



التقرير النصف سنوي للموازنة العامة 2019

آب 2019

مقدمة

تسعى هذه الورقة التحليلية إلى مراجعة وتحليل واقع تنفيذ الموازنة العامة للعام 2019 خلال النصف الأول من العام بالاستناد إلى التقارير المالية ذات العلاقة وبشكل خاص التقرير المالي لشهر حزيران¹، مع الأخذ بالاعتبار خصوصية السنة المالية الطارئة، وتوجهات الخطة المالية لتنظيم أداء الموازنة لهذا العام، والمتضمنة المبادئ التالية إلى حين انتهاء الأزمة المالية بسبب عدم استلام المقاصة والتي تشكل ما نسبته حوالي 65% من الإيرادات:

- إعطاء الأولوية لصرف كامل مخصصات الشهداء والأسرى والجرحى والمتقاعدين
- وقف التعيينات والترقيات
- تخفيض النفقات التشغيلية بنسبة 20%
- تخفيض النفقات الرأسمالية بنسبة 50% (وقف الاستملاكات ووقف شراء السيارات والأثاث والأجهزة إلا في الحالات الاستثنائية التي يقرها الرئيس)
- عدم اعتماد أي مبالغ جديدة على النفقات التطويرية والاكتفاء بالمشاريع التطويرية من العام الماضي فقط
- اعتماد رواتب المواطنين بشكل كامل في الموازنة على أن يتم صرف نسبة مئوية منه بحد أدنى (2000 شيقل وحد أعلى 10000 شيقل) وتقيد المستحقات في ذمة وزارة المالية، حيث يتوقع أن يتم تخفيض فاتورة الرواتب بنسبة 30%

تتكون الورقة من:

- أولاً: الإطار القانوني المرجعي لموازنة 2019 الخاصة
- ثانياً: عرض وتحليل لما تم تنفيذه خلال النصف الأول من العام.
- ثالثاً: استعراض للاستخلاصات.

تستند الورقة على تحليل البيانات على أساس الالتزام وعلى أساس الإنفاق، ومقارنتها بالموازنة لذات الفترة من العام الماضي من ناحية، وبالاستناد إلى التوجهات المعلنة بشأن تخفيض الإنفاق لتنفيذ الخطة المعلنة من قبل وزارة المالية لغاية شهر تموز.

¹ التقرير المالي لشهر حزيران 2019، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 2019/7/24

الإطار القانوني لموازنة 2019 الخاصة (الطارئة)

على ضوء صدور قرار الرئيس بتاريخ 2019/3/25 رقم (26) لسنة 2019 بشأن اعتماد موازنة 2018 من حيث الإيرادات والنفقات هي نفسها لعام 2019، والإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة، بسبب عدم تيسر إقرار قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة الجديدة. ويكون لوزارة المالية والتخطيط سلطة تحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في التشريعات المرعية" في حين جاءت المادة رقم (2) "يتم وقف كافة التعيينات والترقيات وشراء واستئجار المباني وشراء السيارات وأية قرارات يترتب عليها نشوء التزامات مالية تتعارض وحالة التقشف، لحين إقرار قانون الموازنة العامة الاعتيادية للسنة المالية للعام 2019، الإلا في حالات الضرورة بقرار من رئيس الدولة".

بمراجعة مدى التزام وزارة المالية بالمرجعيات القانونية الناضجة، يمكن إدراج الملاحظات التالية:

1. من الوجهة القانونية ووفقاً لأحكام القانون الأساسي وقانون تنظيم الموازنة العامة لعام 1998، لا يوجد أساس لاعتماد موازنة طوارئ. إن ما حصل هو اعتماد الرئيس على نفس موازنة العام 2018 لتطبيقها عام 2019، على أن تصرف شهرياً، وفق التعليمات الإدارية سالفه الذكر.
2. أن تأخر القانون غير مبرر إطلاقاً، حيث كان من المفترض على الحكومة الانتهاء من المشاورات وإعداد الموازنة نهاية شهر تشرين أول 2018، واعتمادها وفق الأصول حتى نهاية 2018، أي قبل استقالة الحكومة وقبل قرار الاحتلال بالاستيلاء على جزء من أموال المقاصة، ألا أن الحكومة تتعامل مع الاستثناء القانوني بهذا الشأن وكأنه حق مكتسب لتبرير تأخر اعتماد الموازنة وفقاً لما جاء بالقانون.
3. إن التأخر في إصدار التقارير المالية الشهرية والبدء بنشرها في شهر أيار غير مبرر (جاء عبر موقع وزارة المالية (بسبب قانون الطوارئ والتبعيات القانونية مع الطرف الإسرائيلي، تم إيقاف التقارير المالية مؤقتاً)، إضافة إلى التحفظ على استخدام (قانون الطوارئ)

عرض وتحليل تنفيذ بنود الموازنة العامة 2019 بعد مضي نصف عام

سيتم عرض البيانات المالية الخاصة بالموازنة العامة 2019 وتحليلها، في جداول ورسومات بيانية مقارنة تتضمن:

- عرض وتحليل بيانات الإيرادات خلال نصف العام 2019 ومقارنتها مع المقدر لنصف العام 2018.
- عرض وتحليل بيانات النفقات العامة والقضايا ذات الصلة، خلال نصف العام 2019 ومقارنتها مع المقدرة لنصف العام 2018.
- عرض وتحليل بيانات صافي الإقراض
- عرض وتحليل النفقات التطويرية خلال نصف العام 2019
- عرض وتحليل بيانات العجز المالي والمنح والمساعدات خلال نصف العام 2019.
- عرض وتحليل بيانات الدين العام خلال نصف العام 2019.
- عرض وتحليل مخصصات مراكز المسؤولية ذات العلاقة بالقطاع الاجتماعي.

