

تقرير تحليل الموازنة العامة 2021

لم يكن العام 2020 عاما عاديا، بل استثنائيا بامتياز على جميع الأصعدة، ما بين أزمة المقاصة، وقرصنة الاحتلال، وما بين جائحة كورونا وما تطلبته من تكاليف وأعباء إضافية لقطاع الصحة وتحديات في إيرادات الضرائب والجمارك والمباشرة وغير المباشرة بسبب تراجع الاقتصاد الفلسطيني، الأمر الذي ساهم في ارتفاع الدين العام.

على ضوء أزمة انتشار جائحة كورونا، تم إعلان حالة الطوارئ رسمياً، وتم إصدار قرار بقانون بشأن موازنة الطوارئ العامة لسنة 2020، 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 خلال السنة المالية، وعلى أن يتم إعداد خطط نقدية شهرية تركز على مبدأ التقنين النقدي وفقا للأولويات المقررة من مجلس الوزراء، حيث تم تحديد أربع أولويات رئيسية وهي: دعم ومساعدات العائلات الفقيرة، دعم النظام الصحي، وتوفير رواتب الموظفين، وتوفير احتياجات القطاع الأمني.

تعد الموازنة العامة أهم وثيقة اقتصادية تملكها الدولة، كونها توفر معلومات تتعلق بأثر السياسات الحكومية في توزيع الموارد والنمو الاقتصادي وغيرها، وهي التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تقوم الحكومة بتنفيذه وفق خطتها الوطنية والاستراتيجية، وتحتوي الموازنة العامة على برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة بما يشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة¹.

يهدف هذا التقرير إلى مراجعة موازنة العام 2020 ورصد إدارة المال العام من خلال الانفاق الفعلي على القطاعات المختلفة، وتحليل أوجه الانفاق للموازنة العامة، كما يهدف إلى تقديم توصيات لمواجهة التحديات التي تواجه الحكومة ووزارة المالية في إدارة المال العام. تكمن أهمية هذا التقرير في أنه يحاول تحليل التطبيق العملي للموازنة العامة في ظل الظروف المالية الاستثنائية التي تمر بها الحكومة الفلسطينية.

ملاحظات عامة بشأن موازنة الطوارئ لسنة 2020

على ضوء تنفيذ موازنة الطوارئ العامة لسنة 2020 التي صدرت متأخرة بثلاث شهور بتاريخ 2020/3/31، يبدي الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة الملاحظات التالية:

أولاً: استمرار تأخر صدور الموازنة العامة في وقتها الضروري؛ حيث تم التأخر في إعداد وإصدار الموازنة، وفقا لأحكام القانون فإن إعداد وإقرار الموازنة يتم قبل بدء السنة الجديدة، وفي حال لم يتيسر إقرارها قبل بداية العام الجديد، يتم الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 12/1 بحد أقصى مدته 3 أشهر².

ثانياً: لم تلتزم الحكومة في النهج التشاركي الذي أعلنت الحكومة مرارا وتكرارا التزامها به، حيث تم إصدار موازنة الطوارئ دون نقاشها مع ممثلي منظمات المجتمع المدني، ولم يطلع المواطنين (المصدر الأكبر لإيرادات الموازنة العامة) عليها قبل إقرارها، ناهيك عن استغلال غياب المجلس التشريعي صاحب الشرعية الأساسية لإقرار الموازنة العامة باعتباره ممثل المواطنين، وذلك من خلال عدم نشر أية بيانات عن مشروع الموازنة وتم التعامل مع المسودة بشكل سري مطلق.

ثالثاً: إن موازنة الطوارئ لم تتضمن أي بنود تفصيلية تتعلق بالجوانب الرئيسية، الأمر الذي أعاق وأضعف قدرة الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة في تحليل البيانات والتدقيق، حيث أن أبواب موازنة الطوارئ كانت مختصرة جدا بدون مبرر مقبول، وذلك على خلاف ما نص عليه قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية 1998 الذي أشار إلى أن 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.

رابعاً: لم تقم وزارة المالية بإصدار التقارير بموعدها خلال العام 2020 وفقا لأحكام القانون الفلسطيني ومبادئ شفافية الموازنة، ولا تبرر حالة الطوارئ التأخر في نشر التقارير الشهرية، حيث صدر تقرير شهر كانون أول للعام 2020 بداية شهر آذار من العام 2021 والأصل أن يتم توفير البيانات بدقة وجودة وضمن الآجال الزمنية المناسبة كي يتمكن المواطن والمختصين من التحليل والتدقيق والمساءلة وطلب التعديل في الوقت المناسب.

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

1 قانون رقم (7) للعام 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، مادة رقم (1).

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

وفقاً لمنهجية إعداد التقرير، اعتمد الفريق الأهلي على اعتماد التركيز على المحاور الهامة للموازنة وهي:

المحور الأول: مسح تتبع شفافية الموازنات العامة

المحور الثاني: عرض وتحليل بيانات الإيرادات خلال العام 2020.

المحور الثالث: عرض وتحليل بيانات النفقات العامة

المحور الرابع: عرض وتحليل بيانات صافي الإقراض

المحور الخامس: عرض وتحليل النفقات التطويرية

المحور السادس: عرض وتحليل بيانات العجز المالي والمنح والمساعدات

المحور السابع: عرض وتحليل بيانات الدين العام

المحور الثامن: عرض وتحليل مخصصات بعض مراكز المسؤولية الأساسية (وزارة الصحة، وزارة التنمية الاجتماعية، وزارة الداخلية).

