

دراسة حول " واقع المنح والمساعدات الخارجية للموازنة العامة" 2019-2010

<u>إعداد</u> مؤيد عفانة

أيلول 2020

ملخص الدراسة

منذ نشوء السلطة الفلسطينية تدفقت المساعدات والمنح الخارجية، للنهوض في مؤسسات الدولة ومأسستها، ونظرا لأهمية المساعدات والمنح الخارجية، وتأثيرها في واقع الانفاق الحكومي، ولما لها ارتباطات في الأوضاع السياسية، وانعكاسات على الواقع الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع الفلسطيني، فإن هذه الدراسة تناقش أوجه الإنفاق للمنح والمساعدات والدعم الموجهة للخزينة العامة، وتحليل الأثر لتلك المساعدات، والجهات التي قدمتها، من خلال تتبع أوجه الإنفاق في السنوات العشر الأخيرة (2010–2019)، وانعكاس تراجعها على الخدمات الاجتماعية.

وهدفت الدراسة الى تحليل واقع المنح والمساعدات الخارجية للخزينة العامة خلال الفترة (2010–2019)، وأثرها على الموازنة العامة والخدمات الاجتماعية، وتم اعتماد منهجية علمية استقصائية، قائمة على مراجعة الادبيات والمراجع المختلفة المتعلقة بالمنح والمساعدات الخارجية منذ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية، ومراجعة التقارير المالية للموازنة العامة خلال الفترة 2010 لاطلاع على واقع المنح والمساعدات الخارجية للموازنة العامة، واعداد سلسلة زمنية كمية للمنح والمساعدات للموازنة العامة خلال تلك الفترة، ومقارنة المنح والمساعدات الخارجية تبعا لطبيعتها (دعم خزينة او تمويل تطويري، ومصادرها)، وتحديد الفجوات في الدعم الخارجي المقدر والمتحقق فعليا، وتحليل أوجه الإنفاق للمنح والمساعدات وأثرها على تطوير الخدمات الاجتماعية.

وقد أظهرت نتائج الدراسة الاستقصائية جملة نتائج أهمها: ان المنح والمساعدات الخارجية للموازنة العامة بشقيها "تمويل خزينة وتمويل تطويري" في تناقص واضحة. كما أن هناك فجوة ما بين الموازنة المقدرة للمنح والمساعدات الخارجية، وما هو متحقق فعليا، حيث ان المتحقق اقل من المقدر، إضافة الى ارتهان التمويل الخارجي بالأجندات السياسية للمانحين، كذلك ان التمويل العربي ما زال محدودا ومتذبذبا الامر الذي ينفي وجود شبكة امان عربية للدعم الموازنة العامة، كل هذا يلقي ظلالا قاتمة على مستقبل الدعم الخارجي ويحث صنّاع القرار على توفير البدائل، كما فجوة المقدر والفعلي بحاجة الى معالجة في وزارة المالية من اجل التخطيط السليم والواقعي للموازنة العامة.

وبينت الدراسة ان تراجع الدعم الخارجي أثر بشكل مباشر على الخدمات الاجتماعية، وعلى برامج الحكومة المختلفة الموجهة للقطاع الاجتماعي، خاصة أن البرامج التطويرية تعتمد بشكل رئيس على التمويل التطويري الخارجي.

وقد توصلت الدراسة الى جملة توصيات أهمها:

ضرورة أن تعتمد الحكومة الفلسطينية بدائل لتراجع التمويل الخارجي بصيغته الحالية، من خلال فتح افاق جديدة للتمويل مع دول أخرى، او حث الدول والتكتلات للوفاء بالتزاماتها تجاه دعم فلسطين، باستخدام أدوات جديدة، وضرورة التزام الحكومة بالحوكمة الرشيدة في إدارة المال العام من اجل ترشيد

النفقات في ظل تراجع الدعم المالي الخارجي، والأزمات المالية المتلاحقة التي تعصف بالسلطة الوطنية الفلسطينية.

وكذلك ان تتأى السلطة الوطنية الفلسطينية بالخدمات الاجتماعية عن أي مخاطر تمويلية ما أمكن، نظرا لأهمية تلك الخدمات، وأثرها الكبير على الفئات الفقيرة والمهمشة، ودورها في تعزيز التماسك الاجتماعي والمساهمة في انفاذ العدالة الاجتماعية. واعتماد وزارة المالية لمنهجية تخطيط مرنة للموازنة العامة، تراعي المخاطر المنتظمة وغير المنتظمة التي تحيط بالواقع الفلسطيني، وجسر الفجوة في الموازنات المقدرة والانفاق الفعلي خاصة للنفقات التطويرية الممولة خارجيا، نظرا لأثر ذلك الكبير على عدم تنفيذ المشاربع والبرامج ذات العلاقة بالخدمات الاجتماعية.

كمات اوصت الدراسة بضرورة "توطين" المشاريع التطويرية الخاصة بالقطاع الاجتماعي، من خلال توفير مصادر تمويل محلية "من خلال الخزينة العامة" لها، ومن خلال برامج المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص، وعدم ارتهانها بالتمويل الخارجي، وان تعمل الحكومة الفلسطينية على تعظيم إيراداتها المحلية دون المساس بالفئات الفقيرة والمهمشة وذوي الدخل المحدود، لتوفير بدائل لتراجع الدعم الخارجي، من خلال سياسات ضريبية تعمل على توسيع الشرائح الضريبية من خلال استحداث شرائح للدخول المرتفعة، وتوسيع دائرة المكلفين بما يساهم أيضا في تعزيز العدالة الضريبية.

وأن تتبنى الحكومة إجراءات "ثورية" تجاه استثمار المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص تجاه توحيد تلك الموارد واستثمارها في مجال تعزيز الخدمات الاجتماعية وتوفير بدائل لتراجع الدعم الخارجي. اضافة الى اهمية توجيه الانفاق العام نحو القطاع الاجتماعي والخدمات الاجتماعية، من خلال ترتيب أولويات الانفاق، بالاستفادة من التقارير والدراسات المختلفة التي أعدها الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، وضرورة ان تعمل وزارة المالية على تعويض القطاع الاجتماعي والخدمات الاجتماعية عن التمويل الخارجي المقدر لبرامج ومشاريع القطاع الاجتماعي في حال عدم تحقيقه، من خلال الإيرادات المحلية كون المستفيدون منها من الفئات الفقيرة والمهمشة والهشة في المجتمع، والتي لا تستطيع تحمل تبعات وقف تلك البرامج والمشاريع. وان تعمل الحكومة على وضع سيناريوهات مرنة وقابلة للتطبيق لتراجع او وقف الدعم الخارجي؛ بما يضمن استمرار تدفق الخدمات الاجتماعية لتعزيز لصمود المواطن الفلسطيني وضمان للسلم الأهلي.

مقدمة:

منذ نشوء السلطة الفلسطينية تدفقت المساعدات والمنح الخارجية، للنهوض في مؤسسات الدولة ومأسستها، حيث بلغت في العام 1998 ما قيمته 530 مليون دولار، أي حوالي 40% من اجمالي الموازنة، في حين بلغت خلال العام 2008 ما قيمته 1,953 مليون دولار أي حوالي 56%

من اجمالي الموازنة، تلا ذلك انخفاض نسبي في قيمة المساعدات، إلى أن أصبحت في العام 2018 حوالى 650 مليون دولار أي ما نسبته حوالى 13.5% فقط من اجمالي الموازنة.

ونظرا لأهمية المساعدات والمنح الخارجية، وتأثيرها في واقع الانفاق الحكومي، ولما لها ارتباطات في الأوضاع السياسية، وانعكاسات على الواقع الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع الفلسطيني، فإن (ائتلاف أمان) يعد هذه الدراسة لتناقش أوجه الإنفاق للمنح والمساعدات والدعم الموجهة للخزينة العامة، وتحليل الأثر لتلك المساعدات، والجهات التي قدمتها، من خلال تتبع أوجه الإنفاق في السنوات العشر الأخيرة (2010–2019)، وانعكاس تراجعها على الخدمات الاجتماعية.

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل واقع المنح والمساعدات الخارجية للخزينة العامة خلال الفترة (2010–2019)، وأثرها على الموازنة العامة والخدمات الاجتماعية

منهجية اعداد الدراسة:

تم اعتماد منهجية علمية استقصائية، قائمة على المحاور التالية:

- 1. مراجعة الادبيات والمراجع المختلفة المتعلقة بالمنح والمساعدات الخارجية منذ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية، واعداد إطار عام عنها.
- 2. مراجعة التقارير المالية للموازنة العامة خلال الفترة 2010-2019، للاطلاع على واقع المنح والمساعدات الخارجية للموازنة العامة.
 - 3. اعداد سلسلة زمنية كميّة للمنح والمساعدات للموازنة العامة خلال الفترة 2010-2019.
- 4. مقارنة المنح والمساعدات الخارجية خلال فترة التقرير تبعا لطبيعتها (دعم خزينة او تمويل تطويري).
 - 5. مقارنة المنح والمساعدات الخارجية خلال فترة التقرير تبعا لمصادرها.
 - 6. تحديد الفجوات في الدعم الخارجي المقدر والمتحقق فعليا.
- 7. تحليل أوجه الإنفاق للمنح والمساعدات وأثرها على تطوير الخدمات الاجتماعية خلال الفترة (2010-2019).
- 8. تصميم اداة مساندة للدراسة "مقابلة" اعتمادا على الادبيات والتحليل، وبما يخدم الدراسة وأهدافها، وإثراءً للدراسة، وتنفيذها مع الجهات ذات الصلة.
 - 9. اعداد استنتاجات وتوصيات عملية قابلة للتطبيق.
 - 10. اعداد مسودة الدراسة.
- 11. عقد ورشة عمل للجات ذات الاختصاص، من اجل نقاش المنهجية والاستنتاجات والتوصيات، والاستفادة من التغذية الراجعة منهم في اثراء الدراسة.
 - 12. اعداد الصيغة النهائية للدراسة.

محتوبات الدراسة:

- إطار نظري عن مفهوم المنح والمساعدات الخارجية.
- نبذة عامة عن واقع المنح والمساعدات منذ نشوء السلطة.
- تتبع المنح والمساعدات خلال الفترة (2010–2019)، من ناحية الجهات المانحة والقطاع أو المؤسسات المستفيدة منها في الحكومة الفلسطينية.
- تتبع سياسات الدول المانحة، والمبالغ المخصصة للمنح والمساعدات للخزينة العامة او التمويل التطويري.
- تحليل أوجه الإنفاق للمنح والمساعدات وأثرها على تطوير الخدمات الاجتماعية خلال الفترة (2019–2010).
- توضيح أثر تقليص المساعدات على القطاع العام وتحديد المجالات الأكثر تأثرا، وبشكل خاص توضيح أثر تقليص المساعدات على الخدمات الاجتماعية.
- تقديم التوصيات الهادفة لتوجيه سياسات الحكومة في ادارة المنح والمساعدات وفق أولويات ومتطلبات الواقع الفلسطيني.

أولا: المساعدات الخارجية

مفهوم المساعدات الخارجية،

المساعدة الإنمائية الخارجية، كما هو معروف في عالم اليوم بالمساعدات الخارجية، قد تم وضع اللبنة الأولى لها في 20 كانون الثاني/ يناير 1949، حيث أنشأ المجتمع الدولي، وخصوصًا الولايات المتحدة، مؤسسات التمويل الدولية (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) في عام 1945، للرد على طلبات المساعدة، ولسد الفجوة المالية في البلدان التي عانت من عجوزات مالية، والتي مزقتها الحروب في أوروبا وآسيا.

وبعد الانتهاء من مساعدة الدول الأوروبية المتضررة من الحروب، كان التركيز وما يزال، على توسيع أنشطة مؤسسات التمويل الدولية، لتشمل الدول الفقيرة والنامية على مستوى المعمورة. ولم يستمر الأمر طويل بعد إعادة الإعمار، حتى بدأت دول أوروبية غربية عديدة في بداية الخمسينيات من القرن العشرين، إضافة إلى الولايات المتحدة، بفتح برامج تتموية ثنائية ومباشرة مع الدول الفقيرة لمساعدتها، معظمها كان مستعمرا من الدول الاوروبية، حتى وصل الرقم إلى نحو ثلاثين دولة، لديها برامج مساعدات خارجية كبيرة جدًا ذات الصفة الثنائية.

وبناءً على ما سبق، ولأغراض هذه الدراسة، تُعرّف المساعدات الخارجية بأنّها: جميع التدفّقات المالية الرأسمالية أو رؤوس الأموال والخدمات الحقيقية التي تُقدّمها الجهات المانحة في البلدان الغنية إلى الجهات المستقبلة أو المُتلقية في البلدان الأقل نموًا في العالم الثالث.