أولاً: تحليل الإيرادات

نظراً لاعتماد الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 لكل شهر من موازنة السنة المالية وتحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في التشريعات المرعية، وسيتم المقارنة بالموازنة لنصف العام 2018 بلغ إجمالي صافي الإيرادات المتحققة على أساس الالتزام (6229.1) مليون شيقل، في حين بلغ إجمالي صافي الإيرادات المتحققة على الأساس النقدي، أي ما تم تحصيله فعلياً (3371.2) مليون شيقل، نظراً لعدم تحصيل الإيرادات المتأتية من المقاصة.

بلغت الإيرادات المحلية والتي يتم جبايتها محلياً على أساس الالتزام وعلى الأساس النقدي (2260.6) مليون شيقل، أي كما تم تقديرها ضمن قانون الموازنة لنصف العام 2018 والمقدرة (2266.5) مليون شيقل. بما يشير إلى عدم تأثر الجباية المحلية باقتطاع أموال المقاصة، وتخفيض الإنفاق العام نظراً للظروف الراهنة.

جدول رقم (1): مقارنة إجمالي صافي الإيرادات المتحققة على أساس الالتزام وعلى الأساس النقدي لنصف العام

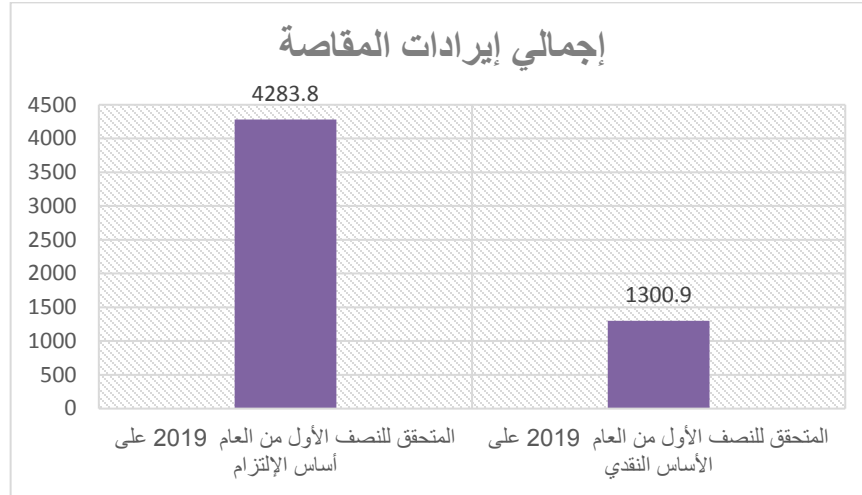
2019 مع المقدر لنصف العام 2018، المبلغ بالمليون شيقل

المقدر لنصف العام 2018	المتحقق للنصف الأول من العام 2019 على الأساس النقدي	المتحقق للنصف الأول من العام 2019 على أساس الالتزام	
6848.5	3371.2	6299.1	إجمالي صافي الإيرادات
2266.5	2260.6	2260.6	إجمالي الإيرادات المحلية
4579	1300.9	4283.8	إجمالي إيرادات المقاصة
93.5	190.3	245.3	الإرجاعات الضريبية

أما بالنظر إلى إيرادات المقاصة فيتضح من خلال الجدول أعلاه أن إيرادات المقاصة المتحققة هي (1300.9) مليون شيقل، وهي التي تم تحصيلها خلال الشهرين الأولين من العام، أي قبيل بدء أزمة المقاصة، وقرصنة الاحتلال على أموال المقاصة، في حين أن المبلغ المفترض تحصيله والظاهر ضمن أساس الالتزام (4283.8) مليون شيقل أي أن (2982.9) مليون شيقل تبقى التزامات مالية على الاحتلال.

شكل رقم (1) إجمالي إيرادات المقاصة المتحقق للنصف الأول من العام 2019 على أساس الالتزام وعلى

الأساس النقدي، المبلغ بالمليون شيقل



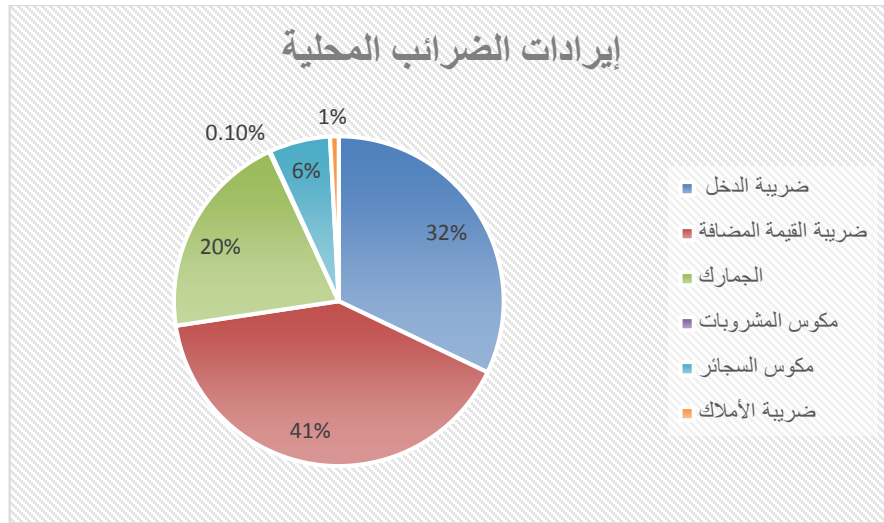
جدول رقم (2): مقارنة إيرادات الضرائب المحلية المتحققة خلال النصف الأول من العام 2019 مع إيرادات