المحور الأول: نتائج مسح تتبع شفافية الموازنات العامة

من خلال مراجعة موقع وزارة المالية وتتبع مدى الالتزام بالمعايير الدولية اللازمة لتحقيق شفافية الموازنة العامة التي 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 المقررة 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 ٢٠١٩	تم النشر	
التقرير المدقق للعام ٢٠١٨		لم يتم النشر

تبين أن وزارة المالية نشرت 5 وثائق من أصل 8، فقد تم نشر قانون الموازنة، دون نشر ملخص مقترح الموازنة، ودون نقاشه مع ممثلي المجتمع المدني، حيث تم نشر قانون الموازنة بشكل مختصر جداً لا يتضمن أي موازنات تفصيلية لمراكز المسؤولية.

كما تم خلال العام نشر موازنة المواطن، على شكل فيديو، إضافة إلى نشر التقارير الشهرية، إلا أنه لم يتم الالتزام بالمواعيد المحددة لنشرها. في حين لم يتم نشر التقرير نصف السنوي للعام 2020، أن ما تنشره وزارة المالية هو تقرير تراكمي، لا يلبي شروط ومعايير وهو التقرير نصف السنوي الذي يجب أن يشمل تحليل للأداء خلال النصف الأول، والسياسات الخاصة بالنصف الثاني وغيرها من المتطلبات، وليس فقط أرقام للإنفاق.

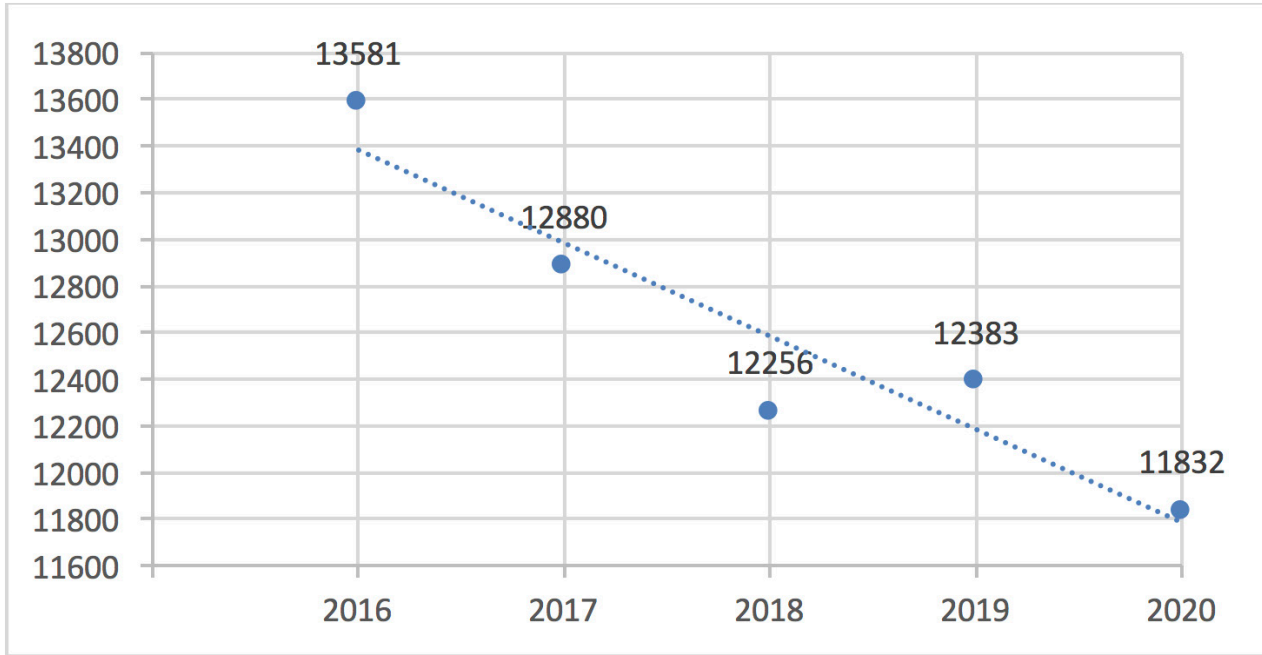
كما تم نشر تقرير نهاية السنة للعام 2019، إلا أنه تقرير مختصر، يحتوي على أرقام صماء لا تظهر حقيقة وواقع ومضمون تنفيذ السياسات المالية المعتمدة للتنفيذ، وواقع ما تم تحقيقه من أهداف وما تم تنفيذه من برامج. ولم يتم نشر التقرير المدقق للعام 2018، مع العلم أن آخر تقرير مدقق صدر للعام 2015، أي قبل 5 أعوام، ومن المفترض أن يتم نشر التقرير المدقق لكل من الأعوام 2016-2017-2018.

يتضح أن هناك ضعف في الالتزام في تحقيق مبادئ الشفافية؛ المتطلب الأساسي وتحديدًا في حالة الطوارئ، حيث أن عدم الالتزام بنشر المعلومات والبيانات الشاملة، والدقيقة، وفي الوقت المناسب، يؤثر بشكل سلبي على مفهوم المساءلة المجتمعية وتحقيق غاياتها.