وتتسم التدفقات المالية والخدمات الخارجية بالتنوع، وتنقسم إلى التدفقات الرأسمالية الرسمية الثنائية، والمتعددة الأطراف. والتدفقات الثنائية الرسمية، هي التي تقدّمها الجهات الحكومية في الدول المانحة إلى الجهات المتلقية في حكومات البلدان المستهدفة، أمّا تدفقات رؤوس الأموال المتعددة الأطراف، فهي التي تقدّمها المنظّمات المتعددة الأطراف، مثل البنك الدولي والأمم المتحدة وصندوق النقد الدولي، إلى الجهات المستقبلة في البلدان المستهدفة، وكلا النوعين من التدفقات الرأسمالية الرسمية، يمكن أن يتخذ صورًا متعددة منها المنح، والقروض أو العطاءات التي تشبه المنحة.

وهناك من يعرّف المساعدات الخارجية من خلال أشكالها المختلفة، فهناك المساعدات الاقتصادية وتمويل التجارة، والمساعدات الخيرية، والمساعدات العسكرية والأمنية، والمساعدات السياسية. وتُعرف المساعدات الخيرية، بأنها جهود الجهات المانحة في محاربة الجوع والبؤس واليأس في الدول الفقيرة. وتُعرف المساعدات الاقتصادية، من حيث جهود الجهات المانحة في دعم سكان البلدان (المُتخلفة) اقتصاديًا لتطوير مواردها، وتهيئة الظروف الملائمة للنمو الاقتصادي المستدام لكي تكون مكتفية ذاتيًا. ويُنظر إلى المساعدات السياسية والأمنية والعسكرية من حيث برامج المعونات المُقدّمة من الجهات المانحة، والجهود المبذولة، لتحقيق الاستقرار السياسي في البلد المُتلقي، ما يقلل احتمالات

نشوب صراعات وحروب، ودعم السلام وتعزيز الديمقراطية، والحفاظ على الاستقلال السياسي للمستعمرات السابقة للدول المانحة، وخلق مناطق النفوذ الجديدة للدول الغربية المانحة.

بعد أحداث 11 أيلول/ سبتمبر 2001، أصبحت "الحرب ضد الإرهاب" جزءًا من برامج المساعدات في بعض الدول الفقيرة، نتيجة إدراك الدول الصناعية المتقدمة (المانحة) ضرورة التعاون الوثيق مع حكومات هذه الدول لضمان الأمن العالمي، وخصوصًا، بعد تفهّم الجهات المانحة للمعادلة التي تربط بين انتشار الفقر وتفشي ظاهرة الإرهاب. وعليه، فإنّ استمرار الفقر يجعل البلدان الضعيفة تهديدًا للأمن العالمي بصورة متنامية. ولذلك، تمّ توجيه معظم برامج المساعدات وبصورة متزايدة نحو مواجهة تحديات التنمية، ومحاربة الفقر، والتهديدات الأمنية المباشرة او غير المباشرة من خلال تدفق المهاجرين غير الشرعيين لهذه الدول، ومن خلال تحقيق التنمية البشرية المطلوبة بواسطة برامج بناء قدرات المؤسسات الحكومية ورفعها، ومنظمات المجتمع المدنى المختلفة في الدول المعنية. 1

المنح والمساعدات الخارجية لفلسطين،

في أعقاب توقيع اتفاقية الحكم الانتقالي (أوسلو) بين منظمة التحرير الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية في أيلول من العام 1993 الذي تم بموجبه انشاء سلطة فلسطينية في الضفة والقطاع، عقدت الدول المانحة في أكتوبر من العام نفسه مؤتمرًا شاركت فيه 42 دولة ومؤسسة بهدف حشد المساعدات للسلطة الفلسطينية، وإيجاد إدارة موحِّدة لتنسيق المساعدات المالية والفنية المقدمة لتلك السلطة. وكان الهدف المفترض من هذه المساعدات هو تمكين السلطة الوليدة من إدارة المناطق الفلسطينية، وتنفيذ مشاريع إعادة تأهيل البنية التحتية في حينه، وإعادة تأهيل موارد بشرية مثل المطاردين والأسرى والعائدين، وإقامة المرافق والمؤسسات العامة، سعيًا منها للوصول إلى حالة تتموية شاملة ومستدامة. وقد جاء هذا التحرك الدولي السريع بدافع إكساب اتفاق أوسلو مصداقية اقتصادية لدى المواطنين الفلسطينيين الذين أبدوا حذرًا وترددًا في دعم الترتيبات السياسية والأمنية المنبثقة عنه. وكان الافتراض الأساسي لهذا التحرك هو: إذا كان لهذا الاتفاق أن يعمل على الأرض ويصمد أمام التحديات، فلا بد أن يلمس المواطن الفلسطيني العادي تغيرًا إيجابيًا في نوعية حياته اليومية.

وقد تطور هذا الاقتراح فيما بعد، إلى ما أصبح يعرف بمفهوم "توزيعات عوائد السلام" في أدبيات المؤيدين لمشروع التسوية السلمية للصراع العربي الإسرائيلي والتعايش الإقليمي. وقد نجح هذا التحرك الدولي فعلا في تأمين تعهدات إجمالية بلغت 2.4 مليار دولار في غضون ثلاثة شهور فقط- من تاريخ انعقاد المؤتمر لتمويل خطة إعادة إعمار الاقتصاد الفلسطيني وتطوير بنيته التحتية على مدار ثلاثة أعوام. وأخذت المساعدات الدولية منذ ذلك الحين تتدفق على الشعب الفلسطيني من

¹ المساعدات الخارجية بين الأهداف الإستراتيجية والفواعل والمؤثرات الداخلية في الدول المانحة، موسى علاية، 2015، صفحة 76

جهات متعددة، وبقنوات مختلفة، ولأوجه إنفاق متنوعة، وبشروط عديدة، وبوتائر غير منتظمة، إلى أن وصل حجمها التراكمي إلى ما يزيد على 7 مليارات دولار، كما في نهاية العام 2004، أي بنصيب سنوي متوسط للفرد الواحد من هذه المساعدات يقارب 300 دولار، وهذا يعتبر من أعلى مستويات المساعدات في العالم. وبادرت منظمة التحرير الفلسطينية الى انشاء المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والاعمار 'بكدار' لإدارة هذا الملف.

وتبعا لتقرير للمجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والاعمار 'بكدار'، فانه منذ عام 1994 وحتى نهاية عام 2017، وصلت المساعدات الخارجية المقدمة لفلسطين إلى مبلغ 36.5 مليار دولار أمريكي، تم تقديم 1.06 مليار دولار أمريكي من المساعدات كقروض و 35.4 مليار دولار أمريكي كمنح. تمتد الفترة التي يشملها إجمالي المنح والمساعدات والقروض الخارجية في بيانات المجلس، بين 1994 -2017، تضم مختلف المساعدات سواء للموازنة أو المساعدات غير المباشرة.

وتصدر الاتحاد الأوروبي البلدان والتكتلات والمؤسسات الداعمة لفلسطين، خلال تلك الفترة بإجمالي 6.7 مليارات دولار، تشكل نسبتها 18.4 بالمئة من إجمالي المنح، في المرتبة الثانية، جاءت الولايات المتحدة بإجمالي 5.74 مليارات دولار، تشكل 15.7 بالمئة من إجمالي المنح، والسعودية ثالثا بد 3.83 مليارات دولار (10.5 بالمئة).

وبدأت الولايات المتحدة منذ الربع الأول 2017، تدريجيا بقطع مساعداتها المالية عن الفلسطينيين، عبر قنواتها الثلاث (الموازنة، الأونروا، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية)، وتوقفت نهائيا، العام الماضى.

وشكلت المساعدات المالية لأكبر 10 مانحين (دول ومؤسسات)، ما قيمته 26.46 مليار دولار، موزعة على الاتحاد الأوروبي وأمريكا والسعودية والإمارات، وألمانيا والنرويج والبنك الدولي، وبربطانيا واليابان وفرنسا3.

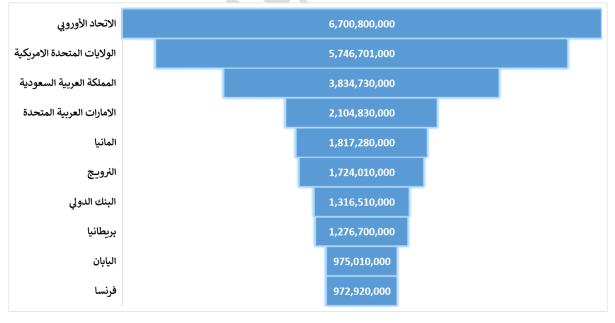
1 3 بوابة اقتصاد فلسطين- تقرير المنح والمساعدات الدولية 1994-2017 المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار). https://www.palestineeconomy.ps/donors/ar

 $^{^2}$ نحو توظيف أنجع للمساعدات الخارجية المقدمة للشعب الفلسطيني، من إصدار ات معهد أبحاث السياسات الاقتصادية "ماس" 2005، صفحة

 $^{54}2017$ –1994 جدول رقم (1) اعلى المانحين لفلسطين خلال الفترة من $^{54}2017$

المبلغ بالدولار	الدولة	الرقم
6,700,800,000	الاتحاد الأوروبي	1
5,746,701,000	الولايات المتحدة الامريكية	2
3,834,730,000	المملكة العربية السعودية	3
2,104,830,000	الامارات العربية المتحدة	4
1,817,280,000	المانيا	5
1,724,010,000	النرويج	6
1,316,510,000	البنك الدولي	7
1,276,700,000	بريطانيا	8
975,010,000	اليابان	9
972,920,000	فرنسا	10

شكل رقم (1) اعلى المانحين لفلسطين خلال الفترة من 1994- 2017/ بالدولار



⁴ بوابة اقتصاد فلسطين-تقرير المنح والمساعدات الدولية 1994-2017 المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار). https://www.palestineeconomy.ps/donors/ar لا تشمل المبالغ المذكورة أعلاه مساهمة المانحين في ميز انية الأونروا 5

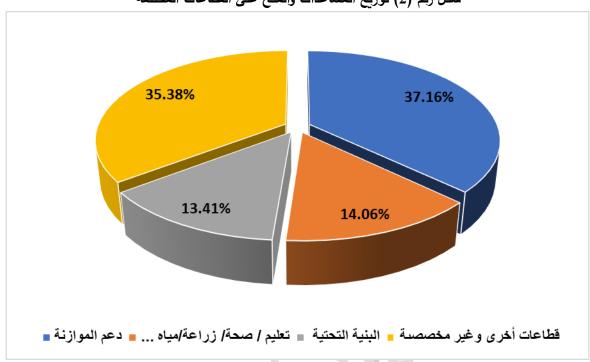
وبلغت المنح المالية الدولية المقدمة للموازنة منذ 1994، ولغاية نهاية 2017 نحو 13.56 مليار دولار، تشكل نسبتها 37.2% من مجموع المساعدات، مستحوذة على الحصة الأكبر من المساعدات، في حين حظي قطاع البنية التحتية على اعلى تمويل بعد دعم الموازنة وبقيمة بلغت حوالي 5 مليار دولار وبنسبة (13.4%) من اجمالي المساعدات الخارجية في الفترة من 1994- 2017، في حين توزعت باقي المساعدات على القطاعات المختلفة من "صحة، تعليم، مياه، ..." وأخرى غير مخصصة، كما يظهر في الجدول السابق.

جدول رقم (2) توزيع المساعدات والمنح على القطاعات المختلفة 6

النسبة	المبلغ بالدولار	القطاع
37.16%	13,562,765,000	دعم الموازنة
3.63%	1,324,809,000	التعليم
2.19%	799,850,000	الصحة
0.82%	299,672,000	الزراعة
1.01%	369,661,000	المواصلات والاتصالات
0.37%	133,590,000	التجارة والسياحة
0.82%	298,753,000	الاعمال والخدمات
0.89%	323,954,000	الصناعة والانشاءات
4.33%	1,578,735,000	المياه والصرف الصحي
13.41%	4,895,600,000	البنية التحتية والخدمات الاجتماعية الأخرى
16.64%	6,075,120,000	قطاعات أخرى
18.74%	6,838,849,000	غير مخصص
100.00%	36,501,358,000	المجموع

 $^{^{6}}$ بوابة اقتصاد فلسطين-تقرير المح والمساعدات الدولية 1994-2017 المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار). https://www.palestineeconomy.ps/donors/ar

شكل رقم (2) توزيع المساعدات والمنح على القطاعات المختلفة



ثانيا: تحليل السلسة الزمنية للمنح والمساعدات الخارجية المقدرة للموازنة العامة 2019-2010

تنقسم المنح والمساعدات الخارجية للموازنة العامة الي شقين: دعم للخزبنة العامة، وتمويل للنفقات التطويرية، من خلال مراجعة الموازنات المقدرة على مدار 10 سنوات (2010-2019)، فان المنح والمساعدات المقدرة للموازنات العامة كانت على النحو الاتي:

جدول رقم (3) بيانات مقارنة للتموبل الخارجي المقدر بشقيه (تموبل خزبنة + تموبل تطويري) وإجمالي الموازنة العامة ونسبة التمويل الخارجي من اجمالي الموازنة على مدار السنوات 2010-2019- بالمليون شيكل

نسبة التمويل الخارجي من اجمالي الموازنة	اجمالي الموازنة العامة	التمويل الخارجي المقدر	تمویل تطویر <i>ي</i> مقدر	تمویل خزینة مقدر	العام				
49.81%	14,592	7,269	2,546	4,723	⁷ 2010				
39.32%	13,810	5,430	1,850	3,580	⁸ 2011				
36.83%	13,444	4,951	1,140	3,811	92012				
36.00%	14,387	5,180	1,110	4,070	¹⁰ 2013				
38.65%	15,176	5,865	1,080	4,785	¹¹ 2014				
37.86%	19,570	7,410	4,290	3,120	¹² 2015				
23.41%	16,577	3,881	956	2,925	¹³ 2016				
14.03%	17,786	2,496	546	1,950	¹⁴ 2017				
15.42%	18,089	2,790	630	2,160	¹⁵ 2018				
	لم يتم إقرار الموازنة العامة								

• مجموع التمويل الخارجي المقدّر خلال السنوات (2010-2018) بلغ (45.3) مليار شيكل.

