



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة خلفية

جلسة طاولة مستديرة (5)

أداء الموازنة العامة 2018 بالمقارنة مع 2017

وأزمة إيرادات المقاصة 2019

2019

أداء الموازنة العامة 2018 بالمقارنة مع 2017 وأزمة إيرادات المقاصة 2019

1- الخلفية والمبررات²

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

تواجه موازنة السلطة الفلسطينية العديد من القيود الداخلية والتطورات الهيكلية السلبية، فمثلا، تشكل حصة النفقات التشغيلية والتحويلية (غير الرواتب) حوالي ثلث إنفاق الموازنة الجاري، وحصة الأمن 26%، والتعليم 20%، والصحة 11%، والتنمية الاجتماعية 8%. هذا الخلل الهيكلي في توزيع النفقات قيد الاتفاق على قطاعات أخرى مثل الزراعة التي بلغت حصتها 1% فقط، وذلك على اعتبار أن الأمن والصحة والتعليم أولوية. يضاف إلى ذلك وتيرة نمو النفقات الجارية بشكل أكبر من النمو في الإيرادات، الأمر الذي يخلق فجوة بحاجة إلى تمويل من الدول المانحة أو عبر الاقتراض الخارجي والمحلي، وهذا الاقتراض يرفع من وتيرة تراكم الدين العام.

في المحصلة تجتهد وزارة المالية الفلسطينية بتقديم موازنة تتسجم مع الموارد المالية المتاحة، وتراعي المتغيرات السياسية والتطورات الداخلية. والتي ترمي في النهاية إلى الاعتماد التدريجي على الذات وعلى الاقتصاد المحلي في زيادة الإيرادات. وهذه الجهود هي استكمال لجهود سابقة بدأت بشكل أساسي منذ عام 2010³ ضمن توجهات جديدة تمثلت بتطبيق موازنة البرامج وترسخت أكثر في موازنة عام 2014، و 2015 وخطابها السياساتي والإجرائي والقانوني. ويمكن القول أن المنطلقات والسياسات التي تبلورت بعد عام 2015 كما جاء في خطاب الموازنات قد أحدثت فارقاً كبيراً عن النهج السابق من حيث إعداد الموازنات، فأصبح إعداد الموازنة يمر في ثلاث مراحل أساسية، وهي: أولاً، المرحلة التمهيدية التي تشكل القاعدة المرجعية وإطار عام للسياسات من خلال تشخيص الواقع الاقتصادي والسياسي ومؤشراته المختلفة، ووضع المنطلقات الاقتصادية والاجتماعية للموازنة. ثانياً، مرحلة إعداد بنود الموازنة بما تحتويه من نفقات وإيرادات لكافة مراكز المسؤولية. ثالثاً، مرحلة التنفيذ والمتابعة والتي تكون من مسؤولية ومهام وزارة المالية لضمان الالتزام بالسقف المنصوص عليها في الموازنة.

¹ بدأت السلطة الفلسطينية في انتهاز سياسة إعداد الموازنات منذ عام 1995 والذي شهد إصدار أول موازنة عامة (لم يكن في تلك الفترة قانون للموازنة)، وكانت موازنة تجريبية ولم تبني على أسس علمية. ومن ثم أخذ موضوع إعداد الموازنة اتجاهاً جديداً بعد تشكيل المجلس التشريعي بعد انتخابات 1996، وبعد إصدار القانون الأساسي الذي نص على إلزامية إعداد الموازنة العامة (المادتين 61 و60)، ومن ثم إقرار قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية. وبذلك بدأت السلطة الفلسطينية الخطوة الأولى في إنشاء سياستها المالية. هذا المنحى الجديد تمثل في تطور عملية الالتزام بتنفيذ نصوص القانون الخاص بالموازنة والذي يلزم السلطة التنفيذية بتقديم الموازنة إلى المجلس التشريعي في إطار قانون يتم المصادقة عليه بموعد محدد في كل سنة. وبعد الانقسام عام 2007 تغير الحال بسبب تعطل عمل المجلس التشريعي، وأصبح قانون الموازن يقدم لرئيس السلطة الفلسطينية للمصادقة عليه، ولا زال الوضع على حاله حتى الآن.

² استندت هذه الورقة على عدة مراجع، منها جلسات الطاولة المستديرة السابقة لماس، وبيانات وزارة المالية، وتقارير سلطة النقد الفلسطينية، وبعض دراسات ماس.

³ في عام 2010 تم إجراء تغيير جوهري على منهجية إعداد الموازنة من خلا التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج، وذلك بموجب قرار مجلس الوزراء بهذا الخصوص. وظهرت موازنة البرامج بشكل جزئي عام 2012، وتجسدت أكثر في عام 2013. وقد جاء خطاب الموازنة عام 2014 بأهداف أكثر وضوحاً واستمر هذا الخطاب مع التعديلات الأخرى على السياسات كأساس ومنطلق للموازنات اللاحقة وذلك بحكم أنه ربط الموازنة بخطة التنمية الثلاثية 2014-2016. (للمزيد نظر ماس، 2017)

يأتي إعداد موازنة عام 2019 في ظل معطيات اقتصادية وسياسية أكثر تعقيدا من أي فترة سابقة بسبب أزمة المقاصة، التي أضافت تحدياً جديداً الى التحديات الأخرى الناجمة عن الاحتلال الإسرائيلي.

