



تقرير أداء الموازنة العامة 2021

آذار 2022

AMAN
Transparency Palestine



جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2022. تقرير أداء الموازنة العامة 2021. رام الله- فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" قد بذل جهوداً في التحقّق من المعلومات الواردة في هذا التقرير، ولا يتحمّل أيّ مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

مقدمة

الشفافية في الموازنة العامة 2021

نتائج مسح تتبّع شفافية الموازنات العامة

الإيرادات العامة للعام 2021

• الإيرادات المحلية

• إيرادات المقاصة

النفقات التطويرية

المنح والمساعدات - العجز والتمويل

الدين العام

مخصصات القطاع الاجتماعي وقطاع الأمن

أولاً: مخصصات بعض وزارات القطاع الاجتماعي

• نفقات وزارة الصحة خلال العام 2021

• نفقات وزارة التنمية الاجتماعية خلال العام 2021

• نفقات وزارة التربية والتعليم خلال العام 2021

• نفقات وزارة الزراعة خلال العام 2021

ثانياً: نفقات وزارة الداخلية والأمن الوطني خلال العام 2021

الاستخلاصات

التوصيات

مقدمة

تبنّت الحكومة عام 2021 تنفيذ استراتيجية تحسين إدارة المال العام (2021-2023) التي تتضمن تعزيز الشفافية في إدارة الموازنة العامة، والذّين العام، والحدّ من التهرّب الضريبي، وإنهاء ملفّ صافي الإقراض وغيرها من القضايا الهامة، كما تبنّت زيادة مخصصات كلّ من قطاع الحماية الاجتماعية وقطاع الصحة والتعليم المقدّرة في الموازنة العامة، وبعد انتهاء العام وحصر نتائج عمل الحكومة ووزارة المالية في مجال الإصلاح المالي ومعالجة التحديات بشأن النفقات، يتّضح الضعف في تحقيق الأهداف المذكورة، واستمرار الإشكاليات البنوية التي تعاني منها الموازنة العامة.

بالرغم من إعلان الحكومة تبني سياسة الترشيح والتشفير في مجال النفقات، إلّا أنّ مؤشرات إدارة الموازنة العامة للعام 2021 لا تشير إلى تقليصها، ما عمّق الفجوة والعجز في الموازنة الناتج عن استمرار زيادة النفقات مقابل الإيرادات. يهدف هذا التقرير إلى عرض واقع الإيرادات المتحققة وواقع الإنفاق بالمقارنة مع المخصصات المرصودة، سيّما للقطاع الاجتماعي المشكّل من (الصحة، والتعليم، والتنمية الاجتماعية) والقطاع الزراعي، وواقع كلّ من الذّين العام وصافي الإقراض والمتأخرات وصندوق التقاعد، بالاستناد إلى التقارير المالية الشهرية وقانون الموازنة للعام 2021، إضافة إلى ربطها بالتدخلات ذات العلاقة في إدارة المال العام المتضمنة في استراتيجية إدارة المال العام.

تتبع شفافية الموازنات العامة

من خلال مراجعة بيانات وزارة المالية وتتبع مدى الالتزام بالمعايير الدولية اللازمة لتحقيق شفافية الموازنة العامة التي حددتها مبادرة شراكة الموازنة الدولية، والمتمثلة في إعداد وإصدار 8 وثائق أساسية، يتضح أنّ وزارة المالية قامت بنشر أربع وثائق أساسية من الثماني المحددة، إلّا أنّ عملية النشر تتطلب ثلاثة معايير أساسية محددة هي: شمولية البيانات المنشورة، والالتزام بمواعيد النشر، وسهولة الوصول إلى البيانات.

يوضح الجدول التالي الوثائق الأساسية:

الوثيقة	تمّ النشر	لم تنشر
بيان ما قبل الموازنة	تمّ النشر	
ملخص مقترح الموازنة		لم يتمّ النشر
الموازنة العامة المقررة والمعتمدة	تمّ النشر (مختصرة)	
موازنة المواطن	تمّ النشر	
التقارير الدورية (الشهرية والربعية)	تمّ النشر	
التقرير نصف السنوي		لم يتمّ النشر
تقرير نهاية السنة «الحساب الختامي» للعام 2021		لم يتمّ النشر
التقرير المدقّق للعام 2019		لم يتمّ النشر

تم نشر أربع وثائق من ضمن الوثائق الثماني المذكورة في الجدول أعلاه، وبناءً على ذلك يمكن إدراج الملاحظات التالية:

- الالتزام بنشر 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 نصف السنوي في موعده ولم يتم نشر تقرير نهاية السنة للعام 2021، حيث إن ما تنشره وزارة المالية هو تقرير تراكمي، وهذا لا يلبي شروط ومعايير التقرير السنوي، الذي يجب أن يشمل تحليلاً للأداء وواقع تحقيق الأهداف، وليس فقط أرقاماً للإنفاق.
- لم ينشر التقرير المدقق للعام 2019، الحساب الختامي، مع العلم أنه وتبعاً للمعايير الدولية لشفافية الموازنة العامة، يجب أن يصدر وينشر في فترة لا تزيد عن 18 شهراً من نهاية العام المالي، أي خلال 6 أشهر من إصدار الحساب الختامي.

