



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة خلفية

جلسة طاولة مستديرة رقم (2)

تقييم تنفيذ موازنة السلطة الوطنية للعام 2014  
ومتغيرات السياسة المالية في موازنة 2015

**Final Report**  
**Round Table Discussion No.(2)**  
**The PNA's 2015 Budget:**

15 نيسان 2015

## ورقة خلفية موازنة السلطة الوطنية للعام 2015

### 1. الخلفية والمبررات

درجت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة على إعداد وتقديم مشروع الموازنة العامة للسلطة لإقراره من قبل المجلس التشريعي الذي تشكل بعيد الانتخابات عام 1996، وبعد اصدار القانون الأساسي في عام الذي نص على إلزامية إعداد الموازنة العامة (المادتين 60 و 61) وإقرار قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية تم تحديد الصلاحيات والمسؤوليات وكل ما يتعلق بإقرار وتنفيذ الموازنة العامة للسلطة. وتطورت عملية الالتزام بنصوص القانون بصورة تدريجية وخصوصاً بعد العام 2003. ولكن حالة الانقسام المستمرة منذ منتصف عام 2007، وما نشأ عنها من تعطل عمل المجلس التشريعي الفلسطيني، التزمت الحكومات الفلسطينية بتقديم مشروع الموازنة لإقراره من قبل رئيس السلطة الوطنية، كاستحقاق قانوني لإدارة المال العام وفقاً للموازنة العامة.

وقد جاء إعداد موازنة العام 2015 في ظل معطيات سياسية واقتصادية محلية و إقليمية معقدة وصعبة انعكست سلباً على الواقع الاقتصادي والمالي في الأراضي الفلسطينية. فقد تعطلت المفاوضات بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي وقام الجانب الفلسطيني باللجوء الى مجلس الامن للاعتراف بدولة فلسطين في حدود 1967 وبالانضمام الى عدد من المنظمات والاتفاقيات الدولية وقيام حكومة إسرائيل بإجرائها الانتقامي بحجز أموال المقاصة عشية العام 2015. كما قام بعض المانحين بوقف وتقليص المساعدات المالية للسلطة الفلسطينية او المماثلة في دفع التزاماتهم. كما تم تجميد مبادرة وزير الخارجية الأمريكي "جون كيري" لمساعدة الاقتصاد الفلسطيني بسبب عدم احراز تقدم واختراق في المسار السياسي. وعلى الصعيد الداخلي، فرغم تشكيل حكومة التوافق الفلسطينية الا انه سرعان ما وقعت الحرب على قطاع غزة مما الحق خسائر فادحة في بنيته التحتية والانتاجية وادى الى تدهور كبير في وضعه الاقتصادي والاجتماعي وزيادة اعباء السلطة المركزية تجاهه مع ان حكومة التوافق لم تحظ بسلطة حقيقية فيه ما اعاق تنفيذ عملية الاعمار فيه نتيجة عدم وفاء بعض الدول التي شاركت في مؤتمر المانحين في القاهرة والذي عقد في سبتمبر الماضي حول اعادة اعمار قطاع غزة بالتزاماتها لغاية الان واعاقه اسرائيل لدخال المواد والمعدات اللازمة لانجاز هذه العملية.

وقد انعكس كل ذلك اضافة للتوترات التي وقعت في القدس وباقي الضفة الغربية كنتيجة لممارسة سلطات الاحتلال والمستوطنين الى انكماش في النمو الاقتصادي خلال العام 2014 ووفق تقديرات بعثة صندوق النقد الدولي "فإن إجمالي الناتج المحلي الحقيقي هبط بنحو 1% في أول انكماش يسجله منذ عام 2006، حيث تراجع إجمالي الناتج المحلي بنحو 15% في غزة بينما ارتفع بمقدار 4.5% في الضفة الغربية مع حدوث هبوط حاد في الربع الثالث من العام. ولا تزال معدلات البطالة تسجل مستويات مرتفعة، إذ تشير التقديرات إلى بلوغها 41% في غزة و19% في الضفة الغربية. ورغم صعوبة الموقف الاقتصادي والسياسي في العام الماضي، فقد وصلت السلطة الفلسطينية جهودها الرامية لإبقاء عجز المالية العامة تحت السيطرة، تدعمها في ذلك قوة أداء الإيرادات".