أهم التحديات في إعداد الموازنات هي كيفية التخطيط لتغطية النفقات في ظل عدم ثبات الإيرادات بشكل منتظم، أي تحدي عدم اليقين في التنبؤ بالإيرادات. وعدم اليقين هذا ناجم عن سببين، الأول، تحكم إسرائيل في جزء هام من إيرادات المقاصة بكافة أنواعها والتي تشكل 65% من إجمالي إيرادات السلطة الفلسطينية، وخير مثال على احتجاز أموال المقاصة الفلسطينية لفترات طويلة في السنوات السابقة، وقد وصلت مدة احتجاز المقاصة حوالي 48 شهراً لأسباب سياسية عديدة منها حكومة حماس، والانضمام الى الامم المتحدة عام 2013، وغير ذلك، وآخرها أزمة⁴ عدم تحويل إيرادات المقاصة منذ شهر شباط عام 2019 (انظر جدول 2). الثاني، عدم وضوح وثبات المساعدات والمنح الخارجية الموجهة لدعم الموازنة بسبب المواقف السياسية والتي أخذت بالتراجع في السنوات الأخيرة.

يولي معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، أولوية خاصة لموضوع الموازنة العامة الذي أصبح طرحه في لقاء طاوله مستديرة في المعهد تقليداً مع بداية كل عام. لكن بسبب أزمة المقاصة تم تعليق موازنة 2019، ولم تكن البيانات الفعلية لموازنة 2018 قد أنجزت، ولذلك تأخر اعداد هذه الورقة إلى أن تم الحصول على البيانات الفعلية لموازنة عام 2018 وعلى بيانات أولية عن موازنة الطوارئ 2019. وعليه سيتم تناول موازنة عام 2018 الفعلية بالمقارنة مع الموازنة السابقة، مع التعرض الى أبعاد أزمة المقاصة عام 2019 وتأثيرها على إعداد الموازنة لتلك السنة، وعرض لتوجهات موازنة الطوارئ أو توجهات الخطة النقدية لغاية شهر تموز 2019.

2-1 الموازنات السابقة – السياسات والمنطلقات

أعدت موازنة عام 2018 في سياق التوجهات الجديدة بتعزيز اصلاح ادارة المال العام التي بدأت في عام 2014-2015، وذلك عندما تم وضع دليل منقح للمصطلحات والمفاهيم، وإصدار أسقف إعدادات موازنات الوزارات والمؤسسات المتوسطة الأجل ضمن منهجية مراجعة سياسة البرامج والتخطيط للنفقات، واستحداث بطاقات تعريف المشاريع، وإتباع نظام محوسب يدمج إعداد الموازنات في نظام الادارة المالية. عام 2016 اتبع إطار جديد، وهو إصلاح عملية إدارة المال العام بطريقة مختلفة عن السابق من خلال اتباع سياسات وتعليمات جديدة لفترة متوسطة تمتد ثلاث سنوات، وذلك ضمن إعداد موازنة برامج متوسطة الأمد بشكل تفصيلي. ويجدر التنويه هنا، أن بلاغ الموازنة عام 2016 ركز على إعداد موازنة تراعي النوع الاجتماعي والفئات المهمشة. وكان أهم منطلقات هذه الموازنة اتباع المنهج الحذر من خلال زيادة التحفظ في التقدير والتكشف في الإنفاق وتقليل صافي الاقراض، والاعتماد على زيادة الإيرادات المحلية باتباع سياسة التوسع الأفقي للقاعدة الضريبية وزيادة الالتزام الضريبي ومحاربة التهريب، وتحسين العلاقة مع القطاع الخاص، وقد أكد خطاب الموازنة عام 2018 على الاستمرار في هذه المنطلقات.

وأبرز ما يمكن ملاحظته على الموازنات السابقة:

✦ الاستدامة المالية غير المستقرة⁵ (الاستدامة المالية: أي قدرة الحكومة على تنفيذ السياسات المالية المتعلقة بالنفقات والإيرادات دون تعثر أو عجز، وكذلك عدم التراكم السنوي في عجز الموازنة، وهذه تخضع لمعايير⁶ أهمها ألا يزيد عجز الموازنة عن

⁴ في 17 شباط 2019، قررت إسرائيل خصم 11.3 مليون دولار من عائدات الضرائب (المقاصة)، كإجراء عقابي على تخصيص السلطة الفلسطينية مستحقات المعتقلين وعائلات الشهداء. وردا على هذا القرار رفضت الحكومة الفلسطينية استلام عائدات الضرائب التي يجبيها الاحتلال الإسرائيلي، ولا زال هذا الرفض قائماً حتى يومنا هذا.

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

⁶ قانون الدين العام الفلسطيني رقم 24 لسنة 2005، يعرف الدين على أنه أي التزامات على الحكومة، ويجب أن لا يتجاوز 40% من الناتج المحلي الإجمالي.

3% من الناتج المحلي الإجمالي، وان لا يزيد إجمالي الدين العام⁷ (الخارجي والداخلي) عن 40% من الناتج المحلي الإجمالي حسب قانون الدين العام الفلسطيني رقم (24) مادة 30 لسنة 2005) إذ أن مؤشراتها المتعلقة بعجز الموازنة تشير إلى تجاوز المعيار المتعارف عليه، ومؤشر الدين العام يصل إلى نهاية السقف المسموح به.