الضرائب المتحققة للعام 2018، المبلغ بالمليون شيقل

المتحقق خلال النصف الأول 2018	المتحقق خلال نصف العام 2019	
1569.2	1393.3	إيرادات الضرائب المحلية
499.5	447.3	ضريبة الدخل
637.1	564.6	ضريبة القيمة المضافة
315.4	284.9	الجمارك
2.1	1.4	مكوس المشروعات
104.6	83.3	مكوس السجائر
10.5	11.9	ضريبة الأملاك

يتضح من خلال الجدول المرفق أن إجمالي إيرادات الضرائب المحلية المتحققة بلغ (1393.3) مليون شيقل أي مقارب لما تم تحقيقه لذات الفترة للعام الماضي، بما يشير إلى عدم تأثر الجباية المحلية في أزمة المقاصة، كما يتضح أن إيرادات ضريبة القيمة المضافة تشكل النسبة الأعلى من الإيرادات الضريبية المحلية (41%) تليها ضريبة الدخل والتي تشكل (32%).

شكل رقم (2) توزيع إيرادات الضرائب المحلية المتحقق للنصف الأول من العام 2019



وبالنظر إلى الجمارك فيتضح أن ما تم تحقيقه أقل من المتحقق للعام الماضي بفارق بسيط، مع الإشارة إلى أن إيرادات الجمارك هي أعلى نسبة ضمن الإيرادات المتوقعة عن طريق المقاصة، والتي كان من المتوقع أن تبلغ خلال هذا النصف الأول من العام (1797.2) مليون شيقل أي ما يقارب 6 أضعاف ما يتم جبايته محليا. الأمر الذي يتطلب تشجيع الاستيراد المباشر. لتقليل فرص التحايل المدعوم من قبل "إسرائيل" لبعض المستوردين الفلسطينيين مما يساعد على التسرب المالي، وتهرب التجار الفلسطينيين من قيمة الجمارك وضريبة القيمة المضافة.

الإيرادات المتحققة من مكوس السجائر بلغت خلال النصف الأول من العام 83 مليون شيقل، أي أقل مما تم تحقيقه خلال النصف الأول من العام الماضي. وعلى الرغم من توجه الحكومة نحو الاستمرار في تصويب منظومة تجارة التبغ والوقود والرسوم بهدف وزيادة الإيرادات المتأتية من هذا القطاع، لم تظهر خلال النصف الأول من العام نتائج ذات جدوى. علما بأنه لم يعلن عن قيمة الإيرادات المتوقعة للعام 2018 من كل نوع من أنواع الضرائب، وبالتالي لم يتم الإعلان عن المتوقع للإيرادات المتوقعة من مكوس السجائر، على عكس ما تم خلال عام 2017، حيث تم التوقع بأن يصل مكوس السجائر إلى 830 مليون شيقل في حين أن المتحقق لعام 2017 لم يتجاوز 25% من المتوقع. الأمر الذي يتطلب تشكيل لجنة حكومية من ممثلي جميع الأطراف ذات العلاقة لضبط موضوع جمارك السجائر والمعسل، ووقف ظاهرة التهريب الشائع والظاهر للعيان، تمهيدا لمساءلة الأطراف المسؤولة عن الإشراف على تجارة السجائر.

ثانياً: تحليل النفقات

جدول رقم (3): إجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض في موازنة العام 2019 مقارنة مع ما تحقق فعلياً في نصف العام 2018 على أساس الالتزام (مليون شيقل)

المقدر لنصف العام 2018	المتحقق للنصف الأول من العام 2019 على الأساس النقدي	المتحقق للنصف الأول من العام 2019 على أساس الالتزام	
8089.5	4561.4	7260.7	إجمالي النفقات
3939	2285.7	3239.2	الرواتب والأجور
382	63.2	328.8	المساهمات الاجتماعية
1043	344.4	868.7	استخدام السلع والخدمات
2466	1696	1937.8	النفقات التحويلية
39	12.7	25.6	النفقات الرأسمالية
152.5	84	99.9	الفائدة
450	44.1	572	صافي الإقراض
	31.3	188.6	مدفوعات مخصصة

*المدفوعات المخصصة هي ضرائب وإيرادات تخص هيئات الحكم المحلية، 90% من ضريبة الأملاك، و50% من ضرائب النقل والمواصلات.

يتضح من خلال الجدول المرفق أن إجمالي النفقات الفعلية للنصف الأول من العام بلغ (4561.4) مليون شيقل أي أقل مما تم تقديره لنصف العام الماضي بالنصف، نظراً للظروف الحالية وعدم تأتي إيرادات، حيث يتضح الأثر الواضح لتخفيض الرواتب التي تم دفعها، والتي بلغت (2285.7) أي أقل بـ 953 مليون شيقل عن قيمة الالتزام، وبالتالي قامت الحكومة بعدم دفع 30% من قيمة الرواتب حسبما جاء في خطة الموازنة لعام 2019. وهذا المبلغ يبقى كديون على الحكومة، فضلاً عن الديون المتراكمة الأخرى.

