخرى للعام 2011، تليها النفقات التشغيلية بنسبة 36% والرأسمالية بنسبه منخفضة تبلغ 1% (وزارة المالية، 2011).

تشمل النفقات التحويلية على الضمان الاجتماعي والإعانات والتقاعد والتعويضات، وبشكل عام تمثل هذه النفقات ما تتحمله السلطة الفلسطينية من مسؤوليات في مواجهة الظروف الصعبة التي يعيشها الشعب الفلسطيني والارتفاع في نفقات الطوارئ والمساعدات الاجتماعية، وخاصة مع الارتفاع المستمر في نسبي الفقر والبطالة. ويحتوي بند النفقات التحويلية على التحويلات المالية التي تقدمها السلطة الفلسطينية إلى صندوق التقاعد، والمساعدات المالية التي تقدمها السلطة الفلسطينية للأسر الفقيرة، وأسر الشهداء والأسرى. أي أن هذه النفقات ذات طابع اجتماعي وتمثل المسؤولية الاجتماعية التي تتحملها السلطة الفلسطينية اتجاه مواطنيها. بلغت قيمة هذه النفقات في العام 2011 ما يقارب 884 مليون دولار أمريكي، وهي أعلى قيمة للنفقات التحويلية منذ قدوم السلطة الفلسطينية³⁹. ويمكن حصر الأسباب وراء هذا الارتفاع إلى الأوضاع الصعبة التي يعيشها الشعب الفلسطيني والارتفاع المستمر في نسبي الفقر والبطالة مما أدى إلى ازدياد الشعور بالمسؤولية الاجتماعية لدى السلطة الفلسطينية. فهذا فإنه من

³⁸ المصدر: جامعة بيرزيت، معهد الحقوق، <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=14678>

³⁹ توفرت بيانات تفصيلية لقيمة النفقات التحويلية للسنوات الأخيرة فقط، وهذه البيانات كانت كالتالي: في العام 2006 بلغت النفقات التحويلية ما يقارب 298 مليون دولار، وكانت 340 مليون دولار في العام 2007، و643 مليون دولار في العام 2008، و786 مليون دولار في العام 2009، و705 مليون دولار في العام 2010.

الصعب التحدث عن خفض حصة النفقات التحويلية من إجمالي النفقات الجارية، وذلك لم ستركه ذلك ما أثار سلبية على الجهات المستفيدة من تلك الخدمات كالفقراء والعاطلين عن العمل ومساهمات التقاعد. بالإضافة إلى ذلك، فإن كيفية توزيع النفقات التحويلية على الوزارات المختلفة يؤكد مدى صعوبة خفض تلك النفقات، فعند النظر إلى بيانات وزارة المالية للعام 2011 فسنجد بأن 82% من النفقات التحويلية تم رصدها للخدمات الاجتماعية⁴⁰ (51%) والمتقاعدين (31%).

تصرف النفقات التشغيلية على جوانب كثيرة أهمها: إيجار المباني الحكومية والمرافق العامة، بدل تنقل، السفر في مهمات رسمية، العلاج في الخارج، خدمة الدين العام، وصافي الإقراض. بلغت قيمتها في العام 2011 ما يقارب 500 مليون دولار أمريكي وهي ثاني أعلى قيمة للنفقات التشغيلية بعد العام 2009. حيث بلغت النفقات التشغيلية للعام 2009 حوالي 536 مليون دولار أمريكي⁴¹. وتصرف النفقات التشغيلية بغرض تسهيل أعمال الدوائر الحكومية المختلفة، وتسهيل تنقلات الموظفين الحكوميين. ولكن هذا لا يعني بأن جزء من هذه النفقات لا تذهب لمصلحة المواطن ممثلة مصاريف العلاج في الخارج. أما بالنسبة لتوزيع هذه النفقات على الوزارات المختلفة فسنلاحظ بأن 47% من النفقات التشغيلية تنفق على الخدمات الاجتماعية. وأكثر أربع مراكز مسؤولية حصولاً على نفقات تشغيلية هي: وزارة الصحة بنسبة 36.2%، ووزارة الداخلية والأمن الوطني بنسبة 14.4%، ووزارة التربية والتعليم العالي بنسبة 10%، وخدمة الدين العام⁴² بنسبة 8.3%.

ومن أجل تخفيض النفقات التشغيلية يمكن العمل على إعادة هيكلة توزيع الموظفين حسب منطقة السكن لخفض تعويضات المواصلات للموظف الحكومي. فالقانون

⁴⁰ الخدمات الاجتماعية تشمل حسب تصنيفات وزارة المالية: وزارة التربية و التعليم، ووزارة الصحة، ووزارة الشؤون الاجتماعية، ووزارة شؤون الأسرى و المحررين، ووزارة شؤون المرأة، ووزارة العمل.

⁴¹ أما قيمة النفقات التشغيلية لباقي السنوات فكانت كالتالي: في العام 2006 بلغت 154 مليون دولار، وفي العام 2007 166 مليون دولار، وفي العام 2008 292 مليون دولار، وفي العام 2010 493 مليون دولار.

⁴² بلغ حجم خدمة الدين العام نحو 38 مليون دولار توزعت بواقع 32 مليون دولار فوائد قروض وعمولات داخلية، ونحو 6 ملايين دولار فوائد خارجية.