 $^{^{7}}$ قرار بقانون رقم $^{(2)}$ لسنة $^{(2010)}$ م بشأن الموازنة العامة لسنة $^{(2010)}$ ، الصادر بتاريخ: $^{(2010)}$

⁸ قرار بقانون رقم (5) لسنة 2011 م بشأن الموازنة العامة لسنة 2011، الصادر بتاريخ: 3/11/3/31

 $^{^{9}}$ قرار بقانون رقم $^{(6)}$ لسنة 2012 م بشأن الموازنة العامة لسنة 2012.، الصادر بتاريخ: $^{2012/4/7}$

 $^{^{10}}$ قرار بقانون رقم (2) لسنة 2013 م بشأن الموازنة العامة لسنة 2013، الصادر بتاريخ: $^{2013/3/30}$

¹¹ قرار بقانون رقم (2) لسنة 2014 م بشأن الموازنة العامة لسنة 2014. الصادر بتاريخ: 2014/2/10 2015/6/30 قرار بقانون رقم (9) لسنة 2015 م بشأن الموازنة العامة لسنة 2015، الصادر بتاريخ: 2005/6/30

¹³ قرار بقانون رقم (1) لسنة 2016 م بشأن الموازنة العامة لسنة 2016. الصادر بتاريخ: 8/1/2016

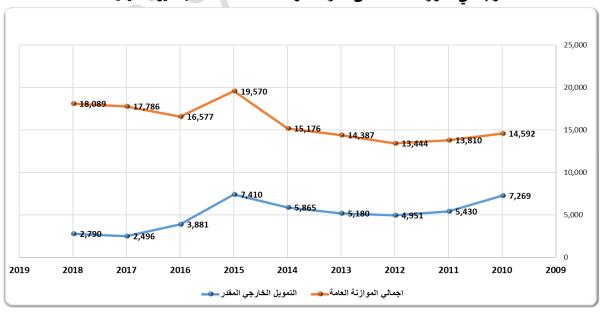
¹⁴ قرار بقانون رقم (د) لسنة 2017 م بشأن الموازنة العامة لسنة 2017. الصادر بتاريخ: 2017/2/15

¹⁵ قرار بقانون رقم (4) لسنة 2018 م بشأن الموازنة العامة لسنة 2018، الصادر بتاريخ: 2018/3/4 16 لم يتم إقرار الموازنة العامة بسبب أزمة أموال المقاصة، وتم الصرف بناء على نظّام 12/1 من العام السابق لعام الموازنة، تبعا للقرار الرئاسي رقم (26) لسنة 2019، الصادر بتاريخ: 2019/3/25.

يلاحظ من الجدول اعلاه ان ميل منحنى التمويل الخارجي المقدّر (تمويل خزينة + تمويل تطويري) بشكل عام متناقص، رغم ان ميل منحنى الموازنة العامة مرتفع، أي ان الموازنة العامة بشكل عام في ارتفاع وهذا منطقي في ظل الزيادة الطبيعية في عدد السكان، وفي ظل زيادة كل من الإيرادات والنفقات، حيث ارتفعت الموازنة العامة من 14.6 مليار شيكل في العام 2010 الى حوالي 18 مليار شيكل في العام 2010 أي بزيادة تقدر بـ23% عمّا كانت عليه في العام 2010، في حين ان نسبة التمويل الخارجي من اجمالي الموازنة انخفضت من حوالي نصف الموازنة في العام 2010 المقدرة، أي انخفضت الى حوالي 78.7% عمّا كانت عليه في موازنة العامة 2010، ومعنى ذلك ان المنح والمساعدات الخارجية المقدرة للموازنة العامة في انخفاض مستمر على مدار السنوات العشر الماضية، على الرغم من ارتفاع الموازنة العامة، الامر الذي يفاقم من الفجوة القائمة، واضحت العلاقة عكسية من بعد العام 2015، بمعنى رغم زيادة اجمالي الموازنة المقدرة الا ان التمويل الخارجي في انخفاض.

ويلاحظ ان التمويل الخارجي المقدر ارتفع بشكل ملحوظ في موازنة العام 2015، تبعا لتوقعات الحكومة ان تكون أموال اعمار قطاع غزة بعد العدوان الإسرائيلي في العام 2014، ضمن التمويل التطويري الخارجي، ولكن عمليا لم يتم ذلك، وهذا ما سيتم شرحه بالتفصيل في مقارنة التمويل الخارجي المقدر مع التمويل الخارجي المتحقق فعليا.

شكل رقم (3) بيانات مقارنة للتمويل الخارجي المقدر بشقيه (تمويل خزينة + تمويل تطويري) واجمالي الموازنة العامة على مدار السنوات 2010-2019 بالمليون شيكل

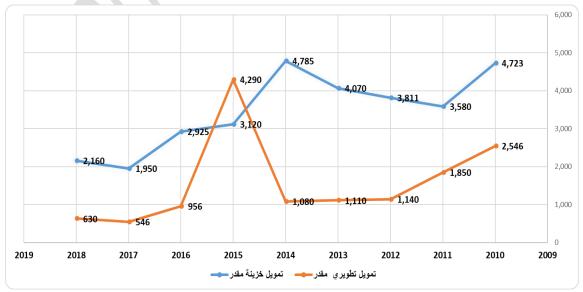


ويلاحظ من الجدول رقم (3) ان التمويل الخارجي المقدّر لدعم للخزينة العامة بشكل عام اعلى من التمويل الخارجي المقدر للنفقات التطويرية "التمويل التطويري" الا في موازنة العام 2015، حيث كان التمويل التطويري المقدر (4,290) مليون شيكل، في حين كان التمويل الخارجي المقدر لدعم الخزينة العامة (3,120) مليون شيكل، وذلك تبعا لتوقعات الحكومة ان تكون أموال اعمار قطاع غزة بعد العدوان الإسرائيلي في العام 2014، ضمن التمويل التطويري الخارجي.

كما يلاحظ ان التمويل الخارجي المقدّر لدعم الخزينة العامة بلغ خلال السنوات 2010–2018 مبلغ (31,124) مليون شيكل، وبشكل عام تراجع على مدار العشر سنوات الماضية، على الرغم من ارتفاع اجمالي الموازنة المقدرة، حيث انخفض التمويل الخارجي المقدّر لدعم الخزينة العامة من (4,723) مليون شيكل في موازنة العام 2010، ليصل الى (2,160) مليون شيكل في الموازنة العامة (2018، أي بانخفاض قدره (2,563) مليون شيكل، وبنسبة انخفضت الى (45.7%) في الموازنة المقدرة للعام 2010.

كما يلاحظ ان التمويل الخارجي المقدّر للنفقات التطويرية "التمويل التطويري" بلغ خلال السنوات كما يلاحظ ان التمويل الخارجي المقدّر للنفقات الماضية، على مدار العشر سنوات الماضية، على الرغم ارتفاع اجمالي الموازنة المقدرة، حيث انخفض التمويل الخارجي المقدّر لدعم النفقات التطويرية من (2,546) مليون شيكل في موازنة العام 2010، ليصل الى (630) مليون شيكل في الموازنة العامة 2018، أي بانخفاض قدره (1,916) مليون شيكل، وبنسبة انخفضت الى (24.7%) عمّا كان مقدر في موازنة (2010، وهذا ما هو موضح في الشكل رقم (4) المرفق.

شكل رقم (4) بيانات مقارنة للتمويل الخارجي المقدر (تمويل خزينة + تمويل تطويري) على مدار السنوات 2010-2019-بالمليون شيكل



ومعنى ذلك ان كل من الدعم الخارجي للخزينة العامة او الدعم للنفقات التطويرية في تراجع مستمر على مدار السنوات العشر الماضية، وبنسب دالة احصائيا وهذا مؤشر على ان الانخفاض بالمنح والمساعدات الخارجية لم يقتصر فقط على دعم الخزينة العامة او على النفقات التطويرية، وإنما على كل منهما، مما يطلق إنذارا على مستقبل هذا الدعم واستمراريته، ويطالب صناع القرار بالإعداد لخطط بديلة عن التراجع المستمر او ربما انقطاع هذه المنح والمساعدات الخارجية في المستقبل، وهذا ما بدأت مؤشراته في العام 2020.

كما يلاحظ من الجدول رقم (3) والشكل رقم (5) أدناه ان نسبة التمويل الخارجي المقدّر لكل من الخزينة العامة والنفقات التطويرية "التمويل التطويري" من اجمالي الموازنة العامة تراجعت على مدار العشر سنوات الماضية 2010–2018، حيث انخفضت نسبة التمويل الخارجي المقدّر من (49.8%) في موازنة العام 2010، لتصل الى (15.4%) في الموازنة العامة 2018.

ومعنى ذلك أن نسبة المنح والمساعدات الخارجية المقدرة من اجمالي الموازنة العامة في تراجع مستمر، الامر الذي يعزز من ضرورة العمل على توفير بدائل لتلك المنح والمساعدات بشكلها الحالي، من خلال طرق بدائل جديدة للتمويل الخارجي، خاصة وإن الخطط الوطنية والقطاعية يتم بناؤها تبعا للموازنات المقدرة وليس الانفاق الفعلي، وجزء ليس باليسير من تلك الخطط والبرامج يعتمد على التموبل الخارجي، الامر الذي يهدد تنفيذ تلك الخطط والبرامج.

شكل رقم (5) بيانات مقارنة لنسبة التمويل الخارجي المقدر (تمويل خزينة + تمويل تطويري) من اجمالي الموازنة العامة على مدار السنوات 2010–2018



في العام 2019 لم يتم رصد التمويل الخارجي المقدر بسبب عدم إقرار الموازنة العامة، اما النسب الواردة في الشكل أعلاه فهي توضح نسبة التمويل الخارجي المقدر من اجمالي الموازنة العامة المقدرة، فعلى سبيل المثال في موازنة 2010 كان التمويل الخارجي المقدر (7,269) مليون شيكل، وبلغ اجمالي الموازنة العامة (14,592) مليون شيكل، أي ان التمويل الخارجي حوالي نصف الموازنة العامة، اما في موازنة العام 2018، فان التمويل الخارجي المقدر (2,790) مليون شيكل، وبلغ اجمالي الموازنة العامة (18,089) مليون شيكل، أي ان التمويل الخارجي حوالي (15.4%) فقط من الموازنة العامة.

(1) الانفاق المتحقق من التمويل الخارجي "المنح والمساعدات الخارجية للموازنة العامة": تحليل السلسلة الزمنية 2010-2019

من خلال مراجعة تقارير الانفاق الفعلي الصادرة عن وزارة المالية على مدار 10 سنوات (2010–2010)، فان المنح والمساعدات للموازنات العامة المتحققة فعليا كانت على النحو الاتي: جدول رقم (4) بيانات مقارنة للتمويل الخارجي المتحقق فعليا بشقيه (تمويل خزينة + تمويل تطويري) على مدار السنوات 2010–2019 بالمليون شيكل

مجموع الدعم الخارجي	مليون شيكل	_		
الفعلي	تمويل تطويري فعلي	تمويل خزينة فعلي	السنة	
4,762.8	486.8	4,276.1	¹⁷ 2010	
3,519.9	604.7	2,915.2	¹⁸ 2011	
3,586.6	601.1	2,985.5	¹⁹ 2012	
4,915.1	383.5	4,531.6	²⁰ 2013	
4,402.3	726.2	3,676.1	²¹ 2014	
3,104.8	347.4	2,757.4	²² 2015	
2,905.5	588.0	2,317.5	²³ 2016	
2,597.2	631.7	1,965.5	²⁴ 2017	
2,412.0	571.0	1,841.0	²⁵ 2018	
1,745.5	-30.9	1,776.4	²⁶ 2019	
33,951.7	4,909.5	29,042.3	المجموع	

في العام 2019، وبسبب قطع المساعدات الامريكية، تم ارجاع مبلغ (448) مليون شيكل الى القنصلية الامريكية، وذلك من اجل اغلاق حساب المنحة، وبالتالي فان المجموع الجبري للتمويل التطويري كان بالسالب.