وبالإشارة إلى فاتورة الرواتب يجدر الذكر بأن نتيجة الإحالات إلى التقاعد المبكر والتي جرت خلال عام 2017 وإحالة 22 ألف موظف إلى التقاعد المكبر في القطاعين المدني والعسكري، تم تخفيض إجمالي الرواتب والأجور قبيل عام 2019 وابتداء الأزمة المالية، حيث بلغ عدد الموظفين مطلع العام 2019، ما يقارب 128 ألف موظف (50 ألف موظف عسكري، 78 ألف موظف مدني) علماً بأن عدد الموظفين مطلع العام 2017 كان حوالي 153

ألف موظف. كما تجدر الإشارة إلى أنه تم إعادة جزء من الخصميات والتي جرت على موظفي قطاع غزة، حيث تم خلال عام 2017 وعام 2018 خصم العديد من العلاوات على موظفي قطاع غزة، الأمر الذي أدى إلى تخفيض قيمة رواتبهم إلى النصف، إلا أنه مطلع العام 2019، جرى إعادة جزء من الخصميات، بحيث وصلت رواتبهم إلى 78% في حين جرى إعادة جزء آخر من الخصومات لأن يصل إلى 85% في شهر نيسان عام 2019، وبالتالي مع تقليص دفع الرواتب تم احتساب المعادلة الخاصة بالأزمة الراهنة على ما تشكله (78%) من قيمة الراتب في قطاع غزة، بمعنى تم دفع 50% من ال 78% من قيمة الراتب لموظفي قطاع غزة.²

أما بخصوص المساهمات الاجتماعية والتي هي تشكل المساهمات من الحكومة لصالح الموظف للراتب التقاعدي، والمفترض تحويلها إلى صندوق التقاعد فيتضح أن ما تم تحويله خلال النصف الأول من العام هو فقط 19% من المبلغ المفترض تحويله، بمعنى أن 265 مليون شيقل ديون جديدة على الحكومة للنصف الأول من العام.

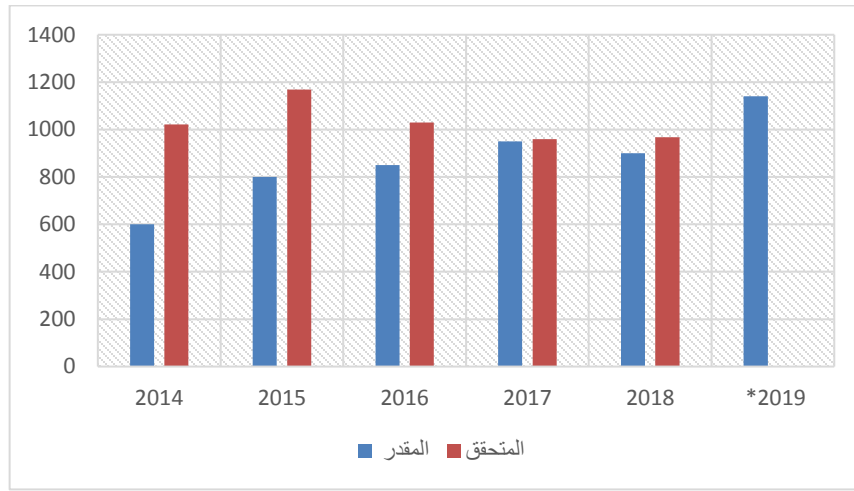
كما يتضح من خلال الجدول أن النفقات التشغيلية الفعلية بلغت 344 مليون شيقل أي أقل ب 524 مليون شيقل من المبلغ على أساس الالتزام، بما يعني أنه تم خفض النفقات التشغيلية بأكثر من 50%، وليس فقط 20% كما كان المتوقع. إلا أن البيانات المالية المتاحة لا تتيح بشكل كاف ماهية النفقات التشغيلية حسب مراكز المسؤولية، مع العلم أن وزارة المالية قامت بالتعميم على كافة مراكز المسؤولية بتخفيض النفقات حسبما جاء في التعليمات الإدارية سألقة الذكر، كما جاءت بتوضيح تخفيض النفقات التشغيلية بنسبة 20% على أن يتم التخفيض في مصاريف البنود النثرية ومهام السفر وبنود الضيافة والمحروقات الخ...

² مقابلة خاصة مع مدير عام الموازنة العامة في وزارة المالية السيد طارق مصطفى، جرت المقابلة بتاريخ 2019/7/24

ثالثاً: صافي الإقراض

بلغ المبلغ المرصود خلال النصف الأول من العام لبند صافي الإقراض 572 مليون شيقل، أي أن المبلغ المتوقع لنهاية العام سيتجاوز المليار شيقل، وبمعزل عن الأزمة الراهنة، فإن بند صافي الإقراض في ارتفاع مطرد، وبالتالي فإن توجهات الحكومة نحو كبح جماح بند صافي الإقراض والتخطيط لتخفيضه لم يتحقق، مع العلم بأنه لا توجد معلومات وتفصيلات كافية لبند صافي الإقراض، كما أنه توجد ضرورة ملحة لتبني سياسة شفافة بشأن ديون الهيئات المحلية وطبيعة المخالصات بين الحكومة والهيئات المحلية في هذا الشأن.