في ظل الظروف الفلسطينية يعتبر هذا الأمر مقبولاً⁸ بالاستناد الى قانون الدين العام الفلسطيني لسنة 2005، وبالمقارنة مع دول الجوار، ولكن ما يشير إلى حالة عدم استقرار الاستدامة هو تزايد نسبة النفقات الجارية الأخرى مع صافي الإقراض (دون الرواتب) لتصل إلى 40% من إجمالي النفقات العامة، في الوقت الذي لا تشكل النفقات التطويرية أكثر من 6% من إجمالي النفقات في الموازنات الفلسطينية بعد أن كانت تتراوح بين 10%-20% في السنوات السابقة.

يكن الخلل هنا أيضاً في تجاوز النفقات الفعلية والمصرفية نقداً على النفقات التي تم التخطيط لها، وهذه تعتبر حالة مستمرة في تاريخ الموازنات الفلسطينية، ويعتبر ذلك مؤشراً سلبياً فيما يتعلق باستدامة المالية العامة، الأمر الذي يعكس مدى الصعوبات التي تواجه الحكومة بالوفاء بالتزاماتها، مع محدودية الخيارات المتاحة لسد الفجوة التمويلية وخاصة في ظل تراجع الدعم الخارجي للموازنة.

✧ أن النمو في الإيرادات الخارجية المتأتية من الاستيراد (من إسرائيل وطرف ثالث) مرتبط بالنمو الاقتصادي، حيث أن النمو يزيد من حجم هذا الاستيراد وبالتالي زيادة الإيرادات. وهناك مؤشرات على نمو بطيء في الاقتصاد وهذا يعني أن هذا النمو سيصل إلى حد معين فلا يمكن التعويل عليه أكثر من ذلك، ويبقى الملاذ الوحيد للنمو في الإيرادات هو الجانب المحلي وتحسن كفاءة التحصيل الضريبي ومدى التزام القطاع الخاص، وهذا لا يعول عليه كثيراً وخاصة أن نسبة الإيرادات المحلية قليلة ولم تتجاوز 22% من الإيرادات الكلية. هذا الأمر يستدعي إعادة النظر في السياسات الضريبية ومدى عدالة فرض الضرائب وكيفية توزيع العبء الضريبي بما يتناسب مع الاقتصاد الفلسطيني ويزيد من حجم الالتزام الضريبي.

✧ نمو الإيرادات المحلية، وتراجع الإيرادات الخارجية (المنح والمساعدات)، وزيادة الترشيد في النفقات، وهذا يعني أن قدرة السلطة على ضبط النفقات وتحجيمها أكبر من قدرتها على التحكم بالإيرادات، وذلك كون النفقات شأن داخلي متحكم به على عكس الجزء الأكبر من الإيرادات التي تأتي من المانحين وعبر إسرائيل.

✧ أن مؤشر تغطية الإيرادات للنفقات يشير إلى تحسن ملحوظ خلال تلك السنوات، فقد ارتفع من 69% إلى 84%، وهذا ناجم عن تحسن الجباية والترشيد في النفقات.

المنطلقات والمؤشرات الاقتصادية لموازنة عام 2018

جاءت موازنة عام 2018 ضمن ظروف⁹ سياسية تختلف كلياً عن المعطيات السابقة من حيث التوقع للإيرادات، والاختلاف في النفقات ولكن في إطار السياسات العامة التي بدأت بعد عام 2014، وهذا الاختلاف يتمثل في تطور مراحل المصالحة الفلسطينية، ويضاف إلى ذلك تطورات الوضع السياسي للقدس وتزايد خطورته، وبروز توقعات جديدة على صعيد العلاقة التجارية مع إسرائيل، ما يعني زيادة عدم استقرار إيرادات المقاصة، يضاف إلى ذلك افتراض أن الاقتصاد الفلسطيني سيشهد انكماشاً إضافياً من حيث الدعم الدولي، والتراجع الاقتصادي. لذلك اشتملت هذه الموازنة على سيناريو مرن، وأصبح من ضمن أهدافها تكريس المصالحة، فجاءت هيكلتها مختلفة من خلال تركيبة جديدة تتكون من موازنة الأساس والتي تشمل المصاريف القائمة للمحافظات الجنوبية (غزة)، وإضافة موازنة

7 نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي " الاسمي " 18%. يتكون الدين العام من مصدرين يتفرع منهما عدة بنود، الأول: الدين المحلي الحكومي وعادة ما يكون قروض للبنوك المحلية أو مؤسسات أخرى. الثاني: الدين الخارجي الحكومي، وهذا أيضاً عبارة عن قروض من مؤسسات مالية أو جهات عربية أو دولية. ويحدث الدين العام عندما يكون الفرق سالباً بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، فتلجأ الحكومة لتغطية التزاماتها عن طريق الاقتراض المحلي أو الخارجي. وبهذا التعريف تكون نسبة الدين العام الفلسطيني هي 18% من الناتج المحلي الإجمالي. وعند إضافة المتأخرات والالتزامات الأخرى لصندوق التقاعد وضمانات قروض الموظفين غيرها تصبح نسبة الدين العام حوالي 38% من الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني.