أعدت الحكومة الفلسطينية سيناريوها لمشروع موازنة العام 2015 السيناريو الاساس او العادي ويتم تنفيذه حال الغاء اسرائيل قرارها تجميد اموال المقاصة الفلسطينية واعادة الاموال التي احتجزتها حتى تاريخه والسيناريو الثاني وهو موازنة الطوارئ والتي صادق مجلس الوزراء في 2015/3/24 في رام الله على ان يجري العمل بها ابتداءً من 2015/4/1 وتمت مصادقة الرئيس على مشروع القانون الخاص بذلك وإصدارها قراراً بقانون.

وقد تم عرض مشروع الموازنة بخيارها الأساس والطوارئ قبل إقرارها على المجموعة الاقتصادية في المجلس التشريعي ، وذلك في إطار مسعى الحكومة لإطلاع ذوي العلاقة في المجلس بالموازنة. ورغم أهمية توجه الحكومة ومناقشتها لمشروع الموازنة في المجلس التشريعي للاستئناس بآراء واقتراحات مختلف الأطراف، إلا أن توسيع نطاق المشاركة المجتمعية لتشمل الخبراء والمختصين ، يظل مطلباً هاماً لنجاح الموازنة وتعزيز كفاءتها في التعامل مع الأوضاع الاقتصادية الداخلية، باعتبارها أداة أساسية من أدوات السياسة الاقتصادية وترسيخ مبدأ الشفافية والمساءلة في شأن الموازنة العامة.

يسعى معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) عبر جلسة الطاولة المستديرة هذه إلى إجراء نقاش جدي بين مختلف الأطراف أصحاب العلاقة للبحث في محورين أساسيين: المحور الأول، تتبع مسار تنفيذ موازنة العام 2015 مقارنة بالمخصصات المقدره بداية العام. المحور الثاني، مناقشة بنود الموازنة للعام 2014 بسيناريها الأساس والطوارئ، ورصد التغيرات الجوهرية على بنود الإنفاق الرئيسية والمخصصات للقطاعات والبرامج المتعددة بالمقارنة مع المرصود في موازنة العام السابق.

## 2. المقدر والفعل في موازنة 2014

جرى إعداد مشروع الموازنة في السنوات السابقة بناء على تنبؤات من المفترض انها قابلة للتحقق كليا او جزئيا وهي بالاساس حول حجم الإيرادات المتوقعة. من هنا فإن الانحراف في الاداء الفعلي عن المخطط في الموازنة امر وارد. وفي الواقع الفلسطيني فإن الانحراف اكثر امكانية للحدوث نظراً لارتباط غالبية بنود الموازنة بمؤثرات خارجية غير منضبطة ومنتظمة في الكثير من الأحيان. ويُستدل من زيادة الانحراف بين المخطط والفعلي على حالة عدم اليقين وصعوبة تقدير إعداد الموازنة في بداية كل عام. سنعرض في هذا الجزء تحليلاً مقارناً بين بنود الموازنة المقدره في موازنة العام 2014 والمتحقق فعلياً ضمن تلك البنود في نفس العام.

ينضح من الجدول 1 أدناه أن تقديرات بنود موازنة العام 2014 لم تكن دقيقة كما العادة في الموازنات السابقة، وشابها في بعض البنود انحراف كبير بالمقارنة مع الأرقام الفعلية المتحققة. إذ تشير البيانات إلى أن صافي الإيرادات كان أكثر بمقدار 159.45 مليون دولار عن المقدر اي بزيادة نسبتها 5.8% وجاء هذا الارتفاع نتيجة زيادة إيرادات المقاصة بنحو 218.33 مليون دولار اي بنسبة 12.0% عن المقدر، في حين نقصت قيمة الإيرادات المحلية بنحو 70.01 مليون دولار عن المقدر اي 7.6% .

