



التقرير نصف السنوي للموازنة العامة 2021

تشرين أول 2021

فهرس المحتويات

مقدمة

الشفافية في الموازنة العامة 2021

نتائج مسح تتبع شفافية الموازنات العامة

الإيرادات العامة للنصف الأول للعام 2021

• الإيرادات المحلية

• إيرادات المقاصة

النفقات التطويرية خلال النصف الأول من العام

المنح والمساعدات _ العجز والتمويل

الدين العام

مخصصات الوزارات الصحة، التنمية الاجتماعية، التربية والتعليم، الداخلية والأمن الوطني، وزارة الزراعة

• نفقات وزارة الصحة خلال النصف الأول من العام 2021

• نفقات وزارة التنمية الاجتماعية خلال النصف الأول من العام 2021

• نفقات وزارة الداخلية والأمن الوطني خلال النصف الأول من العام 2021

• نفقات وزارة التربية والتعليم خلال النصف الأول من العام 2021

• نفقات وزارة الزراعة خلال النصف الأول من العام 2021

الاستخلاصات

التوصيات

مقدمة

اعتاد الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة على إعداد تقرير دوري عن واقع تنفيذ الموازنة العامة للشهور الستة الأولى من العام، لتقييم ما تم في مجال الإنفاق العام والإيرادات العامة.

صحيح أن الحكومة تبنت هذا العام زيادة مخصصات كل من قطاع الحماية الاجتماعية وقطاع الصحة والتعليم المقدر في الموازنة العامة، وأعلنت استعدادها لدعم تنفيذ استراتيجية تحسين إدارة المال العام (2021-2023) والمتضمنة تعزيز الشفافية في الموازنة العامة، وإدارة الدين العام، والحد من التهرب الضريبي وغيرها من القضايا الهامة، إلا أن ذلك لم يظهر بوضوح خلال الأشهر الستة الماضية من عام 2021

اعتمدت الحكومة في إطار خطة التعافي للاقتصاد الفلسطيني لمواجهة تحديات جائحة كورونا 2021-2023 مجموعة من التدخلات التي من ضمنها العمل على مراجعة النظام الضريبي والحد من ظاهرة التهرب الضريبي، ما زالت النتائج بهذا الشأن غير واضحة المعالم أو ملموسة، كما أعلنت الحكومة تبني سياسة الترشيد والتشفيف في مجال النفقات، لكن لا تشير النتائج إلى تقليص الفجوة والعجز في الموازنة الناتج عن استمرار زيادة النفقات خاصة مع التحديات المستمرة في مجالي إيرادات المقاصة مع إسرائيل، وتراجع المنح والمساعدات الدولية.

يهدف هذا التقرير إلى عرض واقع الإنفاق العام خلال النصف الأول من العام، بالمقارنة مع المخصصات المرصودة، سيما للقطاع الاجتماعي والقطاع الزراعي، بالاستناد إلى التقارير المالية الشهرية وقانون الموازنة للعام 2021، إضافة إلى ربطها بما جاء في الاستراتيجيات سيما التدخلات ذات العلاقة في إدارة المال العام

الشفافية في الموازنة العامة 2021

أصدر الرئيس قرار بقانون بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2021 بعد إقرارها بشكل سري في الحكومة، بتأخر 3 أشهر عن الموعد المحدد في الظروف الطبيعية بحسب قانون تنظيم الموازنة والشؤون المالية لعام 1998 لإعداد الموازنة العامة. وقد تم نشرها بشكل مختصر دون نشر البنود التفصيلية التي توضح مخصصات مراكز المسؤولية. كما اتضح أنها اعتمدت دون مشاركة أو مشاورات مع ممثلي المجتمع المدني أو اطلاع المواطنين، بل بتجاهل وإقصاء لجميع المواطنين دافعي الضرائب.

ولدى محاولة معرفة تفاصيل الموازنة من خلال الاطلاع على موازنات الوزارات لم نصل إلى واقع الأرقام التفصيلية بسبب عدم التزام الوزارات بنشر موازنتها على مواقعها، الأمر الذي يثير الشكوك حول وجود سياسة شاملة تعتمد إخفاء المعلومات، وعدم تقديمها ونشرها للمواطن، مع الإشارة إلى أنه تم نشر موازنة المواطن على موقع وزارة المالية، في حين أن الموازنة التفصيلية لم يتم نشرها.

بالرغم من أن الموازنة العامة تصدر باعتبارها قانون ينشر في الوقائع إلا أن ذلك لم يتم خلافا للقواعد النظامية والدستورية؛ حيث لم يتم نشر الموازنة التفصيلية وبنودها المعتمدة، ولم تقم الوزارة بإصدار تقرير مالي مفصل عن الشهور الستة الأولى من العام.

