الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة

Civil Society Team for Enhancing Pubic Budget Transparency

ذ

التقرير نصف السنوي للموازنة العامة 2020

آب 2020

مقدمة

تعكس الموازنة العامة برنامج الحكومة وتوجهاتها في إدارة وتوجيه سياساتها في المجالات المختلفة بما فيها المالية، الاقتصادية والاجتماعية، والتي تعكسها في مخصصات القطاعات، حيث تعتبر من أهم أدوات التخطيط المالي. ويشكل قانون الموازنة العامة الإطار القانوني الناظم لكافة عمليات الإنفاق لجميع مراكز المسؤولية. وفي الظروف الاستثنائية الخاصة يتم تطويع التوجهات الحكومية استجابة لمتطلبات الحالة القائمة، فمثلا على ضوء أزمة انتشار جائحة كورونا، تم إعلان حالة الطوارئ رسمياً، وتم إصدار قرار بقانون بشأن موازنة الطوارئ العامة لسنة 2020، والذي تضمن مواد تلائم الظرف الراهن، حيث أشارت المادة (6) في قانون موازنة الطوارئ العام لسنة 2020 إلى اعتبار جميع الأرقام والبيانات المتعلقة بعام 2020 تأشيرية وقابلة للتعديل والتحديث على ضوء المستجدات المستقبلية خلال السنة المالية، وان يتم إعداد خطط نقدية شهرية ترتكز على مبدأ التقنين النقدي وفقا للأولويات المقرة من مجلس الوزراء، أي بما ينسجم والظرف الراهن، وبما يجعل التقديرات أكثر واقعية.

ومع بداية الجائحة حدد رئيس الحكومة الفلسطيني الدكتور محمد اشتية، أربع أولويات رئيسية وهي: دعم ومساعدات العائلات الفقيرة، دعم النظام الصحي، وتوفير رواتب الموظفين، وتوفير احتياجات القطاع الأمني.

وبتاريخ 5 آذار تم إعلان حالة الطوارئ، وبتاريخ 22 آذار تمت الدعوة للحجر المنزلي ووقف معظم الأنشطة الاقتصادية الذي استمر قرابة الشهران، وخلال ال 4 شهور الأولى من العام قامت الحكومة بدفع رواتب الموظفين كاملة، إلا أنه مع بداية شهر أيار أعلنت الحكومة رفضها للتنسيق مع الجانب الإسرائيلي، ردا على خطة الضم الأمر الذي تبعه عدم تحويل أموال المقاصة. وعلى إثر ذلك تم حرمان الخزينة العامة من أموال المقاصة، الأمر الذي ضاعف العجز في الموازنة، نظرا لعدم توفر السيولة النقدية، حيث تشكل إيرادات المقاصة حوالي 70% من الإيرادات (دون المنح والمساعدات)، الأمر الذي أدى اضطراب عملية تحويل رواتب الموظفين كما أدى إلى اضطراب وتأخر في دفع كامل متطلبات الإنفاق المطلوبة، وأدى إلى وجود اختلافات بين الإنفاق خلال نصف العام ما بين ما تم أنفاقه فعليا أي (الأساس النقدي)، مقارنة مع أساس الالتزام.

اعتاد الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة مراجعة وتحليل واقع تنفيذ الموازنة خلال النصف الأول من كل عام بالاستناد إلى التقارير المالية ذات العلاقة وبشكل خاص التقرير المالي لشهر حزيران الذي تصدره وزارة المالية؛ وبخصوص هذا العام قامت الوزارة بإصداره بتاريخ 11 آب 2020.[1]

[1] التقرير المالي لشهر حزيران 2020، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 2019/08/11

ملاحظات عامة بشأن موازنة الطوارئ لسنة 2020

إصدار قرار بقانون بشأن موازنة الطوارئ العامة لسنة 2020، بتاريخ 2020/3/31، استجابة لحالة إعلان حالة الطوارئ، وعلى ضوء ذلك يبدي الفريق الأهلي الملاحظات التالية:

- منح قانون موازنة الطوارئ 2020 صلاحيات أوسع لوزير المالية، مثلا جاء في المادة رقم (16) السماح لوزير المالية اقتطاع أي مبالغ مستحقة على المؤسسات العامة لتسديد ما عليها من التزامات عن المياه والكهرباء والمحروقات.
- وفقا لأحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية 1998، تم التأخر في إعداد وإصدار الموازنة حيث يحدد القانون أن إعداد وإقرار الموازنة يتم قبل بدء السنة الجديدة، وفي حال لم يتيسر إقرارها يتم الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 بحد أقصى مدته 3 أشهر،[2] وحيث أن إصدار قانون الموازنة الطارئة تأخر عن الموعد المحدد.
- أن إعلان حالة الطوارئ كان بتاريخ 5 آذار، مما يعني أنه كان من المفترض أن تقر الموازنة قبل بدء العام الجاري.
- تم إصدار موازنة الطوارئ، دون نقاشها مع ممثلي منظمات المجتمع المدني، ولم يطلع المواطنين (أكبر مصدر إيرادات للموازنة العامة) عليها قبل إقرارها، حيث لم تلتزم الحكومة في النهج التشاركي الذي أعلنت الحكومة مررا وتكرارا التزامها به، ناهيك عن غياب المجلس التشريعي صاحب الشرعية الأساسية لإقرار الموازنة العامة باعتباره ممثل المواطنين.
- موازنة الطوارئ كانت مختصرة جدا بدون مبرر مقبول، بحسب قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية 1998 فإن الموازنة العامة هي الأداة المالية الأساسية وبرنامج عمل السلطة الوطنية التفصيلي للنفقات والإيرادات لمختلف النشاطات المقدرة، لسنة مالية معينة لتحقيق الأهداف والسياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية، إلا أن موازنة الطوارئ لم تتضمن أي بنود تفصيلية تتعلق بتلك الجوانب، الأمر الذي أعاق وأضعف قدرة الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة في تحليل البيانات والتدقيق المساءلة.

<u>موازنة الطوارئ تقتضي الالتزام بشفافية تنفيذها:</u>

- لم تقم وزارة المالية بإصدار التقارير بموعدها وفقا لأحكام القانون الفلسطيني ومبادئ شفافية الموازنة، ولا تبرر حالة الطوارئ التأخر في نشر التقارير الشهرية، حيث صدر تقرير شهر حزيران بتاريخ 11 اب،2020 وتم نشره على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية في الأسبوع الثالث من نفس الشهر، <u>والأصل أن يتم توفير البيانات بدقة وجودة وضمن الآجال الزمنية المناسبة كي يتمكن المواطن والمختصين من التحليل والتدقيق والمساءلة حول الأداء.</u>

[2] قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية
http://palestinecabinet.gov.ps/GovService/Upload/Laws/29112016125839.pdf

- التزمت وزارة المالية بإصدار موازنة المواطن ويعتبر الفريق الأهلي أن إصدار وزارة المالية لموازنة المواطن التي توضح موازنة الطوارئ 2020 على شكل فيديو مبسط، تطورا نوعياً في نشر المعلومات لدى الوزارة حيث كان نشر موازنة المواطن باللغة العربية وبأسلوب واضح وسهل مطلبا أساسيا للفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة، إلا أن هناك حاجة لتكثيف تعميمها ونشرها بهدف إشراك المواطنين في فهم واقع الموازنة للعام الحالي.