شكل رقم (3) مقارنة بند صافي الإقراض ما بين المقدر والمتحقق للأعوام 2014_2019



جدول رقم (4) صافي الإقراض من العام 2014-2019 ما بين المقدر والمتحقق، المبلغ بالمليون شيقل

السنة	المقدر	المتحقق
2014	600	1022.3
2015	800	1169.2
2016	850	1029.1
2017	950	960
2018	900	967.4
*2019	1140	

• المبلغ المقدر لبند صافي الإقراض لعام 2019 تم تقديره

رابعاً: النفقات التطويرية

تضمنت الإجراءات لتخفيض الإنفاق العام لمواجهة أزمة عدم تحويل أموال المقاصة، عدم اعتماد أي مبالغ جديدة لتغطية النفقات التطويرية والاكتفاء باستكمال المشاريع التطويرية للعام الماضي فقط، بلغ إجمالي النفقات التطويرية خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام 574 مليون شيقل، أما ما تم إنفاقه فعلياً (على الأساس النقدي) فقد بلغ 312 مليون شيقل، أي بنقصان 200 مليون شيقل. كما تشير بيانات وزارة المالية التقرير الشهري لشهر حزيران للعام 2019، أن التمويل التطويري خلال النصف الأول من العام قد بلغ (-261) بمعنى أن التمويل التطويري بالسالب، نظراً لأنه خلال شهر كانون ثاني تم إرجاع مبلغ بقيمة 448 مليون شيقل على القنصلية الأمريكية وذلك أجل إغلاق حساب المنحة.

ونظراً لعدم وجود بيانات توضح الإنفاق على مراكز المسؤولية على الأساس النقدي، يعرض الجدول التالي بعض مراكز المسؤولية والنفقات التطويرية الخاصة بها على أساس الالتزام، والتي تستحوذ على 80% من إجمالي الإنفاق التطويري لنصف العام 2019 ومقارنتها بما تم إنفاقه على أساس الالتزام لذات الفترة للعام الماضي علماً بأن ما خصص لها العام الماضي شكل 60% من إجمالي الإنفاق التطويري لذات الفترة. ونظراً لعدم وجود موازنة وتقديرات لعام 2019 كانت المقارنة بما تم إنفاقه خلال العام الماضي. مع الإشارة بأن النفقات المتحققة على أساس الالتزام تعني أن هذه المبالغ سيتم إنفاقها آجلاً، وتبقى كالتزامات وديون على الحكومة.

جدول رقم (5) النفقات التطويرية لنصف العام 2019 على أساس الالتزام ومقارنتها بنصف العام 2018

المتحققة على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام 2018	نسبة الانفاق لكل مركز مسؤولية من إجمالي النفقات	المتحققة على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام 2019	إجمالي النفقات التطويرية
574,973,000		574,017,000	
68,505,000	13%	75,060,000	وزارة الداخلية والأمن
64,406,000	17%	96,185,000	وزارة الحكم المحلي
106,803,000	16%	91,042,000	سلطة المياه
590,000	6%	35,298,000	وزارة الزراعة
115,231,000	24%	137,726,000	وزارة التربية والتعليم العالي
28,481,000	5%	29,615,000	وزارة الصحة

يتضح من خلال الجدول أن وزارة التربية والتعليم استحوذت على أعلى نصيب من النفقات التطويرية (24 % من إجمالي النفقات التطويرية لنصف العام)، تليها وزارة الحكم المحلي، في حين أن النفقات التطويرية لوزارة الصحة بلغت 29 مليون شيقل، أي 5% من إجمالي الإنفاق التطويري لنصف العام، بالرغم من وزارة الصحة المفترض أن تستحوذ على نصيب أعلى من النفقات التطويرية، وذلك للمضي قدما نحو تحسين الخدمات الصحية الحكومية وتوطين الخدمة، والتخفيف من التحويلات إلى الخارج، وتحديدًا في ظل قرار وقف التحويل إلى المستشفيات الإسرائيلية. أما الملفت للانتباه فهي وزارة الزراعة والتي وحسب تقرير وزارة المالية فقد النفقات التطويرية خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام قد بلغت 35 مليون شيقل في حين أنها بلغت لذات الفترة من العام الماضي أقل من مليون شيقل، الأمر الذي يستدعي التساؤل حول المشاريع التطويرية الزراعية، والنهوض في هذا القطاع.