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 (مختصرة)	
موازنة المواطن	تم النشر	
التقارير الدورية (الشهرية والربعية)	تم النشر	
التقرير النصف سنوي		لم يتم النشر
تقرير نهاية السنة «الحساب الختامي» للعام 2020	تم النشر	
التقرير المدقق للعام 2019		لم يتم النشر

يظهر الجدول أعلاه أن هناك بعض الوثائق التي تم نشرها، إلا أن النشر يتطلب وجود 3 معايير محددة هي: شمولية البيانات المنشورة، الالتزام بمواعيد النشر، سهولة الوصول إلى البيانات، وبناء على ذلك يمكن إدراج الملاحظات التالي:

- تم نشر بيان ما قبل الموازنة على موقع وزارة المالية.
- لم يتم نشر ملخص مقترح الموازنة، ولم يتم عرضه ونقاشه مع ممثلي المجتمع المدني
- تم نشر قانون الموازنة المقررة والمعتمدة على موقع وزارة المالية بشكل مختصر جداً؛ دون توضيح الموازنات التفصيلية لمراكز المسؤولية.
- تم نشر موازنة المواطن على موقع وزارة المالية، بعد مضي النصف الأول من العام.
- تم نشر التقارير الشهرية على موقع وزارة المالية، إلا أنه لم يتم الالتزام بالمواعيد المحددة لنشرها
- لم يتم نشر التقرير النصف سنوي للعام الجاري "حيث أن ما تنشره وزارة المالية هو تقرير تراكمي لنصف العام، وهذا لا يلي شروط ومعايير التقرير نصف السنوي، الذي يجب أن يشمل تحليل للأداء خلال النصف الأول، والسياسات الخاصة بالنصف الثاني وغيرها من المتطلبات، وليس فقط أرقام للإنفاق.

- تم نشر تقرير نهاية السنة للعام 2020، إلا أنه تقرير مختصر، يحتوي على أرقام صماء لا تعكس الأداء خلال العام الماضي وما تم تحقيقه من أهداف وما تم تنفيذه من برامج.
- لم ينشر التقرير المدقق للعام 2019، الحساب الختامي، مع العلم بأنه يجب أن يصدر وينشر في فترة لا تزيد عن 18 شهر من نهاية العام المالي، أي خلال 6 أشهر من إصدار الحساب الختامي.

الإيرادات العامة للنصف الأول للعام 2021

تم تقدير إجمالي صافي الإيرادات (13,579) مليون شيقل، بزيادة حوالي 14% عما تم تحقيقه خلال العام 2020 بـ (1,746) مليون شيقل، تتشكل الإيرادات العامة من الإيرادات المحلية التي تشمل الإيرادات الضريبية والرسوم التي تجبها السلطة الفلسطينية، بالإضافة إلى إيرادات المقاصة وهي عبارة عن الضرائب والجمارك والرسوم التي تقوم بجبايتها إسرائيل على المعابر الدولية نيابة عن السلطة مخصوم منها 3% بدل إدارة. توقعت الحكومة أن تبلغ الإيرادات المحلية التي سيتم جبايتها مباشرة من قبل الحكومة الفلسطينية (4,634) مليون شيقل، في حين تتوقع الحكومة أن تبلغ إيرادات بواسطة المقاصة (9,320) مليون شيقل. بلغ إجمالي الإيرادات العامة المتحقق للنصف الأول من العام (6,789) مليون شيقل على أساس الالتزام، أي ما نسبته 50% من الإيرادات المتوقعة للعام 2021. حيث بلغت الإيرادات المحلية (2,396) مليون شيقل، الأمر الذي يشير إلى التحسن الطفيف في الجباية الضريبية، في حين بلغت الإيرادات المتأتية عن طريق المقاصة (4,709) مليون شيقل.

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

يشير الجدول أدناه إلى تحقيق 55% من إيرادات الضرائب المحلية المقدره لهذا العام، وشكلت ضريبة القيمة المضافة أعلى إيرادات متحققة خلال النصف الأول من العام، في حين شكلت 46% من المقدر، في حين بلغت قيمة الجمارك (435) مليون شيقل، وبما يشكل 67% من المقدر لهذا العام، الأمر الذي يشير إلى استمرار حالة الاعتماد على الضرائب غير المباشرة. كما بلغت إيرادات ضريبة الدخل المتحققة خلال النصف الأول من العام 65% من المقدر لهذا العام، الأمر الذي يشير إلى التحسن في الجباية الضريبية.

جدول رقم (1): إيرادات الضرائب المحلية المتحققة على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام بالمقارنة مع المقدر

نسبة المتحقق من المقدر	المقدر خلال العام 2021	المتحقق خلال نصف العام 2021	
55%	2921	1609.2	إيرادات الضرائب المحلية
65%	648	423.1	ضريبة الدخل
46%	1251	578.5	ضريبة القيمة المضافة
67%	648	435	الجمارك

		2.4	مكوس المشروبات
43%	370	158.8	مكوس السجائر
250%	4.6	11.5	ضريبة الأملاك

لم تلتزم الحكومة في تنفيذ التعديلات على ضريبة القيمة المضافة التي وردت في خطة التعافي التي تستهدف تعديل القيمة المضافة بالرفع على السلع الكمالية والتخفيض على السلع الأساسية، (حتى تاريخ إصدار التقرير لم يجر أي تعديل على ضريبة القيمة المضافة).

إيرادات المقاصة

بلغت الإيرادات المتأتية عن طريق المقاصة (4,709) مليون شيقل بنسبة 51% من المقدر لهذا العام، ويشكل النصيب الأكبر منها الإيرادات المتأتية من الجمارك، بما يؤكد استمرار اعتماد المستوردين الفلسطينيين بواسطة اسرائيلية، وبالرغم من خسائر السلطة الفلسطينية الناجمة عن التسرب المالي، والتي يشكل احد قنواتها الاستيراد من خلال إسرائيل، إلا انه يظهر جليا الاعتماد بشكل أساسي على الاستيراد من خلال اسرائيل، من خلال المقارنة بين الجمارك المتحققة من الإيرادات المحلية والجمارك عن طريق المقاصة، حيث تشكل الأخيرة حوالي 4 أضعاف الجمارك المتحققة محليا.