الإيرادات العامة عام 2021

تم تقدير إجمالي صافي الإيرادات في قانون الموازنة للعام 2021¹ بما قيمته (13.57) مليار شيقل، في حين بلغ إجمالي صافي الإيرادات المتحقق على أساس الالتزام ما قيمته (13.71) مليار شيقل، أي أعلى من المقدر بحوالي 135 مليون شيقل. تتشكل الإيرادات العامة من (1) الإيرادات المحلية التي تشمل الإيرادات الضريبية والرسوم التي تجبها السلطة الفلسطينية حيث تم تقديرها في قانون الموازنة للعام 2021 بـ (4.6) مليار شيقل، و(2) إيرادات المقاصة وهي الضرائب والجمارك والرسوم التي تقوم إسرائيل بجبايتها على المعابر الدولية نيابة عن السلطة الفلسطينية مخصوم منها 3% بدل إدارة وفقاً لبروتوكول باريس الاقتصادي وقُدرت بـ (9.3) مليار شيقل.

¹ انظر/ي قانون الموازنة العامة للعام 2021

<http://www.pmf.ps/pmf/documents/budget/2021/budgetBook2021SignedByPresident.pdf>

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

بلغ إجمالي الإيرادات المحلية المتحققة للعام 2021 على أساس الالتزام (4.9) مليار شيقل بزيادة (345) مليون شيقل عن المقدّر، وتتشكل من الإيرادات الضريبية (3.2) مليار شيقل، والإيرادات غير الضريبية (1.3) مليار شيقل، والتحصيلات المخصصة (458) مليون شيقل.

يشير الجدول أدناه إلى ارتفاع الإيرادات الضريبية المحلية المتحققة بنسبة 10% عن المقدّر لهذا العام، نظراً لارتفاع قيمة الجمارك المتحققة التي بلغت (936) مليون شيقل، والتي تشير إلى زيادة الاستيراد المباشر.

كما يظهر الجدول استمرار الاعتماد الأكبر على الضرائب غير المباشرة، حيث إنّ أكبر دخل متحقّق هو من خلال ضريبة القيمة المضافة البالغة (1.1) مليار شيقل، والجمارك اللتين تعتبران غير مباشرة تتم جبايتهما من كافة المواطنين على حد سواء. بلغت إيرادات ضريبة الدخل (722) مليون شيقل بارتفاع 11% عن المقدّر لهذا العام، ووفقاً لما جاء في استراتيجية إدارة المال العام، فإنّه سيتم العمل على تعديل قانون ضريبة الدخل، والعمل على إعداد قانون لضريبة القيمة المضافة، ولغاية إعداد التقرير ما زالت هناك دراسة للمقترحات لمشاريع القوانين ولم يتم إقرارها بعد.

جدول (1) حجم الإيرادات المحليّة حسب أنواع الضرائب (المبلغ بالمليون شيقل)

نسبة المتحقّق من المقدّر	المقدّر خلال العام 2021	المتحقّق خلال العام 2021	
110%	2921	3221.4	إيرادات الضرائب المحلية
111%	648	722.4	ضريبة الدخل
96%	1251	1199.4	ضريبة القيمة المضافة
145%	648	936.4	الجمارك
94%	370	4.9	مكوس المشروبات
		343.2	مكوس السجائر
328%	4.6	15.1	ضريبة الأملاك

إيرادات المقاصّة (الضرائب التي يدفعها المواطنون الفلسطينيون وتجبها السلطات الإسرائيلية بسبب سيطرتها على المعابر والحدود، مقابل اقتطاعها عمولة إدارية بنسبة 3% من مجموع الضرائب التي تتم جبايتها، وتشمل ما يلي: الجمارك، وضريبة القيمة المضافة، وضريبة الشراء، وضريبة المحروقات، وضريبة الدخل (العمال داخل الخط الأخضر).

بلغت الإيرادات المتأتية عن طريق المقاصة (9.3) مليار شيقل على أساس الالتزام، بنسبة 100% من المقدّر لهذا العام، حيث شكّلت 68% من إجمالي الإيرادات العامة، الأمر الذي يشير إلى استمرار الاعتماد بشكل كبير على أموال المقاصة التي تخضع لقرصنة الاحتلال وابتزازه. بشكل عام يتضح ارتفاع الإيرادات المتحقّقة عن طريق المقاصة بأكثر من مليار شيقل عام 2021 مقارنة مع الإيرادات المتحقّقة عام 2020 التي بلغت (8.09) مليار شيقل؛ وذلك نتيجة لزيادة حركة التجارة والأنشطة الاقتصادية مقارنة بالعام 2020 الذي شهد إغلاقاً لفتترات متعدّدة بسبب انتشار جائحة كورونا (كوفيد-19)، الأمر الذي أدّى إلى عدم وضوح تأثير الخصومات الإسرائيلية من المقاصة المقدّرة بـ (51) مليون شيقل؛ بذريعة أنّها أموال تذهب لعائلات الأسرى، على إيرادات المقاصة.