¹⁷ تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2010، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2011/1/24

¹⁸ نقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2011، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2012/1/15 ¹⁹ نقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2012، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2013/1/16

¹⁹ تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2012، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2013/1/16 ²⁰ تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2013، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2014/2/11

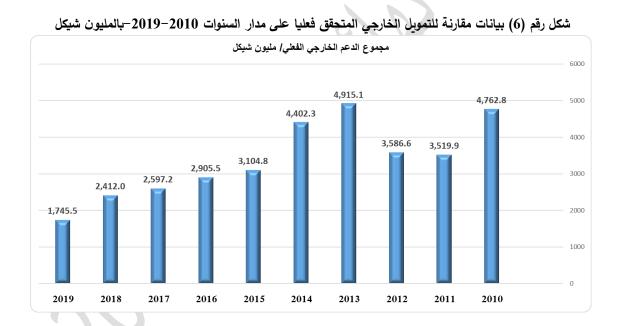
²¹ تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2014، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2015/1/20

²² تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2015، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2016/1/17 ²³ تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2016، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2017/3/23

²⁴ تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2018/1/24

^{2019/1/27} تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2018، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2020/1/28 تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2019، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2020/1/28

- يلاحظ من الجدول رقم (4) ان مجموع التمويل الخارجي للموازنة العامة على مدار 10 سنوات (2010–2019) بلغ (34) مليار شيكل، منه (29) مليار شيكل دعم للخزينة العامة وبنسبة (85.5%) من اجمالي التمويل الخارجي، ومنه (5) مليار شيكل تمويل تطويري، أي ما نسبته (14.5%) من اجمالي التمويل الخارجي.
- كما يلاحظ ان التمويل الخارجي الفعلي للموازنة العامة في تناقص، حيث بلغ في العام 2010 مبلغ (4,762.8) مليون شيكل، وانخفض ليصل في العام 2010 الى (2015) مليون شيكل، أي انخفض بسبته (36.6%) عمّا كان عليه في العام 2010.
- ومعنى ذلك ان التمويل الخارجي المتحقق فعليا في تناقص مستمر، وأضحى فقط ثلث عما كان عليه قبل عشر سنوات، وتشكل المنح والمساعدات الخارجة للخزينة العامة المكوّن الأكبر من التمويل الخارجي المتحقق فعليا، أي ان التمويل الخارجي التطويري محدود أولا وفي تناقص مستمر ثانيا



• يوضح الشكل السابق اتجاه التمويل الخارجي المتحقق فعليا على مدار 10 سنوات، حيث انه في تناقص مستمر، خاصة من بعد العام 2013، وانخفض بشكل حاد في العام 2019، ليصل الى فقط (1.75) مليار شيكل، في حين بلغ في العام 2013 حوالي 5 مليار شيكل.

شكل رقم (7) بيانات مقارنة للتمويل الخارجي المتحقق فعليا بشقيه (تمويل خزينة + تمويل تطويري) على مدار السنوات 2010-2019- بالمليون شيكل



يلاحظ من الجدول رقم (4) والشكل رقم (7) ان التمويل الخارجي المتحقق فعليا للخزينة العامة اعلى منه للنفقات التطويرية، وذلك على مدار السنوات العشر الماضية، مع وجود تراجع في التمويل الخارجي بشقيه. كما ان التمويل الخارجي للخزينة العامة في تراجع ملحوظ، وازدادت حدة التراجع في السنوات السبع الأخيرة. ومعنى ذلك ان التراجع في الدعم الخارجي الفعلي في ازدياد، مما يلقى ظلالا قاتمة على مستقبل هذا التمويل، وأثر ذلك على الموازنة العامة.

شكل رقم (8) بيانات مقارنة للتمويل الخارجي المتحقق فعليا (تمويل تطويري) على مدار السنوات 2010-2019- بالمليون شيكل



يلاحظ من الجدول رقم (4) والشكل رقم (8) ان التمويل التطويري المتحقق فعليا على اهميته الا انه يعاني من اضطراب واضح وهو غير مستقر، ونسبيا غير مرتفع حيث بلغت اقصى قيمة في العام 2014 وبلغت (726.2) مليون شيكل، وانخفض مباشرة في العام 2015 الى (726.2) مليون شيكل، أي حوالي النصف، في حين كانت قيمته بالسالب في العام 2019، بسبب استرجاع الولايات المتحدة الامريكية لمنحة تطويرية بقيمة (448) مليون شيكل، الامر الذي يهدد من استدامة وتنفيذ المشاريع التطويرية، خاصة وان النفقات التطويرية تعتمد بشكل كبير على التمويل الخارجي.

ويشير ذلك الى ان الرهان على الدعم الخارجي للنفقات التطويرية في غير محله، والتراجع المستمر في التمويل التطويري الخارجي المتحقق على مدار السنوات العشر الماضية وتذبذبه، بل وصوله في العام 2019 الى قيمة سالبة، مؤشر على الخطورة التي تحيط بالمشاريع التطويرية ذات العلاقة بالقطاع الاجتماعي، وبالخدمات الاجتماعية التي تعتمد على التمويل الخارجي التطويري.

(2) مقارنة الموازنات المقدرة للتمويل الخارجي "المنح والمساعدات الخارجية للموازنة العامة" مع الانفاق الفعلى المتحقق: تحليل السلسلة الزمنية 2010-2019

من خلال مراجعة الموازنات المقرة، وتقارير الانفاق الفعلي الصادرة عن وزارة المالية على مدار 10 سنوات (2010–2019)، فأن المنح والمساعدات للموازنات العامة المقدرة والمتحققة فعليا كانت على النحو الاتى:

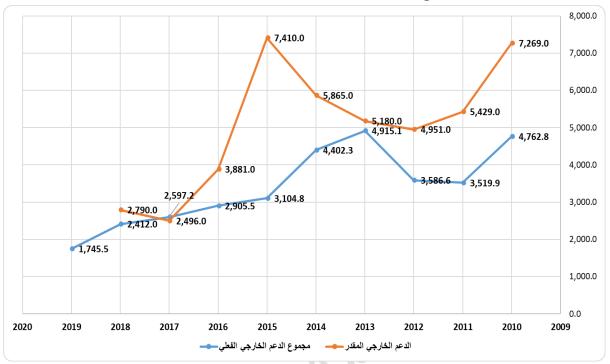
جدول رقم (5) بيانات مقارنة للتمويل الخارجي المقدر والمتحقق فعليا بشقيه (تمويل خزينة + تمويل تطويري) على مدار السنوات 2010-2019 بالمليون شيكل

. .	الدعم	مجموع الدعم	الدعم الخارجي/ مليون شيكل مجموع الدع							
نسبة التنفيذ	الخارجي المقدر	الخارجي الفعلي	تمویل تطویر <i>ي</i> مقدر	تمویل تطویری فعلی	تمویل خزینة مقدر	تمویل خزینة فعلی	السنة			
65.5%	7,269.0	4,762.8	2,546	486.8	4,723.0	4,276.1	2010			
64.8%	5,429.0	3,519.9	1,850.0	604.7	3,579.0	2,915.2	2011			
72.4%	4,951.0	3,586.6	1,140.0	601.1	3,811.0	2,985.5	2012			
94.9%	5,180.0	4,915.1	1,110.0	383.5	4,070.0	4,531.6	2013			
75.1%	5,865.0	4,402.3	1,080.0	726.2	4,785.0	3,676.1	2014			
41.9%	7,410.0	3,104.8	4,290.0	347.4	3,120.0	2,757.4	2015			
74.9%	3,881.0	2,905.5	956.0	588.0	2,925.0	2,317.5	2016			
104.1%	2,496.0	2,597.2	546.0	631.7	1,950.0	1,965.5	2017			
86.5%	2,790.0	2,412.0	630.0	571.0	2,160.0	1,841.0	2018			
N/A	N/A	1,745.5	N/A	-30.9	²⁷ N/A	1,776.4	2019			

- اجمالي التمويل الخارجي المقدر للسنوات 2010-2018 بلغ (45.3) مليار شيكل.
- اجمالي التمويل الخارجي المتحقق في السنوات 2010-2018 بلغ (2.32) مليار شيكل.
- اجمالي التمويل الخارجي المتحقق في السنوات 2010–2019 بلغ (34) مليار شيكل، علما انه لم يتم إقرار الموازنة العامة في العام 2019.

²⁷ لم يتم إقرار الموازنة العامة بسبب أزمة أموال المقاصة، وتم الصرف بناء على نظام 12/1 من العام السابق لعام الموازنة، تبعا للقرار الرئاسي رقم (26) لسنة 2019، الصادر بتاريخ: 2019/3/25.

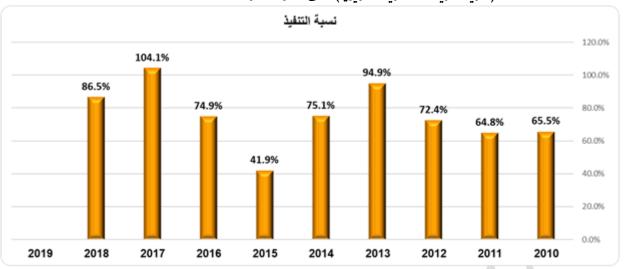
شكل رقم (9) بيانات مقارنة للتمويل الخارجي المقدر والمتحقق فعليا بمجموعه (تمويل خزينة + تمويل تطويري) على مدار السنوات 2010-2019 بالمليون شيكل



يلاحظ من خلال الجدول رقم (5) والشكل رقم (9) ان التمويل الخارجي المقدر كان بشكل عام اعلى من التمويل الخارجي الفعلي، وكان متوسط التنفيذ الفعلي ما بين التمويل الخارجي الفعلي مقارنة مع التمويل الخارجي المقدر (71%)، ويظهر أيضا ان هناك فجوات كبيرة ما بين التمويل الخارجي بمبلغ المقدر والمتحقق فعليا كما هو الحال في موازنة العام 2015، حيث تم تقدير التمويل الخارجي بمبلغ (7,410) مليون شيكل، في حين كان المتحقق (3,104.8) مليون شيكل أي بنسبة لم تتجاوز (42%). كما يلاحظ ان التمويل الخارجي المقدر لدعم الخزينة العامة كان بشكل عام اعلى من المتحقق فعليا، ولكن كان هناك سياق الى حد ما متناغم والفجوات محدودة، في حين ان التمويل الخارجي المقدر للنفقات التطويرية كان بشكل عام اعلى من المتحقق فعليا، وكان هناك فجوات كبيرة ودالة احصائيا، فعلى سبيل المثال كانت التمويل التطويري المقدر في موازنة العام 2015 مبلغ ودالة احصائيا، فعلى سبيل المثال كانت التمويل التطويري المتحقق فعليا كان (347.4) مليون شيكل، في حين ان التمويل التطويري المتحقق فعليا كان (347.4) مليون شيكل.

ويشير ذلك الى ان المنح والمساعدات الخارجية المقدرة كانت اعلى من المتحققة فعليا، وهذا يطرح سؤال هام، ما مصير الخطط والبرامج والمشاريع الممولة خارجيا، والتي لم يتم الصرف الفعلي لها؟ وكيف سيتم انفاذ تلك الخطط والبرامج المتعلقة بالخدمات الاجتماعية في ظل فقدان التمويل!

شكل رقم (10) نسبة مقارنة لتنفيذ الانفاق الفعلي مقارنة بالمقدر للتمويل الخارجي بمجموعه (10) تمويل خزينة + تمويل تطويري) على مدار السنوات 2010-2019



يلاحظ من الجدول رقم (5) والشكل رقم (10)، ان نسبة التنفيذ الفعلي للتمويل الخارجي "المنح والمساعدات الخارجية" لكل من الخزينة العامة والنفقات التطويرية، كان بشكل عام اقل من المقدر، وبشكل متذبذب ومتباين.

الامر الذي يشير الى وجود إشكالية حقيقية في انفاد الخطط الحكومية المختلفة، حيث يرتبط تنفيذ تلك الخطط بالموازنات المقدرة لها، وبكون المنح والمساعدات المتحققة فعليا هي اقل وبنسب دالة عن تلك المقدرة، فان تنفيذ الخطط الحكومية المختلفة يشوبه الاضطراب، الامر الذي يصل إلى عدم تنفيذ تلك الخطط او المشاريع التطويرية لعدم توفر التمويل المرصود لها، والامر اكثر خطورة في البرامج والمشاريع ذات العلاقة بالشأن الاجتماعي والخدمات الاجتماعية، كونها تمس حقوق الفئات الفقيرة والمهمشة، خاصة وان النفقات التطويرية تعتمد بشكل كبير على المنح والمساعدات الخارجية للموازنة العامة.