8 عند مقارنة الدين العام الحكومي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي فهو حوالي 18% من هذا الناتج، وعند إضافة المتأخرات على اعتبار أنها التزامات واجبة الدفع يصبح حوالي 38%، وهي نسبة منخفضة أو مقبولة بالمقارنة مع بعض الدول المجاورة، فمثلاً تصل في الأردن إلى 94%، وفي إسرائيل 62%، مع ملاحظة أن تنبني هذه النسبة في فلسطين لا يعكس بالضرورة مئاة الوضع المالي من حيث القدرة على الاستدانة والوفاء بالالتزامات بسبب محدودية الموارد المالية الفلسطينية وعوامل عديدة أخرى لا مجال لذكرها هنا.

9 فرضيات ومعطيات موازنة عام 2018 - وزارة المالية الفلسطينية

اضافية للمحافظات الجنوبية ضمن احتمالية دمج 20 ألف موظف بالإضافة الى باقي النفقات، ومن ثم الوصول الى الموازنة الموحدة والتي تشمل موازنة الأساس والموازنة الاضافية.

اعتمدت هذه الموازنة في تقديراتها على مؤشرات اقتصادية مستمدة من بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وهي:

- نمو الناتج المحلي مع نهاية عام 2017 الى 3.9%.
- ارتفاع الرقم القياسي لأسعار المستهلك بسبة 0.21% بسبب ارتفاع أسعار الوقود وتعرفة الكهرباء.
- ارتفاع نسبة البطالة في الضفة وغزة الى 29.2%.
- ارتفاع عجز الميزان التجاري الى 5281 مليون دولار عام 2017 (واردات 7816، صادرات 2535)

السياسات والمنطلقات الرئيسية لموازنة 2018

كما ذكر سابقا، فان سياسات موازنة 2018 امتدادا واستكمالا للسياسات والمنطلقات التي حددت في خطاب الموازنة عام 2014 وما بعدها، وهذه السياسات تضم اجراءات ومنطلقات جديدة تهدف الى تقوية الوضع المالي للسلطة الفلسطينية، وتقليل الاعتماد على الدعم الخارجي، وبحسب خطاب الموازنة 2018 أهم المنطلقات هي:

- تخفيض العبء الضريبي للأفراد، وتحفيز نمو الشركات الناشئة والصغيرة، وتحقيق المزيد من العدالة الضريبية مع الأخذ في الاعتبار تباين الوضع الاقتصادي بين المحافظات الجنوبية والشمالية.
- تبين في خطاب الموازنة سياسات ضريبية تحفيزية للشركات تهدف الى استيعاب الخريجين الجدد، وتحفيز البنوك والمؤسسات المالية لتوجيه التمويل للشركات الصغيرة والناشئة.
- ادراج تكلفة ملف المصالحة في الموازنة وتبني مشاريع تنمية جديدة في قطاع غزة.
- تعزيز الديمومة المالية، من خلال المزيد من ترشيد النفقات والانتهاه من النفقات غير المبررة، وعدم اللجوء الى الاقتراض بقدر الامكان، والاقتراض يكون بشرط ضمان القدرة على خدمة الدين، وأن يوجه الى المشاريع التطويرية وليس الى الاستهلاكية أو الانفاق الجاري.
- الاستمرار في سياسة تقليص المتأخرات كجزء أساسي من موازنة 2018 من خلال الاستمرار في اصدار "اذونات دفع"¹⁰ ضمن احتياطي نقدي بنسبة 80% من حجم الاصدار، وسيكون سقف الاصدار عام 2018 هو 600 مليون شيكل.
- الاستمرار في تقوية المركز المالي لهيئة التقاعد الفلسطينية، وتحويل مبلغ شهري 25 مليون شيكل في 2018، بدلا من 20 مليون شيكل كانت تحول في عام 2017.

تبني الموازنة الموحدة والتعامل مع الأعباء المالية الجديدة وفقا للسياسات¹¹ التالية:

- استمرار الجهود الداخلية على منظومة الضرائب وتوسيعها والتطوير الاداري، بالإضافة الى اجراء تعديل جديد على ضريبة الدخل للشركات والأفراد.
- عمل محفزات واعفاءات ذكية، مثل اعتماد نسبة 150% من الحد الأدنى للأجور كمصاريف مقبولة في ضريبة الدخل، خفض الضريبة على ارباح المحفظة الائتمانية الموجهة للمشاريع الصغيرة.
- التوجه نحو الاقتراض الطويل الاجل من خلال انشاء صندوق خاص تديره وزارة المالية لتمويل مشاريع الطاقة المتجددة، تساهم فيه الحكومة ب 10 مليون دولار، وسلطة النقد بمبلغ مائل، ليصل فيما بعد الى 40 مليون دولار.
- تعديل قانون المالكين والمستأجرين، وتوحيد الرسوم الحكومية في مجالات عديدة ومنها البترول والمحاكم والأراضي.

¹⁰ تم اصدار 1.2 مليار شيكل عام 2016، وتسديد 968 مليون شيكل من المتأخرات. (خطاب الموازنة 2018)

¹¹ للمزيد انظر (ماس، 2018) لقاء طاولة مستديرة (1) حول الموازنة

- تخفيض صافي الاقراض بنسبة 20%، والتكشف الصارم بما في ذلك تعديل او وقف العلاوات الوظيفية. وكذلك اصلاح نظام التحويلات وتوطين الخدمات الطبية.
- تكثيف المطالبة بالحقوق المالية الفلسطينية من الجانب الاسرائيلي مثل رسوم المعابر، ورسوم التحصيل (3%) التي تقتطع من الحوالة الاسرائيلة.