بلغت إيرادات المقاصة من الجمارك (4.4) مليار شيقل، أي 4 أضعاف الجمارك المتحقّقة من خلال الاستيراد المباشر ما يشير إلى استمرار الاعتماد على الاستيراد عن طريق الجانب "الإسرائيلي" بالرغم من مخاطر الخسائر الناجمة عن التسرّب المالي. كما بلغت ضريبة المحروقات (2.5) مليار شيقل، تليها ضريبة القيمة المضافة (2.02) مليار شيقل، واللافت للانتباه ارتفاع قيمة ضريبة الدخل المتحقّقة عن طريق المقاصة بالمقارنة مع المقدّر، بنسبة تبلغ 179% عن المقدّر.

جدول (2) حجم الإيرادات عبر المقاصة حسب أنواع الضرائب (المبلغ بالمليون شيقل)

نسبة المتحقّق من المقدّر	المقدّر خلال العام 2021	المتحقّق خلال العام 2021	
100%	9320	9328.8	إيرادات المقاصة
107%	4194	4483	الجمارك
91%	2236.8	2026.2	ضريبة القيمة المضافة
		-18.4	ضريبة الشراء
92%	2796	2577.9	ضريبة المحروقات
279%	93.2	260	ضريبة الدخل

تحليل النفقات

تمّ تقدير إجمالي النفقات وصافي الإقراض للعام 2021 بحوالي (17.1) مليار شيقل، في حين بلغ إجمالي النفقات وصافي الإقراض المتحقّقة (17) مليار شيقل على أساس الالتزام، و(13) مليار شيقل على الأساس النقدي أي ما تمّ دفعه فعلياً، بفارق (3.9) مليار شيقل تبقى كالتزامات مالية على الحكومة.

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

الفرق بين المتحقق على أساس الالتزام وعلى الأساس النقدي	نسبة المتحقق على أساس الالتزام من المقدر	المقدر للعام 2021	المتحقق للعام 2021 على الأساس النقدي	المتحقق للعام 2021 على أساس الالتزام	
3949	%99	17169	13056.8	17005.8	إجمالي النفقات
1360.4	%105	7434	6435.5	7795.9	الرواتب والأجور
696.2	108%	687	45.6	741.8	المساهمات الاجتماعية
1437	%102	2564	1169.8	2606.8	استخدام السلع والخدمات
286.7	%77	4784	3399.9	3686.6	النفقات التحويلية
79.4	%50	211	26.2	105.6	النفقات الرأسمالية
-207.4	%111	364	610.6	403.2	الفائدة
0	%151	800	1207.7	1207.7	صافي الإقراض
296.7	%141	325	161.5	458.2	مدفوعات مخصصة

الرواتب والأجور: بلغ الإنفاق على بند الرواتب والأجور على أساس الالتزام (7.7) مليار شيقل، بنسبة 105% من المقدر للعام 2021، في حين بلغ بند الرواتب والأجور على الأساس النقدي (6.4) مليار شيقل، بفارق (1.3) مليار شيقل عن أساس الالتزام، وهي تبقى التزامات مالية على الحكومة، ويعود هذا الفارق لعدة أسباب حيث لم يتم خلال شهري 11 و12 من العام 2021 دفع كامل الراتب، إذ تم دفع 75% و80% على التوالي من قيمة الراتب، كما لم يتم دفع العلاوات والترقيات التي استحققت إدارياً، إلا أنه لم يتم دفعها فعلياً، سواء للعاملين في القطاع المدني أو العسكري، الأمر الذي فاقم الالتزامات المالية على الحكومة.

المساهمات الاجتماعية: وهي عبارة عن المساهمات المترتبة على الحكومة لصالح تقاعد الموظفين، والمفترض تحويلها مع ما تقتطعه الحكومة من راتب الموظفين (مساهمة الموظف) لصندوق التقاعد، وفقاً لأحكام قانون التقاعد العام، لضمان استدامته وضمان تحويل مستحقات المتقاعدين، حيث لم يتم فعلياً تحويل سوى (45.6) مليون شيقل من (741.8) مليون شيقل، ما يؤكد استمرار سياسة الحكومة في تراكم الديون لصالح صندوق التقاعد المهدد بالانهيار خلال فترة قصيرة، إذا ما استمرت الحكومة في عدم الالتزام بتحويل المستحقات وسداد الديون، حيث اضطر الصندوق في الأشهر الأخيرة لعدم دفع كامل رواتب المتقاعدين واكتفى فقط بتحويل 75%_80% من الراتب رغم أن أموال صندوق التقاعد حق للموظفين ليس له علاقة بعجز موازنة الحكومة.

كما يُلاحظ أيضاً ارتفاع المساهمات الاجتماعية المتحققة على أساس الالتزام بالمقارنة مع المقدّر للعام 2021 بنسبة 8%.

استخدام السلع والخدمات: بلغت النفقات التشغيلية المتحققة على أساس الالتزام (2.6) مليار شيقل، شكّلت 102% من المقدّر لهذا العام، في حين بلغت النفقات التشغيلية المتحققة فعلياً "الأساس النقدي" (1.1) مليار شيقل، أي أقلّ من نصف المتحقّق على أساس الالتزام، وبالتالي فهناك (1.4) مليار شيقل التزامات مالية على الحكومة، متأخرات للقطاع الخاص، ما انعكس سلباً على مستوى جودة الخدمات التي شملت خدمات ومستلزمات المستشفيات وبعض مشاريع البنية التحتية.