(3) مصادر التمويل الخارجي: تحليل السلسة الزمنية 2010-2019

تبعا لتقارير الانفاق الفعلي الصادرة عن وزارة المالية خلال السنوات 2010-2019، فإن التمويل الخارجي ينقسم الى شقين:

- 1. التمويل المباشر للخزينة العامة، ويشمل الدعم العربي، والدول المانحة، وبما يشمل الآلية الفلسطينية الأوروبية لدعم وادارة المساعدات PEGASE، ومنح البنك الدولي.
- 2. التمويل التطويري، والذي يتضمن سلة التمويل المشترك لدعم قطاع التعليم JFA، ومنح تطويرية أخرى.

جدول رقم (6) الدعم الخارجي للخزينة العامة بشقيه (الدعم العربي + الدول المانحة) بالمليون شيكل

نسبة دعم الدول المانحة	نسبة الدعم العربي	مجموع الدعم الخارجي للخزينة العامة/ مليون شيكل	الدول المانحة/ مليون شيكل	الدعم العربي/	السنة
79.9%	20.1%	4,280.2	3,419.3	860.9	²⁸ 2010
64.6%	35.4%	2,915.2	1,883.4	1,031.8	²⁹ 2011
64.8%	35.2%	2,985.4	1,935.4	1,050.0	³⁰ 2012
69.4%	30.6%	4,531.7	3,143.3	1,388.4	³¹ 2013
60.2%	39.8%	3,676.1	2,212.3	1,463.8	³² 2014
53.3%	46.7%	2,757.4	1,469.4	1,288.0	³³ 2015
64.9%	35.1%	2,317.1	1,503.8	813.3	³⁴ 2016
73.3%	26.7%	1,965.5	1,441.3	524.2	³⁵ 2017
40.8%	59.2%	1,840.2	750.1	1,090.1	³⁶ 2018
50.7%	49.3%	1,776.4	900.1	876.3	³⁷ 2019
64.2%	35.8%	29,045.2	18,658.4	10,386.8	المجموع

²⁸ تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2010، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2011/1/24

²⁹ تقرير الانفاق الفعلّي التراكميّ لشهر كانون أول 2011، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2012/1/15

³⁰ تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2012، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2013/1/16

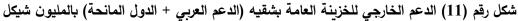
³¹ تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2013، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2014/2/11

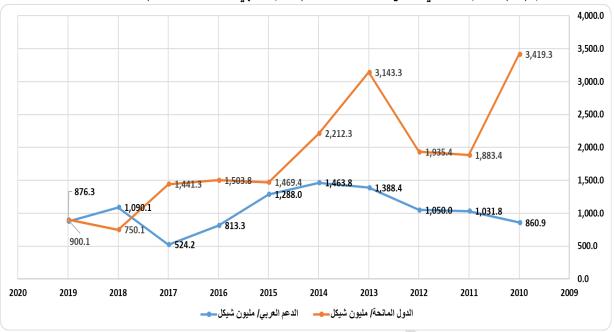
 $^{^{20}}$ تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2014، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 20 2016/1/20 تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2015، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 33

³⁴ تقرير الأنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2016، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2017/3/23

 ³⁵ تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2018/1/24
 36 تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2018، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2019/1/27

³⁷ تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2019، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2020/1/28

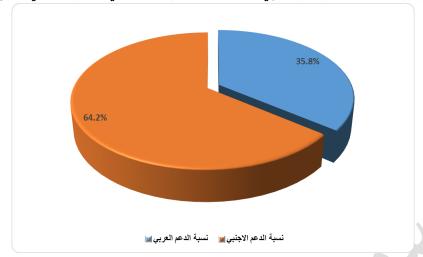




يلاحظ من خلال الجدول رقم (6) والشكل رقم (11) أعلاه ان الدعم الخارجي للخزينة العامة في تناقص، ولا يشكل الدعم العربي مظلة امان، وان كانت نسبة التراجع فيه اقل منه عن التراجع في الدعم الأجنبي من الدول المانحة، ومع ذلك فان الدعم العربي للخزينة العامة محدود جدا، وهو في أفضل أحواله لم يتجاوز (1.46) مليار شيكل، في العام 2014، وانخفض في العام 2019 الى (0.88) مليار شيكل، من جميع الدول العربية المانحة للموازنة العامة. الامر الذي يشير الى هشاشة وضعف الدعم العربي للخزينة العامة، ولا يمكن ان يشكل مظلة امان مالي للسلطة الوطنية.

كذلك تشير البيانات الى التراجع الكبير في الدعم الخارجي "التمويل الدولي" للخزينة العامة، حيث بلغ في العام 2010 (0.9) مليار شيكل فقط. الامر الذي يشير الى التراجع الكبير والحاد في الدعم الخارجي "الدولي" للموازنة العامة، مما يستدعي توفير بدائل لدى صنّاع القرار في السلطة الوطنية الفلسطينية، وان لا تبقى السلطة الوطنية الفلسطينية رهينة الاعتماد لدعم دولي لا يأتي، الامر الذي ينعكس سلبا على انفاذ الخطط الحكومية المختلفة.

شكل رقم (12)نسبة كل من (الدعم العربي + الدول المانحة) من اجمالي الدعم الخارجي للخزينة العامة



يوضح الشكل أعلاه ان نسبة التمويل والدعم العربي بلغت حوالي ثلث اجمالي الدعم الخارجي للخزينة العامة وبنسبة (35.8%)، في حين ان الدعم الأجنبي "الدول المانحة" بلغ (64.2%) وهذا يشير الى ان الدعم العربي للخزينة العامة ما زال محدودا، وهو بكل الأحوال لا يشكّل مظلة امان للموازنة العامة، ولا يمكن الاعتماد عليه في تغطية الفجوة التمويلية التي تعاني منها الموازنة العامة بشكل سنوي.

يشير الجدول أدناه إلى أن الدعم العربي للخزينة العامة خلال العشر سنوات الماضية 2010-2019، كان متذبذبا وغير ثابت، وهو دعم مرتبط بمسارات سياسية، ويظهر ذلك بوضوح من خلال عدم انتظام تلك المساعدات، ومن خلال خروج ودخول دول متعددة الى قائمة المانحين تبها لأجنداتها السياسية. فعلى سبيل المثال أوقف دولة الامارات العربية المتحدة دعمها منذ العام 2014 تبعا لخلاف السلطة الفلسطينية مع محمد دحلان ودعم الامارات له، وكذا الأمر مع دولة قطر في عدة سنوات، حيث تحول دعم قطر مباشرة لغزة، وهماك دول كانت دعمها لمرة واحدة مثل دولة الكويت. الامر الذي يشير الى ان الرهان على الدعم العربي للخزينة العامة محفوفا بالمخاطر، ولا يمكن بناء الخطط عليه لارتباطه بمسارات وأجندات سياسية.

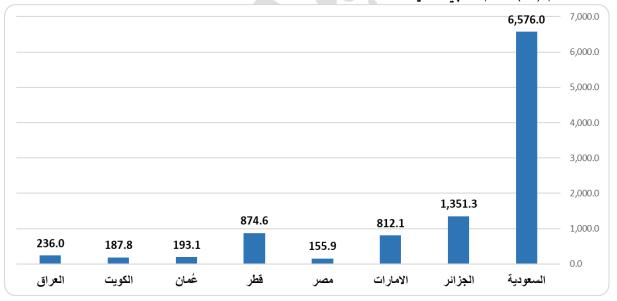
جدول رقم (7) الدعم العربي للخزينة العامة 2010-2019 - بالمليون شيكل

المجموع	العراق	الكويت	عُمان	قطر	مصر	الامارات	الجزائر	السعودية	السنة
860.9	0.0	0.0	0.0	36.6	30.2	160.0	98.1	536.0	2010
1,031.8	0.0	0.0	36.2	0.0	5.8	152.3	187.1	650.4	2011
1,050.0	99.9	0.0	0.0	113.7	12.5	324.6	99.5	399.8	2012
1,388.4	100.7	0.0	18.5	31.9	23.0	175.2	98.4	940.7	2013
1,463.8	0.0	0.0	26.0	522.2	26.8	0.0	184.4	704.4	2014

1,288.0	0.0	0.0	112.4	0.0	28.3	0.0	204.8	942.5	2015
813.3	0.0	0.0	0.0	0.0	12.2	0.0	102.0	699.1	2016
524.2	0.0	0.0	0.0	0.0	4.1	0.0	187.7	332.4	2017
1,090.1	0.0	187.8	0.0	0.0	13.0	0.0	95.3	794.0	2018
876.3	35.4	0.0	0.0	170.2	0.0	0.0	94.0	576.7	2019
10,386.8	236.0	187.8	193.1	874.6	155.9	812.1	1,351.3	6,576.0	المجموع

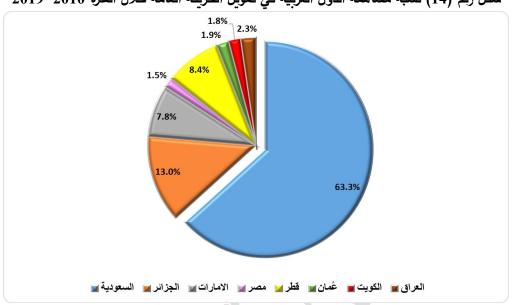
تقدم 8 دول عربية دعمها للخزينة العامة، وكانت على رأسها المملكة العربية السعودية وساهمت خلال العشر سنوات 2010–2019 بمبلغ (576,6) مليون شيكل، أي ما نسبته 63.3% من اجمالي الدعم العربي، تلتها الجزائر بنسبة (13%) من اجمالي الدعم العربي، ويلاحظ ان تمويل السعودية والجزائر فقط هو المنتظم سنويا، وباقي الدول دعمها غير منتظم، فعلى سبيل المثال أوقفت دولة الامارات دعمها للخزينة العامة منذ العام 2013، وهناك دول دعمها محدود للغاية مثل عُمان، والذي لم يتجاوز على مدار 10 سنوات مبلغ (193.1) مليون شيكل.

شكل رقم (13) الدعم العربي للخزينة العامة خلال الفترة 2010-2019 تبعا للدول المانحة- بالمليون شيكل



يظهر الشكل رقم 14 ادناه ان السعودية تتصدر الدول العربية المانحة للخزينة العامة، وبفارق كبير عن باقي الدول الأخرى، حيث قدمت على مدار 10 سنوات ثلثي الدعم العربي للخزينة العامة، بمبلغ (6.6) مليار شيكل، وبنسبة (63.3%) من اجمالي الدعم العربي للخزينة العامة، تميز دعمها بالكم والاستمرارية والانتظام على مدار العشر سنوات السابقة، تتبعها الجزائر بمبلغ (1.6) مليار شيكل، أي

ما نسبته (13%) من اجمالي الدعم العربي للخزينة العامة، وتميز دعمها ايضا وبالاستمرارية والانتظام على مدار العشر سنوات السابقة، في حين ان دعم باقي الدول كان "موسميا".



شكل رقم (14) نسبة مساهمة الدول العربية في تمويل الخزينة العامة خلال الفترة 2010-2019

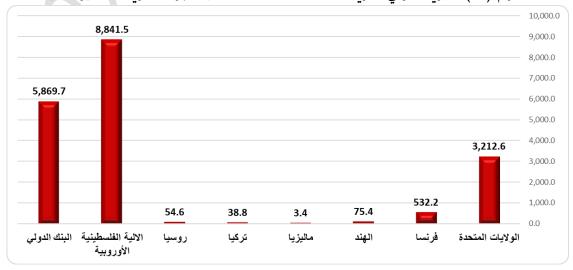
يظهر الجدول رقم (8) ان التمويل الدولي "الأجنبي" للخزينة العامة في تناقص مستمر وهو غير منتظم، وان المتحقق في العام 2019 (26%) فقط عمّا كان عليه في العام 2010. كما تشير سلسة البيانات منذ العام 2010 ولغاية 2019 الى ان الآلية الفلسطينية الأوروبية PEGASE لتنسيق المساعدات الاقتصادية والاجتماعية، تتصدر قائمة المانحين الدوليين للخزينة العامة، وبمبلغ وصل الى (8,841.5) مليون شيكل أي ما نسبته (47.4%) من اجمالي الدعم الدولي على مدار السنوات الجمالي الدعم الدولي، وعلى الرغم من مشاركة فرنسا المحدودة في دعم الخزينة العامة الا انها الدولة الأجنبية الوحيدة ذات الدعم المنتظم سنوبا للخزينة العامة.