عرض وتحليل تنفيذ بنود موازنة الطوارئ للعام 2020 بعد مضي نصف عام

سيتم عرض البيانات المالية الخاصة بالموازنة العامة 2020 وتحليلها، في جداول ورسومات بيانية مقارنة تتضمن:

- نتائج مسح تتبع شفافية الموازنات العامة
- عرض وتحليل بيانات **الإيرادات** خلال نصف العام 2020 ومقارنتها مع المقدر لنصف العام.
- عرض وتحليل بيانات **النفقات العامة** والقضايا ذات الصلة، خلال نصف العام 2020 ومقارنتها مع المقدرة لنصف العام 2020.
- النزاهة والشفافية في **المشتريات العامة**
- عرض وتحليل بيانات **صافي الإقراض**
- عرض وتحليل **النفقات التطويرية** خلال نصف العام 2020
- عرض وتحليل بيانات **العجز المالي والمنح والمساعدات** خلال نصف العام 2020.
- عرض وتحليل بيانات **الديّن العام** خلال نصف العام 2020.
- عرض وتحليل مخصصات بعض **مراكز المسؤولية الأساسية (وزارة الصحة، وزارة التنمية الاجتماعية، وزارة الداخلية، وزارة الزراعة).**

نتائج مسح تتبع شفافية الموازنات العامة

من خلال مراجعة موقع وزارة المالية وتتبع مدى الالتزام بالمعايير الدولية اللازمة لتحقيق شفافية الموازنة العامة، والتي حددتها مبادرة شراكة الموازنة الدولية، والمتمثلة في 8 وثائق أساسية:

الوثيقة	تم النشر	لم تنشر
بيان ما قبل الموازنة	تم النشر	
ملخص مقترح الموازنة		لم يتم النشر
الموازنة العامة المقرّة والمعتمدة	تم النشر	
موازنة المواطن	تم النشر	
التقارير الدورية (الشهرية والربعية)	تم النشر	
التقرير النصف سنوي		لم يتم النشر

تقرير نهاية السنة «الحساب الختامي» للعام 2019	تم النشر	
التقرير المدقق للعام 2018		لم يتم النشر

تبين أن وزارة المالية نشرت 5 وثائق من أصل 8، حيث تم نشر قانون الموازنة، دون نشر ملخص مقترح الموازنة، ودون نقاشه مع ممثلي المجتمع المدني. وما حصل هو نشر فقط قانون الموازنة بشكل مختصر جدا، دون توضيح لأي موازنات تفصيلية لمراكز المسؤولية.

كما تم خلال العام نشر موازنة المواطن، وتم نشرها على شكل فيديو، إضافة إلى نشر التقارير الشهرية، إلا أنه لم يتم الالتزام بالمواعيد المحددة لنشرها. في حين لم يتم نشر التقرير النصف سنوي للعام الجاري "حيث أن ما تنشره وزارة المالية هو تقرير تراكمي لنصف العام، وهذا لا يلبي شروط ومعايير التقرير نصف السنوي، والذي يجب أن يشمل تحليل للأداء خلال النصف الأول، والسياسات الخاصة بالنصف الثاني وغيرها من المتطلبات، وليس فقط أرقام للإنفاق.

كما تم نشر تقرير نهاية السنة للعام 2019، إلا أنه تقرير مختصر، يحتوي على أرقام صماء لا تعكس الأداء خلال العام الماضي وما تم تحقيقه من أهداف وما تم تنفيذه من برامج. ولم يتشر نشر التقرير المدقق للعام 2018، مع العلم أن آخر تقرير مدقق صدر للعام 2015، أي قبل 5 أعوام، ومن المفترض أن يتم نشر التقرير المدقق لكل من الأعوام 2016-2017-2018.

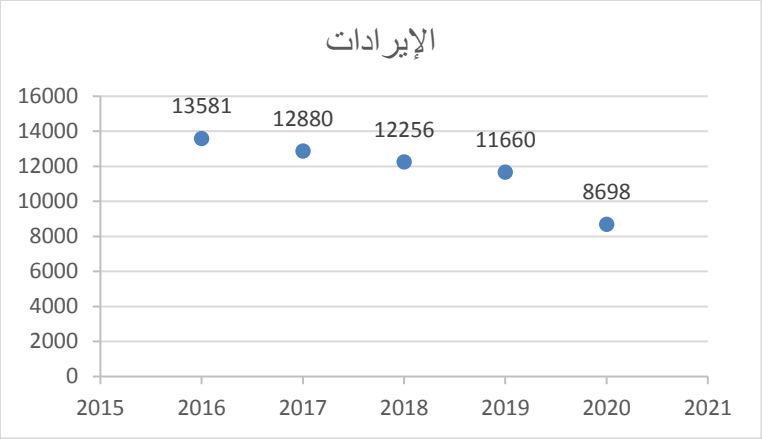
يتضح أن هناك ضعف في الالتزام في تحقيق مبادئ الشافية، وهي المتطلب الأساسي وتحديدا في حالة الطوارئ، حيث أن عدم الالتزام بنشر المعلومات والبيانات الشاملة، والدقة، وفي الوقت المناسب، يؤثر بشكل سلبي وكبير على مفهوم المساءلة المجتمعية

تحليل الإيرادات

تضمن قانون موازنة الطوارئ لسنة 2020 تقديرا للإيرادات والنفقات، والمنح والمساعدات، والعجز المتوقع، على ضوء الظروف الراهنة والإغلاقات ووقف لغالبية الأنشطة الاقتصادية والسياحية.

تم تقدير إجمالي الإيرادات (8,698) مليون شيقل، أي بنسبة حوالي 70% من المعدل السنوي للإيرادات المتحققة، حيث جاء التقدير على ضوء توقعات انخفاض الإيرادات الضريبية نتيجة للإغلاقات ووقف معظم الأنشطة التجارية.

شكل رقم (1) الإيرادات المتحققة للأعوام 2016-2019، والمتوقعة للعام 2020، المبلغ بالمليون شيقل



بلغ إجمالي صافي الإيرادات العامة المتحقق للنصف الأول من العام (5,246) مليون شيقل على أساس الالتزام، أي أعلى من المقدر للنصف الأول من العام. كما بلغ إجمالي الإيرادات المحلية المتحققة للنصف الأول من العام على الأساس النقدي وعلى أساس الالتزام (1,974) مليون شيقل، أي أعلى مما تم تقديره للنصف الأول من العام، مع التأكيد على أن المتحقق خلال النصف الأول من العام أقل مما تم تحقيقه للأعوام الماضية نظرا للجائحة وما رافقها من إغلاقات.

بلغت **الإيرادات المتأتية عن طريق المقاصة** خلال النصف الأول من العام 2020 على أساس الالتزام (3,472) مليون شيقل، مع الإشارة إلى أن المبلغ على أساس الالتزام يعكس ما يجب تحصيله، حيث لم يتم شمل شهر حزيران ضمن الإيرادات المتأتية، أي لم يتم وضع قيمة المبلغ الذي يجب تحصيله من المقاصة عن شهر حزيران. كما بلغت الإيرادات المتأتية عن طريق المقاصة على الأساس النقدي (3,307) مليون شيقل أي أقل من المتحقق على أساس الالتزام، نظرا لعدم تحويل أموال المقاصة لشهري أيار وحزيران، نتيجة للظروف السياسية، ووقف التنسيق مع الجانب الإسرائيلي.

جدول رقم (1): مقارنة إجمالي صافي الإيرادات المتحققة على أساس الالتزام
وعلى الأساس النقدي لنصف العام 2020 مع المقدر لنصف العام، المبلغ بالمليون شيقل

	المتحقق للنصف الأول من العام على أساس الالتزام	المتحقق للنصف الأول من العام على الأساس النقدي	المقدر للعام 2020	المقدر لنصف العام 2020
إجمالي صافي الإيرادات	5246.6	5108	8358	4179
إجمالي الإيرادات المحلية	1974.9	1974.9	1863	931.5
إجمالي إيرادات المقاصة	3472.5	3307.1	6835	3417.5
الإرجاعات الضريبية	200.7	174	340	170

الإيرادات المحلية (التي يتم تحصيلها بواسطة السلطة الوطنية الفلسطينية مباشرة)

بلغت إيرادات الضرائب المحلية على أساس الالتزام وعلى الأساس النقدي (1,335) مليون شيقل، أي بتراجع طفيف عما تم تحقيقه خلال النصف الأول من العام 2019 مع الإشارة إلى أن العام الماضي عانت الحكومة أيضا من أزمة مالية نتيجة لقرصنة أموال المقاصة، والتي أثرت على الجباية، وبالتالي تمت المقارنة مع المتحقق لذات الفترة من العام 2018، حيث يتضح انخفاض الإيرادات المتحققة بقيمة (234) أي بانخفاض بنسبة 14%، وبالتالي يمكن الاستدلال بأن الانخفاض بسيط نسبيا، بالمقارنة مع توقعات الموازنة وتوقع انخفاض حاد للإيرادات للعام الحالي، الأمر الذي يعود إلى أنه عادة ما تكون الجباية والإيرادات أعلى في الربع الأول، وارتباطا في أن الإغلاق الشامل كان بتاريخ 22 آذار، حيث لم يكن لحالة الإغلاق الأثر الحاد على الإيرادات خلال النصف الأول من العام.