الا انه بالتدقيق في الجدول 1 أدناه نلاحظ أن التوقعات قد تحسنت نسبياً في العام الفائت عنها في السنوات الثلاث التي سبقتها. فوفقاً للبيانات، فإن الإيرادات الفعلية المتحققة في السنوات السابقة كانت تقل عن الإيرادات المقدره بداية العام وبنسب أكبر للأعوام محل المقارنة. اي ان التوقعات كانت متفائلة أكثر من الواقع. لكن في العام الفائت زادت إيرادات المقاصة عن المتوقع في حين نقصت الإيرادات المحلية بشكل طفيف. مع ضرورة التنويه إلى أن الانحراف تم في المقاصة وبصورة ايجابية كان بنسبة أكبر منه في الإيرادات المحلية الذي جاء بصورة سلبية (انظر الجدول 1). مما يعطي مؤشراً عن مقدار الانحراف بين الإيرادات الفعلية التي يمكن تحقيقها خلال العام 2015 وتلك المقدره في الموازنة في ظل استمرار ذات المعطيات والأداء للفترة المقبلة.

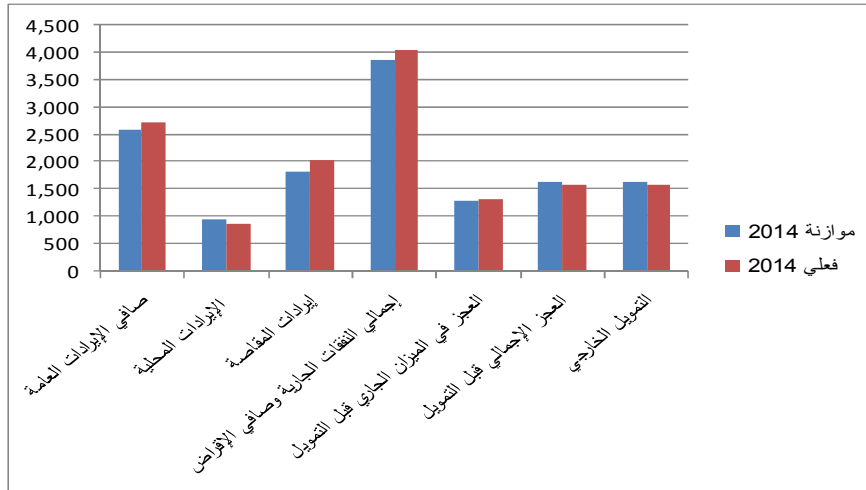
أما في جانب الإنفاق، فقد شهد التطبيق الفعلي للموازنة انحرافات ليست كبيرة عن المقدر في الموازنة (باتجاه الارتفاع) وهي أقل نسبياً مقارنة بجانب الإيرادات. ويمكن أن يعزى ذلك للسياسة التقشفية المعلنة للسلطة الفلسطينية والتي يُفترض أن تنعكس في الموازنة التقديرية. وفي ذلك إشارة أيضاً إلى قدرة السلطة على ضبط الإنفاق والالتزام بترشيح النفقات بشكل أكبر. وكشف

تنفيذ بنود الموازنة عن ازدياد في معظم بنود الإنفاق كما يتضح من الجدول 1 وبالتوازي مع تدني مستوى الانحراف المتوقع في جانب الإيرادات، شهدت الانحرافات في النفقات الأخرى انخفاضا ملحوظا خلال السنة الفائتة عنها في السنوات السابقة، حيث سجل العام الماضي انحرافاً ليس كبيراً عن المقدّر بلغ 1% للرواتب و 2.4% للنفقات الجارية الأخرى.

وبشكل عام، ارتفع الإنفاق العام بنسبة 4.6% عن المرصود بالموازنة، وبمبلغ يصل إلى 177.8 مليون دولار. وتحقق أكبر ارتفاع في بند صافي الإقراض (70.4%) أو ما مقداره 117 مليون دولار، حيث رصدت الموازنة مبلغ 167 مليون دولار في حين تم اقتطاع 284 مليون دولار. كما ارتفعت النفقات الجارية الأخرى غير الأجور والتي تشمل النفقات التشغيلية والرأسمالية والتحويلية بنحو 40.8 مليون دولار عن المرصود في الموازنة. ويستدل من هذا الارتفاع أن السلطة غير قادرة على تطبيق سياسة تشفوية في تلك البنود. ومع ذلك فلولا الانحراف الكبير في بند صافي الإقراض، لكان بالإمكان تحقيق وفورات مالية أو إعادة استخدام الموارد المالية لقطاعات وفتات أكثر حاجة (انظر الجدول 1).