جدول رقم (2): إيرادات المقاصة المتحققة على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام بالمقارنة مع المقدر

المتحقق خلال نصف العام 2021	المقدر خلال العام 2021	نسبة المتحقق من المقدر	
4709.9	9320	51%	إيرادات المقاصة
2515.6	4194	60%	الجمارك
967.5	2236.8	43%	ضريبة القيمة المضافة
-9.7			ضريبة الشراء
1206.3	2796	43%	ضريبة المحروقات
30.1	93.2	32%	ضريبة الدخل

يشير الجدول أعلاه إلى انخفاض نسبة ضريبة الدخل المتحققة خلال النصف الأول من العام عن المقدر للعام 2021، حيث بلغت 32% من المقدر، في حين انخفضت أيضا إيرادات ضريبة القيمة المضافة وضريبة المحروقات عن المقدر للعام 2021، بنسبة 43% من المقدر.

تحليل النفقات

تم تقدير إجمالي النفقات وصافي الإقراض للعام 2021 (17,169) مليون شيقل، في حين بلغ إجمالي النفقات وصافي الإقراض المتحققة خلال النصف الأول من العام (8,019) مليون شيقل على أساس الالتزام، أي ما نسبته 47% من الموازنة.

جدول رقم (3) : إجمالي النفقات المتحققة على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام بالمقارنة مع المتحقق على الأساس النقدي، والمقدر للعام 2021، المبلغ بالمليون شيقل

إجمالي النفقات	المتحقق للنصف الأول من العام 2021 على أساس الالتزام	المتحقق للنصف الأول من العام 2021 على الأساس النقدي	المقدر للعام 2021	نسبة المتحقق على أساس الالتزام من المقدر لهذا العام
إجمالي النفقات	8019.8	5787	17169	47%
الرواتب والأجور	3815.8	2920.3	7434	51%
المساهمات الاجتماعية	364.4	2.5	687	53%
استخدام السلع والخدمات	1082.7	449.4	2564	42%
النفقات التحويلية	1803.9	1537.5	4784	38%
النفقات الرأسمالية	15.5	4.2	211	7%
الفائدة	92.8	143.5	364	25%
صافي الإقراض	625.6	625.6	800	78%
مدفوعات مخصصة	219	104	325	67%

بلغ إجمالي النفقات المتحققة خلال النصف الأول من العام على الأساس النقدي، أقل من المتحقق على أساس الالتزام، بفارق (2,232) مليون شيقل، وهذا يؤشر إلى استمرار سياسة ماطلة وزارة المالية في تسديد قيمة النفقات والتي تؤدي إلى تراكم الديون والمتأخرات.

الرواتب والأجور: بلغ الإنفاق على بند الرواتب والأجور على أساس الالتزام (3,815) مليون شيقل، بنسبة 51% من المقدر للعام 2021، في حين بلغ بند الرواتب والأجور على الأساس النقدي (2,920) مليون شيقل، بفارق 895 مليون شيقل عن أساس الالتزام، وهي تبقى التزامات مالية على الحكومة. تجدر الإشارة إلى أنه تم خلال العام الجاري دفع الرواتب بشكل كامل، الأمر الذي يلفت الانتباه إلى الفارق بين الإنفاق النقدي والإنفاق على أساس الالتزام، وقد حاولنا التعرف على حقيقة هذا الفرق وتفسيره إلا أن وزارة المالية لم تعاون في هذا الشأن حتى الآن.

المساهمات الإجتماعية: وهي عبارة عن المساهمات المترتبة على الحكومة لصالح الموظفين، والمفترض تحويلها لصندوق التقاعد، لضمان استدامته وضمان تحويل مستحقات المتقاعدين، فعليا لم يتم تحويل سوى 2.5 مليون شيقل من أصل 364 مليون شيقل، ما يعزز سياسة الحكومة في تراكم الديون لصالح صندوق التقاعد المهدد بالافلاس خلال فترة قادمة، إذا ما استمرت الحكومة في عدم الالتزام بتحويل المستحقات وسداد الديون .

استخدام السلع والخدمات: بلغت النفقات التشغيلية المتحققة خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام (1,082) مليون شيقل، شكلت 42% من المقدر لهذا العام، في حين أن النفقات التشغيلية المتحققة فعليا "الأساس النقدي" بلغت فقط (449) مليون شيقل، مما يعني أن (633) مليون شيقل التزامات مالية على الحكومة، أي متأخرات لصالح القطاع الخاص، بما يزيد أزمة تراكم المتأخرات للقطاع الخاص مما يحمل ذلك من مخاطر تدني مستوى الخدمات والسلع المقدمة والمتوقع أن تكون المجموعات المهمشة ضحية ذلك، كونهم لا يملكون خيارات أخرى للحصول على هذه الخدمات.

النفقات التحويلية: بلغت النفقات التحويلية المتحققة خلال النصف الأول من العام (1,803) مليون شيقل، اي ما نسبته 38% من المقدر لهذا العام، في حين بلغت على الأساس النقدي (1,537) مليون شيقل، بفارق (266) مليون شيقل عن المتوقع على أساس الالتزام والتي تبقى كالتزامات مالية مترتبة على الحكومة.