جدول رقم (2) الإيرادات الضريبية المتحققة على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام 2020 بالمقارنة مع ذات الفترة للأعوام 2019-2018، المبلغ بالمليون شيقل

	المتحقق خلال نصف العام 2020	المتحقق خلال نصف العام 2019	المتحقق خلال نصف العام 2018
إيرادات الضرائب المحلية	1335.1	1393.3	1569.2
ضريبة الدخل	395.8	447.3	499.5
ضريبة القيمة المضافة	525.4	564.6	637.1
الجمارك	278.5	284.9	315.4
مكوس المشروبات	2.7	1.4	2.1
مكوس السجائر	121.1	83.3	104.6
ضريبة الأملاك	11.6	11.9	10.5

يتضح من خلال الجدول أعلاه انخفاض ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة والجمارك نسبيا بالمقارنة مع ذات الفترة لعامي 2019-2018، تبعا لحالة الإغلاقات، ووقف معظم الأنشطة الاقتصادية، سيما القطاع السياحي، والذي أدى إلى انخفاض المبيعات بالشكل العام وتباعا انخفاض إيرادات ضريبة الدخل، حيث تشير تقديرات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى انخفاض الناتج المحلي الإجمالي خلال الربع الأول من عام 2020 بنسبة 3.4% بالمقارنة مع الربع المناظر للعام 2019[3]. كما يشير الجدول إلى ارتفاع نسبي بكل من مكوس المشروبات ومكوس السجائر.

[3] الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، التقديرات الأولية للحسابات القومية الربعية للربع الأول 2020، http://www.pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/PressRelease/Press_Ar_30-6-2020-NA-ar.pdf

يشير الجدول إلى أن أكبر مصدر إيرادات ضريبية محلية هو ضريبة القيمة المضافة، تليها ضريبة الدخل، ومن ثم الجمارك، علما بأن الجمارك تشكل أكبر مصدر إيرادات ضريبية عن طريق المقاصة، ونظرا لسيطرة إسرائيل على المعابر (موانئ ومطارات) أدى لوجود ظاهرة التسرب المالي والتي يعد أحد أشكالها ما نفقده بسبب الاستيراد غير المباشر أي عن طريق إسرائيل، وتحايل التجار الإسرائيليين إضافة إلى تهرب بعض التجار الفلسطينيين من تسليم فواتير وأوراق الجمارك وضريبة القيمة المضافة.

في خضم الأزمة الراهنة ووقف التنسيق مع الجانب الإسرائيلي، هناك حاجة ملحة لتشجيع الاستيراد المباشر، والعمل على إجراءات جدية فورية تبدأ بعقد اجتماع عاجل لفريق العمل الوطني للتنمية الاقتصادية والذي شكله سيادة الرئيس بقرار رقم (167) لسنة 2016 بعضوية (وزير المالية والتخطيط، وزير الاقتصاد، وزير الزراعة، وزير الحكم المحلي، رئيس مجلس إدارة صندوق الاستثمار الفلسطيني، المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار بكدار، محافظ سلطة النقد، رئيس جمعية رجال الأعمال، رئيس اتحاد الغرفة التجارية، رئيس الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية، رئيس مجلس إدارة بال تريد) لدراسة سيناريو فك الارتباط، وتحديد الثغرات في السياسات المتعلقة بذلك، وما يترتب عليها من تغيرات في الإيرادات والنفقات، وإعادة دراسة العلاقات الفلسطينية الإسرائيلية المصرفية.

تحليل النفقات

بلغ إجمالي النفقات المتحققة خلال النصف الأول من العام (6,840) مليون شيقل على أساس الالتزام، أي أقل من المقدر لنصف العام، مع الإشارة إلى أن تقدير الإنفاق للعام الحالي، جاء مقارب لما تم رصده للأعوام السابقة (دون وجود حالة الطوارئ)، وبالتالي لم يتم التقدير بناء على توقعات انخفاض النفقات التشغيلية وفقا للظرف الحالي.

جدول رقم (3) إجمالي النفقات المتحققة خلال النصف الأول من العام 2020 على أساس الالتزام وعلى الأساس النقدي، المبلغ بالمليون شيقل

	المتحقق للنصف الأول من العام 2020 على أساس الالتزام	المتحقق للنصف الأول من العام 2020 على الأساس النقدي	المقدر للعام 2020	المقدر لنصف العام 2020
إجمالي النفقات	**6840.9**	**4376.9**	**16387**	**8193.5**
الرواتب والأجور	**3316.8**	**2075.9**	**6881**	**3440.5**
المساهمات الاجتماعية	**330.6**	**70**		**0**
استخدام السلع والخدمات	**639.9**	**287**	**2257**	**1128.5**
النفقات التحويلية	**1758.9**	**1401.2**	**5771**	**2885.5**
النفقات الرأسمالية	**23.4**	**8.4**	**80**	**40**
الفائدة	**79.8**	**55.3**	**372**	**186**

صافي الإقراض	**501.8**	**394.2**	**900**	**450**
مدفوعات مخصصة	**189.7**	**84.4**	**126**	**63**

بلغ إجمالي النفقات المتحققة خلال النصف الأول من العام على الأساس النقدي، أقل من المتحقق على أساس الالتزام، نظرا لأزمة المقاصة التي نشأت مع بداية أيار، نتيجة لعدم تحويل الجانب الإسرائيلي لأموال المقاصة، وبالتالي لم يتم دفع رواتب الموظفين خلال شهري أيار وحزيران التي أدت إلى فارق بأكثر من مليار شيقل بين الرواتب والأجور على أساس الالتزام وعلى الأساس النقدي.

انخفضت النفقات التشغيلية المتحققة على أساس الالتزام بحوالي 45% عن المقدر لنصف العام، تبعا للظرف الراهن، وحالة الإغلاقات، ومنع السفر، كما أن النفقات التشغيلية المتحققة على الأساس النقدي بلغت 287 مليون شيقل، والتي انخفضت تحديدا خلال شهري أيار وحزيران نتيجة لأزمة المقاصة.

كما يتضح انخفاض النفقات التحويلية[4] المتحققة على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام بنسبة 40% عن المقدر لذات الفترة، علما أن التقدير ضمن قانون موازنة الطوارئ قد تم دون اعتبار حالة الطوارئ فيما يتعلق بالنفقات.

جدول رقم (4) إجمالي النفقات المتحققة لكافة مراكز المسؤولية خلال النصف الأول من العام 2020 على أساس الالتزام بالمقارنة مع ذات الفترة للعام 2019، المبلغ بالألف شيقل (ملاحظة: النفقات مضاف إليها النفقات التطويرية، ودون صافي الإقراض)

	إجمالي النفقات	الرواتب والأجور	مساهمات اجتماعية	السلع والخدمات	النفقات التحويلية	النفقات الرأسمالية	النفقات التطويرية	دفعات الفائدة
نصف العام 2020	6,440,401	3,316,837	330,593	639,899	1,730,548	23,401	324,759	74,366
نصف العام 2019	7,068,322	3,239,215	328,791	869,262	1,937,821	25,637	574,017	93,578
الفرق	-627,921	77,622	1,802	-229,363	-207,273	-2,236	-249,258	-19,212

يتضح من خلال الجدول انخفاض إجمالي النفقات المتحققة خلال النصف الأول من العام 2020 بالمقارنة مع ذات الفترة للعام 2019، ب 626 مليون شيقل، نظرا لانخفاض بند النفقات التشغيلية، والنفقات التحويلية والرأسمالية، والتطويرية، بالإضافة إلى دفعات الفائدة. ويعود الانخفاض في بند النفقات التشغيلية بشكل عام لحالة الإغلاقات، ومنع السفر والتنقل، والمؤتمرات.

[4] هي المبالغ التي تحول إلى طرف ثالث، والتي تشمل حوالي 50% منها مخصصات للمتقاعدين، والمساعدات النقدية للأسر الفقيرة، ومخصصات عائلات الشهداء والجرحى والأسرى، ومخصصات مؤسسات منظمة التحرير

ويعود الانخفاض في النفقات التحويلية، إلى انخفاض النفقات التحويلية لوزارة التنمية، نظرا لعدم تحويل الدفعة الثانية من مخصصات الفقراء خلال النصف الأول من العام، وبالدرجة الأكبر إلى انخفاض النفقات التحويلية لبدلات التقاعد للمتقاعدين، كما يظهر الجدول التالي، حيث انخفضت النفقات التحويلية خلال النصف الأول من العام بالمقارنة مع ذات الفترة للعام الماضي بقيمة 185 مليون شيقل، الأمر الذي سيفاقم أزمة ديون ومستحقات صندوق التقاعد والمخاطر المترتبة على ذلك مستقبلاً.