النفقات التحويلية: بلغت النفقات التحويلية المتحققة على أساس الالتزام (3.6) مليار شيقل، أي ما نسبته 77% من المقدّر لهذا العام، بما يشير إلى الفارق الكبير بين المقدّر والمتحقّق وعدم الالتزام بما جاء في قانون الموازنة للعام 2021، علماً أن النفقات التحويلية عبارة عن النفقات التي يستفيد منها طرف ثالث، مثل المساعدات النقدية للفقراء، ومخصصات عائلات الأسرى والشهداء والجرحى، ومخصصات المتقاعدين. كما بلغت قيمة تلك النفقات على الأساس النقدي (3.3) مليار شيقل، بفارق (286) مليون شيقل عن المتحقّق على أساس الالتزام التي تبقى كالتزامات مالية مترتبة على الحكومة. ومن المهم الإشارة إلى أنه خلال العام 2021 لم يتم تحويل سوى دفعة واحدة كمخصصات للفقراء الأمر الذي أدى إلى حرمانهم من 3 دفعات.

النفقات الرأسمالية: بلغت النفقات الرأسمالية المتحققة على أساس الالتزام (105) مليون شيقل، أي 50% من المقدّر لهذا العام، في حين بلغت على الأساس النقدي (26.2) مليون شيقل.

صافي الإقراض وهو (صافي المبالغ التي تخصمها إسرائيل من إيرادات المقاصة لتسوية ديون مستحقة للمؤسسات الإسرائيلية المزوّدة للخدمات الصحية والكهرباء والمياه للبلديات وشركات وجهات التوزيع الفلسطينية في الضفة وغزة): بلغ الإنفاق على بند صافي الإقراض (1.2) مليار شيقل أي 150% من المقدّر لهذا العام. وعلى الرغم من أن أحد بنود استراتيجية إدارة المال العام (2021-2023) هو معالجة قضية تراكم صافي الإقراض، حيث نصّت على "قيام وزارة المالية وبالتعاون مع وزارة الحكم المحلي والأطراف 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 تقلّ عن 20% سنوياً"، إلا أن إشكالية عدم دفع بعض البلديات لأثمان الكهرباء والمياه والمجاري للشركات المزوّدة للخدمة ما زالت مستمرة، إضافة إلى ارتفاع تكلفة العلاج في المستشفيات الإسرائيلية في ظلّ عدم السماح بتدقيق فواتير العلاج وخصمها من أموال المقاصة، وكما يبدو فإنّ سياسة الحكومة المتراخية وغير الجادة في معالجة هذا الوضع تعود لحسابات فئوية مع بعض رؤساء الهيئات المحلية الكبيرة، وفشل وزير المالية في تدقيق ما تمّ التعهد به في مشروع الموازنة.

مدفوعات مخصصة: وهي ضرائب وإيرادات تخص هيئات الحكم المحلي، كضريبة الأملاك التي يخصص 90% منها لمجالس الهيئات المحلية، و50% من حجم رسوم المخالفات المتحصلة على طرق النقل والمواصلات. وبلغت المدفوعات المخصصة المتحققة على أساس الالتزام (458) مليون شيقل، أي 141% من النفقات المقدرة لهذا العام.

النفقات التطويرية عام 2021

قُدِّرَت النفقات التطويرية للعام 2021 بما قيمته (2.3) مليار شيقل، وهي أكثر من ضعف المتحقّق على مدار الأعوام السابقة، منها (1.5) مليار شيقل سيتم تمويلها من الخزينة العامة، مقابل (858) مليون شيقل من المنح والمساعدات الخارجية.

بلغ الإنفاق التطويري المتحقّق على أساس الالتزام (780) مليون شيقل، بنسبة 33% فقط من المقدّر، علماً بأنّ الإنفاق التطويري الفعليّ أي على الأساس النقدي بلغ (540) مليون شيقل، أي بنسبة 23% فقط من المقدّر.