نظرة تقييمية وملاحظات على أداء موازنة 2018 بالمقارنة مع موازنة 2017 فعلي

ما ورد اعلاه يبين تفاصيل موازنة 2018 ويشخص السياسات التي جاءت بها، ويلاحظ وجود العديد من السياسات الجديدة والتي قد يكون مردودها ايجابي او سلبي، ولكن لا يمكن الحكم على هذا المردود الا بعد مضي فترة من الزمن. وهذا الأمر لا يعني عدم تقييم هذه السياسات، فهناك العديد من المعطيات والمؤشرات التي تساعد في تقييم هذه الموازنة ووضع الملاحظات عليها سواء كانت ايجابية ام سلبية. وانطلاقاً من خطاب الموازنة والمعطيات المتاحة يمكن ادراج الملاحظات التالية عليها.

1. بشكل عام عند مقارنة موازنة 2018 بالموازنات السابقة يتبين أن النمو في النفقات أكبر من النمو في الإيرادات، كما يتبين أن مؤشر تغطية الإيرادات للنفقات قد تراجع في موازنة 2018 الى 80% بعد أن كان 84% في موازنة 2017.
2. يلاحظ التزام الموازنة بتعزيز سياسة تعزيز العلاقة مع القطاع الخاص وذلك من خلال زيادة الإرجاعات الضريبية بنسبة كبيرة تصل الى 230% عن عام 2017، وهذه الإرجاعات تعتبر ضرورية لسيولة القطاع الخاص والتوسع في الاعمال.
3. لا زالت مشكلة الاستدامة المالية في حالة تفاقم وخاصة بعد اضافة الموازنة الاضافية للمحافظات الجنوبية، وخاصة أن نسبة النفقات الجارية لا زالت مرتفعة وتصل الى 40% من اجمالي النفقات
4. حققت موازنة 2017 نجاحاً ملحوظاً في تخفيض فاتورة الرواتب ولكنها لم تحقق نجاحاً في تخفيض النفقات الجارية، وذلك بسبب اتخاذ إجراءات صارمة تجاه الرواتب والعلاوات، دون التعامل بالمثل مع النفقات الجارية. كما ان صافي الاقراض لا زال يراوح مكانه مع زيادة عن السنوات السابقة، وهذا الوضع يتطلب عمل قوانين وسياسات واجراءات صارمة.
5. أقدمت موازنة 2018 على خطوات جريئة وجديدة تعتبر في الاتجاه الصحيح من حيث السياسات الضريبية، والاعفاءات الذكية، والتوجه نحو اعادة تنظيم وتوحيد الرسوم كما ورد في سياسات المسار الضروري لموازنة الأساس. اذ تعتبر هذه السياسات نقلة نوعية على صعيد توزيع العبء الضريبي، واتباع نهج الضرائب التصاعدية، كما ان البدء بتطبيق الحوافز الذكية سي جلب مردوداً ايجابياً على مستوى تنمية القطاع الخاص الصغير وزيادة التشغيل.

وبشكل عام فإن سياسة تحجيم الإنفاق المتواصلة، وتقليل الحوافز الاستثمارية من الناحية الاقتصادية يؤدي إلى ركود اقتصادي عبر السنوات ولا يشجع على تحفيز الطلب في الاقتصاد، ولا نستطيع قياس أثر هذا التراجع دون إجراء دراسات اقتصادية تحدد إلى أي مدى يمكن تقليل الإنفاق. من جهة أخرى، فإن هذه السياسة لها تداعيات على مستوى جودة تقديم الخدمات، وخاصة أن الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية بالأساس متراجعة وبحاجة إلى تحسين، وتحسن مستواها لن يتم دون الإنفاق اللازم عليها.

الانحرافات في موازنة 2018 ما بين الفعلي والمخطط، وبالمقارنة مع الموازنة الفعلية 2017

ما تقدم أعلاه يبين مقارنة موازنة عام 2018 مع الموازنات الفعلية السابقة، وهذا الجزء يبين الاداء الفعلي لموازنة 2018 بالمقارنة مع ما تم التخطيط له في هذا العام، ومع ما هو فعلي لموازنة عام 2017. وبذلك يمكن رصد التغيرات الحقيقية وتقييم خطة الانفاق والإيرادات في الموازنة الفعلية عام 2018.

فيما يخص الإيرادات

- جاءت الإيرادات الفعلية عام 2018 أقل من المتوقع، فقد كان الانخفاض في صافي الإيرادات 11%، ونفس نسبة الانخفاض في إيرادات المقاصة. ويعزى السبب في هذا الانخفاض الى ظاهرة التهريب وبخاصة السولار، بالإضافة الى عدم ادخال السولار الى

قطاع غزة والذي أثر بشكل سلبي على مقاصة البترول. وكانت المحصلة انخفاض إيرادات المقاصة بنسبة 8% عام 2018 مقارنة بعام 2017 (وزارة المالية، 2019).