جدول رقم (5) إجمالي النفقات المتحققة لبند بدلات التقاعد للمتقاعدين خلال النصف الأول من العام 2020 على أساس الالتزام بالمقارنة مع ذات الفترة لعام 2019، المبلغ بالألف شيقل

بدلات التقاعد للمتقاعدين	إجمالي النفقات	الرواتب والأجور	مساهمات اجتماعية	السلع والخدمات	النفقات التحويلية	النفقات الرأسمالية	النفقات التطويرية
نصف العام 2020	907,799	222			907,577		
نصف العام 2019	1,094,464	1,757	-56		1,092,763		
الفرق	-186,665	-1535	56		-185,186		

النزاهة والشفافية في المشتريات العامة

أكدت الخبرات العالمية على أن تزداد فرص الفساد في الظروف غير الطبيعية والاستثنائية والطارئة والكوارث، حيث تمارس العمليات باختصار أو تجاوز الإجراءات البيروقراطية لإدارة العملية في الظروف العادية، وقد تتطلب سرعة في تنفيذ الإجراءات، والتي قد تشكل بعض الاضطرابات في القرارات، أو قد تشكل فرص مؤاتية لظهور حالات الفساد، من خلال استغلال الحالة، الأمر الذي يتطلب تعزيز العمل بنظم المساءلة وتفعيل مبادئ الشفافية، وتحديدا في مجال الإنفاق الحكومي بشكل عام، والمشتريات العامة وإدارة التبرعات بشكل خاص. وانطلاقا من ذلك حددت منظمات الشفافية الدولية، ومنظمة "هيومن رايتس ووتش" و"غلوبال ويتنس" المعايير الأساسية اللازمة لتحقيق الشفافية والمساءلة في المشتريات العامة والتي تمثلت ب:

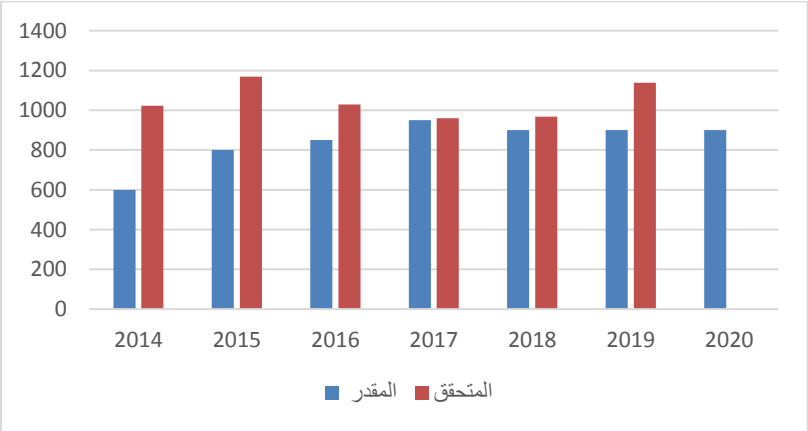
1) نشر جميع العقود العامة،
2) استخدام العطاءات المفتوحة والتنافسية، والتقليص الصارم لاستخدام العمليات غير التنافسية في حالات الطوارئ
3) نشر الأسماء ومعلومات الملكية النفعية للشركات التي تُمنح العقود
4) تمكين وكالات مكافحة الاحتكار، حيثما وجدت، من مراقبة ظروف السوق في القطاعات الأساسية في تجنب التواطؤ أو تضخيم الكلفة.
5) توفير خطوط ساخنة للشكاوى للإبلاغ عن الفساد والانتهاكات، وتنفيذ القوانين والإجراءات ضد الفاعلين الفاسدين مع توفير حماية للمبلغين والشهود

حيث توفر هذه المعايير الحد الأدنى الواجب توفيره لتوفير مظلة مكافحة الفساد، وتعزيز مبادئ الشفافية، ونظم المساءلة. وبناء على ذلك ومن خلال متابعة الإجراءات الحكومية في هذا المجال، فقد تم توفير موقع إلكتروني يوفر المعلومات والتفاصيل حول كافة العمليات الشرائية، (البوابة الموحدة للشراء العام)، حيث تستخدم العطاءات المفتوحة والتنافسية. إلا أنه لا يتم نشر الأسماء ومعلومات الملكية النفعية للشركات التي تُمنح العقود. وفي حالات الشراء المباشر مثل قرار مجلس الوزراء في الجلسة رقم (63) بتاريخ 2020/6/29 (الموافقة على الشراء المباشر للأدوات والمستلزمات الصحية الوقائية الخاصة بمكافحة فيروس كورونا، من المنشآت الصغيرة والمتوسطة العاملة في هذا المجال) وقرار الموافقة على شراء أدوية لوزارة الصحة في الجلسة رقم (49) وغيرها من القرارات التي اتخذت، بشأن المشتريات، وإحالة العطاءات، من غير الواضح إن كان هناك آليات للرقابة وبشكل خاص للتأكد من عدالة السعر وضمان الجودة، سواء كانت عمليات الشراء المباشر نتيجة لضرورة السرعة واستغلال الوقت، أم كانت نتيجة لاحتكار الخدمة أو السلعة المطلوبة، وفي الحالتين، يتضح عدم وضوح آليات الرقابة التي تضمن كفاءة وفعالية القرارات في ظل جائحة كورونا منذ إعلان حالة الطوارئ.

صافي الإقراض

قدر قانون موازنة الطوارئ 2020 بند صافي الإقراض ب 900 مليون شيقل، أي تمامًا لما تم تقديره للعام 2018. كما جاء في قانون موازنة الطوارئ 2020 في المادة رقم (16) السماح لوزير المالية اقتطاع أي مبالغ مستحقة على المؤسسات العامة لتسديد ما عليها من التزامات عن المياه والكهرباء والمحروقات. والتي قد تفيد بالمضي نحو تخفيض بند صافي الإقراض، ومع ذلك بلغ بند صافي الإقراض المتحقق خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام 501 مليون شيقل أي أعلى من المقدر لنصف العام، وبالتالي من المتوقع أن يتجاوز هذا البند مع نهاية العام المليار شيقل، تجدر الإشارة إلى أن الفريق الأهلي أوضح عدة مرات بان هذا البند يستنزف الموازنة، وتوجد ضرورة لكبح جماحه وتخفيضه حيث قدم الفريق الأهلي مجموعة من الإجراءات القابلة للتنفيذ للحد من هذا البند وإنهائه على المدى البعيد.

شكل رقم (2) مقارنة بند صافي الإقراض ما بين المقدر والمتحقق للأعوام 2014_2020



النفقات التطويرية

قدرت النفقات التطويرية ضمن قانون موازنة الطوارئ للعام 2020 ب(1,400) مليون شيقل، منها (720) مليون شيقل ممولة من المانحين، بالإضافة إلى (680) مليون شيقل سيتم تمويلها من الخزينة، في حين بلغ إجمالي النفقات التطويرية خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام (324) مليون شيقل، أي 23% من المقدر للعام الحالي، في حين بلغت النفقات التطويرية على الأساس النقدي (190.5) مليون شيقل، منها (166) مليون شيقل تمويل تطويري من المانحين، و(25) مليون شيقل من الخزينة العامة.

إن انخفاض النفقات التطويرية سيلحق ضرر بفعل متطلبات وضرورة واحتياجات تطوير البنية التحتية الصحية والتي تكشفت بفعل جائحة الكورونا، وكذلك الاحتياجات الواجبة في مجال تمكين المزارعين في الأغوار والمناطق المهددة بالضم، ناهيك عن احتياجات وزارة التربية والتعليم بسبب تبني التعليم عن بعد.