المحور الثاني: عرض وتحليل الإيرادات خلال العام 2020

تضمن قانون الموازنة للعام 2020 تقديرا بانخفاض الإيرادات بأكثر من 30% عن المتحقق للأعوام السابقة، وكان ذلك التوقع نتيجة للإغلاقات والتدابير التي اتخذت للحد من انتشار جائحة كورونا، وما رافقها من تعطل للعديد من الأنشطة الاقتصادية. إذ تم تقدير إجمالي الإيرادات المتوقعة (8,698) مليون شيقل، في حين بلغ إجمالي صافي الإيرادات المتحقق على أساس الالتزام (11,832) مليون شيقل، أي بنسبة 136% عن المقدر، وبانخفاض طفيف عما تم تحقيقه خلال العام 2019.

شكل رقم (1) الإيرادات المتحققة للأعوام 2016-2020، على أساس الالتزام، المبلغ بالمليون شيقل



يلاحظ من الشكل (1) اعلاه انخفاض الإيرادات على مدار الأعوام (2020-2016)، الأمر يعزى إلى تراجع الوضع الاقتصادي بشكل عام، وأثره على تراجع الإيرادات، إضافة إلى أزمة المقاصة المتكررة التي تؤثر ليس فقط على إيرادات الحكومة وإنما على عجلة الاقتصاد ككل.

بلغت الإيرادات المحلية (4,133) مليون شيقل، فيما بلغت الإيرادات المتأتية عن طريق المقاصة (8,090) مليون شيقل. علماً أن الحكومة الفلسطينية عانت خلال العام 2020 من أزمة المقاصة؛ لعدم تحويل الحكومة الاسرائيلية أموال المقاصة لأكثر من ستة أشهر (مايو/أيار - نوفمبر/تشرين الثاني 2020)، نتيجة لسياسة الحكومة الإسرائيلية في الابتزاز السياسي للسلطة الفلسطينية إثر وقف التنسيق مع الجانب الإسرائيلي، خلال تلك الفترة، الأمر الذي كان له الأثر السلبي ليس فقط على الإيرادات والإنفاق الحكومي، وإنما أثر على كافة المجالات، وبشكل خاص انقطاع رواتب حوالي 200 ألف شخص يتقاضون رواتبهم من الحكومة الفلسطينية، سواء كموظفين عموميين، أو متقاعدين، أو غيرهم.

جدول رقم (1): مقارنة إجمالي صافي الإيرادات المتحققة على أساس الالتزام

وعلى الأساس النقدي للعام 2020 مع المقدّر، المبلغ بالمليون شيقل

المقدر للعام 2020	المتحقق على الأساس النقدي	المتحقق على أساس الالتزام	
8358	11887.5	11832.3	إجمالي صافي الإيرادات
1863	4133.2	4133.2	إجمالي الإيرادات المحلية
6835	8041.8	8090.8	إجمالي إيرادات المقاصة
340	287.6	391.8	الإرجاعات الضريبية

الإيرادات المحلية

بلغت إيرادات الضرائب المحلية التي يتم تحصيلها بواسطة الحكومة الفلسطينية مباشرة (2523.5) مليون شيقل، أي بتراجع عما تم تحقيقه خلال العام 2019 الذي بلغ (2733.6) مليون شيقل، نظرا للحالة الراهنة، وتعطيل العديد من الأنشطة الاقتصادية، فيحسب الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني تراجع الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 12% مقارنة مع عام 2019، كما شهدت معظم الأنشطة الاقتصادية تراجعا في قيمتها المضافة خلال العام 2020 مقارنة مع العام 2019، مما أدى إلى انخفاض الإيرادات الضريبية.

جدول رقم (2) الإيرادات الضريبية المحلية المتحققة على أساس الالتزام خلال العام 2020 بالمقارنة مع الأعوام 2019-2018، المبلغ بالمليون شيقل

2018	2019	2020	
2997.3	2733.6	2523.5	إيرادات الضرائب المحلية
848.7	747.1	643.3	ضريبة الدخل
1198.2	1082.3	1051.9	ضريبة القيمة المضافة
697.8	664.1	517	الجمارك
4.5	4.3	4.9	مكوس المشروبات
235.1	221.6	291.5	مكوس السجائر
13	14.2	14.9	ضريبة الأملاك

يظهر الجدول حجم الانخفاض في الإيرادات الضريبية، سيما الجمارك، وضريبة الدخل، تبعا لحالة الإغلاقات وتعطيل معظم الأنشطة خاصة القطاع السياحي، وانخفاض حجم التبادل التجاري مع العالم الخارجي، حيث انخفضت الواردات بنسبة 11% بالمقارنة مع العام 2019. كما يتضح من خلال الجدول أعلاه أن أكبر مصدر للإيرادات هو ضريبة القيمة المضافة التي تشكل حوالي 40% من مجمل الإيرادات الضريبية المحلية، وهي ضريبة عمياء تمس كافة فئات المجتمع، في حين أن مساهمة ضريبة الدخل من الإيرادات المحلية لا تتجاوز 25% وهي ضريبة تصاعدية، أي كلما زاد الدخل ارتفعت الشريحة الضريبية، ما يشير إلى الحاجة لإصلاح النظام الضريبي بما ينسجم وتحقيق العدالة الاجتماعية.

إيرادات المقاصة

بلغت الإيرادات المتأتية عن طريق المقاصة وهي الأموال التي يتم تحصيلها من قبل الحكومة الاسرائيلية (8,090) مليون شيقل، بتراجع عن العام 2019؛ يظهر الجدول التالي انخفاض ضريبة القيمة المضافة وضريبة المحروقات عن العام 2019. وقد يعود انخفاض ضريبة المحروقات نتيجة لحالة الإغلاقات والحد من الحركة والتنقل الذي ساهم في تخفيض استهلاك المحروقات.