الفلسطيني نص على أن يصرف للموظف بدل تنقل ثابت من مكان سكنه إلى مكان عمله حسب التسعيرة الرسمية الصادرة عن وزارة النقل والمواصلات. وهذه التسعيرة تختلف من محافظة لمحافظة وتبلغ لمواطن قادم من محافظة الخليل 54 شيكل يومياً أي 1080 شيكل شهرياً. كذلك العمل على تخفيض تكاليف السفر للمهام الرسمية لما في ذلك من تأثير إيجابي على علاقة المواطن في الدولة وذلك لاقتناع المواطن على رغبة الحكومة الحقيقية بتخفيض نفقاتها. بالإضافة إلى ذلك فإنه يمكن إعادة تقييم عملية العلاج الخارجي لارتفاع تكلفته، والمقصود هنا ليس تخفيضه بمعنى حرم المواطنين من فرصة العلاج في الخارج ولكن التأكد من حاجة المواطن المادية لتغطية تكلفة العلاج في الخارج لمنع استغلاله.

5-3 قضايا خاصة في مسألة نفقات الدولة

3-1-3 التكلفة الأمنية في فلسطين وأثرها على نفقات السلطة الفلسطينية

تحظى المؤسسة الأمنية، ممثلة بوزارة الداخلية والأمن، بأكبر حصة من ميزانية السلطة الفلسطينية وبلغت قيمة نفقاتها الجارية على أساس الالتزام في العام 2011 ما يقارب 830 مليون دولار. حيث شكلت هذه النفقات ما نسبته 29% من النفقات الجارية وهي أعلى حصة بين الوزارات المختلفة؛ تليها وزارة التربية والتعليم 19%، ووزارة الصحة 11%، ووزارة الشؤون الاجتماعية 9%. فارتفاع التكلفة الأمنية في فلسطين ليست مقتصرة على تكلفتها مقارنةً بالقطاعات الحكومية الأخرى؛ بل أيضاً إذا تمت مقارنتها مع دول أخرى، يتضح مدى ضخامة هذه التكلفة (أنظر الجدول)، حيث كانت نسبتها سواء من النفقات العامة أو من الناتج المحلي الاسمي أعلى من الدول الأخرى.

تبين الأرقام في الجدول 15 بأن النفقات الأمنية تشكل جزء لا يستهان به من المشكلة المالية للسلطة الفلسطينية. وربما من الأفضل البدء في العمل على تخفيض هذه التكلفة، للتقليل من حدة المشكلة المالية وخصوصاً لارتفاع أعداد العاملين في الأجهزة الأمنية، حيث أن هناك 16 موظف أمن لكل 1000 مواطن⁴³.

⁴³ المصدر: بيانات مطلوبة من وزارة المالية

جدول 16: التكلفة الأمنية في فلسطين و عدة دول أخرى (2009)

الدولة	النفقات الأمنية كنسبة من النفقات العامة	النفقات الأمنية كنسبة من الناتج المحلي الاسمي
فلسطين	32%	14%
الأردن	19.6%	5.6%
مصر	7.1%	2.1%
لبنان	14%	4.1%
الجزائر	15%	3.8%
ألمانيا	4.5%	1.4%
اليونان	6.3%	3.3%
إسرائيل	15.3%	6.3%
تركيا	9.7%	2.7%

المصدر: The World Bank

5-3-2 مشكلة صندوق التقاعد

تتبع أهمية صندوق التقاعد من تأمينه لمستقبل المواطن عن طريق منحه راتب مدى الحياة بعد توقفه عن العمل⁴⁴. وكما هو متعارف عليه وبشكل مبسط، فإن تغطية تكاليف هذا الصندوق تتم من خلال مساهمات المنتسبين إليه بالإضافة إلى مساهمة أرباب العمل. ويوجد في فلسطين خمس أنظمة تقاعدية، هي (علاوة. 2011):

✧ نظام التقاعد المدني للعاملين في القطاع العام قانون 34 لسنة 1959 لمن هم فوق سن 45 سنة. ونص هذا القانون على أن يقتطع 7% (2% بعد العام 1987) من راتب الموظف وتقييدها إيراداً لخزينة الدولة، من غير وجود أي مساهمة للحكومة في هذا النظام.

⁴⁴ يشمل قانون التقاعد الفلسطيني كافة موظفي القطاع العام المدني والعسكري العاملين في السلطة الفلسطينية والعاملين في منظمة التحرير الفلسطينية في الخارج، وموظفي الهيئات المحلية والمؤسسات العامة ومؤسسات القطاع غير الحكومي التي ترغب بالاشتراك بنظام التقاعد.

- ✧ نظام التأمين والمعاشات للعاملين في القطاع العام قانون 8 لسنة 1964 لمن هم فوق سن 45 سنة. حدد هذا القانون مساهمة المنتفعين بـ 10% من الراتب، والحكومة بـ 12.5%.
- ✧ نظام تقاعد القطاع العام المنبثق عن قانون التقاعد الموحد رقم 7 لسنة 2005. وتم فيه تحديد مساهمة صاحب العمل الإلزامية بنسبة 9% ومساهمة المشترك الإلزامية 7%.
- ✧ نظام التأمين والمعاشات لمنتسبي قوات الأمن الفلسطيني قانون رقم 16 لسنة 2004. يشمل هذا القانون جميع المنتسبين للأجهزة الأمنية الفلسطينية وتبلغ نسبة مشاركة للموظف في صندوق التقاعد 10% وللدولة 12.5%.
- ✧ نظام المكافآت والتقاعد لأعضاء المجلس التشريعي والوزراء والمحافظين قانون رقم 11 لسنة 2004. حيث لا يشير هذا النظام إلى مساهمة المشتركين فيه بصندوق التقاعد باعتبار أن المبالغ الشهرية التي يتقاضونها عبارة عن مكافآت شهرية وليست رواتب.