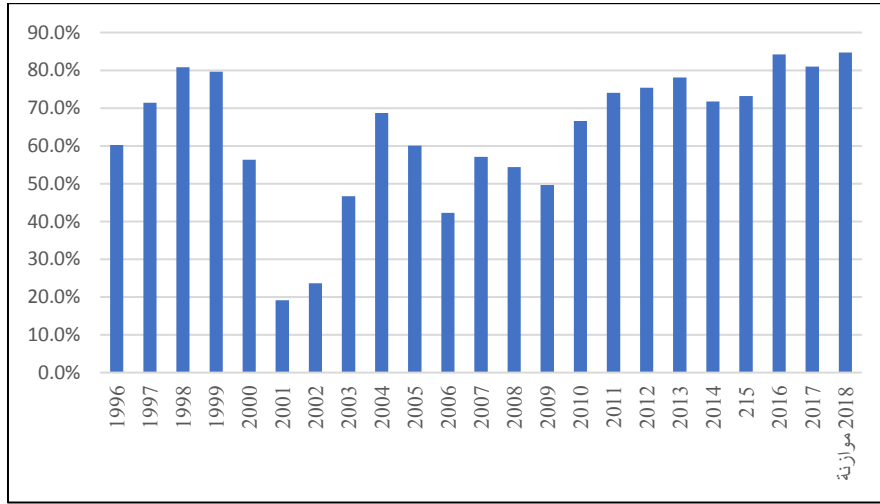
- تراجع التمويل الخارجي (المنح والمساعدات) أيضا بنسبة 13% عما هو متوقع (100 مليون دولار أقل) وهذا أثر على زيادة الفجوة التمويلية التي زادت بنسبة فعلية 19%، وبالتالي كان لذلك تأثير سلبي مباشر على تراجع حصة النفقات التطويرية (التي مولت بنسبة 60% من الموارد الذاتية المحلية) وحصة دعم الموازنة. بالمجمل انخفض الدعم الخارجي حتى وصلت نسبة انخفاضه إلى 59% عام 2018 بالمقارنة مع عام 2013، وكان معدل انخفاضه لنفس الفترة 47%. تراجع إيرادات المقاصة والتمويل الخارجي أثر على انخفاض إجمالي الإيرادات بنسبة 5% عن عام 2017.
- بينما الإيرادات المحلية ارتفعت بنسبة 1% (13 مليون دولار) خلال العام 2018، وهذا الارتفاع كان ضمن المتوقع بسبب توسيع القاعدة الضريبية، وعند مقارنة ارتفاع الإيرادات المحلية بعام 2017 نجد أن قيمة الارتفاع بلغت 121 مليون دولار، وهذا ينسجم مع سياسات ومنطلقات الموازنة التي تؤكد على زيادة الإيرادات المحلية والتي أدت إلى ارتفاعها بنسبة 9% بالمقارنة مع عام 2017.
- كما أظهرت الموازنة الفعلية ارتفاع ملحوظ في دفع الإرجاعات الضريبية للقطاع الخاص بزيادة وصلت إلى 119 مليون دولار (بنسبة 229% زيادة عما كان مخططا له).

فيما يخص النفقات

- جاءت النفقات الفعلية أقل من المخطط بشكل ملحوظ، حيث وصلت إلى 426 مليون دولار أقل من المخطط، ويعزى السبب في ذلك إلى انخفاض فاتورة الرواتب بشكل أساسي نتيجة سياسة التقاعد المبكر (انخفضت 390 مليون دولار خلال عام 2018) مع ملاحظة انخفاض النفقات الجارية الأخرى فقط بـ 36 مليون دولار. أما صافي الاقتراض فقد كانت الزيادة به طفيفة لا تتجاوز 2 مليون دولار.
- بشكل عام انخفض إجمالي الاتفاق الفعلي عام 2018 بنسبة 7.6% عن الاتفاق الفعلي عام 2017، وهذا التطور جاء نتيجة سياسات الضبط في الاتفاق، بخاصة المتعلقة بسياسة التعيينات المتحفظة، وقانون التقاعد المبكر (بلغ عدد المتقاعدين المدنيين 9238، والعسكريين 18363 مع نهاية عام 2018).
- النتيجة النهائية للموازنة الفعلية عام 2018 بالمقارنة مع عام 2017 تتلخص في تراجع الإيرادات بنسبة 4%، مع تراجع إجمالي النفقات الجارية بنسبة 7%، وارتفاع في الفجوة التمويلية بنسبة 27% نتيجة تراجع المساعدات والمنح بنسبة 7%. وهذا يعكس مدى اعتماد الفجوة التمويلية على المساعدات الخارجية التي أخذت بالتراجع إلى النصف خلال السنوات الأخيرة.
- من جانب آخر، يتضح الخلل الهيكلي للموازنة بشكل عام من خلال التضخم في النفقات الجارية وصافي الاقتراض، فعلى الرغم من التطور في الإيرادات إلا أنها لم تتغلب على التطور في النفقات. فالنسبة القليلة في زيادة النفقات يجب أن يقابلها نسبة مضاعفة في نمو الإيرادات للتغلب على الزيادة في النفقات. إذ يتبين من تاريخ الموازنة الفلسطينية في الشكل (1) أدناه، أن موازنات السلطة في الأعوام الأولى لم يكن فيها تضخم للنفقات الجارية، ولم يكن فيها صافي اقتراض (بدأ منذ عام 2010)، وكانت نسبة تغطية الإيرادات تصل إلى 80%، ولكن بسبب تضخم النفقات الجارية تراجع هذه النسبة وازداد العجز ابتداء من العام 2000، واحتاج الأمر إلى أكثر من عشر سنوات من سياسات النقشف والتحسين في الجباية لرفع نسبة تغطية الإيرادات إلى النفقات وقد زاد هذا الترشيح والنقشف بعد عام 2015 الأمر الذي رفع من نسبة تغطية الإيرادات للنفقات بأكثر من 80%.