جدول رقم (3) إيرادات المقاصة المتحققة على أساس الالتزام خلال العام 2020 بالمقارنة مع الأعوام 2019-2018، المبلغ بالمليون شيقل

2018	2019	2020	
8050.4	8671.8	8090.8	إيرادات المقاصة
3472.3	3686.4	3827.9	الجمارك
2003.6	2147.2	1837.7	ضريبة القيمة المضافة
-13.5	-15.7	-14.7	ضريبة الشراء
2481.1	2628.3	2363.7	ضريبة المحروقات
71	225.5	76.2	ضريبة الدخل
35.9	0	0	أخرى

تشكل الجمارك أكبر مصدر للإيرادات الضريبية عن طريق المقاصة، ونظرا لسيطرة إسرائيل على المعابر (موانئ ومطارات) واجراءاتها أدى لوجود ظاهرة التسرب المالي التي 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.

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

المحور الثالث: عرض وتحليل النفقات العامة 2020

بلغ إجمالي النفقات المتحققة خلال العام 2020 على أساس الالتزام (16,493) مليون شيقل، أي مقاربا لما تم تقديره، مع الإشارة إلى أن التقدير جاء مقاربا لما تم رسده للأعوام السابقة، (دون وجود حالة الطوارئ)، وبالتالي لم يتم التقدير بناء على توقعات انخفاض النفقات التشغيلية وفقا للظرف الحالي.

جدول رقم (4) إجمالي النفقات المتحققة خلال العام 2020 على أساس الالتزام وعلى الأساس النقدي، المبلغ بالمليون شيقل

المقدر للعام 2020	المتحقق على الأساس النقدي	المتحقق على أساس الالتزام	
16387	13320	16493.9	إجمالي النفقات وصافي الإقراض
6880.5	6369	6886.6	النفقات والأجور
660.3	223.2	671.1	المساهمات الاجتماعية
2257.5	990.4	2261.5	استخدام السلع والخدمات
5110.3	4221.9	4887	نفقات تحويلية
80.2	28.5	92.8	نفقات رأسمالية
372.1	138.1	192.4	الفائدة
900	1166.7	1166.7	صافي الإقراض
126	182.1	335.8	دفعات مخصصة

يظهر الجدول أعلاه أن إجمالي النفقات المتحققة على الأساس النقدي، أي ما تم إنفاقه فعلياً أقل من المتحقق على أساس الالتزام بـ (3,173) مليون شيقل، ما يعني أن 3 مليار شيقل تبقى كالتزامات على الحكومة الفلسطينية، والتي تظهر بشكل أكبر في الرواتب والأجور والنفقات التشغيلية والتحويلية. شكل بند الرواتب والأجور مضافاً إليه المساهمات الاجتماعية ما نسبته 45% من إجمالي النفقات وصافي الإقراض، في حين شكلت النفقات التشغيلية على أساس الالتزام (استخدام السلع والخدمات) 13% من إجمالي النفقات وصافي الإقراض.

توضح البيانات المنشورة من قبل وزارة المالية³ أن المتحقق على الأساس النقدي أقل من الالتزام، ما يشير إلى أن هناك التزامات وديون على الحكومة ترتبت خلال العام 2020، وحجم الانفاق لم ينخفض تبعاً لحالة الإغلاقات والعمل بالحد الأدنى من العاملين في أغلب المؤسسات العامة في مخالفة للتوقعات بانخفاض تلك النفقات؛ أي أن النفقات المتحققة على أساس الالتزام كانت كما الموازنة المقدرة دون أي انخفاض.

اللافت للانتباه أن النفقات التحويلية انخفضت عن المقدّر، كما أن المتحقق على الأساس النقدي أي ما تم إنفاقه فعلياً أقل من المتحقق على أساس الالتزام. تجدر الإشارة إلى أن النفقات التحويلية هي المبالغ التي تحول إلى طرف ثالث؛ مخصصات العائلات الفقيرة، والأسرى، واسب الشهداء وبدلات التقاعد للمتقاعدين وغيرها.

المحور الرابع: صافي الإقراض

قدر قانون موازنة الطوارئ 2020 بند صافي الإقراض (المبالغ المخصصة من إيرادات المقاصة من قبل إسرائيل لتسوية ديون مستحقة للشركات الإسرائيلية المزودة للكهرباء والمياه وخدمات الصرف الصحي للبلديات ولشركات وجهات التوزيع الفلسطينية، وغيرها من البنود) بـ 900 مليون شيقل، أي تماماً لما تم تقديره للعام 2018. في المقابل بلغ بند صافي الإقراض المتحقق، على أساس الالتزام وعلى الأساس النقدي، (1,167) مليون شيقل أي أعلى من المقدّر. أوضح الفريق الأهلي عدة مرات وفي أكثر من مناسبة بأن 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 البعيد⁴.

المحور الخامس: عرض وتحليل النفقات التطويرية

قُدرت النفقات التطويرية⁵ ضمن قانون موازنة الطوارئ للعام 2020 بـ (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 المتحققة على أساس الالتزام (952) مليون شيقل، أي 68% من المقدّر للعام الحالي، في حين بلغت النفقات التطويرية على الأساس النقدي فقط (572) مليون شيقل منها (163) مليون شيقل تمويل من الخزينة.