وقد كان العجز المتوقع في موازنة 2014 حوالي 1629 مليون دولار، إلا أن الزيادة في جانب الإيرادات (141 مليون دولار) مطروحا منه الزيادة المتحققة في بنود الإنفاق (177.8 مليون)، أفضى إلى زيادة العجز الفعلي المسجل بنحو 37 مليون دولار عن المقدّر في الموازنة، ما يشكل انحرافاً بنسبة 2.9%. ونتيجة لتقليص النفقات التطويرية من 350 مليون دولار كما كان مقدرا إلى 260 مليون دولار، انخفض العجز الكلي (بعد إضافة النفقات التطويرية) عن المقدّر من 1629 مليون دولار إلى 1576.5 مليون دولار. وجدير بالإشارة إلى أن التمويل الخارجي قل عن التقديرات في موازنة 2014 بنحو 52.5 مليون دولار رغم ارتفاع حصة التمويل الخارجي الموجه لدعم الموازنة الجارية والذي نقص عن التقديرات بنحو 185.1 مليون دولار. في حين أن تمويل المانحين للنفقات التطويرية انخفض عن المرصود بنحو 98.3 مليون دولار (انظر الشكل 1 والجدول 1).

شكل 1: الموازنة التقديرية والفعالية لبعض البنود المختارة في موازنة العام 2014



جدول رقم (1) الانحرافات في تنفيذ الموازنة العامة للعام 2014 معها للاعوام 2011،2012،2013

(مليون دولار)

البيان	موازنة 2014	فعلي 2014	الانحراف عن المقدر 2014		نسبة الانحراف في موازنة 2013	نسبة الانحراف في موازنة 2012	نسبة الانحراف في موازنة 2011
			النسبة	القيمة			
صافي الإيرادات العامة	2,586	2,726.98	5.5	140.98	-7.30%	-7.50%	-6.80%
إجمالي الإيرادات	2,742	2,901.45	5.8	159.45	-2.90%	-7.40%	-4.10%
- الإيرادات المحلية	924	853.99	-7.6	-70.01	-4.50%	-11.20%	-9.10%
إيرادات ضريبية	647	596.96	-13.0	-50.04	-0.40%		
إيرادات غير ضريبية	249	268.25	1.6	19.25	-12.60%		
- إيرادات المقاصة	1,818	2,036.33	12.0	218.33	-2.10%	-5.40%	-1.30%
(ناقص) ارجاعات ضريبية	156	174.47	12.1	18.47	87.30%		10.70%
إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض	3,866	4,043.83	4.6	177.83	4.10%	9.20%	2.80%
- رواتب وأجور	2,018	2,037.72	1.0	19.72	1.80%	-0.80%	4.20%
- النفقات الجارية الأخرى	1,681	1,721.84	2.4	40.84	-1.10%	10.10%	2.80%
- صافي الإقراض	167	284.01	70.4	117.01	159.20%	170.50%	-12.50%
العجز في الميزان الجاري قبل التمويل	1,279	1,316.22	2.9	37.22	31.30%	48.40%	32.20%
+ النفقات التطويرية	350	260.45	-25.6	-89.55	-46.80%	-25.40%	-26.00%
العجز الإجمالي قبل التمويل	1,629	1,576.51	-3.2	-52.49	11.70%	-228.50%	12.40%
- التمويل الخارجي	1,629	1,576.51	-3.2	-52.49	-3.00%	28.50%	
- عم الموازنة	1,329	1,143.19	-14.0	-185.81	13.80%	-22.60%	-15.80%
- تمويل النفقات التطويرية	300	201.72	-32.8	-98.28	-64.60%	-48.00%	-66.20%

الاداء المالي في العام 2014 مقارنة بالعام 2013

وفقا للبيانات المالية للحكومة عن نشاطها الفعلي فإن التحسن في ادائها المالي ناجم بالاساس عن الزيادة غير المسبوقة في إيرادات المقاصة التي ارتفعت بين العامين المذكورين بنسبة 20% بينما زادت نسبتها من الناتج المحلي بحوالي 2.5% وقد ادت هذه الزيادة الى ارتفاع في اجمالي الإيرادات بنسبة 14% التي بدورها زادت نسبتها من الناتج المحلي 3% في حين كانت الزيادة في الإيرادات المحلية 2% فقط. ومع ارتفاع النفقات بصورة محدودة فقد انخفض العجز الجاري بحوالي 5% بينما ظل العجز الاجمالي ثابتا. واما بالنسبة لتمويل العجز فقد انخفض دعم الموازنة (المنح الخارجية) بنسبة 18% واجمالي الاقتراض بنسبة 20% واجمالي الدين الخارجي بنسبة 20% والدين المحلي 18% ومتأخرات القطاع الخاص نتيجة تسديد نسبة منها بنسبة 18.4%.