العجز والتمويل

قدر قانون موازنة الطوارئ العجز الإجمالي قبل التمويل (9,429) مليون شيقل، أي أكثر من قيمة الإيرادات المتوقعة، كما قدر قانون الموازنة بأن يبلغ إجمالي التمويل (4,389) مليون شيقل منهم (2,229) تمويل خارجي، و (2,160) تمويل من البنوك، وبالتالي أبقى قانون الموازنة على (5,040) كفجوة تمويلية

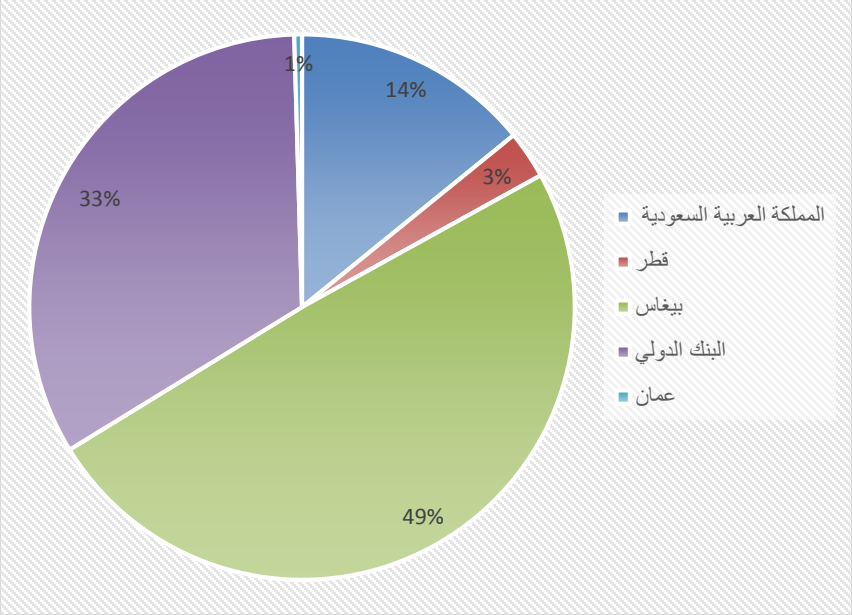
بلغ العجز الإجمالي قبل التمويل خلال النصف الأول من العام (1,919) مليون شيقل، في حين بلغ التمويل الخارجي (968.4) مليون شيقل، أي 42% من إجمالي التمويل الخارجي المتوقع. تم دفع جزء من المتأخرات بقيمة (486.4) مليون شيقل، كما تم الاقتراض من البنوك بقيمة (1,022) مليون شيقل لتغطية جزء من الفجوة، مع العلم أن السقف المالي للاقتراض خلال العام بحسب وزير المالية 1.5 مليار شيقل.

ونظرا لأن الاقتراض من البنوك اضحى بند ثابت في الموازنات العامة، توجد ضرورة لنشر تفاصيل كاملة عن الاقتراض من البنوك، والفوائد التي تدفع مقابلها، ورؤية الحكومة لآلية سدادها

جدول رقم (6) إجمالي التمويل الخارجي خلال النصف الأول من العام 2020، المبلغ بالمليون شيقل

	المقدر للعام 2020	المتحقق للنصف الأول من العام 2020	نسبة المتحقق من المقدر
إجمالي التمويل الخارجي	2229	968.4	43%
إجمالي دعم الموازنة	1509	790.8	52%
التمويل التطويري	720	177.6	25%

شكل رقم (3) مصادر الدعم الخارجي للموازنة خلال النصف الأول من العام 2020



يظهر الشكل المرفق أن معظم التمويل الخارجي لدعم الموازنة كان عن طريق الآلية الفلسطينية الأوروبية لدعم وإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية حيث بلغ (374) مليون شيقل، يليها البنك الدولي، ومن ثم المملكة العربية السعودية، والتي تعتبر أكبر داعم للموازنة منذ أعوام.

الديّن العام

بلغ الديّن العام مطلع العام 2020 مبلغ (9,662) مليون شيقل. وتشير بيانات وزارة المالية الفلسطينية إلى ارتفاع الدين العام في نهاية شهر حزيران 2020 حيث بلغ (10,629). أي بزيادة ما يقارب المليار شيقل، مع العلم أن الدين العام قد ارتفع خلال العام 2019 بقيمة 745 مليون شيقل، ومن المتوقع حتى نهاية العام وفي ظل أزمة المقاصة ارتفاع الدين العام، كمل تجدر الإشارة إلى أن الدين العام لا يشمل المتأخرات سواء للقطاع الخاص أم لهيئة التقاعد.

كما بلغت المساهمات النقدية أي ما تم دفعه فعليا فقط 70 مليون شيقل، في حين بلغت على أساس الالتزام 330 مليون شيقل، مما يعني أن 260 مليون شيقل تبقى كالتزامات على الحكومة تشمل فقط مستحقات النصف الأول من العام، مما يعني توقعات بأن يتجاوز رصيد متأخرات الموظفين حتى نهاية العام نصف مليار شيقل، في حال بقاء المقاصة معطلة مع الجانب الإسرائيلي.

جدول رقم (7) مقارنة الدين العام خلال ما بين شهر كانون أول 2019 – حزيران 2020–مليون شيقل

	كانون أول 2019	حزيران 2020	الفرق
الدين العام	9662	10629.5	967.5
الدين المحلي	5451.8	6164.3	712.5
الدين الخارجي	4210.2	4465.2	255

كما أشار التقرير السنوي لسلطة النقد لعام 2019، إلى ارتفاع الدين العام الحكومي نهاية العام 2019 حيث بلغ 9.7 مليار شيقل، أي 2.8 مليار دولار، كما أشار التقرير إلى ارتفاع حجم المتأخرات المترتبة على الحكومة خلال العام 2019، إذ بلغ حجم المتأخرات للعام (2019) 1.7 مليار شيقل، وبذلك ارتفع حجم المتأخرات المتراكمة على الحكومة حتى نهاية العام 2019 ليبلغ حوالي 14.5 مليار شيقل، أي ما يعادل 3.9 مليار دولار.

ونظرا لأن المتأخرات تعتبر جزءاً من الدين العام فإن إجمالي الديون المترتبة على الحكومة حوالي 24.2 مليار شيقل، أي ما يعادل 6.7 مليار دولار، بنسبة 39.2% من الناتج المحلي الإجمالي نهاية العام 2019.

تشير تلك المعطيات إلى ضعف الوضع المالي للحكومة، خاصة في ظل محدودية الموارد المالية المتاحة وعدم التحكم في كل من إيرادات المقاصة والمنح والمساعدات، واللتان تشكلان النصيب الأكبر من الإيرادات، الأمر الذي يشكل عائقا أمام قدرة الحكومة على الالتزام وسداد الديون، سيما متأخرات القطاع الخاص على المدى القريب.

مخصصات الوزارات الصحة، التنمية الاجتماعية، الزراعة، الداخلية والأمن العام

على ضوء جائحة كورونا وتداعياتها المتعددة، سيسلط هذا التقرير الضوء على الإنفاق خلال النصف الأول من العام على مراكز المسؤولية والتي تعتبر أولوية في ظل الجائحة، مع الأخذ بالاعتبار تداعيات الإغلاقات، وتكاليف الجائحة، وأزمة المقاصة وتراجع الإيرادات.

• وزارة الصحة

من خلال تتبع الإنفاق على وزارة الصحة خلال النصف الأول من العام 2020 بالمقارنة مع ذات الفترة لعامي 2019 و2018، يتضح أن إجمالي النفقات المتحقق خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام قد بلغ (659) مليون شيقل وهو أقل مما تم تحقيقه خلال ذات الفترة لعامي 2019 و2018، نظرا لانخفاض السلع والخدمات، تبعا لوقف التحويلات للمستشفيات الإسرائيلية، وحالة الإغلاق وإغلاق العيادات الأولية، ونقص شراء وتوفير الأدوية. والتركيز على توفير احتياجات الوباء من خلال الجهات المانحة والتبرعات، وانخفاض مراجعة المرضى للعيادات والمستشفيات والمراكز الصحية التخصصية في الوزارة،

بسبب عدم قدرة المرضى على الوصول إلى هذه الخدمات بسبب الإغلاق، وتدني طلب الخدمة بسبب عزوف العديد من المرضى عن مراجعة المراكز الصحية بسبب الخوف من انتقال العدوى[5].

ومن الجدير بالذكر أن الحكومة الفلسطينية قد قامت بالإنفاق على الإجراءات الوقائية، والتي تقع ضمن مسؤوليات ومهمات مراكز مسؤولية أخرى غير وزارة الصحة، مثل الإجراءات الوقائية في المدارس، أو في مراكز الخدمات العامة، وغيرها من الأمور التي تندرج ضمن تكاليف الوقاية من جائحة كورونا.