جدول رقم (5) النفقات التطويرية المتحققة على أساس الالتزام للأعوام 2016-2020، المبلغ بالمليون شيقل

2016	2017	2018	2019	2020	النفقات التطويرية المتحققة على أساس الالتزام
1286.5	1321.4	1298.1	1214.9	952.6	

تشير بيانات العام 2020 إلى انخفاض النفقات التطويرية عن الأعوام السابقة، فقد كشفت جائحة كورونا وخلال عام 2020 ضعف وهشاشة البنية التحتية للقطاع الصحي، ناهيك عن الأزمات التي تولدت بفعل ضعف منظومة الحماية الاجتماعية، وأثر الإغلاقات التي أثرت بالدرجة الأكبر على الفقراء والعمال.

3 انظر/ي: التقرير الشهري العمليات المالية – الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل لشهر كانون أول/ ديسمبر 2020 / <http://www.pmf.ps/pmf/documents/accounts/monthly/2020/> Dec.2020.ar.pdf

4 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان. 2017، بند صافي الإقراض وأثره على عجز الموازنة وهدر المال العام.

5 تعرف النفقات التطويرية بتلك النفقات التي لها طبيعة مختلفة عن النفقات الجارية أو التشغيلية أو التحويلية أو الرأسمالية، وهي تتميز عن النفقات الأخرى بالعمر الافتراضي والبعيد التطويري التنموي، وبهذا المفهوم، تكون للإنفاق التطويري عوائد حالية ومستقبلية، وهذه العوائد تكون على شكل أرباح أو زيادة في التشغيل أو زيادة التكوين الرأسمالي الثابت (الاستثمار) أو عوائد غير مباشرة لها عالقة بتحسين البيئة الاقتصادية والاجتماعية وتحسين بيئة الأعمال من خلال تحسين البنية التحتية. بمعنى آخر، إن هذه النفقات ذات بعد تنموي اقتصادي واجتماعي

المحور السادس: العجز والتمويل

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

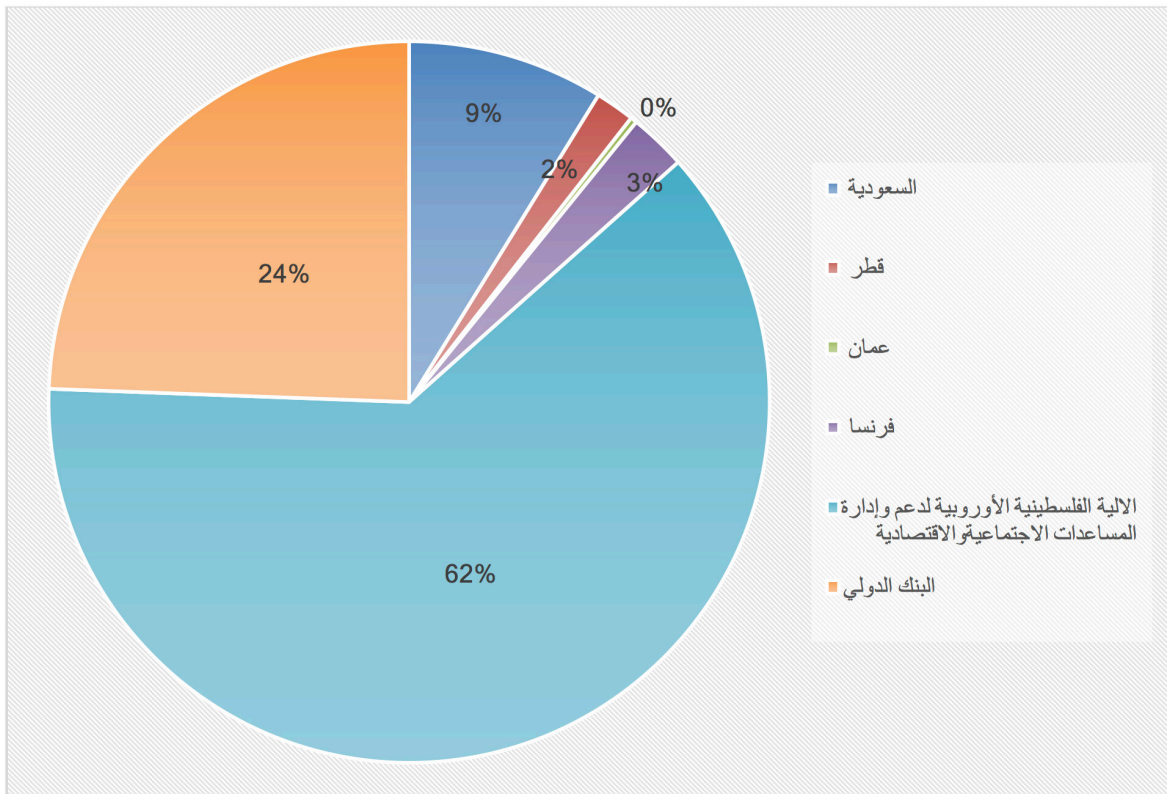
بلغ التمويل الخارجي الفعلي (1,672) مليون شيقل، أي 75% من إجمالي التمويل الخارجي المتوقع، كما تم الاقتراض من البنوك بقيمة (1895.4) مليون شيقل لتغطية جزء من الفجوة. ونظرا لأن الاقتراض من البنوك أضحى بندا ثابتا في الموازنات العامة، فقد بات ضروريا نشر تفاصيل كاملة عن الاقتراض من البنوك، والفوائد التي تدفع مقابلها، ورؤية الحكومة لألية سدادها.

كما تم دفع جزء من المتأخرات بقيمة (1562.4) مليون شيقل.