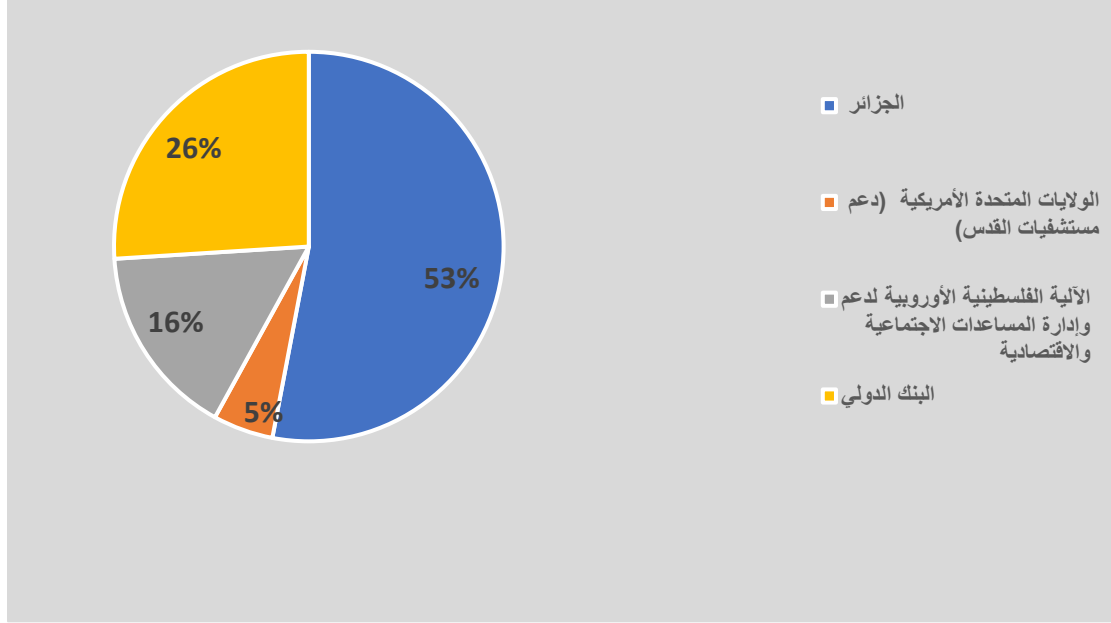
ومن خلال تتبّع توزيع الإنفاق التطويري على أساس الالتزام على مراكز المسؤولية، يتضح أنّ النصيب الأعلى من الإنفاق التطويري المتحقّق على أساس الالتزام كان بحوالي 15% لوزارة التربية والتعليم بقيمة (117) مليون شيقل، و14% لسلطة المياه بقيمة (114) مليون شيقل، و11% لوزارة الداخلية والأمن الوطني بقيمة (87) مليون شيقل. في حين لم يتجاوز الإنفاق التطويري على وزارة الصحة ما نسبته 3% من إجمالي الإنفاق التطويري المتحقّق على أساس الالتزام للعام 2021، وهذا يؤكد أنّ هذا السبب هو أحد أسباب تدني مستوى الخدمات الصحية.

بلغ الإنفاق التطويري المموّل من الخزينة العامة ما قيمته (182) مليون شيقل أي ما نسبته 11% من المقدّر تمويله من الخزينة العامة، حيث تم إنفاق (78) مليون شيقل على بند "إعادة تأهيل الأجهزة الأمنية" و18 مليون شيقل على بند "دعم البرنامج السياسي والأمني للسيد الرئيس" بمجموع (96) مليون شيقل، وبنسبة 52% من التمويل التطويري المموّل من الخزينة العامة.

المنح والمساعدات _ العجز والتمويل

قُدِّرَ العجز الإجمالي قبل التمويل بـ (5.9) مليار شيقل، في حين قُدِّرَ التمويل الخارجي بـ (2.2) مليار شيقل، وبالتالي أبقى قانون الموازنة على (3.6) مليار شيقل كفجوة تمويلية. في حين بلغ العجز المالي في الموازنة العامة (4.07) مليار شيقل، كما بلغ التمويل الخارجي (1.02) مليار شيقل، أي 44% من إجمالي التمويل المقدّر للعام 2021.

توزّع التمويل الخارجي على دعم الموازنة بقيمة (601.4) مليون شيقل، والتمويل التطويري بما يقدر بـ (424.6) مليون شيقل. وكانت مصادر التمويل الخارجي لدعم الموازنة كما هي مبينة بالشكل التالي:



الدَّيْن العام

بلغ الدَّيْن العام مطلع العام 2021 مبلغ (11.7) مليار شيقل، ومع نهاية شهر كانون أول وصل الدَّيْن العام إلى (11.9) مليار شيقل، أي بزيادة مقدارها (257) مليون شيقل، كما بلغ إجمالي المتأخرات المتراكمة خلال العام 2021 (4.1) مليار شيقل، أي بنسبة 238% من المقدَّر لهذا العام، حيث تم تقدير المتأخرات بـ (1.7) مليار شيقل. مع العلم أنّ إجمالي تراكم المتأخرات كان قد بلغ (18) مليار شيقل لغاية نهاية العام 2020، سواء للقطاع الخاص، أو لصندوق التقاعد (التي تشكّل اشتراكات موظفي القطاع العام ومساهمات الحكومة لصالح صندوق التقاعد التي لا يتم تحويلها) أو كرواتب وعلاوات ونفقات أخرى.

مخصصات القطاع الاجتماعي وقطاع الأمن

أولاً: مخصصات بعض وزارات القطاع الاجتماعي

• نفقات وزارة الصحة للعام 2021

بلغت موازنة وزارة الصحة للعام 2021 (2.3) مليار شيقل، أي ما نسبته (13.2%) من إجمالي النفقات العامة للموازنة العامة في العام 2021. فيما بلغ إجمالي الإنفاق المتحقق على أساس الالتزام على وزارة الصحة (2.3) مليون شيقل، أي بما نسبته حوالي 100% من المقدّر لهذا العام، وبنسبة 14% من إجمالي النفقات العامة للعام 2021. وبالمقارنة مع العام 2020 يتضح ارتفاع حجم الإنفاق على وزارة الصحة في العام 2021 بمقدار (470) مليون شيقل، حيث بلغ حجم الإنفاق على وزارة الصحة حوالي (1.8) مليار شيقل بنسبة 11% من الإنفاق للعام 2020. وقد تركزت هذه الزيادة في النفقات بشكل كبير في كلٍّ من بندي النفقات التشغيلية والرواتب والأجور.