جدول رقم (8) الدعم الأجنبي "الدول المانحة" للخزينة العامة 2010-2019 - بالمليون شيكل

المجموع	البنك الدولي	الالية الفلسطينية الأوروبية	روسيا	تركيا	ماليزيا	اڻهند	فرنسا	الولايات المتحدة	السنة
3,419.3	1,064.2	1,397.3	0.0	0.0	0.0	36.9	59.3	831.4	2010
1,883.4	616.1	1,029.9	0.0	0.0	0.0	0.0	52.4	185.0	2011
1,935.4	1,024.2	817.5	0.0	0.0	0.0	0.0	93.7	0.0	2012
3,143.3	856.7	899.0	35.3	0.0	0.0	3.7	90.6	1,258.0	2013
2,212.3	910.8	880.6	0.0	0.0	3.4	0.0	37.2	380.3	2014
1,469.4	512.4	869.2	19.3	0.0	0.0	34.8	33.7	0.0	2015
1,503.8	360.7	783.2	0.0	0.0	0.0	0.0	67.6	292.3	2016
1,441.3	275.1	867.5	0.0	0.0	0.0	0.0	33.1	265.6	2017
750.1	37.4	656.0	0.0	22.8	0.0	0.0	33.9	0.0	2018
900.1	212.1	641.3	0.0	16.0	0.0	0.0	30.7	0.0	2019
18,658.4	5,869.7	8,841.5	54.6	38.8	3.4	75.4	532.2	3,212.6	المجموع

كما يشير الجدول أعلاه الى ان الدعم الأجنبي للخزينة العامة "التمويل الدولي" في تناقص مستمر أيضا، ومن أسباب ذلك الواقع السياسي، واستخدام التمويل الخارجي لأجندات سياسية من قبل المانحين كما هو الحال مع تمويل الولايات المتحدة الامريكية والذي توقف بشكل كامل منذ العام 2017، كما انه كان صفرا في الأعوام 2012 و 2015.

شكل رقم (15) التمويل الدولي للخزينة العامة 2010-2019 - تبعا لجهة التمويل - بالمليون شيكل



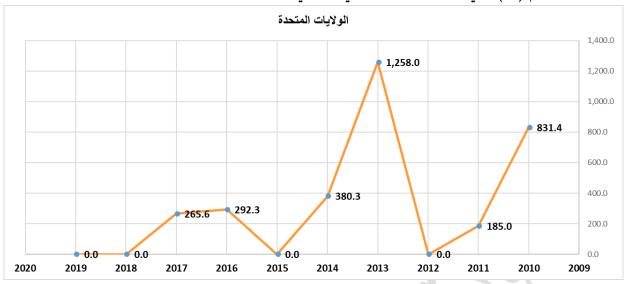
يظهر من الشكلين 15و16 اتجاهات الدعم الدولي للخزينة العامة، حيث يتصدر الاتحاد الأوربي ذلك الادعم من خلال الآلية الفلسطينية الأوروبية PEGASE لتنسيق المساعدات، وبمبلغ وصل الى (8,841.5) مليون شيكل أي ما نسبته (47.4%) من اجمالي الدعم الدولي على مدار السنوات (2010–2019، يليها البنك الدولي بنسبة (31.5%). في حين ان الدعم الولايات المتحدة وعلى الرغم من مبلغه الكبير نسبيا (3.2) مليار شيكل، الا انه غير منتظم ومرتبط بمسارات سياسية.



شكل رقم (16) نسبة المساهمة للدول والتكتلات المختلفة في التمويل الدولي للخزينة العامة 2010-2019

يلاحظ من الشكل أدناه ان تمويل الولايات المتحدة الامريكية غير منتظم ومتذبذب على مدار السنوات العشر 2010–2019، وهو موجه بشكل رئيس للبنى التحتية وتأهيل الأجهزة الأمنية وبناء مقراتها، ومنذ العام 2017، تم وقف هذا الدعم. وهذا يشير مرة أخرى الى ان الرهان على الدعم الخارجي محفوف بالمخاطر لارتباطه بمسارات وأجندات سياسية، وهو يهدد كل عملية التخطيط في فلسطين

شكل رقم (17) تمويل الولايات المتحدة الامربكية للخزينة العامة 2010-2019 بالمليون شيكل



يلاحظ من الشكل رقم (18) ان الالية الفلسطينية الأوروبية لتنسيق المساعدات الاجتماعية والاقتصادية PEGASE والبنك الدولي هما أكبر الداعمين للخزينة العامة، وبدعم سنوي، الا ان هذا الدعم أيضا في تناقص، وحدة التناقص تزداد في تمويل البنك الدولي. الامر الذي يشير الى إشكالية في الخدمات الاجتماعية الممولة خارجيا كون آلية PEGASE تختص بدعم كل من:

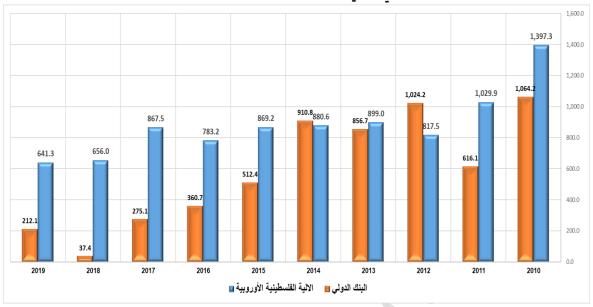
- دعم رواتب الموظفين المدنيين.
- دعم الحالات الاجتماعية. (برنامج وزارة التنمية الاجتماعية للمساعدات النقدية).
 - دعم مستشفيات القدس.

في حين ان البنود التي يتم الصرف عليها من خلال البنك الدولي اما مباشرة او من خلال:

- منح من خلال دول متعددة.
 - شبكة الأمان الاجتماعي.
 - الخدمات الطارئة.
 - منح القروض.

الأمر الذي يهدد استمرارية تدفق تلك الخدمات، ويحيط مستقبلها بغموض، ويخلق واقع مضطرب محيط بها.

PEGASE شكل رقم (18) تمويل مقارن لتمويل كل من الالية الفلسطينية الأوروبية والبنك الدولي للخزينة العامة 2010-2019 بالمليون شيكل



(4) التمويل التطويري

تبعا لتقارير الانفاق الفعلي الصادرة عن وزارة المالية خلال السنوات 2010–2019، فان التمويل التطويري، والذي يتضمن سلة التمويل المشترك لدعم قطاع التعليم JFA، ومنح تطويرية أخرى كان على النحو الاتى:

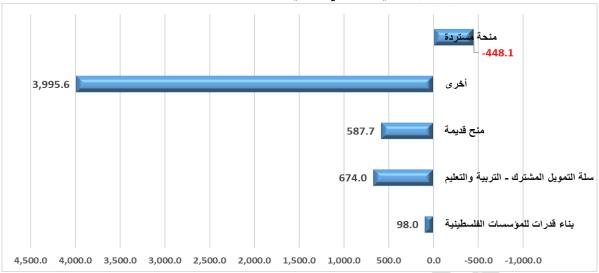
جدول رقم (9) التمويل الخارجي التطويري 2010-2019 بالمليون شبكل

مجموع التمويل التطويري/ مليون شيكل	منحة مستردة	أخرى	منح قديمة	سلة التمويل المشترك – التربية والتعليم	بناء قدرات للمؤسسات الفلسطينية	السنة
486.8	0.0	486.8	0.0	0.0	0.0	2010
604.8	0.0	507.2	34.0	63.1	0.5	2011
599.2	0.0	494.3	63.3	40.9	0.7	2012
383.5	0.0	288.7	65.2	27.7	1.9	2013
726.2	0.0	561.0	148.1	15.7	1.4	2014
347.4	0.0	233.6	58.8	53.6	1.4	2015
588.4	0.0	374.6	108.3	104.0	1.5	2016
631.6	0.0	351.9	0.0	189.1	90.6	2017
570.3	0.0	357.3	110.0	103.0	0.0	2018
-31.0	-448.1	340.2	0.0	76.9	0.0	2019
4,907.2	-448.1	3,995.6	587.7	674.0	98.0	المجموع

يلاحظ من الجدول رقم (9) ان التمويل الخارجي التطويري المتحقق فعليا كان محدود وكان متوسطه (500) مليون شيكل فقط سنويا، وهو متذبذب، وفي السنوات الأخيرة اضحى مخصص لقطاعات محددة وهي بناء قدرات المؤسسات الفلسطينية، ومنح تطويرية للوزارات، وسلة التمويل المشترك JFA لدعم قطاع التعليم.

من الأمثلة على هشاشة وعدم ثبات الدعم الخارجي للنفقات التطويرية، انه في العام 2019، استردت حكومة الولايات المتحدة الامريكية منحة تطويرية بقيمة (448) مليون شيكل، والتي فاقت في مجموعها كل الدعم التطويري المتحقق للعام 2019. الامر الذي يشير الى ان الدعم التطويري الخارجي محدود جدا، وهو متذبذب وهش، ولا يمكن الاعتماد عليه في تمويل النفقات التطويرية وخاصة النفقات ذات العلاقة بالشأن الاجتماعي.

شكل رقم (19) التمويل الخارجي التطويري 2010-2019 بالمليون شيكل



يظهر الشكل أعلاه توزيع التمويل الخارجي التطويري، حيث لا تتضمن بيانات وزارة المالية تفصيلات دقيقة عن طبيعة تلك النفقات، والنفقات التطويرية الواضحة هي المخصصة لقطاع التعليم، ومن خلال سلة التمويل المشترك JFA.

ان التمويل الخارجي للموازنة العامة والمخصص لدعم الخزينة المباشر، والذي يشكل أكثر من (85%) من اجمالي المنح والمساعدات الفعلية للموازنة العامة، يتم تخصيصه للنفقات العامة تبعا لخطط واولوبات وزارة المالية الفلسطينية بما فيها الانفاق على قطاع الأمن.

اما بخصوص التمويل التطويري الخارجي، فان لقطاع الأمن نصيب وافر منه، وخاصة التمويل المقدم – في السنوات السابقة – من الولايات المتحدة الامريكية، فعلى سبيل المثال لا الحصر قدمت الولايات المتحدة الامريكية منح تطويرية لقطاع الامن في الأعوام 2016 و2017، لبناء معسكرات تدريب للأجهزة الأمنية، بلغت قيمتها الفعلية في العام 2016 (48.7) 88 مليون شيكل، وفي العام 2017 (33.7) 98 مليون شيكل. عدا عن الدعم الخارجي لقطاع الامن المقدم من خارج الموازنة العامة عبر برامج تدريبية محلية وإقليمية، ومساعدات مادية ولوجستية.

كما ان بند إعادة تأهيل الأجهزة الأمنية له نصيب ثابت من النفقات التطويرية ان كانت خارجية من خلال تمويل الخزينة بشكل مباشر، وبلغت مجموع ما تم انفاقه فعليا على بند إعادة تأهيل الأجهزة الأمنية خلال السنوات 2011–2018 (508.8) مليون شيكل. الامر الذي يشير الى أن جزء ليس باليسير من النفقات التطويرية يتم انفاقه على قطاع الأمن، خاصة تمويل الولايات المتحدة الامريكية، وعدة دول ضمن المنح المقدمة لتطوير مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، وضمن عملية السلام بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل.

³⁸ تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2016، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2017/3/23

³⁹ تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2018/1/24

⁴⁰ التقارير الشهرية التّراكمية لوّزارة المالية للسنوات 2011-2018، علماً أنّ تقارير 2010 و2019 لا تتضمن تفصيلات عن الموضوع.