وارتفعت نسبة المشتركين إلى المتقاعدين في النظام الفلسطيني من 1:22 في العام 1995 إلى 1:5 في العام 2010 وذلك لارتفاع عدد المتقاعدين إلى حوالي 35 ألف في ظل وجود ما يقارب 165 ألف موظف مشترك في النظام. وأفاد الدكتور علاونة في كتابه أيضا بأن حجم الرواتب والمستحقات التقاعدية التي دفعت في العام 2009 بلغت حوالي 224 مليون دولار، يدفع منها 194 مليون دولار من الموازنة و 30 مليون دولار من هيئة التأمين والمعاشات (علاونة، 2011).

تُفاقم الزيادة المتواصلة في أعداد الموظفين المتقاعدين، وارتفاع الراتب التقاعدي، وتدني نسبة مساهمات الموظفين في صندوق التقاعد من المشكلة المالية للنظام التقاعدي الفلسطيني ويهدد ديمومته. أشارت دراسة للبنك الدولي إلى مدى صعوبة المشكلة المالية لصندوق التقاعد الفلسطيني وقامت باحتساب العجز⁴⁵ المتوقع في صندوق التقاعد في المستقبل (أنظر الجدول) ضمن معطيات محددة أهمها (علاونة، 2011):

⁴⁵ المقصود بالعجز هو عدم مقدرة صندوق التقاعد على الوفاء بالتزاماته تجاه المتقاعدين

✧ وجود 63 ألف مشترك في نظام التقاعد و 11 ألف متقاعد فقط. مع العلم بأن هذه الأرقام قد ازدادت بشكل كبير (أصبحت الآن 165 ألف مشترك وحوالي 35 ألف متقاعد).

✧ والاشتراط على الحكومة بتحويل جميع المستحقات التقاعدية المترتبة عليها. ولكن الحكومة لم تستطع الالتزام بدفع جميع المستحقات، واستمرت المتأخرات بالازدياد وقدره تقرير البنك الدولي الأخير هذه المتأخرات بأكثر من 1.5 مليار دولار في نهاية العام 2011.

جدول 17: العجز المتوقع لأنظمة تقاعد القطاع العام لسنوات

مختارة بملايين الشواكل وبأسعار العام 2000

السنة	نظام غزة	نظام الضفة	النظامان
2005	60,9 +	98,9-	37,97-
2010	11,4-	142,8-	154,2-
2015	106,4-	189,9-	296,2-
2020	180,2-	245,1-	425,4-
2025	230,2-	293,1-	523,3-
2030	399,8-	376,7-	776,6-

المصدر : The World Bank 2002

سيؤدي الازدياد المتواصل في أعداد الموظفين مرافقاً بعدم التزام الحكومة بدفع كامل المستحقات لصندوق التقاعد (حيث أفاد تقرير صندوق النقد الدولي للعام 2012 بأن متأخرات مساهمات صندوق التقاعد بلغت في العام 2011 947 مليون شيكل موزعة بين مساهمات الحكومة (573 مليون شيكل) ومساهمات العاملين (374 مليون شيكل))، إلى ازدياد الأرقام المقدره من قبل البنك الدولي والواردة في الجدول 13 عما كانت عليه ضمن المعطيات السابقة، وهذا سيؤدي بدوره إلى تفاقم المشكلة المالية لصندوق التقاعد وتهديد ديمومته (عاطف علاونة 2011).

جدول 18: نسبة راتب التقاعد من الراتب الأخير (2005) لعدة دول

البلد	نسبة راتب التقاعد من الراتب الأخير
اليونان	97%
أستراليا	80%
تركيا	70%
النرويج	68%
السويد	61%
اليابان	58%
استراليا	44%
المكسيك	38%
فلسطين	75%
الأردن	75%
مصر	90%
لبنان	60%

المصدر: عاطف علاونة، OECD، world Bank 2005

G. Demarco, 2008، 2008

تعتبر نسبة الراتب التقاعدي من الراتب الأخير، التي يحصل عليها المتقاعد وفق قوانين نظام التقاعد الفلسطيني من النسب العالية عالمياً، فمن الجدول أعلاه نجد بأن فلسطين والدول العربية الأخرى تملك أعلى النسب مقارنةً بدول غنية كالنرويج، والسويد، واليابان. ولهذا تصف الدراسات المتعلقة بنظام التقاعد الفلسطيني على وصفه بالسوء وخصوصاً مع منتسبي الأجهزة الأمنية والوزراء وأعضاء المجلس التشريعي (عاطف علاونة، 2011). فنظام التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني يعطي كل موظف أمن عمل لمدة لا تقل عن عشرين عاماً، الحق في التقاعد⁴⁶، وأضاف بأن راتب التقاعد

⁴⁶ ولكنه وضع شروطاً على أعمار الموظفين، وهي كالتالي:

- لغايات تطبيق هذا القانون للقائد العام بناءً على توصية لجنة الضباط أن يحيل إلى التقاعد أي ضابط أكمل السن المبيّنة أدناه بشرط أن يكون قد أتم مدة لا تقل عن عشرين سنة مقبولة للتقاعد: (1) عميد فما فوق 55 سنة، (2) عقيد 50 سنة، (3) مقدم 48 سنة، (4) رائد 45 سنة.