3. أبعاد موازنة العام 2015

أ- سيناريو الاساس

الاستهدافات والمنطلقات التي بني عليها هذا السيناريو

وفقا لتقديرات صندوق النقد الدولي فمن المرجح ألا يحقق الاقتصاد تعافيا قويا في عام 2015 بسبب ارتفاع درجة عدم اليقين ووجود العديد من الظروف المعاكسة، ومن أبرزها عدم تحويل إسرائيل إيرادات المقاصة التي تحصلها عن السلع المستوردة إلى الضفة الغربية وغزة. وتمثل هذه الإيرادات نحو ثلثي الإيرادات الصافية وهي ضرورية لميزانية السلطة الفلسطينية والاقتصاد

الفلسطيني. ومن المرجح حدوث انخفاض حاد في الاستهلاك والاستثمار الخاص نظراً لتخفيض مدفوعات الأجور وغيرها من بنود الإنفاق العام على النحو الذي نشأ بسبب حجز حكومة إسرائيل إيرادات المقاصة، ووجود قيود على التمويل. وبالإضافة إلى ذلك، تسير أعمال إعادة إعمار غزة بخطى أبطأ بكثير عما كان متوقعا، الأمر الذي يعكس التقدم غير الكافي في مسار المصالحة الوطنية وعدم وفاء المانحين بما قطعوه من تعهدات في مؤتمر القاهرة في أكتوبر 2014. بناء على ذلك يتوقع أن يرتفع إجمالي الناتج المحلي الحقيقي ارتفاعا محدودا فحسب في عام 2015 ، مع حدوث تحسن مقارنة بالمستوى المبدئي المنخفض في غزة وحدث هبوط في الضفة الغربية بنسبة 1% تقريبا، بالرغم من الانخفاض الحاد في أسعار النفط الذي يخفف عبء فاتورة المحروقات الكبيرة على الموازنة العامة. وسيظل النمو محدودا على المدى المتوسط، ما لم يتحسن المناخ السياسي ورفع القيود في الضفة الغربية وانهاء حصار غزة.

يأتي الإعداد والتحضير والمصادقة على موازنة العام 2015 في ظل ظروف جمود سياسي وتدهور اقتصادي في الواقع الفلسطيني واستمرار تأثيرها وتداعياتها على مختلف جوانب الحياة في المناطق الفلسطينية. وأحد الجوانب الأكثر تأثراً بالأوضاع السياسية والاقتصادية الداخلية والخارجية هو الجانب المالي (الموازنة) باعتبارها الأداة الأهم في تطبيق السياسات والتوجهات الرسمية للسلطة الفلسطينية. يقدم الجزء التالي عرضاً لأهم بنود الإيرادات والنفقات والعجز (وتمويله) في موازنة العام 2015 ومقارنتها بنظيرتها في العام السابق لرصد التغيرات الحاصلة في الموازنة بين العامين، واستكشاف أسباب ومراكز هذا التغير.

من المهم الإشارة إلى أن موازنة العام الحالي 2015 (أو النسخة التي بين أيدينا) لا تشتمل على خطاب الموازنة العامة، وهو الجزء التمهيدي للموازنة الذي يتم خلاله عرض توجه الحكومة وفلسفتها العامة إزاء الموضوع المالي للفترة المقبلة. ويشمل أيضاً المرتكزات والمعطيات التي تم الاستناد لها لتقدير الموازنة لهذا العام. وبالتالي من الصعوبة بمكان معرفة منطلقات الحكومة عبر قراءة الأرقام بشكل منفصل عن السياق العام الذي أعدت الموازنة في إطاره. لكن هذه المقدمة لا تنفي وجوب تقديم تبريرات منطقية للتقديرات الواردة في الموازنة. ورغم هذا المحدد، سنحاول تقديم تحليل مقارن لبنود الموازنة وإعطاء تفسيرات وملاحظات عامة في هذا المجال.