جدول رقم (6) إجمالي التمويل الخارجي خلال عام 2020، المبلغ بالمليون شيقل

نسبة المتحقق من المقدر	المتحقق للعام 2020	المقدر للعام 2020	
75%	1672	2229	إجمالي التمويل الخارجي
80%	1219.9	1509	إجمالي دعم الموازنة
62%	452.1	720	التمويل التطويري

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



يظهر الشكل أعلاه أن معظم التمويل الخارجي لدعم الموازنة جاء عن طريق الآلية الفلسطينية الأوروبية لدعم وإدارة المساعدات الاجتماعية والاقتصادية التي تعتبر أكبر داعم للموازنة منذ أعوام بمبلغ (758) مليون شيقل، يليها البنك الدولي، ومن ثم المملكة العربية السعودية.

المحور السابع: عرض وتحليل بيانات الدين العام

بلغ الدين العام مطلع العام 2020 حوالي (9,662) مليون شيقل. تشير بيانات وزارة المالية الفلسطينية إلى ارتفاع الدين العام في نهاية شهر كانون أول 2020 حيث بلغ (11,735.8). أي بزيادة 2 مليار شيقل، مع العلم أن الدين العام لا يشمل المتأخرات سواء للقطاع الخاص أم لهيئة التقاعد.

كما بلغت المساهمات النقدية أي ما تم دفعه فعلياً فقط 223 مليون شيقل، في حين بلغت على أساس الالتزام 671 مليون شيقل، مما يعني أن 447 مليون شيقل تبقى كالتزامات على الحكومة خلال هذا العام.

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

الفرق	كانون أول 2020	كانون أول 2019	
2,073	11,735	9,662	الدين العام
2,024	7,475.8	5451.8	الدين المحلي
49.9	4,260.1	4210.2	الدين الخارجي

أشارت بيانات وزارة المالية لشهر كانون أول 2020⁶ إلى أن حجم المتأخرات المترتبة على الحكومة للعام 2020 بلغت حوالي 3,659 مليار شيقل، وبذلك ارتفع حجم المتأخرات المتراكمة على الحكومة حتى نهاية العام 2020 ليبلغ حوالي 6,623 مليار شيقل، فضلاً عن الديون المتراكمة على الحكومة بسبب عدم تحويل وزارة المالية لاشتراكات الموظفين وعدم تحويل مساهمات الحكومة عن كل مشترك وفقاً لنظام التقاعد الخاص به إلى صندوق التقاعد، الأمر الذي يفاقم من أزمة صندوق التقاعد. ونظراً لأن المتأخرات تعتبر جزءاً من الدين العام، فإن إجمالي الديون المترتبة على الحكومة حوالي 18.4 مليار شيقل.

المحور الثامن: مخصصات الوزارات الصحة، التنمية الاجتماعية، الزراعة، الداخلية والأمن العام

على ضوء جائحة كورونا وتداعياتها المتعددة، سيسلط هذا المحور الضوء على الإنفاق على مراكز المسؤولية التي 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 العام 2020 بالمقارنة مع العام 2019، يتضح أن إجمالي النفقات المتحقق على أساس الالتزام قد بلغ (1,846) مليون شيقل.

جدول رقم (8) نفقات وزارة الصحة للأعوام 2020 و2019، المبلغ بالألف شيقل

وزارة الصحة	إجمالي النفقات	الرواتب والأجور	المساهمات الاجتماعية	السلع والخدمات	النفقات الرأسمالية	النفقات التطويرية
2020	1,846,518	687,332	62,102	958,690	73,191	65,203
2019	1,784,499	730,590	46,066	930,129	9,647	68,067

يلاحظ من خلال المقارنة بين عام 2020 وعام 2019، ارتفاع إجمالي النفقات على وزارة الصحة، تحديداً على بند النفقات الرأسمالية، والذي ارتفع ارتباطاً بالاحتياجات التي صاحبت مواجهة جائحة كورونا، إلا أنه وبالمجمل كان الارتفاع في إجمالي الإنفاق على وزارة الصحة محدوداً، وبالرغم من زيادة الإنفاق الرأسمالي إلا أن الخدمات الصحية الحكومية والقطاع الصحي لا زال يعاني من نقص في الإمكانيات الصحية؛ فقد كشفت جائحة كورونا مدى ضعف البنية التحتية للقطاع الصحي الحكومي.

تظهر البيانات أن الإنفاق التطويري لصالح وزارة الصحة بلغ 65 مليون شيقل على أساس الالتزام من أصل 952 مليون شيقل إجمالي النفقات التطويرية على كافة مراكز المسؤولية أي ما نسبته 6% فقط. وبالرغم من أحد أولويات المحددة من قبل الحكومة كانت دعم النظام الصحي، إلا أن انخفاض حجم التوريدات الطارئة من بعض أصناف المستلزمات الطبية خلال فترة الجائحة عن

الاحتياجات الفعلية على الرغم من توفر الأموال، إضافة إلى تأخر وصول بعض تلك التوريدات.

إضافة إلى ذلك تعاني وزارة الصحة من ارتفاع حجم المتأخرات المالية المدوّرة عليها (متأخرات للموردين والمزودين وشراء خدمات التحويلات الطبية لصالح المستشفيات الفلسطينية غير الحكومية)، الأمر الذي يؤثر على استمرارية القدرة على شراء الخدمات، وينعكس سلباً على مستوى جودة الخدمات. كما أشار تقرير صادر عن معهد ماس تدني مستوى التجهيزات الطبية وقلّة عدد الأسرة في أقسام المستشفيات، سواء الحكومية أو الخاصة/الأهلية الفلسطينية، التي تعالج الأمراض يشيع تحويلها نحو المستشفيات الاسرائيلية. كما تظهر النتائج قلة أعداد الكوادر البشرية التي تعالج هذه الأمراض. الأمر الذي يشير إلى أن عدم كفاية البنى التحتية، المادية والبشرية، يشكل عاملاً هاماً في توسع أعداد التحويلات الطبية، خصوصاً إلى المستشفيات الإسرائيلية.⁷

كما أشار التقرير الصادر عن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الأراضي الفلسطينية (OCHA) وبعض الدراسات المحلية إلى أن حالة كورونا كشفت حالة ضعف البنية التحتية للنظام الصحي من حيث محدودية الإمكانيات الطبية الموجودة في فلسطين، ومحدودية الموارد المتاحة لوزارة الصحة، وفي الإمكانيات الصحية، والكوادر الصحية المتخصصة.