جدول رقم (5) نفقات وزارة الصحة للعام 2021 بالمقارنة مع الموازنة المقدّرة (المبلغ بالشيقل)

وزارة الصحة	الموازنة المقدّرة للعام 2021	الإنفاق المتحقق على أساس الالتزام عام 2021	نسبة الإنفاق المتحقق من الموازنة المقدّرة
إجمالي النفقات	2,325,173,065	2,316,089,330	100%
الرواتب والأجور	789,730,957	892,607,850	113%
المساهمات الاجتماعية	64,956,878	74,225,760	114%
استخدام السلع والخدمات	1,208,859,919	1,302,876,360.00	108%
النفقات التحويلية		7,700.00	
النفقات الرأسمالية	29,319,599	20,653,970	70%
النفقات التطويرية	232,305,712	25,717,690	11%

بلغ الإنفاق على بند الرواتب والأجور ما نسبته 113% من المقدّر لها في العام 2021، كما بلغت المساهمات الاجتماعية المتحقّقة 114% من المقدّر. فيما بلغت النفقات التشغيلية "السلع والخدمات" المتحقّقة ما نسبته 108% من المقدّر لهذا العام، يذهب حوالي 70% منها للتحويلات الطبية، أي ما يقارب (900) مليون شيقل من مجمل النفقات التشغيلية. بلغت النفقات الرأسمالية المتحقّقة على أساس الالتزام (20) مليون شيقل، أي 70% من المقدّر لهذا العام، كما بلغت النفقات التطويرية المتحقّقة على أساس الالتزام ما قيمته (25) مليون شيقل، أي 11% فقط من المقدّر لهذا العام. وبالرغم من زيادة الإنفاق على وزارة الصحة، إلا أنّ الإنفاق التطويري أقلّ من المتحقّق للعام 2021، مع العلم أنّه غالباً ما يتمّ تمويل المشاريع التطويرية من المنح والمساعدات الخارجية، وبالتالي فإنّ تضاؤل المنح والمساعدات يؤثر على إنشاء المشاريع التطويرية.

• نفقات وزارة التنمية الاجتماعية للعام 2021

تم تخصيص 13% من مجمل النفقات العامة لقطاع الحماية الاجتماعية بقيمة (620) مليون دولار أي ما يقارب (2.03) مليار شيقل، مع الإشارة إلى أن هذا المبلغ يشمل مجموع مخصصات دعم أسر الشهداء والجرحى والأسرى ووزارة التنمية الاجتماعية. إذ تم فعلياً تخصيص (819) مليون شيقل لوزارة التنمية الاجتماعية، وهي أقل من المقدّر للعام الماضي بنحو 2.2%، (حيث قُدرت موازنة وزارة التنمية للعام 2020 بـ (837) مليون شيقل). بلغ الإنفاق على وزارة التنمية الاجتماعية مضافاً إليها مؤسسة رعاية أسر الشهداء (930) مليون شيقل على أساس الالتزام، بما يشكل 6% من إجمالي النفقات العامة للعام 2021.

جدول رقم (6) نفقات وزارة التنمية الاجتماعية للعام 2021 بالمقارنة مع الموازنة المقدّرة (المبلغ بالشيقل)

الإنفاق المتحقّق على أساس الالتزام يشمل وزارة التنمية ومؤسسة رعاية أسر الشهداء خلال العام 2021	الموازنة المقدّرة لوزارة التنمية للعام 2021	وزارة التنمية الاجتماعية
930,998,110	818,915,145	إجمالي النفقات
60,384,660	49,742,500	الرواتب والأجور
6,275,610		المساهمات الاجتماعية
7,773,320	7,907,645	استخدام السلع والخدمات
848,814,690	751,430,000	النفقات التحويلية
240,560	200,000	النفقات الرأسمالية
7,509,270	9,635,000	النفقات التطويرية

بلغت النفقات المتحقّقة لوزارة التنمية الاجتماعية مضافاً إليها مؤسسة رعاية أسر الشهداء (930) مليون شيقل، تشكّل النفقات التحويلية ما نسبته 91% منها. فيما بلغت النفقات التحويلية المتحقّقة (848) مليون شيقل، تشمل ما تمّ تحويله لأسر الشهداء والجرحى، وما تمّ تحويله ضمن برنامج المساعدات النقدية في وزارة التنمية، مع العلم أنه لم يتمّ خلال العام 2021 تحويل سوى دفعة واحدة من مستحقات العائلات الفقيرة بقيمة (86) مليون شيقل، في حين أنّ الأصل أن يتمّ تحويل 4 دفعات، بالإضافة إلى الإنفاق على ما يتمّ دفعه كأشباه رواتب للأشخاص الذين يُطلق عليهم تفرّغات عام 2005، والبالغ عددهم 11,850 بمعدل (1500) شيقل شهرياً، أي حوالي (213) مليون شيقل.

• نفقات وزارة التربية والتعليم للعام 2021

بلغت موازنة وزارة التربية والتعليم (3.5) مليار شيقل، أي ما نسبته (20.4%) من إجمالي النفقات العامة لموازنة سنة 2021، في حين بلغ الإنفاق المتحقق على أساس الالتزام (3.1) مليار شيقل، أي ما نسبته 19% من إجمالي النفقات العامة للعام 2021.