النفقات الرأسمالية: بلغت النفقات الرأسمالية المتحققة خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام 15 مليون شيقل، اي 7% من المقدر لهذا العام، في حين بلغت على الأساس النقدي 4 مليون شيقل، بما يثير التساؤل حول من يحدد الأولويات للصرف من المقدر حتى نهاية العام، مثلا هل هذا الواقع، مثلا هل هذا الواقع الصعب، يستدعي مثلا شراء ما يقارب 184 سيارة للأمن الوقائب وأكثر من 85 سيارة للمخابرات.

صافي الاقراض: بلغ الانفاق على بند صافي الإقراض (625) مليون شيقل أي 78% من المقدر لهذا العام، علما بأن الانفاق على هذا البند وخلال الأعوام السابقة كان أكثر من مليار شيقل. وعلى الرغم من أن احد بنود استراتيجية إدارة المال العام 2021-2023 معالجة قضية تراكم صافي الاقراض، وتم تحديد الهدف بما يلي قيام وزارة المالية وبالتعاون مع وزارة الحكم المحلي والاطراف المعنية بتنفيذ برامج وآليات عمل من خلال إنشاء دائرة مختصة بصافي الإقراض تعمل بإشراف من المحاسب العام لمتابعة هذا الشأن، من أجل خفض صافي الإقراض بنسبة لا تقل عن 20% سنويا".

مدفوعات مخصصة: وهي ضرائب وإيرادات تخص هيئات الحكم المحلية، 90% من ضريبة الأملاك، و 50% من ضرائب النقل والمواصلات. بلغت المدفوعات المخصصة خلال النصف الأول من العام 219 مليون شيقل، أي 67% من النفقات المقدر لهذا العام.

النفقات التطويرية خلال النصف الأول من العام

قدرت النفقات التطويرية للعام 2021 بـ(2,392) مليون شيقل، وهي أكثر من ضعف المتحقق على مدار الأعوام، منها (1,534) مليون شيقل سيتم تمويلها من الخزينة العامة، مقابل (858) مليون شيقل من المنح والمساعدات الخارجية.

بلغ الانفاق التطويري خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام (316) مليون شيقل، بنسبة 13% فقط من المقدر، علما بان الانفاق التطويري الفعلي أي على الأساس النقدي بلغ فقط (178) مليون شيقل، أي فقط 7%. ومن خلال تتبع توزيع الانفاق التطويري على أساس الالتزام على مراكز المسؤولية، يتضح أن النصيب الأعلى من الانفاق التطويري المتحقق على أساس الالتزام كان لسلطة المياه بنسبة 15% تليها وزارة التربية والتعليم بنسبة 15% وتليها وزارة الداخلية والأمن الوطني بنسبة 15% إذ بلغت (48,873، 48,553، 48,100) المبلغ بالمليون شيقل، على التوالي. في حين لم يتجاوز الانفاق التطويري على وزارة الصحة 4% من إجمالي الانفاق التطويري المتحقق على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام.

بلغ الانفاق التطويري الممول من الخزينة العامة (65) مليون شيقل أي 42% من المقدر تمويله من الخزينة العامة، تم إنفاق 20 مليون شيقل أي 30% على بندي "إعادة تأهيل الأجهزة الأمنية، ودعم البرنامج السياسي والأمني للسيد الرئيس"، بالإضافة إلى 7 مليون شيقل تحت بند تنفيذ انتخابات رئاسية وتشريعية. واللافت للانتباه أنه لا يوجد أي تفاصيل حول آلية الانفاق، ولماذا تم إدراجها ضمن النفقات التطويرية، بالرغم من أن الأصل أن الانتخابات إجراء دوري يتم تنفيذه كل 4 أعوام، وبالتالي ليس بانفاق تطويري.

كما تجدر الإشارة إلى أن الانفاق التطويري سواء الممول من الخزينة العامة أم من المنح والمساعدات على بندي إعادة تأهيل الأجهزة الأمنية، ودعم البرنامج السياسي والأمني للسيد الرئيس، بلغت 50 مليون شيقل أي أعلى من المتحققة على أساس الالتزام بـ 2 مليون شيقل، أي ما نسبته 28% من إجمالي الانفاق التطويري المتحقق على الأساس الفعلي.

المنح والمساعدات _ العجز والتمويل

قدر العجز الإجمالي قبل التمويل (5,982) مليون شيقل، في حين قدر التمويل الخارجي (2,298) مليون شيقل، وبالتالي أبقى قانون الموازنة على (3,684) مليون شيقل كفجوة تمويلية. في حين بلغ العجز المالي في الموازنة العامة للنصف الأول من العام (1,547) مليون شيقل، كما بلغ التمويل الخارجي (245) مليون شيقل، أي 10% من إجمالي التمويل المقدر للعام 2021. مع الإشارة إلى أن تراجع المنح والمساعدات، أضحى واضحا منذ العام 2013، وبالتالي فإن سياسة المراهنة على المساعدات الدولية لسد العجز في الموازنة لم تعد مجدية، نظرا للتغير في مدى اهتمام العديد من الدول في تمويل السلطة الوطنية في ظل غياب وجود عملية سياسية أو بناء مؤسسات الدولة الفلسطينية والتي في كثير من الأحيان تم تدمير جزء من مشاريع البنية التحتية

الممولة بسبب الصراع وبشكل خاص في قطاع غزة، إضافة إلى تغيير الأجنحة في الأولويات العالمية وفق المتغيرات والمعطيات السياسية الإقليمية والعالمية، وتحويل الدعم الخارجي لمواقع واحتياجات أخرى.