## المنطلقات

- ✧ الاستمرار في ترشيد النفقات على جميع المحاور ومن أبرزها تخفيض صافي فائض الاقراض بمعدل 20 مليون شيكل شهريا عن طريق ضبط الخصميات في قطاعي الكهرباء والمياه.
- ✧ العمل على زيادة الإيرادات المحلية برفع الإيرادات غير الضريبية ورفع كفاءة جباية الضرائب وتوسيع قاعدتها.

## 1-3 إيرادات

يبدو من الاطلاع على موازنة العام الحالي أن معديها حاولوا الاستفادة من التجارب السابقة وكانوا أكثر تحفظا في تقدير الإيرادات، حيث تُظهر أرقام الموازنة أن إجمالي الإيرادات العامة سيبلغ 2,749 مليون دولار بارتفاع نسبته 6.3% مقارنة بالمقدر في العام السابق، وهي نسبة قريبة من معدل النمو المتوقع في موازنة العام 2014 مضافا إليه الانحراف الفعلي. ويعود هذا الارتفاع بالاساس الى الارتفاع المتوقع في إيرادات المقاصة التي يُتوقع أن ترتفع بنسبة 5.8% لتبلغ 1924 مليون دولار في حين تتوقع الموازنة هبوط الإيرادات المحلية وفقاً لهذا السيناريو بنسبة 12.4% (انظر الجدول 2).

## 2-3 النفقات

يسعى معدو الموازنة في كل عام ويتوقعوا ضبط مستوى الإنفاق العام للسلطة من منطلق تجاوبهم مع التوجه العام المعلن للسلطة بإتباع سياسة تقيسية لتقليل الإنفاق، أو الحد من تسارعه، وبالتالي تقليل العجز المتوقع في ظل الثبات النسبي في جانب

الإيرادات المحلية والخارجية اللازمة لتمويل النفقات. واستمراراً للنهج التقشفي، بينت الموازنة للعام الحالي أن إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض سينخفض بنسبة 3%، ليلبغ نحو 3751 مليون دولار.

ومن المتوقع أن يطرأ تقليص في فاتورة الأجور والرواتب يقدر بنسبة 5.7%، أو ما قيمته 115 مليون دولار مقارنة بموازنة العام 2014. والمصدر الأساسي لهذا التقليص كما يبدو هو تجميد الأحداث الجديدة لكنه من غير المعروف كيف سيتم التعامل مع التكاليف الإضافية المترتبة على التفاهات التي توصلت لها الحكومة مع حركة حماس الأمر الذي قد يؤثر على أن التطبيق الفعلي للموازنة سيشهد زيادة ملحوظة وانحرافاً كبيراً في فاتورة الأجور والرواتب المقدر في الموازنة. أما صافي الإقراض فسيرتفع بدوره من 167 مليون في موازنة 2014 إلى 200 مليون دولار في موازنة 2015، علماً بأن الحكومة الإسرائيلية قامت باقتطاع نحو 400 مليون دولار من عائدات الربع الأول من هذا العام فقط كما إن إعادة تقدير هذا البند بينت أنه تم صرف نحو 284 مليون دولار لصافي الإقراض في العام 2014 على الرغم أن المتوقع كان 167 مليون دولار فقط. وفي المقابل، تتوقع موازنة العام الحالي أن يطرأ تقليص على النفقات الجارية الأخرى (غير الأجور) بنسبة 2% لتبلغ 1684 مليون دولار نتيجة التخفيض المتوقع في بندي النفقات التشغيلية والتحويلية مع أن تجربة السنوات السابقة تثبت العكس (أنظر الجدول 2).

### 3-3 العجز والتمويل

كنتيجة للتغيرات في بنود الإنفاق والإيرادات، من المتوقع أن يبلغ العجز الجاري قبل التمويل نحو 1102 مليون دولار، وهو ما يزيد بنسبة 18.6% عن العجز المقدر في موازنة 2014. الجدير بالذكر أن العجز الفعلي المسجل في الموازنة وفقاً لإعادة التقدير بلغ أكثر من 1322 مليون دولار.