كما تظهر البيانات ارتفاع النفقات الرأسمالية الناتج عن شراء وتوفير ما يستلزم لمواجهة أزمة كورونا. وبالرغم من ارتفاع ما تم إنفاقه كنفقات رأسمالية، إلا أن إجمالي الإنفاق على وزارة الصحة انخفض بالمقارنة مع ذات الفترة للأعوام السابقة، بما يشير إلى أن أعباء جائحة كورونا لم تؤدي إلى زيادة الإنفاق في ميزانية وزارة الصحة بشكل مباشر.

تظهر البيانات أن الإنفاق التطويري لصالح وزارة الصحة بلغ 20 مليون شيقل على أساس الالتزام من أصل 325 مليون شيقل إجمالي النفقات التطويرية على كافة مراكز المسؤولية أي ما نسبته 6% فقط وهو أقل من الإنفاق التطويري المتحقق لذات الفترة من العام الماضي والذي هو أصلا أقل من الاحتياج الفعلي. في حين أن النفقات التطويرية المتحققة فعليا أي على الأساس النقدي هي حوالي 10 مليون شيقل، من أصل 191 مليون شيقل إجمالي النفقات التطويرية على الأساس النقدي المتحققة خلال النصف الأول من العام أي ما نسبته 5% فقط.

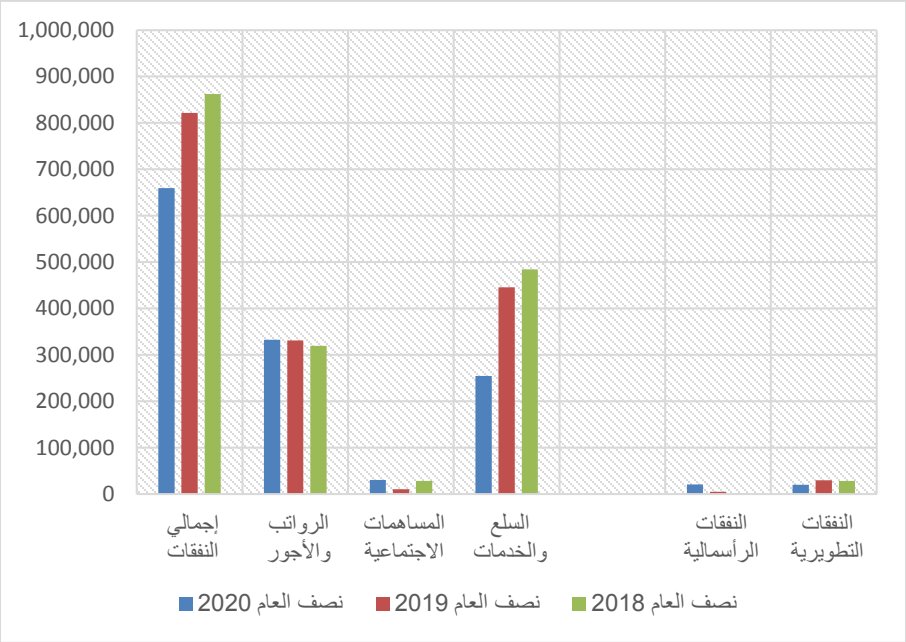
أظهر تقرير صادر عن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الأراضي الفلسطينية (OCHA) وبعض الدراسات المحلية أن حالة كورونا كشفت حالة ضعف البنية التحتية للنظام الصحي من حيث محدودية الإمكانيات الطبية الموجودة في فلسطين، ومحدودية الموارد المتاحة لوزارة الصحة، حيث تبين أن هناك نقص في الإمكانيات الصحية، والكوادر الصحية المتخصصة. قامت وزارة الصحة خلال الفترة الأولى لحالة الطوارئ بإغلاق معظم الخدمات الصحية الأولية، وتم نقل الكادر للعمل في المستشفيات ومراكز الحجر الصحي، وبالتالي جاءت التدابير لمواجهة جائحة كورونا على حساب الخدمات الصحية الأولية والخدمات الصحية غير المرتبطة بأزمة كورونا. فعلى سبيل المثال تم تأجيل معظم العمليات المبرمجة، كما كان هناك نقص حاد في توفير الأدوية، كما تم توقيف الفحوصات المخبرية. وفي الوقت الذي أظهرت الجائحة ضعف المنظومة الصحية والحاجة الملحة لتطوير الخدمات الصحية سواء ذات العلاقة في الأوبئة، أو الأمراض التي عادة ما يتم تحويلها للخارج، إضافة إلى ضرورة العمل على توطين الخدمة الصحية، لم يتم تخصيص موازنات استباقية أو طارئة تدعم الاحتياج المطلوب. معظم الإنفاق التطويري المتحقق لوزارة الصحة، تم من خلال التمويل الخارجي، وليس من تمويل الخزينة.

[5] فتحي أبو مغلي، أثر جائحة كورونا على خدمات وزارة الصحّة الفلسطينية، 2020، مؤسسة مفتاح

جدول رقم (8) النفقات المتحققة خلال نصف العام 2020 بالمقارنة مع ذات الفترة لعامي 2019و2018، المبلغ بالألف شيقل

وزارة الصحة	إجمالي النفقات	الرواتب والأجور	المساهمات الاجتماعية	السلع والخدمات	النفقات الرأسمالية	النفقات التطويرية
نصف العام 2020	659,375	332,845	30,553	254,726	20,857	20,393
نصف العام 2019	821,749	331,266	10,417	445,755	4,696	29,615
نصف العام 2018	862,210	319,682	28,173	484,063	1,811	28,481

شكل رقم (4) النفقات المتحققة خلال نصف العام 2020 بالمقارنة مع ذات الفترة لعامي 2019و2018، المبلغ بالألف شيقل



منذ بداية الجائحة عبرت وزارة الصحة عن الحاجة لموازنات مخصصة لمواجهة الجائحة بما يشمل الأجهزة والمعدات الطبية، والأدوية والمستهلكات الطبية، والكواشف المخبرية، وتجهيز أماكن الحجر، وعلى ضوء ذلك حصلت وزارة الصحة على تبرعات عينية من قبل العديد من المؤسسات المحلية والدول العربية والأجنبية[6]، كما حصلت الوزارة على تبرعات من صندوق وقفة عز، إلا أن هذه المبالغ لم ترصد ضمن أوجه الإنفاق الرسمي للوزارة[7]، ولم تظهر ضمن التقارير الشهرية، وهذا يؤكد ما تم ذكره في بداية التقرير حول ضعف شفافية موازنة 2020، وذلك بعدم وضوح تفاصيل الإيرادات والنفقات.

[6] مثال: اللواء جبريل الرجوب يقدم 50 ألف مسحة و10 آلاف فحص كورونا لوزارة الصحة، المصدر الصفحة الرسمية لوزارة الصحة على الفيسبوك، بتاريخ 2020/8/23

[7] فتحي أبو مغلي، أثر جائحة كورونا على خدمات وزارة الصحّة الفلسطينية، 2020، مؤسسة مفتاح

- **وزارة التنمية الاجتماعية**

بلغ إجمالي نفقات وزارة التنمية مضاف إليها مؤسسة رعاية أسر الشهداء خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام (498) مليون شيقل، أي مقارب لما تم إنفاقه خلال نصف العام الماضي (تخلل العام الماضي عدم تحويل أموال المقاصة)، إلا أنها أقل من الأنفاق لذات الفترة للعام 2018. حيث نتج هذا الانخفاض عن انخفاض النفقات التحويلية، والتي انخفضت ب160 مليون شيقل عن المتحققة لنصف العام 2018، وهي النفقات التي تحول في معظمها كمساعدات نقدية للأسر الفقيرة. نظرا لأنه خلال النصف الأول من العام تم تحويل دفعة واحدة للأسر الفقيرة من أصل 4 دفعات، مع العلم أنه تم زيادة عدد الأسر ب 10 آلاف أسرة بحيث أصبحوا 115 ألف أسرة تتلقى مساعدات نقدية من وزارة التنمية.