جدول رقم (4) إجمالي الدعم الخارجي المتوقع خلال الفترة (2013-2020) المبلغ بالمليون شيقل

إجمالي الدعم الخارجي (دعم الموازنة والدعم التطويري)	
السنة	المبلغ بالمليون شيقل
2013	4,915
2014	4,402
2015	3,104
2016	2,905
2017	2,597
2018	2,411
2019	1,745
2020	1,672

بلغ إجمالي المتأخرات المتركمة للنصف الأول من العام (2,370) مليون شيقل أي بنسبة 135% من المقدر لهذا العام، حيث تم تقدير المتأخرات بـ (1,761) مليون شيقل. مع العلم أن إجمالي تراكم المتأخرات قد بلغ 18 مليار شيقل، سواء للقطاع الخاص، أو لصندوق التقاعد (أي اشتراكات موظفي القطاع العام ومساهمات الحكومة لصالح صندوق التقاعد والتي لا يتم تحويلها) أو كرواتب وعلاوات ونفقات أخرى.

الدين العام

بلغ الدين العام مطلع العام 2021 مبلغ (11,735) مليون شيقل. وتشير بيانات وزارة المالية الفلسطينية إلى ارتفاع الدين العام في نهاية شهر حزيران 2021 حيث بلغ (12,052) مليون شيقل (أي بزيادة 316 مليون شيقل)، منها (7,763) مليون شيقل دين محلي أي مديونية الحكومة للبنوك، و(4,288) مليون شيقل دين خارجي.

يظهر تقرير سلطة النقد أن إجمالي الالتزامات المالية المترتبة على الحكومة الفلسطينية بلغت حوالي 30 مليار شيقل، أي ما نسبته 53% من الناتج المحلي الإجمالي، بما يشير إلى تجاوز الحد المسموح به في قانون الدين العام (المحدد بسقف 40% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للسنة الأخيرة التي تتوافر عنها البيانات). تتوزع هذه الالتزامات ما بين إجمالي تراكم المتأخرات الذي بلغ 18 مليار شيقل، والتي تمثل الالتزامات المالية المؤجل دفعها، سواء للقطاع الخاص، أو لصندوق التقاعد (أي اشتراكات موظفي القطاع العام ومساهمات الحكومة لصالح صندوق التقاعد والتي لا يتم تحويلها) أو كرواتب وعلاوات ونفقات أخرى. إضافة إلى إجمالي الدين العام والذي بلغ حوالي 11.8 مليار شيقل والذي

يشكل ما نسبته 22.2% من الناتج المحلي الاجمالي، تتوزع ما بين الدين الداخلي والذي شكل ما نسبته 62.9% والدين الخارجي 37.1%.

وتشير تقارير ائتلاف أمان إلى أن إجمالي الديون المترتبة على الحكومة لصالح صندوق التقاعد تشكل ما نسبته 50% من إجمالي المتأخرات، أي ما يقارب 9 مليار شيقل، الأمر الذي يشكل خطراً على استدامة الصندوق، ويؤثر على قدرته المالية للاستثمارات والالتزام بدفع مستحقات المتقاعدين.

مخصصات الوزارات الصحة، التنمية الاجتماعية، التربية والتعليم، الداخلية والأمن الوطني، وزارة الزراعة

• نفقات وزارة الصحة خلال النصف الأول من العام 2021

بلغت موازنة وزارة الصحة للعام 2021، مبلغ (2,325) مليون شيقل، أي ما نسبته (13.2%) من إجمالي النفقات العامة للموازنة العامة في العام 2021. بلغ إجمالي الانفاق على وزارة الصحة (1,029) مليون شيقل، أي بنسبة 44% من المقدر لهذا العام.

جدول رقم (5) نفقات وزارة الصحة خلال النصف الأول من العام بالمقارنة مع الموازنة المقدر (المبلغ بالشيقل)

وزارة الصحة	الموازنة المقدر للعام 2021	الانفاق المتحقق على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام 2021	نسبة الانفاق المتحقق من الموازنة المقدر
إجمالي النفقات	2,325,173,065	1,029,730,000	44%
الرواتب والأجور	789,730,957	429,219,000	54%
المساهمات الاجتماعية	64,956,878	36,759,000	57%
استخدام السلع والخدمات	1,208,859,919	544,949,000	45%
النفقات الرأسمالية	29,319,599	5,674,000	19%
النفقات التطويرية	232,305,712	13,128,000	6%

بلغ الانفاق على بند الرواتب والاجور 54% من المقدر لها العام، كما بلغت المساهمات الاجتماعية المتحققة خلال النصف الاول من العام 57% من المقدر، بما يشير إلى ارتفاع الرواتب والاجور، والتي ستتجاوز المقدر مع نهاية العام. بلغت النفقات التشغيلية المتحققة خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام 45% من المقدر لهذا العام. ووفقاً لتقرير وزارة الصحة للعام 2020، تتوزع النفقات التشغيلية على شراء الخدمة من خارج وزارة الصحة، والادوية والمستهلكات والمواد المخبرية، حيث شكلت نسبة شراء الخدمة أي التحويلات الطبية ما نسبته 39% من إجمالي الانفاق على وزارة الصحة خلال العام الماضي، في حين شكلت الادوية والمستهلكات والمواد المخبرية 18%.