لا يجب أن يتجاوز 80% من الراتب الشهري الأخير، وهذه النسبة أعلى من النسبة التي يحصل عليها الموظف المدني. في العام 2008 عدّل هذا النظام، فأعطي كل موظف أمن بلغ 45 عاماً الحق في التقاعد المبكر بعد 15 عاماً من العمل، مع حصوله على صافي راتبه الأخير⁴⁷. تبعاً لهذا القانون فإن معظم رجال الأمن يستطيعون التقاعد من عملهم عند بلوغهم 45 عاماً، أي أن على خزينة الدولة تحمل أعبائهم المالية وهم في هذا العمر ومن غير المساهمة في العملية الإنتاجية.

تُعمّق مشكلة نظام التقاعد الفلسطيني بسبب قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004⁴⁸. حيث منح هذا القانون المقصودين استحقاقات تقاعدية مكلفة جداً، وهي كالتالي:

- ✧ يستحق رئيس المجلس وأعضاؤه أو ورثتهم من بعدهم مبلغاً يساوي (12.5%) من الراتب الشهري عن كل سنة قضاها في المجلس بحد أقصى لا يتجاوز (80%) من المبلغ الإجمالي المحدد للمكافأة الشهرية مربوطاً بجدول غلاء المعيشة، يصرف شهرياً فور شعور مركزه ولهذه الغاية تحسب كسور السنة سنة كاملة. وحدد القانون راتب رئيس المجلس بـ 4000 دولار والأعضاء بـ 3000 دولار.
- ✧ يستحق رئيس مجلس الوزراء أو ورثته من بعده مبلغاً يساوي (30%) من الراتب الشهري عن كل سنة قضاها في الحكومة بحد أقصى لا يزيد على (80%) من المبلغ الإجمالي المحدد للراتب الشهري مربوطاً بجدول غلاء المعيشة، يصرف شهرياً فور شعور مركزه ولهذه الغاية تحسب كسور السنة سنة كاملة. ويبلغ راتب رئيس مجلس الوزراء تبعاً للقانون ذاته 4000 دولار.
- ✧ يستحق الوزير أو ورثته من بعده مبلغاً يساوي (20%) من الراتب الشهري عن كل سنة قضاها في الحكومة بحد أقصى لا يزيد على (80%) من المبلغ الإجمالي

- لمدير عام الأمن العام بناءً على توصية من هيئة التنظيم والإدارة أن يحيل إلى التقاعد أي صف ضابط أو جندي أكمل السن المبينة أدناه بشرط أن يكون قد أتم مدة لا تقل عن عشرين سنة مقبولة للتقاعد: (1) ضباط الشرف 50 سنة، (2) مساعدون 48 سنة، (3) رقيب أول 46 سنة، (4) جندي/ رقيب 44 سنة.

⁴⁷ حيث نص القانون على أن يحسب الراتب التقاعدي وفقاً لأحكام قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 وتعديلاته شريطة أن لا يقل الراتب التقاعدي عن صافي راتبه الحالي.

⁴⁸ المصدر: <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=14678>

المحدد للراتب الشهري مربوطاً بجدول غلاء المعيشة، يصرف شهرياً فور شغور مركزه، ولهذه الغاية تحسب كسور السنة سنة كاملة، مع العلم بأن قيمة راتب الوزير وفق القانون تبلغ 3000 دولار

✧ يستحق المحافظ وورثته من بعده مبلغاً يساوي (10%) من الراتب الشهري عن كل سنة قضاها كمحافظ وبعد أقصى لا يتجاوز (70%) من المبلغ الإجمالي المحدد للراتب الشهري مربوطاً بجدول غلاء المعيشة، يصرف شهرياً فور شغور مركزه ولهذه الغاية تحسب كسور السنة سنة كاملة. وترك القانون تحديد قيمة راتب إلى المحافظ إلى قرار الرئيس

✧ يجب أن لا يقل الراتب التقاعدي لكل من رئيس المجلس أو عضو المجلس أو رئيس الوزراء أو الوزير أو المحافظ عن (50%) من الراتب الشهري أيًا كانت المدة التي قضاها أي منهم في ذلك المنصب.

بناءً على القوانين السابقة، فإن رئيس الوزراء والوزير الفلسطيني، ورئيس المجلس التشريعي وأعضائه والمحافظ سيحصلون على 50% من راتبهم الشهري على الأقل كراتب تقاعد بغض النظر عن المدة الزمنية التي قضاها في المنصب. فإذا افترضنا بأن وزراء حكومة فلسطينية استمرت في مزاولة عملها لعدة أشهر فقط، فإن أعضاء تلك الحكومة سيحصلون على راتب تقاعدي يبلغ 1500 دولار كحد أدنى لمدى الحياة وهذا يبين التكلفة العالية الناتجة عن "قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين". فيما أن الحكومة الحالية تحمل رقم 14 وهذه الحكومات تشكلت منذ قدوم السلطة الفلسطينية في عام 1994؛ أي أن كل حكومة خدمت بالمعدل 14 شهراً فقط وهذا يدل على مدى ارتفاع تكلفة فاتورة التقاعد للوزراء السابقين. أي أن الراتب التقاعدي الذي سيحصل عليه أي وزير سيبدأ من 1500 دولار ولا يتعدى 2400 دولار. بالإضافة إلى ذلك فإن قانون التقاعد لا يلزم الوزراء وأعضاء المجلس التشريعي بدفع أي مساهمات واشتراكات في صندوق التقاعد؛ وذلك لأن المبالغ التي يحصلون عليها تعتبر مكافآت وليست رواتب، وهذا يخالف أهم مبدأ من مبادئ صناديق التقاعد، وهو إلزامية المساهمة فيه لمدة معينة للحصول على راتب تقاعدي في المستقبل (علاونة، 2011).