خامسا: العجز والمتأخرات

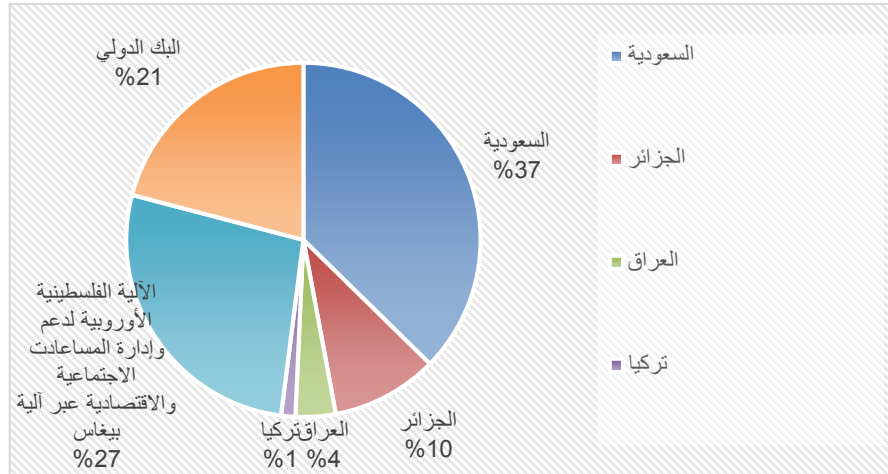
بلغ العجز الإجمالي خلال النصف الأول من العام 2019 قبل التمويل (1502.6) مليون شيقل، في حين بلغ إجمالي التمويل وبعد خصم ما تم إرجاعه للقنصلية الأمريكية (705.5) مليون شيقل، بحيث أصبح العجز في الموازنة (797.1) مليون شيقل. تم دفع جزء من مستحقات القطاع الخاص من خلال إصدار أدوات الدفع بقيمة (496.3) مليون شيقل، وتم تمويل الاقتراض من البنوك بقيمة (284) مليون دولار أي حوالي (1022) مليون شيقل وهو أقل من المبلغ الذي كانت وزارة المالية تتوقع تحويله من البنوك، حيث خططت الحكومة للاقتراض من البنوك المحلية ما قيمته (427) مليون دولار.

جدول رقم (6) إجمالي التمويل الخارجي خلال النصف الأول من العام 2019، المبلغ بالمليون شيقل

المتحقق للنصف الأول من العام 2019	
705.5	إجمالي التمويل الخارجي
966.5	إجمالي دعم الموازنة
-261	التمويل التطويري

بلغ إجمالي التمويل الخارجي خلال النصف الأول من العام (705.5) مليون شيقل، حيث بلغ إجمالي دعم الموازنة (966.5) مليون شيقل، في حين بلغ التمويل التطويري (-261) مليون شيقل، وذلك نظرا لإرجاع ما قيمته (448) مليون شيقل للقنصلية الأمريكية

شكل رقم (4) مصادر الدعم الخارجي للموازنة خلال النصف الأول من العام 2019



ويظهر الجدول المرفق أنه لم تصل أي مساعدات من الولايات المتحدة نتيجة للظروف السياسية، والموقف الفلسطيني من صفقة القرن وما تبعه من وقف للمنح، كما يظهر بأن معظم المساعدات من المملكة العربية السعودية، تليها الآلية الفلسطينية الأوروبية لدعم وإدارة المساعدات الاجتماعية، إضافة إلى الأمر المستجد وهو تمويل من العراق والذي لم يكن خلال الأعوام السابقة.

جدول رقم (7): إجمالي الدعم الخارجي (دعم الموازنة والدعم التطويري)

إجمالي الدعم الخارجي (دعم الموازنة والدعم التطويري)			
السنة	المبلغ بالمليون شيقل	قيمة الانخفاض	نسبة التغير
2013	4915		
2014	4402	-513	-10%
2015	3104	-1298	-29%
2016	2905	-199	-6%
2017	2597	-308	-11%
2018	2411	-186	-7%

ينضح أن هناك انخفاض في المساعدات الخارجية على مدار الأعوام السابقة، نظرا لانعدام أفق العملية السياسية، إضافة إلى وجود مجالات أخرى جديدة بحاجة للدعم من المانحين (قضايا اللاجئين، ومكافحة الإرهاب، ونشوء احتياجات إنسانية مثل اليمن وسوريا وتركيا. وبالرغم من الانخفاض في المساعدات الخارجية لا زال التكيف مع هذا الوضع محدودا، حيث لا زال هناك إشكالية في تقدير المنح والمساعدات، وفجوة بين المقدر والمتحقق.

سادسا: الدين العام

بلغ الدين العام مطلع العام 2019 مبلغ (8788.7) مليون شيقل. وتشير بيانات وزارة المالية الفلسطينية إلى ارتفاع الدين العام في نهاية شهر حزيران 2019 حيث بلغ (9323.2). أي بزيادة 534 مليون شيقل. حيث ارتفع الدين المحلي وتحديدا الديون (قصير الأجل) بقيمة (1174.2) مليون شيقل في حين انخفضت الديون طويلة الأجل بقيمة (452) مليون شيقل.

جدول رقم (8) مقارنة الدين العام خلال ما بين شهر كانون أول 2018 - حزيران 2019 - مليون شيقل

الفرق	حزيران 2019	كانون أول 2018	
534.5	9323.2	8788.7	الدين العام
722.2	5628.8	4906.6	الدين المحلي
-187.6	3694.5	3882.1	الدين الخارجي

جدول رقم (9) مقارنة الدين العام المحلي خلال ما بين شهر كانون أول 2018 - حزيران 2019 - مليون شيقل

شيقل

الفرق	حزيران 2019	كانون أول 2018	
722.2	5628.8	4906.6	الدين المحلي
1174.2	4110.6	2936.4	الدين قصير الأجل
-452	1518.2	1970.2	الدين طويل الأجل