بلغت النفقات الرأسمالية المتحققة خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام (5) مليون شيقل، أي 19% من المقدر لهذا العام، كما بلغت النفقات التطويرية المتحققة (13) مليون شيقل، أي فقط 6% من المقدر لهذا العام. تجدر الإشارة إلى أن غالباً ما يتم تمويل المشاريع التطويرية من المنح والمساعدات الخارجية، وبالتالي فإن تضاؤل المنح والمساعدات يؤثر على إنشاء المشاريع التطويرية، وبالرغم من تخصيص موازنة خاصة بالنفقات التطويرية من الخزينة العامة (حوالي 70% من النفقات التطويرية المخصصة لوزارة الصحة سيتم تمويلها من الخزينة)، إلا أنه يتضح عدم الالتزام بها. استمرار هذا الواقع المالي لوزارة الصحة لا يشير إلى التزام الحكومة بتطوير واقع المراكز الصحية الحكومية والتخفيض من شراء الخدمة وخاصة من الاطراف الخارجية غير الفلسطينية.

• نفقات وزارة التنمية الاجتماعية خلال النصف الأول من العام 2021

تم تخصيص 13% لقطاع الحماية الاجتماعية بقيمة (620) مليون دولار أي ما يقارب (2,033) مليون شيقل، مع الإشارة إلى أن هذا المبلغ يشمل مجموع تدخلات الحماية الاجتماعية بما فيها دعم أسر الشهداء والجرحى والأسرى ووزارة التنمية الاجتماعية. في حين فعلياً تم تخصيص (819) مليون شيقل لوزارة التنمية الاجتماعية، وهي أقل من المقدرة العام الماضي بنحو 2.2%، (قدرت موازنة وزارة التنمية للعام 2020 بـ (837) مليون شيقل) بلغ الانفاق على وزارة التنمية الاجتماعية مضافاً إليها مؤسسة رعاية أسر الشهداء (501) مليون شيقل على أساس الالتزام، مقارناً لما تم إنفاقه خلال ذات الفترة للأعوام الماضية، وبما يشكل 7% من إجمالي الانفاق للنصف الأول من العام.

جدول رقم (6) نفقات وزارة التنمية الاجتماعية خلال النصف الأول من العام بالمقارنة مع الموازنة المقدرة (المبلغ بالشيقل)

نسبة الانفاق المتحقق من الموازنة المقدرة	الانفاق المتحقق على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام 2021	الموازنة المقدرة للعام 2021	وزارة التنمية الاجتماعية
61%	501,289,000	818,915,145	إجمالي النفقات
65%	29,289,000	49,742,500	الرواتب والأجور
	3,044,000		المساهمات الاجتماعية
42%	3,283,000	7,907,645	استخدام السلع والخدمات
61%	461,415,000	751,430,000	النفقات التحويلية
23%	46,000	200,000	النفقات الرأسمالية
44%	4,213,000	9,635,000	النفقات التطويرية

بلغت النفقات المتحققة لوزارة التنمية الاجتماعية خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام (501) مليون شيقل بنسبة 61% من الموازنة المقدرة للعام 2021. بلغ الإنفاق على بند الرواتب والأجور (29) مليون شيقل، إضافة إلى (3) مليون شيقل، أي 65% من المقدر.

بلغت النفقات التشغيلية المتحققة خلال النصف الأول من العام (3) مليون شيقل بنسبة 42% من المقدر، كما بلغت النفقات التحويلية المتحققة على أساس الالتزام (461) مليون شيقل أي 61% من الموازنة المقدرة، علما بأن النفقات التحويلية المتحققة على الأساس النقدي كانت أقل من المتوقع على أساس الالتزام، حيث لم يتم تحويل سوى دفعة واحدة من مستحقات العائلات الفقيرة، في حين أن الاصل أن يتم تحويل 4 دفعات ستويا، وبالتالي ومن المرجح ان يتم حرمان الأسر الفقيرة من مخصصاتهم. كما تجدر الإشارة إلى أنه تم تحويل فقط ثلاث دفعات من أصل أربع كمستحقات للعائلات الفقيرة على مدار الأعوام الثلاث الماضية، وبالتالي تم حرمانهم من 25% من مخصصاتهم التي لن يتم تعويضها.

وبحسب وزارة التنمية الاجتماعية يتم إنفاق حوالي 214 مليون شيقل سنويا لتفريغات 2005، والبالغ عددهم 11,850 بمعدل 1500 شيكل شهريا، وبالتالي فإن المبالغ المخصصة للنفقات التحويلية تشمل الأسر الفقيرة، وعائلات الشهداء والجرحى، وتفريغات 2005.

بلغت النفقات الرأسمالية المتحققة خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام (46) مليون شيقل أي ما نسبته 23% من المقدر لهذا العام. كما بلغت النفقات التطويرية المتحققة على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام (4) مليون شيقل، بنسبة 44% من المقدر لهذا العام.