ثالثا: الاستنتاجات

من خلال العرض السابق، وفي ظل تحليل السلسلة الزمنية لكم الأرقام والبيانات الخاصة بالمنح والمساعدات الخارجية للموازنة العامة على مدار عشر سنوات 2010–2019، فإن الدراسة خلصت الى النتائج والاستنتاجات التالية:

(1) تقييم حجم ونسبة المنح والمساعدات للموازنة العامة على مدار السنوات العشر 2010-2019

- حصلت السلطة الوطنية الفلسطينية على تمويل خارجي للموازنة العامة على مدار 10 سنوات (2010–2019) بلغ (34) مليار شيكل، منه (29) مليار شيكل دعم للخزينة العامة وبنسبة (85.5%) من اجمالي التمويل الخارجي، ومنه (5) مليار شيكل تمويل تطويري، أي ما نسبته (14.5%) من اجمالي التمويل الخارجي، الا ان هناك تراجع واضح في المنح والمساعدات للموازنة العامة، سواء كان ذلك على مستوى الدعم الخارجي للخزينة العامة او الدعم للنفقات التطويرية "التمويل التطويري" وذلك على صعيد حجم والنسبة بدلاله ميل منحنى التمويل الخارجي المقدّر (تمويل خزينة + تمويل تطويري) المتناقص بشكله العام، رغم ان ميل منحنى الموازنة العامة مرتفع، ونسبة التمويل الخارجي من اجمالي الموازنة انخفضت من حوالي نصف الموازنة في العام 2010 (49.8%) الى فقط (14%) في موازنة 720.2 المقدرة، أي الى حوالى 28.7% عمّا كانت عليه في موازنة العامة 2010.
- ان التمويل الخارجي الفعلي للموازنة العامة في تناقص، حيث بلغ في العام 2010 مبلغ (4,762.8) مليون شيكل، أي العام 2010 الى (1,745.5) مليون شيكل، أي انخفض وبلغت نسبته (36.6%) عمّا كان عليه في العام 2010.
- ان الفجوة ما بين اجمالي الموازنة العامة المقدرة والتمويل الخارجي المقدر اتسعت من العام 2010 ولغاية 2018، وأضحت العلاقة عكسية من بعد العام 2015، بمعنى رغم زيادة اجمالي الموازنة المقدرة الى ان التمويل الخارجي في انخفاض.
- بلغ التمويل الخارجي المقدّر لدعم الخزينة العامة خلال السنوات 2010–2018 حوالي (31,124) مليون شيكل. بشكل عام تراجع على مدار العشر سنوات الماضية، حيث انخفض التمويل الخارجي المقدّر لدعم الخزينة العامة من (4,723) مليون شيكل في موازنة العام 2010، ليصل الى (2,160) مليون شيكل في الموازنة العامة 2018، أي بانخفاض قدره (2,563) مليون شيكل، وبنسبة انخفضت الى (4,55%) في الموازنة المقدرة للعام 2018، عمّا كان مقدر في الموازنة المقدرة للعام 2010.

- بلغ التمويل الخارجي المقدّر للنفقات التطويرية "التمويل التطويري" خلال السنوات 2010 و2018 و2018 حوالي (14,148) مليون شيكل. لكنه شهد تراجع على مدار العشر سنوات الماضية، على الرغم ارتفاع اجمالي الموازنة المقدرة، حيث انخفض التمويل الخارجي المقدّر لدعم النفقات التطويرية من (2,546) مليون شيكل في موازنة العام 2010، ليصل الى (630) مليون شيكل في الموازنة العامة 2018، أي بانخفاض قدره (1,916) مليون شيكل، وبنسبة انخفضت الى (24.7) عمّا كان مقدر في موازنة 2010.
- ان نسبة التمويل الخارجي المقدّر لكل من الخزينة العامة والنفقات التطويرية "التمويل التطويري" من اجمالي الموازنة العامة تراجعت على مدار العشر سنوات الماضية 2010–2018، حيث انخفضت نسبة التمويل الخارجي المقدّر من (49.8%) في موازنة العام 2010، لتصل الى (15.4%) في الموازنة العامة 2018.
- تظهر بيانات وزارة المالية في تقاريرها ان التمويل الخارجي للخزينة العامة بتراجع ملحوظ، وازدادت حدة التراجع في السنوات السبع الأخيرة، مما يلقي ظلالا قاتمة على مستقبل هذا التمويل.
- على أهمية التمويل التطويري المتحقق فعليا إلا أنه يعاني من اضطراب واضح وهو غير مستقر، ونسبيا غير مرتفع حيث بلغت اقصى قيمة في العام 2014 وبلغت (726.2) مليون شيكل، وانخفض مباشرة في العام 2015 الى (347.7) مليون شيكل، أي حوالي النصف، في حين كانت قيمته بالسالب في العام 2019، بسبب استرجاع الولايات المتحدة الامريكية لمنحة تطويرية بقيمة (448) مليون شيكل، الامر الذي يهدد استدامة المشاريع التطويرية وتنفيذها، خاصة وان النفقات التطويرية تعتمد بشكل كبير على التمويل الخارجي.
- ان التمويل الخارجي المقدر كان بشكل عام اعلى من التمويل الخارجي الفعلي، حيث بلغ متوسط التنفيذ الفعلي للتمويل الخارجي (71%) من التمويل الخارجي المقدر، وتظهر البيانات وجود فجوات كبيرة ما بين التمويل الخارجي المقدر والمتحقق فعليا كما هو الحال في موازنة العام 2015، حيث تم تقدير التمويل الخارجي بمبلغ (7,410) مليون شيكل، في حين كان المتحقق (3,104.8) مليون شيكل أي بنسبة لم تتجاوز (42%).
- ان التمويل الخارجي المقدر لدعم الخزينة العامة كان بشكل عام اعلى من المتحقق فعليا، ولكن كان هناك سياق الى حد ما متناغم والفجوات محدودة. في المقابل كان التمويل الخارجي المقدر للنفقات التطويرية بشكل عام اعلى من المتحقق فعليا، وكان هناك فجوات كبيرة ودالة احصائيا، فعلى سبيل المثال كان التمويل التطويري المقدر في موازنة العام 2015 مبلغ (4,290.0) مليون شيكل، في حين بلغ التمويل التطويري المتحقق فعليا (347.4) مليون شيكل فقط، أي ما نسبته (8%) فقط، مما يطرح سؤال حول منهجية التخطيط والتوقعات للموازنة العامة.

الاستنتاج:

المنح والمساعدات الخارجية للموازنة العامة بشقيها "تمويل خزينة وتمويل تطويري" في تتاقص واضح، كما ان هناك فجوة ما بين الموازنة المقدرة للمنح والمساعدات الخارجية، وما هو متحقق فعليا، حيث ان المتحقق اقل من المقدر، الامر الذي يلقي ظلال قاتمة على مستقبل الدعم الخارجي ويحث صنّاع القرار على توفير البدائل، كما فجوة المقدر والفعلي بحاجة الى معالجة في وزارة المالية من اجل التخطيط السليم والواقعي للموازنة العامة.

(2) الجهات الداعمة للموازنة العامة على مدار السنوات العشر 2010-2019

- التمويل الخارجي للموازنة العامة ينقسم الى شقين: التمويل المباشر للخزينة العامة، ويشمل الاحم العربي، والدول المانحة، وبما يشمل الآلية الفلسطينية الأوروبية لدعم وإدارة المساعدات PEGASE، ومنح البنك الدولي، التمويل التطويري، والذي يتضمن سلة التمويل المشترك لدعم قطاع التعليم JFA، ومنح تطويرية أخرى.
- ان الدعم الخارجي للخزينة العامة في تناقص بما فيه الدعم العربي، ولا يشكل الدعم العربي مظلة امان، وهو يشكل حوالي ثلث اجمالي الدعم الخارجي المخصص للخزينة فقط.
- ان الدعم العربي للخزينة العامة خلال العشر سنوات الماضية 2010-2019، كان متذبذبا وغير ثابت ففي الوقت الذي بلغت فيه تلك المساعدات (1,463.8) مليون شيكل في العام 2014، انخفضت الى حوالي الثلث (524.2) مليون شيكل في العام 2017.
- هناك 8 دول عربية تقدم دعمها للخزينة العامة، وكانت على رأسها المملكة العربية السعودية التي ساهمت خلال العشر سنوات 2010–2019 بمبلغ (6,576) مليون شيكل، أي ما نسبته التي ساهمت خلال العشر سنوات العربي، تلتها الجزائر بنسبة (13%) من اجمالي الدعم العربي، ويلاحظ ان تمويل السعودية والجزائر فقط هو الدعم المنتظم سنويا، وباقي الدول دعمها غير منتظم، فعلى سبيل المثال أوقفت دولة الامارات دعمها للخزينة العامة منذ العام 2013، وهناك دول دعمها محدود للغاية مثل عُمان، والذي لم يتجاوز على مدار 10 سنوات مبلغ مليون شيكل.
- التمويل الدولي للخزينة العامة "الدعم الأجنبي" في تناقص مستمر وهو غير منتظم، حيث انخفض من (3,419.3) مليون شيكل في موازنة العام 2010 الى (200.1) مليون شيكل في العام 2010، أي ان المتحقق في العام 2019 (26%) فقط عمّا كان عليه في العام 2010.
- الالية الفلسطينية الأوروبية PEGASE لتنسيق المساعدات، تتصدر قائمة المانحين الدوليين للخزينة العامة، وبمبلغ وصل الى (8,841.5) مليون شيكل أي ما نسبته (47.4%) من

اجمالي الدعم الدولي على مدار السنوات 2010-2019، يليها البنك الدولي بنسبة (31.5%). وبالرغم من انتظام دعمهما السنوي الا ان هذا الدعم أيضا في تناقص، وحدة التناقص تزداد في تمويل البنك الدولي.

- على الرغم من مشاركة فرنسا المحدودة في دعم الخزينة العامة الا انها الدولة الأجنبية الوحيدة ذات الدعم المنظم سنويا للخزينة العامة. في المقابل فإن دعم الولايات المتحدة للخزينة العامة غير منتظم، وقد توقف بشكل كامل من بعد العام 2017، وكان صفرا في الأعوام 2012 و 2015.
- ان التمويل الخارجي التطويري المتحقق فعليا كان محدودا وكان متوسطة (500) مليون شيكل فقط سنويا، وهو متذبذب، وفي السنوات الأخيرة اضحى مخصص لقطاعات محددة وهي بناء قدرات المؤسسات الفلسطينية، ومنح تطويرية للوزارات، وسلة التمويل المشترك JFA لدعم قطاع التعليم؛ ومن الأمثلة على هشاشة وعدم ثبات الدعم الخارجي للنفقات التطويرية، انه في العام 2019، استردت حكومة الولايات المتحدة الامريكية منحة تطويرية بقيمة (448) مليون شيكل، والتي فاقت في مجموعها كل الدعم التطويري المتحقق للعام 2019، إضافة الى وقف الولايات المتحدة مساعداتها المباشرة للخزينة العامة.
- مما لا شك فيه ان التمويل الخارجي يرتبط بمسارات سياسية، ويتأثر بشكل مباشر بالأجندات السياسية الدولية والإقليمية والمحلية، يعد أحد أدوات الضغط على السلطة الفلسطينية، أو لتشجيعها للمضي قدما في عملية السلام ومكافحة "الإرهاب" من خلال دعم المؤسسة الأمنية، وهذا واضح تماما من تحليل سلسلة التمويل الخارجي للموازنة العامة على مدار عشر سنوات، وهذا الامر يهدد استدامة ذلك التمويل، وبالتالى يهدد المشاريع والنفقات المرتبطة بها.

الاستنتاج:

المنح والمساعدات الخارجية للموازنة العامة بشقيها "تمويل خزينة وتمويل تطويري" في تناقص واضح، كما ان هناك فجوة ما بين الموازنة المقدرة للمنح والمساعدات الخارجية، وما هو متحقق فعليا، حيث ان المتحقق اقل من المقدر، إضافة الى ارتهان التمويل الخارجي بالأجندات السياسية للمانحين، كذلك ما زال التمويل العربي محدودا ومتذبذبا الامر الذي ينفي وجود شبكة امان عربية للدعم الموازنة العامة، مما يلقي ظلال قاتمة على مستقبل الدعم الخارجي ويحث صناع القرار على توفير البدائل، كما أن بَينَ فجوة المقدر والفعلي بحاجة الى معالجة في وزارة المالية من اجل التخطيط السليم والواقعى للموازنة العامة.

(3) أثر تراجع المنح والمساعدات الخارجية على الخدمات الاجتماعية في فلسطين

- من المعلوم ان الخطط الحكومية ومن ضمنها خطط القطاع الاجتماعي (الصحة، التربية والتعليم، التنمية الاجتماعية وغيرها) يرتبط تنفيذها بالموازنات المخصصة أولا وبالصرف الفعلي ثانيا، وفي ضوء تراجع الدعم الخارجي للموازنة العامة، فان ذلك انعكس أولا على الاسقف المالية للوزارات ذات العلاقة بالقطاع الاجتماعي، ودليل ذلك ان المغلفات المالية لتلك الوزارات الورارة في خططها الاستراتيجية القطاعية 2017–2022 كانت أعلى من الاسقف المالية التي الموازنة المخصصة، ومثال ذلك وجود فجوة بين الموازنة المخصصة لوزارة الصحة والمغلفات المالية الواردة في الاستراتيجية الصحية الوطنية الموازنة المخصصة لوزارة الصحة والمغلفات المالية الواردة في الاستراتيجية المحتف المالية المالية المؤرزة الصحة من قبل وزارة المالية، والاحتياج الفعلي تبعاً للخطة، وبلغت تلك المخصصة لوزارة الصحة من قبل وزارة المالية، والاحتياج الفعلي تبعاً للخطة، وبلغت تلك الفجوة في العام 2018 (388) مليون شيكل في النفقات الجارية والتطويرية، وتصل الفجوة المالية إلى (492) مليون شيكل في العام 2022، 4 وكذا الامر بالنسبة لوزارة التتمية الاجتماعية الاستراتيجية لتتفيذ برامج الوزارة، والاسقف المالية الممنوحة، وتبلغ تلك الفجوة حوالي 80 مليون شيكل (للفترة 2017–2019). 4
- على الرغم من ان المنح والمساعدات الخارجية الفعلية كانت اقل من المقدرة، إلا أن الاسقف المالية المعتمدة للقطاع الاجتماعي والخدمات الاجتماعية لم يتم صرفها مما أعاق تنفيذ الخطط والبرامج الاجتماعية، والخدمات الاجتماعية المختلفة، ومثال ذلك عدم صرف دفعات برنامج المساعدات النقدية CTP والذي يستهدف الاسر الفقيرة في فلسطين، بشكل منتظم، فعلى مدار السنتين 2018 و 2019، تم صرف ثلاث دفعات فقط من اصل أربع دفعات، وفي العام 2020 ورغم جائحة كورونا، الا انه ولغاية نهاية شهر 2020/8 لم يتم صرف سوى دفعتين من اصل اربع دفعات، ومن غير المتوقع صرف اكثر من دفعة ثالثة.
- يعتبر الاتحاد الأوروبي ومن خلال الآلية الفلسطينية الأوروبية لتنسيق المساعدات الاجتماعية والاقتصادية PEGASE من أكبر الداعمين للخزينة العامة، وهو يدعم بشكل رئيس القطاع الاجتماعي والخدمات الاجتماعية مثل (دعم رواتب الموظفين المدنيين، دعم الحالات الاجتماعية، دعم مستشفيات القدس) ولكن هذا الدعم تراجع بشكل كبير من (1,397.3) مليون شيكل في العام 2010، أي تراجع الى أكثر من شيكل في العام 2010، أي تراجع الى أكثر من

⁴¹ الاستراتيجية الصحية الوطنية 2017-2022.