• وزارة التنمية الاجتماعية

بلغ إجمالي نفقات وزارة التنمية الاجتماعية مضاف إليها مؤسسة رعاية أسر الشهداء على أساس الالتزام (1,450) مليون شيقل، أي ما نسبته 9% من إجمالي الانفاق العام للسنة المالية 2020، إلا أنه فعلياً لا تتجاوز مخصصات وزارة التنمية الاجتماعية بشكل منفصل عن 5%.

وخلال لقاء مع وزارة التنمية الاجتماعية⁸، أوضحت الوزارة أن خلال العام 2020، تم تحويل فقط 3 دفعات من أصل 4 دفعات مخصصة للعائلات الفقيرة ضمن برنامج المساعدات النقدية، الأمر الذي يعني حرمان تلك العائلات من 25% من مخصصاتهم. إضافة إلى أن برنامج المساعدات الطارئة والمرصود له ضمن الموازنة 500 ألف شيقل شهرياً، لم تتلق الوزارة سوى 100 إلى 150 ألف شيقل شهرياً، مما أثر على تقديم المساعدات الطارئة، في حين لم يتم تحويل أي التزامات متعلقة بشراء الخدمة، مما أثر على دور مزودي الخدمات، وزاد من الديون المتراكمة والمتأخرات.

وعلى الرغم من التزام وزارة التنمية الاجتماعية بتقديم المساعدات النقدية للأسر الفقيرة، وزيادة عدد المستفيدين خلال العام 2020 بحوالي 10 آلاف أسرة، ليصل عدد الأسر المستفيدة (تتلقى مساعدات نقدية من وزارة التنمية) إلى 115 ألف أسرة، إلا أن نسب الفقر ما زالت مرتفعة؛ إذ تشير تقديرات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى أن نسبة الفقر في فلسطين حوالي 29% (الفقر النقدي) في حين أن معيل واحد من بين 6 معيلين 17% توقف عن العمل خلال فترة الإغلاق. كما أن 52% من المعيلين الرئيسيين العاملين بأجر لم يتلقوا أجورهم/رواتبهم خلال فترة الإغلاق، وبحسب مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية وقعت أكثر من 53,000 أسرة فلسطينية تحت خط الفقر.

• وزارة الداخلية والأمن الوطني

خلال العام 2020 استحوذت وزارة الداخلية والأمن الوطني على 21% من إجمالي الإنفاق، وهي النسبة الأعلى بين مراكز المسؤولية من حيث النفقات، حيث بلغت (3,395) مليون شيقل، وهي أعلى من النفقات المتحققة خلال العام الماضي (3,342) مليون شيقل.

وزارة الداخلية والأمن الوطني	إجمالي النفقات	الرواتب والأجور	المساهمات الاجتماعية	السلع والخدمات	النفقات الرأسمالية	النفقات التطويرية
2020	3,395,448	2,566,927	266,177	434,041	6,562	121,740
2019	3,342,765	2,585,367	197,579	418,297	4,618	136,903

يتضح من خلال الجدول أعلاه ارتفاع إجمالي نفقات وزارة الداخلية والأمن الوطني عن المتحقق للعام الماضي بشكل طفيف، إضافة إلى ارتفاع المساهمات الاجتماعية، والنفقات التشغيلية، والنفقات الرأسمالية. بلغت النفقات التطويرية المتحققة 121 مليون شيقل، أي حوالي 12% من إجمالي النفقات التطويرية المتحققة؛ منها 86 مليون شيقل تحت بند إعادة تأهيل الأجهزة الأمنية.

7 انظر: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، تقييم القطاع الصحي الفلسطيني: دراسة تحليلية على المستوى الكلي، 2020. (Microsoft Word – Health Evaluation 16 dec (mas.p)

8 لقاء الفريق الأهلي مع وزارة التنمية الاجتماعية 2021/2/9

تشير البيانات المالية، بشكل عام، إلى استمرار الأزمة المالية التي تعاني منها موازنة السلطة الفلسطينية خاصة عام 2020، نظراً لانخفاض الإيرادات المحلية الناجمة عن الآثار الاقتصادية لجائحة كورونا. كما يتضح أن استمرار حالة العجز في الموازنة لضعف خيارات سد العجز المالي، سيما أن هذا العجز لم يرتبط فقط في العام الجاري، وإنما هناك عجز دائم تعاني منه السلطة، الأمر الذي يتطلب خطط واقعية لترشيد النفقات وتأمين إيرادات واقعية من خلال التركيز على الموارد الطبيعية مثل الغاز الطبيعي، وإعادة النظر في منظومة الضرائب بشكل يعزز مبدأ العدالة الضريبية.