• نفقات وزارة الداخلية والأمن الوطني خلال النصف الأول من العام 2021

لا زال قطاع الأمن يستحوذ على الحصة الأكبر من الموازنة، إذ تم تخصيص ما قيمته (944) مليون دولار بما يعادل (3,096) مليون شيقل، أي ما نسبته 20% من الموازنة العامة، في حين بلغ الإنفاق المتحقق خلال النصف الأول من العام على قطاع الأمن (1,675) مليون شيقل، وهو ما يمثل 22% من إجمالي النفقات على مراكز المسؤولية للنصف الأول من العام. تتوزع نفقات وزارة الأمن على الرواتب والأجور والمساهمات الاجتماعية (المبالغ التي تحولها الحكومة لصندوق التقاعد) وهي تشكل مجتمعة 88% من نفقات وزارة الأمن. ونظرا لعدم وجود بيانات منشورة حول موازنة وزارة الداخلية سيتم المقارنة مع الإنفاق خلال ذات الفترة للأعوام السابقة.

يتضح ارتفاع فاتورة الرواتب والأجور، والتي يتضح أنها بارتفاع مستمر، حيث أنها ارتفعت عما كانت خلال ذات الفترة للعام الماضي بـ(115) مليون شيقل. كما يلاحظ ارتفاع النفقات الرأسمالية خلال النصف الأول من العام بالمقارنة مع ذات الفترة للأعوام السابقة، التي قد تعود إلى (شراء 184 سيارة للضباط في الأمن الوقائي، و85 سيارة للمخبرات، دون وضوح مبررات الشراء).

جدول رقم (7) إجمالي النفقات على وزارة الداخلية والأمن الوطني خلال النصف الأول من العام وبالمقارنة مع ذات الفترة للأعوام (2018-2020) المبلغ بالآلاف شيقل

وزارة الداخلية والأمن الوطني	إجمالي النفقات	الرواتب والأجور	المساهمات الاجتماعية	السلع والخدمات	النفقات الرأسمالية	النفقات التطويرية
نصف العام 2021	1,675,145	1,341,986	135,595	147,643	1,821	48,100
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

• نفقات وزارة التربية والتعليم خلال النصف الأول من العام 2021

بلغت موازنة وزارة التربية والتعليم (3,546,173,317) شيقل، أي ما نسبته (20.4%) من إجمالي النفقات العامة للموازنة العامة 2021، في حين بلغ الإنفاق على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام (1,559) مليون شيقل، أي ما نسبته 20% من إجمالي الإنفاق المتحقق خلال النصف الأول من العام.

جدول رقم (8) نفقات وزارة التربية والتعليم خلال النصف الأول من العام بالمقارنة مع الموازنة المقدرة (المبلغ بالشيقل)

وزارة التربية والتعليم	الموازنة المقدرة للعام 2021	الإنفاق المتحقق على أساس الالتزام خلال النصف الأول من العام 2021	نسبة الإنفاق المتحقق من الموازنة المقدرة
إجمالي النفقات	3,546,173,317	1,559,436,000	44%
الرواتب والأجور	2,312,740,833	1,255,812,000	54%
المساهمات الاجتماعية	223,250,504	125,810,000	56%
استخدام السلع والخدمات	379,598,919	129,261,000	34%
النفقات الرأسمالية	225,488,667		
النفقات التطويرية	405,094,395	48,553,000	12%

بلغ إجمالي الإنفاق المتحقق على وزارة التربية والتعليم خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام (1,559) مليون شيقل، بنسبة 44% من المقرر. بلغ الإنفاق على بند الرواتب والأجور (1,255) أي ما نسبته 54% من المقرر. كما بلغت النفقات التشغيلية المتحققة على أساس الالتزام (125) مليون شيقل، بنسبة 34% من المقرر لهذا العام.

لم يتم الاتفاق على بند النفقات الرأسمالية بحسب بيانات وزارة المالية، بالرغم من تقدير (225) مليون شيقل للنفقات الرأسمالية لهذا العام. كما قدرت النفقات التطويرية ب (405) مليون شيقل، انفق منها فقط 48 مليون شيقل أي 12% فقط

• نفقات وزارة الزراعة خلال النصف الأول من العام 2021

تشير موازنة المواطن للعام 2021 الصادرة عن وزارة المالية إلى ارتفاع حجم الإنفاق المخصص من الموازنة العامة لقطاع الزراعة بنحو 115% في عام 2021، لتصل مخصصات قطاع الزراعة إلى حوالي (65.6) مليون دولار، أي حوالي (215) مليون شيقل، منها (37) مليون دولار أي 56.6% نفقات تطويرية معظمها لدعم مشاريع العناقيد الزراعية. فعليا بلغ الإنفاق خلال النصف الأول من العام لوزارة الزراعة (55.3) مليون شيقل أي فقط 25% من الموازنة المخططة، منها 73% للرواتب والأجور والمساهمات الاجتماعية، في حين أن النفقات التطويرية المحققة على أساس الالتزام لم تتجاوز 17% من إجمالي الإنفاق خلافا لما كان مرصود ضمن قانون الموازنة العامة 2021. تمت المقارنة مع ذات الفترة للأعوام السابقة، نظرا لعد نشر موازنة تفصيلية لوزارة الزراعة للعام الحالي.