وخلال العام 2019 تم تحويل 3 دفعات للأسر الفقيرة، بحيث لم يتم تحويل الدفعة الرابعة، وخلال هذا العام، ونظرا لأزمة المقاصة فمن المتوقع الاكتفاء فقط في 3 دفعات، تحديدا أن الدفعة الثانية كانت بعد تاريخ 7/27، (اعتماد توزيع مساعدات بقيمة 126 مليون شيقل لعدد 115 ألف أسرة محتاجة موزعة بواقع 80 ألف عائلة في غزة و35 ألف عائلة في الضفة الغربية)

كما أن البيانات المتاحة من وزارة المالية لا تعكس ما تم توزيعه من صندوق وقفة عز إذ أن البيانات المدرجة هي من الخزينة العامة، حيث تم توزيع مساعدات نقدية ل30 ألف أسرة إضافية من خلال ما تم تحصيله من صندوق وقفة عز.

رافق الإجراءات المتخذة للحد من انتشار الوباء العديد من التحديات، والتي أثرت بشكل كبير على العاملين في القطاع غير المنظم، والعاملين داخل الخط الأخضر والمستوطنات، كما رافق الإغلاقات تأثر العديد من المنشئات الصغيرة، ونشوء العديد من الفقراء الجدد، وعلى ضوء ذلك قامت الحكومة باعتماد مبدأ الإنفاق بشكل شهري وفقا للأولويات، وبالتالي تم تخصيص موازنات لمواجهة الجائحة، فعلى سبيل المثال كانت الأولوية ضمن وزارة التنمية الاجتماعية مخصصة لبرنامج المساعدات النقدية، وفي ظل شح الموازنات، لم تتلقى البرامج الأخرى ضمن وزارة التنمية الموازنات المخصصة لها من الحكومة، واقتصرت فقط على المخصصات من المنح والمساعدات الدولية[8].

وعلى ضوء الجائحة وتشكيل لجان الطوارئ، تعددت الجهات المقدمة للمساعدات، وتعددت المصادر، كما كان هناك توزيع للمساعدات من خلال وزارة العمل للعمال المتضررين، إضافة إلى الطرود الغذائية والصحية التي تم توزيعها من لجان الطوارئ بالإضافة إلى ما قامت بتوزيعه المؤسسات الأهلية، وغيرها من الجهات والأطراف.

كما تنوعت الجهات المانحة، والمساعدات الدولية، والتي خصص بعضها لمواجهة الجائحة، ولم يستطع الفريق معرفة تفاصيل لهذه الجوانب بسبب غياب قاعدة بيانات رسمية شاملة لهذه الجوانب، الأمر الذي يتيح يستدعي الشفافية التامة في نشر وتوضيح مصادر الدعم، وآليات الإنفاق والأطراف المستفيدة، وتطوير قاعدة البيانات الموحدة بالشراكة مع وزارة العمل وكافة الأطراف ذات العلاقة بحيث تشمل العمال وتحديدا في قطاع العمل غير المنظم، حيث ثبت أن عدم وجود قاعدة بيانات خاصة بجميع شرائح العمال وبشكل خاص في القطاعات غير المنظمة مثل الإنشاءات، أضعف وعقد عملية حصر المتضررين وآلية تقديم المساعدة

[8] مقابلة هاتفية مع وزارة التنمية بتاريخ 2020/8/20

لهم من قبل وزارة العمل، وأتاح المجال لإشاعة تقديم معلومات غير صحيحة من قبل مقدمي الطلبات من العمال، إضافة إلى بعض حالات المحاباة والواسطة.

إن وجود قاعدة بيانات لدى وزارة التنمية الاجتماعية للأسر الفقيرة ساعد في سرعة تحديد الأطراف المطلوب استهدافها، مع ضرورة لتفعيل البوابة الموحدة للمساعدات الاجتماعية، وضرورة لتشجيع كافة الجهات للانضمام إلى البوابة، لما لها من دور في تنسيق المساعدات، ومنع الازدواجية والمساهمة في تحقيق العدالة في التوزيع

جدول رقم (9) النفقات المتحققة على أساس الالتزام خلال نصف العام 2020 بالمقارنة مع ذات الفترة لعامي 2019و2018، المبلغ بالألف شيقل

وزارة التنمية الاجتماعية	إجمالي النفقات	الرواتب والأجور	المساهمات الاجتماعية	السلع والخدمات	النفقات التحويلية	النفقات الرأسمالية	النفقات التطويرية
نصف العام 2020	498,911	24,583	2,695	2,898	466,738	22	1,975
نصف العام 2019	510,496	24,196	2,240	2,723	478,180	520	2,637
نصف العام 2018	664,927	23,965	2,494	3,052	627,103	121	8,191

- **وزارة الداخلية والأمن الوطني**

خلال النصف الأول من العام استحوذت وزارة الداخلية والأمن الوطني على 23% من إجمالي الإنفاق، وهي النسبة الأعلى بين مراكز المسؤولية من حيث النفقات، حيث بلغت (1,509) مليون شيقل، وهي أعلى من النفقات المتحققة لذات الفترة خلال العام الماضي، حيث ارتفعت فاتورة الرواتب للعاملين في القطاع الأمني عن ذات الفترة للعام الماضي بقيمة 117 مليون شيقل، الأمر الذي قد يعزى زيادة عدد الموظفين، ومن الملفت للانتباه أن ارتفاع قيمة الرواتب والأجور تحت بند وزارة الداخلية والأمن الوطني هو أعلى من قيمة الارتفاع الكلي لقيمة الرواتب والأجور بالمقارنة مع ذات الفترة للعام، بمعنى أن قيمة الرواتب والأجور لبند وزارة الداخلية والأمن العام ارتفعت ب 117 مليون شيقل بالمقارنة مع ذات الفترة للعام الماضي، في حين أن إجمالي فاتورة الرواتب ارتفعت فقط ب 77 مليون شيقل بالمقارنة مع ذات الفترة للعام الماضي، نظرا لانخفاض فاتورة الرواتب لمراكز مسؤولية أخرى مثل وزارة التربية والتي انخفضت فاتورة الرواتب بالمقارنة مع ذات الفترة للعام الماضي بقيمة 18 مليون شيقل.

بلغت النفقات التطويرية المتحققة خلال النصف الأول على الأساس النقدي حوالي 36.5 مليون شيقل، أي حوالي 19% من إجمالي النفقات التطويرية المتحققة خلال النصف الأول من العام. وتتدرج النفقات التطويرية لوزارة الداخلية والأمن الوطني تحت بند إعادة تأهيل الأجهزة الأمنية، حيث بلغ التمويل الخارجي عليها 30 مليون شيقل، في حين 6.5 مليون من الخزينة، مما

يستدعي التساؤل حول أولويات الإنفاق التطويري في ظل الجائحة، وتحديدا الأولويات المحددة من قبل الحكومة الفلسطينية أي دون تدخل خارجي.

جدول رقم (10) النفقات المتحققة خلال نصف العام 2020 بالمقارنة مع ذات الفترة لعامي 2019و2018 على أساس الالتزام، المبلغ بالألف شيقل

وزارة الداخلية والأمن الوطني	إجمالي النفقات	الرواتب والأجور	المساهمات الاجتماعية	السلع والخدمات	النفقات الرأسمالية	النفقات التطويرية
نصف العام 2020	1,509,023	1,226,154	132,455	103,050	656	46,707
نصف العام 2019	1,325,875	1,108,857	44,684	95,281	1,993	75,060
نصف العام 2018	1,503,141	1,198,140	101,428	130,986	4,082	68,505

كما يشير الجدول إلى ارتفاع المساهمات الاجتماعية وهي عبارة عن المبالغ التي تحولها الخزينة لصالح الموظف كمساهمات لصندوق التقاعد، حيث بلغت 132 مليون شيقل، مع العلم أن زيادة الرواتب والأجور تشبير إلى زيادة أعداد الموظفين وبالتالي زيادة المساهمات الاجتماعية.

- **وزارة الزراعة**

خلال النصف الأول من العام بلغ إجمالي الإنفاق لوزارة الزراعة 55.7 مليون شيقل، أي أقل من 1% من إجمالي النفقات المتحققة خلال النصف الأول من العام. شكلت نسبة فاتورة الرواتب من إجمالي نفقات وزارة الزراعة 64%. بلغ الإنفاق التطويري على وزارة الزراعة خلال النصف الأول من العام قد بلغ 12,3 مليون شيقل على أساس الالتزام أي فقط 35% من المتحقق لذات الفترة خلال العام الماضي.