بناءً على التحليل السابق، تم الخروج بالاستخلاصات التالية:

- هناك ضعف في الالتزام في مبادئ الشفافية، حيث تأخر صدور الموازنة ثلاثة أشهر عن الوعد المحدد، وتم النشر بشكل مختصر جداً، دون توضيح لأي موازنات تفصيلية لمراكز المسؤولية. وبالرغم من نشر بعض الوثائق المتعلقة بالموازنة مثل التقارير الشهرية، إلا أنها تقارير تراكمية لا تعكس تحليل للأداء، وواقع ومضمون تنفيذ السياسات المالية المعتمدة للتنفيذ، وواقع ما تم تحقيقه من أهداف وما تم تنفيذه من برامج.
- لم تلتزم الحكومة في النهج التشاركي الذي أعلنت الحكومة مرارا وتكرارا التزامها به، حيث تم إصدار موازنة الطوارئ، دون نقاشها مع ممثلي منظمات المجتمع المدني، ولم يطلع المواطنون (المصدر الأكبر لإيرادات الموازنة العامة) عليها قبل إقرارها، ناهيك عن استغلال غياب المجلس التشريعي صاحب الشرعية الأساسية لإقرار الموازنة العامة باعتباره ممثل المواطنين، وذلك من خلال عدم نشر أية بيانات عن مشروع الموازنة وتم التعامل مع المسودة بشكل سري مطلق.
- هناك عجز دائم تعاني منه الحكومة الفلسطينية، نتيجة تراجع الإيرادات وتراجع الدعم الخارجي، والفجوة بين النفقات والإيرادات.
- ما زال النظام الضريبي الفلسطيني يستند على الضرائب غير المباشرة على حساب الضرائب المباشرة، بما يشير إلى الضعف في تحقيق العدالة الضريبية.
- كشفت الجائحة ضعف منظومة الحماية الاجتماعية، الأمر الذي افضى إلى نشوء فقراء جدد، وبالرغم من وجود العديد من الأطراف غير الرسمية التي قدمت المساعدات، إلا أن البيانات الصادرة عن وزارة المالية أظهرت انخفاض النفقات التحويلية المتحققة عن المقدر لهذا العام، وعدم تحويل سوى 3 دفعات من أصل 4 كمخصصات للفقراء.
- بالرغم من ارتفاع النفقات المخصصة لوزارة الصحة وتحديد شراء المستلزمات الخاصة بمواجهة الجائحة، إلا أنه ما زال هناك ضعف في جودة الخدمات الصحية، ولا زال هناك ضعف في البنية التحتية الصحية، وفي الإمكانيات الصحية.
- ارتفاع الدين العام ليصل إلى حوالي 18 مليار شيقل (يشمل المتأخرات) واستمرار أزمة صندوق التقاعد، وتراكم الديون لصالحه، واستمرار مخاطر استدامة الصندوق.

- ينبغي على الحكومة ووزارة المالية مشاركة منظمات المجتمع المدني في نقاش أولويات الموازنة العامة وتحديد الفجوات والتحديات التي تواجه الحكومة، وذلك للمساهمة في توجيه الموازنة العامة وتحديد مساهمات المجتمع المدني في عملية التنمية، باعتبار المجتمع المدني الحصن الأخير لتمثيل أولويات المواطنين واحتياجاتهم.
- ضرورة للالتزام بتحقيق مبادئ الشفافية، وهي المتطلب الأساسي وتحديدًا في حالة الطوارئ، من خلال الالتزام بنشر المعلومات والبيانات الشاملة، والدقيقة، وفي الوقت المناسب، لاطلاع الجمهور على الموازنة العامة وفهم أولوياته.
- على الحكومة تبني خطة ترشيد وتكشف للنفقات العامة محددة وواضحة ومعلنة تقوم على إعادة النظر في بنية الموازنة العامة وتوجيه أولوياتها على القطاع الاجتماعي بشكل أساسي من جهة، والعمل على تخفيض الفجوة والعجز المستمر من جهة ثانية.
- تحديد أولويات الإنفاق التطويري وتحديدًا في ظل الظروف الراهنة، وتخصيص الموازنات اللازمة للتطوير دون الاعتماد على المنح والمساعدات، ودون تدخل خارجي في تحديد أولويات الإنفاق التطويري.
- توجد ضرورة لنشر تفاصيل كاملة عن الاقتراض من البنوك، والفوائد التي تدفع مقابلها، ورؤية الحكومة لآلية سدادها.
- ضرورة التزام وزارة التنمية بتقديم المساعدات النقدية للأسر المحتاجة، وزيادة المخصصات لهم، وتخصيص موازنات إضافية لوزارة التنمية تساهم في تطوير قاعدة البيانات، كما أن هناك حاجة لتفعيل البوابة الموحدة للمساعدات، واستخدامها لنشر كل ما يتعلق بالمساعدات. وضرورة وجود استراتيجية وطنية عبر قطاعية لمكافحة الفقر في فلسطين.
- مراعاة الفروقات الاقتصادية بين الفئات الاجتماعية المختلفة بهدف تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال إعادة النظر في قيمة وحجم ضريبة القيمة المضافة.
- التزام الحكومة بتقديم الدفعات المالية الأربعة للأسر الفقيرة المسجلة في البوابة الموحدة للمساعدات وعدم الاقتصر على ثلاث دفعات كما جرى في السنتين الأخيرتين، وإعادة النظر في قيمة هذه الدفعات خاصة للأسر التي ترأسها النساء.
- ضرورة إعادة النظر في نظام الرعاية الصحية باتجاه تبني نظام تأمين الزامي شامل لضمان تحسين الخدمات الصحية وتلقي المواطنين خدمات طبية ذات جودة عالية.