جدول رقم (8) نفقات وزارة التربية والتعليم خلال العام 2021 بالمقارنة مع الموازنة المقدّرة (المبلغ بالشيقل)

وزارة التربية والتعليم	الموازنة المقدّرة للعام 2021	الإنفاق المتحقق على أساس الالتزام للعام 2021	نسبة الإنفاق المتحقق من الموازنة المقدّرة
إجمالي النفقات	3,546,173,317	3,140,744,000	89%
الرواتب والأجور	2,312,740,833	2,517,550,240	109%
المساهمات الاجتماعية	223,250,504	258,771,260	116%
استخدام السلع والخدمات	379,598,919	247,006,710	65%
النفقات التحويلية		7,700	
النفقات الرأسمالية	225,488,667	3000	
النفقات التطويرية	405,094,395	117,405,210	29%

بلغ إجمالي الإنفاق المتحقق على وزارة التربية والتعليم على أساس الالتزام (3.1) مليار شيقل، بنسبة 89% من المقدّر، وبلغ الإنفاق على بند الرواتب والأجور (2.5) مليار شيقل أي ما نسبته 109% من المقدّر. كما بلغت النفقات التشغيلية المتحقّقة على أساس الالتزام (247) مليون شيقل، بنسبة 65% من المقدّر لهذا العام. لم يتم الإنفاق على بند النفقات الرأسمالية بحسب بيانات وزارة المالية، بالرغم من تقدير (225) مليون شيقل للنفقات الرأسمالية لهذا العام. كما قُدّرت النفقات التطويرية بـ (405) مليون شيقل، أنفق منها (117) مليون شيقل (أي 29% فقط من مجمل المقدّر للعام 2021).

• نفقات وزارة الزراعة للعام 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 عن الأعوام السابقة، لتصل مخصصات قطاع الزراعة إلى حوالي (65.6) مليون دولار،

أي حوالي (215) مليون شيقل، منها (37) مليون دولار أي حوالي (120) مليون شيقل بنسبة 56.6% نفقات تطويرية معظمها لدعم مشاريع العناقيد الزراعية.

فعلياً بلغ الإنفاق المتحقق على أساس الالتزام (142) مليون شيقل أي 66% من الموازنة المخططة، منها 56% للرواتب والأجور والمساهمات الاجتماعية، و1% للنفقات التشغيلية، و34% للنفقات التطويرية.

جدول رقم (9) إجمالي النفقات على وزارة الزراعة

وزارة الزراعة	إجمالي النفقات	الرواتب والأجور	مساهمات اجتماعية	السلع والخدمات	النفقات التحويلية	النفقات الرأسمالية	النفقات التطويرية
2021	142,575	74,059.50	6,430.85	13,627	19.67	236.4	48,201
2020	139,014	69,472	6,756	18,376	4	100	44,306

رصدت الحكومة (37) مليون دولار، أي حوالي (120) مليون شيقل، للنفقات التطويرية للقطاع الزراعي، لكن لم يتم إنفاق سوى (48) مليون شيقل على أساس الالتزام، أي 40% من المرصود، الأمر الذي يثير التساؤل حول جدية التوجه نحو دعم القطاع الزراعي وجدية تنفيذ المشاريع المذكورة (العناقيد الزراعية، وتخصير فلسطين، ودعم المناطق المتضررة من الجدار والاستيطان، وتعويزات صندوق درة المخاطر والتأمينات الزراعية).

ثانياً: نفقات وزارة الداخلية والأمن الوطني للعام 2021

ما زال قطاع الأمن يستحوذ على الحصة الأكبر من الموازنة، إذ تم تخصيص ما قيمته (944) مليون دولار بما يعادل (3.09) مليار شيقل، أي ما نسبته 20% من الموازنة العامة، في حين بلغ الإنفاق المتحقق على قطاع الأمن (3.5) مليار شيقل أي بزيادة حوالي (500) مليون شيقل على ما كان مقدراً، وهو ما يمثل 22% من إجمالي النفقات العامة للعام 2021. تتوزع نفقات وزارة الداخلية والأمن الوطني على الرواتب والأجور والمساهمات الاجتماعية (المبالغ التي تحوّلها الحكومة لصندوق التقاعد) وهي تشكل مجتمعة 85% من نفقات وزارة الداخلية والأمن الوطني. ونظراً لعدم وجود بيانات منشورة حول موازنة وزارة الداخلية ستم المقارنة مع الإنفاق خلال العام 2020.

جدول رقم (7) إجمالي النفقات على وزارة الداخلية والأمن الوطني خلال العام 2021 بالمقارنة مع عام 2020، المبلغ بالآلاف شيقل

وزارة الداخلية والأمن الوطني	إجمالي النفقات	الرواتب والأجور	المساهمات الاجتماعية	السلع والخدمات	النفقات الرأسمالية	النفقات التطويرية
2021	3,557,207	2,753,487	274,917	433,782	7,908	87,114
2020	3,395,448	2,566,927	266,177	434,041	6,562	121,740

يَتَّضح من خلال الجدول أعلاه أنه نسبياً لا يوجد تغيّر في الإنفاق على وزارة الداخلية والأمن الوطني بالمقارنة مع العام 2020، مع زيادة في الإنفاق بقيمة (160) مليون شيقل، نظراً للزيادة في الرواتب والأجور، مع العلم أنّ عدد العاملين في القطاع الأمني يبلغ حوالي 50 ألف موظف عسكري.