وسيمت تمويل العجز الجاري المتوقع في الموازنة بالاعتماد على المساعدات الخارجية. إذ تم تقدير التمويل الخارجي لدعم الموازنة بحوالي 1100 مليون دولار بما يعادل قيمة العجز الجاري. ويقل التمويل المتوقع للموازنة عن نظيره المقدر في موازنة 2014 بنحو 229 مليون دولار. من المهم الإشارة إلى أن إعادة تقدير بند التمويل الكلي في موازنة 2014 قلت عن تقديرات بداية العام بنحو 52.5 مليون دولار، مما يعني أن المساعدات الكلية المتوقعة في العام الحالي (1152 مليون دولار) ستزيد قليلاً عن المساعدات الفعلية المقدمة للسلطة في العام السابق (1143 مليون دولار).

وتُقدر موازنة العام 2015 بأن السلطة ستلجأ للبنوك بصورة محدودة لتمويل العجز المتوقع، علماً بأن تقديرات العام السابق أشارت إلى أن السلطة سددت من ديونها للبنوك مبلغ 66.3 مليون دولار. ويشير سير العمل بالموازنة والتغيرات إلى أن السلطة سددت ما مجموعه 110.9 مليون دولار للبنوك من خلال الفائض الذي تحقق من إيرادات المقاصة في العام 2014. الأمر الذي يؤثر إلى عدم دقة الموازنة في تقدير هذا البند خلال السنوات السابقة، والتنبؤ بحدوث مفاجآت كبيرة في موازنة العام 2015 على هذا البند.

جرت العادة على إدراج المساعدات المتوقعة لتمويل النفقات التطويرية في بند التمويل الخارجي للموازنة. وقدّر مشروع الموازنة للعام الحالي أن يبلغ التمويل للإنفاق التطويري حوالي 250 مليون دولار. والبيانات التاريخية للموازنة بين المقدر والفعلي، تدل بوضوح على وجود انحراف كبير في وفاء الدول المانحة بتعهداتها في هذا المجال. الجدير بالملاحظة، أنه لا يوجد ارتباط أو علاقة تكاملية بين الإنفاق التطويري في موازنة العام 2015 وخطة التنمية الثلاثية للأعوام 2014-2016 رغم إعداد الخطة والمضي قدماً في إقرارها. واكتفت موازنة 2015 بتقديم كشف بقائمة المشاريع المقترحة والقائمة للعام الحالي، والتي قدرت تكلفتها بنحو 4.6 مليار شيكل، بحيث يتم تمويل 4.4 مليار شيكل من خلال المساعدات الخارجية والباقي من موازنة السلطة. ولم يرد في الموازنة أية اقتراحات أو بدائل لتغطية العجز المتوقع في تغطية تكلفة إقامة المشاريع التطويرية المقترحة.

جدول 2: بنود الموازنة العامة وإعادة التقدير للعام 2014 ومشروع الموازنة 2015

(مليون دولار)

إعادة تقدير 2014	التغير	موازنة 2015/ سيناريو الاساس	موازنة 2014	البيان
2,726.98	6.3	2,749	2,586	صافي الإيرادات العامة
2,901.45	-3.4	2,649	2,742	إجمالي الإيرادات
853.99	-12.4	825	942	الإيرادات المحلية
596.96	-12.0	569	647	إيرادات ضريبية
268.25	2.7	255.75	249	إيرادات غير ضريبية
2,036.33	5.8	1,924.25	1,818	إيرادات المقاصة
174.47	-35.9	100	156	ارجاعات ضريبية
4,043.83	-3.0	3,751.25	3,866	إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض
2,037.72	-5.7	1,903.25	2,018	رواتب وأجور
1,721.84	-2.0	1,648	1,681	النفقات الجارية الأخرى
284.01		200	167	صافي الإقراض
1,316.22	-18.6	1,102.25	1,279	العجز في الميزان الجاري قبل التمويل
260.45	228.6	1,150	350	النفقات التطويرية
1,576.51	-238.3	2,252.25	1,629	العجز الإجمالي قبل التمويل
1,576.51	51.9	2,475	1,629	التمويل
1,143.19	-29.3	1,152.25	1,629	التمويل الخارجي
	-17.2	1,100	1,329	دعم الموازنة
201.72	-16.7	250	300	تمويل النفقات التطويرية
		-250	0	التمويل المحلي

ب- موازنة الطوارئ

يأتي إعداد موازنة الطوارئ نتيجة القرار الإسرائيلي باستمرار حجز إيرادات المقاصة التي تشكل 70% من الإيرادات، وعدم الالتزام بتحويل الأموال التي تعهدت بها الدول في مؤتمر القاهرة، إضافة إلى عدم الالتزام بتفعيل شبكة الأمان المالية العربية، وغيرها من الالتزامات التي تعهدت بها الدول العربية الشقيقة خلال القمم العربية، بما فيها الصناديق التي أنشئت من أجل القدس.