6- الدين العام للسلطة الفلسطينية

تلجأ الدول للاقتراض لعدم رغبتها أو قدرتها على تغطية هذا العجز عن طريق رفع الضرائب أو ترشيد الإنفاق الحكومي، وذلك لتجنب الصدام مع المواطن (Bruemmerhoff, 2001). يعتبر الاقتراض وسيلة سهلة للحصول على الأموال وتختلف المدارس الاقتصادية في نظرتها لمسألة الدين العام. يعتبر الكينزيون أن تأثير الاقتراض على الدخل والاستهلاك أقل من تأثير الضرائب، وذلك لأن التوسع في الإنفاق العام عن طريق الاقتراض سيؤثر بشكل إيجابي على الطلب الكلي في الاقتصاد وبالتالي سيرتفع التشغيل ويزداد الدخل القومي. الزيادة في الدخل سيؤدي إلى ارتفاع الطلب على السلع، وبالتالي إلى زيادة الإنتاج. أما الكلاسيكيون فيرون بأنه لا يوجد فرق بين الاقتراض وفرض الضرائب، فنظرية ريكاردو تقول بأنه لا يوجد فرق بين تمويل العجز المالي عن طريق الدين العام أو زيادة الضرائب إذا كان الدين الجديد مساوياً للقيمة الحالية للضرائب التي ستفرضها الدولة في المستقبل. وذلك لأن الضرائب ستقلل من السيولة المادية عند المواطنين وبالتالي ستؤدي إلى انخفاض الإنفاق الخاص بهم مما يؤثر سلباً على الاقتصاد؛ ولا يختلف الوضع عند الاقتراض، فالاقتراض سيؤدي أيضاً إلى انخفاض الإنفاق الخاص وذلك لازدياد الادخار عند المواطنين لمواجهة الزيادة المستقبلية المتوقعة في الضرائب لتسديد الديون المترتبة على الحكومة. أي أن ريكاردو يرى بأن الاستدانة عبارة عن تأجيل زمني لرفع الضرائب المفروضة على المواطن. ويعتبر الاقتراض من الحلول قصيرة الأمد لمسألة العجز المالي، وأن الدول في النهاية ستلجأ إلى فرض الضرائب لزيادة إيراداتها (سعيد الخطيب، 2005).

يحدد تأثير الدين العام بناءً على مبدئين، هما: مصدر الدين و آلية استخدامه. ينقسم مصدر الديون إلى قروض داخلية وأخرى خارجية لكل منها تأثيراته على الاقتصاد. فالديون الداخلية عبارة عن مجموع القروض التي حصلت عليها الدولة من أشخاص طبيعيين أو معنويين مقيمين داخل الدولة ذاتها. وما يميز هذا النوع من القروض بأنها تتم بالعملة المحلية فتجنب الدولة مواجهات التقلبات الاقتصادية الخارجية والتقلب أسعار

العملات مع مرور الزمن. بالإضافة إلى ذلك تتميز القروض الداخلية بأن عوائدها (أي ما تقوم الدولة من دفعه كفاائدة على تلك القروض) تبقى في الاقتصاد المحلي، مما قد يساهم في تنشيطه وزيادة التشغيل والدخول. لكن الاقتراض الداخلي قد يؤدي إلى ارتفاع سعر الفائدة في السوق المحلي مما يؤثر سلباً على قدرة المواطن على الاقتراض للاستثمار في مشاريع إنتاجية، مما يؤثر سلباً على الاقتصاد. أما الديون الخارجية فهي عبارة عن مجموع القروض التي حصلت عليها الدولة من حكومات أجنبية أو أشخاص طبيعيين أو معنويين مقيمين في الخارج ومن الهيئات والمؤسسات الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وتتم هذه القروض بالعملات الأجنبية وسدادها يجب أن يتم بذات العملة. وبما أن هذا النوع من القروض يتم بالعملة الأجنبية فإن قيمته تتغير بتغير قيمة سعر صرف تلك العملة. فارتفاع سعر صرف العملة الأجنبية سيزيد من عبء الدين الخارجي لارتفاع قيمة ذلك القرض بالعملة المحلية، والعكس صحيح. يؤدي الدين الخارجي في بداية الأمر إلى زيادة الموارد المتاحة في الاقتصاد المحلي ولكن عند السداد يؤدي إلى تسرب المواد المتاحة للمجتمع. فالقروض الخارجية قادمة من دول أخرى وتكلفتها، أي الفائدة المدفوعة عليها، تذهب أيضاً إلى تلك الدول، أي أن الاقتصاد يخسر جزء من دخله لتغطية تلك التكاليف. بالإضافة إلى مصدر القرض يلعب طريقة استخدامه دوراً لا يقل أهمية. فإذا استخدمت أموال القروض تمويل مشاريع تنموية ينتج عنها إيرادات كافية لتغطيتها، فإن هذا سيؤدي إلى تطوير الاقتصاد. أما إذا كانت هذه القروض لغرض تغطية جزء من النفقات الجارية، فقد يكون لها تأثير إيجابي على المدى القصير والمتوسط وذلك عن طريق تنشيط الاقتصاد المحلي بضح تلك الأموال فيه؛ ولكن على الأمد الطويل فتأثيرها سلبي على الاقتصاد إن لم ينتج عنها أي تطور اقتصادي.