جدول رقم (9) إجمالي النفقات على وزارة الزراعة خلال النصف الأول من العام وبالمقارنة مع ذات الفترة للأعوام (2018-2020) المبلغ بالآلاف شيقل

وزارة الزراعة	إجمالي النفقات	الرواتب والأجور	مساهمات اجتماعية	السلع والخدمات	النفقات التحويلية	نفقات رأسمالية	النفقات التطويرية
نصف العام 2021	55,321	37,226	3,205	5,293	6	70	9,522
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

رصدت الحكومة 37 مليون دولار، أي ما 121 مليون شيقل، للنفقات التطويرية للقطاع الزراعي لكن لم يتم اتفاق سوى 9.5 مليون شيقل على أساس الالتزام، أي 7% من المرصود، الأمر الذي يثير التساؤل حول جدية التوجه نحو دعم القطاع الزراعي وجدية تنفيذ المشاريع المذكورة (العناقيد الزراعية، تخضير فلسطين، دعم المناطق المتضررة من الجدار والاستيطان، تعويضات صندوق درة المخاطر والتأمينات الزراعية)

الاستخلاصات

بناءً على التحليل السابق، تم الخروج بالاستخلاصات التالية:

- 1) بالرغم من الالتزامات التي قطعتها الحكومة السابقة والحكومة الحالية بتعزيز الشفافية، وبحكومة أكثر انفتاحاً على المواطن، وتمكين المواطنين من الحصول على المعلومات، لا زال هناك ضعف في سياسة الحكومة في مجال تحقيق الشفافية في إدارة المال العام، واتباع النهج التشاركي في تحديد الأولويات في الانفاق وتحسين واقع الإيرادات، كما لم تظهر وزارة المالية حتى الآن الاستعداد لممارسة هذه السياسة العامة
- 2) استمرار حالة ضعف الشفافية والمشاركة في الموازنة العامة، حيث تم نشر قانون الموازنة بشكل مختصر، دون نشر الموازنات الخاصة بكل مركز مسؤولية.
- 3) زيادة في الإيرادات المحلية وإيرادات المقاصة، وتحديدًا في الضرائب غير المباشرة (الجمارك) بما يشير إلى زيادة الاستيراد سواء المباشر أو من خلال الجانب الإسرائيلي.
- 4) وجود فجوة بين الانفاق المتحقق على أساس الالتزام وعلى الأساس النقدي، بما يشير إلى زيادة المتأخرات، والدين العام.
- 5) لا زال بند صافي الإقراض يستنزف الموازنة العامة، ولا زال هناك إشكالية في تخفيض هذا البند.
- 6) زيادة في الدين العام بقيمة (316) مليون شيقل، حيث بلغ (12,052) مليون شيقل نهاية شحر حزينان، وارتفاع في إجمالي المتأخرات والتي وصلت إلى 18 مليار شيقل ، في ظل انخفاض الدعم الخارجي، الأمر الذي يهدد الواقع المالي لصندوق التقاعد، والتي تمثل مدخرات آلاف العاملين المدنيين والعسكريين.
- 7) استمرار تخصيص الانفاق الأكبر على قطاع الأمن بنسبة 22% من الانفاق المتحقق، وتحديدًا على الرواتب والأجور.
- 8) حرمان العائلات الفقيرة من مخصصاتهم حيث لم يتم تحويل سوى دفعة واحدة من مستحقات العائلات الفقيرة.
- 9) وجود فجوة بين ما تم رصده للقطاع الزراعي وما تم إنفاقه خلال النصف الأول من العام على القطاع الزراعي بما فيه وزارة الزراعة.

التوصيات

- ضرورة التزام الحكومة في احترام العمل بمبادئ الشافية وذلك بنشر المعلومات الخاصة بالموازنة العامة سواء اثناء الاعداد والاعتماد والتنفيذ بما يحقق المتطلب الأساسي للالتزام بنشر المعلومات والبيانات الشاملة، والدقة، وفي الوقت المناسب، لإتاحة المجال لممارسة حق المواطنين من دافعي الضرائب وممثليهم لممارسة المساءلة.
- على وزارة المالية الانفتاح على منظمات المجتمع المدني واجراء المشاورات معها سواء اثناء اعداد الموازنة واعتمادها بغية تحقيق الفائدة الاوسع في معالجة الاولويات الوطنية، وضرورة نشر البيانات في الوقت المناسب وإتاحة الوصول إليها وفقا لأحكام القانون
- ضرورة أن تقوم الحكومة بالالتزام بما ورد في استراتيجية إدارة المال العام من إصلاحات ضرورية، سيما في مجال تحقيق الشافية، ومحاربة ظاهرة التهرب الضريبي.
- ضرورة تحديد أولويات الإنفاق التطويري وتحديدًا في ظل الظروف الراهنة، وتخصيص الموازنات اللازمة للتطوير دون الاعتماد على المنح والمساعدات، ودون تدخل خارجي في تحديد أولويات التطوير
- تكييف النفقات وفق الإمكانيات المتاحة دون التعويل على المساعدات الخارجية التي اتضح انها في تضاؤل مستمر، وتغيير أولويات الدعم الدولي ومجالاته.
- ضرورة تبني الحكومة ل خطة واضحة لترشيد النفقات تراعي واقع كل مركز مسؤولية، ولا تمس بحقوق الفقراء وتضر بالعدالة الاجتماعية.
- هناك حاجة للالتزام بدفع مخصصات الفقراء، وتحويل الدفعات كاملة من قبل وزارة المالية لتقوم وزارة التنمية بإيصالها لمستحقيها.