سابعا: مخصصات الوزارات ذات الصلة بالقضايا الاجتماعية

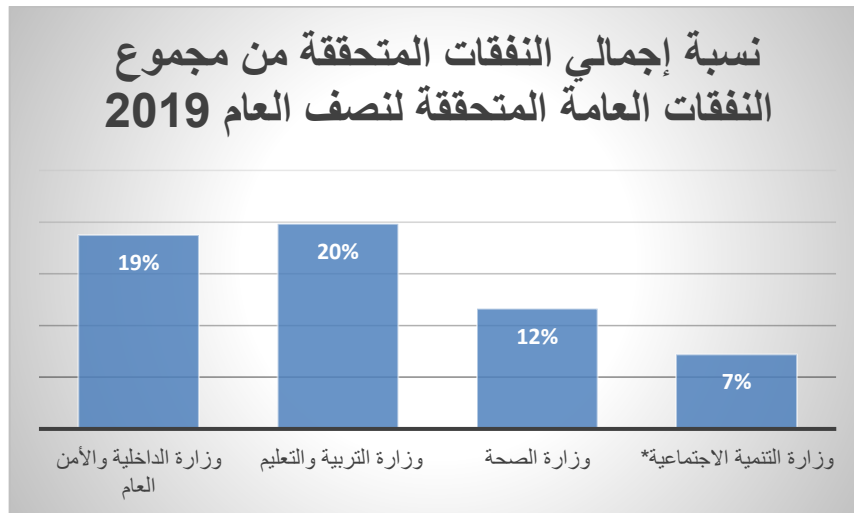
سيتم في دراسة الحالة هذه، مقارنة النفقات العامة للوزارات ومركز المسؤولية الخاصة بالخدمات الاجتماعية (وزارة التربية والتعليم العالي، وزارة الصحة، وزارة التنمية الاجتماعية)، ووزارة الداخلية والأمن العام خلال النصف الأول من العام 2019.

جدول رقم (10): مقارنة النفقات حسب مراكز المسؤولية (أساس الالتزام) خلال نصف العام 2019، المبلغ بالآلاف شيقل

نسبة إجمالي النفقات المتحققة من مجموع النفقات العامة المتحققة لنصف العام 2019	إجمالي النفقات المتحققة لنصف العام 2018	إجمالي النفقات المتحققة لنصف العام 2019	
19%	1,503,141	1,325,875	وزارة الداخلية والأمن العام
20%	1,400,582	1,402,523	وزارة التربية والتعليم
12%	862,210	821,749	وزارة الصحة
7%	664,927	510,496	وزارة التنمية الاجتماعية*

*ملاحظة: وزارة التنمية الاجتماعية، تشمل وزارة التنمية الاجتماعية ومؤسسة رعاية أسر الشهداء

شكل رقم (5) مقارنة النفقات الفعلية من مجمل النفقات حسب مراكز المسؤولية (أساس الالتزام) خلال نصف العام 2019 - ألف شيقل



يتضح من خلال الجدول والشكل المرفق أعلاه ما يلي:

يتضح من خلال الجدول أنه وبشكل عام تم تخفيض الإنفاق في كافة مراكز المسؤولية، بالرغم من أن المبالغ الواردة في الجدول هي على أساس الالتزام بمعنى أنها غير مرتبطة بالتخفيض الحاصل نتيجة للاراهنة، ومع ذلك نلاحظ انخفاض الإنفاق بالمقارنة مع ذات الفترة للعام الماضي. مع العلم بأن وزارة المالية قامت بالتعميم على كافة مراكز المسؤولية بتخفيض النفقات حسبما جاء في التعليمات الإدارية سألفة الذكر، كما جاءت بتوضيح تخفيض النفقات التشغيلية بنسبة 20% على أن يتم التخفيض في مصاريف البنود النثرية ومهام السفر وبنود الضيافة والمحروقات الخ...

ومن خلال التدقيق في مبنى النفقات لكل مركز مسؤولية، فيمكن إدراج الملاحظات التالية:

- استحوذت وزارة الداخلية والأمن العام على 19% من مجموع النفقات العامة، وانخفاض إجمالي الإنفاق خلال النصف الأول من العام 2019 بقيمة 177 مليون شيقل عما تحقق خلال النصف الأول من العام الماضي، كما أن إجمالي النفقات المتحققة على بند الرواتب والأجور انخفضت بحوالي 90 مليون شيقل. في حين انخفضت المساهمات الاجتماعية بحوالي 56 مليون شيقل وانخفضت النفقات التشغيلية بحوالي 30 مليون شيقل

- حصول وزارة الصحة الفلسطينية على 12% من مجموع النفقات العامة، انخفض إجمالي الإنفاق المتحقق للنصف الأول من العام 2019 بالمقارنة مع المتحقق لنصف العام 2018 بحوالي 40 مليون شيقل، وقد تبين أن الانخفاض كان في النفقات التشغيلية، والتي انخفضت بـ 39 مليون شيقل، ومن خلال التواصل مع وزارة الصحة تبين أن هناك تعليمات بشأن تخفيض النفقات التشغيلية بنسبة 20% وتوضيح البنود التي يجب التخفيض بها، إلا أن وزارة الصحة تعاني من أزمة ديون تصل إلى حوالي مليار شيقل، حيث أن ما يخصص من أسقف للموازات التشغيلية لا ينسجم والمتطلبات الفعلية، فعلى سبيل المثال بداية العام 2019 تم تحديد موازنة للتحويلات الطبية بقيمة 650 مليون شيقل، علماً بأن تكلفة التحويلات خلال العام حوالي مليار شيقل. كما أشار مدير عام الشؤون المالية في وزارة الصحة إلى أن الإشكاليات المتعلقة بالديون المترتبة على وزارة الصحة تؤثر على الخدمات المقدمة للمواطنين، فمثلاً شركات النظافة التي تعمل في المستشفيات قامت بالإضراب خلال شهر حزيران العام الحالي جراء عدم دفع مستحقاتها. وبالتالي فإن هناك حاجة لزيادة مخصصات موازنة وزارة الصحة بما ينسجم والاحتياج الفعلي للوزارة.