تنطلق هذه الموازنة من الاحتمالات المتشائمة بأن أزمة المالية العامة الحالية يمكن أن تتعمق خلال الشهور القليلة القادمة بسبب إمكانية توقف إسرائيل عن تسليم إيرادات المقاصة مرة أخرى. ويتعين حينها وفقا لصندوق النقد الدولي تعويض إيرادات المقاصة بتخفيض الأجور والعلاوات، أو تخفيض الإنفاق على غير الأجور، أو زيادة الاقتراض من الجهاز المصرفي، أو زيادة تراكم المتأخرات. وفي هذا السياق، ينبغي ألا يكون حجم التخفيض في مدفوعات الرواتب موحدًا على الجميع، للحد من التأثير الواقع على أصحاب الدخل المحدودة. وهناك حاجة لتركيز مساعدات المانحين في فترة البداية لتوفير ما يلزم من تمويل لسد الفجوة التي أحدثها غياب إيرادات المقاصة.

وتأخذ موازنة الطوارئ بالإعتبار الاستمرار في ترشيد النفقات وزيادة الإيرادات والإلتزام بعدم تجاوز السقوف النقدية والنسب الحصيفة للإقتراض من البنوك، وترتكز على التقنين النقدي وفقاً للإمكانيات المالية المتاحة والإلتزام باستمرار صرف الرواتب كاملةً لمن يبلغ راتبه 2000 شيكل فما دون، وصرف 60% لمن يزيد راتبه عن 2000، إضافة إلى صرف النفقات التشغيلية للوزارات والمؤسسات على أساس الصرف النقدي بنسبة 50% مما تم صرفه عام 2014، والإلتزام بالتحويلات الإجتماعية للعائلات دون خط الفقر والمهمشة، وسداد جزء من متأخرات القطاع الخاص لضمان استمرار دوران العجلة الإقتصادية. كما تم رصد مبلغ 800 مليون دولار لإعادة إعمار قطاع غزة، و300 مليون دولار للمشاريع التطويرية الإعتيادية، سيتم تغطيتها من الدول المانحة بالإضافة إلى مبلغ 20 مليون دولار من الخزينة العامة. وأنه فور انفراج الأزمة المالية، سيتم تقديم موازنة تكميلية بقانون موازنة معدل للعام 2015.

وقد تم إقرار موازنة الطوارئ العامة للسنة المالية 2015 من رئيس السلطة بعد إقرارها من قبل مجلس الوزراء. وكما بينا سابقاً، كان يتوجب إقرارها من قبل المجلس التشريعي، ولكن صادق عليها رئيس السلطة بسبب غياب المجلس التشريعي وحالة الطوارئ السائدة منذ أكثر من سبع سنوات.

#### 4. أسئلة ومحاور للنقاش

- ✧ ما هي مسببات الانحرافات المتحققة في بنود الإيرادات والنفقات في موازنة العام 2014؟ وهل تمت الاستفادة من خبرة السنوات السابقة في تقدير بنود الموازنة وتقليل نسب الانحراف بين المقدر والفعلي فيها وفي بناء التوقعات والتقديرية الأكثر واقعية للسنة المالية الجديدة؟
- ✧ ما هي امكانيات تحقيق نجاح أكبر في زيادة الإيرادات وتقليص النفقات وكيف تم توجيهها في موازنة 2015؟
- ✧ كيف من الممكن التعامل مع مسألة فائض الاقتراض وتفاذي تأثيرها على إيرادات المقاصة؟
- ✧ ما هي الخطوات المطلوبة لإحكام رقابة الجهات المختصة على الأداء المالي للحكومة استناداً للقانون؟
- ✧ ما هي برأيكم الآليات والإجراءات التي ينبغي ان تتبعها السلطة في ظل استمرار اسرائيل في احتجاز اموال المقاصة والقصور في التزام المانحين بتعهداتهم و لتفاذي العجز المالي المزمن؟