هذا مثال واضح على ما نقصده عندما نقول أن هناك خلل هيكلي في الموازنة، بمعنى أن الخلل الهيكلي بحاجة إلى سنوات طويلة لتداركه، فعملية تقليل النفقات الجارية بحاجة إلى وقت طويل، وعادة ما يكون هذا التقليل له آثار سلبية على الطلب الكلي وتحفيز النمو الاقتصادي.

شكل (1) نسبة تغطية الإيرادات للنفقات للفترة 1996 - 2018



موازنة عام 2019 وأزمة المقاصة

أدى قرار حكومة الاحتلال باقتطاع مبلغ 138 مليون دولار سنويا من المقاصة بدلا عن مستحقات المعتقلين وعائلات الشهداء إلى تطورات مالية لم تكن في الحسبان، حيث اضطرت السلطة الفلسطينية الى تعليق موازنة عام 2019 واستبدالها بموازنة طوارئ حتى شهر تموز 2019. وهذه الخطة سيعتمد تمويلها على الإيرادات الذاتية المحلية والاستدانة من البنوك المحلية وتوفير ما أمكن من شبكة الأمان العربية.¹²

تعتمد موازنة الطوارئ على خطة نقدية نقشفية وبسقف مالية محددة وفقا للأسس التالية:

- حماية ذوي الدخل المتدني
- وضع حد أدنى وحد أعلى للراتب وتخفيض فاتورة الرواتب بنسبة 30%
- أولوية الدفع للفئات المهمشة والفقيرة
- وقف التعيينات والترقيات
- خفض النفقات التشغيلية بنسبة 20%، وان تكون النفقات الجارية الأخرى حسب الضرورة
- نقل التزامات المشاريع التطويرية من عام 2018 إلى عام 2019
- تأخير دفع مستحقات القطاع الخاص
- تصفير خدمة الدين العام بمعنى عدم الاقتراض من البنوك المحلية وبذلك تكون الفوائد صفر

أما الإيرادات التي تمول هذه الخطة فهي كما يلي:

- الاستدانة من البنوك المحلية بسقف لا يتجاوز 450 مليون دولار حتى شهر تموز من العام 2019، أي بمعدل 80 مليون دولار شهري.
- اصدار اذونات دفع بحوالي 100 مليون دولار حتى شهر تموز
- توقعات دعم خارجي بحوالي 55 مليون دولار شهري

¹² طالب وزير المالية الفلسطيني (في افتتاح الاجتماع الطارئ لوزراء المالية العرب في تونس بتاريخ 2019/6/1) بتفعيل شبكة الامان العربية بقيمة 100 مليون دولار شهري وفقا لقرار جامعة الدول العربية القاضي بدعم فلسطين بمبلغ 55 مليون دولار شهريا، وهذا المبلغ يعتبر الحد الأدنى للوفاء بالالتزامات الأساسية للنفقات الجارية الاجتماعية والصحية والتربوية بحسب وزير المالية الفلسطيني.

الخلاصة هنا/ كما أردنا سابقا على الرغم من التحسن الملحوظ في أداء الموازنات بعد عام 2014 بغض النظر عن التراجع البسيط في أداء الموازنة الفعلية عام 2018، إلا أن تحدي عدم اليقين في الإيرادات دائما يترك آثاره السلبية في تخطيط الموازنات، وقد زاد هذا التحدي صعوبة مع ظهور أزمة المقاصة التي أدت إلى تعذر الحكومة عن الوفاء بالتزاماتها، وكذلك تعذر إنتاج موازنة عام 2019 واستبدالها بموازنة طوارئ، في الوقت الذي سجلت موازنة عام 2018 تراجعا عن موازنة عام 2017 وتراجعا عما كان متوقعا أو مخططا. وربما لو اتبع سياسة التدارك أو العلاج التدريجي للخلل الهيكلي في الموازنات السابقة لكان الوضع الحالي أفضل بكثير مما هو عليه.

لذلك يستدعي هذا الوضع إعادة النظر في هيكلية الموازنة وبخاصة النفقات الجارية والتشغيلية وصافي الاقتراض والتوجه إلى تغيير هيكلية في هذه البنود وعلى الأقل التحكم في صافي الاقتراض الذي يشكل عبئا كبيرا على الموازنة، بالإضافة إلى التغيير الهيكلي على النفقات التطويرية التي اعتمدت بشكل تاريخي على التمويل الخارجي، فهذا الخلل يتمثل في أن النفقات الجارية (بدون الرواتب) تشكل 40% من النفقات الكلية في الوقت الذي لم تتجاوز فيه النفقات التطويرية نسبة 6% للسنوات الأخيرة من الموازنات. من جانب آخر، هناك إمكانية لإجراء تغييرات هيكلية على مصادر الإيرادات بزيادة الإيرادات المحلية بشكل أكبر عن طريق إعادة النظر في العبء الضريبي، وزيادة الالتزام، وتكثيف محاربة التهريب الجمركي والتهرب الضريبي، والعمل على تعزيز الثقة بين القطاع الخاص والعام من خلال تعزيز الشراكات.