- حصول وزارة التربية والتعليم العالي على 20% من مجموع النفقات العامة، وهي أعلى حصة، في حين لم يكن هناك تغير في إجمالي الإنفاق بالمقارنة مع نصف العام 2018، ولم يكن هناك تغيرات في مبنى النفقات الخاص في وزارة التربية والتعليم العالي.

- حصول وزارة التنمية الاجتماعية مضاف إليها مؤسسة رعاية أسر الشهداء على 7% من مجموع النفقات العامة، وفي التدقيق في البنود الداخلية يلاحظ بأن النفقات التشغيلية للنصف الأول من العام الحالي أقل مما تحقق لذات الفترة العام الماضي ولكن انخفاض بسيط جدا.

وبشكل عام إن عدم إصدار الوزارات للتقارير المالية الدورية، ربعية أو نصف سنوية، يعيق إمكانية تتبع الإنفاق والتأكد من مدى الالتزام بالتعليمات الخاصة بضبط الإنفاق، كما يعيق إمكانية المساءلة حول الإنفاق في تلك الوزارات.

الفصل الثالث

الاستخلاصات

1. من الوجهة القانونية ووفقا لأحكام القانون الأساسي وقانون تنظيم الموازنة العامة لعام 1998، لا يوجد أساس لاعتماد موازنة طوارئ. إن ما حصل هو اعتماد الرئيس على نفس موازنة العام 2018 لتطبيقها عام 2019، على أن تصرف شهريا، وفق التعليمات الإدارية سالفة الذكر.
2. أن تأخر القانون غير مبرر إطلاقا، حيث كان من المفترض على الحكومة الانتهاء من المشاورات وإعداد الموازنة نهاية شهر تشرين أول 2018، واعتمادها وفق الأصول حتى نهاية 2018، أي قبل استقالة الحكومة وقبل قرار الاحتلال بالاستيلاء على جزء من أموال المقاصة، ألا أن الحكومة تتعامل مع الاستثناء القانوني بهذا الشأن وكأنه حق مكتسب لتبرير تأخر اعتماد الموازنة وفقا لما جاء بالقانون.
3. توجد مشكلة في تطبيق مبادئ الشفافية المتعلقة بالإفصاح عن الموازنة العامة وتفصيلها، وفقا لقانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشئون المالية، وبشأن إصدار التقارير المالية الشهرية، حيث أن نشرها في شهر أيار غير مبرر، (جاء عبر موقع وزارة المالية (بسبب قانون الطوارئ والتبعيات القانونية مع الطرف الإسرائيلي، تم إيقاف التقارير المالية مؤقتا) غير مبرر، إضافة إلى التحفظ على استخدام (قانون الطوارئ) الذي لا يوجد له أي أصل أو تعريف قانوني!
4. الإيرادات: نتيجة الطرف الراهن بلغت الإيرادات المتحققة خلال النصف الأول من العام الجاري حوالي نصف المقدّر نظرا لعدم استلام أموال المقاصة والموقف السياسي، إلا أن هذا الأزمة لم تؤثر على الجباية المحلية والتي جاءت مقارنة لما تم تحقيقه خلال ذات الفترة من العام الماضي.
5. على الرغم من توجه الحكومة نحو الاستمرار في تصويب منظومة تجارة التبغ والوقود وزيادة الإيرادات المتأتية من هذا القطاع، إلا أنه لم يظهر نتائج ذات جدوى خلال النصف الأول من العام، الأمر الذي يتطلب تشكيل لجنة حكومية من ممثلي جميع الأطراف ذات العلاقة لضبط موضوع جمارك السجائر والمعسل، ووقف ظاهرة التهريب الشائع والظاهر للعيان، تمهيدا لمساءلة الأطراف المسؤولة عن الإشراف على تجارة السجائر

6. **النفقات:** تم الالتزام بالإجراءات الخاصة بالتقنين النقدي، وتخفيض الإنفاق على الأساس النقدي، إلا أن هذا يشير إلى زيادة الأعباء والديون على الحكومة، كما تم تخفيض النفقات التشغيلية، إلا أنه توجد ضرورة لتوضيح ماهية النفقات التشغيلية التي تم تخفيضها، وضرورة الالتزام بعدم المساس في القطاعات التنموية التي تمس الخدمات العامة للمواطنين.

7. **صافي الإقراض:** بالنظر إلى تقديرات صافي الإقراض خلال النصف الأول من العام، وبمعزل عن الأزمة الراهنة، يتضح أن صافي الإقراض في ارتفاع، وأن توجهات الحكومة لكبح جماح هذا البند لم تدخل حيز التنفيذ.

8. **العجز والمتأخرات:** نتيجة الظروف الحالي وتقليص المساعدات الخارجية، ووقف المساعدات الأمريكية، فيتضح زيادة العجز في الموازنة، وزيادة في الديون المحلية، والمتأخرات.