تعاني السلطة الفلسطينية من ازدياد متواصل في الدين العام بلغ 2,213 مليون دولار أمريكي في العام 2011، أي ما نسبته 22.6% من الناتج المحلي الإجمالي مع العلم بأن قانون الدين العام الفلسطيني يحدد السقف الأعلى لهذه النسبة بـ 40%. من أهم المشاكل التي تواجه السلطة الفلسطينية في هذه المسألة هي أن معظم الأموال المقترضة

من قبل السلطة الفلسطينية تستخدم لتغطية العجز في الموازنة الجارية، والقليل في مشاريع استثمارية، من شأنها زيادة الإيرادات.

أصبحت مشكلة الدين العام من المشاكل العالمية ولم تعد تختص بفترة معينة من الدول، بل تعاني منها دول كبيرة ومتقدمة كالولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي. فعند النظر إلى نسبة الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي فسنجد بأن تلك النسب عالية، فكانت النسبة في العام 2010: 83.2% في ألمانيا، و82.4% في فرنسا، و118.7% في إيطاليا (بيانات صندوق النقد الدولي). أما في فلسطين فلا يزال وضع الدين العام في فلسطيني تحت السقف القانوني، وبالإضافة إلى ذلك، وإذا قورنت هذه النسبة مع بعض الدول المختارة (أنظر الجدول)، فسنجد بأن نسب الدول الأخرى ماعدا الجزائر أعلى من النسبة في فلسطين بكثير. ولكن هذا لا يعني بأن الوضع في فلسطين مستقر من جانب الدين العام لعدة أمور منها:

- ✧ العمر الزمني للسلطة الفلسطينية أقل من 20 عاماً وهي فترة زمنية قصيرة مقارنة مع الدول الأخرى.
- ✧ عند قدوم السلطة الفلسطينية واستلامها للأمور المالية لم يكن هناك دين العام. أي أن هذا الكم من الدين العام تكون فقط منذ قدوم السلطة الفلسطينية.
- ✧ الجزء الأكبر من هذا الدين تم أخذه لتغطية العجز في النفقات الجارية وليس لتمويل مشاريع إنتاجية.
- ✧ من الجدير أيضاً الإشارة إلى أن هذه الأرقام المفصح عنها من قبل وزارة المالية لا تضم المتأخرات المالية للقطاعات المختلفة كالقطاع الخاص وصندوق التقاعد والتي قدرها البنك الدولي في تقريره الأخير بحوالي 2 مليار دولار. وإذا أضيف هذا المبلغ إلى قيمة الدين العام في العام 2011، فسنجد بأن السلطة الفلسطينية قد تجاوزت سقف الدين العام المحدد في القانون.

جدول 19: الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الاسمي
لعدة دول في 2010

الدولة	الدين العام (% من الناتج المحلي الاسمي)
فلسطين*	33%
الأردن	66.8%
مصر	73%
لبنان	141.6%
الجزائر	11%
ألمانيا	83.2%
اليونان	142.7%
إسرائيل	74.3%
تركيا	42%

المصدر: IMF

* وزارة المالية، 2011 والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني،
حسابات قومية 2010.

الاستدامة المالية مرتبطة باحتمالات النمو الاقتصادي. فإذا ساعد الاقتراض في تطوير الاقتصاد المحلي، وزيادة الإنتاجية، فسيساعد الدين في تدعيم عملية الاستدامة الاقتصادية، حتى لو كانت معدلات هذا الدين مرتفعة مقارنة مع الناتج الإجمالي المحلي. ومع ذلك، إذا قامت الحكومة باستخدام الأموال المقترضة لدفع نفقات جارية: كالرواتب والأجور ومعاشات التقاعد، فلن يساعد الدين في عملية الاستدامة، حتى لو كانت نسبة هذا الدين منخفضة مقارنة مع الناتج الإجمالي المحلي.

7- التوصيات

تناولت هذه الدراسة إيرادات ونفقات السلطة الفلسطينية، بالإضافة إلى مسألة الدين العام الفلسطيني منذ العام 1995 إلى العام 2011. فتطرقت الدراسة لبعض المشاكل التي تعاني منها السياسة المالية الفلسطينية وقامت بتحليلها. ومن خلال هذا التحليل فإنه يمكن الخروج بالتوصيات التالية لكل من الإيرادات، والنفقات، والدين العام:

7-1 توصيات عامة لوزارة المالية

- ✧ توصي الدراسة وزارة المالية بتقديم تفصيلات أكثر في الموازنة لتسهيل المراقبة وزيادة الشفافية مع توضيح بنود الموازنة بطريقة تفصيلية موسعة لتسهيل تحليل ومراقبة الموازنة.
- ✧ تطوير ودمج أنظمة الحاسوب المستخدمة في الدوائر الضريبية المختلفة، وذلك لتسهيل عمل موظفي الدوائر الضريبية في مراقبة المكلفين ورفع كفاءتهم.
- ✧ تحسين التنسيق بين كافة الدوائر الضريبية لتسهيل تدقيق ومراجعة البيانات التي في حوزة كل طرف لمحاربة مشكلة التهرب الضريبي.

7-2 توصيات تتعلق بجانب الإيرادات

- توصي الدراسة وزارة المالية بالنقاط التالية للعمل على زيادة الإيرادات بشكل عام:
- ✧ التركيز على تحسين أداء النظام الضريبي المتوفر أكثر من العمل على تغييره.
 - ✧ زيادة وعي المكلف لمفهوم الضريبة واستخداماتها، لتدعيم ثقة المواطن بهذا النظام عن طريق زيادة معرفته به.
 - ✧ إلزام المواطنين بفتح ملفات ضريبية لنشر ثقافة الالتزام الضريبي بين المواطنين الفلسطينيين.