أما فيما يخص موازنة الطوارئ العام 2019 نتيجة أزمة المقاصة¹³ فيصعب الحكم عليها كونها معلقة وغير متاحة، وما رشح عن موازنة لعام 2019 هو موازنة طوارئ حتى شهر تموز، وجاءت بحكم الظروف السياسية وأزمة المقاصة. موازنة الطوارئ لا تعني التغلب على المخاطر، وخاصة مخاطر الاستدامة المالية، واستقرار النظام النقدي وقدرته على الاستمرار في التمويل لأكثر من ستة شهور، بالإضافة إلى تراجع المؤشرات الاقتصادية، وتراجع الطلب المحلي والقدرة الشرائية للمواطنين، وتراجع المؤشرات المالية للموازنة بزيادة العجز الجاري الذي يؤثر على زيادة المديونية وبالتالي زيادة تكاليف خدمة الدين العام، وارتفاع الدين سيكون على حساب كافة المواطنين. وأهم من ذلك كله تعذر على الحكومة الوفاء بالتزاماتها بشكل كامل تجاه النفقات الجارية بالتحديد.

جميع هذه المخاطر أصبحت واقع يعيشه المجتمع الفلسطيني، وصانعو القرارات المالية والاقتصادية، والحد منه بحاجة إلى التعمق في هيكلية الموازنات وتحليلها وتجنب أوجه الإنفاق الجاري الممكن الاستغناء عنه، وتعزيز تمويل النفقات التطويرية الاستثمارية.

أسئلة ومحاوَر للنقاش

1. هل يعتبر تراجع أداء الموازنة الفعلي 2018 عن المخطط وعن عام 2017 وخاصة تراجع الإيرادات بداية تراجع للموازنات اللاحقة؟
2. ما هي إمكانية إجراء إصلاح هيكلية على بنود الموازنة وخاصة ما يتعلق بصافي الاقتراض والنفقات التشغيلية غير الرواتب؟
3. هل الاستمرار في تحجيم الإنفاق على مدار خمس سنوات يخلو من تداعيات اقتصادية سلبية؟
4. ما مدى نجاح خطة الطوارئ النقدية والقدرة على تطبيقها؟ وما هي الخطة المالية بعد شهر تموز؟

¹³ أدت هذه الأزمة إلى اعتماد السلطة الفلسطينية على حوالي 35% إلى 40% فقط مما كان متاحا لها قبل هذه الأزمة، وهذا يعتبر تحدي مالي كبير أمام السلطة الفلسطينية في مجال الإيفاء بالتزامات وإدارة المال العام.

جدول (1) الموازنات الفلسطينية للفترة 2017-2018 - القيمة مليون دولار

البيان	2017 فعلي	2018 فعلي	2018 موازنة الأساس	قيمة الانحراف 2018 بين الموازنة والفعلي	نسبة الانحراف للمتوقع	فعلي 2018 مع 2017
صافي الإيرادات العامة	3495	3355	3751	-396	-11%	-4%
اجمالي الإيرادات	3567	3526	3803	-277	-7%	-1%
- الإيرادات المحلية	1151	1272	1259	13	1%	10%
- إيرادات المقاصة	2416	2254	2544	-290	-11%	-7%
ارجاعات ضريبية	72	171	52	119	229%	58%
إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض	4358	4068	4494	-426	-9%	-7%
- رواتب وأجور	2114	1798	2188	-390	-18%	-18%
- النفقات الجارية الأخرى	1978	2020	2056	-36	-2%	2%
- صافي الإقراض	266	268	250	18	7%	1%
العجز الجاري قبل التمويل	863	713	743	-30	-4%	-21%
+ النفقات التطويرية	366	363	530	-167	-32%	-1%
العجز الإجمالي قبل التمويل	1229	1076	1273	-197	-15%	-14%
التمويل المطلوب	1229	1076	1273	-197	-15%	-14%
التمويل الخارجي	719	675	775	-100	-13%	-7%
_ دعم الموازنة	544	515	600	-85	-14%	-6%
- تمويل النفقات التطويرية	175	160	175	-15	-9%	-9%
الفجوة التمويلية بعد التمويل الخارجي	510	401	498	-97	-19%	-27%

المصدر: بيانات وزارة المالية - سنوات متعددة - أساس نقدي

جدول (2) تواريخ ومبالغ حجز أموال المقاصة الفلسطينية في السنوات السابقة

المبلغ المحتجز (مليون دولار)*	مدة الاحتجاز شهر	تاريخ الدفع شهر/سنة	تاريخ الاستحقاق شهر/سنة
87	1	1997/ 8	1997/ 7
500	24	2002 /12	2000/ 12
1100	16	2007/ 7	2006/ 3
100	0.5	2011 /5	2011 / 5
100	0.5	2011 /11	2011 / 11
100	3	2013/ 1	2012 /11
450	3	2015/ 4	2015/ 1
كامل المقاصة	خمسة شهور حتى الان	غير معروف	2019/3