الاستخلاصات

بناءً على التحليل السابق، تم الخروج بالاستخلاصات التالية:

- (1) استمرار حالة ضعف الشفافية في إصدار البيانات المالية بشكل منتظم وفي مواعيدها المقررة وبشكل شمولي، واستمرار حالة الضعف في المشاركة في إعداد الموازنة العامة، حيث تم نشر قانون الموازنة بشكل مختصر، دون نشر الموازنات الخاصة بكل مركز مسؤولية.
- (2) ضعف الالتزام بأهداف استراتيجية إدارة المال العام سيما في مجال تحقيق الشفافية، ومحاربة ظاهرة التهرب الضريبي.
- (3) زيادة في الإيرادات المتحققة المحلية وأيضاً تلك المتأتية عن طريق المقاصة، نتيجة زيادة الأنشطة التجارية والاقتصادية وتحديدًا ما بعد عام الوباء والإغلاق.
- (4) شكلت الإيرادات المتحققة (الضريبية وغير الضريبية) المحلية والمتأتية عن طريق المقاصة ما نسبته 80% من إجمالي النفقات، وهي تعبر عن نسبة ما يدفعه المواطن من ضرائب ورسوم لصالح الخزينة العامة والتي تذهب في معظمها لرواتب العاملين في القطاع العام ومصاريف التشغيل.
- (5) وجود فجوة بين الإنفاق المتحقق على أساس الالتزام وعلى الأساس النقدي، بما يشير إلى استمرار زيادة المتأخرات سواء لصالح الموظفين أو للقطاع الخاص.
- (6) ما زال بند صافي الإقراض يستنزف الموازنة العامة ولم يتم التخفيض عملياً من هذه الإشكالية في العام 2021، بالرغم من أن أحد أهداف استراتيجية إدارة المال العام هو خفض صافي الإقراض.
- (7) استمرار تخصيص الإنفاق الأكبر على قطاع الأمن بنسبة 22% من الإنفاق المتحقق، وتحديدًا على الرواتب والأجور.
- (8) حرمان العائلات الفقيرة من مخصصاتها، حيث لم يتم تحويل سوى دفعة واحدة من مستحقات العائلات الفقيرة.
- (9) وجود فجوة بين ما تم رصدده للقطاع الزراعي وما تم إنفاقه خلال العام على القطاع الزراعي بما فيه وزارة الزراعة.

التوصيات

- ضرورة التزام الحكومة باحترام العمل بمبادئ الشفافية، وذلك بنشر المعلومات الخاصة بالموازنة العامة خلال مراحل الموازنة العامة، سواء أثناء الإعداد أو الاعتماد أو التنفيذ، بما يحقّق المتطلّب الأساسي المتمثل بالالتزام بنشر المعلومات والبيانات الشاملة، والدقة، وفي الوقت المناسب، لإتاحة المجال لممارسة حقّ المواطنين دافعي الضرائب وممثليهم في المساءلة المجتمعية.
- على وزارة المالية الانفتاح على منظمات المجتمع المدني وإجراء المشاورات معها أثناء إعداد الموازنة واعتمادها، بغية تحقيق الفائدة الأوسع في معالجة الأولويات الوطنية، وضرورة نشر البيانات في الوقت المناسب وإتاحة الوصول إليها وفقاً لأحكام القانون.
- ضرورة التزام الحكومة بما ورد في استراتيجية إدارة المال العام من إصلاحات ضرورية، سيما في مجال تحقيق الشفافية، ومحاربة ظاهرة التهرب الضريبي.
- ضرورة تحديد أولويات الإنفاق التطويري وتحديدًا في ظلّ الظروف الراهنة، وتخصيص الموازنات اللازمة للتطوير دون الاعتماد على المنح والمساعدات، ودون تدخّل خارجي في تحديد أولويات التطوير.
- تكيف النفقات وفق الإمكانيات المتاحة دون التعويل على المساعدات الخارجية التي اتضح أنّها في تضاؤل مستمر، فضلاً عن تغيير أولويات الدعم الدولي ومجالاته.
- ضرورة تبني الحكومة لخطة واضحة لترشيد النفقات تراعي واقع كلّ مركز مسؤولية، ولا تمسّ بحقوق الفقراء ولا تضرّ بالعدالة الاجتماعية.
- هناك حاجة للالتزام بدفع مخصصات الفقراء، وتحويل الدفعات كاملة من قبل وزارة المالية لتقوم وزارة التنمية الاجتماعية بإيصالها لمستحقيها.
- تبني نظام تأمين صحي شامل وإلزامي يتمكن من تطوير إيرادات الصندوق وترشيد النفقات وتجويد الخدمة الصحية المقدّمة للمواطنين.
- تطوير آليات واضحة للتخلص من عبء صافي الإقراض في موضوع الكهرباء والمياه وتنقية المياه، بحيث تحدّ من الخصومات الإسرائيلية المتعلقة بهذه الجوانب وتحملّ جهات الاختصاص التي تجبي أثمان هذه الخدمات من المواطنين مسؤولياتها بدفع المستحقات المتراكمة عليها.