- ✧ توصي الدراسة بضرورة توعية المواطن بمفهوم ضريبة القيمة المضافة وبحقيقة أن هذه الضريبة تدفع في النهاية من أموال المستهلك النهائي، للحد من سرقتها من قبل التجار.
- ✧ التوجه إلى فرض أكثر من نسبة لضريبة القيمة المضافة، فتخفض ضريبة القيمة المضافة على السلع الأساسية ورفعها على السلع الكمالية لتحقيق العدالة الاجتماعية.
- ✧ ترك مهمة تحصيل وإنفاق إيرادات ضريبة الأملاك للهيئات المحلية لمعرفة الأفضل بطبيعة منطقتها. بالإضافة إلى ذلك توصي الدراسة الهيئات المحلية بتقديم تقارير أو منشورات لمواطنيها عن طبيعة إنفاقهم لتلك الإيرادات.
- ✧ يجب على الوزارة العمل على تحسين علاقة المواطن بالدوائر الضريبية، لما في ذلك من تأثير إيجابي على التحصيل الضريبي.
- ✧ تشريع النظر إلى المستوى المادي للمكلف الضريبي عند مراجعة ملفاته الضريبية، لتقييم مدى صحة البيانات المالية المقدمة من قبله.
- ✧ توعية التاجر الفلسطيني بالقوانين الجمركية المختلفة، للحد من ضياع جزء من الإيرادات الجمركية، وإقناعه بأن هذه الأموال المهذورة ستذهب للخزينة الإسرائيلية.
- ✧ تشجيع التاجر الفلسطيني على العامل التجاري المباشر مع الخارج وليس عن طريق تاجر إسرائيلي، لكي لا تذهب أي من الضرائب والجمارك المدفوعة من قبل المستهلك الفلسطيني إلى الخزينة الإسرائيلية.
- ✧ تقديم العون للتاجر الفلسطيني في البحث عن بدائل لتلك البضائع، التي توجد وكالاتها في أيدي التجار الإسرائيليين.
- ✧ إنشاء ملحق تجاري في السفارات الفلسطينية في الخارج، للعمل على تقديم تقارير دورية بكم وسعر التجارة مع تلك الدول.
- ✧ الاتجاه إلى اللامركزية في تحصيل الإيرادات الضريبية، وذلك لتحسين الالتزام الضريبي عند المواطن لمعرفة جهة المحصلة.

✧ تحديد جزء من الإيرادات الضريبية لإنفاقها على مشاريع تخص المنطقة التي تم تحصيل تلك الإيرادات منها، لجعل المواطن يلمس بشكل مباشر عوائد ما قام بدفعه.

7-3 توصيات تتعلق بجانب النفقات

- ✧ مواصلة مساعي الاستغناء عن استئجار المباني والنظر في إمكانية دمج بعد المؤسسات الحكومية لخفض تكلفة المباني.
- ✧ تخفيض التكلفة الأمنية وإعادة النظرة في حاجة المجتمع الفلسطيني لهذا الكم من الأجهزة الأمنية.
- ✧ رفع مخصصات التعليم، بحكم دوره في النمو الاقتصادي على المدى البعيد.
- ✧ إعادة النظر في السياسات المتبعة حالياً في وزارة الصحة لدفع تكاليف العلاج في الخارج والعمل على منحه فقط للمحتاجين مادياً.
- ✧ اعتبار المشاركة والمساهمة في صندوق التقاعد شرط أساسي للحصول على راتب تقاعدي.
- ✧ إعادة النظر في بعض قوانين التقاعد المكلفة مادياً، كرواتب تقاعد الوزراء وأعضاء المجلس التشريعي.
- ✧ توجيه أموال القروض لتمويل مشاريع إنتاجية وليس لتغطية نفقات جارية، لما في ذلك من تأثير إيجابي على الاقتصاد الفلسطيني.
- ✧ التعاون مع القطاع الخاص لبحث إمكانية إعادة دمج بعض الموظفين العموميين في القطاعات الخاصة على مبدأ المشاركة لخفض فاتورة الأجور والرواتب.

المراجع

- الأمم المتحدة (UNDP). 2010. دراسة تشخيصية لضريبة الأملاك في الأرض الفلسطينية المحتلة.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2011. الفقر في الأراضي الفلسطينية تقرير النتائج الرئيسية للأعوام 2009-2010.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2012. قاعدة بيانات مسح القوى العاملة: 2010-2011.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2012. مسح إنفاق واستهلاك الأسرة، 2010. الجوهرى، منى. 1995. الترتيبات الجمركية الفلسطينية الإسرائيلية. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). رام الله.
- الخطيب، سعيد. 2005. مراجعة نقدية لمشروع قانون الدين العام الفلسطيني. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). رام الله.
- عبد الرازق، عمر. 2002. تقييم الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية الدولية. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). رام الله.
- عبد الرازق، عمر. 2002. هيكل الموازنة العامة الفلسطينية. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). رام الله.
- عبد الرازق، عمر والرمال، إياد و مسيف، مسيف. 2004. تقييم أداء وزارة المالية الفلسطينية. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). رام الله.
- عبد الرازق، عمر. 2004. السياسة المالية الفلسطينية. معهد الإعلام والسياسات الصحية والتنمية. رام الله.
- وزارة التخطيط والتنمية الإدارية. (2011). خطة التنمية الوطنية 2011-2013: إقامة الدولة وبناء المستقبل. السلطة الوطنية الفلسطينية. رام الله.
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس). 2011. المراقب الاقتصادي والاجتماعي عدد 25. رام الله، فلسطين.
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس). 2011. جلسة طاولة مستديرة (6): خيارات تجاوز مشكلات توحيد القطاع الحكومي في ظل المصالحة الوطنية. رام الله، فلسطين.