جدول رقم (11) النفقات المتحققة خلال نصف العام 2020 بالمقارنة مع ذات الفترة لعامي 2019 و2018 على أساس الالتزام، المبلغ بالألف شيقل.

وزارة الزراعة	إجمالي النفقات	الرواتب والأجور	مساهمات اجتماعية	السلع والخدمات	نفقات رأسمالية	النفقات التطويرية
نصف العام 2020	55,729	35,579	3,143	4,681		12,327
نصف العام 2019	82,529	35,074	5,690	5,563	903	35,298
نصف العام 2018	61,133	35,607	3,165	6,377	107	15,876

ومن الجدير بالذكر أن أحد أولويات الحكومة الفلسطينية الاهتمام بالقطاع الزراعي، حيث تم خلال العام الماضي في الربع الرابع إطلاق خطة التنمية بالعناقيد والتي من ضمنها خطة العنقود الزراعي، حيث تم رصد 23 مليون دولار للاستثمار في محافظة قلقيلية، أي ما يعادل حوالي 80 مليون شيقل، في حين بلغ الإنفاق التطويري لوزارة الزراعة خلال العام الماضي 50 مليون شيقل.

وفي مقابلة لوكيل وزارة الزراعة صرح فيها عن اهتمام الحكومة بالقطاع الزراعي، وزيادة مخصصات وزارة الزراعة، بحيث تم تخصيص 80 مليون شيقل كموازنة تطويرية، في حين أظهرت بيانات وزارة المالية أن ما تم إنفاقه خلال النصف الأول على أساس الالتزام 12 مليون شيقل أي فقط 15% من الموازنة. مع الإشارة على أن ما تم إنفاقه فعليا للقطاع الزراعي خلال النصف الأول من العام حوالي 6 مليون شيقل، أي حوالي 3% من إجمالي الإنفاق التطويري، جميعها من التمويل الخارجي.

ويرى الفريق الأهلي إن الظرف الراهن يتطلب إعادة ترتيب الأولويات وفقا للمرحلة، الأمر الذي يتطلب المضي نحو تعزيز صمود المزارعين وتنمية القطاع الزراعي سيما في مناطق الأغوار التي يحتاج على تطوير بنية تحتية ملائمة، بما يشمل توفير السكن والصحة والتعليم للمزارعين في الأغوار، لإنجاح خطة العناقيد، وتعزيز الزراعة في الأغوار، كما هناك حاجة لاستثمار حالة الطوارئ وتحويلها الى فرصة لإعادة هيكلة القطاع الزراعي وتغيير الأولويات والمنهجية المتبعة لتحقيق السيادة على مصادر الغذاء والموارد الطبيعية.

سابعا: الاستخلاصات

بناءً على التحليل السابق، تم الخروج بالاستخلاصات التالية:

بشكل عام تشير البيانات إلى الأزمة المالية التي تعاني منها السلطة الفلسطينية، نظرا لانخفاض الإيرادات المحلية جراء الجائحة وما خلفتها، ونظرا لقرصنة الاحتلال على أموال المقاصة وعدم تحويلها، وما تسببها من أزمة مالية، كما يتضح أن إمكانيات السلطة وفي ظل تراجع الدعم الخارجي تشير إلى التحدي أمام السلطة للبحث عن خيارات لسد العجز المالي، سيما أن هذا العجز لم يرتبط فقط في العام الجاري، وإنما هناك عجز دام تعاني منه السلطة، يتطلب وضع الخطط والإجراءات لردم هذا العجز.

- إن الأصل في إقرار الموازنة قبل بداية العام، أي قبل بتاريخ 2020/1/1، وفي حال لم يتيسر إقرارها يتم الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 بحد أقصى مدته 3 أشهر،[9] إن استخدام الاستثناء وإقرار قانون الموازنة بتاريخ 3/31 غير مبرر، حيث أن إعلان حالة الطوارئ كان بتاريخ 5 آذار، كما أن قانون موازنة الطوارئ 2020 لم يتضمن تقديرا للنفقات التفصيلية وتقدير لموازنات مراكز المسؤولية، الأمر الذي يعيق عملية تدقيق البيانات والمساءلة.
- استمرار حالة ضعف الالتزام بشفافية الموازنة، من خلال الشفافية في النفقات، كما لم يتم التركيز خلال ممارسة الشراء العام لأعلى درجات الشفافية والتي لا تتعارض مع سرعة الشراء والعطاءات
- أظهرت الجائحة الحاجة لتطوير النظام الصحي الفلسطيني، كما أظهرت البيانات انخفاض الأنفاق على وازرة الصحة خلال النصف الأول من العام، تبعا لحالة الإغلاقات ووقف التحويلات الطبية إلى المشافي الإسرائيلية، في حين لم يكن هناك زيادة على النفقات التطويرية بما يعكس التوجه نحو تطوير الخدمات وتوطين الخدمة.
- تعددت مصادر الدعم والجهات المقدمة للمساعدات النقدية والعينية خلال فترة الإغلاقات والأضرار الناتجة عنها، الأمر الذي يعبر عن التضامن الاجتماعي والتكافل، إلا أنه ولتحقيق عدالة أعلى في توزيع المساعدات، فإن هناك حاجة لتخصيص موازنات إضافية لوزارة التنمية تساهم في تطوير قاعدة البيانات، كما أن هناك حاجة لتفعيل البوابة الموحدة للمساعدات، واستخدامها لنشر كل ما يتعلق بالمساعدات.
- خلال النصف الأول من العام وتبعا لازمة المقاصة، لم يتم تحويل إلا دفعة واحدة للأسر الفقيرة من أصل 4 دفعات، فمن المتوقع عدم تحويل 4 دفعات، والاكتفاء فقط في 3 دفعات، تحديدا أن الدفعة الثانية كانت بعد تاريخ 7/27، أي تماما كما حدث خلال عام 2019، بما يعني تخفيض الإنفاق على الفقراء وحرمانهم من 25% من مخصصاتهم.
- خلال النصف الأول من العام تم إنفاق 36.5 مليون شيقل على قطاع الأمن (30 مليون تمويل خارجي، 6.5 مليون تمويل سلطة)، تحت بند إعادة تأهيل الأجهزة الأمنية، في حين لم يتجاوز الإنفاق التطويري لوازرة الصحة 10 مليون

[9] قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية
http://palestinecabinet.gov.ps/GovService/Upload/Laws/29112016125839.pdf

شيقل (المبالغ على الأساس النقدي) مما يستدعي التساؤل حول أولويات الإنفاق التطويري في ظل الجائحة، وتحديدا الأولويات المحددة من قبل الحكومة الفلسطينية أي دون تدخل خارجي.

- زيادة رواتب الأمن غير المبررة وانخفاض الرواتب في قطاعات اخرى ايضا غير مبررة بالمعلومات المتاحة.
- انخفاض الإيرادات المتحققة خلال النصف الأول من العام بالمقارنة مع ذات الفترة للأعوام السابقة، إلا أن الانخفاض كان بسيط نسبيا بالمقارنة مع تقديرات الموازنة، نظرا لأنه عادة ما تكون الجباية والإيرادات أعلى في الربع الأول، وارتباطا في أن الإغلاق الشامل كان بتاريخ 22 آذار، لم يكن لحالة الإغلاق الأثر الحاد على الإيرادات خلال النصف الأول من العام.
- انخفاض النفقات المتحققة، بالمقارنة مع المقدر، وبالمقارنة مع الأعوام السابقة، سواء على الأساس النقدي ام على أساس الالتزام، نظرا لانخفاض النفقات التشغيلية تبعا لحالة الإغلاقات، وانخفاض الرواتب والأجور نظرا لأزمة المقاصة التي نشأت مع بداية أيار، نتيجة لعدم تحويل الجانب الإسرائيلي لأموال المقاصة.
- ارتفاع الدين العام في نهاية شهر حزيران 2020 حيث بلغ 10.6 مليار شيقل، ومن المتوقع حتى نهاية العام وفي ظل أزمة المقاصة ارتفاع الدين العام، مع الإشارة إلى أن هذا الدين العام والأرقام المذكورة لا تشمل المتأخرات سواء للقطاع الخاص أم لهيئة التقاعد
- تبني سياسة تقديم المساعدات للفئات المحتاجة وليس سياسة التعويض للمتضررين بسبب عدم توفير إمكانات وموارد كافية
- الاعتماد على المجتمع المحلي في توزيع المساعدات العينية والطارئة والإغاثية السريعة.