⁴² استراتيجية قطاع التنمية الاجتماعية 2022-2017

- النصف، وبالتالي فان الخدمات الاجتماعية التي كانت تغطى من هذا الدعم تأثرت وبشكل جوهري وكبير.
- يعتبر البنك الدولي ثاني أكبر المانحين للخزينة العامة، وهو يتضمن حزم مساعدات للقطاع الاجتماعي وشبكة الحماية الاجتماعية، ودعمه أيضا تراجع بشكل حاد، حيث بلغ في العام 2010 (1,064.2) مليون شيكل، وتراجع في العام 2019 الى (212.1) مليون شيكل، أي الى حوالي الخمس فقط (20%) عمّا كان عليه في العام 2010، مما أدى الى تراجع في الخدمات الاجتماعية التى كان يغطيها تمويل البنك الدولى.
- تعتمد السلطة الفلسطينية في تمويل نفقاتها التطويرية على المانحين، ومن ضمنها النفقات التطويرية للقطاع الاجتماعي، وفي ظل هشاشة التمويل التطويري الخارجي وارتباطه بأجندات المانحين، فان مصير تلك المشاريع والخدمات التطويرية في مهب الريح، ومثال ذلك الفجوة الكبيرة في التمويل التطويري ما بين المقدر والمنفق فعليا في العام 2015، حيث تم اتفاق 8% فقط من النفقات التطويرية المقدرة التي كانت مخصصة بشكل رئيس لإعمار قطاع غزة. ما يطرح تساؤل حول ما مصير النفقات التطويرية المرتبطة بمشاريع ولم تمول والتي شكلت في حينه 92% من الموازنة المخصصة للتمويل التطويري الخارجي؟
- في العام 2019 سجلت النفقات التطويرية رصيدا سالبا (-31) مليون دولار، والسبب في ذلك ان الولايات المتحدة الامريكية استرجعت منح تطويرية كانت معتمدة بقيمة (448) مليون شيكل، بمعنى ان جميع التمويل التطويري في العام 2019 كان اقل من المنحة الامريكية المسترجعة، وهو انموذج على هشاشة وضعف التمويل التطويري الامر الذي يهدد استدامة المشاريع التطويرية وتنفيذها، خاصة وان النفقات التطويرية تعتمد بشكل كبير على التمويل الخارجي.
- من المؤشرات على هشاشة التمويل التطويري موقف بعض الدول، بمراجعة او تجميد الدعم ضمن سلة التمويل المشترك JFA لدعم قطاع التعليم لأسباب سياسية مثل تسمية اسماء المدارس بأسماء شهداء الثورة الفلسطينية.
- تراجع الدعم الخارجي يؤثر بشكل مباشر على تطبيق الخطط والبرامج الحكومية الخاصة بالقطاع الاجتماعي، ومدى وفاء الحكومة بالتزاماتها تجاع القطاع الاجتماعي، حيث ان تراجع الدعم الخارجي والازمة المالية التي تعاني منها الحكومة الفلسطينية تقوض جهود الحكومة ووزارة التنمية الاجتماعية في الانتقال من المنحى الاغاثي للوزارة الى المنحى التنموي ويعمق التوجه للمنحى الاغاثي كونه ضرورة في ظل الازمات المالية وارتفاع معدلات الفقر. كما ان تراجع التمويل الخارجي أثر سلبا على العديد من المشاريع والبرامج الخاصة بالخدمات

الاجتماعية، خاصة ان المشاريع التطويرية تعتمد بشكل كبير على المانحين؛ مثل مركز النساء المعنفات في محافظة جنين، مجمع الخدمات الاجتماعية في محافظة قلقيلية، مديرية التنمية الاجتماعية في محافظة الخليل وغيرها. الامر الذي ستطلب أن يتم التخطيط للقطاع الاجتماعي بشكل مرن لمواكبة التذبذبات في الموازنة العامة تبعا للواقع السياسي والاقتصادي المضطرب، وان تأخذ عملية التخطيط والموازنة بالحسبان سناريوهات متشائمة ومتفائلة في ظل الواقع السياسي غير المستقر، وان تعمل الحكومة على توفير بدائل، والبحث عن مصادر تمويل بديلة، إضافة الى جملة إجراءات دراماتيكية مثل "مراجعة السياسات الضريبية وتوسيع الشرائح الضريبية، إعادة النظر في سياسات الانفاق توجيهها نحو المواطن والخدمات الاجتماعية لتعزيز التماسك الاجتماعي، تعزيز المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخلص ضمن رؤية جديدة توحد الجهود وقنوات استثمار تلك الأموال"

الاستنتاج:

تراجع الدعم الخارجي أثر بشكل مباشر على الخدمات الاجتماعية، وعلى برامج الحكومة المختلفة الموجهة للقطاع الاجتماعي، خاصة وان البرامج التطويرية تعتمد بشكل رئيس على التمويل التطويري الخارجي، لذا توجد ضرورة ان تعمل الحكومة على توفير بدائل تمويلية للخدمات الاجتماعية لضمان تدفقها واستمراريتها.

رابعا: التوصيات

- ينبغي أن تعتمد الحكومة الفلسطينية بدائل لتراجع التمويل الخارجي بصيغته الحالية، من خلال فتح افاق جديدة للتمويل مع دول أخرى، او حث الدول والتكتلات للوفاء بالتزاماتها تجاه دعم فلسطين، باستخدام أدوات جديدة.
- على الحكومة الالتزام بالحوكمة الرشيدة في إدارة المال العام من اجل ترشيد النفقات في ظل تراجع الدعم المالي الخارجي، والأزمات المالية المتلاحقة التي تعصف بالسلطة الوطنية الفلسطينية.
- ضرورة ان تتأى السلطة الوطنية الفلسطينية بالخدمات الاجتماعية عن أي مخاطر تمويلية ما أمكن، نظرا لأهمية تلك الخدمات، وأثرها الكبير على الفئات الفقيرة والمهمشة، ودورها في تعزيز التماسك الاجتماعي والمساهمة في انفاذ العدالة الاجتماعية.
- اعتماد وزارة المالية لمنهجية تخطيط مرنة للموازنة العامة، تراعي المخاطر المنتظمة وغير المنتظمة التي تحيط بالواقع الفلسطيني، وجسر الفجوة في الموازنات المقدرة والانفاق الفعلي خاصة للنفقات التطويرية الممولة خارجيا، نظرا لأثر ذلك الكبير على عدم تنفيذ المشاريع والبرامج ذات العلاقة بالخدمات الاجتماعية.
- العمل على "توطين" المشاريع التطويرية الخاصة بالقطاع الاجتماعي، من خلال توفير مصادر تمويل محلية "من خلال الخزينة العامة" لها، ومن حلال برامج المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص، وعدم ارتهانها بالتمويل الخارجي.
- على الحكومة الفلسطينية تعظيم إيراداتها المحلية دون المساس بالفئات الفقيرة والمهمشة وذوي الدخل المحدود، لتوفير بدائل لتراجع الدعم الخارجي، من خلال سياسات ضريبية تعمل على توسيع الشرائح الضريبية من خلال استحداث شرائح للدخول المرتفعة، وتوسيع دائرة المكلفين بما يساهم أيضا في تعزيز العدالة الضريبية.
- ضرورة تبني الحكومة لإجراءات "ثورية" تجاه استثمار المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص تجاه توحيد تلك الموارد واستثمارها في مجال تعزيز الخدمات الاجتماعية وتوفير بدائل لتراجع الدعم الخارجي.
- يتوجب توجيه الانفاق العام نحو القطاع الاجتماعي والخدمات الاجتماعية والمواطن، من خلال ترتيب أولويات الانفاق، بالاستفادة من التقارير والدراسات المختلفة التي أعدها الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة.
- على وزارة المالية تعويض القطاع الاجتماعي والخدمات الاجتماعية عن التمويل الخارجي المقدر لبرامج ومشاريع القطاع الاجتماعي في حال عدم تحقيقه، من خلال الإيرادات المحلية

كون المستفيدين منها من الفئات الفقيرة والمهمشة والهشة في المجتمع، والتي لا تستطيع تحمل تبعات وقف تلك البرامج والمشاريع.

- ضرورة ان تعمل الحكومة على وضع سيناريوهات مرنة وقابلة للتطبيق لتراجع او وقف الدعم الخارجي، تضمن استمرار تدفق الخدمات الاجتماعية، كون التكاتف الاجتماعي تعزيز لصمود المواطن الفلسطيني وضمان للسلم الأهلي.

المراجع والمصادر تبعا لوردها في الدراسة

- المساعدات الخارجية بين الأهداف الإستراتيجية والفواعل والمؤثرات الداخلية في الدول المانحة، ورقة بحثية، مجلة سياسات عربية، موسى علاية، 2015، صفحة 76.
- نحو توظيف أنجع للمساعدات الخارجية المقدمة للشعب الفلسطيني، من إصدارات معهد أبحاث السياسات الاقتصادية "ماس" 2005، صفحة 1
- بوابة اقتصاد فلسطين تقرير المح والمساعدات الدولية 1994 2017 المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار).

https://www.palestineeconomy.ps/donors/ar

- قرار بقانون رقم (3) لسنة 2010 م بشأن الموازنة العامة لسنة 2010، الصادر بتاريخ: 2010/3/31
- قرار بقانون رقم (5) لسنة 2011 م بشأن الموازنة العامة لسنة 2011، الصادر بتاريخ: 2011/3/31
- قرار بقانون رقم (6) لسنة 2012 م بشأن الموازنة العامة لسنة 2012، الصادر بتاريخ: 2012/4/7
- قرار بقانون رقم (2) لسنة 2013 م بشأن الموازنة العامة لسنة 2013، الصادر بتاريخ:
 2013/3/30
- قرار بقانون رقم (2) لسنة 2014 م بشأن الموازنة العامة لسنة 2014، الصادر بتاريخ: 2014/2/10
- قرار بقانون رقم (9) لسنة 2015 م بشأن الموازنة العامة لسنة 2015، الصادر بتاريخ: 2015/6/30
- قرار بقانون رقم (1) لسنة 2016 م بشأن الموازنة العامة لسنة 2016، الصادر بتاريخ:
 2016/1/8
- قرار بقانون رقم (3) لسنة 2017 م بشأن الموازنة العامة لسنة 2017، الصادر بتاريخ: 2017/2/15
- قرار بقانون رقم (4) لسنة 2018 م بشأن الموازنة العامة لسنة 2018، الصادر بتاريخ: 2018/3/4
- القرار الرئاسي رقم (26) لسنة 2019، بشأن الصرف باعتمادات شهرية 12/1 الصادر بتاريخ: 2019/3/25.
- تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2010، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2011/1/24

- تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2011، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2012/1/15
- تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2012، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2013/1/16
- تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2013، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2014/2/11
- تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2014، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2015/1/20
- تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2015، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2016/1/17
- تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2016، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2017/3/23
- تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2017، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2018/1/24
- تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2018، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2019/1/27
- تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون اول 2019، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2020/1/28
 - الاستراتيجية الصحية الوطنية 2017-2022.
 - استراتيجية قطاع التنمية الاجتماعية 2017-2022

المقابلات الحصرية:

مقابلة مع السيد داود الديك وكيل وزارة التنمية الاجتماعية بتاريخ 2020/8/25.