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس). 2011. جلسة طاولة مستديرة (7): التعديلات الأخيرة على الترتيبات التجارية في اتفاق باريس. رام الله، فلسطين.
معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس). 2012. ورقة مرجعية لجلسة مائدة مستديرة لنقاش الآثار المحتملة وطرق مواجهة التهديدات الإسرائيلية بإلغاء الاتفاقات التعاقدية مع منظمة التحرير (مع التركيز على بروتوكول باريس).. رام الله، فلسطين.
النقيب، فضل. 1996. تقييم أولي للنظام الضريبي في الضفة الغربية وقطاع غزة. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). رام الله.
وزارة المالية. بيانات مالية من الصفحة الالكترونية.

القوانين:

- قانون ضريبة الدخل الفلسطيني رقم (17) لسنة 2004.
- قانون ضريبة الدخل الفلسطيني المعدل لسنة 2008.
- قانون ضريبة الدخل الفلسطيني لسنة 2011.

- Adam, Christopher. & others. 2004. The Economics of Palestine: Economic Policy and Institutional Reform for a Viable Palestine State (Routledge Studies in Development Economics).
- Botman , Dennis and Tuladhar, Anita . 2008. Tax and Pension Reform in the Czech Republic— Implications for Growth and Debt Sustainability. International Monetary Fund.
- Bruemmerhoff, Dieter. 2001. Finanzwissenschaft. Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH.
- Burnside, Graig. 2004. Assessing New Approaches to Fiscal Sustainability Analysis.
- Cuddington, John T. 1996. Analysing the Sustainability of Fiscal Deficits in Developing Countries. Economics Department Georgetown University.
- Dollery, Brian. 2009. Financial Sustainability in Australian Local Government: Problems and Solutions. School of Business, Economics and Public Policy & Centre for Local Government, UNE.
- Dumas, J. 1999, Fiscal Leakage in the West Bank and Gaza Strip. MEDA Program of the EU.

- Economic Research Forum, Egypt and Institut de La Méditerranée, France. 2006. The road Ahead for Palestine. European Communities. 2009. Sustainability Report 2009.
- Gabriel, J. Vasco and Sangduan, Pataaree. 2010. “An Efficient Test of Fiscal Sustainability”. Bureau of the Budget, Thailand
- Homburg, Stefan. 2007. Allgemeine Steuerlehre 5, erweiterte Auflage. Muenchen: Verlag Franz Vahlen GmbH
- IMF. 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. Brussels.
- IMF. 1997. West Bank and Gaza Strip: Pension Reform Issues for the Palestinian Authority, by P.Heller and Others, Jan. 1997
- Krejdl, Aleš. 2006. Fiscal Sustainability – Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability. Czech National Bank.
- Musgrave, Richard A. and Musgrave, Peggy B. 1989 Public Finance in Theory and Praxis.
- Quintos Carmela E.. 1995. Sustainability of the Deficit Process with Structural Shifts. Journal of Business & Economic Statistics, Vol. 13, No. 4 (Oct., 1995), pp. 409-417.
- Saad Wadad. 2011. Assessing Sustainability of Lebanese Public Debt: A Cointegration Analysis Approach. International Research Journal of Finance and Economics ISSN 1450-2887 Issue 6. EuroJournals Publishing, Inc.
- Torgler, Benno. 2007. Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis. USA, Northampton Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- UNCTAD. 2011. Report on UNCTAD assistance to the Palestinian People: Development in the economy of the occupied Palestinian territory. Trade and Development Board Fifty-eighth session Geneva, 12-23 September 2011 Item 11(b) of the provisional agenda.
- World Bank. 2012. Stagnation or Revival? Palestinian Economic Prospects Economic, Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee.
- World Bank. 2005. Old Age Income Support in the Twenty First Century: An International Perspective on Pension System and Reform, Washington, by R. Holzman and R. Hinz and others.
- World Bank. 2005. Pension in the Middle East and North Africa, Time for Change, by. David Robalino, Washington.
- World Bank. 2002. Long Term Policy Options for the Palestinian Economy. West Bank and Gaza Office.

الملاحق

جدول 20: بيانات عامه

الدين العام/الناتج المحلي الاسمي	الدين العام	النفقات/الناتج المحلي الاسمي	النفقات	الإيرادات/الناتج المحلي الاسمي	الإيرادات	الناتج المحلي الاسمي	العام
%2	50	%18	578	%16	510	3,220	1995
%5	176	%23	781	%19	645	3,366	1996
%6	240	%23	862	%22	807	3,702	1997
%5	182	%21	838	%22	868	3,944	1998
%4	149	%22	937	%23	942	4,179	1999
%9	372	%29	1,212	%22	939	4,195	2000
%24	945	%29	1,117	%7	275	3,897	2001
%33	1,126	%30	1,017	%9	296	3,433	2002
%26	1,011	%33	1,276	%20	763	3,841	2003
%25	1,035	%36	1,528	%23	954	4,198	2004
%29	1,346	%43	1,994	%27	1,232	4,634	2005
%32	1,494	%50	2,310	%25	1,148	4,619	2006
%28	1,439	%49	2,544	%23	1,195	5,182	2007
%23	1,406	%46	2,886	%28	1,765	6,247	2008
%26	1,732	%48	3,236	%24	1,607	6,764	2009
%21	1,883	%37	3,076	%22	1,835	8330	2010
%22.6	2,213	%37	3,323	%21	1,905	9,775	2011

المصدر: وزارة المالية، 2011 والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.